

YHTEISKUNTAPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA VALTION LIIKE-TOIMINTA TUTKIMUKSEN KOHTEENA

Asko Puumalainen

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on maamme teollisen kehittämissen kuva voimakkaasti muuttunut. Eräs sen tyypillisistä piirteistä on valtion suoraan omistukseen kuuluvien yritysten merkityksen kasvu etenkin perusteollisuuden ja energiatuotannon sektoreissa. Myös vanhastaan valtion välittömän päätöksenteon piiriin kuulunut yhteiskunnan taloudellisen perusrakenteen kehittäminen, lähinnä yhdysliikenne, on pyrkinyt seuraamaan muuta kehitystä. Ilmiölle on ollut tyypillistä dynaamisuus varsinkin viimeisten kymmenen vuoden aikana. Perusteollisuuden rakentamista on seurannut joissakin tapauksissa haaroittumista myös jatkojalostuksen sektoriin, mikä on kiinnittänyt poliittisten päätöksentekijäin huomiota. Valtion liiketoiminnan strategisesti keskeinen asema raaka-ainetuotannon, teollisuuden tarvitseman energian tuotannon ja yhdysliikenteen sektoreissa nostaa niiden merkityksen tärkeämmäksi kuin pelkissä luvuissa ilmaistu osuus edellyttäisi, joka on liikevaihdolla mitattuna noin viidennes koko teollisuuden liikevaihdosta, henkilöstöllä mitattuna noin kymmenes osa ja investoinneilla mitattuna lähes kolmannes.¹ Nämä luvut vastaavat keskeisten Länsi-Euroopan maiden kehitystä, mikä puolestaan osoittaa valtionliiketoiminnan kasvun olevan yleiseurooppalainen ilmiö ja siten kuuluvan nykyaikaisten markkinatalouksien kehityksen kuvaan.² Mikäli teollinen toiminta jaetaan toiminnan perusedellytyksiin³ (yhdysliikenne, energia), perusteollisuuteen ja jatkojalostukseen voidaan todeta valtion liiketoiminnan keskittyvän lähinnä kahteen ensinnämainittuun, jossa sen suhteellinen osuus on useilla sektoreilla dominoiva. Jatkojalostuksessa yksiköt keskittyvät esimerkiksi metalliteollisuudessa ja jalostuksen raskaaseen sektoriin.

Valtion (yhteiskunnan poliittisen päätöksenteon ylimmän institutionalisoidun tason) toiminta on siten muuttunut aktiiviseksi yhteiskunnan taloudellisessa kehittämisessä, ja sillä on eri tahoille ulottuvia vaikutuksia lähtien talouselämän yleisestä säätelystä sektori- ja aluekohtaiseen säätelyyn ja aina yksilötasolle asti esimerkiksi työvoiman siirtojen ja koulutuksen muodossa.⁴

Mikäli yhteiskuntapoliittisen tutkimuksen tavoitteena on yhteiskunnan todellisuuden systemaattinen selittäminen, jotta sekä poliittiset päätöksentekijät että heidän valitsijansa, kansalaiset, saisivat relevanttia tietoa yhteis-

kunnasta toimintansa tueksi, voidaan väittää, että valtion teollisuuspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten systemaattinen tarkastelu on jäänyt vähäiseksi. Traditionaalinen kansantaloustiede, joka mielellään operoi kokonaistaloudellisin käsittein ei ole toistaiseksi päässyt sisälle taloudellisten rakenteiden vaikutuskenttään. Sen käsitykset yhteiskunnan aatteellisesta staattisuudesta eivät myöskään ole antaneet riittävästi liikkumavaraa valtion talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten tarkastelussa. Poliittisen päätöksenteon luonne ja merkitys talouspolitiikan keinoja valittaessa ja myöhemmin toimenpiteiden vaikutuksia tutkittaessa ei ole liiemmin kuulunut kansantaloustieteen tutkimusintressiin.⁵

Tarkoitukseen sopivana tutkimusstrategiana voidaan kokeilla 1960-luvulla valtion toimenpiteiden analysoinnissa suosituksi tullutta policy-analyysyä, joka pyrkii yhdistämään poliittisen päätöksenteon tarkastelun yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja selvittämään »politiikan tuotosten vaikutukset».⁶

Policy-analyysi on lähentymistapa, jossa valtion toimenpiteitä tarkastellaan prosessina; tavoitteet/ tuotokset allokaationa tai rakenteina/toiminnot/ vaikutukset/ palaute tavoitetasolle/. Päähuomio pyritään kiinnittämään vaikutusten analysointiin. Tyypillistä policy-analyysille on lisäksi, että koko ajan pitäydään vahvasti empiirisessä tarkastelussa hyväksyen prosessin eri osien tutkimisessa »kaikki luvalliset keinot» konventionaalista tieteiden metodisesta jaottelusta piittaamatta relevantin tiedon esillesaamiseksi. Tämä on sinänsä luonnollista valtion toimenpiteiden vaikutusten monitahoisuuden vuoksi.⁷

Policy-tuotokset voidaan jakaa toisaalta rakenteellisiin, toisaalta allokatiivisiin Salisbury-Heinz'in esittämän näkemyksen mukaan. Allokatiivinen tuotos merkitsee valtion suoraa toimintaa erilaisia olemassaolevia rakenteita tai normeja käyttäen. Rakenteellinen tuotos puolestaan edellyttää eri syistä (poliittiset vaateet/kannatus) uusien rakenteiden muodostamista poliittisten kustannusten minimoimiseksi. Esimerkkinä voisi meillä palvella komitea- ja toimikuntainstituutio, jonka tehtävänä on löytää »poliittisesti hyväksyttävä ratkaisuehdotus» ennen varsinaista allokaatiota. Rakenteellinen tuotos on toisin sanoen allokaation siirtämistä tulevaisuuteen. Tästä on myös valtion liiketoiminnassa osittain kysymys.

Valtion liiketoiminnassa valtio on lisäksi omaksunut autoregulaation eli itse-säätöisyyden mm. siitä syystä, että toiminnan luonne markkinataloudessa edellyttää toiminnallista joustavuutta, mitä regulaatioon perustuvalla keinovalinnalla ei voida saavuttaa. Vaaderakenne on myös voimakkaasti integroitunut ammatillisella tasolla teknologisen tiedon ja hallinnollisten menetelmien vuoksi. Kun samalla valtion päätöksentekorakenne on fragmentoitunut sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti (valtion toiminnan parlamentaarinen luonne), on seurauksena autoregulaatio.

Valtion liiketoiminnan tutkimuksessa päähuomio kiintyy rakenneyksiköihin ja niiden toiminnan yhteiskuntapoliittisiin vaikutuksiin. Nämä yksiköt, pääasiassa valtionenemmistöiset osakeyhtiöt, sisältävät mikroluonteestaan huolimatta koko talouselämää säätelevän elementin ja poikkeavat siten yleensä muista tuotantotoimintaa harjoittavista markkinatalouden yksiköistä. Niiden omistukseen perustuva yhteys valtion poliittiseen päätöksentekokoneistoon merkitsee erilaisuutta, joka näkyy tavoitteiden määrittelyssä ja toiminnan vaikutuksissa. Kun valtion toimintaa teollisuuspolitiikan sektorissa tarkastellaan policy-analyysin käsittein, voidaan todeta sen liikkuvan rakenteellisen peruspolicyn dimensiossa.⁸ Kysymys on toiminnallisesti valinnoista autoregulatiivisen tai regulatiivisen policyn akselilla, jolloin on päädytty periaatteessa autoregulatiiviseen perusratkaisuun. Tämä on ollut seurausta integroituneista vaahteista ja hajautuneesta valtion päätöksentekokoneistosta. Allokatiivinen peruspolicy ei sitävastoin samassa määrin vaikuta valtion teollisuuspolitiikassa. Kun valtion toimenpiteitä tarkastellaan aikaisemmin mainitun tuotantoprosessin taustaa vastaan, voidaan empiriahavainnoin helposti todeta talouselämän perusrakenteen olevan puolestaan lähempänä dimension regulatiivista lohkoa eli tilannetta, jossa valtio pyrkii yksityiskohtaisempaan ohjaukseen (yhdysliikenne, energia). Sitävastoin perusteollisuus muilta osin ja vielä suuremmassa määrin jatkojalostus ovat dimension autoregulatiivisessa lohossa. Tähän lohkoon kuuluu myös omistusperustaltaan yksityinen teollisuus, joka käsittää lähes koko jatkojalostuksen.

Kokonaan ei valtion liiketoiminta ole kuitenkaan irti allokatiivisesta dimensiossa. Valtion muiden toimenpiteiden vaikutukset liikkuvat useissa tapauksissa tällä dimensiolla ja voivat siten esimerkiksi verotuksen, työsuojelun, eläke- ym. sosiaalipolitiikan muodossa vaikuttaa myös valtion omien liiketoimintayksiköiden toimintaan. Allokatiivinen policy tulee esille myös aluepolitiikassa kehitysalueilla toimiville yrityksille maksettavana redistribuutiotukena. Valtion teollisten liikeyritysten tapauksessa tämä on käynyt ilmi silloin, kun valtion poliittisen päätöksenteon tuloksena yrityksen toimintaa ohjataan alue- ja työvoimapoliittisilla perusteilla (mm. Outokumpu Oy:n jaloterästehdas).

Seuraavassa esityksessä on tarkoituksena yksityiskohtaisemmin tarkastella valtion omistukseen perustuvaa teollisten toimintaa pitäytyen policy-analyysin viitekehyksessä ja käyttäen edellä mainittuja käsitteitä. Pyrkimyksenä on valaista tuotantotoiminnan ja politiikan vuorovaikutussuhdetta ja päätyä valtion teollisuuspolitiikan vaikutusten pohdiskeluun. Päätökset valtion liiketoiminnan suuntaamisesta tehdään tulevaisuuden epävarmuuden vallitessa. Ne sisältävät keskeisiä voimavarojen jakamisen elementtejä sekä suoranaisesti että välillisesti, minkä vuoksi on aiheellista selvittää, onko tarkoitettu tavoite saavutettu tai eksplisiittisten tavoitteiden puuttuessa, mitä vaikutuksia, myös millaisia sivuvaikutuksia, toiminta on aiheuttanut. Vaikutusten analyysillä saadaan tavoitetason tarvitsemaa palautetta, jota voidaan käyttää tavoitteiden

tarkistamiseen ja yhteiskunnan taloudellisten ja henkisten voimavarojen edelleenjakamiseen. Tällöin myös kansalaiset saavat tietoa sekä taloudellisten yksiköiden että poliittisen päätöksenteon toiminnasta ja voivat täysipainoisemmin osallistua yhteiskunnan kehittämisestä käytävään keskusteluun.

2. Valtion teollisen liiketoiminnan tavoitteista

Useissa markkinatalousmaissa valtion tuotantorakenteen muuttamiseen tähtäävä vaikutus on lisääntynyt edellämainituin instrumentaalisin keinoin. Tähän on vaikuttanut mm. kansainvälinen taloudellinen yhdentymiskehitys. Valtio on omaksunut uusia tehtäviä ja perustanut niiden hoitamiseksi vastaavia rakenneyksiköitä pyrkimättä kuitenkaan muuttamaan markkinatalouden perusjärjestelmää. Perustetut yksiköt edustavat useimmiten joko yhteiskunnan tuotannollisen perusrakenteen kehittämistä tai toimivat ns. »avaintoimintoina». Toiminta perustuu usein pitkälle vietyyn autoregulaatioon valtion ohjaavan vaikutuksen kohdistuessa yksiköiden keskeisimpiin toimintoihin. Perustamisen keskeisenä motiivina on esitetty näkemys siitä, ettei yksityinen sektori eikä valtion yleinen allokaatioon perustuva politiikka pysty toteuttamaan yhteiskunnan kehittämisen vaatimia teollisuuspoliittisia tavoitteita. Joissakin tapauksissa kehitys on ollut »tahdoton». Nykyiseen tilanteeseen on jouduttu historiallisen kehityksen tuloksena, mihin on saattanut vaikuttaa aikanaan perustettujen yksiköiden oma aktiivinen toiminta. Joissakin tapauksissa on toisena äärimmäisyytenä tartuttu voimakeinoihin, kansallistettu joko yksityisiä ulkomaisia tai kotimaisia yrityksiä »kansallisen edun» nimissä. Tällöin poliittiset vaateet ovat vahvasti integroituneet ja poliittinen kustannus kansallistamisen toteuttamiseksi on ollut alhainen. Kansallistaminen on sittemmin merkinnyt valtiollistamista, kuten Ranskan esimerkki osoittaa (nationaliser → étatiser), eli valtion virkakoneiston vaikutuksen kasvua maan teollisesta kehittämisestä päätettäessä.

Yhteiskunnan teollisessa kehittämisessä on perimmältään kysymys niukkojen kansallisten voimavarojen optimaalisuuteen tähtäävästä kohdentamisesta ottaen huomioon kansainvälisen työnjaon vaatimukset. Suomen talouselämä on perinteisesti nojautunut metsävaroihin, koska tämä resurssi on meillä suhteellisesti runsain. Metsävaroihin perustuvalla teollisuudella on lisäksi ollut vahvasti työvaltainen leima, mikä on luontevasti sopinut agraariyhteiskunnan työvoimaresurssien käytön kuvaan. Niukat pääomat on kohdennettu puuta hyödyntävään teollisuuteen. Ulkomaisen pääoman tuontia ei ole liiemmin valtion teollisuuspolitiikassa korostettu. On kuitenkin herätty tajuamaan metsien riittämättömyys takaamaan yksistään teollista kehitystä, mistä syystä on pyritty laajentamaan maan teollista perusrakennetta. Valtion aktiivisen osallistumisen avulla, valtion keräämin verovaroin ja/tai takuun on synnytetty metallien ja kemian perusteollisuutta kotimaisen raaka-aineperustan laajentamiseksi.

Valtion omaksuma rooli on hyväksytty myös yksityisen sektorin piirissä, joskin varsinkin toimintaa käynnistettäessä poliittinen keskustelu on selvästi jakautunut puoluepoliittisten peruskäytännöiden mukaisesti (kannatus = vasemmisto/vastustus = oikeisto). Useat tehdyistä ratkaisuista ovat perustuneet valtion aktiiviseen osallistumiseen joko siitä syystä, että niiden vaatima pääoma-osuus olisi ylittänyt yksityisen sektorin mahdollisuudet tai siitä syystä, että pääoman tuottokriteeri varsinkin toiminnan alkuvaiheessa on ollut alhainen tai »epämääräinen», jolloin vain valtion mahdollisuudet ovat yltäneet näin suuren taloudellisen epävarmuuden kantamiseen.⁹

Valtion liiketoiminnan lisääminen on tähdännyt tuonnin jalostusasteen alentamiseen tai tuonnin korvaamiseen kotimaisiin luonnonvaroihin perustuvalla tuotannolla. Tämä on lisännyt differentioituneen eli jatkojalostuksen mahdollisuuksia, mihin perusteollisuuden kehittämällä luonnollisesti pyritäänkin. Työvoimaresurssien kouluttamisen ja uudelleen kouluttamisen tarve on kasvanut, mikä on eräs kuvatus toimenpideketjun välittömistä vaikutuksista.

Tuotantorakenteen kehittämisen valinnaisista vaihtoehdoista käydään jatkuvasti keskustelua. Keskustelu on joissakin tapauksissa merkinnyt selvien tavoitteiden puuttuessa vuosissa mitattavaa menetystä ja kompromisseja, jolloin voimavarojen kohdentamisen taloudellisuusvaatimus ei ole täysimääräisenä toteutunut. Myös aikaa voidaan pitää voimavarana. Vaihtoehdoista keskusteleminen kuuluu kuitenkin demokraattisen yhteiskunnan kuvaan. Olenainen tavoitetaso ongelma liittyy tulevaisuuden teknillis-taloudelliseen kehitykseen ja eri vaihtoehtojen vaatimaan pääoma- ja työvoimaosuuteen. Kulloisessakin kehitysvaiheessa tulisi perustettavat yksiköt mitoitaa vallitsevan kehitysvaiheen mukaisesti. Liian pienten tai suurten yksiköiden rakentaminen merkitsee aina poikkeamista taloudellisesta optimista. Valtion liiketoiminnan tapauksessa poliittisen tavoitetaso ratkaisulla on pyritty mitoitamaan yksiköt konkreettisten tavoitteiden mukaisiksi.¹⁰ Tämä on tapahtunut siten, että tavoitteenmäärittely on valtion (eduskunta ja valtioneuvosto) tasolla ollut enemmänkin periaatteellinen sisältäen esimerkiksi vaatimuksen öljyhuollon turvaamisesta. Perustetun yksikön vastuulle on sitten jätetty yksityiskohtainen toiminnan mitoituksen toteuttaminen autoregulaation periaatteen mukaisesti. Näin jonkin tuotannonalan kokonaisvastuu on delegoitu perustetulle yksikölle, regulaatio on tullut kuvaan mukaan joko ex post-valvontana tai keskeisten investointipäätösten yhteydessä, jolloin päätöksellä on suora yhteys myös poliittisiin kustannuksiin.¹¹ Viime aikoina on kuitenkin esiintynyt mielipiteitä ja jopa ryhdytty toimenpiteisiin — on perustettu valtionyhtiöiden ministerivaliokunta ja kauppa- ja teollisuusministeriön valtionyhtiötoimisto — regulaation lisäämiseksi. Tämä on kohdistunut erityisesti energiantuotannon sektoriin.

Painopistettä on toisin sanoen haluttu siirtää autoregulaatiosta regulaation suuntaan. Tämä on osoitus valtion tarpeesta tarkistaa omaa policy-ajatteluaan

muuttuneiden olosuhteiden mukaisesti. Myös joissakin muissa yhteyksissä on havaittavissa muuttuneiden olosuhteiden vaikutus. Niinpä ympäristöpoliittiset samoin kuin aluepoliittiset näkökohdat ovat saaneet valtion tavoitemäärittelyssä aikaisempaa enemmän painoa.¹²

Markkinatalouteen perustuva yhteiskunta kehittää teollisuutta kysynnän eikä keskitetysti määritellyyn tarvehierarkiaan perustuvan tarjonnan mukaisesti. Valtio on tässä prosessissa huolehtimassa riittävän teollisen perusrakenteen kehittämistä yhdysliikenteen, energiantuotannon ja perusteollisuuden eli niinsanotun differentioitumattoman tuotannon piirissä. Perusteollisuuden jälkeinen tuotanto on sitä vastoin myös meillä pääosin yksityisessä omistuksessa ja puuta hyödyntävä perusteollisuuskin noin 80 prosenttisesti. Joillakin aloilla perusteollisuutta harjoittavat valtionenemmistöiset osakeyhtiöt ovat olleet kiinnostuneita vertikaalista integroimisesta taloudellista keskittymistä koskevien periaatteiden mukaisesti. Useilla tuotantoelämän aloilla on kysymys kuitenkin niin differentioituneesta tuotannosta (metallituoteteollisuus, muovituoteteollisuus) ettei laajamittainen integroiminen ole käytännössä helposti toteutettavissa tai edes taloudellisesti perusteltua. Vaikuttaminen näiden sektoreiden toimintaan raaka-aineiden tuontia rajoittamalla, energian ja raaka-aineiden hintaa säätelemällä sekä raaka-aineiden laadun säätelyn avulla on kuitenkin mahdollista. Näin valtio voi ohjata yhteiskunnan teollisen kehityksen suuntaa instrumentaalisesti omistamiensa yksiköiden välityksellä. Yhteiskunnan taloudellisen kehityksen aikaansaama kysyntä puolestaan osoittaa joko taloudellisessa perusrakenteessa tai tuotantorakenteessa tarve-aukkoja, jotka valtio voi ottaa kehittämistä koskevissa vaihtoehtomäärittelyissä huomioon ja pyrkiä täyttämään nämä aukot jo konventionaalisiksi muuttunein keinoin ja välinein.

3. Poliitiikan tuotoksista, keinoista ja välineistä.

Valtio pyrkii verovaroilla kokoamiensa alkupääomien turvin aktiivisesti kehittämään maan teollista perusrakennetta ja siten luomaan puitteet teollisen kehityksen nopeutumiseksi ja mahdollisuudet yhteiskunnan rakenteelliselle muuttumiselle. Tähän perustavoitteen määrittelyyn liittyvät simultaanisti yhteiskunnan luonnonvarojen hyödyntäminen, pääoma- ja työvoimaresurssien ohjaaminen työn tuottavuuden kohottamiseksi.

Tähän tavoitteeseen pyrittäessä tulevat eri keinot ja välineet vaihtoehtotarkastelun kohteeksi. Valtion liiketoiminta edustaa valtion aktiiviseen osallistumiseen perustuvaa toimintaa, jonka tuotoksia ovat yhteiskunnan taloudellisen perusrakenteen kehittämisessä jo yli sata vuotta toimineet valtion hallintokoneistoon läheisesti kytketyt laitokset, jotka edustavat valtion regulatiivista rakennepolycia ja viime vuosikymmenten osakeyhtiömuotoiset perusteol-

lisuuden ja energiantuotannon yksiköt, jotka puolestaan toimivat autoregulaatiivisesti, niinkuin jo aikaisemmin todettiin. Tämän lisäksi valtio käyttää koko teollisuuden kentässä eri asteista säätelyä kulloisestakin taloudellisesta tilanteesta riippuen. Tämä ilmenee suoraan lainsäädännöllä tuotantotoiminnan edellytyksiin vaikuttamisena, jolloin myös valtion omistuksen piiriin kuuluvat yksiköt joutuvat sen piiriin. Viime vuosina on niin meillä kuin myös esimerkiksi Ruotsissa ja Ranskassa käyty keskustelua valtion liiketoimintayksiköiden asemasta valtion teollisuuspolitiikan osana eli, pitäisikö ne saattaa integroidusti valtion regulaation piiriin vai antaa niiden toimia edelleen autoregulaatiivisesti tai lisätä mahdollisesti vielä yritysten päätöksentekovapautta. Nora-raportti vuodelta 1967 Ranskassa päättyi autoregulaatioon johtopäätöksissään Länsi-Saksan ja Italian esimerkin mukaisesti, ja sen perusteella onkin Ranskassa alettu lisätä valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden ja laitosten itsenäisyyttä eri muodoissa.¹³ Keskeisenä perusteluna on tällöin ollut yksiköiden liiketaloudellisen liikkumavaran lisääminen. Samaan tulokseen tultiin meillä jo vuonna 1931, jolloin suurin osa valtion omistukseen kuuluvista teollisista laitoksista muutettiin osakeyhtiöiksi. Meillä sitävastoin keskustelu on viime vuosina keskittynyt siihen, millä tavoin yrityksen toimintaa voitaisiin tarkemmin suunnata. Ruotsin esimerkki, jossa valtion liiketoiminnan katto-organisaatioksi perustettiin valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnasta päättävä holding-yhtiö, on myös meillä ollut poliittisen keskustelun kohteena. Regulaatiivinen näkökohta on toisin sanoen saanut huomiota osakseen.

Valtion suorittamaan tavoitemäärittelyyn liittyvien välineiden tulee vastata yhteiskunnan teollistamisasteen vaatimuksia. Heikko taloudellinen suorituskyky, mikä näkyy ammattitaidottomana työvoimana, jatkojalostukselta veloitettavina korkeina hintoina tai valtion yksikölle jatkuvasti jakamana taloudellisena tukena heikentää perusteollisuudesta riippuvaisen jatkojalostuksen kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Perusteollisuus ja mm. energiantuotanto on siten teollisessa toiminnassa temppelein harjalla. On sinänsä luonnollista, että valtio pyrkii merkittäviä pääomia vaatineen investoinnin jälkeen takaamaan perustetun yksikön kannattavuuden ryhtymällä esimerkiksi kilpailevan tuonnin rajoittamiseen. Aikaisemmin esitetyn tavoiteajattelun vastaista olisi kuitenkin, että jatkojalostuksen toimintaedellytyksiä pysyvästi heikennetään veloittamalla siltä esimerkiksi korkeampia hintoja kuin ns. kansainvälinen hintataso edellyttää. Tästä syystä on useilla sektoreilla lähdetty hinnanasetannassa periaatteessa kansainvälisistä vertailuhinnoista. Perustamisvaiheen monitahoisesta tarkastelusta huolimatta voivat jotkut perustetuista yksiköistä osoittautua vaikutusten tultua tunnetuksi taloudellisesti kannattamattomiksi. Tällaisena nähtiin aikanaan mm. Rautaruukki Oy (vrt. Dahmén). Vasta pidemmän aikavälin tarkastelu mahdollistaa kiihköttömän arvioinnin, kun toiminnan vaikutukset ovat laajemmin nähtävissä ja myös sivuvaikutukset eli »spill over» -vaikutukset voidaan arvioida. Perustettua yksikköä ei voida kerta-

päätöksellä purkaa. Tämänlaatuisen päätöksen poliittiset kustannukset kannatuksena olisivat liian korkeat. Meillä on purkamisen asemasta toteutettu fuusiomenettelyä, jossa heikosti kannattavia yksiköitä on sulautettu suurempiin ja samalla huolehdittu valtion toimesta siitä, että syntynyt taloudellinen rasite on korvattu (Kemijärvi Oy/Veitsiluoto Oy, Typpi Oy/Kemira Oy).

Valtion perustaessa jollekin teollisen toiminnan sektorille uuden yksikön samalla kartoitetaan yhteiskunnan taloudellisen kehittämisen eri lohkojen keskinäisen yhteistoiminnan aste. Valtion investointi perusteellisuuteen ei voi saavuttaa tarkoitettua kokonaisvaikutusta, ellei jatkojalostuksella ole vastaavaa innovaatiotasoa ja suorituskykyä tai pääomia rakentaa jatkojalostusta perusteellisuuden varaan tai työvoimaresursseja tai yhdysliikenne ja mahdollisesti myös kauppa eivät ole vaadittavalla suoritusasolla. Suomen tapauksessa pitkälle jalostetun teollisen tuotannon vientimarkkinointia ei ole järjestetty. Mikäli ketjun jokin lenkki on luvattoman heikko, joudutaan esimerkiksi maan luonnonvaroja viemään vain raaka-ainetasolle jalostettuna, joille ilman muuta on kysyntää Suomea pidemmälle teollistuneissa maissa. Näin saavutetaan vain osittain asetettu teollistamistavoite. Tämän ajatuksenkulun mukaisesti valtion tulisi huolehtia siitä, että perusteellisuutta luotaessa myös tuotantoketjun jatkojalostus on vaaditulla tasolla.

Viime aikoina on puhtaasti yksikkökohtaisen taloudellisuusvaatimuksen rinnalle tullut uusia vaatimuksia, jotka liittyvät lähinnä ympäristö- ja aluepolitiikkaan sekä työvoimapolitiikkaan. Nämä vaatimukset eivät ole koskeneet pelkästään valtion liiketoimintaa, mutta ovat sen erityisluonteen vuoksi kohdistuneet siihen kärjistetympinä kuin yksityiseen sektoriin. Myös tiedonvälitys on tarttunut näihin kysymyksiin voimakkaasti. Pääomavaltaisen teollisuuden tapauksessa on kuitenkin ilmeisen vaikea arvioida ennakolta usein vaikeasti kvantifioitavia ympäristövaikutuksia, ellei käytettävissä ole vastaavia esimerkkejä vertailun helpottamiseksi. Taloudellisuuskriteerin unohtaminen tässä yhteydessä voi olla kohtalokasta vaikutusten kumuloitumisen vuoksi. Ääritapauksessa voidaan joutua tilanteeseen, jossa perustettu yksikkö integroituneiden vaateiden vuoksi joko joutuu ylihinnottamaan tuotteitaan siitä riippuvaiselle jatkojalostukselle tai sille joudutaan jakamaan valtion subventiota verovarosta. Tarkoituksena ei ole väheksyä muiden kuin taloudellisuuskriteerin merkitystä, mutta on syytä kiinnittää huomio siihen, ettei politiikan tuotosvaiheessa ennenkuin vaikutuksista on saatavissa tietoa, tule pyrkiä palautteeseen tavoitetasolle ikäänkuin jo tässä vaiheessa voitaisiin punnita vaikutukset ja eliminoida toiminnan haitat.

Valtion liiketoimintaa on kehitetty muun teollisuuden kasvuvauhtia nopeammin. On syntynyt voimakkaita keskusyksiköitä, pääyhtiöt, joista kukin toimialallaan edustaa valtiota tavoitteena oman toimintasektorin tarjonnasta huolehtiminen. Pääyhtiöiden toiminta on tämän ohella haaroittunut, jolloin pää-

yhtiö on yhdessä muun teollisuuden tai kaupan kanssa muodostanut tytäryhtiöitä. Tämä kehitys osoittaa valtionenemmistöisen teollisuuden toteuttavan rakenteellisesti yleisiä markkinatalouden periaatteita. Kehitys voidaan nähdä myös siten, että valtio saa perusteollisuutta kehittäessään sidotuksi myös yksityistä pääomaa kansallisten teollisuuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen (muovien perusteollisuus/ Pekema Oy ja Stymer Oy). Valitun välineen eli osakeyhtiön rakenteellinen joustavuus on tehnyt valtion yksiköille mahdolliseksi osallistua teollisuuden katto-organisaatioiden toimintaan sekä sitoutua sopimuksin niin koti- kuin ulkomaankaupassa. Näin valtion omaksuma autoregulaatio voi muovata maan teollisuuspolitiikkaa sisältäpäin. Vastavuoroisesti markkinatalouden ajattelu vaikuttaa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden välityksellä valtion teollisuuspoliittiseen ajatteluun. Erilaisesta tavoiteasetannasta huolimatta voivat erilaiset intressit siten sulautua rakenteiden välityksellä yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, jota säätelevät lähinnä taloudellisuusnäkökohdat.

Julkiseksi palveluksiksi tähän asti katsottujen toimintojen alueella eli valtakunnallisessa yhdysliikenteessä on pääosin säilytetty virastomuotoinen ja valtion hallintokoneistoon kiinteästi kytketty rakennemuoto. Osakeyhtiömuodon tapauksessa valtio on sitävastoin luopunut käynnistetyn toiminnan yksityiskohtaisesta finanssivalvonnasta. Kukin pääyhtiö on asianomaisen ministeriön, lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriön alainen yksikkö. Toiminnan koordinoinnista vastaa myös valtionyhtiöiden ministerivaliokunta apunaan valtionyhtiöiden toimisto. Valtio ei ole kuitenkaan halunnut muodostaa perusteollisuudesta yhtenäistä rakenteellista kokonaisuutta (Italia, Ruotsi), jonka sisällä tapahtuisi esimerkiksi sisäisesti luotujen pääomien re-allokointia. Pikemminkin yhtiöt kilpailevat valtion tulo- ja menoarvion kautta perusteollisuudelle jaettavista pääomista. Tämä voi merkitä sitä, että osakeyhtiön piirissä vallitsee erilainen käsitys asetettujen tavoitteiden toteuttamisesta kuin esimerkiksi valtioneuvoston piirissä. Valtioneuvosto on periaatteessa kuitenkin yhtiöiden »esimies», jonka ratkaisut sitovat yhtiöitä. Valtioneuvosto on vaihtuvainen, mistä syystä herää kysymys, missä määrin valtioneuvostoa voidaan pitää pitkäntähtäimen tavoitteisiin sidottujen yhtiöiden »todellisena esimiehenä» ja osakkeenomistajan eli yhteiskunnan edustajana. Valtioneuvoston päättämättömyys tai horjuvuus, mikä voi perustua päätösten poliittisten kustannusten arviointiin (poliittinen kannatus), voi merkitä huomattavia kustannuksia yhtiöille ja myös yhteiskunnalle. Valtion liiketoiminnan kehittämistä on mm. Ranskassa laadittu pidemmän aikavälin ohjelma, joka on alistettu julkiseen keskusteluun, ja siten pyritty näitä haittoja poistamaan (Monnet-suunnitelma). Kysymys on samalla perusteollisuuden kehittämisohjelmasta, mikä puolestaan antaa siitä riippuvaiselle jatkojalostukselle selvän kuvan siitä, mihin tuotantosektoriin valtiolla on tarkoitus pääomia ja muita voimavaroja keskittää.

Valtion päätös kehittää sen omistuspiiriin kuuluvaa liiketoimintaa merkitsee välttämättä yhteiskunnan rajallisten voimavarojen re-allokointia myös

Suurten yksittäisten tuotantolaitosten toiminnan tarkoitetut primääri-vaikutukset on suhteellisen helppo todentaa sekä alueellisesti että jopa yhteiskunnan tasolla kvantiteeteiksi muunnettuna. Tällaisia tutkimuksia on pyritty tekemään mm. Rautaruukki Oy:n tapauksessa. Samoin useiden ei-tarkoitettujen primäärivaikutusten esillesaaminen on tällaisessa tapauksessa mahdollista, kuten Neste Oy:n öljynjalostamojen ympäristövaikutusten selvittäminen osoittaa. Mitä kauemmas toiminnan keskuksesta kuitenkin edetään tai mitä suurempia kokonaisuuksia tutkimuksella yritetään kattaa, sitä vaikeampaa on mitata vaikutuksia jo siitäkin syystä, että monet vaikutuksista kumoavat toisiaan. Vaikutusten saattaminen kvantitatiiviseen ja vertailukelpoiseen muotoon vaikeutuu.

Teollinen kehitys on meillä edennyt siihen vaiheeseen, että primäärivaikutusten lisäksi myös sekundäärivaikutukset ovat tärkeitä tutkimuksen kannalta. Edelläesitetyt väittämät (TP-TS-ETP-ETS) eivät sinänsä aseta välttämättä vaikutuksia tärkeysjärjestykseen kansalaisten hyvinvoinnin kannalta. Niissä on pitäydytty »kronologiassa» eli miten yleensä teollisuuden kehittäminen koetaan. Tästä syystä sekundäärivaikutukset voivat myös tarkoittaa lopullisia yksilötason vaikutuksia, mistä loppujen lopuksi teollisessa kehittämisessä on kysymys. Lähtökohta voi olla myös toinen eli tutkimus lähtee yksilön elinolosuhteiden muutoksista (vrt. Detaprojekti).

Usein alueellisten vaikutusten selville saaminen riittää tai jonkin muun spesifisen vaikutuslajin selvittäminen. Tällöin ei kuitenkaan saisi unohtaa toiminnan kokonaisvaikutuksia, koska siitä kuitenkin on perimmältään kysymys. Esimerkkinä voi olla vaikkapa öljynjalostusteollisuus, jonka kokonaisvaikutukset yhteiskunnassa on laskelmilla osoitettavissa. Tutkittaessa sen ympäristövaikutuksia jalostamopaikkakunnalla voidaan päätyä siihen, että jalostamon toiminta aiheuttaa haittaa, mistä syystä toimintaa ehdotetaan muutettavaksi. Muutoksen vaikutus yhteiskunnan tasolla voi olla kuitenkin moninkertaisesti erimerkkinen. Tällöin kysymys siirtyy poliittisten kustannusten (kannatus) ja poliittisten vaateiden (paikallinen/valtakunnan taso) alueelle. Kokonaisvaikutusten kiihkoton tarkastelu on siksi välttämätöntä, koska tuotannolliseen perustaan liittyvä toiminta on koko yhteiskunnan kattavaa.

Valtion liiketoiminta ei ole meillä kuitenkaan aiheuttanut voimakkaita yhteiskunnan sisäisiä poliittisia kiistoja, mihin on osaltaan vaikuttanut markkinatalousrakenteeseen sopeutettu välineiden (osakeyhtiömuoto) valinta. Yhteiskunnan tuotantorakenteen kehittäminen on siten voinut tapahtua ilman valtion liiketoiminnan ja yksityiseen omistukseen perustuvan liiketoiminnan omistusperustasta johtuvaa vastakkainasettelua. Yhteiskunnan teollisen kehityksen ja uuden teknologian omaksumisen myötä myös yksityinen teollisuus on kokenut valtion liiketoiminnan yleistä taloudellista riskiä pienentävän vaikutuksen, ja on siten irroitannut sekä taloudellisia että henkisiä voimavaroja jatkojalostuksessa. Sama ilmiö on havaittavissa myös mm. EEC-maissa, joissa pyritään

kehittämään valtion ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa mahdollisimman korkean teollisen aktiiviteetin saavuttamiseksi.¹⁶ Tämä on eräs valtion liiketoiminnan organisaatiovaikutuksista, jonka tutkiminen esimerkiksi vertailuna eri maiden välillä voisi selvittää voimavarojen käyttöä sekä kehitystä taloudellisen rakenteen muutoksen merkityksessä.¹⁷

Valtion liiketoiminnan ei-tarjotut vaikutukset voivat olla joko tavoitteiden suuntaisia tai niiden vastaisia, niinkuin edellä jo todettiin. Viime aikoina on kiinnitetty huomiota tavallista enemmän viimeksimainittuihin vaikutuksiin, koska taloudellisen kasvun tavoitetta ei ole koettu enään yhtä mielekkäänä kuin esimerkiksi 1960-luvulla. Mikäli yhteiskuntapolitiikassa pyritään johonkin muuhun perustavoitteeseen kuin kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseen taloudellisen kasvun avulla, tulisi tämä tavoite määritellä selkeästi vaihtoehtona kasvutavoitteelle. Muussa tapauksessa joudutaan vaikutusten kannalta kyseenalaiseen poliittiseen arvanvetoon, jolloin myös toimivien yksiköiden omien tavoitteiden asettaminen muuttuu vaikeaksi. Valtion tulisi tällaisessa tilanteessa toisin sanoen määritellä yhteiskunnan tasolla yhteiskunnan taloudellisen kehittämisen suunta, mikäli sitä halutaan olennaisesti muuttaa. Samalla tulisi tutkimuksin todentaa nykyisen tavoiteasetannan heikkoudet ei-tarjotujen vaikutusten aiheuttamia haittoja tutkimalla.

5. Toiminnan vaikutusten palaute tavoitetasolle

Valtion liiketoiminnan vaikutukset saavat aikaan palautetta tavoitetasolle. Palautetta edustaa yksiköiden valvonta toiminnan suuntaamisen merkityksessä. Näin siitä huolimatta, että toiminta rakenteellisesti perustuu autoregulaatioon. Valtion mahdollisuudet valvontaan ovat kuitenkin huomattavasti rajoitetummat kuin regulaatiossa, jossa valvonta on olennainen osa policy-rakennetta. Autoregulaatiossa voidaan palautteen mekanismeja vahvistamalla kuitenkin lähestyä regulaatiota.

Meillä valtion edustajia on kaikissa valtioneuromistöisten osakeyhtiöiden edustuksellisissa elimissä eli hallintoneuvostossa, johtokunnassa ja tilintarkastajina. Yhtiökokouksessa, mikä on osakeyhtiön ylin päättävä elin valtion edustaja käyttää osakkeenomistajalle kuuluvaa puhevaltaa. On kuitenkin esitetty arvostelua siitä, ettei valtion ote yhtiöihin ole riittävä toiminnan suuntaamisessa ja toiminnan vaikutusten säätelyssä. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, että valtiolla on em. mekanismein mahdollisuus tähän säätelyyn, mutta säätely ei ole systemaattista, mikä puolestaan saattaa johtua palautteen epäsystemaattisuudesta. Leimaa antavaa valvonnalle on sen ex post-luonne sekä häiriöluonteisuus ja yksittäisiin tilanteisiin keskittyminen aina silloin, kun näköpiirissä on integroituvia poliittisia vaateita.

Yritysten taloudellinen suorituskyky antaa mahdollisuuden arvioida välilli-

sesti niiden toiminnan vaikutuksia. Suorituskyvyn tarkastelu onkin nähty tärkeimmäksi palautteeksi, ja sen avulla on arvioitu yritysten merkitystä, tavoitteita ja asemaa talouselämässä. Toiminnan vaikutusten arvioinnin yhteydessä esitettiin kuitenkin edellä, miten myös muiden vaikutustyyppien selvittäminen olisi tärkeätä, jotta voitaisiin selvittää kuinka paljon valtion liiketoiminta aktivoi jatkojalostusta, työllistää sekä suoranaisesti että välillisesti, kohottaa yhteiskunnan tiedon ja osaamisen tasoa, säästää yhteiskunnan niukoja voimavaroja tuonnin jalostusasteen alenemisena tai viennin jalostusasteen nousuna jne. Yhteiskunnan taloudellisessa kehittämisessä on kysymys siitä, miten jokin merkittävä toimenpide vaikuttaa toimintaympäristöön ja toisaalta miten ympäristö vaikuttaa toimenpiteen toteuttamiseen. Tästä syystä vaikutusten tunteminen, haluttujen vaikutusten kannustaminen ja ei-haluttujen vaikutusten eliminointi palautteen avulla on keskeistä teollisen kehittämisen kannalta. Historiallisen kehityksen tunteminen ei yksistään riitä, koska valtion liiketoiminnan sektorissa harvoin on kysymys pelkästään inkrementaalimuutoksista.

6. Johtopäätökset

Valtion liiketoiminta muodostaa mielenkiintoisen ja ilmeisen tärkeän tutkimuskohteen yhteiskunnan teollistumiskehitystä tarkasteltaessa. Siinä yhtyy myös valtion eli politiikan ja taloudellisen toiminnan sektorit tavalla, joka antaa tutkimukselle mahdollisuuden yhdistää policy-analyysin viitekehykseen poliittisen päätöksenteon ja tuotantorakenteen kehittämisen elementit. Tähän asti on yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa pyritty korostamaan näiden kahden toiminnan erilaisuutta pitäytyen esimerkiksi kansantaloustieteen klassisessa ajattelussa tehtävien jaosta yhteiskunnassa. Valtiolla on sen mukaan »yövar-tijan» rooli, jolloin sen toiminta on passiivista eikä osallistu tuotantorakenteen dynaamiseen kehittämiseen. Tämän päivän markkinatalouksissa valtion tehtäväkenttä on kuitenkin huomattavasti laajentunut. Tämä voidaan havaita tarkastelemalla esimerkiksi Länsi-Euroopan kehitystä, jossa valtion osuus yhteiskunnan teollisessa kehittämisessä, ei pelkästään yleistä kehitystä ohjaavana, vaan myös osallistuvana on kasvanut. Valtion tavoite-asetanta on toisin sanoen siirtynyt aikaisemmin yksityisen sektorin hallitsemalle alueelle. Valtio on määrittelemässä tavoitteet yhteiskunnan taloudellisen perusrakenteen kehittämiseksi. Perusteellisuudessa sillä on merkittävä osuus ja varsinkin ns. uusien teollisuuksien sektoreissa (atomivoima, tietokoneet, muoviteollisuus jne.) se ohjaa kehitystä useissa maissa. Tämän lisäksi valtio on astunut myös jatkojalostuksen sektoriin sekä hallitsee merkittävää osaa yhteiskuntien rahoitusmarkkinoista (Länsi-Saksa, Italia, Ranska, Itävalta). Jatkojalostuksessa val-

tion osuus on raskasta teollisuutta, kuten laivanrakennus, lentokoneet, raskas kemia jne.

Valtio on liiketoimintansa välineeksi valinnut yleisesti markkinatalouteen sopeutetun osakeyhtiön, mikä merkitsee autoregulaatiota. Valtion liiketoiminnan yksiköt voivat toisin sanoen suhteellisen joustavasti määritellä omilla sektoreillaan omat tavoitteensa. Välineiden käytössä esiintyy kuitenkin eroja samoin kuin niissä mekanismeissa, joilla yhtiöiden toimintaa pyritään ohjaamaan. Niinpä Englanti muodostaa selvän poikkeuksen, samoin Italia, jossa toimii valtion liiketoiminnan ministeriö, sen alaisina kolme suurta holding-yhtiötä, joilla puolestaan on valvonnassaan subholding-yhtiöitä ennen yritystasoa. Tämän ei tarvitse kuitenkaan merkitä sinänsä laajempaa regulaatiota. Toiminnan koordinointi on ilmeisesti helpompi toteuttaa kytkemällä se lähemmin yhteiskunnan poliittiseen päätöksentekoon aivan samoin kuin Englannissa. Meillä valtion liiketoiminnan yksiköt ovat varsin harvalukuisia, mistä syystä ko-ordinaatio ei muodostane vastaavan suuruusluokan ongelmaa.

Valtion liiketoiminnan vaikutusten tarkastelu on tapahtunut taloudellisen suorituskyvyn mittaamisena. Muiden vaikutusten tarkastelu systemaattisesti teollisen tuotantoprosessin muodossa (teollisuuden perusedellytykset/ perusteollisuus/ jatkojalostus/ (palvelukset) on jäänyt vähäiseksi. Yleinen tilastollinen jaottelu ei anna mahdollisuuksia toiminnan vuorovaikutussuhteiden tarkasteluun. On käytettävä huomattavasti suurempaan disaggregointiin perustuvaa lähentymistapaa. Ei-tarkoitettujen vaikutusten esiintyminen häiriöluonteisesti on saanut osakseen runsaasti poliittista huomiota. Tästä syystä olisi erilaisia vaikutuksia aiheellista tarkastella mahdollisimman objektiivisen tiedon tuottamiseksi ja jo siitäkin syystä, että »perusteeton keskustelu» yhteiskunnan niukkojen voimavarojen kohdentamisesta voitaisiin välttää ja saattaa poliittiset ja taloudelliset kustannukset yhteismitallisiksi.

Kotimaisten vertailukohteiden puuttuessa voitaisiin tutkimuksessa suorittaa vertailuja muihin markkinatalousmaihiin siitäkin huolimatta, että toimintaolosuhteet ja teollistumisaste poikkeavat.

Tietoa toiminnan vaikutuksista voitaisiin käyttää sekä kansalaisten tiedon lisäämiseen että palautteena tavoitetasolle toiminnan suuntaamiseksi. Nykyisessä tilanteessa on usein kiirehditty muuttamaan toiminnan näkyvintä osaa eli välineistöä ennenkuin on saatu relevanttia tietoa toiminnan vaikutuksista. Näin on pysähdetty politiikan tuotosasteelle ja arvosteltu toimintaa jo ennen sen vaikutusten tuntemista. Tästä on esimerkkinä yksiköiden valvonnasta käytävä keskustelu, joka lähtee siitä, että näin merkittävää toimintaa tulee valtion kiinteästi valvoa. Valvonnan lisäämisen lähempiä perusteluja ja sen muotoja toiminnan vaikutusten valossa ei ole kuitenkaan spesifisinä esitetty.

Tässä esityksessä ei ole lainkaan puututtu valtion yleiseen aggregaattitason teollisuuspolitiikkaan, jolla se pyrkii ohjaamaan yhteiskunnan kehitystä kaik-

kien yritysten toimintaedellytyksiin vaikuttamalla. Tämä tarkastelu on huomattavasti laajempi, ja siihen liittyy esimerkiksi koko talouselämää koskeva lainsäädäntö politiikan tuotoksina. Periaatteessa uskaltanee kuitenkin väittää, että policy-analyysin viitekehyksen puitteissa voidaan sillekin antaa havainnollinen raami ja voidaan päästä siten lähemmäs politiikan tuotosten vaikutusten tutkimusta.

Lähdeviitteet

¹ Yksityiskohtaista lukumateriaalia valtion teollisesta liiketoiminnasta on saatavissa *Valtionyhtiöt* -vuosikirjasta, joka on meillä ilmestynyt vuodesta 1969 lähtien. Myös muiden yritysten vuosikertomukset sisältävät vastaavaa tietoa, esim. Valtionrautatiet julkaisee vuosittain kertomuksen toiminnastaan.

Eurooppalaisella foorumilla ilmestyy vuodesta 1971 alkaen Valtion liiketoiminnan eurooppalaisen keskuksen (CEEP) julkaisema vuosikirja sekä saksaksi että ranskaksi. Vuosikirja sisältää lukumateriaalin ohella tietoja myös viime vuosien kehitysilmiöistä kvalitatiivisessa merkityksessä.

² Valtion liiketoimintaa käsittelevää kirjallisuutta on viimeisen vuosikymmenen aikana ilmestynyt runsaasti. Esimerkkeinä voidaan mainita mm. Wilhelm Weber (toim.) *Gemeinwirtschaft in Westeuropa*, Wien 1962, Paul Turot: *Les entreprises publiques en Europe*, Pariisi 1970, Marie-France L'Heriteau: *Pourquoi des entreprises publiques*, Pariisi 1972, Sverre Thon: *Statsdrift i Norge og andre land*, Oslo 1965, Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft: *Die Gemeinwirtschaft in Österreich*, Wien 1972 jne.

³ Tämä tarkastelu pitää ulkopuolellaan voimavarat so. luonnonvarat, pääoma, työvoima, innovaatio, joihin luonnollisesti rakentuu koko tuotantotoiminnan kehittämisen Henri Arejac: »La hiérarchie des industries dans un tableau des échanges inter-industriels». *Revue Economique* N:o 2, 1960.

⁴ Ks. mm. R. C. Mascarenhas: A Systems View of the Measurement of the Performance of Public Enterprises in India, *Policy Sciences*, Volume 5, 1974.

⁵ Viimeksi tämän näkemyksen on esittänyt John K. Galbraith kirjassaan *Economics & The Public Purpose*, Boston 1974. Sama näkemys eli vaatimus »uudesta kansantaloustieteestä» esiintyy myös John M. Blairin kirjassa *Economic Concentration*, New York 1972.

⁶ Policy-analyysista on kirjoitettu runsaasti. Tässä esityksessä on lähinnä käytetty Robert H. Haveman — Julius Margolis: *Public Expenditures and Policy Analysis*, New York 1971, Ira Sharkansky (toim.): *Policy Analysis in Political Science*, New York 1970 ja Thomas R. Dye (toim.) *The Measurement of Policy Impact*, Florida State University 1971.

⁷ Tuomo Matikainen: Tulot, verot ja redistribuutio, *Deta* 9, 1974 ja Ilkka Heiskanen—Tuomo Martikainen: On Comparative Policy Analysis, *Deta* 6, 1973.

⁸ Robert Salisbury — John Heinz: »A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications», Sharkansky (toim.) mt. 1970.

⁹ Asko Puumalainen: Valtion osakeyhtiömuotoinen liiketoiminta Suomessa: ideologinen perusta, poliittis-hallinnollinen kehitys ja yhteiskunnalliset tuotokset, *Deta* 5, 1973.

10 Varsin kauas jääneestä tavoite-asetannasta verrattuna toteutuneeseen kehitykseen ks. mm. *Polttoainekomitean mietintö*, 4/1952.

11 Valtion toimenpiteiden kustannuksista mm. William J. Baumol: »On the Discount Rate for Public Projects», Haveman—Margolis (toim.) mt. 1971. Poliittisen kustannuksen käsitteestä Tuomo Martikainen mt. 1974.

12 Viimevuosien laaja keskustelu niin öljynjalostuksen, atomienergiantuotannon, laivanrakennuksen kuin puunjalostuksen ympäristövaikutuksista ja tätä keskustelua seuranneet valtion sijoitus- ja ympäristöpoliittiset toimenpiteet.

13 M. Nora (komitean puh.joht.): *Rapport sur les entreprises publiques*, 1967.

14 Valtionyhtiöt 1972— vuosikirja.

15 Taloudellisesta kehittämisestä ks. mm. Blair mt. 1972, Fritz Machlup: *The Political Economy of Monopoly*, Baltimore 1967, Clair Wilcox: *Public Policies Toward Business*, Homewood Illinois 1971, William G. Shepherd: *Market Power and Economic Welfare*, New York 1970 sekä Suomen osalta *Keskittymiskomitean mietintö*, 1972: A6.

16 *Die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft im Europa der Neun*, CEEP 1973.

17 Ks. M. M. Postan: *An Economic History of Western Europe 1945—64*, Lontoo 1967.