

TULOPOLIITTISEN NEUVOTTELUKONEISTON MUOTOUTUMINEN

Arvo Myllymäki*

1. Tulopoliittikkaa edeltäneet instituutiot

Suomen valtiosääntö rakentuu ajatukselle eri yhteiskuntalohkojen verraten riippumattomasta toiminnasta. Niinpä talouselämä kehittyi itsenäisyysiemme ensimmäisinä vuosikymmeninä valtiovallan liemmin puuttumatta sen toimintaan. Myös taloudellinen lainsäädäntö oli sotiin saakka väljää, puitteita luovaa. Näin ollen on myös ymmärrettävää, että taloudelliset etujärjestöt olivat tuolloin valtiovallan toiminnasta täysin erillisiä intressiyksikköjä, jotka pyrkivät keskinäisen työehtosopimuspolitiikan hoitamiseen.¹

Taloudellisten etujärjestöjen nousu merkittäväksi yhteiskunnalliseksi voimatekijäksi on sidoksissa yhteiskuntamme suuriin rakennemuutoksiin, jotka nopeutuivat sotia seuranneena jälleenrakentamisen aikana.

Sotavuodet merkitsivät myös valtiovalan ja etujärjestöjen välisten suhteiden uudelleen arviointia. Poikkeuksellisissa olosuhteissa valtioelimet joutuivat tiukan säännöstelyjärjestelmän avulla puuttumaan myös etujärjestöjen perinteiseen sopimusalueeseen palkkasäännöstelyn muodossa. Kun valtioneuvostolla oli käytössään poikkeuksellisen laajat säännöstelyvaltuudet vuoden 1941 säännöstelyvaltuuslain (303/41) nojalla, **olosuhteet toivat etujärjestöt ja keskeiset valtioelimet kiinteään yhteistyöhön keskenään.** Erityisen

merkittävän osuuden järjestöt saivat valtioneuvoston alaisuudessa toimineissa hinta- ja palkkaneuvostossa sekä talousneuvostossa.

1.1. Talousneuvostot

Toisen maailmansodan jälkeen Suomen poliittiset olot muuttuivat verraten jyrkästi. Äärioikeistolaisena poliittisena liikkeenä tunnettu IKL kiellettiin. Sen sijaan SKDL nousi merkittäväksi poliittiseksi voimatekijäksi. Sosialistisista aatteista saadut vaikutteet ja toisaalta poikkeukselliset olosuhteet lisäsivät talouspoliittisen suunnitelmallisuuden tarvetta.

Ajatus etujärjestöjen ja valtiovalan välisen taloudellisen yhteistyöelimen perustamisesta ei ollut kokonaan sota-ajan keksintöä. Jo 1920-luvulla toimi valtioneuvoston alaisuudessa etujärjestöjen ja valtiovalan edustajista koottuja neuvotteluelimiä. Näillä eri nimillä toimineilla neuvostoilla oli määräaikainen tehtävä ja ne asetettiin kulloisenkin tilanteen mukaan.²

Vuonna 1946 talousneuvoston tehtävät ja asema virallistettiin valtioneuvoston antamalla päätöksellä (725/46). Neuvoston työskentelyssä olivat mukana sekä valtiovalan-, puolueiden- että etujärjestöjen edustajat. Talousneuvosto sai valtioneuvostolta tehtäväkseen suunnitella kiireellisiä toimenpiteitä tuotannon ja elintason kohottamiseksi. **Tällä tavalla valtioneuvosto siirsi merkittävää suunnitteluvallan käyttöä »korporatiivisia piirteitä» omaavalle hallinto-organisaatiolle.**³

* HT, Tampereen evankelis-Luterilaiset seurakunnat, os. Kaupinkatu 26 A 5 33500 Tampere 50 puh. 931/56072

Talousneuvoston asema ja tehtävät muotoutuivat uudelleen vuonna 1954 annetulla asetuksella (538/54). Neuvoston työtä perustettiin auttamaan väliaikainen talouspoliittinen suunnittelutoimisto. Paradoksaalista kyllä, neuvoston aseman uudelleenjärjestämisen jälkeen sen merkitys valtiösääntöisen päätöksentekojärjestelmän käyttämänä asiantuntijaforumina jäi varsin vaatimattomaksi. Talousneuvoston ja valtioneuvoston kesken syntyi tälläkin kertaa luottamuspula. *Kekkosen* ministeristö ei edes kuullut vuoden 1956 talvella (ennen yleislakkoa) neuvoston käsityksiä silloisten taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi.⁴ Näin ollen talousneuvoston rooli talouselämän etujärjestöjen ja parlamentaarisen päätöksentekojärjestelmän yhteisenä suunnittelu- ja neuvotteluelimenä oli verraten vähämerkityksellinen aina 1960-luvun alkuun saakka.⁵

1.2. Hinta- ja palkkaneuvostot

Valtioneuvosto asetti vuoden 1941 säännöstelyvaltuuslain nojalla hinta- ja palkkaneuvoston vuonna 1945 (VNp 455/45). Neuvosto perustettiin hintojen, maksujen, huonevuokrien ja palkkojen vakiinnuttamiseksi. Neuvoston tehtävät olivat verraten laajat ja itsenäiset. Hinta- ja palkkaneuvosto koostui valtioneuvoston määräämän puheenjohtajan (ministeri) lisäksi kahdeksasta muusta jäsenestä. Jäsenet oli valittava keskeisistä etujärjestöistä (muun muassa MTK:sta, SAK:sta ja STK:sta). **Sanottu kehitys merkitsi sitä, että valtioneuvosto siirsi päätösvaltaansa merkittävässä talouspoliittisissa ratkaisuisissa toimielimelle, jonka jäsenten enemmistö koostui etujärjestöedustajista.**

Vuoden 1955 lopussa päättyi säännöstelyvaltuuslain (303/41) voimassaolo. Sotien jälkeistä tiukkaa säännöstelyjärjestelmää

oli jo asteittain lievennetty 1950-luvun alussa.⁶ Niinpä valtioneuvoston vuonna 1956 antama päätös hintaneuvostosta ja sen valtuuksista (VNp 61/56) rajoittui vain tuontitarvikkeiden hintoja koskevaksi. Kun säännöstelyjärjestelmää entisestään vuonna 1957 löysättiin, hintaneuvosto kävi tarpeettomaksi toimielimeksi.

1.3. Maataloustulolait

Maataloustuotannon tukeminen ja maatalouden tavoitehintajärjestelmän muotoutuminen ajoittuvat niin ikään sotien jälkeiseen aikaan. Sotaa seurannut elintarvikkepula johti tuotannon lisäykseen, tuotantopalkkiojärjestelmän käyttöönottoon ja toisaalta ylikysynnästä aiheutuviin säännöstelytoimiin. Maatalouden tuotantomenetelmien kehitys ja rationalisointi synnyttivät puolestaan 1950-luvulla ylituotanto-ongelmia. Koska maatalouden kannattavuus oli heikohkoa ja toisaalta omavaraisuusasteen turvaamista pidettiin välttämättömänä, ryhdyttiin maataloustuotteiden tavoitehintoja säätelemään lainsäädäntöteitse. Tässä päätöksentekoprosessissa MTK saavutti alun alkaen keskeisen aseman.

Valtioneuvosto antoi vuonna 1952 ensimmäisen maataloustuotteiden tavoitehintojen määräämispäätöksen (385/52). Tavoitehintojen perustana oli erillisen asiantuntijatoimikunnan ehdotus. Tavoitehintojen kehitys sidottiin yleisiin palkkatason muutoksiin. Valtioneuvoston vuonna 1955 tekemät maataloustuotteiden tavoitehintapäätökset aiheuttivat vakavia poliittisia ristiriitoja ylimpien valtioelinten toiminnassa sekä jyrkensivät MTK:n ja SAK:n välisiä suhteita. Voidaan perustellusti väittää, että edellä kerrotut maataloustuloratkaisut olivat yksi merkittävä osatekijä vuoden 1956 yleislakkoon johtaneessa kehityksessä.⁷

Vuonna 1956 säädettiin laki maataloustulon vakauttamisesta (298/56). Tästä ajankohdasta lukien maataloustulon kehitys on ollut säänneltynä määräaikaisiin maataloustulolakeihin. **Tunnusomaista oli valtio-neuvoston johtava rooli tavoitehintojen määräämisessä. Toisaalta maataloustuottajajärjestöt saivat merkittävän tehtävän vaikuttaa hintojen perusteena oleviin laskelmiin.**

2. Tulopoliitiikan synty ja kehitys

Tulopoliittiset ajatukset juurtuivat markkinatalousmaihin 1960-luvun alkupuolella. Tulopoliitiikan käsitettä käytettiin ensimmäisen kerran OECD:n vuonna 1962 julkistamassa tutkimuksessa.⁸ Keskeiseksi nousi kysymys, onko mahdollista löytää etujärjestöjen ja valtiovallan välinen neuvottelukosketus palkkojen ja hintojen kasvun hillitsemiseksi sekä tulonjakopoliitiikan harjoittamiseksi.⁹ **Tulopoliitiikan muodostuminen kaikki tulolajit kattavaksi ja niin sanottujen kolmikantaratkaisujen tekeminen (työnantajat — työntekijät — valtiovalta) on ollut alun alkaen tulopoliitiikan sisällön keskeisintä ydinaluetta.**¹⁰

Tulopoliitiikan synty tapahtui samaan aikaan, kun Euroopassa oli käynnissä suuri taloudellinen yhdentyminen. **Taloudellisen yhdentymisen seurauksena sekä kansainvälisen kilpailun kiristyessä valtion rooli kasvoi markkinatalousmaissa myös kauppapoliittisten perusratkaisujen tekemisessä. Tästä oli seurauksena taloudellisten instituutioiden toiminnan lähentymisen suhteessa valtiovaltaan.**

2.1. Talousneuvoston merkityksen lisääntyminen

Vaikka etujärjestöjen ja valtiovallan yhteistoiminta Suomessa 1940—1950-lu-

vuilla olikin haparoivaa, jäi noilta vuosikymmeniltä tulopoliittisen neuvottelukoneiston muotoutumista ajatellen kaksi pysyvää instituutiota: määräaikaaiset maataloustulolait sekä talousneuvosto.

Suomi seurasi erittäin tiiviisti Eurooppaan syntyneiden suurten kauppapoliittisten yhteenliittymien nopeata kasvua. Vuonna 1961 maamme solmi vapaakauppasopimuksen EFTA:n kanssa. Markkinatalousmaiden lisääntynyt valtiovallan ja talouselämän etujärjestöjen yhteistoiminta ei jäänyt meillä vaille huomiota.

Vuonna 1962 ryhtyi valtioneuvosto tehostamaan talousneuvoston toimintaa. Talousneuvoston asemaa korostettiin sillä, että neuvoston puheenjohtajaksi nimitettiin silloinen pääministeri Ahti Karjalainen. Neuvosto sai tehtäväkseen laatia pitkän tähtäyksen talouspoliittisen kasvuohjelman.¹¹ Se valmisteli vuonna 1964 laajan mietinnön lähivuosien kasvupoliitiikasta (Komiteanmietintö 1964: B 9).

Neuvosto suositteli, että etujärjestöjen ja valtiovallan välistä yhteistoimintaa pitäisi huomattavasti lisätä aikaisempaan verrattuna. Eri tulonsaajaryhmien tulonmuodostukseen liittyviä kysymyksiä tulisi vastaisuudessa käsitellä yhdensuuntaisella tavalla erityisessä tulopoliittisessa neuvotteluelimessä.¹² Jo tässä vaiheessa oli nähtävissä se, että talousneuvostoa kaavailtiin — Hollannin esimerkin tapaan — laaja-alaisen tulopoliitiikan keskeiseksi orgaaniksi. Tähän viittasi sekin, että valtioneuvosto antoi vuonna 1965 tulopoliittisten kysymysten selvittelyn ja käsittelyn talousneuvoston tehtäväksi.¹³

Laki talousneuvostosta annettiin vuonna 1966 (2/66). Talousneuvosto sai tehtäväkseen kokonaistaloudellisen suunnittelun ja talouspoliittisten toimenpiteiden valmistelun. Talousneuvosto, johon kuuluivat valtiovallan ja etujärjestöjen edustajat, ase-

tettiin kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Talousneuvoston käytännön työtä avusti sen sihteeristö.

2.2. Talousneuvoston tulopolitiikkaa koskeva mietintö

Talousneuvoston puitteissa tulopolitiikan harjoittamisedellytyksiä maassamme tutkittiin 1960-luvun puolivälissä erittäin tiiviisti. Neuvoston ajatukset hahmottuivat vuonna 1967 julkaistussa talousneuvoston tulopolitiikkaa koskevassa mietinnössä (Komiteamietintö 1967: B 1). **Komitea näki tulopolitiikan Suomen oloissa laajana talouspolitiikan osana, kaikkiin tuloihin ja tulonsaajaryhmiin kohdistuvana suunnittelu- ja sovittelumenettelynä.** Komitea suositti tulopolitiittisen neuvottelumenettelyn aloittamista vuoden 1967 aikana.¹⁴ Neuvottelut oli tarkoitus käydä talousneuvoston johdolla.¹⁵

Talousneuvoston tulopolitiikkaa koskevat ehdotukset olivat perustana toimenpiteille, jotka käynnistyivät 13. 10. 1967 suoritetun devalvoinnin jälkeen. Toisin kuin talousneuvosto oletti ja ehdotti, valtioneuvosto käynnisti tulo- ja talouspoliittiset neuvottelut itse.¹⁶ Syynä tällaiseen menettelyyn oli ilmeisesti se, etteivät keskeisten etujärjestöjen johtajat luottaneet talousneuvoston mahdollisuuksiin saada etujärjestöjen kanssa aikaan vakauttamisratkaisua.

Valtioneuvosto määräsi valtakunnansovittelija Keijo Liinamaan 9. 11. 1967 antamallaan päätöksellä valtioneuvoston kanslian tilapäiseksi neuvottelevaksi virkamieheksi. Tämä tapahtuma merkitsi tulopolitiittisen neuvottelukoneiston käynnistymistä maassamme. Samalla se myös merkitsi sitä, että talousneuvoston rooli etujärjestöjen ja valtiovallan välisenä talouspoliittisten ratkaisujen tekijänä jäi jälleen taka-alalle.

3. Vakauttamisratkaisut ja tulopoliittinen neuvottelukoneisto

Tulopoliittiselle neuvottelujärjestelmälle on ominaista, että se vaatii kiinteätä valtiovallan ja etujärjestöjen välistä yhteistoimintaa. Tulopoliittisen virkamiehen asema eri osapuolten keskeisen informaation välittäjänä sekä neuvottelujen ja niissä sovitujen toimenpiteiden koordinaattorina on erittäin tärkeä. Tulopoliittinen virkamies toimii myös yhteydenpitäjänä järjestöihin, joilla ei keskenään ole neuvottelukoketusta tai voimassa olevaa sopimusta.

Huolimatta siitä, että käytännössä valtiovallan puolelta valtioneuvoston ja erityisesti tulopoliittisen virkamiehen rooli saivat tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän yleisjohdossa huomattavan osuuden, tulopolitiikkaa edeltäneiden instituutioiden merkitystä ei silti sovi vähätellä. Talousneuvostot olivat tärkeitä ylimpien valtioelinten ja etujärjestöjen kohtaamis- ja ideoisfoorumeita. Hint- ja palkkanuovostoissa etujärjestöt ja valtiovalta jouutuivat tiiviiseen yhteistyöhön. Maataloustulolakeihin liittyvä tavoitehintajärjestelmä saattoi »vanhetessaan» maataloustuotajajärjestöt yhä keskeisimpään asemaan tavoitehintoja määrättäessä. Toisaalta maataloustulosta päätettäessä palkansaajajärjestöjen, ennen muuta SAK:n, epävirallinen osuus taustavaikuttajana oli alun alkaen merkittävä. **Kuvattu kehitys kokonaisuutena yhdessä työehtosopimusjärjestelmän kehittymisen myötä loi jäykistä muodoista vapaan neuvotteluilmapiirin tulopoliittisen päätöksenteon taustalle.**

Maassamme oli vuosina 1967—1968 poikkeuksellisen suuri työttömyys, nopeasti etenevä inflaatio, jota ruokki laaja indeksidonnaisuus sekä syvä taloudellinen laskusuhdanne. **Kansantaloutemme vaikeudet sekä etujärjestöjen ja valtioneuvoston välisen luottamuksen paraneminen olivat pe-**

russyyt valtiovallan ja etujärjestöjen välisen tulopoliittisen neuvottelukoneiston käynnistymiselle.

Vuonna 1967 toimineen enemmistöhallituksen (*Paasio*) tavoitteena oli aikaansaada yhdessä etujärjestöjen kanssa sopimus, joka katkaisisi inflaatio- ja indeksikierteen ja loisi edellytykset tasapainoiselle taloudelliselle kehitykselle.¹⁷ Neuvottelukoneiston onnistumisen ensimmäinen edellytys oli hallituksen ja etujärjestöjen välinen luottamus sekä luottamus tulopoliittisen virkamiehen toimintaan. Näitä ns. vakauttamisneuvotteluja viivyttivät presidentinvaalit vuoden 1968 helmikuussa sekä tämän jälkeen uuden hallituksen kokoamisvaikeudet.

Vuoden 1968 maaliskuun loppupuolella muodosti tohtori *Mauno Koivisto* laajapohjaisen enemmistöhallituksen. Hallitus lupasi hallitusohjelmaan kirjatussa kannanotossaan myötävaikuttaa talouspoliittisen kokonaisratkaisun syntyyn. Vaikeiden, varsin pienessä piirissä käytyjen ja lähes puoli vuotta kestäneiden neuvottelujen jälkeen syntyi 27. 3. 1968 laaja vakauttamisratkaisu (ns. *Liinamaa I*), jonka tosiasiallisina sopijapuolina olivat etujärjestöt ja maan hallitus.¹⁸

Vuonna 1969 solmittiin vakauttamisen jatkosopimus. Tässä sopimuksessa (*Liinamaa II*) ei tulopoliittisen virkamiehen eikä Koiviston ministeristön panos ollut siinä määrin ratkaiseva kuin edellisenä vuotena. Maataloustulon kehitystä ei kytketty vakauttamisen jatkosopimukseen. Maataloustuloneuvottelut suoritettiin valtioneuvoston ja maataloustuottajain keskusjärjestöjen kesken vuonna 1969 säädetyn maataloustulolain (475/69) pohjalta.

Vakauttamissopimuksissa pääasiallinen neuvotteluvastuu jäi hallituksen (ministeristön) kannettavaksi. Tämä koskee nimenomaan valtiovallan ja etujärjestöjen vaatimusten ja aikeiden yhteensovittamista.

Työehtosopimusneuvotteluista sekä niin sanotuista sosiaalipaketeista päättivät etujärjestöt varsin itsenäisesti. Olennaista vakauttamisneuvotteluille oli se, että etujärjestöjen ja valtioelinten yhteistoiminta perustui vapaaehtoisuuteen. Kukin järjestö teki päätöksensä vakauttamisratkaisuihin osallistumisesta tai pois jäämisestä täysin itsenäisesti. Käytännön syistä neuvottelut käytiin etujärjestöjen huippujärjestöjen ja valtiovallan kesken. Huippujärjestöjen asema, tehtävät ja vastuu korostuivat vakauttamisneuvotteluissa erittäin suuresti.

Vuoden 1969 vakauttamisratkaisun allekirjoittajajärjestöt yksimielisesti totesivat sopimuskauden lyhyiden ja sen kytkeytymisen laajoihin poikkeusvaltuuksiin (valtuuslaki, joka oli voimassa sopimuskauden ajan). Edellä sanottujen epäkohtien poistamiseksi järjestöt muun muassa edellyttivät:

- että tulopoliittiselle neuvottelumenettelylle luodaan vuoden 1970 aikana kiinteämmät puitteet ja
- että valtion toimesta asetetaan työryhmä valmistelemaan ehdotusta tulopoliittisen neuvottelumenettelyn kehittämiseksi.¹⁹

Etujärjestöjen ehdotukset eivät johtaneet konkreettisiin tuloksiin. Ilmeisesti valtioneuvosto ei tuolloin halunnut kiinteyttää tulopoliittista neuvottelukoneistoa, koska etujärjestöjen lisääntynyttä vallankäyttöä muutoinkin — erityisesti opposition taholta — arvosteltiin.

4. Tulopoliittinen neuvottelukoneisto 1970-luvulla

Kun tulopoliittiset neuvottelut vuoden 1970 syksyllä uhkasivat kariutua, ryhtyi tasavallan presidentti »tulopoliittiseksi virkamieheksi». Presidentin tekemä esitys

järjestöille hyväksyttiin sekä työehtosopimusten että maataloustuloratkaisun pohjaksi.²⁰

Solmittu UKK-sopimus syntyi presidentin tuen ja arvovallan turvin. Se ei kuitenkaan kelvannut kaikkien työntekijäjärjestöjen sopimusten pohjaksi. Koska myös työnantajat silloisessa noususuhdannevaiheessa »myötävaikuttivat palkkaliukumien syntyyn» ja siten sopimuspohjan putoamiseen, katsoi valtioneuvosto tulopoliittisen neuvottelukoneiston vaativan kehittämistoimenpiteitä.

4.1. Tulopoliitiikan kehittämistoimikunnan mietintö

Valtioneuvoston kanslia asetti 7. 5. 1971 toimikunnan, jonka tehtäväksi annettiin selvittää:

1. millaista informaatiota tulopoliitiikan kehittämiseksi ja neuvotteluvedellytysten parantamiseksi olisi tuotettava sekä
2. millä tavoin valtiovallan ja talouselämän eri etujärjestöjen välinen yhteydenpito ja keskinäinen neuvottelumenettely olisi järjestettävä.²¹

Tulopoliitiikan kehittämistoimikunta katsoi yleisvastuun tulopoliitikasta kuuluvan vastaisuudessa hallitukselle. Hallituksen tulee huolehtia neuvottelumenettelyn toimivuudesta sekä tulopoliittisen informaation tuotannosta. Itse neuvottelumenettelyssä on toiminnan pääpainon kuitenkin edelleen oltava etujärjestöillä.²²

Toimikunta esitti neuvottelevan virkamiehen viran perustamista tulopoliittisia kysymyksiä varten. Niin ikään toimikunta esitti tulopoliittisen informaatiotoimikunnan asettamista tulopoliittisissa neuvotteiluissa tarvittavan informaation järjestämi-

seksi.²³ Tulopoliitiikan kehittämistoimikunnan ehdotukset eivät johtaneet välittömiin, konkreettisiin tuloksiin.

4.2. Tulopoliittisen neuvottelumenettelyn virallistaminen

Vuonna 1972 syntyi pienimuotoinen kokonaisratkaisu ns. HL-sopimus entisen neuvottelukoneiston puitteissa.²⁴ Sopimuksen ylimmille valtioelimille aiheuttamista velvoitteista tärkein oli valtuuslain säätäminen. Vuoden 1973 talvella ei saatu lainkaan syntymään — kovista ponnisteluista huolimatta — kokonaisratkaisua. Tästä seurasi levottomuuksia työmarkkinoilla eli vuoden 1973 kevään niin sanotut »villit lakot». Ehkä tästä syystä Sorsan hallitus ryhtyi aktiivisiin toimiin tulopoliittisen neuvottelukoneiston kehittämiseksi. Tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä virallistettiin 28. 9. 1973 annetulla asetuksella (738/73). Valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettiin tulopoliittinen toimisto. Toimisto perustettiin tulopoliitiikan neuvottelu- ja informaatioedellytysten lisäämistä varten sekä kokonaisratkaisujen koordinoiminn edistämiseksi. Tulopoliittisessa toimistossa on yksi tai useampia tilapäisiä neuvottelevia virkamiehiä ja heitä on avustamassa tarpeellinen lisähenkilökunta.

Kaikki keskeiset etujärjestöt pitivät tarpeellisena tulopoliittisen toimiston perustamista. Toisaalta järjestöt yksimielisesti vastustivat sitä, että toimisto toimisi järjestöjen yläpuolella olevana sovitteluelimenä (tulopoliitiikan valtakunnansovittelu-toimistona).²⁵

Tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun tähtäävät neuvottelut vuoden 1973 lopussa ja vuoden 1974 alussa käytiin etujärjestöjen, tulopoliittisen virkamiehen ja hallituksen yhteistyön merkeissä. Pitkäaikaisten neu-

vottelujen jälkeen 19. 3. 1974 allekirjoitettiin erittäin laaja tulopoliittinen kokonaisratkaisu ns. Lindblom-sopimus.²⁶

Lindblom-sopimuksen jatko varmistui vuoden 1975 talvella. Tällöin sopimuksen koossapitämisneuvottelut, joita johti kansliapäällikkö Keijo Liinamaa, olivat erittäin vaikeat. Hallituksen ja tulopoliittisen virkamiehen aktiiviset toimet pitivät vaivoin Lindblom-sopimuksen voimassa 31. 1. 1976 saakka.²⁷

Vuosien 1974—1975 tulopoliittinen kokonaisratkaisu oli laajin maassamme solmittu tulopoliittinen sopimus. Sopimukseen kytkettiin myös maataloustulon kehityksen poiketen — jälleen kerran — voimassa olleesta maataloustulolaista (106/73).²⁸ Tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän lainsäädännöllinen järjestäminen ei tuonut suuriakaan muutoksia aikaisemmin vallinneeseen tosiasiatilanteeseen.

4.3. Tulopoliittisen neuvottelumenettelyn nykytila

Tulopoliittinen neuvottelumenettely on säilynyt muodoiltaan sellaisena, joksi se 1970-luvun puolivälissä kehittyi. Olennaista on ollut se, että sopimusneuvottelut venyvät entistä enemmän tarkarajoilleen ja että ratkaisut syntyvät välitysesityksinä.

Vuonna 1976 valtiovallan ja etujärjestöjen välisiä neuvotteluja johti työriitojen valtakunnansovittelija *Paavo J. Paavola*. Kun kokonaisratkaisu näytti kariutuvan, teki silloinen pääministeri *Martti Miettunen* 27. 1. 1976 välitysesityksen järjestöille. Välitysesityksen hyväksyivät kaikki johtavat työmarkkinaosapuolet.²⁹

Vuonna 1977 tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun johtaneita neuvotteluita johti työvoimaministeriön kansliapäällikkö Keijo Liinamaa. Koska kokonaisratkaisuun pääseminen keskusjärjestötasolla oli tuolloin mahdotonta, teki tulopoliittinen virkamies oman työmarkkinasuosituksen kes-

kusjärjestöjen jäsenliitoille. Tämä kaksivuotinen suositus (1. 3. 1977—28. 2. 1979) hyväksyttiin sopimuspolitiikan pohjaksi kaikissa työmarkkinajärjestöissä.

Viimeisin tulopoliittinen kokonaisratkaisu allekirjoitettiin 9. 1. 1979 kaikkien johtavien työmarkkinaosapuolten kesken. Maataloustuloratkaisun rinnakkaisuutta palkkaratkaisun sisältöön kuvaa parhaiten se, että valtioneuvosto ja maataloustuottajien keskusjärjestöt pääsivät samana päivänä neuvotteluratkaisuun maataloustuloratkaisusta.³⁰

Olennainen poikkeus uusimmassa kokonaisratkaisussa (1. 3. 1979—28. 2. 1980) oli aikaisempaan verrattuna se, ettei tulopoliittista virkamiestä asetettu lainkaan. Sor-san ministeristö ja erityisesti pääministeri osoittivat suurta aktiivisuutta tulopoliittisen kokonaisratkaisun solmimisessa. Hallitus julkisti 22. 12. 1978 erityisen ”tulopoliittisen elvytyspaketin” helpottaakseen kokonaisratkaisun solmimisedellytyksiä. Paketin toteutumisen ehtona oli alunperin se, että maataloustuloratkaisu ja työmarkkinaratkaisu syntyisivät ennen vuoden vaihdetta. Huolimatta siitä, ettei näin käynyt, hallitus piti ”tukipaketinsa” voimassa ja siten olennaisesti auttoi kokonaisratkaisu-neuvotteluja.

Toisin kuin vakauttamiskaudella tulopoliittisen neuvottelumenettelyn muodot vaihtelivat 1970-luvulla. Tähän vaikutti ennen muuta tulonjakoa koskevat ristiriidat. Ylimpien valtioelinten puolelta jouduttiin kerta kerralta etsimään kulloiseenkin tilanteeseen sopivat menettelymuodot. Tulopoliittisen neuvottelumenettelyn virallistamisen avulla toivottiin tulopoliittisen toimiston ja tulopoliittisen virkamiehen saavuttavan merkittävän välittäjän ja koordinaattorin tehtävän etujärjestöjen ja valtion ylimpien vallankäyttöelinten välillä.³¹ Tulopoliittisen virkamiehen asema muodostui tulopoliitiikan ”vanhetessa” yhä

vaikeammaksi hallituspuolueiden erimielisyyksien sekä etujärjestöjen keskinäisten ja sisäisten kiistojen vuoksi.

Tulopoliittisen neuvottelumekanismin perusedellytys on yhteisistä tavoitteista sopiminen. Tämä ei ole onnistunut läheskään samassa määrin kuin vakauttamiskaudella. Kun tulopoliittinen toimisto »miehitetään» vain sopimusneuvottelujen ajaksi, on riittävä yhteydenpito etujärjestöjen ja valtiovallan välillä sopimuskierroksen aikana jäänyt puutteelliseksi. Laajojen sopimusratkaisujen ylimmille valtiolimille asettamat lainsäädäntö- tai budjettivoitot ovat entistä selvemmin olleet kulloisenkin pääministerin vastuulla.

Huippujärjestöjen ja valtiovallan välinen neuvottelumenettely on korostanut vahvojen etujärjestöjen ominaispainoa ja vaikutusta päätöksenteossa. Tästä on ollut seurauksena se, etteivät alakohtaiset erityisongelmat ole riittävästi tulleet neuvottelujen ja ratkaisujen kohteeksi. Näin on aiheutettu jännitystiloja etujärjestöjen sisällä ja etujärjestöjen kesken. Tällaiset ristiriidat heijastuvat perin herkästi myös eduskunnan ja hallituksen toimintaan sekä johtavat parlamentaarisen päätöksentekojärjestelmän umpikujatilanteisiin.³²

5. Tulopoliittinen neuvottelukoneisto ja valtiosääntöinen päätöksenteko

Valtiovallan, erityisesti hallituksen ja etujärjestöjen keskeistä neuvottelukoneistoa ja sen lujittumista on aika ajoin ankarastikin arvosteltu. **Vahva neuvottelujärjestelmä ja siihen kytkeytyvä laaja sidonnaisuus asettaa hallituksen vastuuseen politiikkansa seurauksista paitsi eduskunnalle (HM 36 §) myös talouspoliittisille etujärjestöille.** Toisaalta niin sanottu korporatismi, uuskorporatismi tai moniyhteisöllinen demokratiakehitys on huomattavasti nykyistä tulopolitiikkaa ja sitä tukevaa neuvottelukoneistoa vanhempaa.³³

Sotaolosuhteet pakottivat valtiovallan, poliittiset puolueet ja etujärjestöt tiiviiseen yhteistyöhön. Tämä tapahtui talousneuvostossa, hinta- ja palkkaneuvoston päätöksenteossa sekä maataloustulon määräytymisperusteita koskevissa ratkaisuissa. Näin ollen »korporatiiviset piirteet» olivat pitkälle vakiintuneita keskeisten valtioelinten suorittamassa päätöksenteossa jo ennen tulopoliittisten ajatusten syntyä.

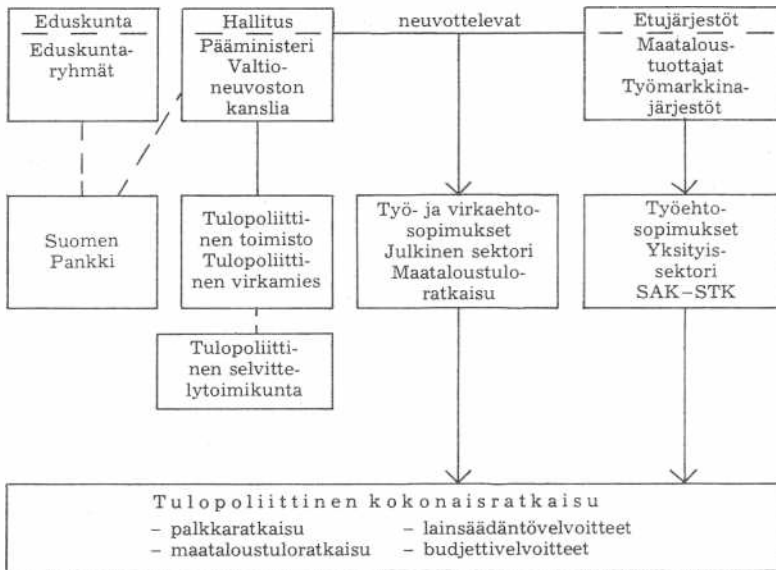
Talousneuvostosta ei ole Suomessa »tulopolitiikan kaudella» kehittynyt merkittävää tulopoliittista päätöksenteko- ja neuvottelufoorumia. Talousneuvoston merkitys jäi täysin vuonna 1968 hallituksen, etujärjestöjen huippujärjestöjen ja tulopoliittisen virkamiehen toiminnan varjoon.³⁴

Tulopolitiikan nousu erääksi yhteiskunnallisen päätöksenteon tärkeimmäksi ja samalla myös ehkä vaikeimmaksi ongelmaksi on yhteydessä siihen tosiasiaan, etteivät valtiovalta, puolueet ja etujärjestöt voi toimia »erillisinä linnakkeina» yhteiskunnassa. Tunnusomaista on myös ollut — koko tulopolitiikan historian — tulopolitiikan kytkeytyminen vaikeisiin talous- ja yhteiskuntapoliittisiin ongelmiin. Työttömyys, taloudellinen lama ja eräänlainen neuvottomuus tulevaisuudesta, ovat pakottaneet etujärjestöt, poliittiset puolueet sekä ylimmät valtioelimet vuodesta toiseen tulopoliittisen kokonaisratkaisun tekemiseen. Olennaista on ollut, taloudellisten vaikeuksien vuoden 1975 jälkeen yhä lisääntyessä, pääministerin ja valtioneuvoston johtava rooli tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän ylläpitäjänä.³⁵

Tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän keskeisimpiä elementtejä voitaneen havainnollistaa seuraavalla kuviolla:

Tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä on kokonaisuus, jossa puolueuudostukseen nojaava edustuksellinen kansanvalta sekä toisaalta etujärjestöedustukseen nojaava

KUVIO 1. TULOPOLIITTINEN NEUVOTTELUJÄRJESTELMÄ



edunvalvontajärjestelmä kohtaavat toisensa kiinteän yhteistoiminnan merkeissä. Kuvio ehkä liiaksi korostaa muodollisten menettelytapojen ja muodollisten kanavien merkitystä. Huomattavan tärkeitä tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän toiminnassa ovat epäviralliset yhteydenotot. Näistä yhteydenotoista merkittävimmät kohdistuvat tasavallan presidenttiin, eduskunnan oppositioon ja Suomen Pankkiin.

Tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä on verraten mutkikas kokonaisuus, jonka puitteissa laajat tulopoliittiset kokonaisratkaisut ovat syntyneet. Neuvottelujärjestelmän muotoutuminen ja kehittyminen on ollut tärkeä edellytys etujärjestöjen yhä kasvavalle vaikutusvallalle ylimpien valtioelinten suorittamassa päätöksenteossa. Toisaalta tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän kehittyminen on merkinnyt sitä, että eduskunta on varsin etäällä (ks. kuvio 1.) käytännön neuvotteluista. Tästä taas on ollut seurauksena se, ettei eduskunnalla ylimpänä valtioelimenä ole ollut paljoakaan mahdollisuuksia seurata sopimusneuvotteluja tai pysyä selvillä sovittavista asioista

ja näiden valtiontaloudelle ja nimenomaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kohdistuneista velvoitteista. Tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän yhteydessä eduskunnan mahdollisuudet toimia tosiasiallisena ylimpänä valtioelimenä ovat heikentyneet sen vuoksi, että eduskuntaa ympäröivät voimakkaimat ovat huomattavasti vahvistuneet.

ESITYKSEN TUKENA KÄYTETTY KIRJALLISUUS

Cassel, Dieter & Thieme, H. Jörg, *Einkommenspolitik*. Köln 1977.

Helander, Voitto, *Korporatismi. Traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista*. Turku 1978.

Helenius, Ralf, *Incomes Policies and the Separation of Powers in a Liberal Democracy*. Vuonna 1976 julkaistu moniste (ECPR 1976), jonka professori Helenius on tekijälle antanut.

Kolamo, Ilmo J., *Tulopolitiikasta Suomessa*. Oulun yliopiston yhdyskuntasuunnittelun täydennys- ja jatkokoulutuspäivillä 22. 5. 1974 pidetty alustus. Käsikirjoitus Oy Yleisradio Ab:ssä hallintojohtaja Kolamon hallussa.

Komiteanmietintö 1964: B 93, Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupoliitikasta.

Komiteanmietintö 1967: B 1, Talousneuvoston mietintö tulopoliitiikan kehittämiseksi.

Komiteanmietintö 1971: B 85, Tulopoliitiikan kehittämistoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1974: 4, Tulopoliitiikan informaatiotoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1977: 23, Tulopoliittisen selvitystoimikunnan mietintö.

Liinamaa, Keijo, Tulopoliittinen neuvottelumeکانismi. Teoksessa *Tulopoliitiikka*. Toimittanut Kari Hagfors. Vaasa 1976, s. 46—52.

Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation*. Second Edition. Berkeley and Los Angeles 1975.

Lindblom, Seppo, Tulopoliittisen neuvottelumenettelyn ongelmista teollistuneissa markkinatalousmaissa. *Yleisen valtio-opin laudaturtutkielma*. Helsingin yliopisto 1967.

Myllymäki, Arvo, *Etujärjestöt, tulopoliitiikka ja ylimmät valtioelimet*. Tampere 1979.

Nousiainen, Jaakko, Talousneuvostojen rakenteesta ja tehtävistä Suomessa. *Politiikka 2/1964*, s. 67—97.

Waris, Heikki, Murrosvaihe työmarkkinajärjestöjen suhteissa. Teoksessa K.-A. Fagerholm. *Mies ja työkenttä*. Helsinki 1961, s. 161—167.

Waris, Heikki, Työmarkkinajärjestöjen kehitys Suomessa. Teoksessa *Työmarkkinajärjestöt*. Toimittanut Esko Leskinen. 4. painos. Tapio-la 1976, s. 9—15.

VIITTEET:

1 Etujärjestöjen synnystä ja kehityksestä ks. Waris, Työmarkkinajärjestöjen kehitys Suomessa s. 9—12.

Niin sanotun tammikuun kihlauksen yhteydessä vuonna 1940 SAK ja STK tunnustivat toisensa neuvottelukumppaniksi ja lupasivat pyrkiä luottamuksellisiin sopimussuhteisiin. Ks. tarkemmin Waris, Murrosvaihe työmarkkinajärjestöjen suhteissa.

Vuonna 1944 järjestöjen keskeisestä yhteistyöstä solmittiin yleissopimus, jota täydennettiin kahta vuotta myöhemmin. Työehtosopimusjärjestelmä saatettiin ajan tasalle uuden työehtosopimuslain säätämisen yhteydessä vuonna 1946 (436/46). Tässä yhteydessä kumottiin vuonna 1924 säädetty vanha työehtosopimuslaki (88/24).

2 Nousiainen, Talousneuvostojen rakenteesta ja tehtävistä Suomessa s. 70—72.

3 Vuonna 1946 asetetun talousneuvoston toimintä päättyi jo vuoden 1947 syksyllä valtio-

neuvoston kanssa syntyneisiin erimielisyyksiin. Ks. Nousiainen s. 73.

Eräänlaisena talousneuvostona toimi vuosina 1951—54 valtioneuvoston asettama talouspoliittinen suunnitteluneuvosto, jonka tehtävänä oli yhdessä valtioneuvoston kanssa valmistella pitkän tähtäimen talouspoliittinen ohjelma. Ks. Nousiainen s. 73.

4 Nousiainen s. 74 ja s. 84.

5 Nousiainen (s. 92) on kärjistänyt kokonaisarviointinsa tuon ajanjakson talousneuvostoista seuraavasti: »Talousneuvostoille on itse asiassa uskottu kaikki ehdotusten lopullista hyväksymistä edeltävä työ, ja niitä kokoonpantaessa on sekoitettu toisiinsa intressiryhmät, puolueet, riippumaton taloudellinen asiantuntemus ja julkinen hallitusvalta. Kuvaannollisesti ja kärjistäen sanottuna on kaikki tarpeelliseksi katsotut ainekset heitetty tarkemmin mittaamattomina samaan myllyyn, jonka on sitten odotettu valmistavan kelvollisen tuotteen.»

Poiketen meidän maamme kokemuksista Hollannin 45-jäseninen sosiaali- ja talousneuvosto saavutti erittäin merkittävän aseman maansa tulopoliitiikan edeltäjänä sekä myöhemmin toteuttajana. Ks. Lijphart, *The Politics of Accommodation* s. 113—115.

6 Jo vuonna 1950 valtioneuvosto oli supistanut hinta- ja palkkaneuvoston toimintavaltuuksia (Vnp 4/50).

7 Ks. 1955 vp ptk III s. 2187—2240 ja s. 2242—2280.

8 Cassel & Thieme, *Einkommenspolitik* s. 9.

9 Ks. Lindblom, Tulopoliittisen neuvottelumenettelyn ongelmista teollistuneissa markkinatalousmaissa s. 28—29.

10 Vrt. myös Lindblom s. 36—37. Ks. myös Helenius, *Incomes Policies and the Separation of Powers in a Liberal Democracy* s. 2—3.

11 Nousiainen s. 87.

12 Ks. *Komiteanmietintö 1964: B 93* s. 118.

13 Ks. Kolamo, Tulopoliitiikasta Suomessa s. 1.

14 *Komiteanmietintö 1967: B 1* s. 8—14.

15 Ks. Liinamaa, Tulopoliittinen neuvottelumeکانismi s. 47.

16 Liinamaa s. 48. Ks. myös Kolamo s. 7.

17 Ks. Myllymäki, *Etujärjestöt, tulopoliitiikka ja ylimmät valtioelimet* s. 49.

18 Vakauttamisratkaisulla sovittiin hinta-, palkka-, maataloustulo- ja vuokrakehityksestä samoin kuin indeksisidonnaisuuden katkaisemisesta. Ratkaisu edellytti eduskunnan hyväksy-

vän etujärjestöjen edellyttämän lainsäädännön. Eduskunnan hyväksymä »vakauttamislainsäädäntö» nostatti tähän saakka jatkuneen keskustelun etujärjestöjen ja ylimpien valtioelinten välisistä suhteista. Asiasta tarkemmin tekijän julkaisemassa väitöskirjassa »Etujärjestöt, tulopoliittikka ja ylimmät valtioelimet».

¹⁹ Liinamaa II 7 §. Sopimukset sisältyvät vuonna 1978 STK:n julkaisemaan monisteseen »Tulopoliittiset ratkaisut vuodesta 1968».

²⁰ Maataloustuloratkaisu tehtiin poiketen vuoden 1969 maataloustulolain (475/69) periaatteista.

Virkamiesten palkkauksesta sovittiin ensimmäistä kertaa virkaehtosopimuksin. Virkaehtosopimukset perustuvat eduskunnan vuoden 1970 lopulla hyväksymään laajaan virkaehtolainsäädäntöön.

²¹ *Komiteanmietintö 1971: B 85*, Tulopoliittikan kehittämistoimikunnan mietintö, toimeksianto.

²² *Komiteanmietintö 1971: B 85 s. 5.*

²³ Talousneuvoston sihteeristönä ja kansliana on vuodesta 1970 lukien toiminut taloudellinen suunnittelukeskus (711/69 2 § ja 5 §). Suunnittelukeskuksen tehtäväksi annettiin tulopoliittikkaa palvelevien selvitysten ja tutkimusten suorittaminen. Ks. HE 100/69, 1969 vp Asiak. I. Vrt. myös asetus taloudellisesta suunnittelukeskuksesta (792/69 1 §). Näyttää siltä, ettei tulopoliittikan kehittämistoimikunta luottanut taloudellisen suunnittelukeskuksen mahdollisuuksiin tulopoliittisen neuvottelukoneiston palvelijana. Vrt. myös *Kolamo s. 20—21*.

²⁴ Tulopoliittikkaa palvelevaa informaatiotuotantoa alettiin vuonna 1972 kehittää. Valtioneuvosto asetti 20. 7. 1972 tätä varten erillisen toimikunnan. Tulopoliittinen informaatiotoimikunta jätti 7. 2. 1974 mietintönsä (*Komiteanmietintö 1974: 4*).

²⁵ *Kolamo s. 15.*

²⁶ Ylijohtaja Seppo Lindblom toimi tulopoliittisena virkamiehenä.

²⁷ Vuonna 1974 tulopoliittinen informaatiotoimikunta (*Komiteanmietintö 1974: 4*) ehdotti, että valtioneuvoston kanslia asettaisi tulopoliittisen informaation tuotannosta vastaavan toimikunnan, jonka määräaika olisi enintään kolme vuotta. Asetettu toimikunta (tulopoliittinen selvittelytoimikunta) jätti mietintönsä vuonna 1977 (*Komiteanmietintö 1977: 23*). Toimikunnan työn pääpaino oli ns. päiväkohtaisissa selvittelyissä, mutta samalla toimikunta katsoi, että myös perusselvitysten teko tulisi

mahdollisuuksien mukaan kuulua tulopoliittisesta informaatiotuotannosta vastaavan elimen tehtäviin. Ks. tarkemmin *Komiteanmietintö 1977: 23 s. 9.*

²⁸ Ks. myös Laki eräistä poikkeuksista maataloustulosta annettuun lakiin 29. 3. 1974 (271/74). Vuoden 1973 maataloustulolain voimassaoloaika jatkettiin vuonna 1976. Lain lopullinen voimassaolo päättyi vuoden 1977 maaliskuun lopussa.

²⁹ Maataloustuloratkaisut ovat vuosina 1976, 1978—1979 syntyneet kulloistenkin maataloustulolain (140/76 ja 1102/77) pohjalta. Valtioneuvoston vastattavaksi on viime kädessä jäänyt se, että maatalous saa oikeudenmukaisen ja tasapuolisen tulokehityksen.

Vuonna 1977 maataloustuloratkaisu tehtiin valtioneuvoston ja tuottajajärjestöjen kesken poikkeuksellisella tavalla. Tuolloin ei ollut voimassa maataloustulolakia. Lisäksi maataloustuottajat toimivat 1. 2. 1977 allekirjoitetun maataloustuloratkaisun vuoksi koko tulopoliittisen kentän »päänavaajina». Palkkaratkaisut syntyivät vasta 1. 3. 1977 lukien.

³⁰ Maataloustulolakiin (1102/77) tehtiin muutos, joka mahdollisti maataloustuloratkaisun voimaan tulon 1. 2. 1979 lukien (78/79).

³¹ On ehkä syytä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöjärjestelyt suoritettiin asetuksella eikä lailla. Näin ollen eduskunta ei voinut lausua käsitystään asiassa.

³² Näin tapahtui vuonna 1971 ns. UKK-sopimuskauden aikana. Asiasta tarkemmin *Myllymäki s. 115—120*.

³³ Ks. *Helanderin* vertailevaa analyysia, *Helander, Korporatismi s. 63—70*.

³⁴ Talousneuvosto ja sen sihteeristönä toimiva taloudellinen suunnittelukeskus siirtyivät 1. 3. 1979 lukien valtiovarainministeriön alaisuuteen (Laki talousneuvostosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta 22. 12. 1978/1059 ja Laki taloudellisesta suunnittelukeskuksesta annetun lain 1 ja 3 §:n muuttamisesta 22. 12. 1978/1060). Hallituksen esityksessä siirtoa perusteltiin sillä, ettei ko. elinten tutkimus- ja selvittelyresursseja ole valtioneuvoston kanslian alaisuudessa voitu riittävästi käyttää hyväksi. Ks. HE 163/78, 1978 vp. Siirto on nähtävä merkinä siitä, että pitkän tähtäimen ja laaja-alainen suunnittelu (kokonaistaloudellinen suunnittelu) on irroitettu tulopoliittikan neuvottelumekanismeista ja niitä palvelevista välittömistä toimielimistä.

³⁵ Vrt. myös *Helenius s. 10—14*.