

# POLIITTINEN TALOUS

Vol 12 (2024):2

9

Kasvu ja edistys: moderni-  
saatioteoreettisia pohdintoja

34

Vapaasatamat ylikansalli-  
sen vallankäytön välineenä:  
typologia vapaasatamien  
poliittiselle taloudelle

# POLIITTINEN TALOUS

## 12:2

Poliittisen talouden tutkimuksen seura ry  
Helsinki 2024



ISSN: 2341-7862

Julkaisija: Poliittisen talouden tutkimuksen seura ry, Helsinki

Päätoimittajat: Matti Ylönen & Laura Nordström

Toimitussihteeri: Henni Pajunen

Kannen kuva: Ili Marttinen

Lehti julkaistaan osoitteessa <https://journal.fi/poliittinentalous>

## ***Poliittinen talous 12(2024):2***

Pääkirjoitus: Globaalin poliittisen talouden tutkimuksen kirjo kasvaa  
(*Laura Nordström & Matti Ylönen*) 1

### **Katsausartikkelit ja keskustelupuheenvuorot**

---

Kasvu ja edistys: modernisaatioteoreettisia pohdintoja  
(*Visa Heinonen & Mika Pantzar*) 9

Vapaasatamat ylikansallisen vallankäytön välineenä: typologia vapaasatamien  
poliittiselle taloudelle (*Akseli Pitkämäki*) 34

### **Haastattelut**

---

Finanssipoliittisen sopeuttamisen paine tulee tekemään investointiasteen kasvattami-  
sen lähes mahdottomaksi: Philipp Heimbergerin haastattelu (*Antti Alaja*) 65

### **Lektiot**

---

Asiantuntijoiden valta EU:ssa ja eurokriisissä – Miten kriisi synnyttää teknokratiaa  
(*Laura Nordström*) 76

Valtiokeskeisen makrotalouden hallinnan lupaukset, rajoitteet ja vaihtoehdot:  
rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian kiemuraisesta suhteesta  
(*Konsta Kotilainen*) 88

Vastuullisuuden politiikat: valtio, oikeudet ja dialogi kaivoskonflikteissa  
(*Johanna Järvelä*) 105

### **Kirja-arviot**

---

Luova kestävyys siirtymä vaatii leikkausten sijaan valtion toimintatapojen uudistuksia  
(*Paavo Järvensivu*)

RAINER KATTEL, WOLFGANG DRECHSLER & ERKKI KAROS: KUINKA LUODA YRITTÄJÄ-  
HENKINEN VALTIO – ELI MIKSI INNOVAATIOT TARVITSEVAT BYROKRATIAA. (2024) 117

Tehostamisen jälkiä ja tulevaisuutta luotaamassa (*Henri Koskinen*)  
TEPPO ESKELINEN, EEVA JOKINEN JA LILLI AINI ROKKONEN (TOIM.): TEHOSTAMIS-  
YHTEISKUNNAN JÄLJET (2023) 139

Pääkirjoitus

---

## Globaalin poliittisen talouden tutkimuksen kirjo kasvaa

**Laura Nordström**, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

**Matti Ylönen**, akatemiattutkija, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Avainsanat: poliittinen talous, globaali poliittinen talous, EU, digitaalipolitiikka, yritysvalta

---

<https://doi.org/10.51810/pt.153316>

Poliittisen talouden tutkimus elää vahvaa nousukautta niin Suomessa kuin kansainvälisesti (esim. Blyth ja Schwarz 2023; Elomäki ja Ylöstalo 2020; Ylönen ja Christensen 2024). Poliittisen talouden tutkimusta ovat viime vuosina muokanneet muun muassa alan tutkimuksen maantieteellisen fokuksen laajentaminen (Tussie ja Chagas-Bastos 2023), yhtiöiden vallan tutkimuksen paluu alan ytimeen (Babic ym. 2017; Ylönen ja Christensen 2024; Ylönen ym. 2024), uusi kasvumallitutkimus (Blyth ja Schwartz 2023; Sorsa 2023) sekä laajempi yritys nostaa tutkimuksen valtavirtaan aiemmin liian vähälle huomiolle jääneitä näkökulmia (LeBaron ym. 2020; Ylönen ja Christensen 2024). Kahden viime vuoden ajan olemme päätoimittajina nostaneet globaalin poliittisen talouden tutkimuksen merkitystä poliittisen talouden yhtenä merkittävänä osa-alueena (esim. Ylönen ja Nordström 2024). Kun näitä vuosia katsoo taaksepäin, on ilmiselvää, että globaalin poliittisen talouden tutkimukselle on yhä huutavampi tarve.

Finanssikriisi synnytti globaalin poliittisen talouden tutkimuksessa pyrkimyksen vahvempaan empiiriseen pohjaan mutta myös tarpeen tarjota isoja kontribuutioita niin politiikan tekoon kuin käsitteellisiin keskusteluihin (Blyth 2013; Christensen ja Hearson 2019; Ylönen ja Christensen 2024; Nordström

2024; Ylönen ja Nordström 2024). Tälle kehitykselle on nyt tarvetta meneillään olevassa maailmanpolitiikan merkittävässä murroskohdassa, joka vaatii samaan aikaan yhä laaja-alaisempia ja yksityiskohtaisempia analyyseja. Mitä tarkoittavat eri globaaleille toimijoille Donald Trumpin uusi presidenttikausi ja tiukentuva tulli- ja Kiina-politiikka? Miten Ukrainan sodan kasvattama militarisaatio merkitsee kestävyyssiirtymää mahdollistavalle talouspolitiikalle? Saadaanko suurten digiyhtiöiden valtaa suitsittua?

Tällaisia muutoksia joudutaan pohtimaan maailmassa, jonka globaalin hallinnan malli on muuttunut aiempaa *polysentrisemmäksi* (Gadiner ja Scholte 2023). Tällä tarkoitetaan sitä, että hallinnan prosesseja ja keskuksia on yhä vaikeampaa paikantaa suoraviivaisiin janoihin ja hierarkioihin: siinä määrin kuin globaali hallinta toimii, se tyypillisesti toimii lukuisten julkisten ja yksityisten toimijoiden hallinnan pyrkimysten yhteisvaikutusten kautta. Taustalla kuultaa myös globaaleiden jännitteiden kasvu, jota on kuvattu esimerkiksi termeillä *militarisoitu keskinäisriippuvuus* (Farrell ja Newman 2019) ja *aseistettu uusliberalismi* (Wijaya ja Jayasuriya 2024).

Myös Euroopan unionissa (EU) on juuri joulukuun 2024 alussa aloittanut uusi Ursula von der Leyenin toista kautta johtama komissio, joka painottaa aiempaa enemmän kilpailukyvyyn merkitystä. Kun edellinen von der Leyenin komissio teki merkittäviä avauksia ilmastopolitiikan saralla, ilmastotoimet vaikuttavat nyt olevan alisteisia kilpailukyvyyn vahvistamiselle. EU:n ilmastopolitiikkaa heikentää myös se, että tänä vuonna valittu uusi Euroopan parlamentti on aiempaa vähemmän vihreä ja liberaali. Komission valinnassakin voittajiksi voi nähdä keskustaoikeiston EPP:n eli Euroopan kansanpuolueen sekä vielä oikeammalla olevan Euroopan konservatiivien ja reformistien ryhmän ECR:n.

Itse asiassa tänä vuonna kokonaisuudessaan parlamentti, EU:n ministerineuvosto ja komissio heilahtivat oikeammalle. Tulevan EU-politiikan kohdalta on avainkysymys, kuinka vahvasti EPP on sitoutunut pitkään vallalla olleeseen yhteistyöhön EU-integraatiomyönteisen ”suuren koalition” eli Euroopan tason sosialidemokraattien ja liberaalien kanssa. Tällä hetkellä näyttää siltä, että EPP valitsee ennemmin asiakohtaisesti sen, kurottaako se oikealle vai keskustavemmalle. Tällä muutoksella tulee olemaan iso vaikutus EU-politiikkaan, kun komission pääagendalla olevien kilpailukyvyyn, turvallisuuspolitiikan, investointien, laajenemisen, palautuspolitiikan ja sääntelyn karsimisen osalta voidaan nähdä aiempaa konservatiivisempaa ja oikeistolaisempaa politiikkaa. Toisaalta

seuraavat viisi vuotta tulevat olemaan reaktiivisia suhteessa muiden ylläkin mainittujen isojen geopoliittisten pelurien suunnanmuutoksiin. Näiden kaikkien muutosten ymmärtämiseen tarvitaan myös poliittisen talouden tutkimusta.

Yksi laaja aikamme murros eli digitaalipolitiikan ja sen toimijoiden valtasuhteet vaativat myös globaalin poliittisen talouden tutkimuksen ymmärrystä (ks. myös Ylönen ja Nordström 2023; Ylönen 2021). Siksi *Poliittinen talous* -lehti järjesti yhdessä Poliittisen talouden tutkimuksen seura ry:n ja toisen päätoimittajamme lehtori Matti Ylösen johtaman Seeing like a Tech Firm -tutkimusprojektin kanssa marraskuun 2024 lopussa keskustelutilaisuuden teknologisesta suvereniteetista. Siellä Aalto-yliopiston teknologiapolitiikan professori Vili Lehdonvirta alusti pilvipalveluita tarjoavien yritysten geopoliittisesta vallasta, jota hän on myös käsitellyt alustatalouden toimijoiden valtaa käsittelevässä kirjassaan (Lehdonvirta 2022; ks. Rintamäki 2024). Tilaisuudessa keskusteltiin myös esimerkiksi datayhtiöiden vallasta EU:ssa, turvallisuuspolitiikan kytköksestä datatalouteen ja siitä, miten yhteiskuntatieteellinen tutkimus voi näitä teemoja valottaa. Tässä hengessä myös molemmat lehden päätoimittajat ovat siirtymässä tutkimaan teknologiajättien EU-lobbausta Seeing like a Tech Firm -tutkimusprojektiin, joten aiheesta on siis tiedossa uusia tutkimustuloksia seuraavina vuosina.

Uusin lehtemme tarjoaa myös näkökulmia niin kotimaisen kuin globaalin poliittisen talouden jännitteiden ymmärtämiseen. Kuluttajatutkimuskeskuksen professori Visa Heinonen ja emeritusprofessori Mika Pantzar käsittelevät katsausartikkelissaan modernisoitumista eli nykyaikaistumista prosessina erityisesti toimijoiden, mentaliteettien ja ideologioiden sekä instituutioiden näkökulmasta. He korostavat, että muutokset yhteiskunnassa eivät tapahdu ilman toimijoita ja heidän intressejään ja korostavat yhteistyötä kilpailun sijasta yhteiskuntaa organisoivana voimana. Heinonen ja Pantzar tarkastelevat myös modernisoitumista Suomessa, jossa se tapahtui viiveellä mutta nopeasti. Heidän mukaansa poliittisen taloustieteen näkemykset ovat rikastaneet merkittäväällä tavalla tästä aihepiiristä olemassa olevia totuuksia.

Toisessa lehden katsausartikkelissa Akseli Pitkämäki tarkastelee vapaasatamia ylikansallisen vallankäytön välineenä. Ottaen huomioon vapaasatamien määrän kasvun ja niiden keskeisen roolin maailmantaloudessa, ovat vapaasatamat verrattain vähän tutkittu ja huonosti ymmärretty ilmiö. Pitkämäki laajentaa vapaasatamien määrittelyä poliittisen talouden näkökulmasta ja luo viisitahoisen

typologian vapaasatamien vallankäytön ymmärtämiseksi. Typologian eri osia sitoo yhteen pyrkimys nousta valtiollisen suvereniteetin ulottumattomiin: vapaasatamissa käytetään monikansallista yritysvaltaa ja rikotaan markkinaehtoperiaatetta veronkierrossa ja voiton maksimoimisessa. Niissä superrikkaat piilottavat omaisuuttaan, erityisesti arvotaidetta. Vapaasatamilla on kiinteä yhteys offshore-talouteen ja veroparatiiseihin.

Lehdessämme ilmestyneet väitöskirjojen lektiot kuvastavat poliittisen talouden tutkimuksen vireyttä Suomessa. Toisen päätoimittajan tutkijatohtori Laura Nordströmin lektiossa avataan asiantuntijatiedon ja teknokratian valtaa eurokriisipäätöksissä ja ordoliberalin EMU-paradigman vakautta (Nordström 2024). Analysoidessaan, mitä ja miten asiantuntijatietoa kuultiin vuoden 2010 Kreikan lainasta ja Euroopan rahoitusvakausvälineestä päätettäessä, Nordström paljastaa ensimmäistä kertaa tarkasti, miten uusi asiantuntijaregiimi eli Euroopan komissiosta, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF:stä ja Euroopan keskuspankista koostuva troikka syntyi ja millaisiksi sen sisäiset suhteet muodostuivat. Pienen piirin ad hoc -päätöksenteko loi paradigman vakauden ja polkuriippuvuuden. Se perustui instituutioiden sisäiseen asiantuntemukseen, joka ei antanut vaihtoehtoja ja nojasi ordoliberalismiin, mikä teki asiantuntijoista tosiallisia päättäjiä.

Nordströmin väitöskirja käsittelee myös EU:n talouspoliittisten sääntöjen tiukentamista, joka on myös aiheena Uuden talousajattelun keskuksen (UTAK) tutkijan Antti Alajan (2024) haastattelussa the Vienna Institute for International Economic Studies -tutkimuslaitoksen taloustieteilijä Philipp Heimbergerin kanssa. Heimberger suuntaa katseen näihin vastikään uudistettuihin sääntöihin ja siihen, kuinka ne luovat säästöpainetta, jotka tekevät investointiasteen kasvattamisen lähes mahdottomaksi. Heimberger kävi myös puhumassa aiheesta keväällä 2024 Suomessa UTAKin kutsumana.

Toisessa lehden lektiossa Helsingin yliopiston tutkijatohtori Konsta Kotilainen esittelee rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian monitasoista ja paikoin jännitteistäkin suhdetta käsittelevän väitöskirjansa (Kotilainen 2024) päätuloksia. Hänen mukaansa Bretton Woodsin jälkeinen paradoksi muodostuu siitä, että a) toisaalta globalisaatio- ja demokratiateoreetikot ovat pitkään katsoneet, että kansallisvaltioiden makrotalouspoliittinen autonomia ja demokraattisen politiikan liikkumatila ovat kaventuneet Bretton Woods -kauden (n. 1944–1973) jälkeisinä vuosikymmeninä, kun taas b) modernia rahateoriaa (modern monetary theory, MMT) kehittäneet taloustieteilijät ovat



argumentoineet, että samana aikana rahasuvereenit valtiot nauttivat laajaa makrotalouspoliittista autonomiaa. Kotilainen käy väitöskirjassaan kattavasti läpi sekä teoriaa että käytännön tapausesimerkkejä ja toteaa, että molemmat väitteet ovat tietyissä rajatuissa suhteissa oikeilla jäljillä. Väitöskirja avaa, miten paradoksin voisi purkaa.

Myös moni muu lehden artikkeli käsittelee valtiovallan rajoja. Lektiossaan IÉSEG School of Managementin apulaisprofessori Johanna Järvelä avaa väitöskirjansa (Järvelä 2022) analyysia valtion, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan välisestä vastuunjaosta luonnonvarojen hallinnan ja kaivoskonfliktien kontekstissa. Hän korostaa tasa-arvoisen osallistumisen tärkeyttä sekä erimielisyyksien, ristiriitojen ja konfliktien mahdollistamista näissä prosesseissa. Väitöskirjan tulokset tuovat uutta tietoa yritysten ja yhteiskunnan välisistä suhteista ja muun muassa, siitä miten valtiot eli julkinen valta voivat suoran poliittisen ohjauksen lisäksi vaikuttaa yritysten vastuullisuuteen antamalla (osallistumis)oikeuksia muilla epäsuorilla politiikoilla ja paikallisen päätöksenteon kautta.

Niin ikään BIOS-tutkimusyksikön Paavo Järvensivun kirja-arvio Rainer Kattelin, Wolfgang Drechslerin ja Erkki Karon (2024) kirjasta *Kuinka luoda yrittäjähenkinen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa* käsittelee valtion roolia. Järvensivun mukaan kirja silloittaa innovaatiokeskusteluja, joita nyt käydään erillään julkisen hallinnon ja teollisuuden näkökulmista. Lisäksi kirja herättää ajattelemaan, että luova kestävyys siirtymä vaatii leikkausten sijaan valtion toimintatapojen uudistuksia. Julkishallinnossa täytyy korostaa samaan aikaan jatkuvuutta ja ketteryyttä, ja tämä yhdistelmä vaatii toimiakseen riittäviä resursseja.

Tutkijatohtori Henri Koskisen arvioima Teppo Eskelisen, Eeva Jokisen ja Lilli Aini Rokkosen (2023) toimittama *Tehostamisyhteiskunnan jäljet* -teos taas tuo esille, kuinka tehostaminen näkyy kaikilla yhteiskunnan tasoilla organisaatioista mediaan ja politiikkaan. Tehostamisen lupaus on ehtymätön – aina on varaa tehostaa lisää, aina voi olla tehokkaampi.

Kaksivuotinen päätoimittajakautemme on nyt tulossa vuodenvaihteessa päätökseen. On onni voida jättää tuleville päätoimittajille Helsingin yliopiston lehtori Markus Ojalalle ja tutkijatohtori Konsta Kotilaiselle näin vireässä kunnossa oleva *Poliittinen talous* -lehti. Kiitos siitä kuuluu niin perehtyneille suomalaisille poliittisen talouden tutkijoille mutta erityisesti ahkerille kirjoittajillemme ja

lukijoillemme! Toivottavasti jatkatte yhtä aktiivisesti, ellei jopa aktiivisemmin, juttujen tarjoamista lehdelle.

Tavoitteenamme oli panostaa lehden viestintään ja vaikuttaa siltä, että kahden vuoden aikana tehdyt panostukset niin sosiaaliseen mediaan, toimittajayhteyksiin kuin verkkotilaisuuksien että kasvokkaisten tilaisuuksien järjestämiseen aina teollisen kestävyys siirtymän tiedevetoisesta suunnittelusta kvantifointiin feministisen talousvaikuttamisen käytäntönä ovat tehneet lehdestä tunnetumman poliittisen talouden tutkimuksen keskustelufoorumin. Tulevaisuuden kirjoittajille lehteä voikin mainostaa niin nopealla ja ammattimaisella toimitusprosessilla, heti valmistuessaan verkkoon julkaisemisella kuin sillä, että olemme tosiaan kaudellamme aina järjestäneet keskustelutilaisuuden vertaisarvioituista artikkeleista. Päätoimittajina olemme myös kehittäneet lehdelle uusia rahoituksen lähteitä, joiden avulla on muun muassa voitu postittaa osa lehdistä Poliittisen talouden tutkimuksen seuran jäsenistölle. Tänä syksynä globaalinen poliittisen talouden teemanumero on kolahtanut kaikkien maksaneiden jäsenien postiluukusta. Meidän kaudellamme pääsimme myös juhlistamaan seuran ja lehden 10-vuotisjuhlia, joiden yhteydessä aukesi konkreettisesti, kuinka tärkeä foorumi lehti on suomalaisen poliittisen talouden kehitykselle (Nordström ja Ylönen 2023). Toivomme menestystä lehdelle myös tulevien päätoimittajien aikana!

## Lähteet

- Alaja, Antti. 2024. Finanssipoliittisen sopeuttamisen paine tulee tekemään investointiasteen kasvattamisen lähes mahdottomaksi: Philipp Heimbergerin haastattelu. *Poliittinen talous*, 12:2, <https://doi.org/10.51810/pt.147453>
- Babic, Milan, Fichtner, Jan ja Heemskerk, Eelke. M. 2017. States versus corporations: Rethinking the power of business in international politics. *The International Spectator*, 52:4, 20–43. <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.138915>
- Blyth, Mark. 2013. Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis. *Governance*, 26:2, 197–215. <https://doi.org/10.1111/gove.12010>

- Blyth, Mark ja Schwartz, Herman Mark. 2023. In search of varieties of capitalism: hardy perennial or troublesome weed? Teoksessa Thomas Palley, Esteban Pérez Caldentey ja Matías Vernengo (toim.), *Varieties of capitalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 39–55.
- Christensen, Rasmus Corlin ja Hearson, Martin. 2019. The new politics of global tax governance: taking stock a decade after the financial crisis. *Review of International Political Economy*, 26:5, 1068–1088. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1625802>
- Elomäki, Anna ja Ylöstalo, Hanna. 2020. Feministisempää poliittisen talouden tutkimusta. *Poliittinen talous*, 8:1, 87–99. <https://doi.org/10.51810/pt.101636>
- Eskelinen, Teppo, Jokinen, Eeva ja Rokkonen, Lilli Aini (toim.). 2023. *Tehostamisyhteiskunnan jäljet*. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9499-0>
- Farrell, Henry ja Newman, Abraham L. 2019. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. *International security*, 44:1, 42–79. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00351](https://doi.org/10.1162/isec_a_00351)
- Gadinger, Frank ja Scholte, Jan Aart. 2023. *Polycentrism: how governing works today*. Oxford: Oxford University Press.
- Järvelä, Johanna. 2022. *The politics of responsibility: states, rights and dialogue in mining governance*. Väitöskirja, julkaisematon. University of London. <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/28955/>
- Kattel, Rainer, Drechsler, Wolfgang ja Karo, Erkki. 2024. *Kuinka luoda yrittäjähenkkinen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa*. Tampere: Vastapaino.
- LeBaron, Genevieve, Daniel Mügge, Jacqueline Best ja Colin Hay. 2020. Blind spots in IPE: marginalized perspectives and neglected trends in contemporary capitalism. *Review of International Political Economy*, 28:2, 283–294. <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1830835>
- Lehdonvirta, Vili. 2022. *Cloud empires. How digital platforms are overtaking the state and how we can regain control*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Kotilainen, Konsta. 2024. *From monetary sovereignty to macroeconomic policy autonomy? Examining promises, limitations, and reform possibilities of a nation-state-centric macroeconomic governance architecture*. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 59/2024. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-9683-5>

- Nordström, Laura. 2024. *Power of experts in the EU: birth of the Troika and resilience of the EMU paradigm in the European debt crisis of 2010*. Dissertations Universitatis Helsingiensis 157/2024. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Nordström, Laura ja Matti Ylönen. 2023. 10 vuotta poliittisen talouden äärellä. *Poliittinen talous*, 11:2, 1–6. <https://doi.org/10.51810/pt.141921>.
- Rintamäki, Jukka. 2024. Alustataloutta kesyttämässä. *Poliittinen talous*, 12:1, 139–148. <https://doi.org/10.51810/pt.138683>
- Sorsa, Ville-Pekka. 2023. Kapitalismin variaatioista kasvumalleihin: kulunut vuosikymmen vertailevan poliittisen talouden tutkimuksessa ja Suomen poliittisessa taloudessa. *Poliittinen talous*, 11:2, 107–124. <https://doi.org/10.51810/pt.137225>
- Tussie, Dieana ja Chagas-Bastos, Fabricio H. 2023. Misrecognised, misfit and misperceived: Why not a Latin American school of IPE? *Review of International Political Economy*, 30:3, 891–913. <https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2056902>
- Wijaya, Trissia ja Jayasuriya, Kanishka. 2024. Militarised neoliberalism and the reconstruction of the global political economy. *New Political Economy*, 29:4, 546–559. <https://doi.org/10.1080/13563467.2023.2298199>
- Ylönen, Matti. 2021. *Yhtiövalta alustatalouden aikakaudella: evolutionaarinen taloustiede ja yhtiöt yhteiskunnallisina toimijoina*. Tampere: Vastapaino.
- Ylönen, Matti ja Christensen, Rasmus Corlin. 2024. Rediscovering the multinational enterprise: the rise and fall of ‘corporate escape’ studies. *Review of International Political Economy*. <https://doi.org/10.1080/09692290.2024.2430694>
- Ylönen, Matti ja Nordström, Laura. 2023. Suomi ei ole saari. *Poliittinen talous*, 11:1, 1–6. <https://doi.org/10.51810/pt.131014>.
- Ylönen, Matti ja Nordström, Laura. 2024. Globaalinen poliittisen talouden tutkimus on ajankohtaisempaa kuin koskaan. *Poliittinen talous*, 12:1, 1–10. <https://doi.org/10.51810/pt.145476>.
- Ylönen, Matti, Raudla, Ringa ja Babic, Milan. 2024. From tax havens to cryptocurrencies: secrecy-seeking capital in the global economy. *Review of International Political Economy*, 31:2, 563–588. <https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2232392>
- Ylönen, Matti ja Saari, Leevi. 2020. Yhtiövalta ja sen tulevaisuus. *Futura*, 39:2, 30–45.

Katsausartikkeli

---

## Kasvu ja edistys: modernisaatioteoreettisia pohdintoja

*Visa Heinonen, valtiotieteen tohtori, kuluttajaekonomian professori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto*

*Mika Pantzar, kauppatieteen tohtori, emeritusprofessori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto*

### Abstrakti

Moderni eli nykyaika ja sen synty sekä erityispiirteet ovat kiinnostaneet yhteiskuntatieteilijöitä ja historian tutkijoita pitkään. Erityisesti kiinnostuksen kohteena on ollut nykyaikaisuuden prosessina. Nykyaikaistumisen on tulkittu tarkoittavan ainakin seuraavia asioita: teollistumista, taloudellista kasvua, kaupungistumista, koulutustason nousua, joukkoviestintää, maallistumista, yhteiskunnallista rakennemuutosta, sosiaalista liikkuvuutta, hallintaa, järjestystä, valvontaa, rationaalisuutta, tehokkuutta, suunnittelua ja tieteellisen tutkimuksen hyödyntämistä yhteiskunnallisessa suunnittelussa sekä päätöksenteossa. Tässä katsausartikkelissa korostetaan instituutioiden ja kulttuuristen orientaatioiden keskinäistä ja usein eri tahtista dynamiikkaa. Muutokset yhteiskunnassa eivät tapahdu ilman toimijoita ja heidän intressejään. Katsaus tulkitsee toimijoiksi myös tekstit ja teoriat. Lisäksi se esittää talouskehityksestä evolutionaarisen tulkinnan, joka korostaa yhteiskunnan ja talouden organisoitumista enemmän yhteistyön kuin kilpailun kautta. Katsausartikkeli valaisee erityisesti Suomen yhteiskunnallista muutosta keskeisimpien modernisaatiotulokintojen kautta ja käsittelee modernisaatioteoriaa koskevaa tieteellistä keskustelua.

---

Avainsanat: modernisaatioteoria, Suomen taloushistoria, nykyaika, Walt Rostow

<https://doi.org/10.51810/pt.149383>

## Johdanto

Moderni eli nykyaika ja sen synty sekä erityispiirteet ovat kiinnostaneet yhteiskuntatieteilijöitä ja historian tutkijoita pitkään. Erityisesti kiinnostuksen kohteena on ollut modernisoituminen eli nykyaikaistuminen prosessina. Nykyaikaistumisen on tulkittu tarkoittavan ainakin seuraavia asioita: teollistumista, taloudellista kasvua, kaupungistumista, koulutustason nousua, joukkoviestintää, maallistumista, yhteiskunnallista rakennemuutosta, sosiaalista liikkuvuutta, hallintaa, järjestystä, valvontaa, rationaalisuutta, tehokkuutta, suunnittelua ja tieteellisen tutkimuksen hyödyntämistä yhteiskunnallisessa suunnittelussa sekä päätöksenteossa (Berman 1982; Fornäs 1995; Gilman 2003). Mainitut prosessit ovat tuottaneet nykyajan maailman sellaisena kuin sen tunnemme.

Olemme ensisijaisesti kiinnostuneita siitä, miten modernin syntyä on käsitteellistetty. Modernisoitumisesta on monesti puhuttu ikään kuin luonnonvoimaisena yhdenmukaista kehitystä edistävänä prosessina yksilöimättä toimijoita ja toiminnan taustalla vaikuttavia tekijöitä. Nykyaika ei ole kuitenkaan syntynyt ilman tekijöitä. Tarkastelemme nykyaikaistamista toimijoiden, mentaliteettien ja ideologioiden sekä instituutioiden näkökulmasta. Korostamme kulttuuristen orientaatioiden ja yhteiskunnallisten rakenteiden sekä teknologian muuttuvia vuorovaikutussuhteita.

Modernisoitumista ovat tarkastelleet eri näkökulmista monet tutkijat (esim. Berman 1982; Calinescu 1987; Eisenstadt 1966; Fornäs 1995; Gilman 2003; Hettne 1990; Jallinoja 1991; Latham 2000; Weber 2008; 2012). Me erittelemme ilmiötä erityisesti 1950-luvun lopulla ja 1960-luvulla kulta-aikansa kokeneen modernisaatioteorian sekä sen kritiikin näkökulmasta. Tarkastelemme modernisaatioteorian soveltuvuutta Suomen talouskehityksen analyysiin. Näin ollen osallistumme historioitsijoiden ja yhteiskuntatieteilijöiden käymään keskusteluun suomalaisen yhteiskunnan nykyaikaistamisesta ja nykyaikaistumisesta. Tärkeitä puheenvuoroja kyseiseen keskusteluun viime aikoina ovat esittäneet esimerkiksi Jari Ojala, Jari Eloranta, Jukka Jalava ja Rita Asplund (2006), Pertti Haapala (2018), Juhani Koponen ja Sakari Saaritsa (2019), Petri Karonen, Nils Erik Villestrand ja Haapala (2021) sekä Pirjo Markkola, Marjaana Niemi ja Haapala (2021).

Artikkelimme tarkastelee nykyaikaistumisen teorioita. Tuomme esiin kolme tulkintaa. Ensinnäkin korostamme sitä, että muutokset yhteiskunnassa eivät tapahdu ilman toimijoita ja heidän intressejään. Toiseksi nostamme esiin evolutionaarisen tulkinnan, joka korostaa yhteistyötä kilpailun sijasta yhteiskuntaa organisoivana voimana. Kolmanneksi tarkastelemme taloustieteellistä modernisaatioteoriaa, sen kritiikkiä ja soveltuvuutta Suomen kehitykseen.

Aluksi käymme läpi modernin syntyprosessin keskeisiä teoreettisia traditioita. Keskitymme lähinnä toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan ja erityisesti Walt Rostowin vaiheteoriaan ja sen kritiikkiin. Modernisaatiokeskustelua leimasi vahva tulevaisuususkon ja konvergenssiopin mukaisesti käsitys eri maiden muuttumisesta samankaltaisiksi maallistuneiksi demokratioiksi. Toisin on käynyt, ja monet modernisaatioteorian oletukset ovat jääneet historiaan. Esitämme myös evoluutioteoreettisen tulkinnan, joka muista tulkinnoista poiketen korostaa taloudellisen ja yhteiskunnallisen kilpailun sijaan yhteistyötä. Lopuksi esitämme alustavaa pohdintaa Suomen nykyaikaistumisen historiasta. Institutionaalinen näkemys talouskehityksestä on haastanut perinteiset talusteoriat. Tutkimus on muuttunut entistä monitieteisemmäksi. Poliittisen taloustieteen näkemykset ovat rikastaneet merkittävällä tavalla olemassa olevia totuuksia.

## Nykyaikaistuminen kasvuna ja edistyksenä

Nykyaikaistuminen on yhdistetty usein ajatukseen kasvusta edistyksenä. Ajatus syrjäytti Euroopassa keskiajalla näkemyksen kasvusta syklisenä prosessina (Bury 1920). Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvalloissa joukko tutkijoita alkoi painottaa modernisoitumisen positiivisia vaikutuksia. Näkemyksestä tuli toisen maailmansodan jälkeen liberaalien yhteiskuntien kehitystä kuvaavan konservatiivisen, optimistisen ja muutoshakuisen ideologian kiteytyminen (Latham 2000).

Modernisaatioteoriaksi kutsuttua ajatusmallia kehitelleillä yhteiskuntatieteilijöillä oli tavoitteenaan systemaattinen ja tarkka malli (Gilman 2003, 5). Sen avulla ”alikehittyneitä” yhteiskuntia voitaisiin ohjata kehityksen tielle ja siten välttää poliittiseksi uhaksi nähty sosialismi ja kommunismi. Modernisaatioteoria painotti järjestystä, suunnittelua ja hallintaa. Modernisaatioteoreetikot

näkökulmistaan 1700-luvun valistuksen laajenuksena, joka voitiin viedä kehityksen varhaisissa vaiheissa oleviin yhteiskuntiin (Gilman 2003, 8).

Modernisaatioteoria oli myös ulkopoliittinen vastine sosiaaliselle modernismille hyvää tarkoittavana, teknokraattisena ja rationalisoivana ratkaisuna ongelmiin (Gilman 2003, 16). Modernisaatioteoreetikoiden ajatus nykyaikaistumisesta on hyvä erottaa 1900-luvun alkupuolen modernismista kulttuurisena suuntauksena. Järjestystä, suunnittelua ja hallintaa korostava nykyaikaistaminen eroaa selkeästi Friedrich Nietzschen, Franz Kafkan ja dadaistien modernismista Auguste Comten, Piet Mondrianin, Bauhausin, Gropiuksen ja Le Corbusierin suuntaan (Berman 1982, 26; Gilman 2003, 7). Matei Calinescu (1987; ks. myös Jallinoja 1991) on tunnistanut esteettisen ja aatehistoriallisen modernismin viidet kasvot, jotka hän on nimennyt seuraavasti: modernismi, avant-garde, dekadenssi, kitsch ja postmodernismi.

1800-luvun alkupuolella modernin ideaan sisältyi ajatus edistyksestä, luottamus tieteeseen ja teknologiaan sekä luottamus järkeen ja vapauteen ideaalina (Calinescu 1987, 41). Korostettiin eroa antiikkiin ja traditionaaliseen sekä uskontoon. Avant-gardea luonnehti kokeellisuus, vapaus, urbanismi, teknologismi, jopa anarkismi, boheemius ja surrealismi. Dekadenttia modernismia edusti esimerkiksi runoilija Charles Baudelaire. Se on lähellä myös Nikolai Tshernisevskin, Vissario Belinskin ja Leo Tolstoin venäläistä traditiota (Calinescu 1987, 199). Kitsch oli puolestaan ilmaus keskiluokan mausta. Se oli halpaa, vulgaaria, mautonta, sentimentaalista ja somaa: keskiluokkaiseen kotiin sopivaa taidetta (Calinescu 1987, 248). Postmoderni oli vastaus modernismin ”utopistisiin jäykkyyksiin” (Calinescu 1987, 282). Postmodernismi suhtautui erityisen kriittisesti universaaleihin ajatuksiin edistyksestä ja rationaalisuudesta. Calinescun (1987, 297) mukaan kirjallisuudessa postmodernismin ydintä olivat yhdysvaltalaiset beatnikit, kuten Allen Ginsberg ja Jack Kerouac.

Sisäiset jännitteet ovat leimanneet keskustelua modernista. Modernisaatioteoria kyseenalaistettiin voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. Erityisesti kehitystaloustieteen edustajat kritisoivat sitä. Strukturalistisen taloustieteen edustaja Raúl Prebisch oli sen ensimmäisiä kritikoita. Paul Baranin 1950-luvun lopun tutkimuksista versonut ja erityisesti saksalaissyntyisen André Gunder Frankin tunnetuksi tekemä uusmarxilainen riippuvuusteoria useine latinalaisamerikkalaisine edustajineen (Heinonen ja Pantzar 1993) ja historiallinen sosiologi Immanuel Wallerstein maailmanjärjestelmäteorioineen jatkoivat kritiikkiä.



Argentiinalainen Raúl Prebisch esitti kapitalistisen maailmantalouden jakautuvan yhtäältä teollistuneeseen keskukseen ja toisaalta alikehittyneeseen periferiaan. Tätä dikotomista jakoa kehittivät edelleen riippuvuusteoreetikot ottamalla käyttöön esimerkiksi semiperiferian käsitteen. Historioitsija Fernand Braudelin (1986, 43) mukaan maailmantalouden keskuksena on ollut aina voimakas, aggressiivinen, etuoikeutettu ja dynaaminen valtio, jota muut ovat pelänneet: 1300-luvun Euroopassa se oli kaupunkivaltio Venetsia, 1500-luvulla Hollanti, 1600-luvulla ja pitkään sen jälkeen Englanti, jota seurasi Yhdysvallat. Eurooppaan muodostui siis varhain talousjärjestys, jossa keskusta ympäröi melko lähellä semiperiferia ja kauempana periferia. 1300-luvun Venetsiaa ja 1500-luvun Antwerpeniä ympäröi semiperifeerinen vyöhyke, kun taas esimerkiksi Pekingin, Delhin, Istanbulin tai Moskovan ympärillä tällaista ei ollut (Braudel 1986, 48), eli semiperiferia oli pitkään eurooppalaiseen talousjärjestykseen kuulunut erityispiirre.

Järkeä, empirismää, tiedettä, universalismia, individualismia, suvaitsevaisuutta, vapautta, sekularismia ja ihmisluonnon yhtenäisyyttä korostava modernisaatioteoria oli voimakkaasti valistuksen perillinen (Gilman 2003, 30). Teorian kehittäjät edustivat eri yhteiskuntatieteitä. Harvardin yliopiston Talcott Parsonsin sosiologinen teoria, klassikot Karl Marx, Émile Durkheim ja Max Weber sekä evoluutioteoria vaikuttivat vahvasti modernisaatioteoreetikoihin. Modernisaatioteorian keskeisiä edustajia olivat sosiologit ja politiikantutkijat Seymour Martin Lipset, Gabriel Almond, Lucian Pye, David Apter, Alex Inkeles, Karl Deutsch sekä taloustieteilijät Bert Hoselitz ja Walt Whitman Rostow (Gilman 2003, 2). Viimeksi mainittu Rostow lienee edelleen tunnetuin modernisaatioteorian kehittäjistä. Rostow painotti taloudellista ulottuvuutta nykyaikaistumisen prosessissa. Esimerkiksi sosiologi ja politiikan tutkija Lipset (1959) korosti nykyaikaistumista osittain kulttuuri-sena prosessina, jossa arvot muuttuvat ja joka johtaa demokratisoitumiseen. Kyseisen prosessin ymmärtämiseksi on hyvä perehtyä tarkemmin Rostowin teoriaan taloudellisen kasvun vaiheista, jota käsittelemme seuraavaksi.

## Modernisaatioteoria ja Rostowin kasvun vaiheet

Rostow (1916–2003) toimi 1950-luvulla Massachusetts Institute of Technology -yliopiston taloushistorian professorina ja seuraavalla vuosikymmenellä Yhdysvaltain presidenttien John F. Kennedyn ja Lyndon B. Johnsonin hallinnoissa hyvin merkittävässä tehtävässä. Rostow kehitteli ideoitaan 1950-luvun julkaisuissaan ja korosti taloudellista kasvua modernisoitumisen edellytyksenä (Rostow 1952; 1956). Hän yhdisti tarkastelussaan kulttuurisen ja teknologisen determinismin (Gilman 2003, 163). 1950-luvulla talouskasvu kiinnosti laajasti kansantaloustieteilijöitä. Rostow (1962) tiivisti näkemyksensä modernisaatioteoriasta runsaasti huomiota saaneessa pääteoksessaan taloudellisen kasvun vaiheista.

Rostowin lähtökohtana oli jo yhteiskuntatieteiden klassikoille Marxille, Weberille, Durkheimille ja Ferdinand Tönniesille keskeinen perinteisen ja modernin jaottelu (Hettne 1990, 84–85). Ajatus yhteiskunnallisen kehityksen vaiheista ei ollut mitenkään uusi. 1800-luvun ajattelijoista edellä mainittujen lisäksi Johan Wilhelm Snellmaniin vaikuttanut taloustieteilijä Friedrich List sekä saksalaisen historiallisen taloustieteen edustajat, kuten Bruno Hildebrand ja Werner Sombart, olivat omaksuneet ajatuksen talouskehityksen vaiheista 1700-luvun yhteiskuntateoreetikoilta (Heikkinen ym. 2000, 71; Schumpeter 1986, 505). Myös Adam Smith kehitteli ajatustaan kehityksen vaiheista 1750-luvulla samaan aikaan ranskalaisen fysiokraatin, Anne Robert Jacques Turgot'n kanssa (Meek 1977).

Rostowin (1962, 11–21) mukaan yhteiskunnat kehittyvät viiden vaiheen kautta heimojen tai klaanien perinteisestä maatalousyhteiskunnasta (*traditional society*) siirtymä- (*precondition of take-off*) ja irtaantumisvaiheeseen (*take-off stage*) kautta noin neljänkymmenen vuoden kuluttua seuraavaan kypsymisvaiheeseen (*drive to maturity*) ja lopulta laajan joukkokulutuksen vaiheeseen (*age of high mass consumption*). Hän nimittää perinteisiksi yhteiskunniksi kaikkia Isaac Newtonin aikaa edeltäneitä yhteiskuntia Kiinan dynastiat, Lähi-idän kulttuurit ja keskiajan Euroopan mukaan lukien. Ensimmäiset siirtymävaiheen yhteiskunnat syntyivät 1600- ja 1700-luvun Länsi-Euroopassa, missä modernia tiedettä alettiin soveltaa maailmanmarkkinoiden laajentuessa. Pankkien perustaminen, pääomien liikkuminen ja erityisesti investointien lisääntyminen kuljetus- ja liikenneinfrastruktuuriin sekä muita kansakuntia kiinnostavaan alkutuotantoon edistävät kehitystä (Rostow 1962, 14–15). Myös tehokkaan ja keskitetyn kansallisvaltion luominen luo edellytyksiä irtaantumisvaiheeseen siirtymiseksi.

Irtautumisvaiheessa taloudellisesta kasvusta tulee yhteiskunnan normaali tila. Rostowin (1962, 16–17) mukaan Iossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa, Kanadassa ja muutamissa Länsi-Euroopan maissa tekniikan kehitys oli irtaantumisvaiheen tärkeimpiä tekijöitä. Iso-Britannia saavutti irtaantumisvaiheen jo vuoden 1783 jälkeisenä kahtena vuosikymmenenä, Ranska, Belgia, Yhdysvallat ja Saksa 1800-luvun puolivälin tienoilla, Ruotsi ja Japani 1870-luvun jälkeen ja Kanada sekä Venäjä 1800-luvun lopulla (Rostow 1962, 56). Suomea Rostow ei mainitse teoksessaan, ja muutenkin Ruotsi edustaa hänen tarkastelussaan ainoana Pohjoismaita. Akateemikko Eino Jutikkala (1962, 61; 1968, 208) arvioi Suomen irtaantumisvaiheeksi 1860- ja 1870-luvun.

Jutikkalan arviolle on hyviä perusteita, sillä aikakautta leimasi kaupungistuminen, metsänhoito oli edistynyt merkittävästi, sahateollisuus laajeni ja kehittyi teknisesti, vuonna 1879 toteutettiin elinkeinovapaus ja kansalaisyhteiskunnan toiminta oli alkanut vilkastua kansalaisjärjestöjen perustamisen myötä (ks. Alapuro ym. 1987; Hjerppe 1988). 1860-luvulla Suomi oli saanut oman rahayksikkönsä ja valtiopäivätoiminta oli aloitettu pitkän tauon jälkeen. Voidaan siis väittää, että taloudellisen kehityksen institutionaalinen ympäristö oli kehittynyt entistä suotuisammaksi. Matti Peltosen (1992) mukaan tärkeä muutos tapahtui, kun maaseudulla siirryttiin viljataloudesta kohti lypsykarjavaltaista maataloutta. 1860-luvun nälkävuodet olivat osoittaneet riskit, jotka liittyivät sään muutoksiin ja satovaihteluihin.

Rostowin (1962, 58) mukaan irtaantumisvaiheessa investointi- ja säästämisaste kohosivat selkeästi jopa kymmeneen prosenttiin kansantulosta, yksi tai useampi teollisuuden haara kasvoi nopeasti, institutionaalinen ympäristö suosi irtaantumisen mahdollistamia kasvumahdollisuuksia, teknologiat levisivät talouden eri sektoreille ja uudet elinkeinot laajenivat. Rostow myöntää myös eliittien roolin ja tuo esiin, että taloustieteilijät ovat tunnustaneet Weberin (1980) korostaman protestanttisen etiikan roolin talouden kasvulle ja kehitykselle. Hän ei kuitenkaan viittaa Weberin klassiseen tekstiin vaan Nicholas Kaldorin (1954) artikkeliin esimerkkinä. Tosin Kaldor (1954, 67), yksi merkittävimmistä Cambridgen koulukunnan taloustieteilijöistä, ei myöskään mainitse Weberiä vaan viittaa yleisemmin protestanttisen etiikan merkitystä painottaneisiin taloushistorioitsijoihin ja sosiologeihin.

Kypsymisvaiheessa merkittävää osaa yhteiskunnan ”voimavaroista on alettu käyttää hyväksi (sillä hetkellä) uudenaikaista tekniikkaa soveltaen” (Rostow

1962, 83). Irtaantumisvaiheessa johtaneiden talouden sektorien rinnalle tulee uusia nopeasti kasvavia sektoreita. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa rautateiden kehityksellä oli suuri merkitys. Sen myötä teräs- ja konepajateollisuus pääsivät merkittävään kasvuun. Rostowin (1962, 84) mukaan Iso-Britannia saavutti kypsyyden vuoteen 1850 mennessä, Yhdysvallat 50 vuotta myöhemmin, Saksa ja Ranska vuonna 1910, Ruotsi vuonna 1930 ja Japani vuonna 1940. Venäjä ja Kanada saavuttivat kypsymisvaiheen vasta vuonna 1950.

Kypsyysvaihetta seuraa Rostowin teoriassa laajan joukkokulutuksen aika-kausi, jossa kansakunnat pyrkivät ensinnäkin käyttämään entistä enemmän voimavarojaan sotilaallisiin ja ulkopoliittisiin tarkoituksiin. Tämä pätee varmasti suurvaltoihin ja vaurastuneisiin väkirikkaisiin kansakuntiin pienten maiden joutuessa sopeutumaan. Toiseksi panostetaan entistä enemmän suhdannevaihtelujen tasoittamiseen, tulonjaon tasaamiseen, sosiaaliturvaan ja työajan lyhentämiseen (Rostow 1962, 103). Kolmanneksi kulutustavarat, palvelut ja kestokulutushyödykkeet tulevat entistä laajempien kansanjoukkojen saataville. Rostowin arkkityyppi joukkokulutuksen yhteiskuntana on Yhdysvallat, jonka hän arveli tulleen laajan joukkokulutuksen vaiheeseen jo 1920-luvulla. Hänen mukaansa (Rostow 1962, 107–109) johtavia sektoreita olivat autotuotanto, esikaupunkirakentaminen ja kestokulutushyödykkeiden leviäminen entistä useampien kuluttajien saataville. Kuluttajakansalaisen synty ajoittui varsinaisesti toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan (Cohen 2003).

### **Vaiheteorian kritiikki: Shmuel Eisenstadt**

Imperiumien syntyä, elämää ja kuolemaa käsittelevistä tutkimuksista tunnettu israelilainen sosiologi Shmuel Eisenstadt (1964; 1966; 1974; 1980) on kritisoinut rostowilaisia vaiheteorioita erityisesti siitä, että niissä oletetaan kehitys lineaariseksi ja yleispäteväksi. Vaihesiirtymät ovat olleet hyvin erilaisia eri historian vaiheissa ja sivilisaatioissa. Eisenstadtin mukaan Weberin kulttuurinen tai Marxin taloudellinen determinismi yksinkertaistavat kehitystä palauttaessaan muutokset protestanttisen kulttuuriin tai teknotalouden läpimurtoon. Kulttuuriset orientaatiot ja yhteiskunnalliset

rakenteet kehittyvät vuorovaikutuksellisesti ja dialektisesti. Sivilisaatioiden evoluutiota ei voi selittää olettamalla poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten muutosten etenevän tasatahdissa.

Vielä 1900-luvun alun aikalaisdiagnooseissa evoluutiolle oli tapana antaa edistyksen (tai perikadon) merkitys. Luonnontieteellistä käsitystä mukaillen kilpailu ja ”luonnonvalinta” nähtiin tärkeimpänä yhteiskuntaa organisoiavana voimana. Universaalien ja lineaarisen kehityksen näkökulmaa alettiin kuitenkin kritisoida toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina (Eisenstadt 1980). Paradoksaalisesti samaan aikaan poliittiset toimijat tarjosivat ”kehitysmasongelman” ja alikehityksen ratkaisuksi länsimaista ”niukkuudesta runsauden yhteiskuntaan” -kehitysmallia. Kuvaavasti esimerkiksi New Yorkin vuosien 1964–1965 maailmannäyttelyssä vastakkain aseteltiin polynesiaiset tanssijat ja General Electricin ja Disneyn tulevaisuuskuvat (kuvat 1 ja 2).



KUVA 1. MAAILMANNÄYTTYESSÄ OLITAPANA ESITTÄÄ VIERAITA JAVÄHEMMÄN KEHITTYNEITÄ KULTTUUREITA OMILLA OSASTOILLAAN. POLYNESIALAISTEN NAISTEN TANSSESITYKSET OLIVAT JATKOA AIKAISEMPIEN MAAILMANNÄYTTYESSÄ, JOISSA ESIMERKIKSI SAAMELAISILLA OLIT OMA OSASTONSA. (NEW YORK WORLD'S FAIR 1965 OFFICIAL GUIDE 1965, 46.)



KUVA 2. NEW YORKIN MAAILMANNÄYTTelyn SUURET YRITYKSET, KUTEN GENERAL ELECTRIC JA GENERAL MOTORS MÄÄRITTELVÄT EDISTYKSEN SUUNTAA OMIEN INTRESSIENSÄ MUKAISESTI. JÄTTIYRITYSTEN ROOLI OLI SELVÄ JO VUODEN 1933 CHICAGON MAAILMANNÄYTTelyssä, JONKA TEEMANA OLI “CENTURY OF PROGRESS”. (NEW YORK WORLD’S FAIR 1965 OFFICIAL GUIDE 1965, 55.)

Rostowin ajatus irtaantumisesta alikehityksen kiertestä edustivat puhtaimmillaan kehitysoptimismia, jossa talous on primääri muutosvoima. Eisenstadt (1974, 232) kutsuu konvergenssiteoriaksi ajatusta, jonka mukaan kehitys etenee kaikissa maissa samalla tavalla teollistumisen, kaupungistumisen ja sosiaalisen liikkuvuuden lisääntymisen myötä. Lipsetin (1959) tapaan modernin ekspansioon ajateltiin näkyvän paitsi taloudellisen kasvun ja demokratian muodossa niin myös esimerkiksi kansalaisten kykynä asettua toisten asemaan.

Valistuksen ajatukset esimerkiksi vallan kolmijaosta tai demokraattisista instituutioista ovat realisoituneet vain osassa maailman maita. Esimerkiksi Kiinan modernisaatiokehitys on ollut täysin erilaista. Eisenstadtin mukaan siirtymät traditionaalisista yhteiskunnista moderneiksi valtioiksi ovat ymmärrettävissä vain, jos tunnistetaan institutionaalisten rakenteiden ja kulttuuristen orientaatioiden (mentaliteetti, ajan henki ja niin edelleen) erityisyys ja historiallisesti muuttuvat vuorovaikutussuhteet. Yksilöiden ja kollektiivisten toimijoiden ja usein myös eliitin rooli on toimia rakenteellisten ja kulttuuristen



kenttien välittäjinä. Koskaan muutos ei ole täydellinen, ja esimerkkinä vanhan tradition säilymisestä voidaan nähdä nykypäivässä elävät kuningaskunnat traditioineen.

Kuten myöhemmin esitämme, 1980-luvun Suomen ripeää ”siirtymää markkinatalouteen” yhden hallituskauden aikana leimasi se, että vapaiden markkinoiden ajatuksia oli valmisteltu jo vuosikymmeniä aikaisemmin muassa tieteellisissä aikakauskirjoissa. Uudet ajatukset leviävät usein keskustelusta periferiaan, ja Suomen tapauksessa tämä tapahtui muun muassa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n ja muiden kansainvälisten instituutioiden välityksellä. 1980-luvun kansainvälisessä talouspoliittisessa keskustelussa painopiste siirtyi markkinoiden säätelystä markkinoiden vapauttamiseen (esim. *Positive Adjustment*). 1970-luvulla valtavirtaa edustaneen ja kehittyvien maiden tarpeita korostaneen uuden kansainvälisen taloudellisen järjestyksen (*New International Economic Order*) sijasta puhuttiin deregulaation tarpeesta. Ajatusten globaalia liikettä tutkineet Barbara Czarniawska ja Bernward Joerges (1996) korostavat Eisenstadtin tapaan dialektiikkaa, jonka mukaan sosiaalinen ja teknologinen tai materialistinen ja idealistinen eivät ole erotettavissa toisistaan. Yksinkertaistetusti voisi sanoa, että ajatuksen tai instituution siirto paikasta toiseen edellyttää ajatuksen kielellistä yleistämistä ja abstrahointia eli kodifointia. Vastaavasti uudessa kulttuurikontekstissa ajatus konkretisoidaan ja räätälöidään eli dekodifoidaan sopivampaan muotoon. Ideat saavat usein materiaalsen olemuksen tällaisissa prosesseissa. ”Käännöstyössä” eliitillä on usein keskeinen rooli.

Yhteiskunnalliseen muutokseen tai muuttumattomuuteen johtavia mekanismeja ei pidä pelkästään olettaa, vaan ne pitää myös tunnistaa sekä empiirisesti että teoreettisesti. Eisenstadtin (1964) mukaan suurien imperiumien ja sivilisaatioiden evoluutio voidaan tulkita kahden erilaisen mutta toisistaan riippuvan prosessin, kehittyvän työnjaon (differentiation) ja integraation yhteisvaikutuksena. Työnjaon syventyminen viittaa autonomisten ja organisatoristen (ala-)järjestelmien, sellaisten kuin liike-elämä, ammattikunnat tai uskonnolliset lahkot, kehittymiseen, laajentumiseen ja institutionalisoitumiseen. Työnjaon eteneminen johtaa autonomiaan pyrkivien osien välisiin konflikteihin ja yhteen hankautumisiin. Tätä varten tarvitaan kurinalaistavia integraatiotoimenpiteitä, esimerkiksi koordinaatiota symbolisten järjestelmien, kuten uskontojen, tai säätelyn eli lakien muodossa.

Yhteiskunnan ja talouden organisaatiolla on usein taipumus kasvaa, jäykistyä ja rakentaa itselleen suojamekanismeja ja erilaisia palomuuureja autonomiansa suojaksi. Eisenstadt (1964) näkee integraation resurssikilpailun välttämättömänä ratkaisuna ja seurauksena. Tarjoamme vaihtoehdon tälle evoluutiotulkinnalle. Kilpailun pakotetun integraation sijaan nykyaikaistuminen voidaan nähdä yhteistyön ja autonomisten osajärjestelmien yhteen kasvun näkökulmasta. Esimerkiksi yrityksen tai toimialan vakiintumisen ja ennustettavuuden lisääntyminen usein edistää erilaisten yhteistyöverkostojen syntyä. Myös syntyneille verkostoille on ominaista institutionalisoituminen ja vakiintuminen. Tuloksena voi olla kokonainen toimiala ja ekosysteemi, joka omalla ennustettavuudellaan tukee uusien yritysten ja toimialojen syntyä.

Yhteiskuntatieteen klassikoiden, esimerkiksi Weberin, Thorstein Veblenin, Joseph Schumpeterin ja John Kenneth Galbraithin mukaan organisaatioiden rutinoituminen ja jäykistyminen on usein instituutioille tyypillistä. Liian pitkälle viety rationalisoituminen ja byrokratisoituminen voi olla kaiken kehityksen loppu (esim. Galbraith 1967; Schumpeter 1911; Veblen 1904). Elämän syntyyn keskittyvät evoluutionäkökulmat näkevät organisaatioiden jäykistymisen ja ennustettavuuden lisääntymisen kaikkea muuta kuin haitallisena lopputilana, pikemminkin välttämättömänä uusien toiminnallisten kokonaisuksien synnylle.

### **Modernisoituminen: evoluutioteoreettinen tulkinta**

Yleinen evoluutioteoria (*general evolution theory*) pyrkii analysoimaan ja yleistämään fysikaalisten, biologisten ja yhteiskunnallisten systeemien kehitystä kohti yhä kompleksisempia rakenteita. Tällainen näkökulma täydentää edellä esitettyjä modernisaatioteorioita korostamalla yhteistyötä kilpailun sijaan (Khalil ja Boulding 1996). On huomionarvoista, että esimerkiksi kilpailua korostavan peliteorian isä John von Neumann viimeisinä 1950-luvun elinvuosinaan kääntyi korostamaan yhteistyön merkitystä pohtiessaan itse itseään tuottavien koneiden ja keinoitekoisen yhteiskunnan (*artificial society, biogenesis*) syntyä (ks. Bhattacharya 2021, 225–280). Modernisaatioteorioille elämän syntyä kuvaavat evoluutiotulkinnat voivat tarjota virikkeitä.



Luonnossa vallitsee perusrakenteiden standardisoitumisen tendenssi. Suunta on kohti yhä kompleksisempia kokonaisuuksia. Atomi-, molekyyli- ja solurakenteet ovat silmiinpistävän säännöllisiä ja stabiileja. Monille luonnon entiteeteille näyttää olevan yhteistä se, että ajan myötä ne kykenevät uusintamaan itseään yhä täydellisemmin ja tarkemmin (Csanyi 1989). Esimerkiksi yksisolujen eliöiden rakenteet, niiden uusiutuminen ja keskinäiset interaktiot olivat evoluution alkuvaiheessa hyvin satunnaisia ja muuntelukykyisiä. Ajan myötä solurakenteet ovat yhdenmukaistuneet ja tietyt keskinäissuhteet, esimerkiksi ytimen ja suojaavan kuoren suhde, vakiintuivat. Samalla solut myös alkoivat osallistua yhä laajempiin ympäristönsä kemiallisiin prosessikokonaisuuksiin. Eisenstadt kuvaisi tätä prosessia työnjaon syventymiseksi.

Varhaiset solut toimivat solujen kokoelmissa jatkuvasti muuntuviissa työnjaon rooleissa. Hiljalleen nämä kokoelmat muuntuivat yhä pysyvämmiksi yhteistyörakenteiksi ja vakiintuivat lopulta monisoluisiksi organismeiksi. Toisin sanoen pysyvien “solurakenteiden” synty mahdollisti yhä korkeamman tason integraatioiden synnyn. Solujen tapauksessa monisolujen eliöiden syntyminen oli puolestaan edellytys sille, että elämä siirtyi merestä maalle. Olosuhteet maalla olivat huomattavasti vaativammat kuin meressä. Osa soluista erikoistui metabolismiin eli aineenvaihduntaan ja osa suojaamiseen (iho). Yksisolujen eliöiden solut ovat generalisteja verrattuna kehittyneempien monisolujen työnjaollisesti eriytyneisiin specialistisoluihin.

Voisi ajatella, että hyvin samanlainen kehitys näkyy myös talouden modernisoituessa kohti yhä kompleksisempia, kestävämpiä, laaja-alaisempia ja usein hierarkkisempia kokonaisuuksia. Toimialojen synnyn takana voi olla pienten yritysten keskinäinen integroituminen kokonaisiksi itse itseään uusintaviksi verkostomaisiksi ”ekosysteemeiksi” (Pantzar ja Csanyi 1991; Pantzar 1992). Pienten yritysten yhteistyö voi muuntua myös laajoiksi korporatioiksi, kuten tapahtui rautateille ja pankeille 1800-luvun Yhdysvalloissa. Alfred Chandler (1977) kertoo klassikkoteoksessaan *The Visible Hand*, kuinka 1800-luvun puolivälin jälkeen yritykset ja toimialat kehittyivät ja kasvoivat toinen toisiaan kirittäen ja rakentaen. Rostowin mukaan Yhdysvallat irtaantui tässä vaiheessa traditionaalisen talouden pysähtyneisyydestä. Evoluutioteoreettisesti voidaan ajatella, että uusien yritysten, toimialojen ja kokonaisten kansantalouksien

kehityksen mahdollisti aikaisempien sukupolvien (yksilöiden, yritysten, toimialojen) tuottama ennustettava ja laadukas toiminta.

Ensimmäiset Yhdysvaltain teollistumisen vaiheet ilmenivät jo 1800-luvun alkupuolella, kun paljolti Englannin kehitystä jäljitellen alettiin tuottaa aseita ja vaatteita aikaisempaa isommassa mittakaavassa. Vuosisadan puolivälissä alkoi rautateiden laajentumisen aika ja tähän liittyen viestintävälineiden tarve kasvoi. Myös pankkitoiminta kehittyi rautateiden integroidessa maan eri osat.

Ajan myötä yksilöiden ja pienten yritysten verkostot vakiintuivat kokonaisiksi toimialoiksi ja vakiintuneiksi verkostoiksi (Beniger 1986; Chandler 1977; Douglass 1971; White 2012). Itsenäiset pienet pankit kykytyivät yhä enemmän toisiinsa ja lopulta integroituvat koko Yhdysvaltain talouden kehitystä muokkaaviksi korporatioiksi. Rautateillä kehitys oli hyvin samantilaista. Rautatieyhteys Atlantin rannalta Tyynenmeren rantaan tuli kuitenkin mahdolliseksi vasta siinä vaiheessa, kun yksittäisillä raideosuuksilla noudatettiin samoja byrokraattisia periaatteita liikenteen ohjaamisessa, aikataulutamisessa ja raidelevyksissä. Yhdysvallat olikin aktiivinen kansainvälisessä yhteistyössä, kun yhtenäisistä aikavyöhykkeistä sovittiin. Ennen yhtenäisiä aikavyöhykkeitä Yhdysvalloissa junaonnettomuudet olivat yleisiä.

Rautateiden ja jakelujärjestelmien kehityksen myötä Yhdysvalloista tuli yhtenäinen markkina-alue, joka taas edisti esimerkiksi yhtenäisen lainsäädännön kehittämistä, yhä suurempien yritysten syntyä ja uudenlaista liikkeenjohtoaajattelua. Lennätin ja sittemmin puhelin olivat olennaisia viestintävälineitä rautateiden levitessä koko mantereen kattavaksi. Rautatieverkoston laajenemisen myötä myös maatalouskauppa ulottui yhä kauemmaksi maatioista. Chicagosta tuli tärkeä risteysasema, jossa myös kehitettiin ensimmäiseksi raaka-aineiden futuurikaupat. Rautatiet kehittyessään mahdollistivat myös teräksen, kemiallisten tuotteiden ja öljyn valtakunnan kattavan kaupan ja autoteollisuuden synnyn.

Kiinnostavaa tällaisessa kehityksessä on se, kuinka tietyt toimialat tuottavat itse oman tuhonsa siemenet. 1900-luvulla rautateiden merkitys väheni autoliikenteen yleistymisen myötä. Kyky siirtää massiivisesti raaka-aineita paikasta toiseen oli autoteollisuuden synnylle ensiarvoisen tärkeää.

## Modernisaatioteoria ja Suomen talouskehitys

Rostowin modernisaatioteorian vaiheet ovat tunnistettavissa monen maan talouskehityksessä viimeisen 150 vuoden ajanjaksoa tarkasteltaessa. Siitä ei kuitenkaan voida päätellä, että esimerkiksi modernisaatioteoriaan kohdistunut kritiikki ei olisi varteenotettavaa. Arvostelua kohdistettiin teorian universalismiin ja ajatukseen yhteiskuntien konvergenssista modernisoitumisen myötä. Kansainvälisessä keskustelussa modernisaatioteoriaan myönteisesti suhtautuvat tutkijat ehdottivat modernin ja modernisoitumisen erottamista toisistaan (Bendix 1967) sekä mahdollisuutta modernin ja traditionaalisen esiintymiseen rinnakkain (Gusfield 1967).

Moderni valtio perustui pitkälti kolmeen tekijään: pysyvään armeijaan, valtakeskukseen ja valtiolliseen verotukseen (Ylikangas 1990, 174). Nämä elementit kehittyivät laajasti Keski- ja Länsi-Euroopassa sekä myös Ruotsissa 1500- ja 1600-luvuilla. Samoihin aikoihin eli nimenomaan 1600-luvulla eurooppalaisen maailmantalouden keskus siirtyi lopullisesti Välimeren piiristä aikaisemmin perifeeriseen pohjoisempaan Eurooppaan Hollannin Amsterdamiin (Braudel 1986, 83). Hollantilaisten menestyksen takana oli merenkulku ja palvelut, kuten kaupankäynti, varastointi ja pankkiiritoiminta, joita tukivat tiheä kaupunkiverkosto sekä tehokas maatalous.

1600-luvulla Euroopan periferiaa olivat Skotlanti, Irlanti, Skandinavian maat ja Hampurista Venetsiaan ulottuvan linjan itäpuolinen Eurooppa sekä Rooman eteläpuoleiset alueet. Suomen emämaa ja protestantismin johtava puolustaja Ruotsi onnistui rakentamaan lyhyen Itämeren herruuden 1600-luvulla. Tervamonopolin romahdus ja lopulta 1700-luvun alun sota Venäjää vastaan päätti Ruotsin suurvalta-aseman (Kuisma 2024, 55–56). 1700-luvun puolivälissä varhaiskapitalismin esiin murtautuminen johti uuteen kehitykseen pois harvainvaltaisesta ja hyvin eriarvoisesta yhteiskunnasta kohti myöhempää elintason paranemista (Ylikangas 1986, 90–91). Vuoden 1809 jälkeisen venäläismiehityksen jälkeinen autonominen Suomi oli vielä vääjäämättä Euroopan periferiaa.

Tietoisuus perifeerisyydestä oli 1800-luvun Pohjoismaissa vahvaa, mutta kansakunnissa syntyi pyrkimys päästä modernin teknologian avulla nyky-aikaisiksi kansakunniksi ja eroon pysähtyneestä rahvaan kulttuurista (Löfgren 1993, 38). 1800-luku merkitsi monissa Euroopan maissa kansallisuusaatteen

nousua ja kansallisen identiteetin etsintää. 1700-luvun jälkipuolen suuren teollisen vallankumouksen mainingit alkoivat näkyä myös Suomessa kaup-pakapitalismin muuttuessa vähitellen teolliseksi kapitalismiksi 1800-luvun kuluessa. Suomen voidaan tulkita muuntuneen vähitellen periferiasta semi-periferian kautta osaksi globaalia keskusta viimeisen sadan vuoden aikana. Kuten olemme aiemmin todenneet, Suomi saavutti irtaantumisvaiheen 1860- ja 1870-luvulla eli noin 80 vuotta Isossa-Britanniassa 1700-luvun puolivälissä tapahtuneen ensimmäisen teollisen vallankumouksen jälkeen.

Kaupallisesti ylivoimaisesta ja ensimmäiset kansalliset sisämarkkinat kehittäneestä Isosta-Britanniasta tuli 1780-luvun alussa eurooppalaisen maailmantalouden kiistaton johtava talusmahti Lontoo keskuksenaan (Braudel 1986, 43, 332). 1600-luvulla parlamentin rooli oli vahvistunut, ja vuonna 1694 maahan perustettiin yksi maailman ensimmäisistä keskuspankeista, Bank of England, vuoden 1688 Mainion vallankumouksen jälkeen (North 1990, 138–139). Teknisten innovaatioiden, tehostuneen tuotannon ja laajojen kauppayhteyksien avulla Iso-Britannia kehittyi ensimmäistä teollista vallankumousta seuranneen parinkymmenen vuoden aikana irtaantumisvaiheeseen ja lopulta kypsymiseen 1800-luvun puolivälissä. Vuosisadan loppupuolella Iso-Britannia laajensi imperiumiaan, kunnes maailmantalouden keskus siirtyi lopulta 1900-luvulle tultaessa Yhdysvaltoihin ja New Yorkiin.

Isolle-Britannialle ja Yhdysvalloille yhteinen piirre on se, että niissä onnistuttiin luomaan taluskehitykselle suotuisat instituutiot. Daren Acemoglu ja James Robinson (2013, 75–99) ovat osoittaneet, että ihmisille vaikutus- ja vaurastumismahdollisuuksia tarjonneita inklusiivisia instituutioita luoneet maat ovat menestyneet taloudellisesti ja vaurastuneet. Vastaavasti ekstraktiivisten instituutioiden maissa vauraus on kasautunut lähinnä eliitin käsiin. Poliittisesti inklusiivisten instituutioiden tulee olla sekä riittävän keskitettyjä että moniarvoisia. Avoin yksityinen omistusoikeus on talouden inklusiivisten instituutioiden tärkein ominaisuus. Ekstraktiiviset instituutiot johtavat taloudessa puolestaan riistotalouteen tai komentotalouteen. Myös Suomen suotuisaan yhteiskuntakehitykseen juuri inklusiiviset poliittiset ja taloudelliset instituutiot ovat tarjonneet perustan. Inklusiivisten instituutioiden maissa kansalaiset ovat voineet itse vaikuttaa yhteiskunnan toimintaan ja myös omaan menestykseensä. On helppo yhtyä Risto Alapuron (2019, 235) arvioon, jonka

mukaan Suomen eliiteillä on ollut intressi edistää inklusiivisten taloudellisten instituutioiden kehitystä ja ottaa huomioon myös teknologia ja sivistys.

On perusteita väittää, että Suomi tuli kypsymisvaiheeseen 1950-luvulla edellisen vuosikymmenen sotien ja vaikeiden vaiheiden jälkeen. Vuosikymmenen alussa vielä yli neljäkymmentä prosenttia suomalaisista sai elantonsa maa- ja metsätaloudesta, teollisuuden osuus oli vajaa kolmannes ja palveluiden runsas viidennes. Neuvostoliitolle maksettavat sotakorvaukset pakottivat panostamaan metalli- ja konepajateollisuuteen entistä enemmän. Myös vähittäiskauppa laajeni, myymäläverkostoa kasvatettiin ja henkilökuntaa palkattiin palvelemaan kuluttajia, mutta myös maailmalla yleistynyt itsepalvelu teki tuloaan (Heinonen 1998, 251). Vaikka kulutusmahdollisuudet olivat vielä kohtalaisen niukkoja, säästäväisyys oli kunniaa ja tavoitesäästäminen oli välttämätöntä, mainonta laajentui ja koteihin uskallettiin jo hankkia ensimmäisiä kotitalouskoneita helpottamaan perheenemäntien työtä (Heinonen 2013, 21–22). Nykyaikaisen kulutusyhteiskunnan läpimurto lähestyi kuluttajien ostovoiman kasvaessa ja yhteiskuntarakenteen alkaessa muuttua. 1960-luku oli suuren rakennemuutoksen vuosikymmen.

Suomi saavutti tällaisen nykyaikaisen kulutusyhteiskunnan ja myös runsauden yhteiskunnaksi luonnehditun (Galbraith 1957) aseman 1960-luvun suuren rakennemuutoksen myötä. Silloin kaupunkimaisissa oloissa asuvien suomalaisten osuus ohitti maaseudulla asuvien ja teollisuustyötä tekevien osuuden sekä maataloudessa työskentelevien osuuden, työaika alettiin lyhentää, nuoriso rynnisti yliopistoihin opiskelemaan ja yksityisautot sekä televisiovastaanottimet tulivat yhä useampien suomalaisten ulottuville. Nuorison oma populaarikulttuuri, naisten vapautusliike ja rauhanliike sekä poliittiset protestit esimerkiksi Vietnamin sotaan olivat ajan ilmiöitä.

1980-luvulla kulutus demokratisoitui Suomessa. Alettiin puhua kaupunkikulttuurista ja melkein kuka tahansa saattoi alkaa nauttia aikaisemmin eliitille kuuluvista eduista, kylpylälomista, etelän lomakohteista ja golfin kaltaisista urheilulajeista. Vuosikymmenen puolivälin lyhyessä ajanjaksossa Harri Holkerin ”hallitun rakennemuutoksen hallitus” lakkautti hinta- ja tuontisääntelyn tarpeisiin perustetut Elinkeinohallituksen ja Lisenssiviraston. Samalla myös esimerkiksi energia-, tele- ja rahamarkkinat vapautettiin markkinavoimille. Dereгуlaatio-retoriikka oli kaikilla eri markkinoilla hyvin samanaista, ja esimerkiksi pääministeri Holkeri toimi samanaikaisesti monella eri

foorumilla. Ulkomaalaisten omistus suomalaisiin yrityksiin sallittiin, korkosäännöstelystä luovuttiin ja lopulta myös palvelusektorin tuotanto saatettiin veronalaiseksi. Taloudellinen eliitti oli käynyt keskustelua korkosäätelyn haitoista jo vuosikymmeniä ennen tätä. Sama pätee liikevaihtoveroon, jonka muuttamista arvonlisäveroksi perusteltiin 1980-luvun lopulla erityisesti vientisektorin kilpailukyvyyn parantamisella (ks. Lassila 1958). Talouseliitillä oli keskeinen rooli ilmapiirin muokkaamisessa kuten myös institutionaalisten muutosten nopeassa toteuttamisessa.

Talouden evoluutiossa tai modernisoitumisessa ei ole kyse pelkästään kilpailusta vaan myös yhteistyön kehittymisestä yhä laajemmiksi ja pitkäkestoisemmiksi kokonaisuuksiksi jopa tuotteiden hinnoittelun alueella (Kallioinen 2019; Ylönen 2021). Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana esimerkiksi työnantajien ja ay-liikkeen yhteisillä ponnistuksilla on ollut vaikutuksensa hyvinvointivaltion, esimerkiksi eläkejärjestelmän, kehitykseen. Suomen kontekstissa erityisesti metsäteollisuus ja pankit ovat toimineet integroivana voimana aina 1990-luvulle asti (Kuisma 2024). Tätä kuvaa hyvin vielä 1980-luvulla yleisesti käytetty toimialarationalisointi-sana. Sellaiset metsäteollisuuden kartellit kuin esimerkiksi Finnpap tai Converta jouduttiin lopettamaan Euroopan unionin liittymisen yhteydessä. Modernin kilpailulainsäädännön vastaista ajattelua tai toimintaa ei enää sallittu.

Eisenstadtin mukaan eri yhteiskuntamuodoissa keskuksen ja periferian suhteen vaihtelulla on tärkeä rooli. Modernisaatioprosessi on hyvin erityinen vaikkapa duaalitaloudessa, jossa eliitti elää globaalia kapitalismia ja kansa erityksessä omaa paikallista elämäänsä. Anders Chydeniuksen mukaan Hollannin 1700-luvun menestys perustui siihen, että siellä kaupungin ja maaseudun raja ei ollut lainkaan yhtä selvä kuin sen naapurimaissa (Jonasson ja Hyttinen 2012). Voisi ajatella, että Suomessa metsäomistuksen laaja maantieteellinen ja sosiaalinen jakauma oli keskeinen selitys sille, että 1930-luvun lamasta selvittiin nopeammin kuin monessa muussa maassa. Yhtä lailla 1870-luvun traditionaalista yhteiskunnasta irtaantuminen oli ymmärrettävissä metsän vientitulojen kanavoitumisena maaseudun väestölle ja sitä kautta myös kulutuskysynnän elpymisessä. Samaan aikaan esimerkiksi Stockmannin tavaratalo alkoi kehittyä ripeästi, kun myös maaseudun asukkaista tuli kuluttajia. Saksasta aluksi Nuutajärven lasitehtaan palvelukseen tullut Georg Franz Stockmann on erinomainen esimerkki siitä, kuinka muualta tullut eliitti on muokannut Suomen

nykyaikaistumista (Kuisma 2009). Hänen aikanaan ja ansioistaan Helsinkiin syntyi Suomen ensimmäinen mannermainen tavaratalo. Osa kaupasta käytiin vaihtokauppana. Rahatalous löi läpi lopullisesti vasta 1920– ja 1930-luvuilla.

### **Suomi 100: periferiasta moderniksi oikeusvaltioksi ja hyvinvointiyhteiskunnaksi**

Artikkelimme tavoite on korostaa sekä nykyaikaistamisen että modernisaatio-teorioiden taustalla olevia toimijoita. Lähtökohtamme on se, että myös tekstit ovat toimijoita (Czarniawska ja Joerges 1996). Esitämme myös alustavaa ja uudenlaista evolutionaarista pohdintaa yhteiskunnan ja talouden organisoinnista enemmän yhteistyön kuin kilpailun kautta. Lopuksi asetamme Suomen kehityksen rostowilaiseen kehikkoon. Jatkossa aiomme pohtia enemmän sitä, kuinka tuotannon ja kulutuksen suhde on historiallisesti muuttunut. Suomi oli vielä 1950-luvulla tuotantovetoinen. Lähes kaikki markkinoille tulevat hyödykkeet myytiin loppuun. 2000-luvulle tultaessa kulutus ja siihen liittyvät kulttuuriset muodot, kuten esimerkiksi sosiaalinen media, ovat yhä enemmän määritelleet tuotantoa ja markkinoiden kehitystä. Tausta tälle muutokselle on kuitenkin pitkän aikavälin kehitys.

Suomen kehitys Ruotsin alusmaasta ja Venäjän periferiasta semiperiferiaksi ja lopulta moderniksi oikeusvaltioksi laajoine poliittisine oikeuksineen ja vakaine instituutioineen parinsadan vuoden kuluessa on kiistatta menestystarina. Valtiopäivät, kunnallinen itsehallinto, yhdistymisvapaus ja elinkeinovapaus loivat pohjan, jolle maamme nykyaikaistaminen rakentui (Haapala ja Markkola 2021, 360). Vähitellen modernisoituva ja vaurastuva Suomi oli kehityksen kiinniottajamaa (Haapala 2018, 22). Vaikka Suomen teknologinen perusta ja monet instituutiotkin olivat tuontitavaraa (Koponen ja Saaritsa 2019, 12), niistä onnistuttiin kuitenkin jalostamaan ja kehittämään nykyaikaistamisen rakennuspalikat. Suomalaisten vahva usko koulutukseen ja edistykseen siivitti yhteiskunnan nykyaikaistamista, joka vauhtiin päästyään johti sisällissodasta ja 1940-luvun sodista huolimatta suotuisaan kehitykseen moderniksi ja demokraattiseksi hyvinvointiyhteiskunnaksi toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Toki Suomen 1900-luku merkitsi myös selviytymistä, missä kansalliset joutuivat aika ajoin tinkimään turvallisuudestaan ja hyvinvoinnistaan.

Yhdysvaltain ja Ranskan vallankumoukset edistivät paitsi uudenlaista mentaalista järjestystä myös uudenlaisia demokraattisia instituutiomuotoja. Useimmissa maissa viive oli kuitenkin pitkä. Voisi ajatella, että Suomessa dialektinen kehitys eli kulttuuristen orientaatioiden ja instituutioiden keskinäisyhteys on näkynyt siinä, kuinka monet 1900-luvun institutionaaliset muutokset tapahtuivat hyvin nopeasti, kun taas näitä valmistelevien kulttuuristen orientaatioiden kehitys on ollut hitaampaa ja pitkäjänteisempää. Suomen nykyaikaistaminen ja nykyaikaistuminen tapahtuivat viivästyneesti mutta nopeasti.

Suomelle vuoden 1809 autonomisen aseman saavuttaminen osana Venäjää oli tärkeä askel kohti itsenäisen kansallisvaltion syntyä runsaat sata vuotta myöhemmin. Autonomian myötä esimerkiksi oma valuutta tuli mahdolliseksi. Muutos edellytti kuitenkin sitä, että oli jatkuvasti sopeuduttava imperiumin symboliseen järjestykseen. Euroopan unioniin liittyminen vuonna 1995, sittemmin euroon siirtyminen vuonna 2000 ja lopulta Naton täysijäsenyys vuonna 2023 olivat askelia, joita oli aatteellisesti valmisteltu vuosikymmeniä. Eisentadt saattaisi kutsua tätä kehitystä evoluutioksi, jossa Pohjois-Euroopan semiperiferia on löytänyt roolinsa ensiksi Ruotsin, sitten Venäjän ja lopulta Atlantisen liiton reunavaltiona.

## Lähteet

- Acemoglu, Daron ja Robinson, James A. 2013. *Miksi maat kaatuvat. Vallan, vaurauden ja varattomuuden synty*. Kääntänyt Kimmo Pietiläinen. Helsinki: Terra Cognita.
- Alapuro, Risto. 2019. Eliiitit kansakunnan rakentajina. Teoksessa Juhani Koponen ja Sakari Saaritsa (toim.) *Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi. Suomi kehityksen kiinniottajana*. Helsinki: Gaudeamus, 219–235.
- Alapuro, Risto, Liikanen, Ilkka, Smeds, Kerstin ja Stenius, Henrik (toim.). 1987. *Kansa liikkeessä*. Vaasa: Kirjayhtymä.
- Bendix, Reinhard. 1967. Tradition and modernity reconsidered. *Comparative Studies in Society and History*, 9:3, 292–346.



- Beniger, James. 1986. *The control revolution, technological and economic origins of the information society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Berman, Marshall. 1982. *All that is solid melts into air: the experience of modernity*. Lontoo: Verso.
- Bhattacharya, Ananyo. 2021. *The man from the future: the visionary life of John von Neumann*. Harmondsworth: Penguin.
- Braudel, Fernand. 1986. *Världens tid. Civilisationer och capitalism 1400–1800, band 3*. Kääntänyt Gunnar Sandin. Tukholma: Gidlunds böcker.
- Bury, John B. 1920. *The idea of progress: an inquiry into its origin and growth*. Lontoo: Macmillan.
- Calinescu, Matei. 1987. *Five faces of modernity: modernism, avant-garde, decadence, kitsch, postmodernism*. Durham: Duke University Press.
- Chandler Jr, Alfred D. 1993. *The visible hand*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Csanyi, Vilmos. 1989. *Evolutionary systems and society, a general theory of life, mind, and culture. A publication of the General Evolution Research Group*. Lontoo: Duke University Press.
- Czarniawska, Barbara ja Bernward, Joerges. 1996. Travels of ideas. Teoksessa Barbara Czarniawska ja Guje Sevón (toim.), *Translating organizational change*. Berliini: de Gruyter, 13–48.
- Cohen, Lizabeth. 2003. *A consumers' republic: the politics of mass consumption in postwar America*. New York: Alfred A. Knopf.
- Douglass, Elisha. 1971. *The coming of age of American business: three centuries of enterprise 1600–1900*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Eisenstadt, Shmuel N. 1964. Social change, differentiation, and evolution. *American Sociological Review*, 29:3, 375–386. <https://doi.org/10.2307/2091481>
- Eisenstadt, Shmuel N. 1966. *Modernization: protest and change. Modernization of traditional societies series*. Lontoo: Prentice-Hall International.
- Eisenstadt, Shmuel N. 1974. Studies of modernization and sociological theory. *History and Theory*, 13:3, 225–252. <https://doi.org/10.2307/2504778>
- Eisenstadt, Shmuel N. 1980. Cultural orientations, institutional entrepreneurs, and social change: Comparative analysis of traditional civilizations. *American Journal of Sociology*, 85:4, 840–869. <https://doi.org/10.1086/227091>

- Fornäs, Johan. 1995. *Cultural theory and late modernity*. Lontoo: Sage.
- Galbraith, John. 1958. *The affluent society*. Boston: Houghton Mifflin.
- Galbraith, John. 1967. *The new industrial state*. Lontoo: Hamish Hamilton.
- Gilman, Nils. 2003. *Mandarins of the future: modernization theory in cold war America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gusfield, Joseph. 1967. Tradition and modernity: misplaced polarities in the study of social change. *American Journal of Sociology*, 72:4, 351–362. <https://doi.org/10.1086/224334>
- Haapala, Pertti (toim.). 2018. *Suomen rakennehistoria. Näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400–2000)*. Tampere: Vastapaino.
- Haapala, Pertti ja Markkola, Pirjo. 2021. Kun yhteiskunta selviytyi: vuosisadan kolme kriisiä. Teoksessa Petri Kronen, Nils Erik Villstrand ja Pertti Haapala (toim.), *Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000 osa 1. Rakenteet ja instituutiot*. Tampere: Vastapaino, 341–373.
- Heikkinen, Sakari, Heinonen, Visa, Kuusterä, Antti ja Pekkarinen, Jukka. 2000. *The history of Finnish economic thought 1809–1917. The history of learning and science in Finland 1828–1918, 17A*. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.
- Heinonen, Visa. 1998. *Talonpoikainen etiikka ja kulutuksen henki. Kotitalousneuvonnasta kuluttajapolitiikkaan 1900-luvun Suomessa. Bibliotheca Historica 33*. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura. <https://urn.fi/urn:nbn:fi:sks-dor-000088>
- Heinonen, Visa. 2013. Introduction: the formation of the Finnish type of consumer society between the east and the west, the 1950's and 1960's. Teoksessa Visa Heinonen ja Matti Peltonen (toim.), *Finnish consumption: an emerging consumer society between east and west*. *Studia Historica* 83. Helsinki: Finnish Literature Society, 10–37.
- Heinonen, Visa ja Pantzar, Mika. 1993. Perifeerisyys kansakunnan kilpailuetuna. Teoksessa Tuovi Allén, Visa Heinonen ja Mika Pantzar (toim.), *Täyskäännös? Taloutemme valintojen edessä*. Helsinki: Gaudeamus, 114–137.
- Hettne, Björn. 1990. *Development theory and the three worlds*. Harlow: Longman.
- Hjerppe, Riitta. 1988. Suomen talous 1860–1985. *Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja: kasvututkimuksia XIII*. Helsinki: Suomen Pankki ja Valtion painatuskeskus.
- Inglehart, Ronald. 2006. Mapping global values. *Comparative Sociology*, 5:2–3, 115–136. <https://doi.org/10.1163/156913306778667401>

- Jallinoja, Riitta. 1991. *Moderni elämä: ajankuva ja käytäntö*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Jonasson, Maren ja Hyttinen, Pertti (toim.). 2012. *Anticipating the wealth of nation. The selected works of Anders Chydenius (1729–1803)*. Lontoo: Routledge.
- Jutikkala, Eino. 1962. Industrial take-off in an under-developed country: the case of Finland. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 88, 52–67.
- Jutikkala, Eino. 1968. Suomen teollistuminen. Teoksessa Eino Jutikkala (toim.), *Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja. Historian korkeakoulu 2*. Helsinki: WSOY, 206–220.
- Kaldor, Nicholas. 1954. The relation of economic growth and cyclical fluctuations. *Economic Journal*, 64:253, 53–71. <https://doi.org/10.2307/2227090>
- Kallioinen, Mika. 2019. *Kilpailu ja sääntely. Institutionaalinen näkökulma Suomen taloushistoriaan*. Tampere: Vastapaino.
- Karonen, Petri, Villstrand, Nils Erik ja Haapala, Pertti (toim.). 2021. *Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000. Osa 1 Rakenteet ja instituutiot*. Tampere: Vastapaino.
- Khalil, Elias ja Boulding, Kenneth (toim.). 1996. *Evolution, order and complexity. Routledge frontiers of political economy*. Lontoo: Routledge.
- Koponen, Juhani ja Saari, Sakari. 2019. Suomi, historia, kehitys. Teoksessa Juhani Koponen ja Sakari Saari (toim.), *Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi. Suomi kehityksen kiinniottajana*. Helsinki: Gaudeamus, 11–31.
- Koponen, Juhani ja Saari, Sakari (toim.). 2019. *Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi. Suomi kehityksen kiinniottajana*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuisma, Markku. 2009. *Suomen poliittinen taloushistoria 1000–2000*. Helsinki: Siltala.
- Kuisma, Markku. 2024. *Kansallinen voitto ja kapitalismin henki. Luonnostelmia maailmantalouden reunalta*. Helsinki: Siltala.
- Lassila, Jaakko. 1958. Liikevaihtoverotuksen taloudellisista vaikutuksista, verorasituksesta ja ns. neutraalista liikevaihtoverosta. *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, 7:4, 263–280.
- Latham, Michael. 2000. *Modernization as ideology: American social science and “nation building” in the Kennedy era*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

- Lipset, Seymour. 1959. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53:1, 69–105. <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Löfgren, Orvar. 1993. Nationella arenor. Teoksessa Billy Ehn, Jonas Frykman ja Orvar Löfgren (toim.), *Försvenskningen av Sverige*. Tukholma: Natur och Kultur, 21–117.
- Markkola, Pirjo, Niemi, Marjaana ja Haapala, Pertti (toim.). 2021. *Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000. Osa 2 Yhteisöt ja identiteetit*. Tampere: Vastapaino.
- Meek, Ronald. 1977. *Smith, Turgot and after*. Lontoo: Chapman and Hall.
- New York World's fair 1965 official guide*. 1965. New York: Time-Life books.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance: political economy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ojala, Jari, Eloranta, Jari, Jalava, Jukka ja Asplund, Rita (toim.). 2006. *The road to prosperity: An economic history of Finland*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 1076. Helsinki: Suomen Kirjallisuuden Seura ja Nuorisotutkimusseura.
- Pantzar, Mika. 1992. Toward an evolutionary view of socio-economic systems. *World Futures: Journal of New Paradigm Research*, 34:1–2, 83–103. <https://doi.org/10.1080/02604027.1992.9972296>
- Pantzar Mika ja Csanyi, Vilmos. 1991. The replicative model of the evolution of the business organization. *Journal of Social and Biological Structures*, 14:2, 149–163.
- Peltonen, Matti. 1992. *Talolliset ja torpparit. Vuosisadan vaihteen maatalouskysymys Suomessa*. Historiallisia Tutkimuksia 164. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.
- Rostow, Walt W. 1952. *The process of economic growth*. New York: W. W. Norton.
- Rostow, Walt W. 1956. The take-off into self-sustained growth. *Economic Journal*, 66:261, 25–48. <https://doi.org/10.2307/2227401>
- Rostow, Walt W. 1962. *Taloudellisen kasvun vaiheet*. Kääntänyt Jaakko Railo. Helsinki: WSOY.

- Schumpeter, Joseph. 1980. *The theory of economic development. An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle.* Oxford: Harvard University Press.
- Schumpeter, Joseph. 1986. *History of economic analysis.* Winchester, MA: Allen and Unwin.
- Veblen, Thorstein. 1904. *The theory of business enterprise.* Social Science Classics Series. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Weber, Max. 1980. *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki.* Kääntänyt Timo Kyntäjä. Helsinki: WSOY.
- Weber, Peter. 2008. *Modernity as experience and interpretation: a new sociology of modernity.* Cambridge: Polity Press.
- Weber, Peter. 2012. *Modernity: understanding the present.* Cambridge: Polity Press.
- White, Richard. 2012. *Railroaded: the transcontinentals and the making of modern America.* New York: W.W. Norton and Company.
- Ylikangas, Heikki. 1986. *Käännekohtat Suomen historiassa. Pohdiskeluja kehityslinjoista ja niiden muutoksista uudella ajalla.* Helsinki: WSOY.
- Ylikangas, Heikki. 1990. *Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi.* Helsinki: WSOY.
- Ylönen, Matti. 2021. *Yhtiövalta alustatalouden aikakaudella: evolutionaarinen taloustiede ja yhtiöt yhteiskunnallisina toimijoina.* Tampere: Vastapaino.

Katsausartikkeli

---

## Vapaasatamat ylikansallisen vallankäytön välineenä: typologia vapaasatamien poliittiselle taloudelle

*Akseli Pitkämäki, valtiotieteiden kandidaatti, maailmanpolitiikan maisteriopiskelija, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto*

### Abstrakti

Vapaasatamat ovat maailmanlaajuisesti yhä yleisempi järjestely tavoitella talouskasvua. Vapaasatamien hyödyllisyydestä ollaan tutkimuskirjallisuudessa ja päätöksenteon tasolla verrattain yksimielisiä huolimatta siitä, että kokeilujen lopputulokset harvoin täyttävät niille asetettuja tavoitteita. Vapaasatamia koskevassa talous- ja kauppatieteellisessä kirjallisuudessa poliittisuuden näkökulma on jäänyt paitsioon. Tämä artikkeli esittää, että vapaasatamia on syytä tutkia ennen kaikkea poliittisena ilmiönä. Tähän pyrkien artikkeli esittelee poliittisen talouden typologian vapaasatamille. Typologia tuo yhteen vapaasatamia ja niiden erilaisia muotoja koskevan relevantin tutkimuksen koostaen erilliset tutkimushaarat yhdeksi kokonaisuudeksi. Artikkelin pyrkii edistämään vapaasatamien tarkastelua valtioiden suvereniteettia murtavana ja ohittavana poliittisen vallankäytön välineenä. Vapaasatamien poliittisen talouden typologian kautta vapaasatamat näyttävät laajana monikansallisten yritysten ja maailman superrikkaiden vallankäytön työkaluna. Tämä haastaa näkemystä vapaasatamista epäpoliittisina taloudellisina järjestelyinä.

Avainsanat: vapaasatamat, erityistalousalueet, yritysvalta, superriikkaat, hyödykkeellistetty suvereniteetti  
<https://doi.org/10.51810/pt.149365>

## Johdanto

Mikä yhteistä on Venetsian tasavallalla (697–1797), varastorakennuksella Geneven keskustassa, Qianhain kaupunginosalla Shenzhenissä Kiinassa ja yhdellä Lappeenrannan lentokentän varastohalleista? Kaikkia edellä mainittuja voidaan luonnehtia tavalla tai toisella vapaasatamiksi. Maailman tullijärjestön (WCO) määritelmä vapaasatamille on suvereenin valtion alueella sijaitseva alue, joka on vapautettu vastuusta verottaa ja tullata sen alueelle saapuva materia (WCO 2008, Annex D). Tämän järjestelyn tavoitteena on rohkaista kansainvälistä kauppaa ja liiketoiminnan tekemistä vapaasatamaa isännöivän valtion alueella (esim. Moberg 2017; Rodríguez-Pose ym. 2022; Simo 2023; Lahtinen ja Viitala 2023). Määritelmä on puutteellinen, koska se käsitteellistää vapaasatamat puhtaasti epäpoliittisina taloudellisina ilmiöinä. Tämä katsausartikkeli pyrkii laajentamaan vapaasatamien määrittelyä poliittisen talouden näkökulmasta. Vapaasatama on vuosituhansia vanha ilmiö, joka aikojen saatossa on aina sopeutunut heijastamaan kullekin aikakaudelle ominaisia piirteitä.

Vapaasatamat kaupankäynnin osana ovat olleet osa ihmisten yhteiskuntia vuosisatojen ajan alkaen Välimeren alueella Foinikiassa ja Aasiassa Kiinassa noin 900 eaa. muuttuen keskiajalla vapaakaupungeiksi ja vapaasatamiksi muun muassa hansakaupungeissa (Lavissière ja Rodrigue 2017, 5). Ennen toista maailmansotaa vapaasatamia oli noin 30, ja ne sijaitsivat pääasiassa muutaman vauraan ja kehittyneen valtion alueilla, mutta 2000-luvulle tultaessa niitä sijaitsi 133 maassa (Lavissière ja Rodrigue 2017, 6–7; Tazzara 2018, 75). Vuonna 2020 jo 150 maasta löytyi yli 5400:aa vapaasatamaksi luokiteltavaa aluetta, ja määrä nousi yli seitsemään tuhanteen vuonna 2022 (Neveling 2021, 1; UNCTAD 2022). Vaikka muutos on näkyvin toisen maailmansodan jälkeen alkaneessa kehityksessä ja nykyisellä vuosituhannella, se käynnistyi jo 1800-luvulla, jolloin ensimmäiset ”modernit vapaasatamat” syntyivät.

Tämä katsausartikkeli pyrkii vastaamaan kahteen kysymykseen: 1) Miten moderni vapaasatama pitäisi ymmärtää? 2) Miten moderni vapaasatama toimii poliittisen vallankäytön työkaluna? Artikkelin hahmottaa modernin vapaasataman limittäisen viisitahaisen typologian kautta. Typologia luotaa vallankäytön ilmenemismuotoja ja koostaa yhteen aiemmassa kirjallisuudessa erillisinä esiin tuotuja huomioita. Vapaasatamien typologian osa-alueet ovat: 1) Monikansallisen yritysvallan käyttö vapaasatamien kautta, 2)

offshore-talouden ja hyödykkeellistetyn suvereniteetin merkitys, 3) markkinaehtoperiaatteen rikkominen veronkierrossa ja voiton maksimoimisessa, 4) superrikkaiden intressien ja taideteollisuuden yhteen tuleminen luksusvapaasatamissa varallisuuden piilotusmekanismina ja 5) veroparatiisit vapaasatamia koordinoivana mekanismina. Typologian osa-alueet ovat kytköksissä toisiinsa, ja niiden muodostama kokonaisuus on osiensa summaa suurempi. Tämän lisäksi vapaasatamiin liittyvä termistö on suomeksi vakiintumatonta ja ristiriitaista. Artikkelitukee suomenkielistä vapaasatamien tutkimusta ehdotamalla yhtenevää käsitteistöä. Artikkelit koostuu seuraavista osista: Ensiksi käsitteellistän vapaasataman ja avaan sen talous- ja kauppatieteellisen tutkimuksen antia. Tämän jälkeen esitän vapaasatamien poliittisen talouden typologian luomaan kokonaisvaltaisempaa kuvaa vapaasatamista. Lopuksi tuon yhteen vapaasatamien kautta tapahtuvaa ylikansallista ja valtion suvereniteetin ohittavaa vallankäyttöä, jossa esittelen lyhyesti intialaisen Adani Groupin hiili-kaupan tapauksen.

Vapaasatamat ovat verrattain vähän tutkittu ja huonosti ymmärretty ilmiö. Tämä katsausartikkeli kokoaa yhteen edeltävän tutkimuksen näkemyksiä luodakseen kokonaisvaltaista ymmärrystä modernista vapaasatamasta ilmiönä. Suomessa aihetta on välillisesti tutkinut Esko Antola jo 1970-luvulla. Antola (1974) tarkasteli mukavuuslippulaivastojärjestelmän toimintaa, jossa rahtiläivastot purjehtivat verotukselta ja muilta taloudellisilta eduilta suotuisamman lipun alla. Tämä järjestely mahdollistaa laivastojen omistajuussuhteiden piilottamisen ja sitä kautta vastuuvollisuuksien välttelyn. Tämä on edelleen ajankohtainen ilmiö esimerkiksi vuonna 2023 tapahtuneen Balticconnector-kaasuputken rikkoneen NewNewPolarBear-rahtiläivän tapauksessa, jonka hämärretyt omistajuussuhteet ja mahdolliset kytkökset Kiinan valtioon herättivät julkista keskustelua (Manninen 2023).

Tässä artikkelissa selitysvoimaltaan merkittäviksi nousevat poliittisen talouden näkemykset kuten Ronen Palanin (2003; Palan ja Nesvetailova 2013) tutkimus offshore-taloudesta ja hyödykkeellistetystä suvereniteetista, Matti Ylösen (2017; 2018; 2020), Milan Babicin ja muiden (2017; 2022) yritysvaltaa koskeva tutkimus sekä Thomas Piketty (2014), Branko Milanovicin (2018) ja Gabriel Zucmanin (2015) kaltaisten tutkijoiden epätasa-arvoon ja varallisuuden jakautumiseen keskittyvä tutkimus. Artikkelitukee lisäksi globaalin



poliittisen talouden ja vapaasatamien tutkimukseen, joka pyrkii painottamaan taloudellisten järjestelyiden poliittisten ulottuvuuksien huomioon ottamista.

## Vapaasatama

Vapaa”satama” ei nimestään huolimatta välttämättä sijaitse veden äärellä. Satama-sana on tässä yhteydessä jäänne historiallisista vapaasatamista, jollaisia ovat erinäiset veden äärelle muodostuneet kaupankäyntiyhteisöt ja vapaakaupungit, kuten hansakaupungit tai italialaiset kaupunkivaltiot. Moderni vapaasatama voi sijaita fyysisesti lähes missä tahansa, ja liiketoiminta sen kautta tapahtuu maalla, merellä ja ilmassa. Havainnollistava esimerkki on yksi tutkituimmista moderneista vapaasatamista: Geneven vapaasatama (Ports Francs et Entrepôts de Genève SA), jonka päävarasto sijaitsee kaupungin keskustassa ja sivuvarasto Geneven lentokentän yhteydessä. Kyseessä on yksityisyritys, joka tarjoaa tavaran varastointi- ja logistiikkapalveluita tulli- ja verovapaasti Sveitsin valtion alueella.

Vapaasatama voidaan kääntää suoraan englanniksi *freeport* tai *free port*. Termiä voidaan käyttää kontekstista riippuen kuvaamaan joko esimodernia tai modernia vapaasatamaa. Useat modernit vapaasatamat suosivat englanninkielisessä nimessään sanaa *freeport*, kuten esimerkiksi Saksassa sijaitsevat Bremerhavenin vapaasatama (Freihafen Bremerhaven, Freeport of Bremerhaven) ja Duisburgin vapaasatama (Freihafen Duisburg, Freeport of Duisburg). On olemassa laaja määrä erilaisia nimityksiä vapaasataman kaltaisille alueille, kuten Espanjassa Barcelonan vapaa-alue (Zona Franca Barcelona, Free Zone of Barcelona), Dubaissa Ras Al Khaimahin vapaakauppa-alue (دعّة، راس الخيمة، Ras al Khaimah Free Trade Zone) tai Koreassa sijaitseva Busan-Jinhaen vapaatalousalue (부산진해경제자유구역청, Busan-Jinhae Free Economic Zone). Käytetyssä termistössä on suurta hajontaa. Suomessa sijaitsevat kaksi vapaasatamaa ovat Hangossa sijaitseva Suomen Vapaasatama Oy (Freeport of Finland Ltd.) ja Mustolan Yritys- ja Logistiikkapuuisto (Lappeenranta Free Zone Oy Ltd.).

Maailmanpankki luonnehti tätä kokonaisuutta vuoden 2008 tutkimuksessa ”Special Economic Zone” -termillä (SEZ eli erityistalousalue) (Maailmanpankki 2008, 2). Tämän sateenvarjokäsitteen alle jaoteltiin seuraavat kolme

vapaasatamien eri muotoa (Maailmanpankki 2008, 3): *Free trade zone* (vapaa-kauppa-alue), jolla tarkoitetaan aidoitettuja tullivapaita alueita, jotka tarjoavat varastointia ja jakelukeskuksia kaupankäyntiä, uudelleenvientiä ja uudelleenlastausta varten. *Export processing zone* (vientiteollisuuden vapaa-alue), jotka ovat vientiin erikoistuneita teollisuusalueita. *Freeport* (vapaasatama) eli talous-alue, joka nauttii erinäisiä veroetuja ja voi saada kohdistettua tukea valtiolta. Sen rajojen sisällä voi tapahtua turismia, vähittäistavarakauppaa, pysyvää asumista ja tarjota laajempia etuuksia ja oikeuksia kuin ylemmät. (Maailmanpankki 2008, 3.) Tämän lisäksi on olemassa yksittäisen tehtaan viennin prosessointialueita, erikoistuneita alueita ja yritysalueita, jotka ovat sovellettuja versioita edellä mainituista vapaasatamien muodoista.

Maailmanpankin käsitteistöä voidaan johtaa tämän artikkelin tarpeisiin riittävä määritelmä vapaasatamille. Miksi valita suomennokseksi vapaasatama, jos Maailmanpankki on määritellyt kattokäsitteeksi erityistalousalueen (SEZ)? Valtiovarainministeriö on myös käyttänyt käsitettä ”erityistalousalue” kuvaamaan vapaasatamien muotoja (Lahtinen ja Viitala 2023). Toisaalta valtioneuvosto on taas käyttänyt sanaa ”vapaasatama” kuvailemaan ”Special Economic Zone” -käsitteen alle kuuluvia ilmiöitä (Isoaho ja Kaski 2021, 124). Suomenkielistä tieteellistä tutkimusta vapaasatamista ja taloudellisista erikoisalueista on olemassa hyvin vähän, eikä täten myöskään ole konsensusta terminologiasta ja sen käytöstä. Erityistalousaluetta (SEZ) käytetään usein käsitteenä, kun vapaasatamia tarkastellaan taloudellisista näkökulmista, jotka olettavat niiden vaikuttavan suotuisasti ympäröivään maailmaan. Vapaasatama (freeport) -käsitettä käytetään, kun alueita tutkitaan poliittis-taloudellisina ilmiöinä.

Johdannossa esitellyn Maailman tullijärjestön määritelmän lisäksi Maailmanpankin yleisluontoisessa määrittelyssä vapaasataman käsitteeseen kuuluu maantieteellisesti ja fyysisesti (aidattu tai muulla tavalla suojattu) rajattu alue, jota hallinnoi yksittäinen taho ja joka sijaitsee tullaus- ja verotusoikeuden ulkopuolella (Maailmanpankki 2008, 9). Tullaus- ja verotusoikeuden hetkellistä poistamista kutsutaan passitukseksi. Passitus on ”tavaroiden kuljetusta helpottava tullimenettely, jossa tavaroita kuljetetaan väliaikaisesti ilman tullimuodollisuuksia tai tullien ja verojen maksamista” (Tulli 2024). Passituksen fasilitointi on olennainen osa vapaasatamien olemassaolon oikeutusta. Sabine Dörrylle ja Markus Hesselle (2022, 165) vapaasatamat ovat poliittinen työkalu, joka mahdollistaa ulkomaisten sijoitusten houkuttelun erottamalla sen normaalin

kansallisen sääntelyn piiristä. Vapaasatamat voidaan nähdä ”alueellisina erikoisuuksina”, jotka toimivat kauppaa mahdollistavina logistiikka-alustoina (Lavissière ja Rodrigue 2017, 1). On myös syytä panna merkille vapaasatamien moninaiset omistajuussuhteet. Alueet voivat olla valtio- tai julkisomisteisia, valtion hallinnoimia (esimerkiksi valtion perustaman yksityisyrittäjien kautta) tai yksityisiä yritystoimijoita. Viime vuosituhanella valtio-omisteiset vapaasatamat olivat pääasiallinen tapa järjestää vapaasatama-alueiden hallinnointi ja esimerkiksi vuonna 1975 kaikki maailman vapaasatamat olivat joko valtio-omisteisiä tai valtion hallinnoimia (OECD/EUIPO 2018, 18). Nykypäivänä yksityisomisteiset vapaasatamat ovat yleinen tapa järjestää alueiden hallinto, ja vuonna 2007 noin 62 % maailman vapaasatamista oli yksityisomisteisiä (Maailmanpankki 2008, 18). Syyksi tälle nousulle Maailmanpankki antaa yksityisomisteisten vapaasatamien suuremman taloudellisen menestyksen (emt.). Suomessa Hangon vapaasatama on yksityisomisteinen ja Mustolan Yritys- ja Logistiikkapuisto Lappeenrannan kaupungin omistaman yksityisyrittäjien ylläpitämä.

Edellä on esitelty tarvittavat elementit artikkelissa esittämäni typologiaa tukevan määritelmän rakentamiseen. Vapaasatamalla tarkoitetaan tässä artikkelissa maantieteellisesti rajattua valtion suvereniteetin ulkopuolella sijaitsevaa aluetta, joka nauttii verotuksellisista ja taloudellisista etuoikeuksista sekä normaalia suuremmasta yksityisyrittäjien suojasta. Tämä määritelmä sisältää kaikki Maailmanpankin kuvaamat vapaasatamien muodot. Määritelmäni painottaa vapaasatamien poliittisuutta: salliessaan vapaasatamien olemassaolon valtio luovuttaa olennaisen osan suvereniteetistaan, ja valtion näkökulmasta tämä vaatii tarkkaa hyötyjen ja haittojen tasapainottelua. Määritelmästä myös puuttuu kritisoimani näennäisen epäpoliittinen ja kritiikitön oletus vapaasatamista kansainvälisen kaupan ja liiketoiminnan edistäjinä, mikä on pääasiallinen syy uudelleenmäärittelylle.

Vapaasatamien roolia ja merkitystä on aiemmassa tutkimuksessa analysoitu usein usklassisen taloustieteen teorioiden avulla. Vapaasataman menestyksen kriteereinä pidetään sitä, jos se on onnistunut saamaan alueelleen yrityksiä ja sijoittajia sekä luomaan työpaikkoja emomaansa alueelle (Moberg 2017, 7). Vapaasataman epäonnistuminen tai menestymisen selitetään talouden rakenteellisilla tekijöillä, kuten infrastruktuurilla tai sen puutteella, liiallisen byrokraatian luomina ongelmina, maantieteellisellä sijainnilla tai halvan (mutta samalla

tarpeeksi ammattitaitoisen) työvoiman määrällä (Mugano 2021, 162–164; Farole ja Akinci 2011). Vapaasatamien taloudellinen onnistuminen liitetään usein ajatukseen siitä, että se johtaa emomaan ”kehitykseen” (Ozocakli ja Khanalizadeh 2022; Frick ja Rodríguez-Pose 2023). Tärkeä osa vapaasatamien olemassaolon oikeutusta on usko sääntelyn purkuun ja matalaan verotukseen hyveenä: kansainvälisen pääoman oletetaan asettavan valtion alueelle sijoittumisen ehdoksi paikallisen liberalisoinnin vapaasatamien muodossa. (Moberg 2015, 171; Lahtinen ja Viitala 2023, 36–37). Toiseksi ne luovat työpaikkoja ja kysyntää emovaltion tuotannolle ja voivat tuoda uutta teknologista osaamista valtion alueelle (Maailmanpankki 2008, 32). Pääoman ja tuotannon liike valtion alueen läpi, etenkin viennin muodossa, korostuu erityisesti alan tutkimuksessa. Perustavanlaatuisiin valtiontaloudellisiin hyötyihin uskotaan, vaikka vapaasatamissa tapahtuva toiminta on joko verovapaata tai vähintään erittäin minimaalisesti verotettua (esim. Arbolino ym. 2020; Rodríguez-Pose ym. 2022). Jos edellä mainitun kaltainen talouspolitiikka koetaan kuitenkin objektiivisesti muita paremmaksi, miksi valtiot toteuttavat sitä ainoastaan tarkkaan rajatuilla alueilla eivätkä valtionlaajuisesti?

Markus Lahtinen ja Tommi Viitala (2023, 37–38) toteavat selvityksessään, että vapaasatamien veronalennukset eivät eurooppalaisten kokemusten perusteella johda lähtökohtaisesti alueen suurempaan taloudelliseen menestykseen ja niiden tulokset ovat usein jääneet kauas tavoitteista. Silti näiden järjestelyjen suosio on vain kasvanut. Lotta Moberg (2015, 171) tarjoaa tälle kolme erilaista selitysmallia: Vapaasatatamat mahdollistavat älyllisen pääoman kokoon-tumisen maantieteellisesti yhteen sijaintiin, sillä yritykset eivät luontaisesti koordinoi sijaintejaan keskenään. Toiseksi valtiot voivat olla epävarmoja poliittisten päätösten vaikutuksista ja haluavat testata sitä rajatulla alueella. Kolmanneksi valtionlaajuinen poliittinen reformi ei välttämättä ole mahdollinen (esimerkiksi eliitin tai kansan vastustuksen takia), joten rajattu alue toimii toiseksi parhaana vaihtoehtona. Mobergin tarjoamat oletukset korostavat vapaasatamien poliittisuutta, jonka pohdinta laajalti puuttuu vapaasatamien taloudellisesta analyysistä. Toinen huomioonotettava aspekti on edellä kuvatun analyysin keskittyminen niin sanottujen kehittyvien maiden markkinoiden liberalisointiin ja vapaasatamiin. Johdannossa vapaasatamia kuvattiin historiallisesti vauraiden valtioiden ilmiönä, joka on toisen maailmansodan jälkeen levinnyt globaaliksi. Vauraiden valtioiden vapaasatamien analyysi ja

tutkimus puuttuu taloustieteen ja liiketoiminnan kirjallisuudesta lähes täysin, ja vauraiden valtioiden vapaasatamien tutkimus onkin keskittynyt vahvasti ”luksusvapaasatamien” käsitteellistämiseen globaalin poliittisen talouden ja offshore-viitekehyksen kautta.

## Vapaasataman typologia

Seuraavaksi esittelen muotoilemani viisikohtaisen typologian vapaasatamien luonteesta. Sen ulottuvuudet yhdessä tarkasteltuna luovat kokonaisvaltaisen kuvan vapaasatamien poliittisuudesta: 1) monikansallisen yrityksen vallankäyttö, 2) offshore-talouden ja hyödykkeellistetyn suvereniteetin merkitys, 3) markkinaehtoperiaatteen rikkominen, 4) superrikkaiden ja taideteollisuuden merkitys, ja 5) veroparatiisien suhde vapaasatamiin.

### *Monikansallisen yrityksen valta*

Yritysvallan käytön ymmärtäminen, ja sen ymmärtäminen nimenomaan rinnakkaisena valtion vallankäytön kanssa, on olennaista tutkittaessa vapaasatamien poliittista taloutta. Niiden verovapauteen ja paikalliseen suvereniteetin murtamiseen perustuva luonne kiteyttää tämän konfliktin yritysvallan käytön tutkimuksen ytimessä. Globalisoituneessa maailmassa 1980-luvulta eteenpäin valtioiden monopoli poliittisen vallan käytössä on murentunut yritysvallan poliittisen vallan kasvaessa (Ylönen ja Saari 2020). Esimerkiksi Stephen Bell (2012) sekä Matti Ylönen ja Leevi Saari (2020) argumentoivat, että perinteinen politiikan tutkimus on ollut osin voimaton havainnoimaan yritysvallan käyttöä ja sen muotoja yhteiskunnassa. Vapaasatamien tutkimuksen osalta tämä on näkynyt talouskeskeisen tutkimuksen yliedustuksessa, jossa poliittiset ulottuvuudet sivuutetaan.

Milan Babic ym. (2017) esittävät, että yritysvallan ymmärtämisessä on olennaista niiden käsittäminen valtioon verrannollisina toimijoina. Käsitys monikansallisista yrityksistä joko valtiolle alistaisina tai vaihtoehtoisesti valtion toimivallan ylittävinä toimijoina ei tuota todellisuutta kuvaavaa tietoa. Kyseessä on jatkuva kamppailu vaikutus- ja määräysvallasta, jossa agendanmääritykseen liittyvät rakenteelliset ja instrumentaaliset toimet sekä makrotason muutokset

toimintaympäristössä (Babic ym. 2022). Instrumentaaliset yritysvallan muodot käsittävät lobbauksen ja poliittisten lahjoitusten kaltaisia toimia, joiden avulla pyritään aktiivisesti ja tietoisesti muuttamaan valtion toimintaa. Rakenteelliset vallan muodot koostuvat siitä vallasta, jota yrityksillä on esimerkiksi rahanvirtojen, investointien, työllisyyden ja hintojen hallitsemisen kautta. Tällöin vallan harjoittamisen uhka riittää sen käyttämiseen esimerkiksi rajoittamalla mahdollisia ratkaisuja, joita politiikkakysymyksiin pohditaan. Toisaalta rakenteellisen vallan muotona toimivat myös yhteiskunnissa vallitsevat ideologiat, kuten yksinkertaisimmillaan markkinakapitalismi, jotka voivat suosia yrityksiä ja toimia yritysvaltaa edistävästi, kuten esimerkiksi Ylösen ja Saaren (2020) mukaan on tapahtunut 1980-luvulta eteenpäin. Lopulta makrotason muutokset toimintaympäristössä viittaavat esimerkiksi sotien, pandemioiden ja talousromahduksien kaltaisiin tapahtumiin, joissa rakenteet voivat muuttua yritysvaltaa edistäviksi.

Vapaasatamat poliittisen vallankäytön välineenä yhdistävät kaikki edellä kuvatut toimet. Babic ym. (2022) kehyksessä yrityksen vallankäyttö näytetään joukkona kahdenkeskisiä suhteita median, valtion, sen kansalaisten ja ”paon” (exit) mahdollisuuden kautta. Jotta vapaasatama voidaan muodostaa, valtion täytyy kokea sen hyödyt haittoja suuremmiksi. Yrityksille vapaasatama taas näyttäytyy positiivisena mahdollisuutena, sillä niille vero- ja tullausvapaus sekä kasvanut yksityisyydensuoja toiminnalle ovat toivottavia. Vapaasatama muodostuu epätasaiseksi kentäksi vallankäytölle, jossa yritysvallalla on selkeä ylivoima valtioon nähden. Valtiolla ainoa tapa saavuttaa tasavertainen neuvotteluasema on purkaa vapaasatamajärjestely, joka vaatisi vapaasatamien politisoimista.

Albert Hirschmanille (1970, 15) pako (exit) ja ääni (voice) ovat kaksi tapaa, joilla hahmottaa talouden ja politiikan välistä suhdetta. Pako perustuu yhtäältä vaihtoehtojen olemassaoloon (ja käyttöön) sekä taloudellisten toimijoiden liikkuvuuteen (Hirschman 1970, 21–23). Yritys on aina potentiaalisesti valmis siirtämään toimintansa valtiosta toiseen, jos olosuhteet uhkaavat käydä sen toiminnalle epäotollisiksi. Esimerkkinä tällaisesta kehityksestä on liikevoiton väheneminen korkean verotuksen tai alhaisten hintojen takia. Ääni on yhtälön ulottuvuus, jossa paon sijaan pyritään muuttamaan ja vaikuttamaan ongelmallisina nähtyihin käytäntöihin esimerkiksi yrityksen vedotessa valtioon alennetun verotuksen tai verovapauden puolesta (emt., 33–32). Jos paon mahdollisuus

on olemassa, yrityksen todennäköisyys käyttää ääntään vähenee (emt., 76). Valtioiden maantieteellinen pysyvyys verrattuna modernin monikansallisen yrityksen liikkuvuuteen muodostuu valtaepäsuhtaan keskeiseksi tekijäksi.

Ylläpitäessään paon mahdollisuutta yritys pakottaa valtion toimimaan yrityksen intressien mukaisesti. Valtio voi kokea, ettei sillä ole varaa menettää vapaasataman alueella toimivien yritysten kauppaa, eikä siksi kykene nostamaan alueen verotusta tai muuttamaan järjestelyn ehtoja. Tämä mahdollistaa vapaasataman alueella tapahtuvan vallankäytön juurtumisen osaksi niiden emovaltioiden todellisuutta.

Esimerkiksi Afrikan valtioissa vapaasatamien määrä lisääntyy jatkuvasti, vaikka järjestelyiden tulokset jäävät jopa onnistuneiksi luokitelluissa tapauksissa tavoitteista. Syitä epäonnistumisille haetaan erityisesti perustettujen vapaasatamien liian vähäisestä taloudellisen, hallinnollisen ja poliittisen autonomian asteesta sekä liian vähäisestä emovaltion tarjoaman poliittisen tuen määrästä. (Rodríguez-Pose ym. 2022, 469–470.) Se, ettei vapaasatamajärjestelyä itsessään kyseenalaisteta, kertoo yritysvallan onnistuneesta agendamäärityksestä vapaasatamien suhteen.

Vapaasatamat ovat yrityksille suotuisia järjestelyjä, ja niiden syntyminen valtioiden alueelle voidaan selittää niin monikansallisen yritysvallan kuin aatteiden kautta. Yritysten valta on vakiintunut osaksi yhteiskuntia etenkin Bretton Woods -järjestelmän murtumisen jälkeen 1980-luvulta eteenpäin, ja talouden (globaalien) sääntelyrakenteiden hajanaisuus kasvattaa tätä valtaa entisestään (Ylönen ja Saari 2020). Jos monikansallisen yrityksen vallankäytön ymmärtää kansainvälisen politiikan tutkimuksen realismin teoriakehyksen näkökulmasta, ne pyrkivät edistämään omia intressejään ja vaikutusvaltaansa (esim. Babic ym. 2017). Vapaasatamat ovat tästä näkökulmasta samanaikaisesti tämän vaikutusvallan edistäjiä ja selkeä esimerkki jo saavutetusta vallasta. Yksityisomisteisten vapaasatamien tapauksessa myös itse vapaasatama voi käyttää valtaa sen kautta toimivien monikansallisten yksityisyriyten lisäksi. Yritysvallan ymmärtämisen tärkeyttä korostaa esimerkiksi Amazonin tapaus. Se on yrityksenä maksanut useina vuosina emomaahansa Yhdysvaltoihin veroja nolla prosenttia. Amazonin pääomistajan veroprosentti jäi samaten useana vuonna alle yhden prosentin verojärjestelyiden ansiosta. (Eisinger ym. 2021; Bose 2021.) Amazonille logistiset erillisoikeudet tullausvapaudessa ovat olennainen osa sen menestystä.

*Offshore ja hyödykkeellistetty suvereniteetti*

Globaalin poliittisen talouden tutkimuksen ”offshore”-teoriakehys on olennainen, jotta voimme ymmärtää monikansallisten yritysten harjoittamaa valtaa ja sen vaikutuksia maailmaan. Offshorella tarkoitetaan valtion alueella sijaitsevia juridisesti erillisiä sijainteja, kuten veroparatiiseja ja vapaasatamia, joita määrittää valtion muita alueita vähäisempi sääntely ja sen valvonta (Palan 1999, 65). Tämä luo hyödyllisen toimintaympäristön kansainvälisen pääoman toimintaintresseille ja muodostaa veroparatiiseista suvereniteetiltään ”pseudoitsenäisiä” (Ylönen 2018, 58). Offshoren, vapaasatamien ja veroparatiisien välillä onkin kiinteä yhteys. Veroparatiisien tärkeyden hahmottaminen globaalin pääoman liikuttamisessa ja hoitamisessa vaati valtion ja globalisaation suhteen ymmärtämistä uudella tavalla perinteisen ”globalisaatio murentaa valtion suvereniteettiä” -ajattelumallin sijaan (Ylönen 2018, 70). Tämän aukon Ronen Palan (2003, 157) täytti teoretisoinnilla hyödykkeellistetyistä suvereniteetista (*commercialized sovereignty*), jossa valtio luo omasta suvereniteetistaan finanssi-instrumentin luodessaan veroparatiiseja tai vapaasatamia, samalla kun se pyrkii pääoman houkutteluun.

Hyödykkeellistäessään osia suvereniteetistaan valtio ryhtyy myymään näitä osia kuin finanssi-instrumentteja (Palan 2003, 158–159). Vapaasatamat ovat konkreettinen ilmentymä suvereniteetin kaupallistamisesta, jossa valtio luovuttaa suvereenia kontrolliaan yksityisintresseille niin maantieteellisesti, taloudellisesti kuin poliittisestikin. Vapaasatamien alueella tapahtuva toiminta on laajalti vapaasatamaa isännöivän valtion kontrollin ulkopuolella. Tämä luo vapaasatamissa toimiville yrityksille poliittisia vapauksia liittyen muun muassa omaisuuden piilottamiseen, omistajuussuhteiden hämärtämiseen tai verovelvollisuuksien välttelyyn. Valtiollisen suvereniteetin hyödykkeellistämisen voi nähdä luonnollisena jatkumona markkinaliberaalille ajattelulle, jossa vapaat markkinat ovat yksi lähtökohdista ideaalille yhteiskunnalle. Näin suvereniteetti ja valta voidaan kaupallistaa, jolloin kansainvälistä suvereniteettiä ohjaavat periaatteet luovat poliittista todellisuutta, jossa määräysvalta kasaantuu vauraimmille, kuten esimerkiksi monikansallisille yrityksille tai superrikkaille. Esimerkiksi Euroopan unionin (EU) tapauksessa suvereniteettiä on vapaasatamien lisäksi hyödykkeellistetty muun muassa muuttamalla kansallisuudesta



finanssi-instrumentti: Maltaan kansalaisuuden hinnaksi on arvioitu noin 600 000–1 000 000 euroa (Carrera 2014; Parker 2017; Příkladová 2019).

Offshore-talous toimii hyödykkeellistelyn suvereniteetin kautta. Palania ja Nesvetailovaa (2013, 27–28) mukailleen tätä suvereniteetin ulkopuolelle muodostunutta ylikansallista järjestelyä voi kuvata seuraavasti: Kun olemassaolo ja toiminta on ”toisaalla” suhteessa viralliseen taseeseen tai ”toisaalle” rekisteröityjä tuotantolaitoksia käytetään verotuksellisista tai sääntelyyn liittyvistä syistä, vapauttaa se nämä ”toisaalla” olevat toimijat vastuuvollisuudesta kansallisvaltioiden tasolla. Tämän vastuuvollisuuden puute näkyy tarkasteltaessa monikansallisten yritysten tapaa käyttää markkinaehtoperiaatetta siirtohinnoittelussa.

### *Markkinaehtoperiaatteen rikkominen vapaasatamien kontekstissa*

Monikansalliselle yritykselle vapaasatama on sille otollisen vallankäytön työkalu. Markkinaehtoperiaatteen (*arm's length principle*) rikkominen siirtohinnoittelun välityksellä on yksi tämän vallankäytön konkreettisista ilmenemismuodoista. Markkinaehtoperiaatteessa näennäisesti markkinaperusteinen talouspoliittinen päätös antaa yksityisille toimijoille laajan vallan määrittää kansainvälistä omaisuuden liikettä osana ”offshore”-teoriakehystä (Ylönen 2018, 70).

Markkinaehtoperiaate mahdollistaa monikansallisen yrityksen sisäistä kaupankäyntiä itsensä tai tytäryhtiöidensä kanssa siirtohinnoittelun kautta. Siirtohinnoittelu on monikansallisen yrityksen sisällä tapahtuvaa kauppaa ja hinnoittelua. Tämän hinnoittelun täytyy lain mukaan olla markkinaehtoista, eli konsernin sisäinen kauppa täytyy käydä kuin kyseessä olisi kaksi toisistaan erillistä yritystä, jotka käyvät kauppaa keskenään. Olosuhteiden täytyy siis olla samat kuin vapailla markkinoilla. Tämä ”erillisyyhtiöperiaate” on siirtohinnoittelun keskeinen edellytys. (Vero 2024.) Empiirinen aineisto kuitenkin osoittaa, että yhtiön sisäisessä kaupankäynnissä hinnat ovat usein huomattavan erilaisia verrattuna samoissa olosuhteissa käytyyn markkinaehtoiseen kauppaan (Ylönen ja Teivainen 2018, 442). Jos yhtiöiden sisäinen hinnoittelu ei noudata markkinaehtoisia hintoja ja se tapahtuu tarkoituksellisesti vääristelmällä siirtohintoja, korostaa se siirtohinnoittelun vaikutusta valtion talouteen. esimerkiksi vähentyneiden verotulojen muodossa. Matti Ylönen ja Teivo

Teivainen (2018, 446, 449) tuovat tutkimuksessaan esiin tapoja, joilla yritykset rikkovat markkinaehtoperiaatteita siirtohinnoittelun kautta: Sen avulla liikevaihtoa voidaan näyttää kirjanpidollisesti sen syntyalueen sijaan toisella toimivalta-alueella, jossa liikevoiton verotus on joko olematonta tai erittäin vähäistä verrattuna tämän liikevoiton tosiasialliseen syntyalueeseen. Nämä muodostavat yrityksen sisäisessä todellisuudessa talousjärjestelmän, joka ei perustu markkinaehtoiisiin hintoihin vaan yrityksen suunnitteluun.

Tämä järjestely toteutuu muun muassa vapaasatamien kautta. Hinnoittelun optimointi toteutetaan usein kirjanpidollisin keinoin. Valitsemalla hyödykkeiden sijoituksen sääntelyiden valvonnan kannalta heikkoon ja verotuksellisesti otolliseen sijaintiin yritys onnistuu todennäköisemmin rikkomään markkinaehtoperiaatetta. Markkinaehtoperiaatetta voidaan rikkoa esimerkiksi hyödyntämällä vapaasatamien tariffi- ja verovapautta. Hyödykkeet voidaan siirtää valtioiden toimivalta-alueelta toiselle hyödyntäen vapaasatamien globaalia verkostoa ja lopulta tuoda hyödykkeet verotuksen alaiseksi juuri siellä, missä tämä on yrityksen liikevoiton tai muiden tavoitteiden maksimoinnin kannalta otollisinta. Tämänkaltaisissa järjestelyissä hyödynnetään usein ketjutettuja pöytälaatikkoyhtiöitä ja muita omistajuutta hämärtäviä keinoja.

Kansainvälisellä (tai ylikansallisella) yrityksellä on valtaa vaikuttaa poliittisiin prosesseihin ja se pystyy toimimaan itsenäisesti kahdensuuntaisessa vuorovaikutussuhteessa valtioiden ja muiden poliittisten järjestelmien kanssa. Vapaasatamat tarjoavat työkaluja tähän vallankäyttöön esimerkiksi mahdollistamalla markkinaehtoperiaatteen rikkomista. Kansainvälisten yritysten tasolta voimme laskeutua havainnoimaan yksilötason vallankäyttöä vapaasatamien kautta.

### *Superrikkaat, luksusvapaasatamat ja globaali taidemarkkina*

Vapaasatamat mahdollistavat piilotetun vaurauden keskittymisen, ja ne tarjoavat selkeitä etuja maailman superrikkaille. Varallisuus keskittyy pienelle osalle maailman väestöstä luoden syvenevää epätasa-arvoa (esim. Piketty 2014; Milanovic 2018). Finanssikriisin jälkeen tämä kehitys kiihtyi, ja koronapandemian aikana tilanne kärjistyi, jolloin vuonna 2022 maailman rikkain 10 % omistaa 76 % kaikesta maailman omaisuudesta (Chancel ym. 2023). Lisäksi

Oxfam-järjestön (Ahmed 2022) mukaan maailman kymmenen rikkainta ihmistä kaksinkertaisti omaisuutensa pandemian aikana. Daron Acemoglu (2024) vertaa tilannetta 1900-luvun alun Yhdysvaltoihin kutsuen nykyhetkeä toiseksi kullatuksi ajaksi (*Gilded Age*), jossa superrikkaat toimivat uusina ryöväriparoneina. Piketty (2014, 590–592) mukaan vaurauden keskittymisestä on lähes mahdotonta saada täydellistä kuvaa offshore-talouden mahdollistaman omaisuuden piilottamisen ja veronkierron takia. Zucman (2015) hahmottelee neljä teemaa, jotka tukevat offshore-talouden mahdollistamaa veronkiertoa ja vaurauden keskittymistä: 1) pöytälaatikoyhtiöt, 2) väärennetty laskutus, 3) offshore-pankkitilit ja 4) omistajuuden hämärtäminen. Vapaasatamalla on roolinsa kaikissa näissä. Siinä missä monikansalliset yritykset voivat käyttää vapaasatamia ylikansallistumiseen ja verovastuiden välttelyyn, superrikkailla vapaasatamat mahdollistavat varallisuuden piilottamisen ja äärimmäisen yksityisyyden.

Edellä kuvatut omaisuuden piilottamisen muodot ovat suoraa jatkoa sen historiallisille muodoille, etenkin Sveitsin pankkialaisuuden hyödyntämiselle. Ranskan vallankumouksen yhteydessä jatkuvasti ahtaammalle ajettu aristokratia suojeli ja piilotti omaisuuttaan siirtämällä sitä korkeita maksuja vastaan sveitsiläisiin pankkeihin (Palan 2003, 103). Tämä toimintaperiaate säilyi läpi 1800-luvun, ja kansainvälisten superrikkaiden mahdollisuus ylittää valtioiden rajat globalisoituvassa maailmassa 1800-luvun lopulla ajautui jännitteeseen valtioiden alueellisen suvereniteetin kanssa. Jännitteet näkyivät esimerkiksi uusien kansainvälisten yritysten verotuksellisuudesta epäselvyyksinä. Ristiriidat johtivat lopulta verolainsäädännön uudistuksiin ja offshore-talouden syntyyn. (Palan 2003, 102.) Tässä yhteydessä syntyivät myös modernit vapaasatamat. Geneven vapaasatama perustettiin vuonna 1888 tukemaan passituksessa (in-transit) olevien korkean kysynnän hyödykkeiden (vilja, tupakka, alkoholi ja tee) logistiikkaa ympäri Eurooppaa ilman päällekkäistä verotusta (Fyfe 2023, 162). Nykypäivänä tämä vapaasatama toimii pääasiallisesti logistiikkayritysten ja taidekeräilijöiden alustana (emt.). Vapaasatamat mahdollistavat materian jäädyttämisen pysyvästi ”passitukseen” mahdollistaen tämän varallisuuden ”katoamisen”. Pankkialaisuuden murruttua 2000-luvulla varallisuuden piilottamisen muodot ja tavat muuttuivat keskittyen vapaasatamien ja taideteollisuuden piiriin.

Arvotaide kytkee maailman superrikkaat vapaasatamiin. Kun taidetta käsitteään omaisuuslajina, johon voi sijoittaa, se hyödykkeellistyy. Taiteen hyödykkeellistyminen on vuosisatoja vanha ilmiö, mutta modernissa maailmassa sen

mittakaava ja kytkytyminen finanssimarkkinoiden logiikkaan on muuttanut tilannetta. Finansoitu eli äärihyödykkeellistetty taide muodostaa ympärilleen ”taideteollisuuden”, jota Christopher Upton-Hansen (2018, 14) luonnehtii ”päällekkäisistä organisaatioista, tuotteista, teknologioista ja asiakkaista muodostuneeksi pirstaloituneeksi yhteisöksi”. Jos havainnollistamme taideteollisuuden syntyneen täyttämään tarvetta omaisuuden piilottamiselle, silloin vapaasatamat ovat tämän teollisuuden päätyökalu (Post ja Calvão 2020, 4). Vapaasatamien luonne vetoaa ”uuteen keräilijätyyppiin”, joka ei osta taidetta koteihinsa tai intohimosta siihen vaan sijoituksena (Upton-Hansen 2018, 74). Esimerkiksi vuonna 2013 Geneven vapaasatamassa arvioitiin olevan noin 1,2 miljoonaa taideteosta (Post ja Calvão 2020, 1). Tähän ”uuteen keräilijätyyppiin” kuuluvat globaalit superrikkaat, jotka etsivät uusia tapoja varallisuuden säilyttämiseen ja piilottamiseen. Taiteen muotoon kätketyn varallisuuden yhdeksi loppusijoituspaikaksi muodostuu ylikansallisella alueella valtion kontrollin ulkopuolella sijaitsevat vapaasatamat. Samalla taiteella voidaan käydä kauppaa ja tätä kautta siirtää varallisuutta suuria määriä vapaasatamien alueilla.

Kaupankäynti hyödykkeellistetyllä taiteella vapaasatamissa voi yksinkertaisimmillaan tarkoittaa kahden taideteoksen paikan siirtämistä huoneesta toiseen ostajan ja myyjän varastojen välillä (Weeks 2020, 4). Tästä kaupankäynnistä ei makseta minkäänlaisia arvonnalisä- tai varainsiirtoveroja vapaasataman emomaahan, sillä taideteokset ovat pysyvässä passituksessa (in-transit), läpikulumatkalla, määrittämättömään päämääräänsä vero- ja tullivapaiden vapaasatamien kautta. Taideteokset, joihin omaisuus on sidottu, voivat siis pysyä pysyvästi passituksessa eli piilossa. Transaktion osapuolilla on velvollisuus ilmoittaa tämä kauppa kotimaassaan, mutta tieto edes tämän omaisuuden olemassaolosta, saati sillä käydystä kaupasta, ei välttämättä koskaan poistu vapaasataman alueelta. (Fyfe 2023, 165.) Koska vapaasatamat sijaitsevat valtion suvereniiteetin ulkopuolella, omaisuutta voidaan surutta siirtää vapaasatamasta toiseen ilman ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista tai selvityksiä omistussuhteista. Omaisuus liikkuu suvereenin valtion alueelta toiselle ilman, että kummallakaan valtiolla on oikeutta tarkastella sitä tai tietoa siitä, että tämä kuljetus on tapahtunut tai minkälaista materiaa se on sisältänyt. Näin vapaasatamassa kauppaa käyvät yritykset ja sijoittajat ovat vapautuneet velvoitteistaan valtiota kohtaan ja muuttuneet aidosti ylikansallisiksi.

Tätä järjestelyä kuvaamaan Oddný Helgadóttir (2023) on kehittänyt ”luksusvapaataman” käsitteen, joka eroaa perinteisistä vapaasatamista. Luksusvapaasatamia määrittää niiden järjestelyn pysyvyys. Siinä missä perinteiset vapaasatamat olivat ”tilapäisiä varastoja kuljetuksessa oleville hyödykkeille”, luksusvapaasatamat ovat omaisuuden hoitoon, pysyvään varastointiin ja kaupankäyntiin tarkoitettuja laitoksia. (Helgadóttir 2023, 2–3.) Luksusvapaasatamat syntyivät paikkaamaan pankkialaisuuden murtumisen jättämää tyhjiötä (Helgadóttir 2023, 14). Tällaisia vapaasatamia on esimerkiksi edellä kuvattu Geneven vapaasatama. Luksusvapaasataman käsite luo pesäeron ”perinteisten” vapaasatamien ja 1990-luvulla syntyneen uudentyyppisen vapaasataman välillä. Luksusvapaasatamat näyttävät laajana petosten ja yhteiskunnallisen vapauden hyväksikäytön verkkona (Helgadóttir 2021, 187–190), kun taas perinteiset vapaasatamat ovat ”olennaisia” ja ”ratkaisevia” osia maailmankaupassa estäen kaksinkertaista verotusta ja varmistaen tuotteiden sujuvan kuljetuksen (Helgadóttir 2023, 3; 2021, 182).

Esitän, että jaottelu perinteisiin ja luksusvapaasatamiin monimutkaistuu, kun vapaasatamien toiminnassa huomioidaan superrikkaiden vallankäytön lisäksi monikansallisten yritysten valta. ”Perinteisten” vapaasatamien ”tilapäiset varastot” ja saavutetut edut voivat muuttua asteittaisesti luksusvapaasatamien tavoin pysyviksi järjestelyiksi. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa vapaasatamien ”tilapäiseksi” kuvailtu viiden vuoden verovapaus laajennettiin kymmenvuotiseksi ja samalla niiden kehittämiseen varattiin 150 miljoonaa puntaa verovaroja Sunakin hallituksen alaisuudessa vuonna 2023 (Pickard ja Foster 2023; Young ja Gove 2023). Tällöin monikansallisille yrityksille luodaan pysyvä mahdollisuus optimoida kirjanpitoa ja vältellä verotusta piiloutumalla ylikansalliselle alueelle. Lisäksi on syytä huomata, että monikansallisten suuryritysten omistajat koostuvat usein pienestä joukosta maailman superrikkaita (Vitali ym. 2011; Heemskerk 2013). Tämä korostaa sitä, että jaottelun käytön täytyy olla tarkasti harkittua. Luksusvapaasatamien yhteydessä yritysvallan käyttö on jäänyt vähälle huomiolle etenkin sen takia, että niitä on tutkittu lähinnä superrikkaiden ja muiden yksityishenkilöiden taide- ja arvotavarasäilytyksen kautta. Luksusvapaasatamat ovat kuitenkin usein yksityisyrittäjiä, ja niiden rajojen sisällä voi toimia useita erikoistuneita logistiikkayrityksiä, gallerioita tai muita palveluntarjoajia. Ne tarjoavat superrikkaille samankaltaisia vallankäytön mahdollisuuksia kuin monikansallisille yrityksille.

*Veroparatiisit ja kansainvälinen rikollisuus*

Vapaasatamien poliittisen talouden typologian viimeisen osan muodostavat veroparatiisit ja rikollisuus. Kaikki vapaasatamat eivät ole veroparatiiseja eivätkä kaikki veroparatiisit vapaasatamia, mutta nämä ilmiöt ovat olennaisesti kytköksissä toisiinsa. Veronkierto ja verosuunnittelu (*tax evasion* ja *tax avoidance*) ovat kaksi erillistä ilmiötä lain silmissä. Veronkierto on laitonta verojen maksamatta jättämistä, siinä missä verosuunnittelu on lain mahdollisuuksien ja porsaanreikien käyttöä verotuksen minimoimiseksi.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD määrittelee veroparatiisin valtioksi, jolla on alhainen tai olematon verotus tuloille, heikko koordinaatio veroviranomaisten kesken, puute läpinäkyvyydestä valtiollisissa instituutioissa sekä olematon bisnessektori (OECD 1998, 23). Määrittelyssä on muutamia ongelmia, sillä esimerkiksi Alankomaat on yksi yhtiöveroparatiiseista, vaikka sillä on laajat julkiset rekisterit (Ylönen 2018, 14). Veroparatiisit voidaan nähdä suvereniteetin kaupallistumisen ääri-ilmiönä, jossa valtio antautuu ylikansallisille intresseille lähes täysin. Tällöin valtion yhdeksi päätehtäväksi muodostuu globaalin eliitin ja monikansallisten yritysten varallisuuden houkuttelu. Vapaasatamilla on harvoin kaikkia veroparatiisien tunnuspiirteitä, mutta niistä voidaan löytää useita veroparatiisimaisia elementtejä. Tällöin tarkastelun kohde vaihtuu valtioista pienempiin erikoisjärjestelyihin, lähinnä hyödykkeellistetyn suvereniteetin muotoihin. Dörry ja Hesse (2022, 166) kuvaavat tämänkaltaisia järjestelyitä ”toimivalta-alueiksi toimivalta-alueiden sisällä” tai ”veroparatiiseiksi veroparatiiseissa”. Vapaasatamat näiden veroparatiisien sisällä muodostuvat siis ääri-ilmiön ääri-ilmiöksi ja ilmentävätkin ylikansallisuuden voittoa valtiosta. Esimerkiksi Arabiemiirikunnissa – valtiossa, jossa ei ole tuloverotusta – Dubain kaupungissa sijaitsee useita vapaasatamiksi luokiteltavia alueita, joissa (eliitin ja monikansallisten yritysten) taloudellisen vapauden ilmenemismuodot, kuten yksityisyys ja kaupankäynnin vapaus, ovat vielä valtiotasoaakin korkeampia.

Vapaasatamien veroparatiisiaspekteja ilmentävät niissä paljastuneet väärinkäytökset ja muut skandaalit, joita on käsitelty tutkimuksessa laajasti (esim. Helgadóttir 2021, 187–190; Post ja Calvão 2020, 11–13; Fyfe 2023, 165–168). Näitä ovat esimerkiksi Geneven vapaasatamasta löytynyt natsien sotasaaliina varastama taideteos, jonka omistajuutta ei ole kyetty selvittämään, joukko

varastettuja egyptiläisiä artefakteja ja roomalainen sarkofagi, joka oli ryöstetty Turkista arkeologiselta kaivannolta. Edellisessä luvussa kuvatussa taiteen finansoitumisen ja omistajuuden häivyttämisessä voi nähdä olevan kyse ”pseudoveronkierrosta”, jossa verovapautta ja passitusta käytetään hyväksi, jotta kaupankäyntiin liittyviltä veroilta vältyttäisiin. EU pyrkii vaikuttamaan tähän rahanpesulainsäädännön tiukentamisella (Korver 2018), mutta näkökulman fokus keskittyy kansainvälisen rikollisuuden rooliin rahanpesussa, superrikkaiden veronkierrossa ja taideteollisuudessa. Kansainvälisen yrityksen vallankäytön tarkastelu vapaasatamien kautta jää katveeseen. Tämä korostaa ylikansallisten yritysten vallankäytön kriittisen tarkastelun tärkeyttä vapaasatamien tutkimuksessa ja esimerkiksi siirtohinnoittelun mahdollistamisessa. Lisäksi vuoden 2015 SwissLeaks, vuonna 2016 julkaistut Panaman paperit tai vuoden 2017 Paratiisin paperit kaikki alleviivasivat veroparatiisien ja niihin linkittyvien vapaasatamien roolia valtiolliselta suvereniteetiltä ja vastuulta pakenemisessä ylikansallisuuden kehukseen.

Vapaasataman funktio näyttäytyykin poliittisen vallankäytön välineenä vahvasti verrannollisena veroparatiiseiksi luokiteltuihin valtioihin. Molemmat toimivat työkaluina poliittiselle vallankäytölle ja ylikansallisuuteen tähtäävään ajatusmaailman mahdollistajina. Vapaasatamien käsitteellistäminen veroparatiisina auttaa laajentamaan ymmärrystämme veroparatiiseista. Vapaasatamia on useimmissa maailman maissa, mutta useimmat maailman maat eivät ole luokiteltavissa veroparatiiseiksi. Kun valtio on hyödykkeellistänyt osan suvereniteetistään vapaasataman muodossa, on se luonut juuri edellä mainitun kaltaisen toimivalta-alueen sisälleen ja käytännössä luonut laillisen veroparatiisin. Tässä sitoutuvat yhteen vapaasatamien ulottuvuudet: eliitille vapaasatamat mahdollistavat omaisuuden piilottamisen, verojen välttelyn tai veropetokset sekä näiden mukanaan tuoman ylikansallisen statuksen, siinä missä monikansalliselle yritykselle vapaasatama veroparatiisina tarjoaa vapaat kädet kirjanpidon tietoiseen monimutkaistamiseen, yhtiön sisäisen toiminnan piilottamiseen ja omistujajärjestelyiden häivyttämiseen.

Vapaasatamat ovat yksi veronkierron ja verosuunnittelun mahdollistajista, ja tämä pätee niin länsimaisiin ”luksusvapaasatamiin” kuin perinteisiin ”veroparatiisi”vapaasatamiin. Länsimaisten vapaasatamien osallisuutta veronkiertoon on tutkinut esimerkiksi Chloe Fyfe (2023), jonka tutkimuksessa vapaasatamat ovat tietoisesti veronkiertoa ja omaisuuden piilottamista edistäviä entiteettejä.

Geneven vapaasataman toiminta, jossa se pyrkii aktiivisesti piilottamaan tietoa sen halleissa sijaitsevan omaisuuden omistajista pöytälaatikkoyhtiöiden ja äärimmäiseen anonymiteettiin vetoamisen kautta, muodostuu aktiiviseksi osaksi vapaasatamien liiketoimintamallia (Fyfe 2023, 173). EU-parlamentin päätöslauselma talousrikollisuudesta vuodelta 2019 (EU 2019) painotti veronkierron ja verovälttelyn lisäksi *aggressiivista verosuunnittelua* (*aggressive tax planning*), joka on olennainen osa vapaasatamien tarjoamia palveluja. Esimerkiksi Geneven vapaasatama mainostaa logistiikkapalveluitaan ”palveluna, joka on suunniteltu täyttämään vaativimmat hienovaraisuuden ja yksityisyyden standardit” (NLC ei pvm.). EU-parlamentin päätöslauselma sisältää oman luvun vapaasatamille ja taloudellisille erikoisalueille, joka huomioi niiden erittäin suuren riskin rahanpesussa: ”Turvallisen varastoinnin lisäksi vapaasatamien tarjoama korkea yksityisyyden taso, verotus- ja tullausvapaus voidaan nähdä motivaatioina niiden käyttämiselle” (EU 2019, 4.2.205). Samalla päätöslauselma huomioi, että pankkisalaisuuden (banking secrecy) loppuminen on johtanut uusien markkinoiden, kuten taiteen, hyödyntämiseen omaisuuden piilottamisessa taidemarkkinoiden regulaation puutteen ja markkinahintojen epäselvyyden vuoksi (EU 2019, 4.2.212). Tämä taide varastoidaan usein juuri vapaasatamissa, joissa sen arvon, omistajuuden ja jopa olemassaolon epäselvyys yhdistyy tavalla, joka palvelee erinomaisesti tavoitetta piilottaa varallisuutta.

Vapaasatamat kytkeytyvät myös vakavaan rikollisuuteen, jolla on suora vaikutus henkeen ja terveyteen. Tähän sisältyy esimerkiksi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden harjoittama rahanpesu ja terrorismin rahoitus. Tästä näkökulmasta tutkimustietoa on hyvin niukasti, ja se rajoittuu lähinnä EU:n ja muiden institutionaalisten toimijoiden lyhyisiin ulostuloihin näistä mahdollisista yhteyksistä vapaasatamien ja järjestäytyneen rikollisuuden välillä (Isoaho ja Kaski 2021; EU 2019, 6.4.351).

Kirjallisuudessa esiintyy kaksi toisistaan laajalti erillistä tutkimustraditiota. Vaikka niissä molemmissa keskitytään veronkiertoon, aggressiiviseen verosuunnitteluun ja muihin talousrikoksiin, niiden tulokulmat eroavat toisistaan: länsimaisia luksusvapaasatamia tulkitaan usein superrikkaiden ja globaalin eliitin, yksilöiden, kontekstissa (mm. Post ja Calvão 2020; Weeks 2020; Helgadóttir 2023) ja perinteisiä ”veroparatiisi”vapaasatamia kansainvälisten yritysten näkökulmasta (Clarke 2013; Moberg 2014). Näkökulmien synteesiä luodaan verrattain vähän, eikä se ole yleensä tutkimuksen kohde



(Tazzara 2018; Ogle 2017; Hall ym. 2022). Tämän jakolinjan epärealistisuus käy ilmi, kun vapaasatamia lähestyy poliittisen vallankäytön välineenä.

### Vapaasatama vallankäytön välineenä

Taloudellisen yhteensopivuuden helpottamista, kansainvälisen kaupan sujuvoittamista ja kansainvälisen pääoman houkuttelua varten luodut vapaasatamat ovat tämän artikkelin teesin mukaan huomattavasti monimutkaisempi, ja ehdottoman poliittinen, ilmiö. Vapaasatama hahmottuu luomani poliittisen talouden typologian kautta työkaluna. Sen osat luovat ja vahvistavat pohjaa poliittiselle vallankäytölle. Tälle vallankäytölle luonteenomaista on vallan maksimointi ja omien intressien edistäminen. Kansainvälisen politiikan realismin koulukunnan oletukset sopivat oivasti kuvaamaan yritysvallan käytön tavoitteita, kuten Babic ym. (2017) esittävät. Yrityksen tehtävä on luoda mahdollisimman paljon voittoa osakkeenomistajilleen, jolloin vapaasatamien kautta käytetty valta ja sen tavoitteet ovat loogisia.

Käsitys vapaasatamista epäpoliittisina taloudellisina toimijoina on räikeä yksinkertaistus. Moberg (2017, 7–8) huomauttaa, että tämän käsityksen ongelmallisuus näkyy suoraan verratessa vapaasatama-alueiden rajojen sisä- ja ulkopuolella olevia todellisuuksia: vapaasataman aluetta määrittää usein hyväosaisuus, vauraus ja elävä liiketoiminta, siinä missä suoraan sen (aidatun) rajan toisella puolella talouden pysähtyneisyys ja köyhyys ovat päällimmäisinä näkyvät ilmiöt. Superrikkaiden osalta vapaasatamat taas nivoutuvat pitkään historialliseen kehityskulkuun varallisuuden piilottamisessa. Vapaasatamia käyttävä eliitti kuuluu maailman absoluuttisesti rikkaimpaan osaan, jota Weeks (2020) luonnehtii maailman rikkaimmaksi promilleksi, jonka varallisuus tulee riittämään sukupolviksi eteenpäin.

Näennäisesti erilliset vapaasatamien laadut sisältävät lopulta samat poliittis-taloudellisen vallankäytön muodot. Monikansallisille yrityksille vapaasatamat ovat olleet vuosikymmenten ajan vapaan liikkuvuuden ja moninkertaisen verotuksen välttämisen työkaluja, kun taas globaalille eliitille vapaasatamat toimivat varallisuuden loppusijoituspaikkoina. Poliittis-taloudellisen vallan käyttö on molemmissa esimerkeissä samankaltaista valtiollisen suvereniteetin toimivalta-alueen ulkopuolelle siirtymistä, joka mahdollistaa

toiminnan piilottamisen ja salaamisen. Tämä helpottaa muun muassa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden rahanpesua ja varallisuuden liikuttamista. Pankkisalaisuuden murruttua varallisuuden piilottaminen siirtyi nopeasti taiteen omistamisen eri muotoihin, joiden loppusijoituspaikkana vapaasatamat usein toimivat korotetun yksityisyydensuojansa vuoksi. Kansainvälisen rikollisuuden intressien samankaltaisuus superrikkaiden ja monikansallisten yritysten intressien kanssa vapaasatamien kontekstissa on ollut nähtävillä esimerkiksi Panaman paperien vuodossa.

Vapaasatamien olemassaolon ja niiden oikeutuksen argumentoinnin taustalla on filosofinen idea maailmanjärjestyksestä ja ylikansallisuuden pyrkimyksestä. Tätä ideaa määrittää syvä epäluulo valtiota ja sen vallankäyttöä kohtaan, jolloin vapaasatama muodostuu typologian jokaisen osan näkökulmasta työkaluksi paeta valtiota ja vallankäyttöä ylikansallisuuden kehukseen. Tästä lähtökohdasta esimerkiksi yksityisten avaruusyritysten, kuten Blue Originin, SpaceX:n ja Virgin Galacticin toiminta voidaan nähdä äärimmäisenä pyrkimyksenä ylikansallisuuteen, jossa ylikansallisuus (tai yliplaneettallisuus) on fyysistä planeetalta poistumista (ks. esim. Sheetz 2021; Hetzner 2022).

Edellä esitetyn typologian osa-alueet ovat kehittyneet vuosikymmenten varrella laajalti limittäin, eikä niitä siksi ole mielekäästä käsitellä erillisinä ilmiöinä. Luksusvapaasatamien tutkimuksessa ne esitetään usein 1900-luvun loppupuolella perinteisestä vapaakaupan mahdollistaneesta vapaasatamasta erkaantuneena alalajina, vaikka historiallisesti varallisuuden loppusijoittaminen ja piilottaminen on ollut aina osa vapaasatamien toimintaa. Tämän limittäisyyden esiintuonti mahdollistaa vapaasatamien hahmottamisen monitahoisena poliittis-taloudellisena ilmiönä eikä verrattain ongelmattomana logistisena taloudelliseen tehokkuuteen perustuvana järjestelyinä, joka sattuu sisältämään luksusvapaasatamien kaltaisia epätoivottuja osasia. Tämän vuoksi vapaasatamien problematisointi ja niiden olemassaolon oikeutuksen kriittinen tarkastelu on olennaista.

Typologian eri osia sitoo yhteen niiden (onnistunut) pyrkimys nousta valtiollisen suvereniteetin ulottumattomiin. Laajalti tämän onnistumisen voi selittää kansallisvaltioiden maantieteellisellä staattisuudella kontrastina monikansallisten yritysten, superrikkaiden ja globaalin pääoman suhteellisen vapaaseen liikkuvuuteen, joka kiihtyi etenkin Bretton Woodsin romahtamisen jälkeen. Paon mahdollisuus on muodostunut olennaiseksi vallankäytön

välineeksi, jolla valtion suvereniteetti voidaan ylittää. Valtio on muodostunut altavastaaajaksi tässä kamppailussa, ja vapaasatamien räjähdysmäinen kasvu on todiste siitä. Minimoidakseen paon uhan taloudelliselle toiminnalleen valtio luovuttaa osia suvereniteetistaan siinä toivossa, että hyödyt ylittäisivät haitat. Samalla se avaa oven uusille vallankäytön muodoille, jotka murentavat sen suvereniteettia entisestään esimerkiksi veronkierron muodossa. Palanille (2003, 127) uusliberaali agenda muutti yhteiskuntia sisäisesti *äänensä* kautta uusliberaalien poliittisten agendojen noustessa suosituiksi. Samaan aikaan uusliberaali agenda harjoitti pakoa kiihdyttämällä pääoman globalisoitumista laajasti sääntelemättömille maailmanmarkkinoille (Palan 2003, 127). Uusliberaali talousajattelu loi pohjan rakenteelliselle yritysvallan käytölle. Tämä rakenteellinen valta luo valtiolle paineen antaa suurta painoarvoa talouseliitin (monikansalliset yritykset sekä superrikkaat) intresseille, joka johtaa poliittisen vallan kasaantumiseen formaalin poliittisen todellisuuden ulkopuolelle. Martin Gilens ja Benjamin Page (2014, 575–577) löysivät tälle empiirisiä todisteita havaitessaan, että talouseliitit intressit määrittivät laajasti Yhdysvalloissa tehtyä politiikkaa ja keskivertokansalaisen mielipiteiden vaikutus politiikkakysymyksiin oli olematon. Talouseliitin käyttämässä vallassa korostuu Palanin (2003, 161) esittämä huoli valtion yhtiöittämisestä, jolloin se alistuu markkinatalouden logiikalle.

Tätä vallankäyttöä ja valtioiden yhtiöittymistä, joiden mahdollistajana vapaasatamat toimivat, kuvaa hyvin Intian Adani Group, yksi maailman suurimmista yrityskokonaisuuksista. Adani Group käyttää offshore-pöytälaatikkoyhtiöitä maahantuodessaan hiiltä Intiaan. Merimatkan aikana hiili käy läpi useiden ostajien ja myyjien verkoston ja saapuu lopulta Intiaan, jossa se tullataan kaksinkertaisena verrattuna sen alkuperäiseen ostohintaan Indonesiassa. Ostajien ja myyjien verkosto koostuu vapaasatamissa, esimerkiksi Dubaissa, sijaitsevista pöytälaatikkoyhtiöistä (McCrum ym. 2023). Matkan aikana hiili on passituksessa, jolloin tieto tästä kaupankäynnistä, sen mahdollisista verovelvollisuuksista ja hiilen arvosta on piilossa. Adani Group myy hiilen Intiassa suhteellisen pienellä voittomarginaalilla, mutta se on merkityksetöntä, sillä pöytälaatikkoyhtiöiden kautta siitä saatu liikevoitto on puristettu ulos jo sille otollisimmissa sijainneissa. Pöytälaatikkoyhtiöiden omistajat *Financial Times* (McCrum ym. 2023) yhdisti erinäisten yritysjärjestelyiden

kautta Adani Groupin suuromistajiksi, joiden omistajuus Adani Groupista ja pöytälaatikkoyhtiöistä oli tietoisesti mahdollisimman hämärretty.

Järjestely on osa markkinaehtoperiaatteen murtamista vapaasatamien avulla hyödyntäen vapaasatamien tarjoamia mahdollisuuksia ylikansallisessa, valtion suvereniteettia murtavassa vallankäytössä, joka tässä yhteydessä tähtää voiton maksimointiin. Tapaus herätti huomiota Intiassa, mutta sen selvitys on ollut heikkoa. Intian kauppaviranomaiset ovat yrittäneet saada käsiinsä tietoja Adani Groupin hiilikaupankäynnistä jo vuodesta 2016 lähtien siinä kuitenkin onnistumatta (Chaturvedi ja Kalra 2023). Tapauksen selvitys onkin ollut laajalti kolmannen sektorin ja tutkivan journalismin vastuulla (esim. Mangnale 2024). Adani Group taas on pitäytynyt tiukasti kannassaan siitä, että mitään väärää ei ole tapahtunut Intian valtion näyttäytyessä tapauksen selvittämisen suhteen voimattomana. Tapaus alleviivaa yritysvallan ja superrikkaiden vallankäyttöä vapaasatamien kautta, joka näkyy niin rakenteellisena kuin instrumentaalisenä, suorana poliittisena vallankäyttönä. Adani Groupin perustajaa Gautam Adania onkin kuvailtu Intian pääministeri Narendra Modin ”Rockefelleriksi” (McCrum ym. 2023).

## Johdopäätökset

Tammikuussa 2024 Britannian silloinen sisäministeriön kaupp- ja liiketalouden ministeri (Minister of State in the Department for Business and Trade) Lord Dominic Johnson of Lainston CBE, entinen hedgerahaston toimitusjohtaja, antoi lausunnon kaupp- ja liiketalousvaliokunnalle vapaasatamista. Johnson totesi lausunnossaan, että vapaasatamat ovat konseptina tyylikästä brändäystä ja ne olisi syytä ymmärtää lähinnä ”glorifoituina tullivarastoina”, joiden ylianalysointia täytyisi varoa (parliament.tv 2024). Vapaasatamien hyödyllisyyttä järjestelynä perustellaan niiden kautta tapahtuvan liiketoiminnan positiivisella vaikutuksella vapaasataman emovaltioon. Olen pyrkinyt osoittamaan, että todellisuudessa vapaasatamat ovat tärkeä vallankäytön väline monikansallisille yrityksille ja maailman superrikkeille, ja niiden yksinkertaistaminen ”tullivarastoiksi” on niiden kautta tapahtuvan vallankäytön peittämistä.

Vapaasatamat voi ymmärtää laajojen intressien leikkauspisteinä, jossa kansainväliset yritykset, taideteollisuus ja maailman superrikkaat toimivat.

Vapaasatama on työkalu, jonka kautta käytetään valtioihin kohdistuvaa poliittis-taloudellista valtaa hyödyntämällä niiden hyödykkeellistettyä suvereniteettia. Niiden kautta tapahtuva salattu ja tullivapaa toiminta on olennainen osa modernia globaalia taloutta, jota on lähes mahdotonta havaita missään yksittäisissä tilastoissa.

Vapaasatamien poliittisen typologian avulla kykenemme yhdistämään näennäisesti epäpoliittisen talous- ja kauppatieteellisen tutkimuksen vapaasatamista niitä kriittisesti käsittelevään poliittisen talouden tutkimukseen. Samalla typologia hälventää vapaasatamien poliittisen talouden tutkimustraditioiden toisistaan eriytyviä haaroja tuoden ne keskusteluun toistensa kanssa. Tämän pyrkimyksen tärkeyttä painottavat useat vapaasatamia tutkineet (Fyfe 2023, 171; Helgadóttir 2021, 190–191; Tazzara 2018, 76). Vapaasatamien kokonaisvaltainen ymmärtäminen ja tutkimus lähtee liikkeelle niiden laajojen vallankäytön muotojen monipuolisesta havainnoinnista, jossa luomani typologia auttaa. Jatkossa vapaasatamien tutkimuksen tulisi keskittyä hyödyntämään niiden kokonaisvaltaista ymmärtämistä poliittis-taloudellisina toimijoina, missä hylätään oletukset niiden epäpoliittisesta luonteesta. Esimerkiksi tutkimusta Yhdistyneitten kansakuntien kauppa- ja kehityskonferenssin 2023 perustamasta (UNCTAD 2023, 10) vapaasatamien kattojärjestöstä (The Global Alliance of Special Economic Zones, GASEZ) ei ole vielä tehty.

Artikkelin anti kiteytyy siihen, että vapaasatamien rooli globalisaation, kansainvälisten yritysten, maailman superrikkaiden ja valtiovallan välisissä suhteissa tuodaan esiin, jotta kykenemme tarkastelemaan ja tutkimaan sitä paremmin. Globaalin talouspolitiikan ja sääntelyn järjestelmät ottavat vapaasatamat ja niiden erityisaseman usein kritiikittömästi oletusarvona. Valtiot hyödykkeellistävät suvereniteettiaan luovuttaen valtaansa kansainvälisille yrityksille ilman takeita siitä, että valtio hyötyy järjestelystä. Vapaasatamat toimivat työkaluna vaurauden kanavoimisesta ylikansallisuuden sfääriin, jossa vauraus pystytään suojaamaan ja piilottamaan omistajuuden hämärtymisellä ja vastuuvollisuuden laiminlyömisellä.

Palania (2003, 188) lainatakseni: ”There is no such thing as society, declared Margaret Thatcher; in a way we are all castaways in offshore land.” Kun ylikansallisuuteen tähtäävä uusliberalismi on johtava käsityksemme maailmasta, vapaasatamien synty sen työkaluksi on looginen lopputulos.

## Lähteet

- Acemoglu, Daron. 2024. Escaping the new Gilded Age. *Project Syndicate*, 27.09.2024. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/wealth-inequality-billionaires-undue-influence-bad-for-society-by-daron-acemoglu-2024-09> [Luettu 18.10.2024]
- Ahmed, Nabil. 2022. *Inequality kills. The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19*. Oxfam International. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-summ-en.pdf> [Luettu 18.10.2024]
- Antola, Esko. 1974. The flag of convenience system: freedom of the seas for big capital. *Instant Research on Peace and Violence*, 4:4, 195–205.
- Arbolino, Roberta, Lantz, Tiffany ja Napolitano, Oreste. 2022. Assessing the impact of special economic zones on regional growth through a comparison among EU countries. *Regional Studies*, 57:6, 1069–1083. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2069745>
- Babic, Milan, Fichtner, Jan ja Heemskerk, Eelke. 2017. States versus corporations: Rethinking the power of business in international politics. *The International Spectator*, 52:4, 20–43. <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1389151>
- Babic, Milan, Huijzer, Jouke, Garcia-Bernardo, Javier ja Valeeva, Diliara. 2022. How does business power operate? A framework for its working mechanisms. *Business and Politics*, 24(2), 133–150. <https://doi.org/10.1017/bap.2021.19>
- Bell, Stephen. 2012. The power of ideas: the ideational shaping of the structural power of business. *International Studies Quarterly*, 56:4, 661–673. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00743.x>
- Bose, Nandita. 2021. Biden singles out Amazon for not paying federal taxes. *Reuters*, 1.4.2021. <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-amazon-taxes-idUSKBN2BN3LL> [Luettu 18.10.2024]
- Carrera, Sergio. 2014. How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A Breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union? Liberty and Security in Europe Paper No. 64. <https://ssrn.com/abstract=2430117> [Luettu 18.10.2024]

- Chancel, Lucas, Piketty, Thomas, Saez, Emmanuel ja Zucman, Gabriel. 2023. *World inequality report 2022*. World Inequality Lab. [https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D\\_FINAL\\_WIL\\_RIM\\_RAPPORT\\_2303.pdf](https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf) [Luettu 18.10.2024]
- Chaturvedi, Arpan ja Kalra, Aditya. 2023. Exclusive: India seeks to restart stalled Adani coal imports probe. *Reuters*, 17.11.2023. <https://www.reuters.com/world/india/india-seeks-restart-stalled-adani-coal-imports-probe-2023-11-17/> [Luettu 18.10.2024]
- Clarke, Nikia. 2013. *Of people, politics and profit: the political economy of Chinese industrial zone development in Nigeria*. Väitöskirja. Oxford: Oxford University. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:194625ba-9a35-408c-851c-9f2078547de5>
- Dörny, Sabine ja Hesse, Markus. 2022. Zones and zoning: linking the geographies of freeports with ArtTech and financial market making. *Geoforum*, 134, 165–172. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.07.006>.
- Eisinger, Jesse, Ernsthauten, Jeff ja Kiel, Paul. 2021. The secret IRS files: Trove of never-before-seen records reveal how the wealthiest avoid income tax. *ProPublica*, 8.6.2021. <https://www.propublica.org/article/the-secret-irs-files-trove-of-never-before-seen-records-reveal-how-the-wealthiest-avoid-income-tax> [Luettu 18.10.2024]
- EU (European unionin parlamentti). 2019. *European Parliament resolution of 26 March 2019 on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121 (INI))*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_EN.html) [Luettu 18.10.2024]
- Farole, Thomas ja Akinci, Gokhan. 2011. *Special economic zones: progress, emerging challenges and future directions*. Washington: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8763-4>
- Frick, Susanne ja Rodríguez-Pose, Andrés. 2023. What draws investment to special economic zones? Lessons from developing countries. *Regional Studies*, 57:11, 2136–2147. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2185218>
- Fyfe, Chloe. 2023. Luxury free ports as purpose-built conduits for tax evasion, 1990–2020. Teoksessa Sébastien Guex ja Hadrien Buclin (toim.), *Tax evasion and tax havens since the nineteenth century*. Cham: Palgrave Macmillan, 159–178.
- Gilens, Martin ja Page, Benjamin. 2014. Testing theories of American politics: elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12:3, 564–581. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>

- Hall, Alexandra, Antonopoulos, Georgios, Atkinson, Rowland ja Wyatt, Tanya. 2023. Duty free: turning the criminological spotlight on special economic zones. *The British Journal of Criminology*, 63:2, 265–282. <https://doi.org/10.1093/bjc/azac010>
- Heemskerck, Eelke. 2013. The rise of the European corporate elite: evidence from the network of interlocking directorates in 2005 and 2010. *Economy and Society*, 42:1, 74–101. <https://doi.org/10.1080/03085147.2012.686720>
- Helgadóttir, Oddný. 2021. The emergence of new corporations: Free zones and the Swiss value storage houses. Teoksessa Brigitte Unger, Lucia Rossel ja Joras Ferwerda (toim.), *Combating fiscal fraud and empowering regulators: bringing tax money back into the coffers*. Oxford: Oxford University Press, 180–193. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198854722.003.0010>
- Helgadóttir, Oddný. 2023. The new luxury freeports: offshore storage, tax avoidance, and ‘invisible’ art. *Environment and Planning A*, 55:4, 1020–1040. <https://doi.org/10.1177/0308518X20972712>
- Hetzner, Christiaan. 2022. Elon Musk dreams of dying on Mars—now he might be one of the pioneering colonists. *Fortune*, 7.10.2022. <https://fortune.com/2022/10/07/elon-musk-spacex-tesla-mars-pioneer-crewed-mission-starship/> [Luettu 18.10.2024]
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge: Harvard University Press
- Isoaho, Essi ja Kaski, Ida-Ellen. 2021. *Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:17. Helsinki: valtiovarainministeriö <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-715-9>
- Korver, Ron. 2018. *Money laundering and tax evasion risks in free ports - Study at the request of the Special Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance (TAX3)*. European Parliamentary Research Service. <https://doi.org/10.2861/092981>
- Lahtinen, Markus ja Viitala, Tomi. 2023. *Erytystalousalueet ja alueelliset verokannustimet: juridinen ja taloudellinen selvitys*. Valtiovarainministeriön selvitys. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/144208576/Erytystalousalueet+ja+alueelliset+verokannustimet.pdf/ceb7c331-57c6-65b3-401e-c2019684bbb0/Erytystalousalueet+ja+alueelliset+verokannustimet.pdf?t=1677759745901> [Luettu 8.10.2024]



- Lavissière, Alexandre ja Rodrigue, Jean-Paul. 2017. Free ports: towards a network of trade gateways. *Journal of Shipping and Trade*, 2:7. <https://doi.org/10.1186/s41072-017-0026-6>
- Maaailmanpankki. 2008. *Special economic zones: Performance, lessons learned and implications for zone development*. Washington: The World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf> [Luettu 18.10.2024]
- Mangnale, Anand. 2024. 2024. New evidence bolsters allegations Adani group overcharged for coal. *Organized Crime and Corruption Reporting Project*, 22.5.2024. <https://www.occrp.org/en/investigation/new-evidence-bolsters-allegations-adani-group-overcharged-for-coal> [Luettu 18.10.2024]
- Manninen, Mari. 2023. Kaasuputkirikosta epäillyn kiinalaislaivan omistusrakenne johtaa liikemiehiin. *Helsingin Sanomat*, 27.10.2023. <https://www.hs.fi/maailma/art-2000009949514.html> [Luettu 18.10.2024]
- McCrum, Dan, Cook, Chris, Sheppard, David ja Harlow, Max. 2023. The mystery of the Adani coal imports that quietly doubled in value. *Financial Times*, 12.10.2023. <https://www.ft.com/content/7aadb3d7-4a03-44ba-a01e-8ddd8bce29ed> [Luettu 18.10.2024]
- Milanovic, Branko. 2018. *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moberg, Lotta. 2015. The political economy of special economic zones. *Journal of Institutional Economics*, 11:1, 167–190. <https://doi.org/10.1017/S1744137414000241>
- Moberg, Lotta. 2017. *The political economy of special economic zones: concentrating economic development*. New York: Routledge.
- Mugano, Gift. 2021. *Special economic zones: economic development in Africa*. Cham: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-82311-5\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-82311-5_9)
- Neveling, Patrick. 2021. The anthropology of special economic zones (free ports, export processing zones, tax havens). Teoksessa Mark Aldenderfer (toim.), *Oxford research encyclopaedia of anthropology*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190854584.013.375>
- NLC (Natural Le Coultre). Ei pvm. Transport – VIP Removals. <https://www.nlc.ch/en/transport/#demenagement-vip> [Luettu 18.10.2024]

- OECD. 1998. *Harmful tax competition: an emerging global issue*. Pariisi: OECD Publications. <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>
- OECD/EUIPO (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö ja Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto). 2018. *Trade in counterfeit goods and free trade zones: Evidence from recent trends*. Pariisi: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289550-en>
- Ogle, Vanessa. 2017. Archipelago capitalism: tax havens, offshore money, and the state, 1950s–1970s. *The American Historical Review*, 122:5, 1431–1458. <https://doi.org/10.1093/ahr/122.5.1431>
- Ozocakli, Demet ja Khanalizadeh, Bahman. 2022. The relationship between foreign direct investment inflows of world, foreign direct investment inflows of Turkey and types of the special economic zone: Evidence from 1980–2019. *Iranian Journal of Finance*, 6:2, 1–27. <https://doi.org/10.30699/ijf.2021.291522.1247>
- Palan, Ronen. 2003. *The offshore world: sovereign markets, virtual places and nomad millionaires*. Ithaca: Cornell University Press
- Palan, Ronen ja Nesvetailova, Anastasia. 2013. Elsewhere, ideally nowhere: shadow banking and offshore finance. *Politik*, 16:4, 26–34. <https://doi.org/10.7146/politik.v16i4.27559>
- Parker, Owen. 2017. Commercializing citizenship in crisis EU: the case of immigrant investor programmes. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55:2, 332–348. <https://doi.org/10.1111/jcms.12462>
- Parliamentlive.tv. 2024. The performance of investment zones and freeports in England. Videotalliointi. <https://parliamentlive.tv/Event/Index/e733d61e-65b8-400b-bf13-4480eacfb63b> [Luettu 18.10.2024]
- Pickard, Jim ja Foster, Peter. 2023. Jeremy Hunt to extend tax breaks on offer to UK freeports. *Financial Times*, 16.11.2023. <https://www.ft.com/content/10e09958-9b5e-4041-a69b-9242ddb2e74> [Luettu 18.10.2024]
- Piketty, Thomas. 2013/2014. *Capital in the twenty-first century*. Kääntänyt Arthur Goldhammer. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Post, Erik ja Calvão, Filipe. 2020. Mythical islands of value: free ports, offshore capitalism, and art capital. *Arts*, 9:4, 100. <https://doi.org/10.3390/arts9040100>
- Přivara, Andrej. 2019. Citizenship-for-sale schemes in Bulgaria, Cyprus, and Malta. *Migration Letters*, 16:2, 245–254. <https://doi.org/10.33182/ml.v16i2.735>

- Rodríguez-Pose, Andrés, Bartalucci, Federico, Frick, Susanne, Santos-Paulino, Amelia ja Bolwijn, Richard. 2022. The challenge of developing special economic zones in Africa: Evidence and lessons learnt. *Regional Science Policy & Practice*, 14:2, 456–482. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12535>.
- Ronen, Palan. 1998. The emergence of an offshore economy. *Futures*, 30:1, 63–73 [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(98\)00006-8](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(98)00006-8)
- Sheetz, Michael. 2021. Bezos' Blue Origin unveils private space station 'business park' to be deployed later this decade. *CNBC*, 25.10.2021. <https://www.cnbc.com/2021/10/25/jeff-bezos-blue-origin-unveils-ocean-reef-private-space-station.html> [Luettu 18.10.2024]
- Simo, Regis. 2023. Special economic zones in an era of multilateralism decadence and struggles for post-pandemic economic recovery: Perspectives from the global south. *German Law Journal*, 24:1, 199–226. <https://doi.org/10.1017/glj.2023.11>
- Tazzara, Corey. 2018. Capitalism and the special economic zone, 1590–2014. Teoksessa Robert Fredona ja Sophus Reinert (toim.), *New perspectives on the history of political economy*. Cham: Palgrave Macmillan, 75–102. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-58247-4\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-58247-4_3)
- Tulli. 2024. Passitus. <https://tulli.fi/yritykset/kuljetus/passitus> [Luettu 18.10.2024]
- UNCTAD (YK:n kauppaa- ja kehityskonferenssi). 2022. New global alliance of special economic zones to boost development. <https://unctad.org/news/new-global-alliance-special-economic-zones-boost-development> [Luettu 18.10.2024]
- UNCTAD (YK:n kauppaa- ja kehityskonferenssi). 2023. *Facilitating investment in the sustainable development goals*. Investment Advisory Series, Series A: Number 10. [https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2022d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2022d3_en.pdf)
- Upton-Hansen, Christopher. 2018. *The financialization of art: a sociological encounter*. Väitöskirja. Lontoo: London School of Economics and Political Science. <http://etheses.lse.ac.uk/id/eprint/4012>
- Vero. 2024. Siirtohinnoittelu. <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/siirtohinnoittelu/> [Luettu 18.10.2024]
- Vitali, Stefania, Glattfelder, James ja Battiston, Stefano. 2011. The network of global corporate control. *PLoS One*, 6:10, e25995. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995>

- WCO (Maailman tullijärjestö). 2008. The revised Kyoto Convention: Specific Annex D. World Customs Organization. [https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new/spand.aspx](https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/spand.aspx) [Luettu 18.10.2024]
- Weeks, Samuel. 2020. A freeport comes to Luxembourg, or, why those wishing to hide assets purchase fine art. *Arts*, 9:3, 87–101. <https://doi.org/10.3390/arts9030087>
- Ylönen, Matti ja Saari, Leevi. 2020. Yhtiövalta ja sen tulevaisuus. *Futura*, 39(2).
- Ylönen, Matti ja Teivainen, Teivo. 2017. Politics of intra-firm trade: corporate price planning and the double role of the arm's length principle. *New Political Economy*, 23:4, 441–457. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1371124>
- Ylönen, Matti. 2017. *Policy diffusion within international organizations: A bottom-up analysis of International Monetary Fund tax work in Panama, Seychelles, and the Netherlands*. UNU-WIDER Working Paper 157/2017. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2017/383-7>
- Ylönen, Matti. 2018. *Planned economies? Corporations, tax avoidance and world politics*. Väitöskirja, Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3314-4>
- Young, Jacob ja Gove, Michael. 2023. Roadmap published to accelerate growth in port towns and cities. <https://www.gov.uk/government/news/roadmap-published-to-accelerate-growth-in-port-towns-and-cities#:~:text=A%20%C2%A3150%20million%20Investment,of%20growth%20for%20port%20communities.> [Luettu 18.10.2024]
- Zucman, Gabriel. 2015. The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens. UC Berkley. <http://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2015Slides.pdf> [Luettu 18.10.2024]

Haastattelu

---

## **Finanssipoliittisen sopeuttamisen paine tulee tekemään investointiasteen kasvattamisen lähes mahdottomaksi: Philipp Heimbergerin haastattelu**

*Antti Alaja, yhteiskuntatieteiden maisteri, asiantuntija, Uuden talousajattelun keskus & väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto*

Avainsanat: EU, talouspolitiikka, finanssipoliitiikan säännöt

---

<https://doi.org/10.51810/pt.147453>

Taloustieteen tohtori Philipp Heimberger (the Vienna Institute for International Economic Studies) esitelmöi Helsingin yliopistolla Uuden talousajattelun keskuksen The Return of Austerity in Europe -keskustelutilaisuudessa 25.4.2024. Uuden talousajattelun keskuksen asiantuntija Antti Alaja teki sähköpostihaastattelun Heimbergerin kanssa 18.4.2024. Haastattelun on kääntänyt Alaja.

**Antti Alaja (AA):** Pidät Helsingissä luennon tilaisuudessa, jonka otsikko on ”Taloukskurin paluu Euroopassa”. Kuten tiedämme, Euroopan keskuspankki (EKP) nosti korkoja historiallisen korkealle tasolle vuosina 2022–2023. Inflaatio on kuitenkin helpottanut sen jälkeen ja lähestynyt tavoiteltua kahden prosentin tasoa. Julkisessa keskustelussa näkee spekulatioita sen suhteen, että näkisimme ensimmäisen koronlaskun tänä kesänä [EKP teki päätöksen ensimmäisestä koronlaskusta kesäkuussa]. Tämän lisäksi Euroopan unioni (EU) on hyväksynyt uudet finanssipoliitiikan säännöt, joiden on Brysselistä käsin toimivan Bruegel-ajatuspajan toimesta arvioitu edellyttävän suuria finanssipoliitiikan sopeutustoimia useissa EU-maissa. Viime aikoina talouslehdistöissä

on keskusteltu laajasti finanssipolitiikan kestävydestä ja *Financial Times*-lehden Martin Wolfin (2024) mukaan ”velkapuun pitää lakata kasvamasta”. Todistammeko näkemyksesi mukaan talouskurin paluuta EU:ssa ja euro-alueella? Miten talouskuri pitäisi määritellä?

**Philipp Heimberger (PH):** Laajasti jaettu näkemys siitä, että EU:n finanssipoliittiset säännöt tulevat olemaan hölläkätiset, ei ole hyvin perusteltu. Uusi [finanssipoliittinen] kehys tulee olemaan vähemmän rajoittava kuin vanha kehys, mikäli se aktivoitaisiin uudelleen. Sen jälkeen, kun julkiset alijäämät ja velka kasvoivat pandemian myötä, vanha kehys olisi ollut niin tiukka, että se olisi ollut käytännössä täytäntöönpanokelvoton. Tulee olemaan joka tapauksessa vaikeaa palata finanssipolitiikan rajoitteisiin uuden kehikon puitteissa sen jälkeen, kun on käytetty vuosia yleistä poikkeuslauseketta: uudet säännöt tulevat olemaan paljon tiukemmat kuin monet uskovat.

EU:ssa hyväksytty finanssipoliittisten sääntöjen uudistus tulee tosiaankin edellyttämään, että hallitukset ympäri euroaluetta toteuttavat tuskallisia sopeutustoimia vuodesta 2025 eteenpäin – ja tällä tulee olemaan negatiivisia vaikutuksia kasvuun. Euroopan komission vuodetut asiakirjat osoittavat, että vaikka maat saisivat sopeutustoimien pidennyksen neljästä vuodesta seitsemään vuoteen toimittaessaan suunnitelman investoinneista ja uudistuksista, suurten maiden, kuten Ranskan, Italian ja Espanjan, täytyy parantaa suhdannetasoitettua budjettitasapainoaan 0.5:stä 0.7:ään prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta (BKT) vuosina 2025–2031, mikä on linjassa mainitsemiesi Bruegelin laskelmien kanssa. Muiden maiden täytyy myös osoittaa finanssipolitiikassa pidättyväisyyttä, vaikkakin vaihtelevassa laajuudessa. En ole eri mieltä niiden kanssa, jotka käyttävät termiä ”talouskuri” kuvaamaan edellä kuvatun kaltaista useavuotista finanssipoliittisen sopeutuksen ajanjaksoa. Ajanjakso tulee olemaan kivulias, ja meillä tulee pian olemaan keskusteluja sen aiheuttamista vahingoista ja ongelmista sen toteuttamisessa. Olen esimerkiksi utelias näkemään, miten asiat kehittyvät poliittisesti, kun Ranskan suuntaan on paineita raskaaseen finanssipolitiikan sopeutukseen seuraavien vuoden 2027 presidentinvaalien alla.

Finanssipoliittisen sopeuttamisen paine vuodesta 2025 eteenpäin tulee tekemään investointiasteen kasvattamisen käytännössä mahdottomaksi useille kansallisille hallituksille; etenkin niille, joilla on korkea velka-aste. Tämä on

kuitenkin jotain, mitä kipeästi tarvittaisiin, jos talouskehitystä ja ilmastoa koskevat tavoitteet aiotaan saavuttaa. Julkisia investointeja voidaan vähentää ja lykätä helpommin kuin muita julkisten menojen komponentteja, silloin kun on paine toteuttaa finanssipoliittinen sopeutus kasvaa.

Nähdäkseni uusien sääntöjen arkkitehtuuri myös osoittaa, että päättäjät ovat oppineet liian vähän menneistä virheistään, kun jäsenmaiden välinen finanssipoliittisen koordinaation puute syvensi eurokriisiä vuosina 2011–2013. Kun menouria johdetaan [EU:n neuvoston] ministerineuvoston sopimuksesta, useissa euroalueen (suurissa) maissa vaaditaan suuria finanssipoliittisia sopeutuksia vuodesta 2025 eteenpäin uusien finanssipoliittisten sääntöjen noudattamiseksi. Riippuen siitä, mikä maakohtainen suhdannetilanne on finanssipoliittisen sopeutuksen hetkellä, samanaikaisten budjettileikkausten vaikutukset rajojen yli voivat syventää finanssipoliittisen sopeutuksen vaikutuksia talouskasvuun. Ja kun kasvu hidastuu, julkisen velan BKT-suhteilla saattaa olla taipumus ylittää Euroopan komission projektiot, mikä heikentää kehikon päätavoitetta, joka on julkisten velka-asteiden vähentäminen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

## Uudet finanssipoliittiset säännöt

**AA:** Olet tutkinut EU:n finanssipoliittisia sääntöjä, ja viime vuonna sinulle tarjoutui mahdollisuus kirjoittaa raportti velkakestävyysanalyyseistä Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnalle (Heimberger 2023a). On arvioitu, että uudet finanssipolitiikan säännöt, jotka tullaan todennäköisesti hyväksymään neuvoston toimesta [uudet säännöt hyväksyttiin keväällä], edustavat kompromissia EU-komission velkakestävyysanalyysin ja Saksan tarpeen välillä saada velan vähentämisen turvalausekkeita. Ovatko uudet säännöt Saksalle ja nuukille maille annettujen myönnytysten jälkeen edelleen edistysaskel?

**PH:** Uusi sääntökehikko tulee olemaan vähemmän rajoittava kuin vanha, mutta se on silti rajoittava. Neuvoston sopimus EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistamisesta siirtää painopistettä julkisen talouden vuosittaisesta kehityksestä pitkän aikavälin kehitykseen. Edellisen kehikon hyvin tunnetut

piirteet, alijäämien rajoittaminen enintään 3 prosenttiin ja julkisen velan 60 prosenttiin BKT:sta pysyvät, mutta vanha velan vähentämisen mekaaninen sääntö tullaan poistamaan. Jos uuden kehikon alla julkinen velka ylittää 60 prosenttia tai jos julkisen ylijäämä nousee yli 3 prosentin referenssiarvon, EU-komissio esittää ”teknistä uraa”. Tämän on tarkoitus varmistaa, että vähintään nelivuotisen finanssipoliittisen sopeutuksen ajanjakson lopulla julkisen velka-aste on uskottavasti lasku-uralla.

Saksan ja eräiden muiden maiden vaatimukset tiukemmista finanssipolitiikan säännöistä ovat johtaneet kompromissiin koskien niin sanottuja ”turvalausekkeita”, jotka liittyvät finanssipoliittisen sopeutuksen vähimmäismäärään. Viime vuonna oli paljon keskusteluja, jotka painottivat tätä. Tämä painotus saattoi olla virhe, koska Euroopan komission vuodetut arviot itse asiassa näyttävät, että valtaosalle EU-jäsenmaista finanssipolitiikan sopeutusta eivät määritä nämä turvalausekkeet vaan tekniset analyysit tulevaisuuden velkaurista.

Selkeästi sanottuna, [finanssipoliittisen] kehyksen päätavoite on saada julkiset velka-asteet lasku-uralle keskipitkällä aikavälillä. EU-komissio käyttää velkakestävyysanalyysijä työkaluna arvioidakseen, tulevatko velkaurat todellakin alaspäin kymmenen vuoden aikana monivuotisen finanssipoliittisen sopeutussuunnitelman jälkeen – tietyillä oletuksilla finanssipolitiikasta, kasvusta, koroista, ja inflaatiosta. Mutta juuri nämä oletukset ovat ratkaisevia velkakestävyysanalyysien tuloksille, ja yksityiskohdista on käyty liian vähän poliittista keskustelua. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistus ei anna Euroopan parlamentille tai kansallisille parlamenteille keskeistä roolia, mikä on ongelma läpinäkyvyyden ja demokraattisen legitimitetin kannalta. Vaikuttaa siltä, että me saamme jälleen kerran järjestelmän, jossa pienillä teknisillä yksityiskohdilla on merkittävä vaikutus poliittisiin prosesseihin ja finanssipolitiikan sopeutusvaatimuksiin ilman toistuvia demokraattisia debatteja tästä aiheesta. Tämä ei taatusti ole edistysaskel, ja taloustieteilijänä ajattelen, että roolimme on osoittaa, kuinka tärkeitä jotkut oletukset ovat, jotta voidaan käydä kunnon finanssipoliittinen keskustelu yli sen toteaman, ”ettei ole vaihtoehtoa”.

**AA:** Twiittasit hiljattain sitaatin EKP:n pääekonomisti Philip Lanelta, jonka mukaan euroalueen inflaation supistuminen ”suurilta osin heijastelee



tarjontashokkien hellittämistä, mikä oli inflaatiopiikin ensisijainen syy 2021–2022”. Oliko rahapolitiikan historiallinen kiristysyyskli tarpeellinen inflaation saamiseksi alas euroalueella?

**PH:** Näkemykseni on, että Euroopan keskuspankki nosti korkoja liian aggressiivisesti. Vuodesta 2021 lähtien inflaation ensisijainen ajuri on ollut tarjontashokkien ilmaantuminen ja hellittäminen – ajattele globaalien tuotantoketjujen häiriöitä, energiamarkkinoita ja ruokaa. Pandemia ja Venäjän sota Ukrainassa laukaisivat nämä tarjontashokit. Kysyntäpuoli ja työmarkkinaolosuhteet ovat olleet hyvin pienessä roolissa euroalueen viimeaikaisessa inflatorisessa episodissa. Tämä on myös se, mitä EKP:n viimeaikainen tutkimus osoittaa, joten pääekonomisti Philip Lane yksinkertaisesti viittasi talon omaan tutkimukseen sanoessaan, että inflaation lasku euroalueella heijastelee tarjontashokkien helpottamista.

Keskuspankkien koronnostot eivät voi vastata tarjontashokkeihin. Ne lisäävät lainaamiskustannuksia sekä hidastavat investointeja ja kulutusta lopulta asettaen laskevaa painetta työllisyydelle ja palkoille. EKP:n näkemys on, että aggressiiviset koronnostot olivat tarpeellisia estämään inflaatio-odotusten nousun. Näkemykseni on, että konventionaalinen järkeily inflaatio-odotuksista pohjaa hyvin huteralle teoreettiselle ja empiiriselle pohjalle. Kuten Federal Reserve Boardin Jeremy Ruddin viimeaikainen paperi on osoittanut, tulevaisuuden inflaatiota koskevat odotukset eivät ole vahva määrittävä tekijä aktuaalisen inflaation suhteen. Ja jos edes uskoo inflaatio-odotuksiin, ne olisi voitu ankkuroida vähemmän aggressiivisen viestinnän avulla rahapolitiikan kontekstissa: EKP:n virkailijat olivat voineet yksinkertaisesti selittää rahoitusmarkkinoiden ammattilaisille ja suurelle yleisölle, miksi on pääasiassa parasta katsoa läpi pandemian ja Ukrainan sodan hintojen nousu. EKP päätti olla aggressiivisempi, koska se oli vakavan poliittisen paineen olla toimia. EKP:n päättäjät halusivat suojella itsenäisyyttään, ja helpoiten sen pystyi tekemään vuosina 2022 ja 2023 olemalla haukkamainen korkojen suhteen.

Lopulta – merkittävän aikaviiveen ja oheisvaikutusten kautta – talouden pysähtyminen koronnostojen myötä vaikuttaa laskevaan inflaatioon. Mutta EKP:n koronnostojen supistava vaikutus ei ole vielä täysin materialisoitunut. Kun ottaa huomioon, että inflaatio on laskenut lähelle 2 prosenttia Saksassa, Ranskassa ja koko euroalueella, EKP:n on korkea aika alkaa laskea korkoja.

Sen olisi pitänyt tehdä niin jo huhtikuun rahapoliittisessa kokouksessa, mutta sen täytyy todella päästä vauhtiin kesäkuussa – vaikka Yhdysvaltojen keskuspankki ei vielä päättäisi laskea korkoja [EKP:n talletuskorkoa laskettiin 6.6.2024 neljännes prosenttiyksiköllä 3,75 prosenttiin]. Yhdysvaltojen taloudella menee paljon paremmin kuin euroalueen taloudella, joten EKP:llä ei todellakaan ole varaa odottaa siihen, kunnes Yhdysvaltojen keskuspankki laskee [korkoja] ensimmäisenä.

### Velkakestävyys euroalueella

**AA:** Modernin rahateorian tutkijat ovat esittäneet, että euroalueen jäsenmaat ovat antaneet rahapoliittisen suvereniteettinsa EKP:lle. Vähintäänkin voidaan sanoa, että euroalueen jäsenmaat eivät ole samalla tavalla rahapoliittisesti suvereneja kuin Yhdysvaltojen liittovaltio on. Samaan aikaan tiedämme, että EKP on tehnyt interventioita valtionvelkakirjamarkkinoilla. Olet kirjoittanut (Heimberger 2023b) korko-kasvu-erotuksesta avainkysymyksenä julkisen velan dynamiikkojen ymmärtämiseksi. Miten meidän pitäisi ajatella velkakestävyyttä ja velkakirjamarkkinoiden valtaa euroalueen kontekstissa?

**PH:** Eurooppalaisten päättäjien keskuudessa vallitsee vahva näkemys siitä, että julkisen velan kestävyys täytyy varmistaa finanssipoliittisen vakauttamisen, toisin sanoen, menoleikkausten ja/tai veronkorotusten kautta. Mutta tuore Kansainvälisen valuuttarahaston tutkimus kuitenkin osoittaa, että fiskaaliset sopeutustoimet eivät keskimäärin vähennä julkisia velka-asteita. Finanssipoliittinen sopeutus pikemminkin alentaa julkisia velka-asteita suotuisten olosuhteiden vallitessa esimerkiksi silloin, kun taloudella menee hyvin ja rahapolitiikka auttaa kompensoimaan budjettileikkausten supistavat vaikutukset. Ongelma on siinä, että olosuhteet eivät ole suotuisat Euroopassa: kasvun tilannekuva on heikko. Tällaisessa ympäristössä finanssipoliittisen sopeuttamisen taloutta supistavat vaikutukset potentiaalisesti vahvistuvat – etenkin jos useat suuret euroalueen jäsenmaat leikkaavat samaan aikaan, mikä johtaa negatiivisiin läikkymisvaikutuksiin. Tämä tarina nähtiin, kun euroalue ajautui toistuneeseen taantumiaan vuosina 2011–2013. Samanaikainen

finanssipoliittinen sopeutus useissa maissa tukahdutti kasvun, mikä oli itse asiassa huono asia julkisen velan pitkän aikavälin kestävyyskannalta.

Korko-kasvu-erutus on keskeinen julkisen velan dynamiikkojen määrittäjä. Jos kasvu hidastuu, tästä erosta tulee vähemmän suotuisa, ja se laittaa kohoavaa painetta julkiselle velka-asteelle. Institutionaalisessa kehyksessä, joka vaatii maita vähentämään velka-astettaan finanssipoliittisen sopeutuksen kautta, kasvava velka-aste ohjaa hallituksia keksimään lisää budjettileikkauksia, mikä taas tekee kasvun uudelleenkäynnistämisestä vaikeampaa.

Oma tutkimukseni esittää, että jos euroalueen poliittinen tavoite on vähentää julkisia velka-asteita, kaksi asiaa ovat keskeisiä. Ensinnäkin kaikilla mailla tulisi olla turvalliset valtionvelkakirjat. Tämä tarkoittaa sitä, että päättäjät eivät voi sallia piikkejä valtion lainaamiskustannuksissa, joita ajavat sijoittajien tunnelmat hauraassa rahaunionissa. EKP:n on vakautettava valtionvelkakirjamarkkinat. EKP oppi tämän kantapään kautta eurokriisin katastrofaalisten tulosten jälkeen. Rahoitusmarkkinasijoittajat pitävät nyt EKP:tä uskottavampana. Tämä näkyy sen faktan kautta, että koronakriisistä huolimatta euroalueen valtioiden lainaamiskustannukset, esimerkiksi Saksan ja Italian välillä, eivät erkaantuneet enempää vuosina 2022–2023. Toiseksi euroopalaisten päättäjien täytyy pohtia finanssipoliitiikan kokonaisviritystä ja sen vaikutuksia yksittäisten jäsenmaiden finanssipoliitiikkaan. Muuten kasvu tulee tuottamaan pettymyksen ja julkiset velkaurat osoittautuvat korkeammiksi kuin olisi tarpeellista.

### **Erilaiset kriisit, erilaiset talouspoliittiset reaktiot**

**AA:** Saatamme olla liikkumassa kohti talouskuria, mutta koronapandemian aikana harjoitettiin varsin erilaista politiikkaa. Osoitit tekemässäsi tutkimuksessa (Heimberger 2023c), että koronakriisin aikainen finanssipoliittinen reaktio oli vastasyklisempi kuin globaalin finanssikriisin ja eurokriisin aikana. Miksi luulet, että politiikka oli keynesiläisempää koronapandemian aikana kuin aikaisemmin?

**PH:** Todistusaineisto koronakriisin aikaisen erityisen voimakkaan finanssipoliittisen reaktion puolesta on merkittävä euroalueella. Sekä euroalueen

ytimessä että perifeerisissä maissa finanssipolitiikka oli vastasyklisempää vuosina 2020–2021 kuin aikaisemmin, mikä heijastaa massiivista eroa suhteessa vuosien 2011–2012 eurokriisiin.

Luulen, että pandemiakriisin erityinen luonne ja sen vaikutukset talouteen kannustivat päättäjiä toimimaan aggressiivisemmin kuin edellisten kriisien aikana. Vastauksena globaaliin finanssikriisiin keskusteltiin riittämättömästä finanssipoliittisesta elvytyksestä, ja eurokriisin aikana käytiin suuria keskusteluja siitä, mitä negatiivisia vaikutuksia myötäsyklisellä kiristävällä finanssipoliitikalla on joillekin jäsenmaille. Lisäksi edellisten kriisien aikana oli enemmän [poliittisia] esteitä, sillä päättäjiä syytettiin rahoitusjärjestelmän ja julkisen talouden riskien riittämättömästä hallitsemisesta. Tätä taustaa vasten päättäjille saattoi olla helpompaa organisoida poliittinen yhteisymmärrys finanssipoliittisesta toiminnasta koronakriisin aikana. Kuitenkin kun vuosina 2021 ja 2022 kehitystä luonnehti inflaatioasteiden nopea nousu kehittyneissä talouksissa, kriitikot usein syyttivät inflaation noususta pandemian aikaista liian aggressiivista finanssipolitiikkaa ja siten lisäsivät painetta finanssipolitiikan kiristämiseen.

**AA:** EU:lla ja sen jäsenmailla on paineita lisätä julkisia investointeja ja tukia vihreään ja digitaaliseen siirtymään ja teollisuuspoliittisiin pyrkimyksiin. Kirjoitit kollegasi Andreas Lichtenbergerin kanssa (Heimberger ja Lichtenberger 2023), että koronakriisin aikana hyväksytty EU:n elpymis- ja palautumisväline oli ”keskeinen askel eteenpäin operationaalisen piirustuksen luomiseksi pysyvälle EU:n investointirahastolle”. Olet esittänyt argumentteja pysyvän ilmaston liittyvän investointirahaston luomiseksi. Miksi meidän tulisi kannattaa Euroopan tason eikä niinkään kansallisen tason toimia teollisuuspolitiikassa? Miltä nämä julkiset investoinnit näyttäisivät käytännössä?

**PH:** EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistus ei salli kansallisille hallituksille vihreiden investointien lisäämistä siinä mittakaavassa kuin niitä tarvittaisiin. Näkemykseni mukaan finanssipoliittisen sopeutuksen tarve lisääntyy ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, minkä voidaan ajatella syrjäyttävän pitkän aikavälin investointeja. Kansallisia budjettipaineita pitäisi lievittää perustamalla pysyvä EU:n investointirahasto ilmaston ja energiaan liittyen. Investoinnit voisivat keskittyä aidon eurooppalaisiin energiaa ja

liikennejärjestelmiä koskeviin projekteihin, mikä loisi arvonlisäystä EU:lle. Esimerkiksi investoinnit eurooppalaiseen nopeaan junaliikenteeseen voisivat vähentää pitkän aikavälin hiilidioksidipäästöjä liikennesektorilla. Energian ja päästöjen vähentämisen osalta olisi kehittävä integroitu sähköverkko, jossa käytetään 100-prosenttisesti uusiutuvaa energiaa, sekä toteutettava akkuja ja vihreää vetyä koskevia täydentäviä projekteja.

EU:n pysyvä finanssipoliittinen kapasiteetti EU:n ilmaston ja energian investointirahaston muodossa paitsi vahvistaisi EU:n jäsenmaiden yhteisöä taloudellisesti ja poliittisesti, se myös edistäisi [EU:n] tulevaisuuden geostrategista kapasiteettia toimia epävarmoina aikoina. Yhteistä rahoitusuunnitelmaa strategisten investointiprojektien edistämiseksi tulisi priorisoida yksityisten investointien mobilisoimiseksi ja Euroopan teollisuudenalojen kilpailukykyyn vahvistamiseksi. Energia- ja ilmastokriisit ovat yhteisiä eurooppalaisia haasteita, joihin voidaan parhaiten vastata eurooppalaisten ratkaisujen kautta.

**AA:** Mario Draghin odotetaan pian julkaisevan raporttinsa EU:n kilpailukykyistä [raportti julkaistiin syyskuussa 2024]. Hiljattain Draghi esitti radikaaleja poliittikkamuutoksia johtuen taloudellisesta ja teollisuuspoliittisesta kilpailusta Yhdysvaltojen ja Kiinan kanssa. Mitä odotuksia sinulla on Draghin raportille? Ovatko radikaalit muutokset todennäköisiä teollisuuspoliittisen kilpailun kiristymisen taustaa vasten?

**PH:** Draghin viimeaikainen puhe Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria käsitellessä korkeatasoisessa konferenssissa Brysselissä sai minut itse asiassa toiveikkaammaksi. Draghi aloitti puheensa sanomalla, että Euroopan lähimenneisyyden lähestymistapa kilpailukykyyn oli kontraproduktiivinen: tietoinen strategia myötäsyklisen finanssipoliittisen sopeutuksen edistämiseksi ja paineen luominen palkkojen alentamiseksi epäonnistui eurokriisin aikana, koska se vähensi kotimaista kysyntää, syvensi kriisiä ja heikensi Euroopan sosiaalista mallia. Tämä on poikkeuksellista. EKP:n pääjohtajana Draghi esitti vielä hyvin erilaisia näkemyksiä vuosina 2012–2013, kun hän argumentoi, että etupainotteinen finanssipoliittinen sopeutus ja työmarkkinoiden kovat liberalisointitoimet ovat väistämättömiä.

Nyt Draghi argumentoi itse radikaalien poliittikkamuutosten puolesta, joista ensimmäinen koskee kilpailukykyä koskevien näkemystemme

uudelleenajattelua. Eurooppalaisen strategian kehittäminen suhteessa Yhdysvaltojen ja Kiinan suuriin teollisuuspoliittisiin toimiin edellyttää keskeisten politiikkatoimien ja työkalujen integroimista. Tämä edellyttää myös joidenkin EU-instituutioiden uudelleenmäärittelyä. Selkeästi sanottuna Draghin argumentteihin on esimerkiksi sisäänkirjoitettuna, että vihreä siirtymä ei salli EKP:n pitää vihreiden investointien lainaamiskustannuksia korkeina, koska tämä tarkoittaisi olennaisten investointitavoitteiden vaarantumista.

### Julkisen keskustelun narratiivit

**AA:** Olet käyttänyt paljon aikaa Italian taloutta koskevien myyttien murtaamiseen. Nämä myytit ovat levinneet laajalle paitsi Saksaan niin myös Suomen kaltaisiin maihin. Mitkä ovat sitkeimpiä väärinkäsityksiä Italian taloudesta?

**PH:** Poliittisen diskurssin ja median perusnarratiivi Italiasta Saksassa ja muissa euroalueen maissa korostaa edelleen, että holtittomat julkiset menot ja eurooppalaisiin parhaisiin käytänteisiin perustuvien markkinaliberaalien ”rakenteellisten uudistusten” puute ovat pääsyitä Italian talousongelmiin. Näiden narratiivien vahvuutta julkisessa keskustelussa ei tulisi aliarvioida, koska niillä voi olla perustava vaikutus poliittisiin prosesseihin ja politiikan lopputulemiin.

Italia on kiistatta kokenut taloudellisen laskun suhteessa euroalueen vertailumaihin viime vuosikymmeninä. Mutta perusnarratiivi, joka syyttää Italiaa finanssipolitiikan kurinalaisuuden ja uudistushalun puutteesta, on ristiriidassa datan kanssa. Italia on ollut finanssipoliittisten sopeutustoimien ja markkinaliberaalien uudistusten eturintamassa yli kolmenkymmenen vuoden aikana. Näiden uudistusvaatimusten vahvistaminen eurokriisissä, jolloin eurooppalaiset päättäjät laittoivat markkinaliberaalin pelikirjan pohjalta Italian suuntaan painetta toteuttaa aggressiivisempia finanssipoliittisia sopeutuksia ja rakenteellisia uudistuksia, saattaa työntää Italiaa pidemmälle alamäkeen. Tämä on varoitus euroalueelle kokonaisuudessaan.

## Lähteet

- Heimberger, Philipp. 2023a. *Debt sustainability analysis as an anchor in EU fiscal rules. An assessment of the European Commission's reform orientations*. Bryssel: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_IDA\(2023\)741504](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2023)741504) [Viitattu 14.4.2024]
- Heimberger, Philipp. 2023b. Public debt and r-g risks in advanced economies: eurozone versus stand-alone. *Journal of International Money and Finance*, 136, 102877. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2023.102877>
- Heimberger, Philipp. 2023c. This time truly is different: The cyclical behaviour of fiscal policy during the Covid-19 crisis. *Journal of Macroeconomics*, 76, 103522. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2023.103522>
- Heimberger, Philipp ja Lichtenberger, Andreas. 2023. *RRF 2.0: A permanent EU investment fund in the context of the energy crisis, climate change and EU fiscal rules. Policy Notes and Reports, No. 63*. Viini: The Vienna Institute for International Economic Studies. <https://wiiw.ac.at/rrf-2-0-a-permanent-eu-investment-fund-in-the-context-of-the-energy-crisis-climate-change-and-eu-fiscal-rules-p-6425.html> [Viitattu 15.10.2024]
- Wolf, Martin. 2024. The tree of debt must stop growing. *Financial Times*, 9.4.2024. <https://www.ft.com/content/8aae5789-5eb2-45f8-98ba-981b31a99055> [Viitattu 16.4.2024]

Lektio

---

## Asiantuntijoiden valta EU:ssa ja eurokriisissä – Miten kriisi synnyttää teknokratiaa

*Laura Nordström*, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Avainsanat: globaali poliittinen talous, EMU, eurokriisi, asiantuntija, teknokratia

---

<https://doi.org/10.51810/pt.147389>

Väitöskirjani *Power of Experts in the EU: Birth of the Troika and Resilience of the EMU paradigm in the European debt crisis of 2010* (2024) (*Asiantuntijoiden valta Euroopan unionissa: Troikan synty ja EMU-paradigman jatkuvuus eurooppalaisessa velkakriisissä 2010*)<sup>1</sup> tarkastelee asiantuntijoiden valtaa kriisipäätöksenteossa. Aloitan lainauksella, joka korostaa tätä asiantuntijoiden valtaa. Eräs komission virkamies, joka oli neuvottelemassa Kreikan ensimmäisestä lainasta, kuvaili minulle prosessia:

Tämä perustuu hyvin pitkälti analyysiin, ja se, mikä minua yllättää, on virkamiesten melko valtava valta tällaisessa tilanteessa, ohjelman yhteydessä. Käytännössä toimielimissä ei ole kovinkaan montaa ihmistä, jotka ymmärtäisivät paljon näistä asioista, ei euroryhmässä eikä muuallakaan [– –]. Se, mitä asiantuntijat laittavat tällaiseen asiakirjaan, menee aika suoraan läpi. Ja okei, me olemme teknokraatteja, meillä on maailman paras asiantuntemus, [– –] mutta on suoraan sanottuna aika pelottavaa, miten paljon valtaa on yksittäisellä toimielimen edustajalla, joka päättää näistä asioista. Okei, siinä [Kreikan velkaohjelmassa] sanotaan, että se tehdään [kansallisten] virkamiesten kanssa



ja että se on heidän yhteisymmärryspöytäkirjansa [memorandum of understanding], ja heidän on allekirjoitettava se, joten se ei ole... [– –] Okei, minulla on ympärilläni toimielin ja hierarkia, jotka hyväksyvät nämä, mutta sanoisin, että yhden yksittäisen virkamiehen valta on varsin merkittävä tällaisessa tilanteessa. [Kirjoittajan oma suomennos.]

Lainauksessa korostuu myös yksilöiden valta politiikassa. Ennen väitöskirjatutkimustani työskentelin 10 vuotta politiikassa ja olen toiminut 18 vuotta poliittisissa tehtävissä. Näiden vuosien aikana hämmästyin siitä, miten paljon valtaa lobbauksella mutta myös yleisesti ottaen yksilöillä, heidän uskomuksillaan ja erityisesti heidän tiedollaan on politiikassa. Tämä tutkimus perustuukin haluuni ymmärtää perusteellisemmin, kenen ääni ja ajatukset kuuluvat päätöksenteossa – tässä tapauksessa eurokriisin päätöksenteossa. Kyseinen kriisi on yksi tärkeimmistä eurooppalaisiin viime vuosina vaikuttaneista tapahtumista.

Tutkimuksen perusteella tiedämme, että eurokriisi, joka kesti vuoden 2009 lopusta ainakin vuoteen 2015, merkitsi Euroopassa säästöpolitiikkaa eli budjettileikkauksia erityisesti Euroopan unionin (EU) eteläisissä jäsenvaltioissa (mm. Farrell ja Quiggin 2017). Tutkimus osoittaa myös, että ideoilla on valtaa politiikassa. Lähestyn ideoita kognitiivisina uskomuksina, jotka yhdistävät asioita toisiinsa ja ohjaavat toimintaamme sekä asenteitamme (vrt. Béland ja Cox 2016, 43). Paradigma on ideoista muodostuva taustakehys, jota pidetään itsestäänselvytenä mutta joka vaikuttaa asenteisiin ja toimintaan a) määrittelemällä todellisuuden luonteen, ongelmat, syyt, vaikutukset ja tavoitteet sekä välineet niiden saavuttamiseksi ja erityisesti b) rajoittamalla vaihtoehtoja (kts. Campbell 2002, 28; Daigneault 2014, 461; Hall 1993, 279).

Kutsun EU:n talouspoliittista paradigmaa ordoliberaliksi EMU-paradigmaksi, koska ordoliberalismi on vaikuttanut Euroopan talous- ja rahaliittoon (EMU). Ordoliberalismi on uusliberalismin eurooppalainen varhainen muoto (Miettinen 2017, 206; Slobodian 2018). Määrittelen aikaisempaan tutkimukseen perustuen, että Maastrichtin sopimukseen kirjattu ordoliberalinen EMU-paradigma uskoo ordoliberalismin tavoin vapaisiin markkinoihin mutta ei niiden itsesäätelyyn, minkä vuoksi valtion ja riippumattoman keskuspankin on ohjattava markkinoita muun muassa monopolien välttämiseksi, kilpailun lisäämiseksi ja hintavakauden turvaamiseksi (Matthijs

2016, 376; Miettinen 2017). Paradigman mukaan talouskasvu johtaa jäsenvaltioiden talouksien lähentymiseen. Talouden demokraattisen ohjauksen nähdään johtavan ylikulutukseen. Näin ollen finanssipoliittinen kurinalaisuus, säästötoimet ja tasapainoiset talousarviot on taattava demokratian sijaan säännöillä, joista esimerkkinä ovat EU:n finanssipoliittiset säännöt, jotka vahvistettiin vakaus- ja kasvusopimuksessa ja jotka on juuri tänä vuonna 2024 saatu neuvoteltua uusiksi.

Emme tiedä tarkalleen, kuka tätä EMU-paradigmaa ylläpitää (Ryner 2015, 276). Halusin ymmärtää, miksi EU:n nykyinen taloudellinen paradigma, ordoliberali EMU-paradigma, ei muuttunut eurokriisin aikana. Tämä on tutkimukseni tutkimusongelma. Kriisi syntyy, kun epävakaus saavuttaa kriittiseen vaiheeseen, jossa on tapahduttava ratkaiseva muutos suuntaan tai toiseen. Tämä tarjoaa mahdollisuuksia aiempien politiikkojen muuttamiseen. Sana kriisi on kreikkalaista alkuperää (Patomäki 2013, 7), ja se voidaan nähdä käännekohtana, jossa potilaan tila paranee tai huononee (Habermas 1978/1992, 1). Kriisi voi siis olla mahdollisuus muutokseen. Eurokriisiä edelsi vuonna 2007 alkanut maailmanlaajuinen finanssikriisi, joka johti elvytyspolitiikkaan ja talousajattelun valtavirran kritiikkiin vuosina 2008–2009. Lisäksi aiemmat suuret talouskriisit ovat johtaneet paradigman muutokseen, kuten 1970-luvun öljykriisi ja tuolloinen uusliberalismin valtaannousu. Myös useat teoriat, kuten *punctuated equilibrium* ja asteittaisen muutoksen mallit, viittaavat siihen, että kriisi saa aikaan paradigman muutoksen, äkillisen tai asteittaisen. Näistä seikoista huolimatta vuonna 2010 eurooppalaiset päättäjät palasivat lyhyestä elvytyksestä olemassa olevaan paradigmaan eli säästöpolitiikkaan päättäessään Kreikan ensimmäisestä lainaohjelmasta ja Euroopan rahoitusvakaussvälisestä (ERVV). EMU-paradigma vahvistui koko eurokriisin ajan, eikä sitä kyseenalaistettu. Tutkimukseni lähti liikkeelle kysymyksestä: Miksi näin on ja miksi ajattelutapa ei muuttunut? Eikö kriisi ole todiste siitä, että aiempi politiikka on epäonnistunut?

Halusin tietää, mikä ja kuka esti tämän mahdollisen muutoksen ja teki EMU-paradigmasta näin muuttumattoman. Perustuen ideatutkimukseen, jossa tutkimukseni sijoittuu diskursiiviseen institutionalismiin (Carstensen ja Schmidt 2016) sekä ideoiden ja politiikan tutkimukseen (vrt. Christensen 2021), hahmottelin hypoteesin: oletin, että merkittävä syy paradigman jatkuvuuteen/muuttomattomuuteen (lopputulos/seuraus) on se, että

päätöksentekoprosessissa ei esiintynyt vaihtoehtoisia ajatuksia (syy), jotka olisivat voineet johtaa muutokseen. Lisäksi oletin, että asiantuntijat ovat ratkaiseva väylä, jonka kautta ideat pääsevät mukaan päätöksentekoprosessiin. Näin ollen varsinainen hypoteesini oli syyn ja seurauksen yhdistävä kausaalimekanismi, jossa prosessissa kuullut asiantuntijat eivät ehdottaneet paradigmalle vaihtoehtoja, joita oli olemassa jo vuonna 2010. Toisin sanoen hypoteesini oli, että kuultujen asiantuntijoiden tarjoamien vaihtoehtojen puuttuminen oli yksi merkittävä syy EMU-paradigman vakauteen. Tämän kausaalimekanismia koskevan hypoteesin testaamiseksi muodostin seuraavat empiiriset (mekanismikeskeiset) tutkimuskysymykset:

- 1) Mihin asiantuntijatietoon ja asiantuntijoihin EU:n päättäjät Euroopan komissiossa ja neuvostossa sekä Saksassa tukeutuivat tehdessään päätöksiä Kreikan lainajärjestelystä, Kreikan ensimmäisestä talouden sopeutusohjelmasta ja ERVV:stä vuonna 2010?
- 2) Minkälaista todellisuutta tämä asiantuntemuksen sisältö rakensi rajoittaen samalla päätöksentekoa?
- 3) Miten poliittiset päättäjät ja virkamiehet käyttivät asiantuntemusta päätöksenteossaan?
- 4) Millaisia rajoituksia (vaihtoehtoisen) asiantuntijatiedon käytölle päätöksentekoprosessissa oli?

Miksi keskittyä vuoteen 2010 ja erityisesti sen kevääseen? En odota, että paradigma muuttuu yhdessä yössä, mutta väitän, että vuosi 2010 oli käänteentekevä hetki, joka esti kaikki myöhemmät paradigman muutokset eurokriisin ratkaisuihin. Kuten sanottu, Kreikan ensimmäinen laina ja ERVV merkitsivät sitä, että kriisi ratkaistiin palaamalla elvytystoimista julkisen talouden vakauttamiseen. Ne loivat myös polkuriippuvuuden, sillä seuraavissa pelastustoimissa noudatettiin samaa organisaatiorakennetta ja säästötoimia. Vuonna 2010 kriisin hallitsemiseksi muodostettiin troikka, joka koostui Euroopan komissiosta, Euroopan keskuspankista (EKP) ja Kansainvälisestä valuuttarahastosta (IMF). Yllättävää kyllä, akateeminen tutkimus ei ole aiemmin

kuvannut yksityiskohtaisesti näitä ratkaisevia tapahtumia ja erityisesti niiden muodostamaa prosessia kokonaisuudessaan. Väitöskirjani tarjoaa näin ollen ensimmäisen yksityiskohtaisen selvityksen Troikan muodostamisesta.

### **Tutkimus asiantuntijuudesta, sen organisoinnista ja luotettavista asiantuntijoista**

Väitöskirjani on yksittäistapaustutkimus päätöksenteosta suuressa talouskriisissä. Sovellan tapaustutkimusta ja teoriaa testaavaa prosessin jäljittämisen menetelmää (*process tracing*). Tietoa asiantuntijoiden vallasta oli hyvin vaikea löytää, koska päätöksenteko tapahtui suljettujen ovien takana elimissä, joiden oleelliset asiakirjat eivät ole julkisia. Sen vuoksi haastattelin 133 EU-toimijaa, joiden joukossa oli silloinen komissaari, komission puheenjohtaja ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja. Haastattelut ja EU:n ja Saksan viralliset asiakirjat analysoitiin grounded theory -menetelmästä ammentavalla, teoriapainotteisella laadullisella sisällönanalyysillä ja diskurssianalyysillä. Aineisto oli laaja – minulla oli yli 3 000 sivua haastatteluaineistoa, mikä on vaikea määrä käsiteltäväksi. Aineistoni kattoi myös six-pack-asetuksen ja finanssipoliittisten elvytystoimien päätöksenteon, jotka toimivat vertailupintana.

Analyysini vahvisti syy-yhteyksmekanismin. Vuonna 2010 päätöksentekoprosessissa kuullut asiantuntijat eivät tarjonneet vaihtoehtoja, ja heidän asiantuntemuksensa vaikutti Kreikan lainaan ja ERVV:een, mikä esti paradigman muutoksen. Tapaustutkimuksen ja prosessin jäljittämisen kielellä löysin luotettavia ja usein ainutlaatuisia todisteita, jotka sopivat hypoteesin havaittaviin seurauksiin (*observable implications*): toisin sanoen kausaalimekanismin kolmen osan odotettuihin *empiirisiin ilmenemismuotoihin (expected empirical manifestations)* (ks. Beach ja Pedersen 2019, 255). Siten kausaalimekanismin hypoteesin todennäköisyys vahvistui. Tulokset ovat kuitenkin tätä moniulotteisimpia. Ensinnäkin luulin tutkivani lobbausta, vaikuttamista EU:n toimielinten ulkopuolelta. Ei ollut yllätys, että päätöksentekijöiden piiri oli pieni ja suljettu, mutta hyvin mielenkiintoista oli havaita, että sama koski myös asiantuntemusta. Prosessissa käytettiin vain troikan toimielinten sisäistä asiantuntemusta. Aineistoni mukaan lobbarit eivät olleet merkittävä toimija prosessissa. Voidaan olettaa, että suljettu piiri ei edistä muutosta.

Eurokriisiä on kuvattu suurten EU:n jäsenvaltioiden voimannäytöksi. Tämä on kuitenkin vain pinnallinen tulkinta. Yksityiskohtaisen empiirisen analyysin hyöty ilmeni, kun analyysin edetessä kävi selväksi, että prosessi on jaettava kolmeen osaan. Vain ensimmäisessä alkuvaiheen hallitustenvälisessä prosessissa hallitsivat jäsenvaltiot eli Saksan valtiovarainministeriö ja kanslerinvirasto, Eurooppa-neuvosto, euroryhmä ja euroryhmän työryhmä. ERVV:n tapauksessa näin teki Ecofin, joka on valtiovarainministerien neuvosto. Tuossa prosessissa oli kyse siitä, hyväksytäänkö ERVV ja myönnetäänkö Kreikalle laina ja pitäisikö sen olla ehdollinen. Kaksi muuta prosessia olivat itse asiassa ratkaisevampia sen suhteen, olisivatko asiantuntijat voineet edistää paradigman muutosta. Kreikan lainajärjestelystä ja ERVV:n menettelytavoista päätettiin jäsenvaltioiden ja komission virkamiehistä koostuvassa koordinoitun toiminnan työryhmässä (Task Force for Coordinated Action), joka ei ole edes EU-tuntijoille tuttu elin mutta on ollut keskeinen myös myöhemmissä keskeisissä EU:n prosesseissa. Lopulta tärkeimmät toimijat olivat troikan virkamiehet, jotka lähetettiin Kreikkaan suunnittelemaan uudelleen sen talouspolitiikkaa alle kahdessa viikossa. Kutsun sitä missio-prosessiksi, joka on kolmas ja viimeinen osaprosessi.

Tutkimukseni asiantuntijoiden ja asiantuntemuksen vallasta osoittautui analyysiksi siitä, miten asiantuntemus muodostuu, kuka leimataan luotettavaksi asiantuntijaksi ja miten asiantuntemus organisoidaan. Asiantuntijalla katsotaan olevan pätevää ja arvokasta tietoa sekä ratkaisuja käsillä oleviin ongelmiin. Väitän, että troikasta tuli uusi *tietoregiimi* (*knowledge regime*) vuonna 2010 (vrt. Campbell ja Pedersen 2014, 23). Päätöksentekijät käyttivät kriisin äärimmäisessä epäselvyydessä ja epävarmuudessa pääasiassa troikan asiantuntemusta. Ensiksi selvitin regiimin muodostumisen syyt: EU tarvitsi IMF:ltä uskottavuutta, käytännön asiantuntemusta lainaneuvotteluissa, takuita säästöpolitiikan toteutumisesta ja prosessin epäpolitisointia. Näiden tarpeiden taustalla oli EU:n jäsenvaltioiden luottamuspulla komissiota kohtaan. Toiseksi avasin troikan sisäiset suhteet: IMF johti tosiasiallisesti troikkaa vuonna 2010, koska se tarjosi tietoa, erityisesti makrotaloudesta ja neuvottelumallista, mutta komissio määräsi politiikan sisällöstä, erityisesti rakenneuudistuksista. Eräs haastateltavien kertoma tarina kuvasi näitä suhteita osuvasti: koska Islannin tuhkapilvi pysäytti lennot, komission delegaation jäsenet saapuivat Ateenaan myöhemmin kuin IMF, joka symbolisesti neuvottelujen ammattilaisena ja

tosiasiallisena johtajana toivotti tervetulleeksi komission – de jure johtajan. IMF:n oli kuitenkin virallisesti odotettava komissiota ennen neuvottelujen aloittamista. Koska komission neuvottelijat pelkäsivät IMF:n aloittavan neuvottelut ilman heitä, lähtivät he kiireellä Brysselistä matkaan pakettiautolla, josta ainoa naisjäsen jäi pois, mikä tuo esille miesten ylivallan prosessissa. Tämä pakettiautomatka symboloi prosessin tilapäistä, luokkaretkimäistä ja suljetun piirin luonnetta: pakettiautollinen miehiä tulee pelastamaan maata!

Troikan tiedontuotanto ei tarjonnut vaihtoehtoja. Konsensus merkitsi, että ajattelu ei muuttunut. Toisin kuin monet olettavat, tulokseni osoittivat, että a) IMF edisti myös säästötoimia eikä vaatinut velkojen uudelleenjärjestelyä keväällä 2010 ja b) *ekspanstiivinen finanssipolitiikan supistamisteoria* (*expansionary fiscal contraction*) ei vaikuttanut niin voimakkaasti kuin on oletettu (Blyth 2013). Neuvottelijat uskoivat kuitenkin budjettileikkauksiin. Ratkaisuihin vaikutti pelko kriisin tarttumisesta muihin maihin sekä olemassa olevat mallit ja asiantuntemus, joka usein ei ollut Kreikka-kohtaista tietoa.

Yksilöiden valta näkyi vuoden 2010 päätöksenteossa ja asiantuntijoiden vallassa. Paljon oli kyse siitä, kuka oli sopivassa paikassa ja sopivaan aikaan. Tämän osalta tuli kuitenkin ilmi haastattelujen haasteellisuus aineistona, sillä ERVV:n osalta tarinat olivat ristiriidassa siitä, keneltä ajatus välineestä alun perin tuli.

### Asiantuntijoista päättäjiä

Yllättävä tutkimustulos oli, että asiantuntijoista tulikin todellisia päätöksentekijöitä. Vaikka euroryhmä ja IMF:n johtokunta hyväksyivät virallisesti Kreikan lainan, todelliset päätökset tehtiin troikassa. Myös ERVV:n varsinaisesta sisällöstä päättivät komission ja jäsenvaltioiden virkamiehet. Näin ollen tutkimukseni on viime kädessä tutkimus teknokratiasta (vrt. Sanchez-Cuenca 2017) ja ad hoc bricolage -toiminnasta, jossa ratkaisuja tuotetaan aiempia tiedon palasia yhdistelemällä (kts. Carstensen 2015). Kyse oli asiantuntijavallan kasvusta politiikassa mutta ei asiantuntijuuden demokratisoitumisesta (vrt. Maasen ja Weingart 2009). Epävarmuus, kiire, paine, uutuus ja poikkeuksellisuus vaikuttivat tähän teknokratian syntyymiseen. Se heikentää EU:n legitimizeettiä. Tämä havainto teknokratiasta merkitsi myös sitä, että

minun oli päivitettävä kausaalimekanismiani (ks. liite 1): asiantuntijat olivat aluksi ajateltua tärkeämpiä! He toimivat tosin jäsenvaltioiden ja institutionaalisten rajoitusten alaisina: ohjelma oli pakko laatia niin, että kolmen prosentin alijäämä ja pienempi velka saavutettaisiin vain kolmessa vuodessa 110 miljardilla eurolla ilman velkojen uudelleenjärjestelyä. Monet neuvottelijat tiesivät, että heidän oli laadittava liian optimistinen ohjelma, joka vakuuttaisi markkinat. Vaihtoehtoja ei katsottu olevan.

### EMU-paradigman vakauden syyt

Vastauksena tutkimusongelmaan paradigman vakaus johtui siitä, että vuonna 2010 päätöksenteko tapahtui ad hoc -suljetussa piirissä, jossa kuultiin instituutioiden sisäisiä asiantuntijoita, jotka eivät tarjonneet vaihtoehtoja, nojasivat ordoliberalismiin tai ainakin olemassa olevaan institutionaaliseen tietoon ja joista tuli tosiasiallisia, jäsenvaltioiden ja instituutioiden asettamien rajoitteiden sisällä työskenteleviä päätöksentekijöitä. Teoreettinen kontribuutioni on osoittaa, miten EMU-paradigmaa ei voitu muuttaa: tähän johtivat a) rajoitteet (joihin kuului myös kriisin käyttäminen aikaisempien politiikkojen edistämiseen ja kriisin esittäminen finanssipoliittisena kriisinä, joka vaati säästötoimia), b) institutionaalinen sisäinen asiantuntemus ja c) teknokraattinen päätöksentekoregiimi, joka ammensi olemassa olevasta institutionaalisesta tiedosta ja EMU-paradigmasta.

Kuten mainittu, tutkimukseni, joka sijoittuu osaksi muita tutkimuksia, jotka selittävät kriisin tapahtumia ideoita kautta, on ensimmäinen akateeminen empiirinen prosessianalyysi, jossa jäljitetään vuoden 2010 tapahtumat ja asiantuntijoiden valta. Se osoittaa, että tutkimuksessa tarvitaan yksityiskohtaista prosessien jäljittämistä laajojen ylätasen selitysten lisäksi. Verrattuna aiempaan tutkimukseen korostan instituutioiden, erityisesti komission, roolia enemmän kuin monet muut eurokriisiä ja EU:ta yleisesti koskevat analyysit (esim. Schimmelfennig 2015). Osoitan myös, että ekspansiivisella finanssipolitiikan supistumisteorialla oli vähemmän vaikutusta kuin esitetty (Blyth 2013) ja että IMF:llä oli odotettua ratkaisevampi merkitys säästötoimien edistäjänä. Tärkein kontribuutioni on globaalin poliittisen talouden ja kansainvälisten järjestöjen ideatutkimukseen tutkimalla empiirisesti ja teoretisoimalla

toimijoiden todellista valtaa ideoiden välittäjinä. Tutkimukseni vahvistaa, että asiantuntijat, joilla on pääsy päättäjiin luo, voivat käyttää kriisin aikana merkittävää vaikutusvaltaa välittäessään uusia ideoita, joita tarvitaan tilanteessa, jossa ei ole valmista toimintatapaa. Laajennan John Campbellin ja Ove Pedersenin (2014) käsitettä *knowledge regime* (*asiantuntijaregiimi*) analysoimalla sitä kansainvälisellä tasolla ja osoittamalla, miten se voi kriisitilanteessa muuttua tosiasialliseksi teknokraattiseksi päätöksentekoregiimiksi. Asiantuntijuuden muodostumisella ja organisoinnilla on siis merkitystä. Olen analysoinut instituutioiden sisäisiä asiantuntijoita, jotka jäävät usein vähemmälle huomiolle. Lopuksi osoitan, miten paradigman muutos tai (EMU-)paradigman vakaumus yhdistelmä ideoiden – instituutioiden sisäisen asiantuntemuksen – vaikutusta ja institutionaalisia rajoitteita, jotka molemmat johtavat polkuriippuvuuteen. Lisäksi osoitan, miten yksiköiden välinen pirstaloituneisuus ja niiden väliset kuilut sekä yksittäisten asiantuntijoiden autonomia voivat estää ideamuutosta kansainvälisissä organisaatioissa.

Tutkimukseni tuo esiin teknokratian haasteet demokratialle, avoimuudelle ja legitimitetille. Aloitin lektion komission virkamiehen lainauksella, joten lopuksi on kuultava myös Kreikan näkökulma. Kreikan valtiovarainministeri George Papaconstantinou kuvaili minulle teknokratiaa seuraavasti:

Kyseessä on siis musta laatikko, ja loppujen lopuksi on tavallaan otettava heidän [troikan asiantuntijoiden] analyysinsä annettuna. Vaihtoehtoisia analyyseja voi esittää, mutta niitä ei oikeastaan hyväksytä.

Väitöskirjani tulokset ovat hyödyksi tuleville kriisipäätäjille. Asiantuntijoilla on potentiaalista valtaa kriiseissä, jolloin muodostuu tilapäisiä prosesseja ja joissa tarvitaan asiantuntijatietoa uusista ongelmista. Tällöin on ratkaisevaa, kuka määrittellään asiantuntijaksi ja ehdottavatko he vaihtoehtoja. Jotta voidaan tehdä tehokkaita ja laadukkaita päätöksiä, joissa erilaiset näkökulmat on aidosti otettu huomioon ja jotka mahdollistavat muutoksen mahdollisuuden, monipuolisen asiantuntemuksen rakenne on oltava valmiina ennen kuin kriisipäätöksentekoa tarvitaan, koska tuolloin ulkopuolisen asiantuntemuksen hankkimiselle ei ole enää kiireessä aikaa. Muuten kriisin päätöksenteosta tulee helposti teknokraattista.



## Viitteet

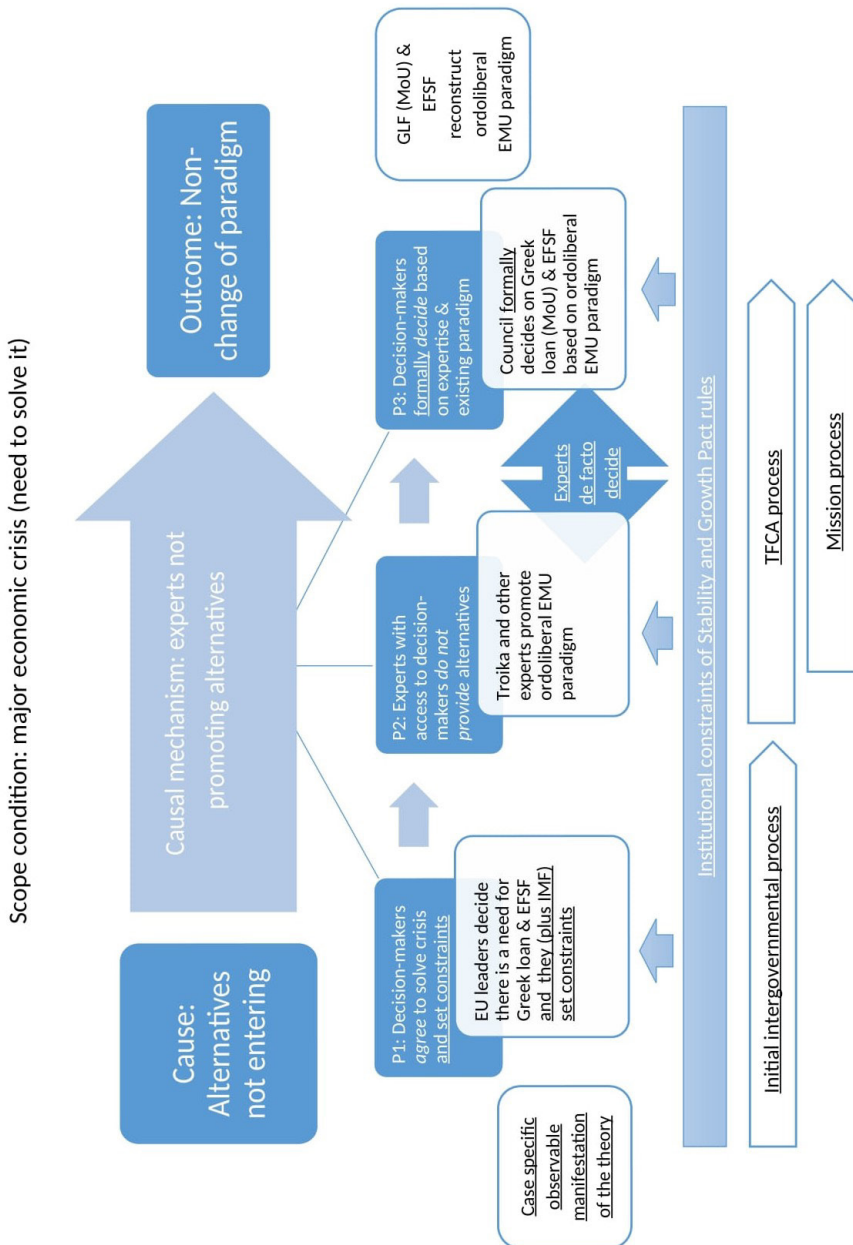
1) Väitöskirjassa on embargo kesäkuuhun 2025 saakka. Sen voi saada pyytämällä luettavaksi kirjoittajalta: laura.nordstrom@helsinki.fi. Tutkimusta on rahoittanut strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä, päätösnumerot 345950 ja 345953.

## Lähteet

- Beach, Derek ja Brun Pedersen, Rasmus. 2019. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. 2. painos. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Béland, Daniel ja Cox, Robert Henry. 2010. Introduction. Teoksessa Daniel Béland ja Robert Henry Cox (toim.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 3–20.
- Blyth, Mark. 2013. *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, John L. 2002. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21–38.
- Campbell, John L. ja Pedersen, Ove K. 2014. *The national origins of policy ideas: knowledge regimes in the United states France Germany and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.
- Carstensen, Martin B. 2015. Institutional bricolage in times of crisis. *European Political Science Review*, 9:1, 139–160. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000338>
- Carstensen, Martin B. ja Schmidt, Vivien A. 2016. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23:3, 318–337. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>
- Christensen, Johan. 2021. Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. *Policy & Politics*, 49:3, 455–471. <https://doi.org/10.1332/030557320X15898190680037>

- Daigneault, Pierre-Marc. 2014. Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy*, 21:3, 453–469. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.834071>
- Farrell, Henry ja Quiggin, John. 2017. Consensus, dissensus, and economic ideas: economic crisis and the rise and fall of Keynesianism. *International Studies Quarterly*, 61:2, 269–283.
- Habermas, Jürgen. 1978/1992. *Legitimation crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275–96.
- Maasen, Sabine ja Weingart, Peter. 2009. What's new in scientific advice to politics? Teoksessa Sabine Maasen ja Peter Weingart (toim.), *Democratization of expertise? Exploring novel forms of scientific advice in political decision-making*. Dordrecht: Springer, 1–19.
- Matthijs, Matthias. 2016. Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas. *Journal of European Public Policy*, 23:3, 375–391. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115535>
- Miettinen, Timo. 2017. Lain valta: ordoliberalismi ja eurooppalaisen talouskonstituution juuret. *Oikeus*, 46:2, 206–223.
- Nordström, Laura. 2024. *Power of experts in the EU: brth of the Troika and resilience of the EMU paradigm in the European debt crisis of 2010*. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 157/2024. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Patomäki, Heikki. 2013. *The great eurozone disaster: from crisis to global new deal*. Lotoo: Zed Books.
- Ryner, Magnus. 2015. Europe's ordoliberal iron cage: critical political economy, the euro area crisis, and its management. *Journal of European Public Policy*, 22:2, 275–294. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.995119>
- Sanchez-Cuenca, Ignacio. 2017. From a deficit of democracy to a technocratic order: the postcrisis debate on Europe. *Annual Review of Political Science*, 20, 351–369. <https://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-061915-110623>
- Schimmelfennig, Frank. 2015. Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. *Journal of European Public Policy*, 22:2, 177–195. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994020>
- Slobodian, Quinn. 2018. *Globalists. The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press.

LIITE I. TUTKIMUSTULOSTEN POHJALTA PÄIVITETTY KAUSAALIMEKANISMI.



Lektio

---

## Valtiokeskeisen makrotalouden hallinnan lupaukset, rajoitteet ja vaihtoehdot: rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian kiemuraisesta suhteesta

**Konsta Kotilainen**, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Avainsanat: rahasuvereniteetti, makrotalouspoliittinen autonomia, globaali poliittinen talous, maailmantalouden hallinta, talouspolitiikan tulevaisuus

---

<https://doi.org/10.51810/pt.152214>

### Johdanto

Väitöskirjani *From Monetary Sovereignty to Macroeconomic Policy Autonomy? Examining Promises, Limitations, and Reform Possibilities of a Nation-State-Centric Macroeconomic Governance Architecture* (Kotilainen 2024)<sup>1</sup> käsittelee rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian<sup>2</sup> monitasoista ja paikoin jännitteistäkin suhdetta. Samalla tämä monografia laajentaa ja syventää aiempien artikkeleideni ja tutkielmieni argumentteja (ks. esim. Kotilainen 2013; 2016; 2017a; 2017b; 2021a; 2021b; 2022a; 2022b; Kotilainen ja Patomäki 2022; 2023).

Lukuisat globaalin poliittisen talouden tutkijat sekä eri tavoin suuntautuneet globalisaatio- ja demokratiateoreetikot ovat jo pitkään katsoneet, että kansallisvaltioiden makrotalouspoliittinen autonomia ja sitä kautta myös demokraattisen politiikan liikkumatila ovat oleellisilla tavoilla kaventuneet

Bretton Woods -kauden (n. 1944–1973) jälkeisinä vuosikymmeninä. Siinä missä toista maailmansotaa seuranneina vuosina talous- ja yhteiskuntapolitiikan keinoissa ja tavoitteissa esiintyi runsaasti kansallista vaihtelua, 1970-luvulta eteenpäin valtioiden on nähty vaihteittain omaksuneen useassa mielessä varsin yhteneväisen politiikkalinjan. Osana tätä laajempaa linjaa niin kutsuttu uusi rahapolitiittinen konsensus (*new monetary consensus*, ks. esim. Goodfriend 2007; Woodford 2003) on viimeistään 1990-luvun loppupuolelta lähtien painottanut itsenäisille keskuspankeille jyvitetyn rahapolitiikan ensisijaisuutta muihin talouspolitiikan perinteisiin muotoihin, kuten finanssipolitiikkaan, nähden. Syyksi tämän linjan yleistymiselle ja kansallisen makrotalouspoliittisen autonomian oletetulle supistumiselle ovat poliittisen talouden tutkijat esittäneet erilaisia, varsinkin vuosituhannen vaihteen globalisaatiokehitykseen kytkeytyviä taloudellisia, poliittisia ja oikeudellisia reunaehtoja (lukemattomista esimerkeistä mainittakoon Andrews 1994; Gill ja Law 1989; Rodrik 2011, 204–206). Tällaisten ulkoisten rajoitteiden myötä varsinkin keynesiläisen kysynnänsäätelypolitiikan – kuten myös vaikkapa pohjoismaisen hyvinvointivaltiopolitiikan – rahoittamisesta tai harjoittamisesta olisi tullut huomattavasti aiempaa vaikeampaa, silloinkin kun tällaisen politiikan demokraattinen kannatus on laajaa.

Samanaikaisesti etenkin uuschartalistista modernia rahateoriaa (*modern monetary theory*, MMT) kehittäneet taloustieteilijät ovat argumentoineet, että nimenomaan Bretton Woods -kauden jälkeiset rahasuvereenit valtiot – erityisesti ne, jotka rahoittavat kulutuksensa pääasiassa omassa kelluvassa valuutasaan – nauttivat laajaa makrotalouspoliittista autonomiaa (MMT:n perusteista ks. esim. Mitchell ym. 2019). Nämä taloustieteilijät ovat korostaneet varsinkin rahasuvereenien valtioiden finanssipoliittisia valmiuksia. Kun vielä Bretton Woods -kaudella valtioiden täytyi huolehtia valuuttakurssikiinnityksiin ja viime kädessä kultakantaan kytkeytyvästä rahoitusrajoitteesta, nykyiset rahasuvereenit valtiot kyllä tahtoessaan kykenisivät harjoittamaan niin keynesiläistä kysynnänsäätely- kuin pohjoismaista hyvinvointivaltiopolitiikkaakin. Päinvastoin kuin useimpien poliittisen talouden tutkijoiden ja globalisaatio- ja demokratiateoreetikoiden arvioissa, näillä valtioilla ei modernin rahateorian kehittäjien näkökulmasta olisi merkittäviä rahoituksellisia tai (luonnonresurssien riittävyyden lisäksi) juuri muitakaan aitoja ulkoisia rajoitteita, vaan

viime kädessä niiltä olisi lähinnä puuttunut kansallista poliittista tahtoa poiketa vallitsevasta talouspolitiikan linjasta.

Väitöskirjassani esitän, että molemmat kuvailluista, keskenään ristiriitaisista näkemyksistä ovat *tietyissä rajatuissa suhteissa oikeilla jäljillä*. Vasten paikantamaani teoreettista jännitettä, jota kutsun hiukan provokatiivisesti myös *Bretton Woodsin jälkeiseksi paradoksiksi*, tarkastelen yksityiskohtaisesti muun muassa seuraavia, toisiinsa tiiviisti kytkeytyviä kysymyksiä: (I) miten rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian käsitteet tulisi ymmärtää, (II) miten ja millä metodologioin rahasuvereniteetin ja makrotalouspoliittisen autonomian välisen suhteen laatua ja lujuutta – ja sitä kautta *uuschartalistista hypoteesia* – voitaisiin tutkia, (III) millainen ja miten vahva tuo suhde eri konteksteissa on, (IV) miten suhdetta voitaisiin kehittää ja lujittaa, (V) mihin tarkoituksiin rahasuvereniteetti ja talouspoliittinen autonomia tulisi valjastaa, (VI) olisiko kansallista rahasuvereniteettia ja sen mahdollisesti vahvistamaa autonomiaa joskus aidosti perusteltua joltain osin rajoittaa, (VII) tulisiko rahasuvereniteettiin kytkeytyviä kapasiteetteja ja oikeuksia käyttää kansallisella vai pikemminkin ylikansallisella tasolla, ja miten ne voitaisiin institutionaalisesti järjestää sekä (VIII) miten edellä kuvailtu teoreettinen jännite voitaisiin purkaa? Kysymykset ovat vaikeita ja moniulotteisia. Tässä lektiossa voin merkkirajoitteiden vuoksi lähinnä tiivistää muutamia tutkimuksen lähtökohtia sekä keskeisimpiä johtopäätöksiä.

### **Rahasuvereniteetti ja makrotalouspoliittinen autonomia tutkimuskohteina**

Työni tutkimuskohteet edellyttävät poikkitieteellistä lähestymistapaa. Rahasuvereniteetti ja makrotalouspoliittinen autonomia ovat ensisijaisesti yhteiskunnallisia ilmiöitä, joiden perusteellinen ymmärtäminen vaatii syventymistä niin politiikka-, talous- kuin oikeustieteidenkin näkökulmiin. Samalla historian, filosofian ja viime kädessä myös relevanttien luonnontieteiden tuntemus on tarpeen.

Politiikan ja oikeuden teoreetikot ovat käsitelleet suvereniteetin eri ulottuvuuksia ja ilmenemismuotoja systemaattisesti ainakin 1500-luvulta lähtien, ja harva käsite on modernille valtio-opille ja oikeusteorialle sitä keskeisempi

(varhaisista klassikoista, jotka käsittelevät myös rahasuvereniteettia, mainittakoon esim. Bodin 1576/1967; Grimaudet 1579/1900). 1700- ja 1800-lukujen poliittisen talouden tutkijat ja lukuisat myöhemmät talusteoreetikot puolestaan ovat omista lähtökohdistaan analysoineet raha- ja/tai makrotaloutta ja esittäneet teorioidensa pohjalta monenlaisia ”politiikkasuosituksia” – sekä hyvin laajassa että kapeassa merkityksessä (vrt. esim. Smith 1776/2003; Marx 1867/1976; Knapp 1905/2012; Keynes 1936/2009; Woodford 2003). Filosofit ovat tarkastelleet autonomian eri muotoja ja ehtoja antiikin ajoista lähtien (sanakin on muinaiskreikkaa; ks. Swaine 2016). Niin rahalla, suvereniteetillä, autonomialla kuin myös makrotalouspolitiikalla, sekä niiden akateemisella tarkastelulla, on siis jo vähintään kohtuullisen pitkä historia. Jos ja kun ehdottomimmat makrotalouspoliittisen autonomian rajoitteet – tai rajat<sup>3</sup> – kumpuavat lopulta geologisista, ekologisista ja ilmastollisista tekijöistä, on aihepiiriin tutkijoiden syytä ammentaa myös ympäristötieteistä.

Toisin sanoen: rahasuvereniteettia, makrotalouspoliittista autonomiaa ja varsinkaan niiden suhdetta reunaehtoineen ei ole mahdollista ymmärtää yksinomaan esimerkiksi konventionaalisen (kansan)taloustieteen kapeaan teoria- ja tulkintakehikkoon ripustautuen. Sille ja monille muille yhteiskuntateorioille tyypillisen metodologisen nationalismin sijaan tarvitaan tutkimusotetta, joka on metodologisilta peruslähtökohdiltaan globalistinen (ks. Kotilainen ja Patomäki 2022; 2023). Talouspolitiikka vaikutuksineen on yksi tärkeä esimerkki lukuisista sellaisista ilmiöistä, jotka eivät pitäydy kansallisvaltioiden rajojen sisäpuolella. Valtiot eivät käytännössä koskaan harjoita esimerkiksi raha- ja finanssipolitiikkaa vain itselleen – muut kärsivät tai hyötyvät, halusivatpa tai eivät. Samoin valtioiden talouspoliittisen autonomian reunaehdot ovat jo määritelmällisesti ”ulkoisia”, eli ne kumpuavat niiden territoriaalisten rajojen ulkopuolelta.

Samalla teoreettinen pluralismi ja episteeminen varovaisuus ovat tarpeen. Kenelläkään ei ole esittää yhtä, varmasti oikeaa teoriaa vaikkapa talouspoliittisen autonomian reunaehdoista. Koska vain osa näistä reunaehdoista on luonteeltaan ensisijaisesti taloudellisia, esimerkiksi taloustieteilijät eivät suinkaan ole ainoita relevantteja asiantuntijoita. Onkin huomioitava laaja kirjo eri alojen piireistä kumpuavia teoreettisia näkökulmia, joista *yhtäkään* ei pidä purematta niellä mutta joista *mikä vain* saattaa valaista todellisia ja relevantteja aspekkeja tarkasteltavista ilmiöistä. Metodologiseen globalismiin, pluralismiin

sekä yleisempään kriittiseen tieteelliseen realismiin nojautuen väitöstutkimukseni edustaa ja kehittää niin kutsuttua Helsingin lähestymistapaa globaalin poliittisen talouden tutkimukseen (ks. myös Kotilainen ja Patomäki 2022; 2023). Suosimaani ”isojen kysymysten” ja niitä koskevien argumenttien ja hypoteesien pikkutarkkaa tarkastelua kutsun *analyyttiseksi holismiksi* (ks. Kotilainen 2024, luku 3). Analyyttistä otetta tarvitaan kipeimmin juuri silloin, kun kysymykset ovat monimutkaisimmillaan ja panokset korkeimmillaan.

### **Mikä määrittää makrotalouspoliittisen autonomian asteen?**

Väitöskirjassani tarkastelen makrotalouspoliittista autonomiaa määrittäviä tekijöitä laajasti ottaen. Minkälaiset tekijät joko vahvistavat tai heikentävät valtioiden tai muiden relevanttien toimijoiden kykyä harjoittaa erityisesti raha- ja finanssipolitiikkaa?

Kiinnostus talouspoliittista autonomiaa tai ”liikkumatilaa”<sup>4</sup> kohtaan lienee poliittisen talouden tutkimuksen lukuisten eri tutkimusperinteiden ja lähestymistapojen pienimpiä yhteisiä nimittäjiä. Oppiala on tunnetusti haarautunut esimerkiksi vertailevaan, kansainväliseen ja globaaliin poliittisen talouden tutkimukseen. Samalla alan tutkijat turvautuvat paitsi konventionaalisiin uusklassisiin myös eri tavoin kriittisiin marxilaisiin, keynesiläisiin, institutionaalisiin, feministisiin ja ekologisiin lähestymistapoihin – vain muutamia mainitakseni. Osa tutkijoista ammentaa ensisijaisesti politiikan tutkimuksesta, osa taloustieteistä ja loput muilta aloilta. Kaikista orientaatio-, näkemys- ja vivahte-eroista huolimatta eri lähestymistapoja edustavat poliittisen talouden tutkijat ovat kokeneet tärkeäksi kommentoida talouspoliittista autonomiaa vähintään jonkin relevantin toimijan tai potentiaalisen rajoitteiden lähteen (esim. rahoituksen, vaihdannan, tuotannon, maailmantalouden, oikeusjärjestelmän, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden) näkökulmasta.

Kun uusklassiseen ja toisaalta myös marxilaiseen talusteoriaan nojaavat tutkijat usein päätyvät painottamaan rahoitus- ja talouden tarjontapuolen rajoitteita, jälkikeynesiläisesti orientoituneet korostavat eritasoisia kysyntä-rajoitteita (Holappa 2020). Siinä missä institutionalistit tarkastelevat esimerkiksi talouden sääntely-ympäristöihin ja feministit talouden sosiaaliseen uusintamiseen kytkeytyviä reuna- ja ennakkoehtoja, ympäristötieteistä



amentavat tutkijat korostavat taloudellisen toiminnan erilaisia ”planetaarisia” rajoja (Raworth 2017 yhdistelee jälkimmäisiä). Kaikki mainitut lähestymistavat ovat tarjonneet ainakin joitain vastausyrityksiä kysymyksiin, mitä talouspolitiikan tosiasialliset rajoitteet ovat ja millä tavoin ne supistavat realististen politiikkavaihtoehtojen joukkoa. Lähestymistavoista reflektiivisimmät ovat myös kysyneet, voitaisiinko relevantteja rajoitteita löyhentää tai poistaa. Vai tulisiko talouspolitiikka päinvastoin alistaa tietyille reunaehdoille?

Jälkikäteen arvioituna 1700- ja 1800-lukujen klassisen poliittisen talouden tutkimusta luonnehtivat kysymykset yhtäältä merkantilismin ja markkinatalouden sekä toisaalta kapitalismin ja sosialismin luonteesta sekä keskinäisestä paremmuudesta. Samalla tavalla karkeasti uskaltais in väittää, että 1900-luvun jälkipuoliskolla voimistuneen maailmantalouden globalisaation myötä kysymykset siitä, (a) mitä ja kuinka sitovia talouspolitiikan rajoitteet ovat ja (b) miten talouspolitiittinen autonomia voitaisiin näiden reunaehtojen puitteissa ymmärtää, puolestaan ovat muodostaneet nykyaikaisen poliittisen talouden tutkimuksen kenties keskeisimmän *jaetun problematiikan*. Samalla tutkimuskenttä ja -aiheiden kirjo on kasvanut ja lienee laajempi kuin koskaan ennen.

Bretton Woods -järjestelmän hajoamisesta lähtien suurin osa poliittisen talouden tutkijoista on katsonut, että valtiollisen talouspolitiikan liikkumatila on erilaisten, varsinkin globalisaatioon kytkeytyvien paineiden puristuksissa joko kaventumassa tai kenties jo supistunut olemattomiin. Samalla ainakin kriittisten poliittisen talouden tutkijoiden enemmistö on katsonut, että kansallisvaltioiden tai vähintäänkin demokratioiden tulisi olla (ainakin jossain määrin) autonomisia talouspoliittisia toimijoita. Tyypillisimmin huolet autonomisen (ja demokraattisen) talouspolitiikan tulevaisuudesta on artikuloitu ”uusliberalismin” nousun ja erityisesti keynesiläisen kysynnänsäätelypolitiikan harjoittamisen vaikeutumisen<sup>5</sup> ja ”hyvinvointivaltion lopun” termein.

Konventionaaliset poliittisen talouden tutkijat, joista useimmat ammentavat joko uusklassisesta tai vielä sitä ankarammasta saksankielisestä talouskuriajattelusta (ks. esim. Slobodian 2018), ovat toki usein halunneet nimenomaan supistaa toimijoiden autonomiaa harjoittaa keynesiläistä tai muuta ”progressiivista” raha- ja finanssipolitiikkaa. Vastaavasti iso osa taloustieteilijöistä ja päätöksentekijöistä uskoo, että autonomiasta on lähinnä haittaa silloin, kun sillä viitataan kykyyn harjoittaa vallitsevasta ”konsensuksesta” *poikkeavaa* talouspolitiikkaa. Samalla he arvostavat valtioiden, ja varsinkin niiden 1990-luvulta

lähtien ”itsenäisten” keskuspankkien, autonomiaa harjoittaa konsensuksen *mukaista* politiikkaa.

Onkin houkuttelevaa vaatia liikkumatilaa tiettytyyppisen politiikan edistämiseen mutta samanaikaisesti karsastaa autonomiaa toisentyyppisen politiikan kohdalla. Poliittisen talouden tutkijoiden, kuten myös esimerkiksi demokraatioteoreetikoiden, tehtävä on muistuttaa, että autonomialla on tietty arvo aina, kun sitä demokraattisen prosessin tuloksena käyterään – silloinkin, kun itse politiikkaa on hyviä perusteita vastustaa. Demokratiaan kuuluu, että laajinkin konsensus on periaatteessa haastettavissa tai täydennettävissä toisilla näkökulmilla. Tästä ei tietenkään seuraa, että kaikki olisivat aina oikeassa; pluralismi ei merkitse relativismia.

Käytännössä autonomian laajuutta eli sen ”astetta” joudutaan arvioimaan suhteessa joihinkin tiettyihin politiikkatoimiin tai -tavoitteisiin. Tämänkaltaisia normatiivisia valintoja ei useinkaan perustella eksplisiittisesti, kenties koska ne voivat äkkiseltään näyttää ”neutraaleilta”. Kukapa ei olisi kiinnostunut siitä, kykeneekö valtio  $x$  talouskasvun vauhdittamiseksi lisäämään vientiä tai harjoittamaan ekspansiivista finanssipolitiikkaa? Ja jos kasvua potentiaalisesti vauhdittavia politiikkatoimia onkin erilaisia, kyllä kai kaikki jakavat tavoitteen siitä, että valtion  $x$  on saatava taloutensa kasvuun? Tämänkaltaiset valinnat eivät kuitenkaan ole neutraaleja, vaan vaativat hyvät perustelut.

Väitöstyöni alkupuolella keskityn kansallisvaltioiden kykyyn harjoittaa uuschartalistisen ja laajemmin jälkikeynesiläisen talusteorian suosittamaa raha- ja finanssipolitiikkaa. Koska tarkastelen erityisesti MMT-kirjallisuuden piiristä kumpuavaa hypotesia, on tarkoituksenmukaista keskittyä sellaisiin politiikkatoimiin ja -tavoitteisiin, joihin tätä teoriaa kehittäneet taloustieteilijät keskittyvät. Työni loppupuolella tarkastelen, mihin tarkoitukseen talouspoliittista autonomiaa itse asiassa pitäisi käyttää ja millä perusteilla. Kysyn myös, millaisten toimijoiden tänä autonomiaa tulisi harjoittaa ja miksi.

### **Autonomian astetta koskevien hypoteesien tarkastelusta**

Silloinkin kun keskitytään toimijan kykyyn harjoittaa tiettyjä politiikkatoimia, on autonomian asteen arvioiminen vaikeaa. Autonomian aste riippuu yhtäältä autonomiaa lisäävistä ”mahdollistavista” tekijöistä ja toisaalta sitä

vähentävistä ”rajoittavista” tekijöistä. MMT:n kannattajien mukaan rahasuvereniteetti on tekijä, joka tuo valtiolle korkean makrotalouspoliittisen autonomian asteen – tätä väitettä kutsun uschartalistiseksi hypoteesiksi. Näitä taloustietelijöitä lukiessa vaikuttaa siltä, että rahasuvereniteetti nähdään joskus korkean autonomian asteen riittäväksi ehdoksi, joskus taas välttämättömäksi ehdoksi. Toisinaan rahasuvereniteetti nähdään vain autonomiaa potentiaalisesti lisääväksi tekijäksi. Välillä taas käsitteet sekoittuvat toisiinsa. Uschartalistinen hypoteesi saa tämänkaltaisten ambivalenssien seurauksena monia muotoja, joita väitöskirjassa erittelen ja arvioin. Tämä puolestaan vaatii niin käsitteellistä, loogista kuin empiiristäkin pohjatyötä.

Koska uschartalistinen hypoteesi ei suinkaan ole ainoa kiinnostava autonomian astetta koskeva hypoteesi, sanon tällaisten hypoteesien arvioinnista tässä yhteydessä jotain yleisempää. Harvoin huomataan, että autonomian, kuten myös politiikkatilan, suuruuden arvioiminen on pohjimmiltaan *kontrafaktuaalista* tai laajemmin mahdollisuuksia koskevaa *modaalista* tarkastelua. Kyse ei ole niinkään siitä, mitä jokin toimija on tehnyt, tekee tai tulee tekemään, vaan erityisesti siitä, mitä tietyin ominaisuuksin varustettu toimija *voisi* tiettyjen rajoitteiden puitteissa tehdä, *mikäli se yrittäisi*. Eli mitä toimija *kykenisi* tekemään?

Tutkimusaiheen luonteesta seuraa, että autonomian laajuuden arvioiminen on kaikkea muuta kuin suoraviivaista. Esimerkiksi mistään tilastosta ei voida suoraan tarkastaa, kuinka paljon autonomiaa jollakin toimijalla on – sen sijaan niistä löytyy kyllä viitteitä siitä, mitä toimijat ovat tehneet ja minkälaisella menestyksellä. Edes datamäärän kasvattaminen ei tuo vastausta kysymykseen. Yleisemminkin empiiriset menetelmät voivat olla autonomian suuruuden arvioimisessa ”vain” avuksi. Nähdäkseni luotettavin olemassa oleva, joskin silti tietyin tavoin vajavainen metodologia talouspoliittisen autonomian asteen arvioimiseksi on esittämäni konkreettisille tapaustutkimuksille rakentuva ajatuskoemenetelmä, jota hyödynnän erityisesti Argentiinan, Romanian ja Kiinan autonomian asteen – ja sitä kautta uschartalistisen hypoteesin eri versioiden – arviointiin (ks. Kotilainen 2024, luvut 3–5).

## Mihin rahasuvereniteetilla ja talouspoliittisella autonomialla tulisi pyrkiä?

Työn jälkipuolen kysymykset siitä, minkä päämäärien tavoitteluun rahasuvereniteetti ja talouspoliittinen autonomia tulisi valjastaa sekä millaisten toimijoiden niitä tulisi harjoittaa, ovat myös vaikeita, joskin eri syystä kuin autonomian astetta koskevat – ne ovat ilmeisen *normatiivisia* kysymyksiä. Niihinkin vastaamiseksi tarvitaan empiiristen tutkimusten tukea, mutta erityisesti tarvitaan eri lähestymistapojen heikkouksien ja vahvuuksien huolellista punnintaa. Tähän taas tarvitaan perusteltuja kriteerejä. Oma argumenttini on, että siinä määrin kuin valtio- tai muilla toimijoilla on talouspolitiikassaan liikkumatilaa, niiden tulisi valjastaa se (1) demokraattisen autonomian vahvistamiseen (2) eudaimonisen hyvinvoinnin lisäämiseen sekä (3) eksistentiaalisten ja globaalien katastrofaalisten riskien ehkäisyyn.

Mitä tarkoitan näillä kreikkalais- ja latinaisperäisillä käsitteillä? *Demokraattinen autonomia* edellyttää, että poliittisen yhteisön jäsenet kykenevät vapaasti ja yhtäläisesti vaikuttamaan yhteisössä tehtäviin valintoihin ja niiden ehtoihin. Kuten David Held (1995, 147, kirjoittajan käännös) asian muotoilee:

Henkilöiden tulisi nauttia yhtäläisistä oikeuksista ja vastaavasti yhtäläisistä velvollisuuksista sen poliittisen kehityksen määrittämisessä, joka luo ja rajaa heille avautuvat mahdollisuudet; toisin sanoen, heidän tulisi olla vapaita ja tasa-arvoisia omien elämänsä ehtojen määrittelyssä, niin kauan kuin he eivät käytä tätä kehystä muiden oikeuksien kumoamiseen.

Siinä missä talouspoliittinen autonomia viittaa politiikkatoimijan kykyyn harjoittaa valittua politiikkaa, demokraattinen autonomia edellyttää tuohon kykyyn kytkeytyvien mahdollisuuksien demokraattista hyödyntämistä ja mahdollisuuksien rajojen demokraattista määrittämistä.

*Eudaimoninen* hyvinvointi viittaa aristoteeliseen käsitykseen hyvästä ja onnellisesta elämästä (ks. Aristoteles 350–320 eaa./2014), jota sittemmin on kehitetty eteenpäin esimerkiksi toimintakyky ja -valmiuksien lähestymistapojen muodossa (ks. esim. Nussbaum ja Sen 1993). Käsityksen mukaan hyvinvointi ei tyhjene subjektiiviseen mielihyvän kokemukseen, kuten

Jeremy Benthamilla ja muilla hedonistisen käsityksen edustajilla, vaan edellyttää monenlaisten objektiivisten tai lajiominaisten tarpeiden täyttymistä ja potentiaalien käyttämistä.

*Eksistentiaaliset riskit* ovat riskejä, jotka uhkaavat ”tuhota ihmiskunnan pitkänaikavälin potentiaalin” (Ord 2020, 37). *Globaaleihin katastrofaalisiin riskeihin* lukeutuvat näiden vakavimpien mahdollisten riskien ohella myös muut jossain määrin vähäisemmät riskit, joilla on ”potentiaali aiheuttaa vakavaa vahinkoa inhimilliselle hyvinvoinnille globaalissa mittakaavassa” (Bostrom ja Ćirković 2008, 1). Osa alan tutkijoista ymmärtää käsitteet tietyissä suhteissa toisin (ks. esim. Beard ja Torres 2020). Myös siitä, mitkä riskit ovat eksistentiaalisia tai vähintään vaadituissa suhteissa katastrofaalisia, on erimielisyyksiä. Paraatiesimerkkejä ovat ilmastonmuutos, globaali luontokato, ydinsota sekä yleinen tekoäly.

Miksi juuri päämääriä (1)–(3) tulisi edistää? Perusteita on useita (ks. Kotilainen 2024, luku 6), mutta tiivistetysti todettakoon, että ne kaikki ovat itsessään tärkeitä eivätkä ole vain keinoja tai osatavoitteita toisten päämäärien toteuttamiseksi. Niitä ei myöskään voida palauttaa tyhjentävästi toisiinsa. On mahdollista, että relevantit kriteerit täyttäviä päämääriä on muitakin.

Mutta eikö talouspolitiikalla tulisi tähdätä sellaisiin perinteisiin taloudellisiin tavoitteisiin kuin talouskasvun luominen, työllisyyden lisääminen tai inflaation hidastaminen? Mahdollisesti, mutta vain jos ne myötävaikuttavat viimekätisten päämäärien toteutumiseen. Erityisesti ekologisten ja ilmastollisten vaikutustensa vuoksi bruttokansantuotteella mitattu kasvu on helposti ristiriidassa päämäärän (3) eli pitkänaikavälin potentiaalisen säilyttämisen kanssa. Jos luodut työpaikat ovat turhia tai haitallisia, ei eudaimoinen hyvinvointi (2) välttämättä lisääny, vaikka työllisyys kasvaisikin. Inflaation hidastaminen puolestaan törmää päämäärän (1), (2) ja/tai (3) silloin, kun sen katsotaan edellyttävän demokraattisen autonomian alan kaventamista tai kun siihen vedoten viivytetään esimerkiksi kiireellisiä ekologisia ja sosiaalisia investointeja (vielä useammin näin tehdään miellettyihin budjettirajoitteisiin vedoten). Kaikkien tällaisten kapeasti taloudellisten tavoitteiden – ei siis vain budjettitasapainon tai kasvun – suhteen onkin syytä olla agnostikko, sillä parhaassakin tapauksessa niillä on ”vain” välineellistä arvoa varsinaisten päämäärien tavoittelussa. Tarkoituksenmukaisen talouspolitiikan määrittelyssä on näin mentävä

esimerkiksi Abba Lernerinkin (1943; 1951) oivalluksia pidemmälle (ks. Kotilainen 2024, luku 6).

Vielä yleisemminkään – ja toisin kuin erityisesti kriittiset poliittisen talouden tutkijat välillä vaikuttavat olettaen – talouspoliittinen liikkumatila ei *sellaisenaan* ole hyvä (tai huono) asia. Jos hypoteettinen autoritaarinen valtio  $x$  käyttää korkeaa autonomian astettansa toteuttaakseen epädemokraattisia tavoitteita, jotka samanaikaisesti heikentävät valtion kansalaisten ja ulkopuolisten hyvinvointia sekä vähentävät selviytymisen mahdollisuuksia, mitä arvoa kaiken tämän mahdollistavalla liikkumatilalla tai autonomialla on? Tosiasiallisten tapausten ja tilanteiden arvottaminen on tietysti aina kiemuraisempaa. Miten arvioida vaikkapa nyky-Kiinan talouspolitiikkaa? Talouspolitiikka voi samanaikaisesti olla epädemokraattista, nostaa valtavat joukot ihmisiä köyhyydestä, kuluttaa suunnattomasti resursseja ja myötävaikuttaa ilmastotoimiin.

### **Millaisten toimijoiden tulisi harjoittaa rahasuvereniteettiä ja talouspoliittista autonomiaa?**

Nykyiset territoriaaliset valuutat ja kansallinen rahasuvereniteetti kehittyivät 1800-luvulla, mutta niille esitettiin saman tien myös vaihtoehtoja (Helleiner 2003). Yksi väitöstyöni keskeisistä johtopäätöksistä on, että – toisin kuin esimerkiksi käytännössä kaikki MMT:n kannattajat ovat esittäneet – rahasuvereniteettiin liittyviä oikeuksia ja kapasiteetteja tulisi harjoittaa ensisijaisesti ylikansallisella tasolla. Siinä missä kansallisvaltioiden nauttima rahasuvereniteetti tuo niille korkean autonomian asteen vain osassa tapauksista ja niissäkin usein vain ohimennen ja/tai melko vaativin ehdoin, ylikansallisissa konteksteissa rahasuvereniteetti voi tuottaa korkean autonomian asteen merkittävästi luotettavammin. Syitä tähän on monia: osa kumpuaa suoraan MMT-näkökulmista (vrt. erityisesti Mitchell ja Fazi 2017), osa laajemmasta jälkikaynesiläisestä teoriasta, osa poliittisen talouden tutkimuksesta ja osa normatiivisesta teoriasta (ks. Kotilainen 2024, luvut 6–9).

Havainnollistettakoon tässä yhteydessä vain muutamaa yksittäistä syytä Euroopan poliittis-taloudellisella nykytilalla. Euroopan unionin hyvin tunnettu kohtalonkysymys on, yhdentyykö se ja alkaa harjoittaa myös finanssipolitiikkaa nykyistä koordinoitummin ja päättäväisemmin erilaisten investointi- ja kysynnänsäätelytoimien harjoittamiseksi ja niihin liittyvien politiikkatavoitteiden

toteuttamiseksi vai pirstoutuuko se ja antaa jäsenvaltioiden vetää omat kakofoniset johtopäätöksensä (ks. Kotilainen 2021b). Selvää on, että Euroopan ”strateginen autonomia” – ja sen osana kyky ottaa etäisyyttä esimerkiksi Donald Trumpin Yhdysvaltoihin – edellyttää raha- ja finanssipoliittista yhdentymistä. Erityisesti ”massiivisten investointien” ja uuden yhteisvelan tarvetta painotti hiljattain myös Mario Draghin (2024) kilpailukykyraportti.

Yhteisvelkaa kuitenkin vastustetaan laajasti. Osa tästä vastuksesta kumpuaa siitä, että yhteisvelka nähdään vähintään yhtä riskialttiina kuin kansallinenkin velka. Sen kuvitellaan esimerkiksi tulevan (tiettyjen) jäsenmaiden ”veronmaksajien maksettavaksi” ennemmin tai myöhemmin. Tosiasiassa yhteisvelka on kuitenkin merkittävästi vähemmän riskialtista kuin yksittäisten euromaiden tai *edes euron ulkopuolella edelleen olevien eurooppalaisten maiden* ottama kansallinen velka.

Mistä syystä? Euromaat törmäävät kansallisen velkansa osalta sekä unionin finanssipoliittisiin sääntöihin että viime kädessä alituisen epävarmuuteen siitä, onko Euroopan talous- ja rahaliitto tai erityisesti Euroopan keskuspankki (EKP) valmis pelastamaan yksittäisen jäsenmaan maksukyvyttömyyden partaalta. Euron ulkopuolella olevat rahasuvereenit valtiot voivat kyllä luottaa siihen, että saavat *omissa* valuutoissaan määritellyt velkansa hoidettua, mutta toisaalta niillä on painetta velkaantua myös euroissa ja muissa ulkomaisissa valuutoissa. Vaikka niiden tilanne ei ole yhtä synkkä kuin varsinkin dollarimääräisesti velkaantu-neilla kehitysmailla, yksittäisten eurooppalaistenkin valtioiden valuutat lukeutuvat globaalin valuuttahierarkian väliinputoajiin. Tällaiset pienet ja keskisuuret rahasuvereenit ovat esimerkiksi maksutaserajoitteiden armoilla, mikä ajaa niitä maailmantalouden kokonaisuuden kannalta haitalliseen vientivetoiseen talouspolitiikkaan. Raha- ja finanssipoliittisesti yhdentyneen Euroopan tilanne olisi täysin toinen: sen valuutta olisi laajasti kysytty ja voisi potentiaalisesti haastaa dollarinkin. Myös yhteiset eurooppalaiset joukkovelkakirjat olisivat kysytyjä ja EKP:kin voisi ostaa niitä joko suoraan tai jälkimarkkinoilta. Maskutaserajoite olisi verrattain väljä – varsinkin kun Euroopasta löytyy monenlaisia resursseja, jotka olisivat euromääräisesti kaupan. Koska yhdentynyt Eurooppa kestäisi suuriakin vaihtotaseen alijäämiä, vientivetoisuudelle olisi hyviä vaihtoehtoja.

Valtioiden tai niiden yhteenliittymien välinen selvitysunioni (Keynes 1943/1969; ks. myös Kotilainen 2022b) madaltaisi globaalia valuuttahierarkiaa ja heikentäisi maksutaserajoitteiden haitallisia vaikutuksia entisestään. Kansallisia tai alueellisia vaihtotaseen alijäämiä, joihin muita toimijoita ekspansiivisempi

talouspolitiikka helposti johtaa, ei tarvitsisi nykyisellä tavalla pelätä, mikäli myös ylijäämämaat tai -alueet kantaisivat epätasapainoista vastuun eikä vapaamatkustamista muiden luomalla kysynnällä sallittaisi. Järjestämällä rahasuvereniteettiin liittyvät oikeudet ja kapasiteetit uudella tapaa selvitysunioni laajentaisi talouspolitiikan liikkumatilaa entisestään ja voisi osaltaan valaa perustaa mahdolliselle myöhemmälle maailmanvaltiolle.

Maailmanvaltiolle – oli sellainen sitten lopulta toivottava tai ei – rahasuvereniteetti käytännössä takaisi korkean talouspoliittisen autonomian asteen monenlaisten politiikkatoimien ja -tavoitteiden toteuttamiseen. Omalla valuutalla, keskuspankilla ja muilla relevanteilla talouspoliittisilla elimillä varustettu maailmanvaltio ei kohtaisi budjetti-, maksutase- tai muitakaan ulkoisia taloudellisia, oikeudellisia tai poliittisia rajoitteita vaan sen talouspoliittisen autonomian ainoiksi reunaehdoiksi jäisivät planetaariset rajat. Varsinkin demokraattinen maailmanvaltio tietysti määrittäisi toiminnalleen erilaisia sisäisiä ehtoja. Oleellista on, että niistä olisi mahdollista kehittää rutkasti kansallisvaltiokeskeisen järjestelmän reunaehtoja – ja vääristyneitä kannustimia – mielekkäämpiä.

Saadaksesi tietää, miten johdannossa kuvailtu Bretton Woodsin jälkeinen paradoksi voitaisiin purkaa, joudun suosittelemaan väitöskirjani (Kotilainen 2024) lukemista.

## **Viitteet**

1) Väitöskirjani on toistaiseksi embargon takana, sillä olen julkaisemassa työtä tieteellisenä erillisteoksena. Mikäli olet kiinnostunut lukemaan työn, lähetä kirjoittajalle sähköpostia osoitteeseen [konsta.kotilainen@helsinki.fi](mailto:konsta.kotilainen@helsinki.fi). Helsingin yliopiston PYAM-tohtoriorhjelman lisäksi väitöstyötä rahoittivat Suomen Akatemia, Ella och Georg Ehrnrooths stiftelse sekä The Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund (Sylff). Kirjoittaja kiittää rahoittajia sekä kaikkia muita, jotka ovat tavalla tai toisella osallistuneet prosessiin. Erityiskiitokset kuuluvat työn ohjaajille Heikki Patomäelle ja Teivo Teivaiselle sekä vastaväittäjänä toimineelle professori Eric Helleinerille. Kirjoitus pohjautuu englantinkieliseen lectio praecursoria –esitelmääni väitöstilaisuudessa Helsingin yliopiston päärakennuksella torstaina 14.3.2024. Jotta lektio toimisi itsenäisenä kirjoitelmana, olen kääntämisen ohessa muokannut ja täydentänyt tekstiä. Olen myös lisännyt muutaman loppuviitteen keskeisimpien käsitteiden määrittämiseksi.



2) *Rahasuvereniteetti* (*monetary sovereignty*) viittaa poliittisen entiteetin lailla määriteltyihin oikeuksiin laskea liikkeelle ja ohjata omaa valuuttaansa. *Makrotalouspoliittinen autonomia* (*macroeconomic policy autonomy*) puolestaan viittaa entiteetin tosiasialliseen kykyyn harjoittaa erityisesti raha- ja finanssipolitiikkaa erilaisten ulkoisten rajoitteiden puitteissa. Käsitteille on eri kirjallisuuksissa esitetty yksityiskohtaisempia ja osin toisistaan poikkeavia määritelmiä (ks. Kotilainen 2024, luvut 2 ja 8).

3) Talouspoliittisen autonomian *reunaehdot* eli ulkoiset rajoitteet saavat hyvin erilaisia muotoja, joista löyhimpiä on luontevinta kutsua lähinnä *esteiksi* (*obstacles*), kun taas tiukimpia voi pitää *rajoina* (*limits, boundaries*). Väitöskirjani pyrkii erilaisten rajoitekandidaattien ontologian systemaattiseen tarkasteluun.

4) Osa tutkijoista käyttää *autonomian* ohella tai sijaan esimerkiksi termejä *liikkumatila*, *liikkumavara* tai *politiikkatila* (englanninkielisistä vastineista käytetyin on *policy space*). Termit ovat läheistä sukua toisilleen. Jos autonomialla viitataan toimijan *kykyyn harjoittaa politiikkatoimia*  $x, y, z, \dots$ , liikkumatila viittaa siihen *politiikkatoimien (osa)joukkoon*  $\{x, y, z, \dots\}$ , joita toimija kykenisi harjoittamaan. Jos taas autonomialla viitataan toimijan *kykyyn saavuttaa politiikkatavoitteita*  $a, b, c, \dots$ , liikkumatila viittaa vastaavasti siihen *politiikkatavoitteiden (osa)joukkoon*  $\{a, b, c, \dots\}$ , joita toimija kykenisi saavuttamaan.

5) Makrotalouspoliittisella autonomialla viitataankin usein vähintään implisiittisesti toimijan kykyyn harjoittaa nimenomaan keynesiläistä politiikkaa. Vastaavasti toimijalla katsotaan helposti olevan talouspoliittista liikkumatilaa, mikäli erilaiset keynesiläiset politiikkatoimet tai -tavoitteet näyttäytyvät sille vallitsevien rajoitteiden puitteissa mahdollisina. Analyytisesti on kuitenkin tärkeää ymmärtää, että toimijan kyky harjoittaa esimerkiksi monetaristista rahapolitiikkaa tai georgistista veropolitiikkaa voi olla vankka, vaikka keynesiläinen kysynnänsäätelypolitiikka ei onnistuisikaan. Jotta makrotalouspoliittinen autonomian tai liikkumatilan aste olisi arvioitavissa, onkin nämä käsitteet käytännössä pakko operationalisoida suhteessa joihinkin tiettyihin politiikkatoimiin tai -tavoitteisiin (ks. Kotilainen 2024, luvut 2 ja 3). Koska potentiaalisia toimia ja tavoitteita on kirjaimellisesti loputtomasti, ei autonomian astetta ole edes periaatteessa mahdollista arvioida suhteessa kaikkiin mahdollisiin politiikkatoimiin tai -tavoitteisiin samanaikaisesti.

## Lähteet

- Andrews, David M. 1994. Capital mobility and state autonomy: toward a structural theory of international monetary relations. *International Studies Quarterly*, 38:2, 193–218.
- Aristoteles. 350–320 eaa./2014. *Nicomachean ethics*. Indianapolis, IN: Hackett Publishing Company.
- Beard, Simon ja Torres, Phil. 2020. Ripples on the great sea of life. A brief history of existential risk studies. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3730000>
- Bodin, Jean. 1576/1967. *On sovereignty: six books of the commonwealth*. Oxford: Blackwell.
- Bostrom, Nick ja Čirković, Milan M. 2008. *Global catastrophic risks*. Oxford: Oxford University Press.
- Draghi, Mario. 2024. The future of European competitiveness. Part b: In-depth analysis and recommendations. [https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness\\_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf) [Luettu 9.9.2024]
- Gill, Stephen ja Law, David. 1989. Global hegemony and the structural power of capital. *International Studies Quarterly*, 33:4, 475–499
- Goodfriend, Marvin. 2007. How the world achieved consensus on monetary policy. *Journal of Economic Perspectives*, 21:4, 47–68.
- Grimaudet, Francois. 1579/1900. *The law of payment*. New York: Cambridge Encyclopedia Britannica.
- Held, David. 1995. *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, Eric. 2003. *The making of national money: territorial currencies in historical perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Holappa, Lauri. 2020. *The bond-market-power fallacy*. Publications of the Faculty of Social Sciences. Väitöskirja. Helsinki: University of Helsinki.
- Keynes, John Maynard. 1943/1969. Proposals for an International Clearing Union (April 1943). Teoksessa J. Keith Horsefield (toim.), *The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty years of International Monetary Cooperation. Volume III: documents*. Washington, DC: International Monetary Fund, 19–36.

- Keynes, John Maynard. 1936/2009. *The general theory of employment, interest and money*. Orlando: Signalman Publishing
- Knapp, Georg Friedrich. 1905/2012. *Staatliche Theorie des Geldes*. Bremen: Dogma.
- Kotilainen, Konsta. 2013. *Rahoitusmarkkinoiden ehdollistamisvallan ehdot*. Kandidaatintutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kotilainen, Konsta. 2016. *The political economy of monetary sovereignty in the era of modern money: moving towards a flexible synthesis of post Keynesian economics and critical GPE*. Pro gradu –tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kotilainen, Konsta. 2017a. Mitä eurosta luopumisella tavoitellaan? *Politiikasta.fi*, 14.6.2017. <https://politiikasta.fi/mita-eurosta-luopumisella-tavoitellaan/>
- Kotilainen, Konsta. 2017b. Eurooppalaisen talouspolitiikan ja transatlanttisen kaupan suhteesta. Teoksessa Aku Aarva ja Lauri Korvenmaa (toim.), *Vapaakauppa: renki vaiko isäntä?* Helsinki: Eurooppalainen Suomi, 40–47.
- Kotilainen, Konsta. 2021a. Begging the question against a peer? *Journal of Philosophical Research*, 46, 307–327. <https://doi.org/10.5840/jpr2021824171>
- Kotilainen, Konsta. 2021b. Yhdentyminen vai pirstoutuminen? Euroopan tulevaisuus ja modernin rahateorian kosmopolitanistinen tulkinta. *Poliittinen talous*, 9:1, 127–138. <https://doi.org/10.51810/pt.v9i0.103397>
- Kotilainen, Konsta. 2022a. A cosmopolitan reading of modern monetary theory. *Global Society*, 36:1, 89–112. <https://doi.org/10.1080/13600826.2021.1898343>
- Kotilainen, Konsta. 2022b. Towards an international clearing union (at last)? Normative underpinnings and elements of institutional design. Helsinki Centre for Global Political Economy Working Paper, 06/2022. Helsinki: Helsingin yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/342098>
- Kotilainen, Konsta. 2024. *From monetary sovereignty to macroeconomic policy autonomy? Examining promises, limitations, and reform possibilities of a nation-state-centric macroeconomic governance architecture*. Dissertations Universitatis Helsingiensis 59/2024. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-9683-5>
- Kotilainen, Konsta ja Patomäki, Heikki. 2022. From fragmentation to integration. On the role of explicit hypotheses and economic theory in global political economy. *Global Political Economy*, 1:1, 80–107. <https://doi.org/10.1332/JIFQ7497>

- Kotilainen, Konsta ja Patomäki, Heikki. 2023. Helsingin lähestymistapa globaaliin poliittiseen talouteen: pluralistinen talousteoria, kriittinen tieteellinen realismi ja metodologinen globalismi. *Poliittinen talous*, 11:2, 65–106. <https://doi.org/10.51810/pt.140964>
- Lerner, Abba P. 1951. *Economics of employment*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Lerner, Abba P. 1943. Functional finance and the federal debt. *Social Research*, 10:1, 38–51.
- Marx, Karl. 1867/1976. *Capital. A critique of political economy. Volume one*. Kääntänyt Ben Fowkes. Lontoo: Penguin.
- Mitchell, William ja Fazi, Thomas. 2017. *Reclaiming the state: a progressive vision of sovereignty for a post-neoliberal world*. Lontoo: Pluto Press.
- Mitchell, William, Wray, L. Randall ja Watts, Martin. 2019. *Macroeconomics*. Lontoo: Red Globe Press
- Nussbaum, Martha C. ja Sen, Amartya (toim.). 1993. *The quality of life*. Oxford: Oxford University Press.
- Ord, Toby. 2020. *The precipice. Existential risk and the future of humanity*. Lontoo: Bloomsbury.
- Raworth, Kate. 2017. *Doughnut economics. Seven ways to think like a 21-st century economist*. Lontoo: Random House.
- Rodrik, Dani. 2011. *The globalization paradox. Why global markets, states and democracy can't coexist*. Oxford: Oxford University Press
- Slobodian, Quinn. 2018. *Globalists. The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, Adam. 1776/2003. *The wealth of nations*. New York: Bantam Books.
- Swaine, Lucas. 2016. The origins of autonomy. *History of Political Thought*, 37:2, 216–237.
- Woodford, Michael. 2003. *Interest and prices: foundations of a theory of monetary policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lektio

---

## Vastuullisuuden politiikat: valtio, oikeudet ja dialogi kaivoskonflikteissa

*Johanna Järvelä, Doctor of Philosophy in Management, Assistant professor of Business & Society, IESEG School of Management*

Avainsanat: yritysvastuu, deliberatiivinen dialogi, hegemonia, luonnonvarakonfliktit  
<https://doi.org/10.51810/pt.147814>

---

”Meidän on voitava elää täällä!” huokaisi mies kiivaan keskustelun päätteeksi, kun paikallisyhteisössä pohdittiin tukea ehdotetulle kaivosprojektille. Hän kannatti projektia ja näki, että tarjolla olevat työpaikat ja taloudellinen kehitys turvaisivat paikallisten tulevaisuuden ja elinmahdollisuudet. Vastustajat olivat samaa mieltä hänen sanavalinnastaan: ”Kyllä, juuri näin! Meidän on voitava elää täällä!” Mutta heille kyky elää liittyi alueen kasviston ja eläimistön säilymiseen, ilmastonmuutoksen ja biodiversiteetin häviämisen hidastamiseen sekä maapallon pysymiseen asuttavana. Tämä havainnollistaa, kuinka tavoitteet ja arvot kaivostoiminnan ympärillä ovat usein ristiriitaisia. Nämä ristiriitaisuudet myös asettavat haasteita dialogeille ja deliberatiivisille käytännöille ja tarjoavat mahdollisuuden ”testata” deliberatiivisen hallinnan teoriaa. Väitöskirjani (Järvelä 2022) kolme artikkelia keskittyvät yhteiskunnan kolmen keskeisen toimijan – valtion, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan – valta- ja vuorovaikutussuhteisiin yhteiskuntavastuun kontekstissa.

Aiempi tutkimus on osoittanut, kuinka yritykset ovat aina osa niitä ympäröivää yhteiskuntaa, sen rakenteita ja sääntöjä (Campbell 2007) yrittäen myös vaikuttaa niihin (den Hond ym. 2014). Hallitukset edistävät tarkoituksellisesti

yri­ty­sten yhteiskuntavastuuta erilaisin ohjaukskeinoin (Albareda ym. 2008; Boghossian ja Marques, 2019; Giamporcaro ym. 2020; Gond ym. 2011), ja myös vapaaehtoinen sääntely pohjautuu ympäröivän yhteiskunnan odotuksiin (Matten ja Moon 2008; 2020). Väitöskirjassani keskityn tutkimaan toimijoiden ja valtiollisten mekanismien moninaisuutta, vallan uudelleenjärjestelyjä sekä sitä, miten valtiot toimivat yritys­vastuun alalla. Väitän, että valtio–yritys­vastuu–rajapinnan ymmärtäminen edellyttää valtion eri toiminta-alueiden ja -tasojen tarkastelua. Valtiolliset toimijat, heidän tavoitteensa sekä vaikutusvaltansa vaihtelevat paikallisella, alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Lisäksi kansallisvaltion sisällä oleva vallanjako lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan edellyttää, että tutkimme valtion ja yritys­vastuun vuorovaikutusta politiikan, hallinnon ja oikeuden osa-alueilla. Suurin osa tutkimuksesta tähän mennessä on keskittynyt tarkastelemaan hallitusten toimia eli poliittista toimijuutta. Tästä syystä tiedämme vain vähän siitä, miten kansalliset tai alueelliset hallintokäytännöt vaikuttavat yritys­vastuuseen. Miten siis kansallinen lainsäädäntö ja tuomioistuinten päätökset muuttavat yritys­vastuun toteutumista?

Tutkimukseni toinen tavoite on syventyä julkisten ja yksityisten toimijoiden vuorovaikutukseen ja analysoida sitä, miten oikeuksista ja vastuista neuvotellaan ja millaista deliberaatiota toimijoiden välillä käydään. Kiihtyvän ilmastonmuutoksen, biodiversiteetin häviämisen ja kuudennen sukupuutto­aallon aikana yksi suurimmista haasteistamme on löytää tasapaino luonnonvarojen kestävässä käytössä. Miten hyödyntää yhteiskunnan ylläpitämiin tarvittavia luonnonvaroja siten, että maapallon tai ihmisten kantokyky ei ylitä? Tämä on sekä paikallinen että globaali haaste, sillä luonnonvarojen hyödyntäminen ei tapahdu tyhjiössä vaan paikoissa, joilla on historia ja joissa ihmiset elävät. Nämä paikat tuottavat moninaisia merkityksiä ja arvoja ihmisille ja muille lajeille.

Teoreettisesti tutkimukseni sijoittuu organisaatiotutkimuksen alalle hyödyntäen politiikan tutkimuksen ja poliittisen ekologian käsitteitä. Tutkimus selvittää, miten erilaiset historialliset ja poliittiset tekijät vaikuttavat rakentuviiin hallinnan muotoihin, miten yksityinen sääntely korvaa tai lomittuu osaksi julkisen vallan käyttöä ja millaisia mahdollisuuksia ja haasteita nämä uudet hallinnan muodot tuottavat. Lisäksi tutkimukseni tarkastelee kriittisesti deliberatiivisen dialogin mahdollisuuksia johtamisen ja organisaatiotutkimuksen

alalla painottaen tasa-arvoisen osallistumisen tärkeyttä sekä erimielisyyksien, ristiriitojen ja konfliktien mahdollistamista näissä prosesseissa. Väitöskirjani tulokset tuovat uutta tietoa yritysten ja yhteiskunnan välisistä suhteista ja erityisesti siitä, miten julkinen valta tuottaa yritysvastuuta ja vastuullisia yrityksiä.

Menetelmällisesti käytän väitöskirjassani kvalitatiivisen tapaustutkimuksen lähestymistapaa ja lähdeaineistonani ovat puolikonstruoidut haastattelut, osallistuva havainnointi, arkistolähteet sekä raportit, lainvalmisteluesitykset, politiikkapaperit ja mediamateriaalit. Tapaustutkimuksen tapaukset ovat suomalaisen kaivoslainsäädännön ja lupaprosessien osallistavuus (Järvelä ym. 2024), Suomen ja Chilen kestävän kaivostoiminnan vapaaehtoinen sääntely (Järvelä, 2024) ja paikan merkitys Sakatin sosiaalisen toimiluvan prosesseissa (Järvelä, 2023). Väitöskirjan ensimmäinen artikkeli tutkii oikeuksienomistajien ja asianomistajien välisiä eroja osallistavassa hallinnassa. Toinen artikkeli keskittyy vapaaehtoisen sääntelyn prosesseihin konfliktien hallinnan välineenä ja tutkii julkisten toimijoiden suhdetta näihin sääntelymekanismeihin. Kolmas artikkeli hyödyntää mikrotason tarkastelua hallinnassa ja tutkii paikan merkitystä ja mobilisointia yritysten ja yhteisöjen välisissä suhteissa.

### **Yritysvastuu yhteiskuntapoliittisen tutkimuslinssin kautta**

Yritysten yhteiskuntavastuuta on käsitetty ja käsitteellistetty monin tavoin pelkästä vapaaehtoisesta filantropiasta aina erilaisiin strategisiin vastuullisuuden muotoihin (Matten ja Moon 2020). Yritysvastuuta voidaankin kutsua yleiskäsitteeksi, joka tarkoittaa yritysten vaikutusta yhteiskuntaan välittömän liiketoimintaperusteen ulkopuolella ja sisältää niin tarkoituksetta ja tahattomat kuin positiiviset ja negatiiviset seuraukset. Seuraan Jean-Pascal Gondin ja Dirk Mattenin (2007) jalanjälkiä ja käsitelen yritysvastuuta sosiaalisena konstruktiona, mikä tarkoittaa, että se on ilmiö, joka kuvaa suhteita ja vuorovaikutuksia ryhmien välillä. Käytän yritysvastuuta väitöskirjassani käsitteenä, joka on kulttuurisesti tuotettu ja täynnä erilaisia valtasuhteita (Gond ja Matten 2007). Toisin sanoen yritysvastuu on neuvotteluareena, jossa määritellään eri yhteiskunnallisten toimijoiden vastuiden jakoa. Neuvotteluareenana se on myös kontekstisidonnainen, eli paikan tai

alueen sosiaalipoliittinen historia, arvot, normit ja odotukset vaikuttavat siihen, mistä ja miten neuvotellaan.

Yritysvastuun tutkimuksessa käytän kriittisen tutkimuksen perinnettä, jonka perustehtävänä on kyseenalaistaa ja tutkia vallitsevia valtasuhteita. Kun tutkimme hallintaa ja hallituksia, tutkimme vallankäyttöä. Kenellä on valta tehdä ja panna päätöksiä täytäntöön, miten se valta muodostuu historiallisesti, sosiaalisesti ja poliittisesti ja miten sitä ylläpidetään tai kyseenalaistetaan? Kysymys legitiimistä vallasta ja auktoriteetista yhteiskunnan järjestämisessä on ollut keskeinen politiikantutkijoille vuosisatojen ajan. Esimerkiksi Max Weberin (1968) teoreettiset jaottelut valtatyypeistä (byrokraatiaan perustuva, patriarkaallinen, yksilöllinen) ja niiden vastaavista legitiimiyden lähteistä (rationaalisuus, perinne, karisma) ovat olleet hyvin vaikuttavia paitsi sosiologiassa myös hallintotieteissä (Greenwood ja Lawrence 2005). Weberin mukaan byrokraattinen valta, joka perustuu laillis-rationalistiseen auktoriteettiin lakien, sääntöjen ja instrumentaalisen rationaliteetin muodossa, on nykyinen – ja implisiittisesti paras – tapa järjestää yhteiskunta kansallisvaltion kautta. Väitöskirjani ensimmäisessä artikkelissa valtion valtaa ja muutoksia kaivosluvituksessa tarkastellaan tämän byrokraattisen laillisen-rationaliteetin muutoksena, joka vaikuttaa kolmansien osapuolten osallistumiseen ja mukaan ottamiseen erilaisissa päätöksentekoprosesseissa.

Käytän väitöskirjassani gramscilaista valtakäsitettä. Se tarkoittaa vallan ymmärtämistä yhteiskunnallisena voimana, johon kuuluvat poliittiset, ideologiset ja materiaaliset käytännöt, jotka muodostavat ja uusintavat hegemonista valtaa, jota puolestaan voidaan käyttää hallitsemisen välineenä (Gramsci 1971). Valtion valta on *suostumuksen kautta tapahtuvaa hallintaa*, joka on osa sosiaalista, kulttuurista ja taloudellista eliittiä, joka muodostaa hegemonisen valtaverkoston (Gramsci 1971). Väitöskirjani tapaukset havainnollistavat tätä hegemonista valtaa luonnonvarojen hyödyntämisen kontekstissa: teollisuuden johtajien ja poliittisten päättäjien läheiset suhteet, kansallisesti tärkeiden teollisuudenalojen suojele sekä ”yritystävällinen” lähestymistapa kaivoskonfliktien hallintaan vaikuttavat konfliktin dynamiikkaan ja lopputuloksiin. Kolmannessa artikkelissani kehitän tätä hegemonian käsitettä vastakkainasettelun kautta ja näytän, miten materiaaliset ja ideologiset voimat näkyvät paikallisessa kontekstissa. Paikkaläheisyys, joka on usein liitetty pienten yritysten sidosryhmäsuhteisiin (Lähdesmäki ym. 2017), muuttuu jakavaksi



tekijäksi erilaisten ryhmien legitimoinnissa tai delegitimoinnissa sekä hegemonisten että vastahegemonisten toimijoiden konfliktin sisällä.

Hallitseminen on aina myös politiikkaa ja poliittisia tekoja (Graz 2021). Väitöskirjassani konseptualisoin politiikkaa ja poliittista post-gramscilaisen näkökulman Ernesto Laclau'n & Chantal Mouffen (1985) kautta. Heidän mukaansa ihmisen elämä on täynnä ristiriitaisia tavoitteita, antagonismeja, jotka määrittävät, mikä on poliittista. Antagonismi viittaa vihollisiin, jotka on tuhottava, kun taas agonismi edustaa niin sanottuja laillisia tai legitiimejä vastustajia. Siksi yhteiskunnan järjestyksen turvaamiseksi politiikan tavoitteena on muuttaa antagonistiset suhteet agonistisiksi. Poliitiikka ja poliittiset diskurssit ovat yhteiskunnan tärkeimpiä rakenteellisia tekijöitä: ”poliittiset artikulaatiot määrittävät, miten toimimme ja ajattelemme, ja siten miten luomme yhteiskuntaa” (Jorgensen ja Phillips 2002, 34). Siksi tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää ja selittää hegemonisia kamppailuja analysoimalla näitä diskursseja – miten ne syntyvät, miten niitä haastetaan ja miten ne limityivät (Palonen 2006). Tästä näkökulmasta hallitseminen ja hallinto voidaan ymmärtää osaksi hegemonisia rakenteita, jotka ohjaavat yhteiskuntaa, ovat tilannekohtaisia ja haastettuja ja joiden asemaa on siksi uusinnettava. Esimerkiksi konsensus radikaalin demokraattisen näkemyksen mukaan (Laclau ja Mouffe 1985) on aina hegemonian tuote eikä siksi voi koskaan olla täydellinen, koska se sisältää erilaisia mielipiteitä, näkemyksiä, ideologioita ja valtaa, jotka toteutetaan ja ilmaistaan – tai hiljennetään. Tämä ilmenee poliittisissa päätöksissä kaivostoiminnasta, sillä aina on erilaisia etuja, jotka kilpailevat, ja ne päätökset, jotka tehdään, heijastavat hegemonisia valta-asemia. Siksi mielenkiintoista on tutkia, millaisia etuja on olemassa, miten ne ilmaistaan ja sovitetaan yhteen sekä millaisia (diskursiivisia) strategioita käytetään tiettyjen ideoiden ja hallintorakenteiden edistämiseen. Jos poliittinen ja politiikka ovat luonteeltaan vallan käyttöä yhteiskunnallisilla alueilla, hallinnon rakenteet ovat hegemonisten valtakokoonpanojen konkreettinen heijastus. Näin ollen sekä valta että politiikka määrittelevät tiettyjä hallintotapoja.

Käytän poliittisen ekologian kirjallisuutta kehystämään luonnon ja paikkojen merkitystä näissä vuorovaikutussuhteissa. Luonto luonnonvarana on usein vallitsevien valtasuhteiden perusta tai niiden taustalla (Bridge 2013; Robbins 2008), mutta paikalliset toimijat, paikkamerkitykset ja paikkaperustaiset identiteetit voivat myös haastaa näitä olemassa olevia valtasuhteita (Escobar 1999).

Luonnonvarojen hallinta on erityisen sopiva konteksti julkisen ja yksityisen hallinnan vuorovaikutusten tarkasteluun, koska luonnonvarojen hyödyntäminen on aina paikkasidonnaista toimintaa. Monikansalliset yritykset eivät voi siirtyä helposti toimimaan kevyemmän sääntelyn maihin, kuten esimerkiksi vaatetuotannon toimitusketjuissa. Toisaalta luonnonvarojen louhinta on valtaosin monikansallisten yritysten käsissä, ja yritykset, kuten BPH Billington ja Anglo American, ovat maailman suurimpia yrityksiä. Itse asiassa, vaikka toiminta on sidottu paikkaan ja siten paikallisiin määräyksiin, eri lainkäyttöalueiden ja alueiden vahvuus ja alttius sääntelyvallan vaikuttamiselle vaihtelevat. Kaivostoiminnan maankäytön luonne aiheuttaa usein voimakkaita ristiriitoja, mikä puolestaan luo tarpeen vuoropuhelulle, näkemyksien välitykselle ja osallistavalle säätelylle. Huolimatta siitä, että kaivosteollisuus on pyrkinyt saamaan yhteiskunnallista hyväksyntää erilaisten vastuullisuustoimenpiteiden ja osallistuvan sidosryhmävuoropuhelun kautta, ovat yhteisöjen ja yritysten väliset konfliktit jatkuneet runsaina.

### **Tuloksia ja kontribuutioita**

Väitöskirjani tavoitteena on ymmärtää, miten vastuita neuvotellaan valtion, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välillä liike-elämän ja yhteiskunnan rajapinnassa. Vastatakseen tähän väitöskirjani kaikki kolme artikkelia syventyivät vastuidenjakaan valtion, teollisuuden ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Ensimmäisessä artikkelissa neuvottelu on monimutkainen prosessi, jossa oikeuksien haltijoilla on merkittävä etu muihin sidosryhmiin nähden osallistamiskäytännöissä sekä päätöksiin vaikuttamisessa. Julkisilla toimijoilla on näin vahva asema neuvotteluissa paitsi päätöksentekijöinä myös oikeuksien myöntäjinä. Osallistamisprosessin muuttaminen lakiin perustuvaksi parantaa vastuullisuutta mutta vain oikeuksien haltijoille. Toisessa artikkelissa sidosryhmäyhteistyöhön perustuva vastuullisuusaloite toimii vastuiden neuvottelun areenana ja samalla mekanismina, joka ohjaa paineita valtion toimijoilta kohti aloitetta konfliktitilanteissa. Aloitteiden lyhyt historia osoittaa vapaaehtoisuussäätelyn heikkoudet tilanteissa, joissa keskeisten osallistujien sitoutuminen on vähäistä ja joissa valtio vetäytyy alun fasilitoinnin jälkeen. Kolmannessa artikkelissa tarkastelen, miten ekologinen paikkasidonnaisuus voi edistää

toimijoiden mahdollisuuksia vastustaa epäsuotuisia muutoksia, jos he voivat mobilisoida paikkaan liittyvää tietoaan. Toisaalta sosiaalinen paikkasidonnaisuus voi rajoittaa osaa erimielisyyden ilmaisuista, sillä pienten paikkakuntien sosiaalinen koheesio rajoittaa ulostuloja. Näin ollen myös osa yritysten paikallisdialogista voi toimia, vastoin tarkoitustaan, hiljentävänä tekijänä. Yhteenvetona kaikki kolme artikkelia tarkastelevat eri näkökohtia julkisten ja yksityisten toimijoiden hallinnollisissa vuorovaikutuksissa.

Väitöskirjani artikkelit edistävät ymmärrystämme siitä, miten julkiset toimijat määrittelevät ja osittain järjestävät ja edistävät yritysvastuuta. Ne myös syventävät käsitystämme siitä, millaisia mahdollisuuksia ja puutteita julkista säätelyä korvaavalla vapaaehtoisella säätelyllä on. Yleisesti ottaen kaikki artikkelit korostavat, kuinka säätely – olipa se sitten julkista, yksityistä tai näiden yhdistelmää – on aina hyvin paikkasidonnaista. Aiemmin Dirk Matten ja Jeremy Moon (2008; 2020) ovat osoittaneet, institutionaalisen analyysin avulla, kuinka yritysvastuu on voimakkaasti uppoutunut kansallisiin liiketoimintajärjestelmiin, jotka ohjaavat odotuksia ja normeja yritysten toiminnalle. Väitöskirjani laajentaa tätä osoittaen, että kaikki julkisen ja yksityisen säätelyn muodot ovat sekä kontekstuaalisia että sulautuneita paikallisiin oikeudellisiin, kulttuurillisiin ja teollisiin ympäristöihin ja odotuksiin.

Kun globaalit standardit toteutetaan paikoissa paikallisten tapojen ja normien mukaan, niiden tehokkuutta voivat edistää tai rajoittaa paikalliset säännöt, lait ja normit. Olen tutkimuksessani tunnistanut kolme tapaa, joilla julkinen hallinto ja säätely vaikuttavat yritysvastuuseen epäsuorasti. Nämä ovat 1) muiden kuin suorien yritysvastuupolitiikkojen vaikutus liike-elämän ja yhteiskunnan välisiin suhteisiin ja vastuisiin, 2) julkisten toimijoiden rooli ja odotusten siirtäminen yksityisille toimijoille julkisyksityisten hallintomuotojen kautta (esimerkkinä niin sanotut multi-stakeholder-aloitteet) ja 3) oikeuksien myöntämisen ja suojelun kautta tapahtuva osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien määrittäminen.

Ensimmäistä näistä kutsun nimellä implisiittinen yritysvastuun ohjaus. Tämä viittaa julkisiin politiikkoihin ja prosesseihin, jotka ohjaavat liike-elämän ja yhteiskunnan suhteita mutta jotka eivät ole nimenomaisesti yritysvastuupolitiikkoja. Tämä perustuu Mattenin ja Moonin (2008) määritelmään implisiittisestä yritysvastuusta odotuksina ja normeina, jotka ohjaavat liiketoiminnan käyttäytymistä. Omassa työssäni korostan oikeudellisia näkökohtia.

Osallistavat kaivoslupaprosessit ovat hyvä esimerkki tästä prosessityypistä, joka ohjaa implisiittisesti yritysvastuuta vaikuttaen yritysten sidosryhmäsuhteisiin, yritystoiminnan rajojen määrittelyyn ja siihen, mikä on hyväksyttävää yritystoimintaa.

Toinen tapa korostaa, miten usein huomiotta jääneet piirteet julkisessa hallinnossa – paikallistason päätöksenteko, hallinnolliset prosessit ja tuomioistuinten päätökset – ovat merkittävä päätöksentekovallan lähde yritysvastuun määrittelyssä. Vaikka lait laaditaan poliittisessa päätöksenteossa, niiden tulkinta ja täytäntöönpano tapahtuu usein paikallisten viranomaisten ja oikeuden päätösten kautta. Tähän asti tehdyt tutkimukset ovat pääasiassa keskittyneet hallitusten toimintaan suhteessa yritysvastuuseen, mutta väitöskirjani osoittaa, että myös muut julkisen hallinnon ulottuvuudet tulisi ottaa huomioon. Tältä osin löydökseni erityisesti toisessa artikkelissani selventävät eroa hallitusten katalyyttisen roolin ja yritysten laajemman paikallissidonnaisuuden välillä. Lisäksi eivät vain hallitukset ja niiden poliittiset vaikuttamismekanismit vaan myös hallinnolliset ja oikeudelliset päätökset vaikuttavat odotuksiin ja yksityisen sääntelyn prosesseihin. Vaikka aiempi tutkimus on tunnustanut yksityisen sääntelyn sosiaalisen ja poliittisen kontekstuaalisuuden (Djelic ja Quack 2018), tutkimukseni selittää, miten se vaikuttaa vapaaehtoiseen sääntelyyn. Odotukset ja kontekstisidonnaisuus mukaan lukien paikalliset valtasuhteet ja ymmärrys niin sanotun sääntelytyhjiön laadusta vaikuttavat vapaaehtoiseen sääntelyn tapaan ja laajuuteen.

Kolmas tapa selventää, miten oikeuksien myöntäminen ja niiden suojaaminen voivat olla mekanismi yritysvastuun ohjaamiseen. Valtiot voivatkin mandatoinnin, fasilitoinnin ja kumppanuuden lisäksi vaikuttaa yritysvastuuseen antamalla erityisoikeuksia eri ryhmille ja näin vaikuttaa niiden asemaan lupaprosesseissa tai sidosryhminä yrityspäätöksenteossa. Kuten ensimmäisessä ja kolmannessa artikkelissani kuvaan, kun yritystoiminnan haittoja tai vaikutuksia määritellään ja korvataan, tietyt ryhmät katsotaan tärkeämmiksi kuin toiset, koska ne tulkitaan oikeudellisen asemansa perusteella niin sanotuiksi oikeuksien haltijoiksi.

## Väitöskirjan esittämät käytännön suositukset

Väitöskirjani tutkimustuloksien pohjalta yhtenä suosituksena on, että kaivosten virallisiin lupaprosesseihin liittyvistä osallistamisprosesseista tulisi tehdä tiukemmin ulkopuolisten ja puolueettomien toimijoiden ohjaamia. Yrityksen vapaaehtoiseen hyväksyttävyyteen liittyvät prosessit ovat luonnollisesti yrityksen hallinnassa ja tapa kommunikoida ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja sinänsä erittäin suositeltavia. Mutta nämä prosessit eivät tuota välttämättä tiloja, joissa ihmiset voisivat ilmaista vapaasti omia näkemyksiään, ja siten tuottaa myös oikea-aikaista kuvaa tilanteesta, vaikutuksista ja huolista. Näin ollen virallisten lupaprosessien osallistavuutta – muutoin kuin virallisten lausuntojen ja mielipiteiden muodossa – tulisi vahvistaa huomattavasti. Jos prosessit nähtäisiin puolueettomina ja avoimina kohtaamisen ja tiedon jakamisen paikkoina, lupaprosessien legitimitetti ja paikallinen hyväksyttävyyys paranisi. Myös yritysten paikallisten dialogiprosessien tiedonhankintaa ja kuulemista voisi parantaa tavoilla, jotka takaavat vastaajien anonymiteetin, esimerkiksi mahdollistamalla anonyymit näkemykset tilaisuuksissa tai anonyymien palautteen tilaisuuksien ulkopuolella. Tämä on erityisen tärkeää pienemmillä paikkakunnilla, joilla ihmisten sosiaaliset suhteet ja verkostot voivat tuottaa hiljaisuutta eli hiljentää osan näkemyksiä.

Tämän lisäksi suositus yrityksille on hyväksyttävyyden lisääminen edistämällä jatkuvaa ja koherenttia kommunikaatiota paikallisten kanssa. Suositeltavaa on myös ehdotusten ja muutosten avoin dokumentointi, jotta paikalliset näkevät, miten heidän näkemyksensä on integroitu yrityksen prosesseihin. Yhtenä suosituksena on myös paikallisten neuvoa-antavien neuvottelukuntien (advisory board) perustaminen. Niissä olisi yrityksen edustajien lisäksi tärkeimmät sidosryhmät edustettuina, ja ne voisivat tuottaa jatkuvaa ja koko-aikaista näkemystä tilanteesta molemmiin puolin sekä integroida paremmin paikallisia näkemyksiä yrityksen päätöksentekoon. Neuvottelukunnat voisivat mahdollistaa myös vapaammin huolien esittämisen ja moninaiset näkökulmat, kun nekin, jotka muuten ovat hiljaa, tuovat näkemyksiään esiin edustajien kautta. Tämä myös edistäisi yrityksen pitkäaikaisia sidosryhmäsuhteita.

Julkisen sektorin tulisi myös kiinnittää huomiota erityisesti luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviin osallistaviin hallinnan keinoihin sekä siihen, että osallistujat eivät olisi täysin eriarvoisessa asemassa siten, että vain oikeuksien

haltijoilla olisi todellista merkitystä. Osallistaminen ilman todellista vaikutusmahdollisuutta lopputulokseen tuottaa näennäisdemokratiaa, joka rapauttaa päätöksenteon luotettavuutta. Julkisen hallinnan edustajien, kuten poliitikkojen ja virkamiesten, tulisi myös ymmärtää, että kun valtio lähtee osalliseksi vapaaehtoisen ja yksityisen hallinnan verkostoihin, he tuovat aina mukanaan osan julkisen vallan legitimizeettiä. Tämä vaikuttaa vapaaehtoisen sääntelyn uskottavuuteen ja kiinnostavuuteen, mutta sekoittaa usein myös sitä, kenen vastuulla asiat loppupeleissä ovat ja kenen pitäisi päätöksiä tehdä ja millä reunaehdoilla.

## Lähteet

- Albareda, Laura, Lozano, Josep M., Tencati, Antonio, Midttun, Atle ja Perrini, Francesco. 2008. The changing role of governments in corporate social responsibility- drivers and responses. *Business Ethics: A European Review*, 17:4, 347–363. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2008.00539.x>
- Boghossian, Jesse ja Marques, Jose Carlos. 2019. Saving the Canadian fur industry's hide: government's strategic use of private authority to constrain radical activism. *Organization Studies*, 40:8, 1241–1267. <https://doi.org/10.1177/0170840618815928>
- Bridge, Gavin. 2013. Resource geographies II: the resource-state nexus. *Progress in Human Geography*, 38:1, 118–130. <https://doi.org/10.1177/0309132513493379>
- Campbell, John L. 2007. Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 32:3, 946–967. <https://doi.org/10.5465/amr.2007.25275684>
- Den Hond, Frank, Rehbein, Kathleen A., de Bakker, Frank G. A. ja van Lankveld, Harry K. 2014. Playing on two chessboards: reputation effects between corporate social responsibility (CSR) And corporate political activity (CPA). *Journal of Management Studies*, 51:5, 790–813. <https://doi.org/10.1111/joms.12063>

- Djelic, Marie-Laure ja Quack, Sigrid. 2018. Globalization and business regulation. *Annual Reviews of Sociology*, 44, 123–143. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-060116-053532>
- Escobar, Arturo. 1999. After nature steps to an antiessentialist political ecology. *Current Anthropology*, 40:1, 1–30. <https://doi.org/10.1086/515799>
- Giamporcaro, Stéphanie, Gond, Jean-Pascal ja O’Sullivan, Niamh. 2020. Orchestrating governmental corporate social responsibility interventions through financial markets– the case of French socially responsible investment. *Business Ethics Quarterly*, 30:3, 288–334. <https://doi.org/10.1017/beq.2019.40>
- Gond, Jean-Pascal, Kang, Nahee ja Moon, Jeremy. 2011. The government of self-regulation: on the comparative dynamics of corporate social responsibility. *Economy and Society*, 40:4, 640–671. <https://doi.org/10.1080/03085147.2011.607364>
- Gond, Jean-Pascal ja Matten, Dirk. 2007. Rethinking the business–society Interface: Beyond the functionalist trap. *ICCSR Research Paper Series*. [https://www.cbs.dk/files/cbs.dk/useful\\_link/theoretical\\_perspectives\\_on\\_corporate\\_social\\_responsibility\\_2016.pdf](https://www.cbs.dk/files/cbs.dk/useful_link/theoretical_perspectives_on_corporate_social_responsibility_2016.pdf)
- Gramsci, Antonio. 1971. *Prison notebooks*. Lontoo: Lawrence and Wishart.
- Graz, Jean-Christophe. 2021. Grounding the politics of transnational private governance: Introduction to the special section. *New Political Economy*, 27:2, 177–187. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1881472>
- Greenwood, Royston ja Lawrence, Thomas B. 2005. The iron cage in the information age: the legacy and relevance of Max Weber for organization studies. Editorial. *Organization Studies*, 26:4, 493–499. <https://doi.org/10.1177/0170840605051465>
- Järvelä, Johanna. 2022. *The politics of responsibility: states, rights and dialogue in mining governance*. Väitöskirja, julkaisematon. University of London. <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/28955/>
- Järvelä, Johanna. 2023. The mine or the mire? Mobilising place in natural resource struggles. *Journal of Business Ethics*, 187:2, 237–254. <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05262-3>
- Järvelä, Johanna. 2024. Governance transference and shifting capacities and expectations in multi-stakeholder initiatives. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12597>

- Järvelä, Johanna, Sorsa, Ville-Pekka ja Spicer, André. 2024. Silent steering: How public actors indirectly influence private stakeholder engagement. *Business & Society*, <https://doi.org/10.1177/00076503241274056>
- Jorgensen, Marianne ja Phillips, Louise J. 2002. *Discourse analysis as theory and method*. Lontoo: Sage Publications.
- Laclau, Ernesto ja Mouffé, Chantal. 1985. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Lontoo: Verso.
- Lähdesmäki, Minna, Siltaoja, Marjo ja Spence, Laura J. 2017. Stakeholder salience for small businesses: a social proximity perspective. *Journal of Business Ethics*, 158:2, 373–385. <https://doi.org/10.1007/s10551-017-3707-z>
- Matten, Dirk ja Moon, Jeremy. 2008. "Implicit" and "explicit" CSR – a conceptual framework for a comparative understanding of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 33:2, 404–424.
- Matten, Dirk, & Moon, Jeremy. 2020. Reflections on the 2018 decade award: The meaning and dynamics of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 45:1, 7–28. <https://doi.org/10.5465/amr.2019.0348>
- Palonen, Emilia. 2006. Pelkkää hegemoniaa? Laclaulainen diskurssiteoria politiikan tutkimuksen työkaluna. <https://docplayer.fi/14962482-Pelkkaa-hegemoniaa-laclaulainen-diskurssiteoria-politiikan-tutkimuksen-tyokaluna-1-emilia-palonen-emilia-palonen-helsinki-fi.html>? [Luettu 04.2.2021]
- Robbins, Paul. 2008. The state in political ecology: A postcard to political geography from the field. Teoksessa Kevin R. Cox, Murray Low ja Jennifer Robinson (toim.), *The SAGE handbook of political geography*. Lontoo: SAGE Publications Ltd, 205–218. <https://doi.org/10.4135/9781848607880>.
- Weber, Max. 1968. *Economy and society. An outline of interpretive sociology*. Berkeley, US: University of California Press.



Kirja-arvio

---

## **Luova kestävyys siirtymä vaatii leikkausten sijaan valtion toimintatapojen uudistuksia**

**Paavo Järvensivu**, kauppatieteiden tohtori, ympäristö- ja yhteiskuntapolitiikan dosentti (Helsingin yliopisto), BIOS-tutkimusyksikkö

Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler ja Erkki Karo: *Kuinka luoda yrittäjähenkisen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa*. Vastapaino: Tampere, 245 sivua. 2024.

Avainsanat: innovaatiopolitiikka, teollisuuspolitiikka, byrokratia

---

<https://doi.org/10.51810/pt.147343>

Suomi, kuten käytännössä kaikki muutkin yhteiskunnat, etsii kuumeisesti uutta elinvoimaista olomuotoa. Uhkakuvia riittää, mutta keinoja uhkien välttämiseksi on löydetty vähemmän. Kuten covid-19-pandemia hyvin konkreettisella ja ruumiillisella tavalla osoitti, valtio on edelleen ohittamaton toimija, kun isoja asioita ratkaistaan. Mutta minkälainen toimija valtio voi parhaimmillaan olla? Miten valtio voi luoda uutta ja samalla suoriutua hyvin sen perustehtävistä? Tällaisista kysymyksistä Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler ja Erkki Karo lähtevät liikkeelle kirjassaan *Kuinka luoda yrittäjähenkisen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa* (2024), joka on vastikään ilmestynyt suomeksi.

Teoksen ensimmäinen kirjoittaja, professori Kattel, on toiminut alusta alkaen apulaisjohtajana Mariana Mazzucaton vuonna 2017 perustamassa University College Londonin koulutusohjelmassa Institute for Innovation

and Public Purpose. Drechsler ja Karo ovat professoreita TalTech-yliopistossa Tallinnassa innovaation ja hallinnon tutkimuksen laitoksella.

Tartuin kirjaan hieman epäillen, että kiinnittykö kirja liiaksi Mazzucaton jo vuonna 2013 esittämiin ajatuksiin yrittäjähenkisestä valtiosta ja sen jälkeiseen keskusteluun missiolähtöisestä innovaatiopolitiikasta. Mutta asia ei ole näin, sillä kirjoittajat ovat selkeästi löytäneet oman kantavan äänensä. He ovat ajatelleet talouden uudistamiseen vaadittavia tekijöitä tulkitsemalla eri alojen tutkimuserinteitä tämän päivän haasteista käsin ja perkaamalla myös vähemmän tunnettuja esimerkkitapauksia Euroopasta, Yhdysvalloista ja Aasiasta. Yksi tarkastelun kohteista on Saksan valtakunnan metrologinen eli mittatekniikkaan keskittyvä tutkimuslaitos Physikalisch-Technische Reichsanstalt, joka perustettiin vuonna 1887 ja joka kirjoittajien mukaan loi perustan kvanttifysiikan tutkimukselle ja nosti osaltaan Saksan teollisuuden johtoasemaan sähkötekniikassa.

Kirjan rakenne ei heti näyttäytynyt kovin selkeänä mutta on lopulta yksinkertainen. Alun motivoinnin jälkeen kaksi seuraavaa lukua luovat teoreettista taustaa ja kuvaavat pääpiirteitä “innovaatiobyrokratiaan” liittyvistä keskusteluista ja kehityskuluista. Seuraavat kolme lukua pureutuvat tarkemmin innovoinnin ja sen ohjaamisen historialliseen kehitykseen eri aikakausina: toisen maailmansodan jälkeen, 1970- ja 1980-luvuilla sekä niitä seuranneella uusliberaalilla aikakaudella. Lopuksi kirjoittajat tarkastelevat innovaatiobyrokratian mahdollisuuksia erityisesti koronapandemian valossa ja kääntävät katseen kohti tulevaa.

## Organisaatiouudistukset julkisessa hallinnossa

Teorioiden osalta korostuvat sosiologi Max Weberin ja monien organisaatiotutkijoiden näkemykset. Kirjoittajakolmikko hahmottelee niiden pohjalta vakauden ja ketteryyden monimuotoista ja usein hylkivää suhdetta eli sitä, miten julkinen valta voi yhtäältä uudistaa taloutta itsekin samalla uudistuen ja toisaalta pitää kiinni ajan saatossa hyvin perustelluista ja laajoista velvollisuuksista, jotka toisinaan voivat käsillä olevan yksittäisen haasteen kannalta tuntua uuvuttavan raskailta. Julkisten palveluiden laaja digitalisointi on näkyvä esimerkki tästä perushankauksesta: digitalisointi

voi monissa tapauksissa tehostaa ja parantaa palvelua, mutta sen nojalla ei kuitenkaan saa esimerkiksi aiheuttaa liian suuria tietoturvariskejä tai sulkea kansanosia, kuten internetsovellusten käytössä epävarmoja vanhuksia, pois palvelun ulottuvilta.

Ketterä vakaus voidaan kirjoittajien mukaan nähdä kahden weberiläisen organisaatiotyypin vuoropuheluna. Tällöin karismaattinen, nopealiikkeen ja uutta luova organisaatio, joka mahdollisesti toimii tavanomaisten valtiollisten toimintojen ulkopuolella, haastaa lukkiutuneen ja hidastuneen nykyjärjestelmän. Se ehdottaa ja kehittää uusia strategioita, hankkeita ja toimintamalleja. Ajan kuluessa tämä organisaatio voi itse muuntua toiseksi weberiläiseksi organisaatiotyypiksi, jota leimaa ammattimaisuus, ennakoitavuus ja keskitetty hallinto. Näin syntyy tilaa uusille karismaattisille haastajille. Kirjoittajat pitävät mahdollisena myös “uusweberiläistä” innovaatiobyrokraatia, joka yhdistää piirteitä mainitusta kahdesta organisaatiotyypistä yhden rakenteen sisään.

Oman käsittelynsä saavat uuden julkisjohtamisen (new public management) opit, joita kirjoittajat pitävät merkittävimpinä organisaatiouudistuksina länsimaisessa julkisessa hallinnossa 1800-luvun jälkeen. Uusi julkisjohtaminen perustuu ajatukseen, että myös julkisella sektorilla (tai yliopistoissa) tulisi omaksua yksityisen sektorin strategia arvon maksimoinnista nimenomaan rahamääräisesti ymmärrettyinä. Taloudellinen tehokkuus on ajanut vaikuttavuuden edelle, mikä on vähentänyt innovaatiobyrokraatian mahdollisuuksia paitsi pitkän aikavälin vision asettamiseen myös ketterään toimintaan, joka vaatisi epävarmuuden kunnioittamista ennakkoon asetettavien ja tarkasti kodifioitujen tulostavoitteiden sijaan.

## **Innovaatiopolitiikan historialliset suunnanmuutokset**

Kuvatessaan historiallisia esimerkkejä kirjoittajat tiivistävät toisen maailmansodan jälkeisen ajan aikakaudeksi, jolloin suuri tiede kohtasi suuret ongelmat missiolähtöisessä tutkimus- ja teollisuuspolitiikassa. Sodan raunioittamat yhteiskunnat aloittivat infrastruktuurien ja instituutioiden jälleenrakennuksen. Vaadittiin “pitkän aikavälin suunnittelua, laajamittaisia investointeja ja yleisesti ottaen vakautta ja kärsivällisyyttä”, ja julkisen sektorin organisaatioilla oli

usein “johtava rooli välttämättömien toimien johtamisessa, rahoittamisessa ja toteuttamisessa” (Kattel ym. 2024, 111). Tieteen ja teknologian kautta haettiin myös parempia asemia kansainvälisessä kilpailussa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa perustettiin NASA, jonka tehtävänä oli lähettää ihminen kuuhun ja takaisin, sekä Advanced Research Projects Agency ARPA, joka pyrki teknologisiin läpimurtoihin ja tunnetaan internetin kehityksestä.

1970-luvulla kirjoittajat näkevät maailmalla aloittaneen siirtymän pois kansallisen turvallisuuden kysymyksistä kohti innovaatioiden levittämistä ja kaupallistamista. Syntyi hybridiorganisaatioita, jotka edelleen palvelivat myös sotateollisuuden tarpeita mutta yhä voimakkaammin ylipäättään kotimaisen teollisuuden kansainvälisiä toimintaedellytyksiä. Maailmalla käytännöt vaihtelivat, mutta Euroopassa keskityttiin pitkälti kilpailua edeltävän tutkimus- ja teknologiayhteistyön luomiseen yritysten ja tutkimuslaitosten välille, ja Euroopan unionissa pyrittiin luomaan yhteistyötä myös jäsenmaiden välille. Luotiin edellytyksiä kaupallisille sovelluksille.

Kylmän sodan päättyminen tarkoitti uutta aikakautta myös innovaatiopolitiikassa. Suuntautuneisuuden sijaan 1990-luvusta tuli uusliberalistisen innovaatiopolitiikan kausi, jota kirjoittajat luonnehtivat dekontekstualisoiduksi. Tavoitteeksi tuli kilpailukyky, joka suhteutettiin maailman johtaviin talouksiin. Parhaita käytäntöjä omaksuttiin välittämättä alueiden tai järjestelmien erityislaadusta, ja innovaatiobyrokratian periaatteeksi tuli tekninen ja toiminnan sisällöstä tai suunnasta irrotettu hallinta, uuden julkisjohtamisen tavoin. Otettiin käyttöön “horisontaalisia” julkisia investointiprosesseja eli pyrittiin parantamaan eri toimijoiden mahdollisuuksia tasapuolisesti tekemättä valintoja voittajien tai voittavien alojen suhteen.

Kirjassa Suomi kuvataan poikkeuksena, joka pystyi uusliberalismin kansainvälisestä vyörystä huolimatta luomaan 1980- ja 1990-luvuilla “luovan korporatistisen” sopimuksen, jonka myötä lisättiin julkisia tutkimus-, kehitys- ja innovaatioinvestointeja, vaikka muutoin tehtiin huomattavia budjettileikkauksia. Sopimus irtaantui vanhasta politiikasta, jossa pidettiin yllä hinnoittelukartelleja hiipuvilla teollisuudenaloilla ja panostettiin tutkimuskonsortioihin valituilla huipputeknologian aloilla. Mutta Suomi ei hypännyt suoraan toiseen (uusliberalistiseen) ääripäähän, vaan Suomessa pystyttiin laajapohjaisesti koordinoimaan erilaisia painopisteitä ja hankkeita, tuomaan niissä julkisia ja yksityisiä toimijoita yhteen sekä tarjoamaan innovaatorahoitusta tarpeen

mukaan, erityisesti valtion tiede- ja teknologiapoliittisen neuvoston, Sitran ja Tekesin avulla. Kirjoittajat yhdistävät Suomen luovat ratkaisut siihen poliittis-taloudelliseen epävarmuuteen, johon valtio oli aiemmin joutunut sopeutumaan vahvan Neuvostoliitto-riippuvuuden takia. Monenlaista oli käytännöllisyyden merkeissä kokeiltu.

Missiot tekivät paluun ensin, kun maat halusivat olla uusissa teknologioissa edelläkävijöitä suhteessa muihin. Myöhemmin, viime vuosina, innovaatiopolitiikkaa on pyritty suuntaamaan aiempaa enemmän, koska se on koettu tarpeelliseksi talouden dekarbonisaation nopeuttamisessa ja muiden yhteiskuntaa koettelevien suurten haasteiden ratkaisemisessa. Kirjassa käydään jälleen läpi, miten eri maissa tähän on ryhdytty ja minkälaisia kokeiluja on tehty. Tarkasteltuaan koronapandemian hallinnan käytäntöjä ja (epä)onnistumisia kirjoittajat päätyvät siihen, että innovaatiokokeilut eivät riitä vaan julkisen vallan on yhdistettävä suunnitelmallisuus ja pitkäjänteiset prosessit (vakaus) dynaamisiin kyvykkyyksiin (ketteruus), joiden avulla julkinen valta voi saada aikaan haluttuja rakenteellisia muutoksia reagoiden kuitenkin monikriisin jatkuvaan kehitykseen. Kuten koronapotilaita hoidetaan menestyksellä pitkään toimineissa ja hyvin resursoituissa terveydenhuollon palveluissa, jotka pystyvät löytämään nopeasti uudet toimintatavat, myös talouden kestävyyssiirtymä vaatii jatkuvaluonteista suunnittelua ja organisointia sekä uusien teknologioiden ja käytäntöjen kehitystä ja omaksumista.

### **Tilaa valtion tehtävien ja toimintatapojen uudistamiseksi**

Kokonaisuutena *Kuinka luoda yrittäjähenkinen valtio* jää luonnosmaiseksi. Teorioiden uudelleentulkinnan ja empiiristen tapauskuvausten avulla se kurottaa kohti uusia määrittelyjä mutta ei tarjoa mitään kovin tarkkaa eikä viimeisteltyä. Kirjoittajat heittävät perusteemaa kohti monenlaisia koepalloja, joista jotkut osuvat erinomaisesti ja jotkut jäävät puolitiehen. Käytetty kieli on paikoin huolimaton ja jargonista, paikoin tarttuvan innostunut.

Kirjan suurin ansio on tilan luonti sille, että voimme ajatella valtion ja julkisen hallinnon tehtävien ja toimintatapojen uudistamista luovasti ja uskoen erinomaisten tulosten mahdollisuuteen. Tämän tilan ulkopuolella ajatteluilmapiiri on tunnetusti Suomessa ja toki monissa muissakin maissa

varsin tunkkainen: kiistelyn kohteena on, kuinka paljon vähemmän rahaa budjetoidaan ja mistä toiminnoista voidaan vielä pitää kiinni, ei se, miten organisoimme toimintaa harppauksenomaisesti paremmin ajan haasteisiin vastaavaksi. Esimerkiksi *Poliittinen talous* -lehdessä tekemämme ehdotus tiedevetoisen suunnitteluyksikön perustamisesta (Järvensivu ym. 2023) ei varsinaisesti saapunut tilanteeseen, jossa teeman ympärillä olisi jo käyty vilkasta ja hyvätasoista keskustelua.

Myös itsepintainen suuntaavan tutkimus- ja teollisuuspolitiikan vastustaminen Suomessa asettuu kirjan luennassa huvittavaan valoon. Kun muuallamentiin jo täysillä uusliberalismin mukaan, Suomessa luotiin edellytyksiä telekommunikaatiosektorin ja muiden alojen kukoistukseen julkisen ja yksityisen sektorin luovalla yhteistyöllä ja mittavilla investoinneilla. Nyt kun muualla mietitään, miten teollisuuspolitiikkaa tulisi tehdä, Suomessa käydään vastahakoista kiistelyä siitä, pitäisikö sitä tehdä. Kaikki tämä keskustelu käydään sen jaetun oletuksen varassa, että kollektiivinen suuntaaminen ja yksityinen yritteliäisyys olisivat jotenkin myrkyä toisilleen. Jotta pääsemme jumittuneesta tilanteesta eteenpäin, Suomessa voidaan ottaa oppia paitsi jälleenrakennusajasta myös 1980- ja 1990-lukujen innovaatio-organisaatioista.

Pidän merkittävänä myös sitä, että kirjoittajat onnistuvat silloittamaan julkisen hallinnon ja politiikan tutkimusta sekä erityisesti bisneskouluihin keskittynyttä organisaatio- ja strategiatutkimusta – olkoonkin, että painotus on julkisen puolella. Suomessa nämä tutkimusperinteet ovat jääneet erikoisen kauaksi toisistaan, vailla elävää puheyhteyttä. Tämä on aiheuttanut tilanteen, jossa bisneskoulut eivät suhteuta omaa tutkimustaan ja opetustaan maailmalla kovaa vauhtia etenevään tutkimus- ja teollisuuspolitiikan kehitykseen. Samoin käänteisesti innovaatiopolitiikan ajattelijat eivät riittävästi tavoita teollisuuden huolenaiheita ja puhetapoja. Sattumoisin Ruotsissa on viime vuosina luotu useita teollisuuden ja teollisuuspolitiikan rajapinnassa tapahtuvia tutkimushankkeita – samaan aikaan kun on luotu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä merkittäviä avauksia uuteen vähähiiliseen teollisuuteen.

## Lähteet

- Järvensivu, Paavo, Toivanen, Tero, Vadén, Tere, Lähde, Ville, Majava, Antti, Ahokas, Jussi, Hakala, Emma ja Eronen, Jussi T. 2023. Teollisen kestävyys siirtymän tiedevetoinen suunnittelu. *Poliittinen talous*, 11:1, 8–47. <https://doi.org/10.51810/pt.124766>
- Kattel, Rainer, Drechsler, Wolfgang ja Karo, Erkki. 2024. *Kuinka luoda yrittäjähenkkinen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa*. Tampere: Vastapaino.
- Mazzucato, Mariana. 2013. *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. Lontoo: Anthem Press.

Kirja-arvio

---

## Tehostamisen jälkiä ja tulevaisuutta luotaamassa

**Henri Koskinen**, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Teppo Eskelinen, Eeva Jokinen ja Lilli Aini Rokkonen (toim.): *Tehostamis-yhteiskunnan jäljet*. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä, 271 sivua. 2023.

Avainsanat: tehostamistalous, tehostaminen, yhteiskuntapolitiikka

---

<https://doi.org/10.51810/pt.147845>

Teppo Eskelisen, Eeva Jokisen ja Lilli Aini Rokkosen toimittama *Tehostamis-yhteiskunnan jäljet* (2023) tarkastelee 11 luvun verran sitä, millaista jälkeä tehostaminen on saanut aikaan yhteiskunnan eri aloilla. Teos on jatkoa osin samojen toimittajien vuonna 2017 toimittamalle *Tehostamistalous*-kirjalle (Eskelinen ym. 2017), joka tarkasteli yhteiskunnallista imperatiivia tehostaa toimintaa ja toimintoja talouden ehdoilla. Käsillä oleva teos asemoituu jatko-osaksi *Tehostamistaloudelle*, ja toimittajat ja lukujen kirjoittajat ovat osin samoja.

Teoksen yläotsikko on vaihtunut ”taloudesta” ”yhteiskuntaan”, ja kirjan luvut käsittelevät keskenään varsin erilaisia tehostamiselle alistettuja yhteiskunnan sfäärejä ja ilmiöitä. Teos on monialainen, sillä teokseen kirjoittaneet tutkijat tulevat laajasti eri yhteiskuntatieteiden aloilta, kuten yhteiskuntapolitiikasta, sosiologiasta, sukupuolentutkimuksesta ja kulttuurintutkimuksesta. Näin ”yhteiskunta” otsikossa puolustaa paikkaansa talouden sijaan, joskin myös *Tehostamistalous* näytti, millaisia erilaisia vaikutuksia tehostamisella on eri yhteiskunnan alueilla ja ihmisten elämässä. *Tehostamis-yhteiskunnan jäljet*



-teoksen premissiksi muodostuu paluu tehostamisen politiikkaan kysymällä, miltä tehostamisen prosessit näyttävät ja tuntuvat puoli vuosikymmentä myöhemmin. Teosta voisi verrata samankaltaisia yhteiskunnallisia kehityskulkuja laaja-alaisesti peranneisiin kokoomateoksiin, kuten esimerkiksi Johannes Kanasen toimittamaan *Kilpailuvaltion kyhdissä* -teokseen (2017) ja Tiina Sihdon ja Paula Vasaran toimittamaan *Hoivan pimeä puoli* -teokseen (2023).

*Tehostamisyhteiskunnan jäljet* -nimi tarkoittaa tehostamisella yhteiskunnallista järjeilyä, jonka mukaisesti toimintaa on tehostettava siten, että vähemmällä saadaan aikaan enemmän. Tehostaminen levittäytyy kaikille yhteiskunnan alueille ja saa erilaisia ilmenemismuotoja, käytäntöjä ja vastustamisen tapoja. Kuten Teppo Eskelinen (2023, 264) luvussa toteaa: ”Vaikka tehostaminen ja kilpailu ovat muodostuneet hallitseviksi normeiksi, tehostamisen sovellusala ja muoto ovat avoimia ja muuttuvia.” Kirjassa tehostaminen näkyykin kaikilla yhteiskunnan tasoilla organisaatioista mediaan ja politiikkaan. Tehostaminen näyttäytyy teoksessa ”nyky-yhteiskunnan hallitsevana ja poikkileikkaavana rationaliteettina” (Eskelinen ym. 2023, 6). Näin ollen toimijoiden yhteiskunnan kaikilta laidoilta on jäsennettävä ja merkityksellistettävä toimintaansa suhteessa tehostamiseen.

### **Tehostamisopin lupaus: aina on varaa tehostaa**

Ajallisesti teos paikantuu 2010- ja 2020-luvuille, minne suurin osa teoksen esittelemästä empiirisestä tutkimuksesta sijoittuu – joskin jotkin luvut tarkastelevat tehostamisen politiikkaa pidemmällä aikavälillä. Keskeiseksi ajalliseksi määreeksi nousee koronapandemia, joka määrittyy teoksen luvuissa tehostamisen suhteen ambivalentiksi, kontekstisidonnaiseksi vedenjakajaksi. Yhtäältä se on merkinnyt esimerkiksi talouspolitiikassa tehostamisen ja uusliberaalin kuripolitiikan suitsimista, toisaalta taas kiihtyvää resurssien supistamista ja ulkoistuksia esimerkiksi julkisen sektorin eri aloilla.

Keskeistä teoksen luotaamalle tehostamiselle on sen avoimuus ja ambivalentti luonne. Tehostaminen ei ole koskaan valmis, vaan aina on varaa tehostaa lisää ja aina voi tehdä tehokkaammin. Tätä havainnollistaa hyvin lean-johtamista ja -organisointia sote-alalla tarkasteleva Iris Lehdon (2023, 82) luku: lean-johtamisoppaiden mukaan lean ei ole väliaikainen projekti

vaan päättymätön matka. Tehostaminen on myös tehokas kaappaamaan ja kolonisoimaan erilaisia elämäalueita, mistä kertoo Hannele Harjusen luku kehopositiivisuudesta. Harjunen näyttää luvussa, miten kehopositiivisuus, kaikenlaiset kehot salliva ja hyväksyvä yhteiskunnallinen liike, on julkisuudessa joutunut uusliberaalin ihmiskuvan kaappaamaksi ja alkanut vääristyä kuluttamisen kautta tapahtuvaksi henkilökohtaiseksi voimaantumiseksi.

Monet luvut kertovat siitä, miten eri tavoilla tehostamisoppi törmää sille vastakkaisiin ajattelutapoihin ja organisaatiokulttuureihin esimerkiksi julkishallinnon alalla tai hoivatyössä, jota on vaikea tehostaa tehostamisoppien mukaisesti. Tehostaminen hoiva-alalla tarkoittaa useimmiten sitä, että samat työt tehdään yksinkertaisesti vähemmällä resursseilla (esim. Sihto ja Vasara 2023). Tätä havainnollistaa hyvin Tiina Sotkasiiran ja Henna Middeken turvapaikanhakijoiden oleskelulupaprosessia tarkasteleva luku. Siinä jo valmiiksi ylikuormittuneesta järjestelmästä tehdään tehokkaampi muokkaamalla ja uudelleen järjestelemällä toimintoja pahimmillaan siten, että ”asiakkaiden” eli turvapaikanhakijoiden oikeusturva vaarantuu.

Sotkasiiran ja Middeken sekä Emma Lambergin ja Hanna Ylöstalon tasa-arvopolitiikkaa tehostamisen kehyksessä tarkastelevat luvut osoittavat, että tehostamisen yhteiskunnallinen seuraus on myös se, että työt, jotka tehostaminen näennäisesti poistaa, siirtyvät toisalle, esimerkiksi palkattoman hoiva- ja vapaaehtoistyön piiriin. Kuten Lamberg ja Ylöstalo (2023, 165) luvussaan muistuttavat, tehostamistalous on sukupuolittunut järjestelmä, sillä ”naisten palkkatyö ja palkaton työ ovat keskeinen tehostamisen kohde nykyisessä suomalaisessa hyvinvointivaltiossa”.

## **Kvantifiointi tehostamisen työkaluna**

Tehostamisen ytimessä on tehokkuuden ja suoritusten mittaaminen, useimmiten kvantifoiduilla mittareilla, mikä paljastaa erilaisia mittaamiseen ja sen järkevyyteen liittyviä ongelmia, joita useat teoksen luvut havainnollistavat. Ville Yliaska (2023, 219) käsittelee luvussaan valtionalouden kehysbudjetointimenettelyä ja tulosoajasta todeten, että kun tulosoajaus 1990-luvun taitteessa ajettiin läpi valtionhallinnossa, monet ministeriöt ja hallinnonalat kritisivat tulosojaukseen kehitettyjä mittareita jopa siinä määrin, että mittareiden

katsottiin murentavan uskoa järkevään päätöksentekoon. Samaten Ismo Björn, Pirjo Pöllänen ja Jarno Saarti käsittelevät luvussaan kvantifioitujen työ- ja tehokkuusmittareiden vaikutusta yliopistojen organisointiin, työhön ja rekrytointiin. Varmaankin jokainen yliopistolla työskentelevä tutkija voi tunnistaa luvun havainnot.

Viime kädessä tehostamistaloudessa on kyse jatkuvaan kasvuun perustuvan ja planetaarisista rajoista piittaamattoman talous- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpidosta – tehostamistalous on tämän ylläpidon muoto, kuten Johanna Perkiö luvussaan muistuttaa. Kuten muuallakin, myös Suomessa tehokkuus ja tehostaminen ovat määrittäneet vahvasti työllisyyden ja talouskasvun kysymysten kautta: ylin tavoite tehostamisessa on talouden kasvu (joko säästäen, leikaten tai tuottavuutta kasvattaen) ja työllisyyden lisääminen. Perkiö käsittelee luvussaan suomalaista perustulokeskustelua ja pohtii, millaiselta sosiaaliturva näyttää niin sanotun kestävyysmurroksen aikakaudella. Perkiö (2023, 205) toteaa vastaansanomattomasti, että myös sosiaaliturva on saatettava ekologisesti kestäväälle pohjalle, mikä edellyttää vallitsevan politiikkaparadigman taustaoletusten muuttamista.

### **Pois tehostamisyhteiskunnan oravanpyörästä?**

Miten tehostamisyhteiskunnasta siis päästäisiin ulos? Muutamat kirjan luvut pohtivat ansiokkaasti myös tätä kysymystä. Esimerkiksi Lamberg ja Ylöstalo esittelevät hoivaavan talouden ideaa, joka kiinnittää tiukempaa huomiota sukupuolten väliseen hoivatyön jakoon ja asettuu näin tehostamiselle vastakkaiseksi. Hoivaavassa taloudessa naisvaltaiset hyvinvointi- ja hoivainstituutiot nähdään investointeina kuluerien sijaan, jollaisina ne on tehostamistaloudessa vallitsevasti ymmärretty. Myös Perkiön luku kartoittaa talouskasvun tavoittelulle ja palkkatyön normatiivisuudelle rakentuvan järjestelmän vaihtoehto- ja uudistamisvisioita pureutumalla perustulosta käytyyn poliittiseen keskusteluun 1980-luvulta 2020-luvun alkuun. Perustulo toimii luvussa linssinä siihen, miten sosiaaliturvan tarkoitus on tarkasteluajanjaksona ymmärretty ja millaisia vaihtoehtoisia ymmärrystapoja sille on esitetty. Eskelinen puolestaan ounastelee luvussaan myös tehostamisen paradigman murtumista, mille on antanut pontta esimerkiksi koronakriisi, joka lisäsi valtion roolia talouden valvojana ja

toisaalta näytti, miten äärimmäinen tehostaminen on tehnyt sote-organisaatioista haavoittuvia. Kirjan luvut näyttävät, että ulospääsy tehostamisen vallasta on mahdollista mutta ei vääjäämätöntä: se edellyttää vaihtoehtojen ja toisin tekemisen tapojen tunnistamista, kokeilemista ja niiden puolesta argumentointia.

Kaiken kaikkiaan kirja on ansiokas ja laaja-alainen tarkastelu tehostamisen erilaisista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Kirjan jäsenitys etenee yksityisestä kohti yleistä. Ensimmäiset luvut keskittyvät tehostamisen vaikutuksiin ihmisten arjessa ja kokemusmaailmassa, mistä edetään vähitellen kohti makrotason tarkastelua. Päinvastainen jäsenitys tuntuisi luontevammalta, koska tehostaminen näyttäytyy teoksessa niin kaikenkattavana ja kaikkialle ulottuvana voimana. Kirjan päättävä Eskelisen tehostamista paradigmaattisena rationaliteettina tarkasteleva katsausmainen luku olisi hyvin voinut aloittaa teoksen.

Teosta voi kritisoida siitä, että tehostaminen on kussakin luvussa määritelty juuri lukuun sopivalla tavalla. Näin se jää käsitteenä hiukan epämääräiseksi, jolloin sen analyttinen tarkkuus kärsii: tehostaminen on organisaatiotason johtamisoppi, rationaliteetti, läpileikkaava diskurssi ja kaikkialle ulottuva yhteiskunnallinen liikevoima. Joidenkin lukujen kohdalla tahtoo jäädä hieman epäselväksi, mikä luvun asetelmassa on kirjan otsikon mukaista tehostamista. Juuri tästä syystä Eskelisen loppuluku olisi voinut toimia johdannon jälkeisenä lukijan orientaationa.

Joka tapauksessa teos on ajankohtainen ja tarpeellinen puheenvuoro vallitsevasta yhteiskunnallisesta ajattelutavasta, joka on niin itsestään selvä, että harva tulee sitä nykyajassa kyseenalaistaneeksi. Teosta voi suositella aiheesta kiinnostuneille perustutkinto-opiskelijoille ja kaikkien uravaiheiden tutkijoille. Teoksen tematiikka vedonnee myös laajempaan yleisöön. Teos on vapaasti ladattavissa julkaisijan, Jyväskylän yliopiston, verkkosivuilta.

## Lähteet

- Eskelinen, Teppo, Harjunen, Hannele, Hirvonen, Helena ja Jokinen, Eeva (toim.). 2017. *Tehostamistalous*. SoPhi-sarja 134. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Eskelinen, Teppo, Jokinen, Eeva ja Rokkonen, Lilli Aini (toim.). 2023. *Tehostamisyhteiskunnan jäljet*. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9499-0>
- Kananen, Johannes (toim.). 2017. *Kilpailuvaltion kydyssä*. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus.
- Sihto, Tiina ja Vasara, Paula (toim.). 2023. *Hoivan pimeä puoli*. Helsinki: Gaudeamus.

## **Poliittisen talouden tutkimuksen seura**

Poliittisen talouden tutkimuksen seura ry on vuonna 2013 perustettu kotimainen tieteellinen yhdistys. Yhdistyksen tarkoituksena on toimia poliittisen talouden tutkimuksen ja opetuksen parissa toimivien ihmisten yhdysiteenä ja monipuolistaa kotimaista talouskeskustelua. Yhdistyksen parissa poliittinen talous ymmärretään laajana poikkiteollisenä tutkimuskohteena.

Yhdistyksen jäseneksi voi liittyä kuka tahansa yhdistyksen säännöt hyväksyvä henkilö. Liittymisohjeet löytyvät seuran verkkosivulta osoitteesta: <http://www.poliittinalous.fi/yhdistys/liity-jaseneksi/>.

## ***Poliittinen talous* -lehti**

*Poliittinen talous* on tieteellinen, vertaisarvioitu lehti, joka julkaisee talouden instituutioiden ja ilmiöiden, talouspolitiikan, talousdiskurssien ja taloustieteen poliittisia ja kriittisiä analyysejä sekä toimii poliittisen talouden tutkimuksen edistämisen suomalaisena keskustelufoorumina.

Vuonna 2013 perustetun lehden julkaisija on Poliittisen talouden tutkimuksen seura ry. Lehden toimituksesta vastaa 1–2 päätoimittajaa ja toimituskunta. Yhdistyksen hallitus valitsee lehden päätoimittajat kahdeksi vuodeksi kerrallaan sekä nimittää toimituskunnan jäsenet.

Poliittinen talous toivottaa tervetulleeksi eri tieteenalojen, kuten politiikan tutkimuksen, taloustieteen, poliittisen ja taloushistorian, kulttuurintutkimuksen, sosiologian, sosiaalipolitiikan, kauppatieteiden, hallinnon tutkimuksen, yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen, oikeustieteiden ja filosofian piiristä nousevia poliittisen talouden analyysejä. Lehti julkaisee myös niin globaalia, kansainvälistä, alueellista, kansallista kuin paikallistakin poliittista taloutta käsitteleviä empiirisiä analyysejä.

Lehdestä voidaan käyttää kansainvälisissä yhteyksissä myös epävirallista nimeä *Finnish Review of Political Economy*. Lehti on sähköinen, ja sen artikkelit ovat avoimesti kaikkien saatavilla (open access). Lehdessä julkaistavien artikkeleiden tekijänoikeudet perustuvat Creative Commons -lisenssiin. Lehden julkaisualustana käytetään avoimeen lähdekoodiin perustuvaa Open Journal Systems -alustaa.

## **Seuran ja lehden verkkosivut ja sosiaalinen media:**

<http://www.poliittinentalous.fi/>

<https://journal.fi/poliittinentalous/>

X/Twitter @poltal\_tutkimus

Instagram @poliittinentalous

Facebook @PoliittisenTaloudenTutkimuksenSeura

Bluesky @poliittinentalous.bsky.social

## Kirjoittajat

*Antti Alaja*, yhteiskuntatieteiden maisteri, asiantuntija, Uuden talousajattelun keskus

*Visa Heinonen*, valtiotieteen tohtori, kuluttajaekonomian professori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

*Johanna Järvelä*, Doctor of Philosophy in Management, Assistant professor of Business & Society, IESEG School of Management

*Paavo Järvensivu*, kauppatieteiden tohtori, ympäristö- ja yhteiskuntapolitiikan dosentti (Helsingin yliopisto), BIOS-tutkimusyksikkö

*Henri Koskinen*, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

*Konsta Kotilainen*, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

*Laura Nordström*, valtiotieteiden tohtori, tutkijatohtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

*Mika Pantzar*, kauppatieteen tohtori, emeritusprofessori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

*Akseli Pitkämäki*, valtiotieteiden kandidaatti, maailmanpolitiikan maisteriopiskelija, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

*Matti Ylönen*, valtiotieteiden tohtori, akatemiaturkija, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto



Poliittisen talouden tutkimus elää vahvaa nousukautta niin Suomessa kuin kansainvälisesti, ja tässä *Poliittinen talous* -lehden numerossa korostetaan globaalin poliittisen talouden tutkimuksen merkitystä tutkimusalan yhtenä merkittävänä osa-alueena.

Tarkastelussa ovat niin kotimaisen kuin globaalin poliittisen talouden jännitteet. Lehden sivuilla käsitellään muun muassa modernisoitumista ja yhteiskunnallisia muutoksia, vapaasatamien ylikansallista valtaa, eurokriisiä ja asiantuntijavaltaa sekä makrotalouspoliittista autonomiaa ja rahasuvereniteettia.



POLIITTISEN  
TALOUDEN  
TUTKIMUKSEN  
SEURA