

Alpo Willman

SUOMEN PANKIN
KIRJASTO

Julkiset menot vuosina 1950 - 1977

Kasvu- ja rakennepoliittinen tarkastelu

Suomen Pankki

Helsinki 1980

ISBN 951-686-062-1
ISSN 0355-6034

ALKUSANAT

Tässä selvityksessä tarkastellaan julkisten menojen kehitystä ajanjaksona 1950 - 1977 sekä pyritään kartoittamaan kuhunkin menoerään liittyvät kasvu- ja rakennepoliittiset vaikutukset. Julkisiin menoihin on sisällytetty julkisten kulutus-, investointi- ja siirtomenojen lisäksi myös valtion, Kansaneläkelaitoksen ja valtioenemmistöisten luottolaitosten luotonanto, valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden osakepääomien korotukset sekä valtion, Valtiontakauslaitoksen ja Vientitakuulaitoksen takaukset. Selvitys on tehty pääosin vuosina 1976 - 1978 Suomen Pankin tutkimusosastolla.

Huhtikuussa 1980

Alpo Willman

SISÄLLYS

	sivu
1. JOHDANTO	7
2. JULKISTEN MENOJEN KEHITYS VUOSINA 1950 - 1977	12
3. JULKISET KULUTUS- JA INVESTOINTIMENOT	17
4. SIIRTOMENOT	23
4.1. Tulonsiirrot kotitalouksille	26
4.2. Tukipalkkiot elinkeinoille	29
4.2.1. Tukipalkkiot maataloudelle	31
4.2.2. Muille elinkeinolle myönnetyt tuki- palkkiot	35
4.3. Korkotuki	39
5. VALTION JA KANSANELÄKELAITOKSEN LAINANANTO JA VALTION MUUT FINANSSISIJOKITUKSET	45
5.1. Valtion lainananto	45
5.2. Kansaneläkelaitoksen sijoitustoiminta	52
5.3. Muut finanssisijoitukset: valtioenemmistöiset osakeyhtiöt	57
6. VALTIOENEMMISTÖISTEN ERITYISLUOTTOLAITOSTEN LAINANANTO	61
6.1. Kehitysaluerahasto Oy	62
6.2. Valtion investointirahasto	66
6.3. Suomen Vientiluotto Oy	69

	sivu
7. VALTION TAKAUSTOIMINTA	73
7.1. Valtiokonttorin hoidossa olevat valtion takaukset	73
7.2. Valtiontakauslaitos	76
7.3. Vientitakuulaitos	79
8. YHTEENVETO	85
LÄHTEET	95
LIITETAULUKOT	101
SUMMARY	109

1. JOHDANTO

Vuosien 1975 - 1978 hidas taloudellinen kasvu on vilkastuttanut kasvu- ja rakennepoliittista keskustelua. Samalla on osoittautunut, että käsitteet kasvu- ja rakennepolitiikka ovat epäselviä ja vaikeita erottaa toisistaan. Näiden käsitteiden kanssa on usein käytetty samamerkityksisinä myös termejä elinkeinopolitiikka tai teollisuuspolitiikka.

Vuoden 1976 valtion tilintarkastajain kertomuksessa teollisuuspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi esitetään kansantulon nostaminen siten, että otetaan erityisesti huomioon viennin ja työpaikkojen lisäystarve. Teollisuuspoliittisiin tavoitteisiin kuuluu myös aluepolitiikka, jolla pyritään ehkäisemään maan tiettyjen alueiden autioituminen ja jälkeenjääminen yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Viime aikoina on teollisuuspoliittisissa tavoitteissa kiinnitetty huomiota entistä enemmän teollisuuden haittavaikutusten vähentämiseen, esimerkiksi työ- ja ympäristönsuojeluun.^{1,2}

1. Valtion tilintarkastajain kertomus vuodelta 1976, s. 200.

2. Teollisuuspolitiikan periaatteet vaihtelevat merkittävästi eri maissa. Monissa suurissa maissa, erityisesti Saksan Liittotasavallassa ja Yhdysvalloissa, katsotaan yritysten itsensä asiana olevan selviytyä vaikeuksistaan. Hallituksen tehtävänä on teollisuuden yleisten toimintaedellytysten turvaaminen; Suomen teollisuus maailmantaloudessa, Teollisuusneuvottelukunnan tilaustutkimus, 1979, s. 18 - 19. Teollisuuspolitiikan sisällöstä ja tavoitteista eri maissa, ks. Tapani Erlingin liiteluku em. teoksessa.

Jos rakennepolitiikka ymmärretään siten, että se on talouden olemassa olevan rakenteen sopeuttamista kohti haluttua rakennetta, liittyy edellä esitetty teollisuuspolitiikan määrittely lähinnä kysymykseen, millaiseksi talouden rakenne halutaan tulevaisuudessa kehittää. Halutun tuotantorakenteen määrittelymistä voidaankin pitää rakennepolitiikan suunnittelun ensimmäisenä vaiheena.

Tässä selvityksessä haluttu tuotantorakenne tulkitaan sellaiseksi, jossa tuotantoresurssit ovat jatkuvasti mahdollisimman tehokkaassa käytössä. Tällainen rakennepoliittinen tavoitteenasettelu merkitsee samalla pyrkimystä nopeaan ja tasaiseen taloudelliseen kasvuun.

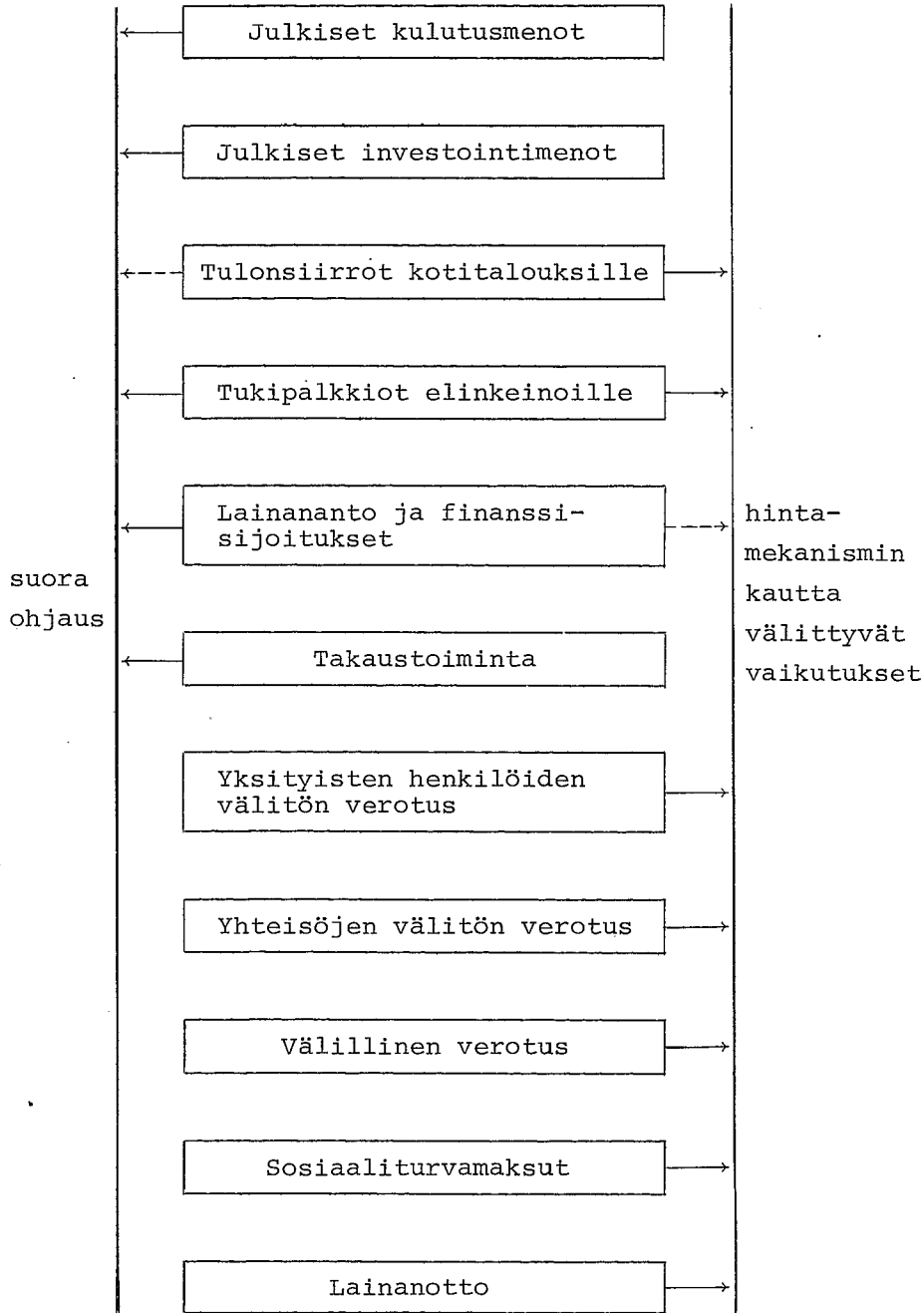
Seuraava vaihe rakennepolitiikan suunnittelussa on selvittää, millaisella keinokombinaatiolla asetettu tavoite on parhaiten toteutettavissa joutumatta liiaksi ristiriitaan muiden talouspolitiikan osatavoitteiden kanssa. Tämä onkin yksi talouspolitiikan keskeisistä ongelmista, sillä useimmat välineet vaikuttavat samanaikaisesti moniin talouspolitiikan osatavoitteisiin. Käytännön talouspolitiikan kannalta tämä merkitsee sitä, ettei mihinkään talouspolitiikan osatavoitteeseen pyrkivää politiikkaa tulisi suunnitella irrallaan muista talouspolitiikan osatavoitteista. Tämä on kuitenkin vaikeaa, sillä eri välineiden vaikutukset kuhunkin osatavoitteeseen eroavat toisistaan paitsi voimakkuudeltaan, myös vaikutuskanaviensa osalta.

Kaaviossa 1 finanssipolitiikan välineiden vaikutuskanavia tarkastellaan tuotantovoimien kohdentumisen kannalta. Finanssipolitiikka on siinä jaettu toisaalta tuotantovoimien kohdentumista suoraan ohjaaviin ja toisaalta välillisesti hintamekanismin kautta vaikuttaviin välineisiin. Finanssipolitiikkaan on tässä yhteydessä luettu myös valtion ja valtioenemmistöisten erityisluottolaitosten luotonanto sekä valtion takaustoiminta. Kuten kaaviossa on esitetty, vaikuttaa osa välineistä molemmilla tavoilla.

Kulutus- ja investointimenoja sekä lainanantoa ja finanssijoituksia koskevilla päätöksillä julkinen valta vaikuttaa suoraan siihen, millaiseksi kokonaisinvestointien ja -kulutuksen välinen suhde muodostuu, sekä kulutuskysynnän ja investointien kohdentumiseen. Valtion takausten vaikutukset ovat pitkälti samanlaiset mutta selvästi heikommät. Kotitalouksien saamien tulonsiirtojen ja yksityisten henkilöiden välittömien verojen allokaatiovaikutukset aiheutuvat lähinnä siitä, että erilaiset tulojen käyttöön, vapaa-ajan arvostukseen ym. teijöihin liittyvät preferenssit eri väestö- ja tulonsaajaryhmissä poikkeavat toisistaan.

Elinkeinojen saamat tulonsiirrot vaikuttavat tuotantovoimien kohdentumiseen pääasiassa lopputuotteiden suhteellisten hintojen kautta ja yhteisöjen välittömät verot (poisto- ym. säädöksineen) sekä sosiaaliturvamaksut lähinnä tuotannontekijöiden suhteellisten hintojen kautta.

Kaavio 1. Finanssipolitiikan välineiden vaikutustavat tuotantovoimien kohdentumiseen¹



1. Yhtenäinen viiva: pääasiallinen vaikutustapa, katkoviiva: toissijainen vaikutustapa.

Valtion lainanotto kytkeytyy budjetin alijäämän rahoitukseen. Taloudellisen kasvun ja tuotantovoimien kohdentumisen kannalta on merkitystä sillä, tapahtuuko julkisten menojen rahoitus verotuloilla, kotimaasta otetuilla lainoilla vai ulkomaisilla lainoilla.

Seuraavassa tarkastelu rajoittuu julkisen talouden menoeriin ja valtion takaustoimintaan. Pyrkimyksenä on tilastoaineiston pohjalta tuoda esiin kuhunkin menokomponenttiin liittyviä kasvu- ja rakennepoliittisia näkökohtia. Tarkastelu on partiaalista, sillä eri välineiden käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia tuotantovoimien kohdentumiseen ei voida arvioida ottamatta huomioon toimenpiteiden rahoitustavasta aiheutuvia vaikutuksia.

2. JULKISTEN MENOJEN KEHITYS VUOSINA 1950 - 1977

Julkisen sektorin kansantuoteosuus on viime vuosikymmeninä kasvanut voimakkaasti kaikissa teollisuusmaissa. Julkisiin menoihin kohdistuvan paineen suuruus on ilmeisesti suoraan yhteydessä elintason nousuvauhtiin. Julkisten menojen kasvun takana olevien tekijöiden analysointi viittaisikin siihen, että useiden palvelujen, joiden tarjonta on perinteisesti kuulunut julkiselle sektorille, tulojousto on suurempi kuin yksi.¹ Esimerkiksi koulutus-, terveydenhoito- ja kulttuuri-palvelut ovat kasvaneet kaikissa teollisuusmaissa nopeammin kuin tulot.

Suomessa julkisten menojen BKT-osuus on kasvanut jonkin verran hitaammin kuin useimmissa muissa OECD-maissa. Tämä selviää seuraavasta asetelmasta, jossa esitetään julkisen sektorin kokonaismenojen joustot bruttokansantuotteiden suhteen Suomessa, muissa Pohjoismaissa ja OECD-maissa keskimäärin.² Jousto-
jen suuruuden mukaan oli Suomi periodina 1960 - 1976 kuudenneltoista sijalla yhdeksästätoista vertailussa mukana olleesta OECD-maasta.

1. Ks. S.R. Gupta (1967), R.A. Musgrave (1969), s. 11 - 106, J. Diamond (1977) ja OECD (1978), s. 8.

2. OECD (1978), s. 12.

	1960 - 1976	1967 - 1976	1972 - 1976
Suomi	1.16	1.11	1.21
Ruotsi	1.38	1.32	1.35
Norja	1.25	1.25	1.14
Tanska	1.38	1.31	1.34
OECD-maat (painottamaton keskiarvo)	1.21	1.20	1.28

Myös julkisten menojen BKT-osuuden taso on Suomessa OECD-maiden keskimääräisen tason alapuolella. Kun vuosina 1974 - 1976 oli BKT-osuuden keskiarvo OECD-maissa 41.4 % (painottamaton keskiarvo), oli vastaava osuus Suomessa 37.3 %.¹

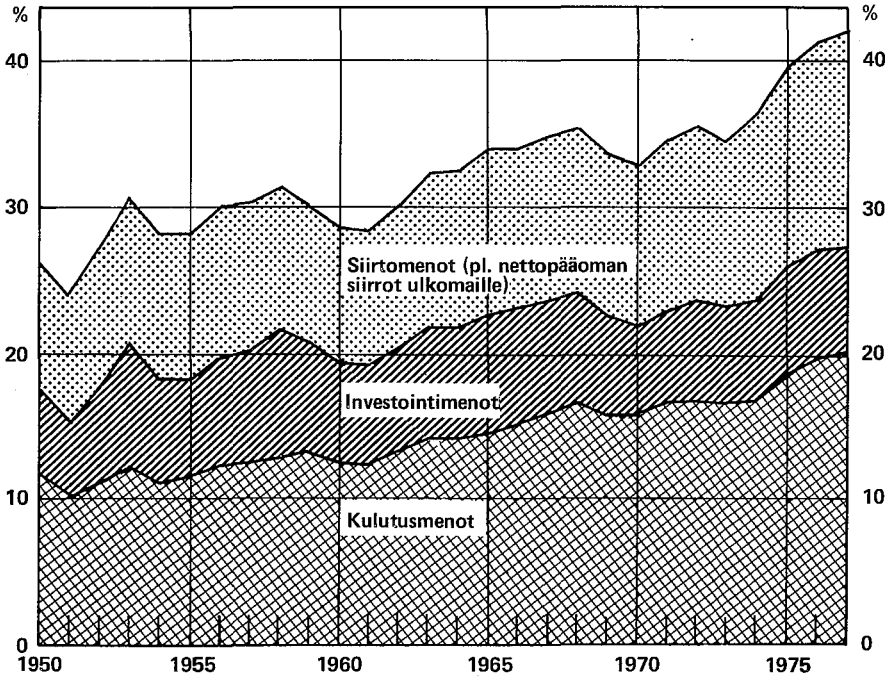
Vaikka kansainvälisen vertailun valossa julkisen sektorin kasvuvauhti Suomessa vaikuttaa melko kohtuulliselta, kohosi julkisten menojen osuus (ilman valtion luotonantoa ja finanssisijoituksia) markkinahintaisesta BKT:sta 1950-luvun alusta vuoteen 1977 mennessä noin 16 prosenttiyksikköä. Vuonna 1977 tämä osuus oli 42 % (ks. kuvio 1).² Julkisten menojen BKT-osuuden kasvu on suureksi osaksi ollut kuntien kulutusmenojen sekä erityisesti tarkasteluperiodin viimeisinä vuosina siirtomenojen kasvua. Sen sijaan julkisten investointimenojen BKT-osuus on koko tarkasteluperiodin ajan ollut 6 - 8 %.

1. Muista maista poiketen Suomessa osa sosiaaliturvajärjestelmää luetaan yksityiseen sektoriin. Tästä aiheutuu vertailuun jonkin verran harhaa.

2. Julkisen sektorin kasvusta Suomessa ks. lähemmin T. Martikainen (1975) ja Talousneuvosto (1977).

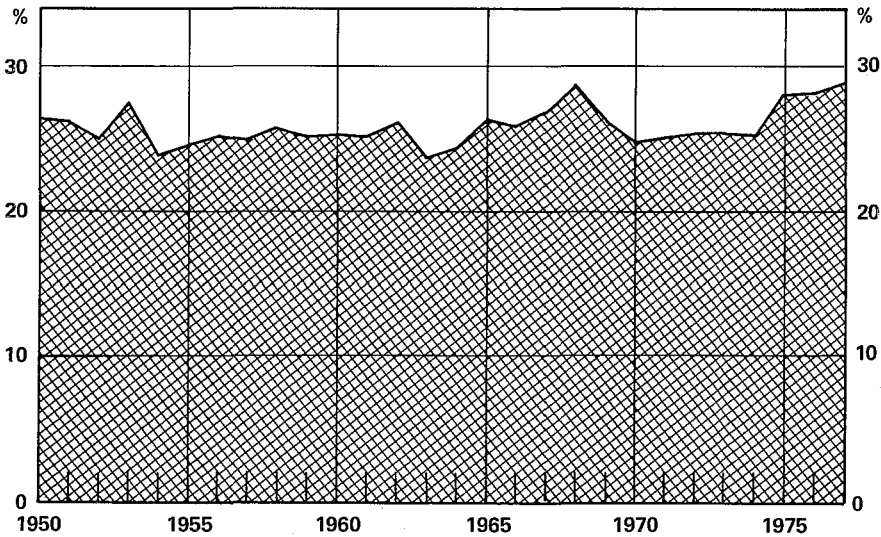
Kuvio 1.

JULKISET MENOT SUHTEESSA MARKKINAHINTAISEN BRUTTOKANSANTUOTTEEN ARVOON VUOSINA 1950–1977



Kuvio 2.

VALTION KOKONAISMENOT (TILINPÄÄTÖKSEN MUKAAN) PROSENTEINA MARKKINAHINTAISESTA BRUTTOKANSANTUOTTEESTA VUOSINA 1950–1977



Taulukko 1. Valtiontalouden kassamenojen prosenttijakauma vuosina 1967 - 1977¹

	kulutusmenot	investointimenot	siirtomenot	lainananto ja finanssisijoitukset	muut menot	menot yhteensä		
	%	%	%	%	%	%	milj. mk	BKT-osuus, %
1967	26.0	15.7	40.4	6.7	11.2	100.0	7967	26.5
1968	26.0	14.6	40.6	8.1	10.7	100.0	9344	27.6
1969	25.8	13.0	41.9	8.4	10.9	100.0	10079	25.8
1970	27.0	11.8	43.3	8.4	9.5	100.0	10699	24.5
1971	27.5	11.9	40.0	11.1	9.5	100.0	11907	25.0
1972	27.5	13.3	41.2	9.2	8.8	100.0	13736	25.0
1973	26.8	12.2	39.6	12.7	8.7	100.0	16455	24.7
1974	27.2	12.0	45.0	9.7	6.1	100.0	20127	23.9
1975	25.8	11.4	46.5	10.7	5.6	100.0	27546	27.9
1976	26.6	11.1	47.5	11.3	3.5	100.0	31288	28.4
1977	27.0	10.4	49.0	10.6	2.9	100.0	34826	28.6

1. Tilastokatsaukset

Kuviosta 2 ja taulukosta 1 selviää, ettei julkisten menojen BKT-osuuden nopea kasvu ole kuitenkaan lisännyt valtion menojen BKT-osuutta, vaan se on aina 1950-luvulta lähtien pysytellyt noin 26 prosentissa. Kuviosta 1 poiketen sisältyvät kuviossa 2 ja taulukossa 1 valtion menoihin myös valtion lainananto, finanssisijoitukset ja muut menot (velanhoitokustannukset, valtion liikeyritysten käyttötalouden nettovajauksen rahoitus ja varastojen muutos). Myös valtion siirtomenot kunnille ovat valtion menoissa mukana. Kuviossa 1 julkisella sektorilla tapahtuvat siirrot nettoutuvat pois.

Taulukosta 1 havaitaan, että kulutusmenojen osuus valtion kokonaismenoista on tarkasteltavana ajanjaksona (1963 -1977) pysytellyt melko vakaasti noin 26 prosenttina ja että investointimenojen osuus on 1970-luvulla pysytellyt selvästi 1960-luvun tason alapuolella. Valtion lainanannossa ja finanssisijoituksissa havaitaan päinvastainen kehitys, joka heijastaa 1960-luvun lopulla tapahtunutta politiikan muutosta. Tällöin valtio ryhtyi entistä enemmän käyttämään suorien investointien sijasta lainanannon ja finanssisijoitusten muodossa tapahtuvaa ohjausta.

Siirtomenojen osuuden kasvu 1970-luvulla on aiheutunut lähinnä elinkeinojen saamien tukipalkkioiden kasvusta. Valtion muiden menojen osuutta valtion kokonaismenoista on puolestaan pienentänyt valtionvelan supistumisesta aiheutunut velanhoitokustannusten alentuminen.

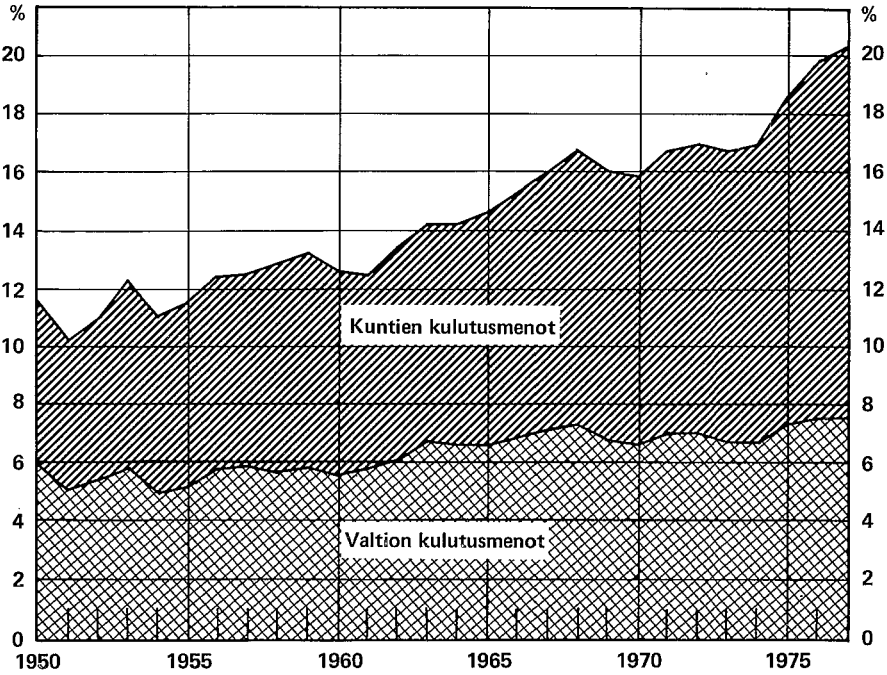
3. JULKISET KULUTUS- JA INVESTOINTIMENOT

Julkisen kysynnän (kulutus- ja investointimenot) BKT-osuus kasvoi vuodesta 1950 vuoteen 1977 mennessä lähes 10 prosenttiyksikköä (ks. kuvio 1). Julkisen kysynnän kasvu on kokonaisuudessaan ollut kulutusmenojen (erityisesti kuntien kulutusmenojen) kasvua (ks. kuvio 3). Julkisten investointien kansantuoteosuus on koko tarkasteluperiodin ajan ollut 6 - 8 %. Julkisten investointien osuus kansantalouden kokonaisinvestoinneista on sen sijaan vaihdellut paljon enemmän (ks. kuvio 5). Paitsi suhdanneluonteisia vaihteluja voidaan osuuden kehityksessä havaita kaksi erilaista trendiä. 1950-luvulla julkisen sektorin investointiosuus kasvoi selvästi. Sen sijaan 1960- ja 1970-luvulla se on vähentynyt. Erityisen selvästi kyseinen kehitys näkyy valtion investoinneissa. Voidaankin todeta, että samalla kun valtion investointimenojen osuus valtion kokonaismenoista on laskenut (taulukko 1), on myös valtion investointien osuus koko kansantalouden bruttoinvestoinneista laskenut.

Kuvioista 3 ja 4 havaittavan julkisen kulutuksen BKT-osuuden voimakkaan kasvun on pääasiassa aiheuttanut julkisten palvelusten tuotantokustannusten yleistä kustannuskehitystä nopeampi nousu. Tämä johtuu siitä, että mahdollisuudet tuottavuuden

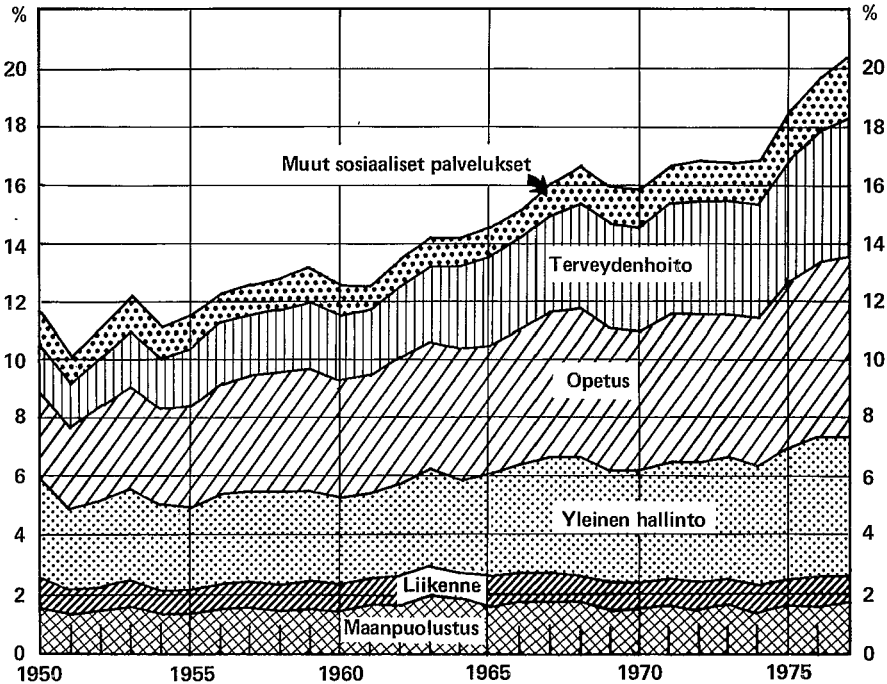
Kuvio 3.

JULKISEN SEKTORIN KULUTUSMENOJEN OSUUS MARKKINAHINTAISEN BRUT-
TOKANSANTUOTTEEN ARVOSTA VUOSINA 1950–1977

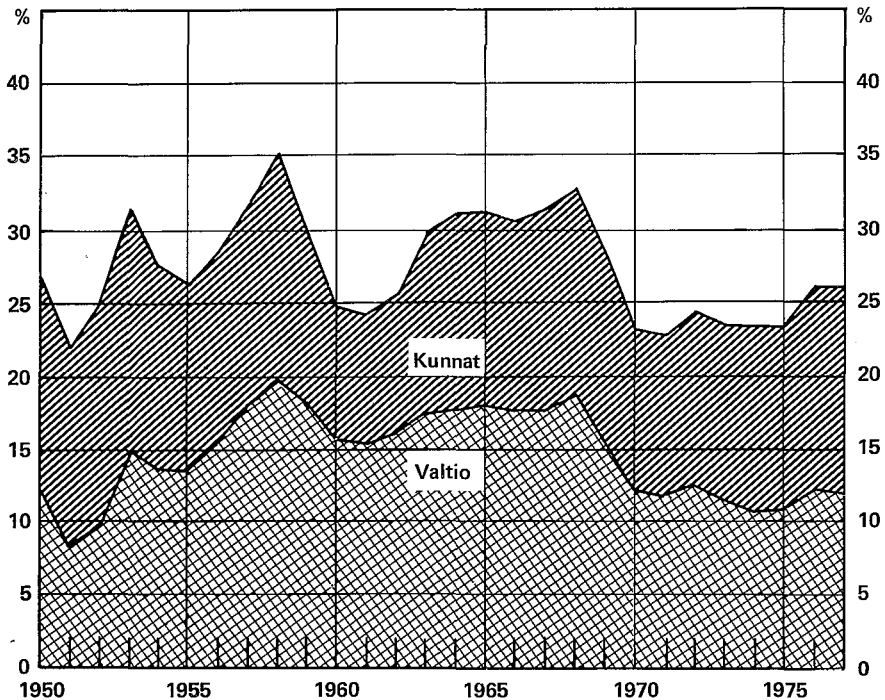


Kuvio 4.

JULKISEN SEKTORIN KULUTUSMENOT KÄYTTÖTARKOITUKSEN MUKAAN SUHTEES-
SA MARKKINAHINTAISEN BRUTTOKANSANTUOTTEEN ARVOON VUOSINA 1950–1977



Kuvio 5.

JULKISEN SEKTORIN BRUTTOPÄÄOMANMUODOSTUKSEN OSUUS KOKO KIINTEÄN PÄÄOMAN BRUTTOMUODOSTUKSESTA VUOSINA 1950–1977


kasvuun ovat julkisella sektorilla, kuten palvelusektorilla yleensäkin, vähäisemmät kuin teollisuudessa. Julkisella sektorilla palkkojen noususta aiheutuvat kustannuspaineet siirtyvät siten täysimääräisinä kustannuksiin. Tämä osaltaan vaikeuttaa kustannusten kontrollointia julkisten palvelujen tuotannossa. Kiintein hinnoin lasketun julkisen kulutuksen BKT-osuus on koko tarkasteluperiodin ajan pysytellyt jokseenkin muuttumattomana (taulukko 2). Valtion osuus on ehkä hieman laskenut ja kuntien osuus kasvanut.

Taulukko 2. Julkisen kulutuksen BKT-osuudet (%) käyvin ja kiintein hinnoin (1964=100) vuosina 1950 - 1977

	käyvin hinnoin				kiintein hinnoin			
	1950	1960	1970	1977	1950	1960	1970	1977
valtio	5.9	5.6	6.7	7.5	7.2	5.9	6.1	6.2
kunnat	5.7	7.0	9.1	12.8	7.5	7.7	8.2	10.5
koko julkinen sektori	11.6	12.6	15.8	20.3	14.7	13.6	14.3	16.7

Tiettyyn määrään asti julkiset kulutus- ja investointimenot ovat talouden toimintakyvyn kannalta välttämättömiä. Se, mikä katsotaan välttämättömäksi, riippuu yhteiskunnassa vallitsevista arvostuksista sekä kansantalouden kunkinhetkisestä kehitysvaiheesta. Koulutus- ja terveydenhoitomenoja voidaan pitää investointeina inhimilliseen pääomaan. Liikennettä ja tietoliikennettä palvelevat infrarakenneinvestoinnit ovat puolestaan välttämättömiä talouden tehokkaan toiminnan kannalta.¹

Julkisten menojen kontrollointi on ongelmallista mm. sen takia, että yleisön on vaikea suhteuttaa palvelujen lisäämistä koskevia vaatimuksiaan niistä aiheutuviin kustannuksiin. Syynä on se, että palveluksista saadut hyödyt ovat asianomaisten kohderyhmien kannalta hyvin konkreettiset, mutta kustannukset jakautuvat kaikkien veronmaksajien kesken. Tämä piirre voi johtaa julkisen sektorin liialliseen paisumiseen.

1. Vrt. OECD (1978), s. 8.

Hyödykkeisiin liittyvät ominaisuudet määräävät pitkälle sen, millaisten hyödykkeiden tarjonta on allokaation tehokkuuden kannalta edullisempaa hoitaa julkisen sektorin toimesta kuin markkinavoimien ohjauksessa yksityisen sektorin toimesta. Julkisen sektorin menoja käsittelevässä teoreettisessa kirjallisuudessa hyödykkeet yleensä jaetaan niihin liittyvien ominaisuuksien perusteella markkinahyödykkeisiin (private goods) ja kollektiivihyödykkeisiin (public goods). Kollektiivihyödykkeille on ominaista tarjonnan jakamattomuus (jointness of supply), mikä tarkoittaa sitä, ettei yhden yksilön kulutus vähennä kenenkään muun yhteisön jäsenen mahdollisuutta kuluttaa samaa hyödykettä.¹ Kun tällaista hyödykettä tuotetaan, niin se on kaikkien yhteisön jäsenten ulottuvilla siitä riippumatta, millaisella osuudella kukin osallistuu kustannusten kattamiseen. Jos kollektiivihyödykkeiden tuotannon annettaisiin määräytyä pelkästään markkinavoimien toimesta, jäisi niiden tarjonta riittämättömäksi. Tämän vuoksi niiden tuotamisen katsotaan kuuluvan julkiselle sektorille.

Käytännössä kuitenkin vain pientä osaa julkisista kulutus- ja investointimenoista voidaan pitää puhtaina kollektiivihyödykkeinä, joita olisivat lähinnä yleisen hallinnon sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ylläpitämisestä aiheutuvat menot. Kuitenkin myös muihin julkisen sektorin tarjoamiin hyödykkeisiin ja palveluihin, vaikka ne eivät täytäkään kollektiivi-

1. Kollektiivihyödykkeen käsitteen esitti ensimmäisenä P.A. Samuelson (1954).

hyödykkeelle asetettuja kriteereitä, liittyy yleensä runsaasti ulkoisia välillisesti ilmeneviä hyötyvaikutuksia. Niillä on siten sekä kollektiivi- että markkinahyödykkeiden piirteitä. Tämän vuoksi niiden hinnoittelu alle tuotantokustannusten on myös allokaation kannalta suotavaa.^{1,2}

Kaksi julkisen kulutuksen nopeimmin kasvanutta erää on ollut opetus- ja terveydenhoitomenot (ks. kuvio 4). Niiden tarjonnan ilmaislunteisuudella on mm. seuraavia resurssien allokaatioon liittyviä hyötyvaikutuksia. Koulutuspalveluissa eivät varallisuus ja muut taloudelliset taustatekijät estä koulutuksen saantia. Eriasteisen koulutuksen saanti on riippuvaista yksilöiden kyvyistä ja taipumuksista, kuten inhimillisten voimavarojen käytön tehokkuus edellyttääkin. Myös kaikille annettavan vähimmäiskoulutuksen taso voidaan pitää riittävän korkeana, mikä lisää työvoiman tuottavuutta ja kykyä sopeutua muuttuviin tuotanto-olosuhteisiin. Nopea tekninen kehitys ja kiristynyt kansainvälinen kilpailu ovat korostaneet työvoiman laadun merkitystä. Myös terveydenhoidon ilmaisupalveluilla on positiivinen vaikutus työvoiman tuottavuuteen, koska budjetti-rajotus ei ole esteenä terveydenhoitopalvelujen käytölle.

1. Julkisen sektorin ilmaisupalvelutuotannon ohella tämä voi tapahtua subventoimalla yksityisen sektorin tuotantoa.

2. Siitä, että tällaisen toiminnan rahoitus tapahtuu palvelusten käyttäjiltä suoraan perittävien maksujen sijasta verotuksen kautta, aiheutuu kuitenkin toisentyypistä tehottomuutta. Kirjallisuudessa tämä tunnetaan verotuksen aiheuttamana lisärasituksena (excess burden of taxation). Ks. esim. Neil M. Singer (1976), s. 182 - 184.

4. SIIRTOMENOT

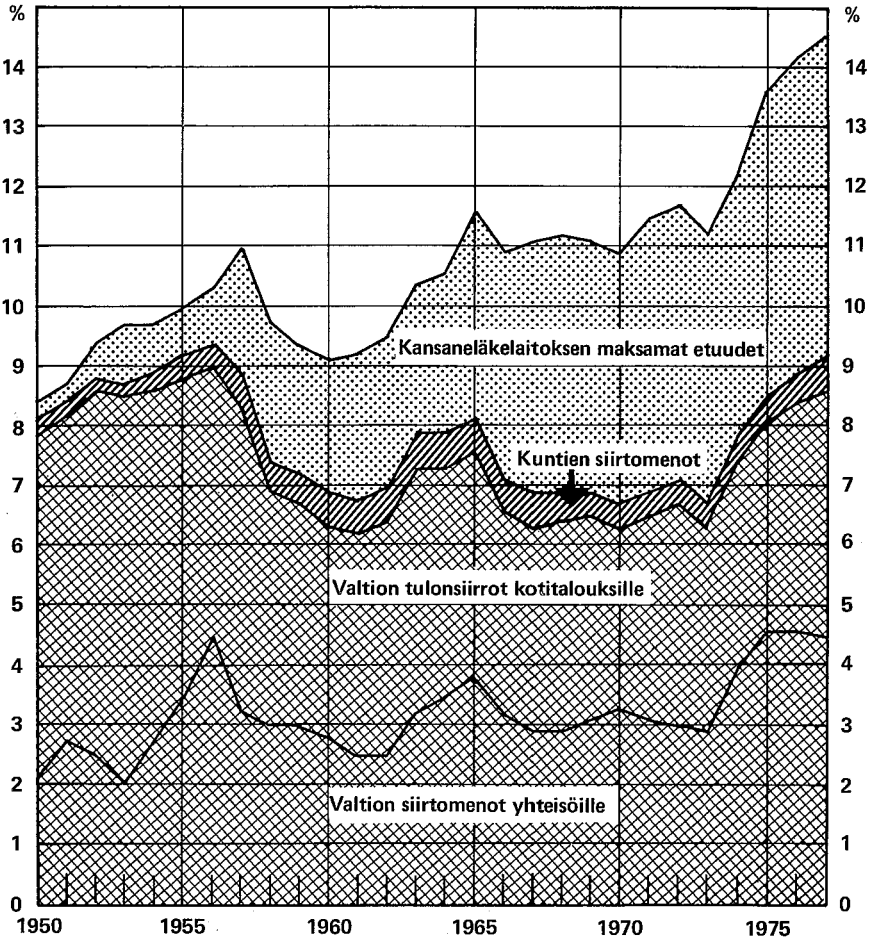
Siirtomenojen BKT-osuus on noussut vuodesta 1950 vuoteen 1977 8.5 prosentista 14.6 prosenttiin (ks. kuvio 6). Antajaryhmittäinen (valtio, kunnat, Kansaneläkelaitos) tarkastelu osoittaa kuitenkin, että valtion siirtomenojen BKT-osuus on jonkin verran laskenut, mikä on aiheutunut valtion kotitalouksille antamien tulonsiirtojen supistumisesta. Sen sijaan elinkeinosten saamien tukipalkkioiden osuus on tarkasteluperiodin viimeisinä vuosina kasvanut nopeasti, mikä on nostanut valtion yksityiselle sektorille myöntämien siirtomenojen BKT-osuuden lähes samalle tasolle kuin 1950-luvun alussa.

Kuntien siirtomenot ovat suurimmaksi osaksi tulonsiirtoja kotitalouksille. Ne ovat koko tarkasteluperiodin ajan olleet vähäisiä.¹ Niiden osuus BKT:sta on jatkuvasti ollut noin puoli prosenttia. Sen sijaan Kansaneläkelaitoksen maksamien eläkkeiden ja sairausvakuutuskorvausten osuus on kasvanut voimakkaasti. Koska ne kohdistuvat kotitaloussektoriin, on kotitaloussektorin saamien tulonsiirtojen BKT-osuus valtiolta

1. Vuonna 1977 kuntien elinkeinoille myöntämien tulonsiirtojen osuus kuntien siirtomenoista oli 11.4 %. Näitä subventioita on maksettu lähinnä yksityisille liikenteenharjoittajille paikallisliikenteen riittävän korkean palvelutason turvaamiseksi.

Kuvio 6.

**JULKISEN SEKTORIN SIIRTOMENOT YKSITYISELLE SEKTORILLE SUHTEESSA
MARKKINAHINTAISEN BRUTTOKANSANTUOTTEEN ARVOON VUOSINA
1950–1977**



saatavien tulonsiirtojen osuuden supistumisesta huolimatta jonkin verran kasvanut.

Julkisen ja yksityisen sektorin välisten tulonsiirtojen lisäksi tapahtuu myös julkisella sektorilla mittavia tulonsiirtoja (ks. taulukko 3). Pääosan niistä muodostavat valtion-avut kunnille, jotka käsittävät runsaan kolmanneksen valtion siirtomenoista.

Taulukko 3. Valtion siirtomenojen jakauma saajaryhmittäin
(kassalaskelmien mukaan)

saaja	1966	1968	1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977
kunnat	30.3	32.5	32.5	33.7	37.4	36.1	36.6	38.7	39.8
elinkeinot	28.1	24.3	29.1	27.4	24.8	31.2	34.6	31.0	28.2
kotitaloudet	29.4	29.5	28.6	32.6	32.0	28.4	25.3	26.7	28.4
Kansaneläke- laitos	11.4	10.7	9.0	4.6	3.7	2.6	1.8	1.8	1.7
erittelemättömät siirrot koti- maahan	.4	2.6	.2	.2	.2	.1	.2		
siirrot ulkomaille	.4	.4	.6	1.5	1.9	1.6	1.6	1.8	1.8
yhteensä	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
milj. mk	2958	3829	4636	5655	6525	9066	12805	14876	17071
osuus valtion kassamenoista, %	40.8	40.6	43.3	41.2	39.6	45.0	46.5	47.5	49.0

Lähde: Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta
vuosilta 1966 - 1977

Kunnille myönnettyjen valtionapujen avulla valtiovalta ohjaa kuntien palvelutuotantoa ottaen samalla huomioon kuntien erilaisen kyvyn suorittaa palvelujen tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista. Kuntien saamien valtionapujen allokatiovaikutusten tarkastelussa onkin oleellisilta osin kysymys julkisen kulutuksen allokatiovaikutuksista. Tosin myös valtionapujärjestelmän toteuttamistavalla on vaikutuksia palvelutuotannon tehokkuuteen. Tähän liittyvä problematiikka jätetään kuitenkin tämän tarkastelun ulkopuolelle.

4.1. Tulonsiirrot kotitalouksille

Kotitalouksien saamien tulonsiirtojen voidaan katsoa palvelevan lähinnä erilaisia sosiaalisia epäkohtia korjaavia tulonjakopoliittisia tavoitteita. Julkisen sektorin tehtävänä on välittää toisilta tulonsaajaryhmiltä kerätyt varat toisille tulonsaajaryhmille.¹ Lopulliset tulojen käyttöä koskevat päätökset tapahtuvat siis edelleen yksityisellä sektorilla. Tulojen käyttöä koskevat päätökset tapahtuvat vain eri talousyksiköissä.

Kotitalouksien saamia tulonsiirtoja ei voida kokonaisuudessaan pitää kotitaloussektorin sisäisinä tulonsiirtoina, sillä myös yrityssektori osallistuu sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseen. Tuotantovoimien kohdentumisen kannalta eivät työnantajien sosiaaliturvamaksujen määräytymisperusteet ole neutraalit. Koska työnantajan sosiaaliturvamaksut määräytyvät palkkojen perusteella, ovat ne yrityksille palkkoihin rinnastettavia kustannuksia ja siten nostavat työvoimapanoksen hintaa. Tämä vaikuttaa yritysten tuotantoteknologian valintaan. Työnantajan sosiaaliturvamaksuilla saattaa olla merkitystä myös investointien suuntautumisessa toisaalta pääoma- ja toisaalta työvaltaisille aloille, sillä työnantajan sosiaaliturvamaksuista aiheutuva kustannusrasitus on suhteellisesti sitä suurempi, mitä työvaltaisemmasta toimialasta on kyse.

1. Sosiaalisten tulonsiirtojen ja niistä aiheutuvien kustannusten kohtaannosta eri tuloluokissa, ks. Risto Suominen (1977).

Kun tulonsiirtojen rahoitus tapahtuu kotitaloussektorin itsensä toimesta, välittyvät tulonsiirtojen vaikutukset tuotanto-voimien käyttöön ja kohdentumiseen seuraavien kanavien kautta:

- i) hintojen
- ii) säästämisen
- iii) yksityisen kysynnän kohdentumisen ja
- iv) työvoiman tarjonnan kautta

Tulonsiirtojen rahoittamisesta aiheutuva kotitalouksien verotuksen kiristymisen saattaa lisätä palkkavaatimuksia, koska verotuksen kiristymistä ei aina osata yhdistää tulonsiirtojen (tai muiden etujen) kasvuun ja koska edut ja kustannukset eivät jakaudu samalla tavoin veronmaksajien kesken. Palkkojen kautta vaikutukset välittyvät hintoihin ja kilpailukykyyn.

Tulonsiirtojen vaikutuksesta myös kotitaloussektorin keskimääräinen säästämisaste saattaa muuttua, koska tulonsiirtoja saavien ja tulonsiirrot kustantavien väestöryhmien rajasäästämisasteet eivät normaalisti ole yhtä suuret. Muutokset kotitaloussektorin keskimääräisessä säästämisasteessa vaikuttavat puolestaan kokonaiskysynnän tasoon ja siten käytettävissä olevien työvoima-, pääoma- ym. tuotantoresurssien käyttöasteeseen.

Hinta- ja säästämisvaikutukset ovat pikemminkin lyhyen kuin pitkän aikavälin ilmiöitä. Niillä on kuitenkin myös pitkällä

aikavälillä merkitystä, sillä ne vaikuttavat tuotannon pitkän aikavälin kasvuedellytyksiin.

Yksityisen kysynnän kohdentumisen kautta syntyvien allokaatiovaikutusten suuruus on riippuvainen siitä, kuinka paljon tulonsiirtoja saavien talouksien ja tulonsiirrot kustantavien talouksien kysynnän rakenteet eroavat toisistaan. Jos myös näiden kotitalousryhmien rajatuontialttiudet eroavat, niin tulonsiirtojen vaikutuksesta kokonaiskysynnän jakautuminen kotimaisten ja tuontihyödykkeiden kesken muuttuu.

Tulonsiirtojen vaikutukset työvoiman tarjontaan voivat olla sitä lisääviä tai alentavia. Esimerkiksi eräillä perhepoliittisilla tulonsiirroilla voidaan vaikuttaa sekä työikäisen väestön määrään (syntyvyyden kasvun kautta) että työvoiman osallistumisasteeseen (erityisesti naisten osalta). Kansaneläke- ja työkyvyttömyyseläkejärjestelmien kehittyminen puolestaan vähentää työvoiman tarjontaa.¹ Sairausvakuutusjärjestelmän ja työttömyysavustusten kokonaisvaikutukset työvoiman tarjontaan ovat riippuvaisia myös kyseisten järjestelmien vaikutuksista työhalukkuuteen.²

1. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkejärjestelmän uudistuksen jälkeen vuosina 1970 - 1974 kohosi työkyvyttömyyseläkkeen saajien määrä 68000 henkeä. Lisäys vastasi vaikutukseltaan työvoiman tarjonnan supistumista 3 %. Ks. Lauri Korpelainen (1978).

2. Työttömyyskorvausjärjestelmän vaikutuksista työvoiman tarjontaan, ks. Juha Kähkönen (1979).

4.2. Tukipalkkiot elinkeinoille

Seuraavassa tarkastelu rajoitetaan vain valtion elinkeinoille antamaan tukeen, sillä kuntien elinkeinoille myöntämät subventiot ovat hyvin pienet. Esimerkiksi vuonna 1977 kuntien elinkeinoille myöntämien siirtomenojen osuus julkisen sektorin elinkeinoille myöntämistä subventioista oli vain 1.4 %.

Valtion elinkeinoille myöntämät tukipalkkiot ovat noin kolmannes valtion siirtomenoista (ks. taulukko 3). Niiden määrä on 1970-luvulla useana vuonna ylittänyt valtion kotitalouksille myöntämien tulonsiirtojen määrän. Taulukossa 4 on esitetty valtionapujen elinkeinoittainen jakauma. Siitä havaitaan, että suurin osa elinkeinojen saamista tukipalkkioista on suuntautunut maatalouteen, joskin vuoden 1972 jälkeen maatalouden osuus subventioista on tuntuvasti laskenut. Maatalouden saaman tuen osuus valtion kokonaismenoista ei kuitenkaan ole supistunut, vaan muiden elinkeinojen saama tuki on kasvanut selvästi valtion kokonaismenoja nopeammin.

Valtion tukipalkkiot elinkeinoille ovat allokaatiopolitiikan kannalta keskeisin tulonsiirtoerä, koska ne vaikuttavat suhteellisiin hintoihin.

1. Työttömyyskorvausjärjestelmän vaikutuksista työvoiman tarjontaan, ks. Juha Kähkönen (1979).

Taulukko 4. Valtion elinkeinoille antamien subventioiden prosenttinen jakautuminen elinkeinoittain vuosina 1965 - 1976¹

	1965	1967	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
maatalous	83	85	87	87	85	85	81	75	64	66	70
- hintatuki	70	72	73	71	72	72	64	66	48	54	55
- muu	13	13	14	16	13	13	17	9	16	12	15
metsätalous	3	4	6	5	5	5	5	4	4	4	4
teollisuus ja viennin edistäminen	1	2	2	2	2	3	8	10	13	17	14
- K-takuukorvaukset	0	1	0	0	0	1	3	5	9	11	7
- teollisuuden muu tuki	1	1	2	2	2	2	5	5	4	6	7
muut elinkeinot	12	9	5	6	7	7	6	11	19	13	12
yhteensä	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
milj. mk	785	866	1102	1350	1344	1552	1620	2831	4435	4614	4823
osuus valtion kassamenoista, %	12	11	11	13	11	11	10	14	16	15	14

1. Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1965 - 1976.

Kasvu- ja rakennepolitiikan kannalta subventioita voidaan perustella mm. seuraavilla näkökohdilla:

- i) kun tuotantoon liittyy runsaasti ulkoisia hyötyvaikutuksia, mutta ilman subventioita tuotanto olisi liiketaloudellisesti kannattamatonta;
- ii) kun uutta teollisuutta halutaan kasvuvaiheessa suojata kilpailulta (infant-industry-argumentti);
- iii) kun eräiden elintärkeiden alojen tuotantokyky (maatalous, energiatuotanto) halutaan säilyttää riittävän hyvänä (omavaraisuustavoite).

4.2.1. Tukipalkkiot maataloudelle

Luonnonolosuhteet ovat Suomessa maataloustuotannolle vaikeamat kuin yleensä kilpailijamaissa. Tämän vuoksi on maataloustuotannon ja maatalousyrittäjätalouksien tulotason pitäminen riittävän korkealla tasolla johtanut hyvin mittavaan maatalouden tukijärjestelmään (ks. taulukot 4 ja 5).

Maatalouden saamasta tuesta 80 - 90 % on annettu hintatukena. Osa maatalouden hintatuesta on maksettu suoraan tuottajille kuluttajahintojen alentamiseksi ja ylituotannon markkinoimiseksi ulkomaille. Toisaalta eräiden maataloustarvikkeiden, kuten väkilannoitteiden, hinnat on tukipalkkioiden avulla pidetty alhaisina. Muita hintatuen muotoja ovat olleet mm. viljelmäkoon mukaan maksettava hintapoliittinen tuki sekä alueittainen hintapoliittinen tuki. Maatalouden saamaan muuhun tukeen sisältyvät mm. pellonvarauskorvaukset (taulukko 5).

Taulukko 5. Maatalouden saaman tuen prosenttijakauma tukimuodoittain vuosina 1967 - 1977¹

	vienti- tuki, %	muu hinta- tuki, %	muu tuki, %	yhteensä %	milj. mk
1967	25	60	15	100	755
1968	27	61	12	100	803
1969	29	55	16	100	965
1970	37	45	18	100	1179
1971	35	50	15	100	1144
1972	33	52	15	100	1313
1973	28	51	21	100	1314
1974	25	63	12	100	2139
1975	16	60	24	100	2825
1976	29	53	18	100	3076
1977	38	41	21	100	3386

Maatalouden tukipolitiikalla pyritään kolmeen osatavoitteen: tulo-, tuotanto- ja tehokkuustavoitteen. Tulotavoitteena on viljelijäväestön tulotason pitäminen muiden tulonsaajaryhmien ansiokehityksen mukana. Useimpien peruselintarvikkeiden tuotantotavoitteeksi on asetettu täydellinen omavaraisuus siten ymmärrettynä, että kotimaisen tuotannon tulisi vastata kotimaista kulutusta. Tehokkuustavoitteena on saada haluttu tuotanto minimiresurssein.

Maatalouspolitiikka on käytännössä ehkä liiaksikin keskittynyt maatalouden ylituotannon markkinointiin ja rahoitukseen liit-

1. Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta.

tyviin lyhyen aikavälin ongelmiin sekä taisteluun tulonjako-osuuksista.¹ Tuotanto- ja tehokkuustavoitteiden kannalta harjoitettuun maatalouspolitiikkaan on liittynyt seuraavia ongelmia:

- i) Maatalousyrittäjien tuotteistaan saamat hinnat eivät ole heijastaneet kysynnän ja tarjonnan vaihteluja, vaan ne ovat tyypillisesti olleet institutionaalisesti asetettuja. Markkinoilla, joilla hinnat eivät joustu, on kysynnän ja tarjonnan tasapaino saavutettavissa vain määräsopeutuksen kautta. Maataloustuotteiden markkinoilla on tasapainon saavuttaminen kuitenkin myös määräsopeutuksen kautta ollut estynyt, sillä määräsopeutukseen motivoivat tekijät ovat puuttuneet. Tämä on johtunut siitä, ettei tuotteiden markkinointi ole ollut maatalousyrittäjien huolena, vaan ylituotantotilanteessa valtio on hoitanut ja pääasiassa myös kustantanut tuotteiden markkinoinnin ulkomaille. Maatalousyrittäjät ovat siten myös ylituotantotilanteissa voineet kasvattaa tulojaan tuotantoa lisäämällä.
- ii) Hintatuen rakenne ei ole heijastanut suhteellisen edun periaatetta siinä määrin kuin asetettujen omavaraisuustavoitteiden puitteissa olisi ollut mahdollista,² sillä

1. Vrt. Heikki Haavisto (1977), Samuli Suomela (1977) ja Pertti Parmanne (1977).

2. Mahdollisuudet suhteellisen edun periaatteen soveltamiseen maataloustuotannon ohjauksessa lisääntyisivät nykyisestään, jos omavaraisuustavoite asetettaisiin huoltokyvyn pohjalta. Tällöin tavoitteet määritetään siten, että elintarvikehuolto voidaan hoitaa myös kriisitilanteessa maan rajojen sulkeutessa. Tuotannon rakenteen ei siten normaalioloissa tarvitse vastata kulutuksen rakennetta. Ks. lähemmin O. Guldbrandsen - A. Lindbeck (1973).

tuotekohtaisiin hintatuen suuruuksiin ovat vaikuttaneet tuotantopoliittisten tavoitteiden ohella myös muut tavoitteet, kuten pienviljelijätalouksien tulotason turvaamispyrkimykset. Tämän takia on ylituotantoa usein ollut sellaisissa tuotteissa, joiden vientihinta tuotantokustannuksiin nähden ei ole ollut suhteellisesti edullisin.

- iii) Tyypillinen tila, jonka mukaan hintatuki joudutaan mitoittamaan, on ilmeisesti pientilavaltaisuuden takia ollut tuotannon tehokkuuden kannalta liian pieni. Hintatuki on siten voinut hidastaa maatalouden rakennemuutosta kohti tehokkaampia tuotantoyksiköitä.
- iv) Hintatuen takia tehokkaasti järjestetyn, suurtuotantoperiaatteella toimivan tuotantoyksikön liiketaloudellinen kannattavuus on eräiden maataloustuotteiden osalta tullut niin hyväksi, että se on houkutelut tuotantorresursseja maatalouden ulkopuolelta maatalouteen.¹

On kuitenkin todettava, ettei maatalouspolitiikan liikkumavara ole viime vuosikymmeninä ollut kovin suuri. Harjoitetusta tukipolitiikasta huolimatta on maatalousyrittäjätalouksien tulotaso pienillä tiloilla, jollaisia suurin osa maatiloista on, pysynyt selvästi muiden tulonsaajaryhmien alapuolella.

1. Näin on käynyt esim. kananmunien ja sianlihan tuotannossa, koska niiden tuotanto on helpoimmin kehitettävissä suurtuotannoksi. Ks. esim. Samuli Suomela (1977). Tätä epäkohtaa on pyritty korjaamaan siten, että tiettyä kokoa suurempien tuotantoyksiköiden perustaminen on kielletty ja/tai niiden tuotannosta peritään markkinointimaksua. Nämä toimenpiteet jarruttavat kuitenkin samalla myös maatalouden sisäistä rakennerrationalisointia.

Osaltaan tämä on aiheuttanut maatalousväestön laajamittaisen siirtymisen maatalouden piiristä muihin elinkeinoihin.¹

Maataloudessa työskentelevän väestön määrän tuntuvasta supistumisesta huolimatta ei tilakoko kuitenkaan ole merkittävästi kasvanut eikä kokonaispeltopinta-ala laskenut. Tehokkuustavoitteen korostaminen, kuten esimerkiksi toimenpiteet tilakoon suurentamiseksi, olisi ilmeisesti vain pahentanut yli-tuotanto-ongelmia ja nopeuttanut työvoiman hakeutumista maataloudesta muihin elinkeinoihin sekä samalla lisännyt muutto-liikkeeseen liittyneitä jo muutenkin vaikeita sosiaalisia ym. tasapainottomuusongelmia.

Tulevan maatalouspolitiikan liikkumavaraa lisännee kuitenkin se, että edellä mainittu väestön siirtymisprosessi on jo pääosaltaan toteutunut.

4.2.2. Muille elinkeinoille myönnetyt tukipalkkiot

Valtion antamat suorat subventiot elinkeinoille ovat jääneet melko vähäisiksi maatalouden saamaan tukeen verrattuna. Vuoteen 1973 asti näiden subventioiden osuus valtion kokonaismenoista oli alle 2 %. Sen jälkeen se on kaksinkertaistunut (taulukko 6). Syynä tähän on lähinnä ollut vientitakuurahastosta maksettujen K-takuukorvauksien (ks. lähemmin taulukot 4 ja 19) erittäin voimakas kasvu.

1. Vuodesta 1950 vuoteen 1977 mennessä maataloudessa työskentelevän työvoiman osuus koko työvoimasta laski 40 prosentista 10 prosenttiin.

Taulukko 6. Muille elinkeinoille kuin maataloudelle myönnetyt tukipalkkiot vuosina 1969 - 1977, milj. mk

	metsä- talous	teolli- suus ja viennin edistä- minen	muu tuki elin- keinoil- le ¹	yhteensä	osuus valtion kassa- menoista, %
1969	64	18	55	137	1.4
1970	63	21	87	171	1.6
1971	67	30	103	200	1.7
1972	76	51	112	239	1.7
1973	89	124	93	306	1.9
1974	105	275	312	692	3.4
1975	164	596	850	1610	5.8
1976	183	769	586	1538	4.9
1977	202	689	546	1437	4.1

Lähde: Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1969 - 1975.

Metsätalouden saaman tuen osuus valtion kokonaismenoista on ollut lähes muuttumaton. Tukea on annettu pääasiassa metsänparannustöihin.

Teollisuuden saamat subventiot voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin: kehitysaluepoliittiseen tukeen, vientiä edistävään tukeen ja tutkimustoiminnan tukemiseen.

1. Vuodesta 1974 lähtien ovat elinkeinojen muuhun tukeen sisältyneet maatalouden ja muiden pienyrittäjien lomajärjestelyistä aiheutuvat menot. Vuosina 1974 - 1977 kyseiset menot olivat 38 milj. mk (1974), 111 milj. mk (1975), 157 milj. mk (1976) ja 130 milj. mk (1977).

Kehitysaluepoliittisella tuella pyritään tasoittamaan eri alueiden tuotantoedellytyksissä olevia eroja. Kun tuotannon-tekijöiden saamissa korvauksissa ei ole suuria eroja (yleinen hinta- ja korkotaso, valtakunnalliset työehtosopimukset),¹ niin ilman kehitysalueiden tukemista tuotantotoiminta keskittyisi muihin - tuotantoedellytyksiltään parempiin - osiin maata.² Tällainen kehitys aiheuttaisi monia muita tasapainotomuusilmiöitä yhteiskunnassa. Edistämällä alueellisesti tasapainoista kehitystä ovat kehitysaluepoliittiseen tukeen liittyvät hyötyvaikutukset siten luonteeltaan lähinnä ulkoisia. Osittain tuen perusteeksi soveltuu myös infant-industry-argumentti. Tukea on annettu mm. korkotukena, kehitysalueilla jalostettujen tuotteiden kuljetustukena, investointiavustuksina, tottumattoman työvoiman käytöstä yrityksille aiheutuvan haitan korvaamiseksi annettavana rahoitustukena sekä vuoden 1976 alusta lähtien käynnistys- ja koulutusavustuksina.³ Korkotuen käytöstä kehitysaluepoliittisena tukena luovuttiin kokonaan vuoden 1976 alussa, koska korkotuki laski pääoma-palvelusten hintaa ja näin edisti selvästi pääomaintensiivisen tuotannon hakeutumista kehitysalueille, joissa työvoima on runsas tuotannontekijä.

1. Alueelliset palkkaerot ovat olleet pienemmät kuin työn liikakysynnän ja tuottavuuserojen perusteella voisi olettaa. Ks. Pekka Lastikka (1974).

2. Paavo Okko (1974). On arvioitu, että kehitysaluepoliittisten ohjausparametrien vaikutuksesta investointien tuottoväätimus olisi kehitysalueiden I vyöhykkeellä 72 - 76 % ja II vyöhykkeellä 83 - 90 % Etelä-Suomen tasosta, ks. Paavo Okko (1976), s. 21 - 35.

3. Varsinaisten subventioiden ohella kehitysalueiden yrityksille on myönnetty veronhuojennuksia (vapaammat poisto-oikeudet, ylimääräiset vähennykset) ja helpotettu rahoituksen saatavuutta.

Osa vientiä edistävästä tukijärjestelmästä on syntynyt sen takia, että myös kilpailijamaissa on eräillä vientiteollisuudenaloilla vastaavatyypisiä subventiojärjestelmiä. Tästä on esimerkkinä K-takuujärjestelmä. Sitä tarkastellaan lähemmin vientitakuulaitoksen yhteydessä. Muilla vientiä edistävillä tukimuodoilla pyritään pääosaltaan auttamaan kilpailukykyisen tuotannon kehittymistä. Tällaista tukea on annettu mm. markkinointitoimenpiteiden lisäämiseksi vientinäyttelyissä ja -kampanjoissa.

Monella alalla kilpailukykyyn säilyttäminen ja parantaminen edellyttävät välttämättä tutkimus- ja tuotekehittelytoimintaa. Valtio voi siten tutkimukseen annetun tuen avulla edistää kilpailukykyisten tuotteiden ja tuotantomenetelmien kehittymistä. Valtion tutkimustoiminnalle antama tuki on suosinut erityisesti metalli-, sähkötekniistä ja kemian teollisuutta, joita on pidetty tutkimusintensiivisinä aloina. Esimerkiksi vuosina 1975 - 1976 oli näiden teollisuudenalojen osuus tutkimukseen myönnetystä tuesta noin 80 %. Tämä viittaa myös siihen, että tuki olisi samalla painottunut suuryrityksille. Innovaatioalttiuden on kuitenkin usein esitetty olevan suurinta pienessä ja keskisuuressa teollisuudessa.

Taulukosta 6 havaitaan, että elinkeinojen saaman muun tuen määrässä tapahtui vuosina 1974 ja 1975 tasosiirtymä. Kyseisinä vuosina tähän olivat pääasiallisena syynä tuontikauppa-

rahastosta maksetut sokerin ja nestemäisten polttoaineiden hinnanerokorvaukset. Niitä maksettiin 174 milj. markkaa vuonna 1974 ja 333 milj. markkaa vuonna 1975. Hinnanerokorvauksista on kuitenkin todettava, että vastaavana aikana on tuontisokerin ja nestemäisten polttoaineiden hinnanosopimusten perusteella tuontikaupparahastoon peritty lähes maksettuja korvauksia vastaava summa. Vuodesta 1974 lähtien ovat myös maatalouden ja muiden pienyrittäjien lomajärjestelyistä aiheutuneet menot kasvattaneet "elinkeinojen saama muu tuki" -erää (ks. taulukon 6 alaviitta). Tähän sisältyvät myös valtion omille liikeyrityksille, kuten Posti- ja lennätinlaitokselle sekä Valtionrautateille, maksetut korvaukset näiden alle tuotantokustannushintaan suorittamista palveluksista. Vuoteen 1973 asti nämä menot muodostivat noin 40 % muiden elinkeinojen saamasta valtionavusta. Vuoden 1974 jälkeen on tämä osuus laskenut edellä mainittujen menojen kasvun vuoksi.

4.3. Korkotuki

Korkotuki valtion rahoitustuen muotona on merkitykseltään 1960-luvun jälkipuoliskolta lähtien kasvanut nopeasti. Vuodesta 1967 lähtien on korkotuen alainen lainananto (lainakannan muutos) kehittynyt seuraavasti:

vuosi	milj. mk	osuus yleisön luotto- kannan muutoksesta, %
1967	64.2	2.8
1968	121.3	6.8
1969	180.2	5.5
1970	404.9	9.2
1971	436.9	9.4
1972	560.2	9.8
1973	525.5	5.7
1974	948.3	8.6
1975	975.9	7.4
1976	459.4	3.9
1977	430.3	3.7

Erityisen nopeaa oli korkotukea saavan luotonannon kasvu 1960- ja 1970-luvun vaihteessa. Vuosina 1976 - 1977 korkotukilainojen kasvu hidastui, mikä johtui pääasiassa opintolainojen saannin tiukkenemisestä. Korkotuen piiriin kuuluvan lainakannan osuus yleisön luottokannasta oli vuoden 1977 lopussa 5.0 %. Valtion siirtomenoista oli korkotuen osuus noin 1.5 %.

Korkotukea maksetaan useiden lakien perusteella. Valtio maksaa luotonantajalle ao. laissa luotonsaajalta perittäväksi sallittun koron ja luottolaitoksen muista samanlaisiin tarkoituksiin myöntämistä lainoista perimän koron erotuksen. Ulkomaisista lainoista sekä obligaatio- ja debentuurilainoista valtio on yleensä maksanut korkotuen suoraan luotonsaajalle. Korkotuen ohella valtio on korvannut myös muita lainoista aiheutuneita kuluja, kuten indeksikorotukset ja lainojen hoitopalkkiot sekä ulkomaisten lainojen osalta valuuttakurssitappiot.¹

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977.

Suurimmassa osassa niistä lainoista, jotka kuuluvat korkotuen piiriin, on luotonsaajilta perittävä korko asetettu kiinteäksi. Tämän vuoksi luottolaitosten korkoja muutettaessa muuttuu myös valtion subventio-osuus. Taulukon 7 mukaan vaihteli korkohyvitys vuonna 1977 saajaryhmittäin 3.2 prosentista (kiinteistö- ja liike-elämää palveleva toiminta) 10.4 prosenttiin (kaivannaistoiminta).

Vuoden 1977 lopussa oli valtion korkotuen piiriin kuuluvasta lainakannasta lähes puolet kotitalouksien luottoja, noin 10 % kuntien saamia luottoja ja runsaat 40 % elinkeinoille myönnettyjä luottoja. Kotitalouksien luotot olivat lähes kokonaan opintolainoja (vuonna 1977 niiden määrä oli 2 374 milj. markkaa). Kaivannaistoiminnan sekä sähkö-, kaasu- ja vesihuollon korkotukilainat ovat olleet etupäässä valtioenemmistöisille osakeyhtiöille myönnettyjä lainoja. Valtionyhtiöiden osuus yrityksille myönnettyjen korkotukiluottojen kannasta oli 29 %. Maksetuista korko- ja indeksihyvityksistä valtionyhtiöiden osuus vuonna 1977 oli 41 %.¹ Taulukon 7 mukaan kaikki kaivannaistoiminnan luotot ovat olleet korkotukiluottoja.²

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977.

2. Taulukon 7 mukaan ovat kaivannaistoiminnan korkotukiluotot vuoden 1977 lopussa olleet suuremmat kuin toimialan koko luottokanta. Taulukon perustana olevat tilastolähteet (Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977 ja Luottokantatilasto) eivät ainakaan tässä suhteessa ole keskenään täysin konsistentteja.

Taulukko 7. Valtion korkotukilainojen ja korkotuen jakautuminen
lainansaajasektoreittain vuonna 1977¹

saajasektori	lainapääoma 31.12.1977		osuus sektorin laina- pää- omasta	korko- hyvitys	keski- määr. korko- hyvitys ²
	milj. mk	%	%	milj. mk	%
maa-, metsä- ja kala- talous, metsästys	315.2	6.2	4.8	14.6	4.6
kaivannaistoiminta	232.8	4.6	111.0	24.3	10.4
tehdasteollisuus	1410.7	27.6	4.4	78.2	5.5
sähkö-, kaasu- ja vesi- huolto	84.7	1.7	2.4	4.0	4.7
kiinteistö- ja liike-elämää palveleva toiminta	30.9	3.0	0.2	0.7	3.2
muu yritystoiminta	153.9	0.6	0.9	10.6	6.7
kunnat ja muut julkis- yhteisöt	490.6	9.6	5.7	20.1	7.6
kotitaloudet ja yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt ³	2383.8	46.7	10.5	112.6	4.7
yhteensä	5102.6	100.0	5.0 ⁴	265.1	5.7

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977 ja Luottokantatilasto.
2. Laskettu korkohyvityksen osuutena vuosien 1976 - 1977 lainakantojen keskiarvosta.
3. Elinkeinonharjoittajien kotitalouksien luotot sisältyvät elinkeinojen luottoihin.
4. Korkotukiluottojen osuus yleisön luottokannasta.

Taulukko 8. Tehdasteollisuuden korkotuen alainen lainapääoma
toimialoittain 31.12.1977

toimiala	lainapääoma		osuus
	milj. mk	%	toimialan laina- pääomasta %
työvaltaiset toimialat	614.2	43.5	3.4
30. erittelemätön	215.1	15.2	17.6
32. tekstiilit, vaatteet ja nahkatuotteet	64.9	4.6	3.5
33. puutavaran valmistus	130.7	9.3	3.9
36. savi-, lasi- ja kivituoitteet	25.9	1.8	3.4
38. metalli- ja konepajatuotteet	172.3	12.2	2.1
39. muu valmistus	5.2	0.4	1.8
pääomavaltaiset toimialat	796.6	56.5	5.7
31. elintarvikkeet, juomat ja tupakka	65.0	4.6	2.1
34. paperi ja graafinen	398.4	28.3	6.4
35. kemia	48.4	3.4	2.0
36. metallien valmistus	284.8	20.2	12.7
tehdasteollisuus	1410.7	100.0	4.4

Maa- ja metsätalouden osuus elinkeinoille myönnetyistä korkotukilainoista oli vuoden 1977 lopussa 14.4 %. Huomattava osa näistä lainoista oli myönnetty ympäristönsuojelukohteisiin. Muiden elinkeinojen (rakennustoiminta, kauppa, liikenne ja palvelukset) osuus oli 6.4 %.

Teollisuus saa lainoilleen korkotukea kehitysaluelainsäädännön sekä yleensä pienteollisuuden tukemiseksi säädettyjen lakien perusteella. Vuonna 1977 tehdasteollisuuden osuus elinkeinoille myönnettyjen korkotukiluottojen kannasta oli 63 %. Taulukossa 8 on tehdasteollisuuden saamat korkotukilainat jaettu työ- ja pääomavaltaisiin toimialoihin. Taulukon mukaan ovat korkotukilainat jonkin verran painottuneet pääomavaltaisille aloille. Pääomavaltaiten alojen (metallien valmistus sekä paperi- ja graafinen teollisuus) luottorahoituksesta on korkotukiluottojen osuus ollut selvästi suurempi kuin työvaltaisten alojen luottorahoituksesta. Tulos tuntuu yllättävältä, kun otetaan huomioon, että yrityksille myönnettyistä korkotukiluotoista lähes 70 % oli myönnetty aluepoliittisten sekä pienteollisuuden tukemiseksi säädettyjen lakien perusteella.¹

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977, s. 70.

5. VALTION JA KANSANELÄKELAITOKSEN LAINANANTO JA
VALTION MUUT FINANSSISIIJOITUKSET

5.1. Valtion lainananto

Valtion lainananto kuuluu nopeasti kasvaneiden menoerien ryhmään. Vuonna 1977 valtion suoran lainanannon osuus yleisön luottokannasta oli 16 %. Vuodesta 1967 lähtien on valtion lainananto (luottokannan muutos) kehittynyt seuraavasti:

vuosi	milj. mk	osuus yleisön laina- pääoman muutoksesta, %
1967	302.7	13.2
1968	395.1	22.3
1969	486.5	15.0
1970	486.3	11.0
1971	608.8	13.2
1972	793.3	13.9
1973	1107.8	11.9
1974	1216.8	11.0
1975	2068.6	15.6
1976	2572.9	21.9
1977	2745.2	19.7

Valtion lainananto tapahtuu sekä suoraan tulo- ja menoarvion että eräiden budjetin ulkopuolisten rahastojen kautta. Suurin osa valtion lainanannosta tapahtuu valtion lainausrahastos-

ta, johon valtion tulo- ja menoarvioon sisältyvä lainananto on keskitetty.¹ Lainausrahasto on ns. kirjanpidollinen rahasto, jonka osalta ei voida käyttää budjetin ulkopuolisiin rahastoihin verrattavia tulo- ja menokäsitteitä. Vuoden 1977 lopussa valtion lainakannasta oli 82 % myönnetty valtion lainausrahastosta.

Laina-anomusten käsittely ja myöntäminen on hajautunut eri puolille valtionhallintoa. Pääsääntöisesti lainapäätös tehdään ja lainankäyttöä valvotaan siinä ministeriössä tai keskusvirastossa, jonka hallintoalaan kyseinen laina käyttötarkoituksensa mukaan kuuluu. Poikkeuksen tässä suhteessa tekee vuonna 1975 perustettu - Postipankin yhteydessä toimiva - valtion investointirahasto. Päätökset investointirahastosta myönnettävistä lainoista tekee Postipankin lisätty hallitus. Investointirahasto muistuttaa toimintaperiaatteiltaan kehitysluottolaitoksia. Tämän vuoksi käsitellään sitä lähemmin erityisluottolaitosten yhteydessä luvussa 6.2.

Valtion lainakorko on yleensä ollut erittäin alhainen. Esimerkiksi vuonna 1977 valtion lainoistaan saama korkotuotto oli 2.7 %.² Laina-ajat ovat olleet erittäin pitkiä (ks. taulukko 9). Valtion lainausrahastosta vuosina 1971 - 1977 myönnettyistä lainoista 55 % oli yli 20 vuoden pituisia. Myös

1. Budjetin ulkopuolisia rahastoja ovat: maatalouden kehittämisrahasto, valtion viljavaraston rahasto ja valtion investointirahasto.

2. Korkotulojen prosenttiosuus vuosien 1976 ja 1977 lainakantojen keskiarvosta.

maatilatalouden kehittämisrahastosta myönnetyt lainat ovat olleet pitkäaikaisia. Niiden kuoletusajat ovat vaihdelleet 10 ja 47 vuoden välillä.¹ Pitkien laina-aikojen ja erittäin alhaisen antolainauskoron vuoksi valtion lainananto on subventioluonteista.

Taulukko 9. Valtion lainausrahastosta vuosina 1971 - 1977 myönnetyt lainat ryhmiteltyinä lainojen kuoletusaikojen mukaan²

kuoletusaika vuosina	vuosina 1971 - 1977 myönnetyt lainat, milj. mk	osuus, %
0 - 5	605.2	5.6
6 - 10	1899.2	17.5
11 - 15	1750.3	16.1
16 - 20	657.3	6.1
21 - 25	5307.0	48.9
26 - 30	235.2	2.2
31 - 35	60.5	0.6
36 - 40	6.8	0.1
41 - 45	277.0	2.5
yli 45	43.0	0.4
	10841.5	100.0

Asuntotuotanto on valtion lainanannossa selvästi suurin luototuskohde (taulukko 10). Asuntolainakannan kasvu onkin 1960-luvun jälkipuoliskolta lähtien ollut huomattavasti nopeampaa kuin valtion koko luottokannan. Taulukossa 10 kiinteistö- ja liike-elämää palvelevaan toimintaan sekä

1. Valtiontilintarjastajain kertomus vuodelta 1976.

2. Valtiontilintarkastajain kertomukset vuosilta 1976 ja 1977.

Taulukko 10. Valtion kotimainen lainananto lainansaajasektoreittain

31.12.1977¹

saajasektori	valtion suora luotto	kuntien välitt. valtion luotto	rahoi- tusl. välitt. valtion luotto	yhteensä		osuus saaja- sektorin laina- pääomasta
	milj. mk	milj. mk	milj. mk	milj. mk	%	%
maa-, metsä- ja kala- talous, metsästys	599.0	83.7	1472.9	2155.6	13.3	32.7
kaivannaistoiminta	0.4	-	13.6	14.0	0.1	6.7
tehdasteollisuus	486.8	-	821.9	1308.7	8.1	4.1
sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	499.4	-	320.8	820.2	5.1	23.6
kiinteistö- ja liike- elämää palveleva toiminta	3533.9	-	1308.3	4842.2	30.0	34.8
muu yritystoiminta	37.1	-	4.0	41.1	0.3	0.2
rahoituslaitokset	1295.6	-	-	1295.6	8.0	7.7
kunnat ja muut julkisyhteisöt	959.7	-	-	959.7	5.9	11.1
kotitaloudet ja yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt ²	776.2	3868.3	67.6	4712.1	29.2	20.7
yhteensä	8188.1	3952.0	4009.1	16149.2	100.0	
osuus yleisön luotto- kannasta, %	8.1	3.9	3.9	15.9		

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977 ja Luottokantatilasto.

2. Elinkeinoharjoittajien kotitalouksien luotot sisältyvät elinkeinojen luottoihin.

kotitalouksille myönnettyt luotot ovat lähes kokonaan arava- ja asuntoluottoja. Asuntoluottojen osuus valtion luottokannasta oli vuoden 1977 lopussa 60.4 %.¹ 1970-luvun alkupuoliskolla on valtion osalainoittaman asuinrakennustuotannon osuus koko asuinrakennustuotannosta vaihdellut 45 ja 60 prosentin välillä. Vastaavana aikana on valtion asuntolainojen osuus asuinrakennusinvestointien kokonaisrahoituksesta ollut 20 - 24 %. Valtakunnallisessa asunto-ohjelmassa vuosiksi 1976 - 1985 suositellaan, että valtion lainoittamaa tuotanto-osuutta lisättäisiin 75 - 80 prosenttiin tavoitteeksi asetettavasta asuntotuotannon määrästä.²

Maa- ja metsätalouteen myönnettyjen luottojen osuus valtion luotonannosta on asuntoluottojen ohella merkittävä. Se oli vuoden 1974 lopussa 17.5 %. Maatalouden luottokannasta muodostavat valtion luotot noin kolmasosan. Ulkoisen rahoituksen tarve on maataloudessa rationalisointipyrkimysten vuoksi jatkuvasti suuri. Nykyään pääomantarpeen painopiste on siirtymässä tilakoon suurentamiseen.

Valtion maatalouteen kohdistuvalla luotonannolla pyritään kehittämään maataloustuotannon tuottavuutta. Subventioihin verrattuna on luotonanto kuitenkin jäänyt melko vähäiseksi. Esimerkiksi vuonna 1977 sai maatalous 2 659 milj. markkaa hintatukea, joka oli yli kymmenkertainen verrattuna valtion

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977.

2. Asuntotuotantoneuvottelukunnan mietintö (1976).

Taulukko 11. Valtion tehdasteollisuudelle myöntämät lainat
toimialoittain 31.12.1977¹

toimiala	lainapääoma		osuus
	milj. mk	%	toimialan laina- pääomasta %
työvaltaiset toimialat	302.1	23.1	1.7
30. erittelemätön	56.1	4.3	1.6
32. tekstiilit, vaatteet ja nahkatuotteet	32.6	2.5	1.8
33. puutavaran valmistus	23.5	1.8	0.7
36. savi-, lasi- ja kivit tuotteet	8.6	0.7	1.1
38. metalli- ja konepajatuotteet	177.9	13.6	2.2
39. muu valmistus	3.4	0.3	1.2
pääomavaltaiset toimialat	1006.6	76.9	7.2
31. elintarvikkeet, juomat ja tupakka	13.8	1.1	0.4
34. paperi ja graafinen	444.1	33.9	7.1
35. kemia	123.8	9.4	5.1
37. metallien valmistus	424.9	32.5	19.0
tehdasteollisuus	1308.7	100.0	4.1

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977.

maa- ja metsätaloudelle myöntämiin lainoihin (224 milj. markkaa) vuonna 1977.

Valtion merkitys teollisuuden rahoittajana on viime vuosina voimakkaasti kasvanut. Vuodesta 1975 vuoteen 1977 valtion tehdasteollisuudelle myöntämien luottojen kanta kolminkertaistui. Valtion luottojen kannasta tehdasteollisuuden osuus nousi samana aikana 4 prosentista 8.1 prosenttiin. Suurin osa tehdasteollisuuden rahoitusosuuden kasvusta on peräisin valtion investointirahastosta (ks. luku 6.2). Valtion merkitystä teollisuuden luotottajana lisää se, että suurin osa valtion rahoituslaitoksille myöntämistä luotoista välittyy tehdasteollisuuteen. Vuonna 1977 rahoituslaitoksille annettujen luottojen osuus valtion koko luottokannasta oli 8 %.

Taulukon 11 mukaan valtion tehdasteollisuudelle myöntämät luotot ovat painottuneet voimakkaasti pääomavaltaisille aloille. Vuoden 1977 lopussa työvaltaisten alojen osuus valtion teollisuusluotoista oli noin 23 % ja pääomavalttaisten noin 77 %. Samana ajankohtana oli valtion luottojen osuus työvaltaisten alojen koko luottorahoituksesta 1.7 %. Pääomavaltaisilla aloilla vastaava osuus oli 7.2 %. Erityisen korkea valtion luottorahoituksen osuus on ollut metallien valmistuksessa.

Huomattava osa valtion luotoista teollisuudelle on annettu valtioenemmistöisille teollisuusyhtiöille. Esimerkiksi vuoden

1977 lopussa oli valtioenemmistöisten teollisuusyhtiöiden osuus valtion teollisuudelle myöntämien luottojen määrästä noin 35 %.¹ Useimmat valtioenemmistöiset teollisuusyritykset toimivat pääomavaltaisilla aloilla (vrt. luku 5.3), mikä osittain selittänee valtion luotonannon painottumisen pääomavaltaisille aloille.

5.2. Kansaneläkelaitoksen sijoitustoiminta

Vuoteen 1957 asti Kansaneläkelaitoksen toiminta muistutti pitkälle normaalia vakuutustoimintaa. Vakuutusmaksut talletettiin henkilökohtaisille tileille.² Suurin osa näin kertyneistä varoista talletettiin rahastoihin, joista ne edelleen sijoitettiin tuottaviin kohteisiin. Vuoden 1957 uudistuksessa järjestelmän rahoitus muutettiin veroperusteiseksi. Toiminnan rahoituksessa omaisuudesta saatavan tuoton merkitys väheni. Rahastojen ensisijaiseksi tehtäväksi tuli järjestelmän maksuvalmiuden ylläpitäminen. Jatkovaa tarvetta rahastojen kasvattamiseen ei enää ollut. Vuonna 1961 annetun kansaneläkelain muutoksen mukaan on eläkejärjestelmään viisivuotisjakson aikana kertynyt ylijäämä jakson päätyttyä käytettävä eläkkeiden perusosien korotuksiin. Tämän vuoksi rahastot ja samalla Kansaneläkelaitoksen sijoituskanta jatkuvasti supistui vuosina 1965 - 1973, minkä jälkeen sijoituskanta on uudelleen alkanut kasvaa (taulukko 12). Vuoden 1977 lopussa oli Kansaneläkelaitoksen osuus yleisön luottokannasta 2.1 %.

1. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1977.

2. Ks. Seppo Kostiainen (1971).

Taulukko 12. Kansaneläkelaitoksen sijoituskanta vuosina
1963 - 1977, milj. mk

	sijoitus- kanta ¹	luotto- kanta ²	pitkä- aikaiset luotot ³	lyhyt- aikaiset luotot ¹
1963	1232	1101	1101	-
1964	1384	1229	1229	-
1965	1509	1363	1363	-
1966	1483	1342	1342	-
1967	1466	1329	1329	-
1968	1423	1289	1249	40
1969	1367	1243	1209	34
1970	1342	1223	1185	38
1971	1256	1146	1129	17
1972	1175	1073	1036	37
1973	1194	1089	1028	61
1974	1183	1075	1061	14
1975	1206	1078	1010	68
1976	1705	1556	1010	546
1977	2420	2265	1243	1022

1. Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja.

2. Luottokantatilasto.

3. Laskettu koko luottokannan (Luottokantatilasto) ja lyhyt-
aikaisten luottojen kannan (KELAN tilastollinen vuosikirja)
erotuksena. Valtiovarain hoitoa ja tilaa (1977) koskevan
hallituksen kertomuksen mukaan KELAN lyhytaikaisten luotto-
jen kannan kasvu oli 630 milj. mk vuonna 1976 ja 838 milj.
mk vuonna 1977 eli pitkäaikaisten luottojen kanta on molempi-
na vuosina (taulukosta 12 poiketen) edelleen pienentynyt.

Taulukko 13. Kansaneläkelaitoksen lainananto lainansaaja-
sektoreittain 31.12.1977¹

saajasektori	lainapääoma		osuus
	milj. mk	%	saaja- sektorin laina- pääomasta %
maa-, metsä- ja kalatalous, metsästys	5.8	0.3	0.3
kaivannaistoiminta	109.1	4.8	52.0
tehdasteollisuus	1090.2	48.1	3.4
sähkö-, kaasu-, vesihuolto	599.1	26.4	17.3
kiinteistö- ja liike-elämää palveleva toiminta	1.4	0.1	0.0
muu yritystoiminta	251.5	11.1	1.4
valtio	100.0	4.4	8.1
kunnat ja muut julkisyhteisöt	101.3	4.5	1.2
kotitaloudet ja yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	7.4	0.3	0.4
	2265.8	100.0	

1. Luottokantatilasto.

Taulukko 14. Kansaneläkelaitoksen teollisuudelle myöntämät
lainat toimialoittain 31.12.1977¹

toimiala	lainapääoma		osuus
	milj. mk	%	toimialan laina- pääomasta %
työvaltaiset toimialat	596.5	54.7	3.3
32. tekstiilit, vaatteet ja nahkatuotteet	18.4	1.7	1.0
33. puutavaran valmistus	396.1	36.3	11.9
36. savi-, lasi- ja kivituohteet	1.6	0.2	0.2
38. metalli- ja konepajatuotteet	173.6	15.9	2.1
39. muu valmistus	6.8	0.6	2.3
pääomavaltaiset toimialat	493.6	45.3	3.5
31. elintarvikkeet, juomat ja tupakka	101.2	9.3	3.2
34. paperi ja graafinen	207.0	19.0	3.3
35. kemia	71.0	6.5	2.9
37. metallien valmistus	114.4	10.5	5.1
teollisuus	1090.1	100.0	3.4

1. Luottokantatilasto.

Kansaneläkelaitoksen sijoitustoiminta on suurimmaksi osaksi ollut lainanantoa. Jonkin verran on myös osakesijoituksia tehty valtioonemmistöisiin osakeyhtiöihin.¹ Uusia osakesijoituksia ei kuitenkaan enää 1950-luvun jälkeen ole paljonkaan tehty.

Taulukon 13 mukaan tehdasteollisuus on saanut lähes puolet Kansaneläkelaitoksen myöntämistä luotoista. Tehdasteollisuuden luottopääomasta Kansaneläkelaitoksen luotot olivat vuoden 1977 lopussa kuitenkin vain 3.4 %. Sen sijaan kaivannais-toiminnassa sekä sähkö-, kaasu- ja vesihuollossa Kansaneläkelaitoksen rahoitusosuus on ollut merkittävä. Kansaneläkelaitoksen osuus maatalouden luototuksessa on ollut hyvin pieni ja henkilöluottoja Kansaneläkelaitos ei ole lainkaan myöntänyt.

Kansaneläkelaitoksen luotot teollisuudelle ovat jakautuneet melko tasaisesti työ- ja pääomavaltaisten alojen kesken (taulukko 14). Eri toimialojen välillä on kuitenkin huomattavia eroja. Työvaltaisilla aloilla Kansaneläkelaitoksen rahoitus on keskittynyt erityisesti puuteollisuuteen. Pääomavaltaisilla aloilla rahoitus on jakautunut tasaisemmin, mutta metallien valmistuksessa Kansaneläkelaitoksen rahoitusosuus on jonkin verran muita suurempi.

1. Kansaneläkelaitos omisti vuonna 1977 Enso-Gutzeit Oy:n osakepääomasta 14.6 %, Imatran Voima Oy:n 5.4 %, Outokumpu Oy:n 19.1 %, Valmet Oy:n 1 % ja Veitsiluoto Oy:n 11.2 %. Ks. Valtionyhtiöt 1977.

5.3. Muut finanssisijoitukset: valtioenemmistöiset osakeyhtiöt

Valtion tulo- ja menoarviossa muihin finanssisijoituksiin luetaan tonttien, maa-alueiden, rakennusten yms. lunastukset ja ostot sekä valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden osakepääoman korotukset. Seuraava tarkastelu rajoittuu valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden kautta tapahtuvaan teollisuuspolitiikkaan.

Valtionyhtiöiden osakepääoman korotuksilla on merkittävä osa valtion teollisuuspolitiikassa. Vuonna 1977 käytti valtio korotuksiin 418 milj. mk. Vuoden 1977 lopussa valtio omisti valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden osakkeita 2 788 milj. markan arvosta. Tämä määrä oli jonkin verran suurempi kuin valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden valtiolta saamien lainojen kanta, jonka suuruus samana ajankohtana oli 1 962 milj. mk.

Suomessa valtiovallan harjoittaman yritystoiminnan perinteet ulottuvat itsenäisyyden alkuvuosiin asti. Tyypillinen valtionyhtiöiden perustamistapa ei meillä, toisin kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan teollisuusvaltioissa, ole ollut vaikeuksiin joutuneiden, valtakunnallisesti merkittävien yksityisten yritysten ostaminen. Tämänkaltainen yritysten lunastaminen on meillä ollut lähinnä poikkeusluonteista.

Sotien välisenä aikana oli yhtenä keskeisenä motiivina valtionyhtiöiden perustamiselle halu turvata luonnonvarojemme (vesivoima, puu- ja malmivarat) säilyminen kotimaisissa käsissä.¹ Toisen maailmansodan jälkeen on omavaraisuusnäkökohdilla (lannoitetuotanto, öljynjalostus ja öljyyn perustuva petrokemia, terästuotanto) ollut suuri paino. Valtion mukanaolo on ollut välttämätöntä, sillä yksityiseltä sektorilta ei olisi löytynyt riittävästi riskialtista pääomaa.

Valtionyhtiöiden toiminta on hyvin pitkälle samankaltaista kuin yksityisten yhtiöiden. 1930-luvulta peräisin olevan valtionyhtiöitä koskevan lainsäädännön mukaan valtionyhtiöitä on johdettava terveiden liikeperiaatteiden mukaan pyrkien mahdollisimman hyvään kannattavuuteen. Tätä tavoitetta heijastaa myös valtionyhtiöiden organisaatiomuoto, joka tuolloin muutettiin osakeyhtiöperustalle. Sillä pyrittiin vähentämään valtionyhtiöiden haitallista riippuvuutta mm. valtiontalouden kulloisestakin tilasta.

Valtionyhtiöiden kasvu on suurelta osin ollut valtiovallan välittömän kontrollin ulkopuolella. Osaksi tämä on ollut seurausta juuri valtionyhtiöiden osakeyhtiöperusteisesta organisaatiomuodosta, joka jo sinänsä on merkinnyt sitä, että valtionyhtiöiden johdolla on ollut suhteellisen laaja

1. Unto Lund - Matti Purasjoki (1975).

päätäväältä yhtiöiden toimintaa koskevista asioista.^{1,2}

Yhtiöt ovat voineet laajentaa tai suunnata toimintaansa kokonaan uusille aloille omien kannattavuuslaskelmiensa perusteella. Valtionyhtiöiden tuotantokapasiteetin kasvu onkin pääasiassa ollut jo olemassa olleiden yritysten kasvua. Valtionyhtiöissä tehdyllä päätöksenteolla on siten ollut merkitystä koko maan teollisuuden rakenteen muovautumiselle.

Vuosina 1970 - 1977 oli valtionyhtiöiden tuotannon jalostusarvon osuus koko teollisuuden jalostusarvosta noin 15 %.

Investointien osuus oli lähes 35 % ja työvoiman osuus noin 10 %.³ Nämä sekä taulukon 15 luvut osoittavat, että valtionyhtiöiden investoinnit ovat olleet keskimäärin erittäin pääomaintensiivisiä.

Taulukko 15. Pääomakerroin ja työpaikan keskimääräinen hinta teollisuudessa vuosina 1970 - 1977⁴

	valtion teollisuus	yksityinen teollisuus	koko teollisuus
pääomakerroin	2.9	0.8	1.2
työpaikan hinta	100	23	31

1. Ks. lähemmin A. Puumalainen (1973).

2. Viime vuosina käydyssä keskustelussa on tosin myös tarve valtionyhtiöiden toiminnan kontrollin lisäämiseen tuotu melko näkyvästi esille. Eräänä tämän keskustelun näkyvänä tuloksena voidaan pitää valtionyhtiöiden toimiston perustamista kauppa- ja teollisuusministeriöön.

3. Valtionyhtiöt vuosina 1970 - 1977.

4. H. Koskenkylä - K. Pekonen (1979), s. 57. Pääomakertoimet on laskettu käyttöomaisuuden suhteena tuotannon jalostusarvoon ja työpaikan hinta käyttöomaisuuden suhteena työntekijöiden lukumäärään. Työpaikan hinnat on esitetty indeksilukuina.

Tämä selittyy sillä, että tuotantorakenteen aukot, joita täyttämään valtionyhtiöt perustettiin, ovat sijainneet perusteollisuudessa. Toiminnan laajentaminen on puolestaan ollut luonnollista suunnata joko samalle tai olemassa olevaa toimintaa läheisesti sivuavalle alalle. Kun kuitenkin laajennushankkeet ovat suurelta osin perustuneet yritysten sisällä tehtyihin lähinnä liiketaloudellisiin kannattavuuslaskelmiin, onkin erääksi teollisuuspolitiikan keskeiseksi ongelmaksi noussut kysymys, tulisiko myös kokonaistaloudelliset näkökohdat ottaa näissä laskelmissa huomioon, ja jos ne otetaan huomioon, niin millä painolla. Kysymyksen tärkeyttä korostaa se, että valtion rahoitustuki eri muodoissaan sekä joissakin tapauksissa myös administratiiviset hintapäätökset (esim. öljyjalosteiden osalta) ovat vaikuttaneet valtionyhtiöiden kannattavuuteen ja laajentumiskykyyn.

6. VALTIOENEMMISTÖISTEN ERITYISLUOTTOLAITOSTEN LUOTONANTO

Erityisluottolaitoksia on perustettu paikkaamaan niitä puutteellisuuksia, joita normaaliin pankkitoimintaan kuuluvassa luotonannossa esiintyy. Nämä puutteellisuudet johtuvat suurelta osin rahoitusmarkkinoillemme ominaisesta koron jäykkyydestä. Pankeilla ei ole mahdollisuutta riittävässä määrin porrastaa lainankorkojaan eri hankkeiden rahoitusriskien mukaisesti. Pankkien luotonannossa ovat etusijalla olleet vakavaraiset, markkinoilla asemansa vakiinnuttaneet sekä jo aikaisemmin kiinteässä asiakassuhteessa olleet (usein suuret) yritykset. Riskialttiita kohteita ovat olleet tuotantotoimintaansa aloittavat sekä pienet nopeasti tuotantoaan laajentamaan pyrkivät yritykset. Niiden rahoitusrakenne on usein heikko ja luottojen saamiseksi vaadittavat vakuudet saattavat olla riittämättömät. Myös poikkeuksellisen suurten hankkeiden rahoittamiseen liittyvä riski on normaalia suurempi, koska pankin luotonannon riskihajonta pienenee.

Seuraavassa tarkastelu rajoittuu valtioenemmistöisiin luottolaitoksiin (Kehitysaluerahasto Oy ja Vientiluotto Oy) sekä niihin rinnastettavaan valtion investointirahastoon.

6.1. Kehitysaluerahasto Oy

Kehitysalueella toimivan yrityksen ongelmat ovat paljolti olleet juuri aloittavan yrityksen sekä pienen ja keskisuuren yrityksen ongelmia. Tältä kannalta pelkästään kehitysalueyritysten rahoittamiseen keskittyvän luottolaitoksen toiminta tulee perustelluksi.

Kehitysaluerahasto aloitti toimintansa vuonna 1971. Sen toiminta perustuu samana vuonna annettuun lakiin, joka kuuluu ns. toisiin kehitysaluelakeihin.¹ Tämän lain perustelujen mukaan rahaston toiminnalla pyritään saamaan aikaan riittävän suuri pääoman tarjonnan nettoliisäys kehitysalueilla. Rahoitus myönnetään lainoina, avustuksina sekä tietyissä erikoistapauksissa osakepääomasijoituksina tai osuusmerkintöinä.

Vuosina 1971 - 1977 Kehitysaluerahaston antamasta rahoituksesta oli 96.6 % lainoja, 1.2 % avustuksia ja 2.2 % osakepääomasijoituksia tai osuusmerkintöjä.² Rahoituksen ensisijaisina kohteina ovat olleet pienet ja keskisuuret teollisuusyritykset sekä muut työvaltaiset yritykset.

Esimerkiksi vuoden 1975 lopussa oli Kehitysaluerahaston asiakkaista yli puolet yrityksiä, joissa oli alle 20 työn-

1. Laki Kehitysaluerahasto Oy - Utvecklingsområdesfonden Ab -nimisestä osakeyhtiöstä (65/71).

2. Kehitysaluerahasto Oy:n toimintakertomukset vuosilta 1971 - 1977.

tekijää. Yli 200 työntekijän yrityksiä oli asiakaskunnasta vain noin 8 %.

Yhtiön luotonanto on perustunut valtion osakepääoman korotuksiin, valtion lainoihin sekä ulkomaisiin lainoihin. Jonkin verran on käytetty myös kotimaisia lyhytaikaisia luottoja.

Kehitysaluerahaston luottokannan kehitys vuodesta 1971 lähtien näkyy seuraavasta asetelmasta.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
KERA:n							
luottokanta							
(milj. mk)	30.2	110.7	230.0	403.0	559.8	665.7	792.3

Kehitysaluerahaston osuus yleisön luottokannasta oli vuoden 1977 lopussa 0.8 %. Yleisön luottokannan kasvusta oli vuonna 1977 Kehitysaluerahaston luottokannan kasvu 0.9 %. Vaikka em. osuudet ovat pieniä, niin niiden merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että kehitysalueiden tuotannollisten investointien rahoituksesta on Kehitysaluerahaston osuus huomattavasti suurempi.

Kaikissa Kehitysaluerahaston rahoitustukea hakevissa yrityksissä suoritetaan yritystutkimus. Mikäli hanke näyttää lupaavalta, voidaan laina myöntää, vaikka hakijalta puuttuisivat turvaavat vakuudet. Seuraavassa asetelmassa esitetään

Taulukko 16. Kehitysaluerahaston vuosina 1971 - 1977 myön-
tämät luotot toimialoittain¹

toimiala	myönnetyt lainat	
	milj. mk	%
maatalous ja kalanviljely	29.1	2.4
kaivannaistoiminta	15.0	1.2
teollisuus	960.5	80.0 100.0
työvaltaiset toimialat	704.5	73.3
tekstiilit, vaatteet ja nahka- tuotteet	161.5	16.8
puutavaran valmistus	138.7	14.4
savi-, lasi- ja kivit tuotteet	42.0	4.4
metalli- ja konepajatuotteet	338.4	35.2
muu valmistus	23.9	2.5
pääomavaltaiset toimialat	256.0	26.7
elintarvikkeiden valmistus	113.3	11.8
paperi- ja graafiset tuotteet	38.4	4.0
kemialliset, kumi- ja muovi- tuotteet	81.6	8.5
metallien valmistus	22.7	2.4
rakennustoiminta	5.1	0.4
ravitsemus- ja majoitustoiminta	103.1	8.6
liikenne	1.0	0.1
palvelukset	76.4	6.4
yhteiskunnalliset ja henkilökoht. palvelukset	10.5	0.9
yhteensä	1200.7	100.0

1. Kehitysaluerahasto Oy:n toimintakertomukset vuosilta
1971 - 1977.

Kehitysaluerahaston myöntämien lainojen vakuusjakauma markkamääräisesti laskettuna.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1971- 1977
turvaavalla vakuudella	58.2	53.0	45.5	48.0	60.5	44.6	49.5	49.5
ilman turvaavaa vakuutta	41.8	47.0	54.5	52.0	39.5	55.4	50.5	50.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Koska ilman turvaavaa vakuutta myönnettävät lainat ovat keskimääräistä pienempiä, niin lukumääräisesti runsaasti yli puolet Kehitysaluerahaston lainoista oli myönnetty ilman turvaavia vakuuksia.

Taulukossa 16 on esitetty Kehitysaluerahaston myöntämien luottojen toimialoittainen jakauma. Taulukon mukaan noin 80 % Kehitysaluerahaston luotoista on ollut tehdasteollisuudelle myönnettyjä luottoja. Luotonanto on painottunut selvästi työvaltaisille aloille, sillä niille oli myönnetty 73.3 % Kehitysaluerahaston teollisuusluotoista. Metall- ja konepajateollisuuden luottojen osuus on ollut erityisen suuri (noin 35 %). Teollisuuden jälkeen on Kehitysaluerahasto myöntänyt eniten luottoja ravitsemus- ja majoitustoimintaan. Vuodesta 1974 lähtien ovat myös teollisuuskylät kohonneet merkittäväksi Kehitysaluerahaston rahoituskohteeksi (sisältyvät taulukossa 16 palveluksiin).

6.2. Valtion investointirahasto

Valtion investointirahaston perustamiseen vaikuttivat myös valtion suuret kassaylijäämät 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa. Yhdeksi vaihtoehdoksi kassaylijäämien kanavoimisessa järkeviin kohteisiin nähtiin budjetin ulkopuolisen investointirahaston perustaminen.

Investointirahasto perustettiin vuonna 1975 ja sitä hoitaa valtiovarainministeriön alaisena valtiokonttori. Investointirahastosta myönnetään lainat Postipankin välityksellä ja vastuulla. Poikkeustapauksessa laina voidaan myöntää investointirahaston vastuulla. Investointirahastoon kuuluvat ne varat, jotka valtion tulo- ja menoarviossa siihen siirretään, (vuonna 1975 investointirahastoon siirrettiin 500 milj. markkaa) ja rahaston toiminnasta kertyvät varat. Investointirahaston toimintaa varten voidaan ottaa myös ulkomaista lainaa. Lainan ottamisesta päättää valtioneuvosto.

Investointirahastosta annetun lain mukaan rahastosta myönnetään lainoja yrityksille taloudellista kasvua tasapuolisesti edistävien, kansainvälistä kilpailukykyä parantavien tai työllisyyden turvaamiseksi ja tulotason parantamiseksi tarpeellisten tuotannollisten investointien rahoittamiseksi.¹ Valtioneuvosto antaa yleisohjeet lainojen myöntämisessä

1. Laki valtion investointirahastosta (74/75).

noudatettavista ehdoista ja vahvistaa rahaston varojen vuotuisen sijoitussuunnitelman.

Lainaehdoissa on pyritty ottamaan huomioon myös kehitysaluepoliittiset näkökohdat. Lainaehtoja on porrastettu, jotta kehitysalueiden investointien toteuttamismahdollisuudet paransivat ja halukkuus investoida kehitysalueille lisääntyisi.

Myöntäessään luottoja kehitysalueille toimii investointirahasto yhteistyössä Kehitysalue-rahaston kanssa. Toimintaperiaatteensa mukaan Kehitysalue-rahasto rahoittaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä, investointirahasto taas rahoittaa suurempia projekteja.

Varsinaisen toimintansa investointirahasto aloitti 1.8.1975. Vuosina 1975 - 1977 lainoja myönnettiin yhteensä 1 134 milj. markkaa, josta 40 milj. markkaa oli pienteollisuuslainoja.¹ Mainittakoon, että Kehitysalue-rahasto myönsi vastaavana aikana luottoja 630 milj. markkaa. Lähes kaikki lainat myönnettiin Postipankin vastuulla. Investointirahaston vastuulla ja ilman turvaavia vakuuksia myönnettiin näinä vuosina lainoja vain 13.4 milj. markkaa. Lainojen jakauma toimialoittain on esitetty taulukossa 17.

1. Kertomukset valtion investointirahaston toiminnasta vuosina 1975 - 1977.

Taulukko 17. Valtion investointirahaston varoista vuosina 1975 - 1977
myönnetyt lainat toimialoittain

toimiala	lainojen lukumäärä	myönnetyt lainat	
		milj. mk	%
kalatalous	1	0.4	0.0
kaivannaistoiminta	7	27.4	2.4
tehdasteollisuus	259	760.9	67.1 100.0
työvaltaiset toimialat	157	114.5	15.1
tekstiilien valmistus	24	5.5	0.7
puutavaran valmistus	26	13.6	1.8
savi-, lasi- ja kivit tuotteet	12	6.5	0.9
metalli- ja konepajatuotteet	90	88.3	11.6
muu valmistus	5	0.6	0.1
pääomavaltaiset toimialat	102	646.4	84.9
elintarvikkeiden valmistus	18	11.5	1.5
paperi- ja graafiset tuotteet	32	319.5	42.0
kemialliset tuotteet	26	26.8	3.5
metallien valmistus	26	288.6	37.9
sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto	12	271.1	23.9
rakennustoiminta	6	1.7	0.2
erittelemätön elinkeinotoiminta	4	72.9	6.4
yhteensä	289	1134.4	100.0

1. Kertomukset valtion investointirahaston toiminnasta vuosina
1975 - 1977.

Investointirahaston luotonanto on keskittynyt lähinnä tehdasteollisuuteen ja sähkö-, kaasu- ja lämpöhuoltoon. Investointirahastosta teollisuudelle myönnetyt lainat ovat painottuneet pääomavaltaisille aloille vielä selvemmin kuin valtion teollisuudelle myöntämä luotonanto kokonaisuudessaan (vrt. taulukko 11). Teollisuudelle myönnettyistä luotoista 85 % on suuntautunut pääomavaltaisille aloille (lähinnä paperi- ja graafisten tuotteiden sekä metallien valmistukseen). Lainojen lukumäärästä on kuitenkin noin 61 % myönnetty työvaltaisille aloille eli lukumääräisesti jonkin verran enemmän kuin pääomavaltaisille aloille. Työvaltaiseen tuotantoon suuntautunut luotonanto on annettu pääasiassa metalli- ja konepajateollisuudelle, jonka osuus teollisuudelle myönnettyistä luotoista oli 11.6 %.

6.3. Suomen Vientiluotto Oy¹

Suomen Vientiluotto Oy on luotto-osakeyhtiö, joka perustettiin vuonna 1956. Vuonna 1962 suoritettiin uudelleenorganisointi, jossa siitä tuli valtioenemmistöinen osakeyhtiö. Suomen Vientiluotto Oy:n tarkoituksena on edistää teollisuustuotteiden vientiä rahoittamalla ulkomaisille ostajille annettuja vientiluottoja sekä, varsinkin pitkäaikaisten tavaratoimitusten yhteydessä, valmistusaikaisia rakennuskustannuksia. Varsinaisen tavaraviennin ohella yhtiö rahoittaa myös ulkomailla suoritettavia suunnittelu- ym. töitä.

1. Tässä esitettyä tarkemmin on Vientiluotto Oy:n toimintaa tarkastellut Tom Nordman (1980).

Yhtiö voi osallistua myös ulkomaille tapahtuvan viennin luonteisten leasing-toimitusten rahoittamiseen. Vuoden 1977 lopulla yhtiön toimialan määrittelyä muutettiin siten, että yhtiöllä on aikaisempaa paremmat edellytykset tyydyttää myös sekä palvelusten että tiedon ja taidon vientiin liittyvää rahoitustarvetta.¹

Yhtiön toimintaa rahoittavat valtio, Suomen Pankki ja osakasliikepankit merkitsemällä yhtiön liikkeelle laskemia vastuudebentuureja sovitun ohjelman mukaisesti. Lisäksi yhtiö hankkii varoja kotimaisilta ja kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta.

Yhtiön myöntämät luotot ovat kuoletuslainoja, jotka yleensä kattavat noin 70 - 85 % viejän ulkomaiselle ostajalle antaman luoton rahoitustarpeesta tai 60 - 70 % kauppahinnasta. Luoton laina-aika ja kuoletusohjelmat ovat yleensä samat kuin rahoitettavan vientiluoton. Luottoaika on vähintään 9 kuukautta ja enintään 8 vuotta. Koko laina-ajalle kiinteä korko vahvistetaan kussakin vientikaupassa erikseen luottolupauksen yhteydessä.

Edellytyksenä Suomen Vientiluotto Oy:n osallistumiselle rahoitukseen on, että vientituote on pääosaltaan suomalaista alkuperää. Yhtiön luotolle vaaditaan riittävät vakuudet,

1. Suomen Vientiluotto Oy, vuosikertomus 1977.

kuten esimerkiksi pankkitakaus, valtion rahoitustakuu tai kiinnitys.

Suoraan viejälle myönnettyjen vientiluottojen lisäksi Suomen Vientiluotto Oy myöntää myös ns. puiteluottoja. Puiteluotto on Vientiluotto Oy:n ostajamaan rahalaitokselle myöntämä luotto tiettyihin tavararyhmiin kuuluvien tuotteiden hankintoihin Suomesta. Puiteluottosopimuksia on solmittu lähinnä SEV-maiden ulkomaankauppapankkien kanssa. Puiteluottojen tarkoituksena on erityisesti tavaravalikoimaa lisäämällä edistää vientiä.

Vientitoimitukset, joiden rahoittamiseen Suomen Vientiluotto Oy on osallistunut, ovat käsittäneet lähinnä raskaan metalliteollisuuden tuotteita (aluksia, öljynporauslauttoja sekä puunjalostusteollisuuden koneita ja laitteita).¹ Vuonna 1977 vientiluotoin rahoitetun viennin osuus koko metalliteollisuuden viennistä oli noin 12 %. Saman vuoden lopussa oli yhtiön luottokanta 2 267 milj. markkaa. Se oli noin 2.0 % yleisön luottokannasta.

Suomen Vientiluotto Oy:n luottokannan kehitys 1970-luvulla näkyy seuraavasta asetelmasta.

1. Suomen Vientiluotto Oy:n vuosikertomukset vuosilta 1970 - 1977.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Suomen Vienti- luotto Oy:n luottokanta milj. mk	679	938	1220	1297	1517	1784	2064	2267

Luottoehdot ovat nykyisessä kansainvälisessä kilpailutilanteessa varsin ratkaisevassa asemassa. Antaessaan yrityksille mahdollisuuden tarjota tuotteitaan kilpailukykyiseen hintaan ovat vientiluotot siten samalla vaikuttaneet teollisuuden rakenteen muovautumiseen. Erityisen suuri vaikutus vientiluotoilla on ollut raskaan metalliteollisuuden kehitykseen.

7. VALTION TAKAUSTOIMINTA

Suomalaisessa rahoitusjärjestelmässä vakuudet luotonsaannin ehtoina ovat erittäin tärkeitä, koska antolainauskorko ei varioi rahoitusriskin mukaan. Etenkin pienessä ja keskisuurissa teollisuudessa juuri riittävien vakuuksien puute on usein luotonsaannin esteenä.¹ Tämä ei ole luotonannon kohdentumisen tehokkuuden kannalta myönteinen piirre.

Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että mitä suurempi merkitys vakuuksilla on luotonsaannissa, sitä suuremmat mahdollisuudet valtiolla on vaikuttaa takaustoiminnallaan luottojen ja tuotantovoimien kohdentumiseen ja näin lieventää luotonannon kohdentumisessa ilmenevää tehottomuutta. Valtion takaustoiminta käsittää valtiokonttorin hoitamat sekä Valtion-takauslaitoksen ja Vientitakuulaitoksen myöntämät takaukset.

7.1. Valtiokonttorin hoidossa olevat valtionehtaukset

Taulukossa 18 on esitetty valtiokonttorin hoidossa olevat takaukset lainansaajaryhmittäin. Näitä takauksia on annettu lähinnä opintolainoille, raha- ja luottolaitosten sekä val-

1. Ks. Veikko O. Vuorikari (1976).

Taulukko 18. Valtiokonttorin hoidossa olevat valtiontakaukset
31.12.1977¹

	kotimaisten luottojen takaukset		ulkomaisten luottojen takaukset		yhteensä	
	milj. mk	%	milj. mk	%	milj. mk	%
raha- ja luottolaitokset:	0.0	0.0	2264.2	20.1	2264.2	14.4
- Osuuspankkien Keskuspankki Oy			23.8			
- Mortgage Bank of Finland Oy			457.2			
- Suomen Teollisuus- pankki Oy			1061.5			
- Teollistamisrahasto Oy			722.5			
valtioenemmistöiset osakeyhtiöt:	1015.2	22.6	7314.8	64.9	8330.0	52.9
- valtioenemmistöiset luottolaitokset			738.7			
yksityiset yhtiöt	519.6	11.6	1684.3	15.0	2203.9	14.0
muut takaukset:	2951.8	65.8	0.8		2952.6	18.7
- opintolainat	2945.8					
yhteensä	4486.6	100.0	11264.1	100.0	15750.7	100.0
%	28.5		71.5		100.0	

1. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1977.

tioenemmistöisten osakeyhtiöiden lainoille. Vuoden 1977 lopussa valtaosa kotimaisista valtioneuvastokuisista lainoista (65.7 %) oli korkotuen piiriin kuuluvia opintolainoja. Kun myös ulkomaiset luotot otetaan huomioon, niin selvästi eniten valtioneuvastokuita olivat saaneet valtioneuvastöiset osakeyhtiöt.

Raha- ja luottolaitokset ovat saaneet valtioneuvastokuita ulkomaisille luotoilleen. Näitä takuita on annettu lähinnä kiinnitys- ja kehitysluottolaitosten lainoille. Valtioneuvastöisten luottolaitosten luotot mukaan luettuina kohoaa luottolaitosten osuus valtion takaamista ulkomaisista lainoista 27 prosenttiin. Valtiovalta ei voi suoranaisesti vaikuttaa valtion takaamien raha- ja luottolaitosten lainojen kohdentumiseen. On kuitenkin huomattava, että merkittävä osa luottolaitosten saamista valtion takaamista luotoista on annettu erityisluottolaitoksille, jotka luotonantopolitiikassaan pyrkivät erityisesti toteuttamaan rakennepoliittisia tavoitteita.

Yksityisten yhteisöjen osuus kotimaisista valtioneuvastokulainoista oli noin 12 % ja ulkomaisista 15 %. Nämä takaukset eivät olleet jakautuneet kovin monen lainansaajan kesken, vaan suurimman osan niistä muodostivat muutamat suuret valtioneuvastokulainat.

Paitsi suorien allokaatiovaikutusten kautta myös valtion takaustoiminnan ansiosta saavutetaan kansantaloudellisia säästöjä siitä syystä, että valtion takuu näyttää käytännössä helpottavan ulkomaisten lainojen ehtoja.¹ Tämä näkyy lainanhoidokustannusten kevenemisenä.

7.2. Valtiontakauslaitos

Valtiontakauslaitos on kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaisuuteen kuuluva itsenäinen laitos. Se rahoittaa toimintaansa tulo- ja menoarviosta valtiontakausrahastoon siirrettävillä varoilla ja takausmaksuista kertyvillä tuloilla. Se perustettiin vuonna 1963. Valtiontakauslaitos myöntää takauksia yritysten luottojen vakuudeksi. Takauksen saamisen edellytyksenä on, että yrityksen omat vakuudet eivät riitä hankkeeseen tarvittavan kokonaisrahoituksen järjestelyyn.² Valtiontakauslaitoksen toiminta ei perustu itsekannattavuusperiaatteelle. Vain laitoksen hallintokulut pyritään peittämään takauksista perittävillä maksuilla. Takaustoiminta ei ole kovin laajaa, sillä takausvastuu sekä nostetuista että nostamattomista luotoista oli vuoden 1977 lopussa vain 406.9 milj. markkaa.³

Valtiontakauslaitosta koskevissa laeissa annetaan yleiset puitteet myönnettävien takausten kohdentumiselle. Valtion-

1. A. Tanskanen (1974).

2. TERAKO 1978, liite 5.

3. Valtiontakauslaitoksen vuosikertomus vuodelta 1977.

takauslaitos myöntää teollisuus-, alus- ja vesiensuojelutakauksia. Niiden määrät vuoden 1977 lopussa käyvät ilmi seuraavasta asetelmasta.

	takausvastuu 31.12.1977, milj. mk	
	nostetuista lainoista	nostamattomista lainoista
teollisuustakaukset	149.8	13.7
alustakaukset	170.8	35.0
vesiensuojelutakaukset		8.4
vastuu ilman turvaavaa vakuutta myönnettyistä valtion lainoista	0.3	
<hr/> yhteensä	<hr/> 349.7	<hr/> 57.1

Teollisuustakauksia myönnetään teollisuus-, työliike- ja matkailualan yrityksille sekä turkistarhausta, kalanviljelyä, puutarhanviljelyä ja turvetuotantoa harjoittaville yrityksille käyttöomaisuuden hankkimista varten. Eräin edellytyksin voidaan takauksia myöntää luottojen vakauttamiseen ja käyttöpääomaksi tarvittavien luottojen vakuudeksi.

Teollisuustakauksia ei yleensä myönnetä yrityksille, joiden vuotuinen liikevaihto ylittää 100 milj. markkaa. Teollisuustakauksilla onkin tarkoitus tukea erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Teollisuustakauksia voidaan pitää myös työvaltaisia aloja tukevinä. Selvästi eniten teollisuustakauksia myönnettiin vuosina 1963 - 1977 metallituote- ja

konepajateollisuuteen (noin 50 %).¹ Puuteollisuuden osuus vastaavana aikana oli noin 10 %, tekstiili-, kemian ja elintarviketeollisuuden osuudet noin 5 - 8 % sekä ravitsemus- ja majoitusliikkeiden osuus noin 6 %. Takausluottojen osuus niillä rahoitettavien hankkeiden kokonaispääomantarpeesta on ollut kolmasosa. Ajanjaksona 1963 - 1977 oli teollisuustakausten hylkäämisprosentti hakemusten lukumäärän perusteella noin 27 % ja markkamäärän perusteella 19 %.

Alustakauksia myönnetään suomalaisten laivanvarustustoimintaa harjoittavien yritysten hankintoihin myönnettyjen luottojen vakuudeksi. Yrityskoko ei aseta rajoituksia takausten myöntämiselle. Alustakaukset kuuluvat niihin toimenpiteisiin, joilla valtiolta on asettanut merenkulkuelinkeinon erityisasemaan.²

Vesiensuojelutakauksia myönnetään teollista tai siihen verrattavaa tuotannollista toimintaa harjoittavien yritysten vesiensuojeluinvestointien rahoittamiseen myönnettyjen luottojen vakuudeksi. Näitäkin takauksia voidaan myöntää kaikenkokoisille yrityksille. Vesiensuojelutakaukset perustuvat vuonna 1973 säädettyyn lakiin. Ensimmäiset vesiensuojelutakaukset myönnettiin vuonna 1975. Vuoden 1977 lopussa takausvastuu oli 37.3 milj. markkaa.

1. Valtiontakauslaitoksen vuosikertomukset vuosilta 1963 - 1977.

2. Tämä erikoisasema näkyi erityisesti elinkeinoverolain sallimina alushankintoihin liittyvinä ylimääräisinä poistooikeuksina. Laivanrakennustoiminnan veronhuojennuksista annetussa laissa (4/78) oikeuksia ylimääräisiin poistoihin ei kuitenkaan enää entisessä laajuudessaan jatkettu.

7.3. Vientitakuulaitos¹

Vientitakuulaitos on kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalaisuuteen kuuluva laitos. Se perustettiin vuonna 1962. Vientitakuulaitoksen pyrkimyksenä on edistää vientiä myöntämällä

- luottoriskitakuuita, jotka ovat vakuutuksia viennin yhteydessä syntyvien luotto- yms. tappioiden varalta,
- rahoitustakuuita, jotka ovat vientikaupan rahoituksessa käytettäviä vakuuksia sekä
- takuuita kotimaisen kustannustason nousuun liittyvän tappiovaaran varalta (ns. K-takuut).²

Sekä luottoriskitakuuiden että rahoitustakuuiden osalta Vientiluottolaitoksen toiminta muistuttaa vakuutusyhtiöiden toimintaa. Riskihajonnan johdosta nämä takuumuodot saadaan itsekannattaviksi varsin pienillä vakuutusmaksuilla. K-takuissa tähän ei voida päästä, koska mitään riskihajontaa ei synny.

Luottoriskitakuut

Vientitakuulaitos myöntää luottoriskitakuuita pääasiassa siltä varalta, että ulkomainen ostaja ei voi tai ei halua sopimuksen mukaisesti maksaa hänelle toimitettuja tuotteita. Tappiosta korvataan viejälle 70 - 85 %.

1. Vientitakuulaitoksen toiminnasta ks. myös Tom Nordman (1980).

2. Vientitakuulaitos, toimintakertomus vuodelta 1977.

Luottoriskitakuut jaetaan pääoma- ja kulutustavaratakuisiin. Pääomatavaratakuut liittyvät tavallisesti yli 12 kuukauden maksuajalla tapahtuvaan vientiin. Pääomatavaroiden takuun-alainen vienti koostuu melkein yksinomaan raskaan metalliteollisuuden tuotteista. Kulutustavaratakuut liittyvät tavallisesti alle 12 kuukauden maksuajalla tapahtuvaan vientiin. Puunjalostustuotteiden osuus on ollut yli puolet kulutustavaratakuiden alaisesta viennistä.

Vientitakuulaitoksen kokonaisvastuu luottoriskitakuista vuonna 1977 oli 8 531 milj. markkaa. Kulutustavaratakuiden osuus voimassa olevista luottoriskitakuista oli noin 20 %. Viime vuosina on luottoriskitakuun alaisen viennin arvo ollut noin 5 - 10 % kokonaisviennistä. Kulutustavaratakuiden kattaman viennin osuus vuonna 1977 oli 61 % kaikesta takuun-alaisesta viennistä.

Luottoriskitakuut ovat tuotantovoimien kohdentumisen kannalta neutraaleja tai kohdentumista jossain määrin tehostaviakin, jos luottoriskitakuista perityt maksut kattavat takuukorvauksista aiheutuvat kustannukset. Jos takuukorvaukset kuitenkin jatkuvasti ylittävät perityt vakuutusmaksut, alkaa järjestelmä muuttua subventioluonteiseksi. Tällöin yrittäjän osalle jäävä riski on liian pieni suhteessa vakuutusmaksuun, mikä saattaa johtaa liian riskialttiiden sopimusten solmimiseen.

Käytännössä luottoriskitakuista perityt maksut ovat hyvin kattaneet takuukorvauksista aiheutuneet kulut. Esimerkiksi vuosina 1973 - 1977 takuumaksut ja takaisin perityt korvaukset ylittivät 36 % maksetut korvaukset.

Rahoitustakuut

Rahoitustakuiden tarkoituksena on helpottaa vientikaupan rahoituksen vakuusjärjestelyjä ja vähentää rahoitukseen liittyviä luotonannon riskejä sekä samalla pienentää vientikaupan rahoituskustannuksia. Rahoitustakuiden avulla liikkeenpankeilta ja Suomen Vientiluotto Oy:ltä poistetaan rahoitusriski ja tällä tavalla varmistetaan se, että yritykset saavat rahoitetuksi ulkomaiselle ostajalle myöntämänsä toimitusluotot. Yritysten ei tarvitse käyttää reaali- vakuuksiaan luottokaupan rahoitukseen. Järjestelmän luomisen tavoitteena on ollut se, ettei viejän vakuustilanne saa ainakaan olla esteenä hyvän vientikaupan syntymiselle. Reaali- vakuuksiaan yritykset voivat käyttää esimerkiksi tuotannollisten investointien lainoituksen järjestämiseen.

Rahoitustakuita on kahden tyyppisiä: viejän vientikaupan rahoittamista varten saaman luoton vakuudeksi luotonantajalle myönnettävät R-takuut, jotka edellyttävät myös luottoriskitakuiden ottamista, ja suomalaisen luottolaitoksen suoraan ulkomaiselle ostajalle tai tämän pankille antaman luoton vakuudeksi myönnettävät F-takuut. Näistä R-takuut ovat sel-

västi suositumpia. Pääasiallisena syynä lienevät verotus-tekijät, sillä myyjän ulkomaiselle ostajalle myöntämästä toimitusluotosta saamat korkotulot eivät ole kokonaisuudessaan veronalaista tuloa, vaikka toimitusluottojen rahoittamiseksi otettujen luottojen korot ovat sellaisenaan vähennyskelpoisia.

K-takuut

K-takuujärjestelmän voidaan katsoa oleellisilta osin perustuvan vuosina 1950 - 1962 voimassa olleeseen ns. vientikorvausmenettelyyn.¹ Tarve vientikorvausmenettelyyn syntyi, kun Neuvostoliiton kanssa vuonna 1950 tehtiin ensimmäinen viisivuotinen tavaravaihtosopimus, joka käsitti pääasiassa raskaan metalliteollisuuden tuotteita. Sekä sopimuksen luonteen että tuotteiden edellyttämän valmistusajan vuoksi toimitusajat muodostuivat huomattavan pitkiksi. Neuvostoliittolaiset ostajat edellyttivät kuitenkin kiinteitä hintoja jopa koko viisivuotiskaudeksi. Jotta viejämme olisivat katsoneet kiinteähintaisten toimitussopimusten solmimisen mahdolliseksi, pidettiin välttämättömänä helpottaa viejiemme asemaa luomalla vientikorvausmenettely. Ns. vientikorvauslain nojalla valtioneuvosto oikeutettiin antamaan metalli- ja laivanvarustusteollisuuden harjoittajille valtion takuu, jonka mukaan valmistuskustannusten kohoamisesta aiheutuvalle tappiolle maksetaan valtion varoista kohtuullinen korvaus.

1. K-takuukomitean mietintö, Komiteanmietintö 1976:28.

Vientikorvausmenettely oli alun perin tarkoitettu väliaikaiseksi. Kun vientikorvausmenettelyn kaltaista kustannustakuujärjestelmää ei kuitenkaan katsottu voitavan lopettaa vaarantamatta raskaan metalliteollisuutemme kilpailukykyä, säädettiin vuonna 1962 uusi vientitakuulaki. Samassa yhteydessä kustannustakuujärjestelyn hoitaminen siirrettiin Vientitakuulaitokselle. Vientitakuulain mukaan kustannuskorvaustakuita (K-takuita) myönnetään laivanrakennus- ja muulle raskaalle metalliteollisuudelle sen tappionvaaran varalta, joka syntyy tuotteiden toimitusaikana valmistuskustannusten kohotessa kotimaisen kustannustason nousun takia. K-takuita on myönnetty myös ulkomailla pääasiassa kotimaisella työvoimalla toteutettaville rakennusurakoille.

Vuoteen 1971 asti maksetut K-takuukorvaukset pysyivät hyvin pieninä (ks. taulukko 19). Takuista perityt maksut peittivät hyvin maksetut korvaukset. Inflaation kiihtyessä alkoivat takuukorvaukset nopeasti kohota. Ne kasvoivat nopeimmin valtion elinkeinoille antamista tuen muodoista. Vuonna 1977 maksetut korvaukset käsittivät 10.6 % takuunalaisen viennin arvosta.

Takuukorvausten kasvaessa voimakkaasti kävivät nopeasta inflaatiovauhdista takuujärjestelmään aiheutuvat epäkohdat ilmeisiksi. K-takuujärjestelmän epäkohtien lieventämiseksi tiukennettiin K-takuuehtoja joulukuussa vuonna 1976. Viejän

Taulukko 19. K-takuutoiminta vuosina 1964 - 1976 (milj. mk)¹

vuosi	suoritetut korvaukset	perityt takuumaksut	ylijäämä	K-takuun alaisen viennin osuus koko viennistä, %
1964	.5	.5	.0	1.5
1965	4.7	2.1	-2.6	2.8
1966	6.9	2.6	-4.3	5.9
1967	5.8	3.0	-.3	6.9
1968	.5	.2	-.3	7.8
1969	.0	.4	.4	6.2
1970	.0	2.0	2.0	4.6
1971	1.5	5.4	3.9	4.3
1972	19.1	4.1	-15.0	6.7
1973	41.8	5.5	-36.3	6.0
1974	150.5	3.6	-146.9	8.6
1975	394.6	22.0	-372.6	9.3
1976	503.0	25.8	-477.2	10.8
1977	358.9	4.0	-354.9	11.0

omalle vastuulle jäävää kustannustason vuotuisen nousun osuutta korotettiin 6 prosenttiin. Tämä lisää yritysten kiinnostusta ottaa odotettavissa oleva kustannustason nousu huomioon, kun ne tekevät kiinteähintaisia sopimuksia. Myös erittäin suuria toimitussopimuksia koskevat takuut harkitaan erikseen ennen sitovan takuupäätöksen tekemistä.

1. Vientitakuulaitoksen vuosikertomukset.

8. YHTEENVETO

Julkisten menojen BKT-osuus kasvoi 20 prosentista 42 prosenttiin ajanjaksona 1950 - 1977. Kansainvälinen vertailu kuitenkin osoittaa, ettei julkisen sektorin kasvu Suomessa ole ollut poikkeuksellisen nopeaa. Itse asiassa tämä kasvu on ollut hieman hitaampaa kuin useimmissa muissa OECD-maissa. Ei myöskään julkisten menojen BKT-osuuden vuonna 1977 saavuttama taso ollut OECD-maiden keskimääräisen tason yläpuolella.

Julkisten menojen BKT-osuuden kasvu on ollut lähinnä kulutusmenojen ja siirtomenojen kasvua. Sen sijaan julkisten investointien BKT-osuus pysyi tarkasteltavana ajanjaksona lähes muuttumattomana. Kuntien kulutusmenot ovat kasvaneet selvästi nopeammin kuin valtion. Tehtäväryhmittäinen tarkastelu osoitti, että opetus- ja terveydenhoitomenot ovat kasvaneet nopeimmin. Siirtomenojen BKT-osuutta lisäsi pääasiassa Kansaneläkelaitoksen etuuksien ja tarkasteluperiodin loppuvuosina K-takuukorvausten kasvu.

Kansantulolaskelmissa julkisiin menoihin kuuluvien kulutus-, investointi- ja siirtomenojen ohella ovat myös julkisen sektorin ja sen omistamien luottolaitosten luotonanto sekä valtion osakesijoitus- ja takaustoiminta voimakkaasti kasva-

Taulukko 20. Julkisen sektorin rahoitustuki saajasektoreittain vuonna 1977, milj. mk

saajasektori	siirtomenot			valtion- yhtiöiden osake- pääoman korotukset	lainananto			korkotuki- lainat ¹	yhteensä
	valtio	kunnat	KELA		valtio ¹	KELA ²	erityis- luotto- laitokset ³		
maa-, metsä- ja kalatalous, metsästys	3588	-	-	-	371	4	12	39	4014
kaivannaistoiminta	} 689	-	-	} 133	12	72	4	17	} 3700
tehdasteollisuus		-	-		441	562	870	388	
sähkö-, kaasu- ja vesihuolto		-	-		250	177	74	-	
kiinteistö- ja liike-elämää palveleva toiminta		-	-	-	840	-1	17	21	
muu yritystoiminta	546	78	-	6	10	99	23	15	1654
rahoituslaitokset	-	-	-	30	145	-	-	-	175
kunnat, KELA ja muut julkisyhteisöt	7090	-	-	-	124	-2	-	106	7318
kotitaloudet ja yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	5158	605	14679	-	1174	1	-	221	21838
	17071	683	14679	419	3294	809	926	818	38699

1. Lainananto vuonna 1977.

2. Lainakannan muutos.

3. Sisältää Kehitysaluerahaston vuoden 1977 aikana myöntämät lainat, avustukset ja osakepääomansijoitukset sekä Suomen Vientiluotto Oy:ltä vuoden 1977 aikana nostetut lainat.

neet ja monipuolistuneet. Taulukko 21 esittää tilanteen vuoden 1977 lopussa.

Taulukkoon 20 on koottu julkisen sektorin vuoden 1977 aikana antama rahoitustuki tukimuodoittain ja saajasektoreittain. Taulukosta havaitaan, että kyseisenä vuonna oli teollisuuden ja maatalouden osuus elinkeinoille annetusta kokonaistuesta samaa suuruusluokkaa. Muiden elinkeinojen osuus kokonaistuesta jäi yli puolta pienemmäksi. Tuen rakenne vaihteli elinkeinoelämän eri osa-alueilla huomattavasti. Maataloudessa on noudatettu lähes yksinomaan subventiopolitiikkaa. Suurin osa subventioista (80 - 90 %) on annettu hintatukena. Hintatukijärjestelmän avulla julkinen valta on vaikuttanut tuotantolinjojen valintaan maataloudessa.

Maataloustuotannon ylituotanto on usein kohdistunut tuotteisiin, joista ulkomailta saatava hinta on peittänyt vain pienen osan tuotantokustannuksista. Yksi syy ylituotantoon ongelmiin lienee se, että hyödykekohtaisiin hintatuen määriin ovat vaikuttaneet paitsi tuotantopoliittiset myös muut tavoitteet, kuten pienviljelijätalouksien tulotason turvaamispyrkimykset. Ylituotannon markkinoinnista aiheutuvia kustannuksia voitaisiinkin ilmeisesti pienentää, jos tosiasiallisesti sosiaalipoliittisin perustein annettava tuki ei olisi sidottu tuotantomääriin. Tällöin hintatukijärjestelmän avulla tuotantoa olisi nykyistä helpompi ohjata siten, että mahdol-

Taulukko 21. Valtion, Kansaneläkelaitoksen ja valtion erityisluottolaitosten luotonanto, korkotukilainat, valtion omistuksessa oleva valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden osakepääoma sekä valtion ja Vientitakuulaitoksen takausvastuu 31.12.1977, milj. mk

saajasektori	lainananto					korkotuki- lainat	valtio- enemmist. osakeyht. osake- pääoma	valtion takaamat lainat	Vienti- takuu- laitoksen takaus- vastuu
	valtio	KELA	erityis- luotto- laitokset	yhteensä	osuus sektorin lainapää- omasta, %				
maa-, metsä- ja kalatalous, metsästys	2155.6	5.8	29.1	2190.5	33.2	315.2		1.6	
kaivannaistoiminta	14.0	109.1	15.0	138.1	65.8	232.8			
tehdasteollisuus	1308.7	1090.2	3209.3	5608.2	17.5	1410.7	1837.2	4228.1	9915.0
sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	820.2	599.1	-	1419.3	40.9	84.7	584.3	4992.1	
kiinteistö- ja liike-elämää palveleva toiminta	4842.2	1.4	76.4	4920.0	35.4	30.9	0.4	0.4	
muu yritystoiminta	41.1	251.5	127.8	420.4	2.4	153.9	110.8	578.9	
rahoituslaitokset	1295.6	-	-	1295.6	7.7	-	255.0	3002.9	
kunnat ja muut julkis- yhteisöt	959.7	101.3	-	1061.0	12.2	490.6	-	-	
kotitaloudet ja yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	4712.1	7.4	10.5	4730.0	20.8	2383.8	-	2946.7	
yhteensä	16149.2	2165.8	3468.1	21783.1		5102.6	2787.7	15750.7	9915.0

linen ylituotanto kohdistuisi sellaisiin tuotteisiin, joista saatava hinta paremmin vastaisi tuotantokustannuksia.

Vuosittain maatalouteen myönnettyjen luottojen määrä on ollut noin kymmenesosa subventioiden määrästä. Tosin valtion maatalouteen myöntämien luottojen osuus sektorin koko luotto-
pääomasta oli vuoden 1977 lopussa noin kolmannes (taulukko 21). Yhtenä maataloustuotannon rationalisointipyrkimyksiä jarruttavana tekijänä on kuitenkin pidettävä pitkäaikaisen luottorahoituksen huonoa saatavuutta.

Ottaen huomioon niiden osatavoitteiden lukuisuuden, joihin maatalouspolitiikalla on pyritty, voitaneen yhteenvedona todeta, että maatalouspolitiikka on ehkä liiaksikin perustunut yhden välineen, nimittäin hintatuen, käyttöön. Usean tavoitteen samanaikainen saavuttaminen on kuitenkin mahdollista vain käyttämällä yhtä monta välinettä kuin on tavoitteitakin.

Teollisuudessa subventioiden merkitys on sekä markkamääräisesti että suhteellisesti selvästi pienempi kuin maataloudessa. Teollisuuden saamat subventiot tosin kasvoivat 1970-luvulla voimakkaasti, sillä K-takuukorvaukset lisääntyivät. K-takuujärjestelmän uudistamisen ja hidastuneen inflaatiokehityksen vaikutuksesta subventioiden kasvu ilmeisesti pysähtyy.

Julkisen vallan harjoittamassa teollisuuspolitiikassa on lainananto ollut keskeisimmällä sijalla. Tehdasteollisuuden luottopääomasta olivat valtion, Kansaneläkelaitoksen ja valtion erityisluottolaitosten osuus 17.5 % (taulukko 21). Näiden luottojen kanssa osittain päällekkäisten korkotuki- luottojen osuus oli 4.4 %. Kaivannaistoiminnan ja sähkö-, kaasu- ja vesihuollon luottopääomasta oli julkisen sektorin osuus vielä huomattavasti suurempi.

Tehdasteollisuudelle myönnettyjen luottojen toimialoittainen tarkastelu osoitti, että valtion lainananto (ml. investointi- rahastosta myönnetyt lainat) oli painottunut pääomavaltaisille aloille. Kansaneläkelaitoksen luotonanto puolestaan oli melko tasaisesti jakautunut pääoma- ja työvaltaisille aloille. Kehitysaluerahaston luotonanto oli odotusten mukaisesti painottunut työvaltaisille aloille ja Suomen Vientiluotto Oy:n luotonanto pääomavaltaisille aloille. Kun myös valtion korkotuen alainen lainananto on painottunut jossain määrin pääomavaltaisille aloille, on julkisen sektorin lainanantopolitiikka suosinut selvästi pääomaintensiivistä tuotantoa. Näin on asia myös valtion takaustoiminnassa. Esimerkiksi Valtiontakauslaitoksen pienille ja keskisuurille yrityksille myöntämien teollisuustakausten osuus yritysten lainoille myönnetyistä takauksista oli vuoden 1977 lopussa vain 1.5 %.

Rahoituksen ohjaus pääomaintensiivisiin investointeihin ei liene ollut tietoisena tarkoituksena. Esimerkiksi Suomen Vientiluotto Oy:n lainoilla ja Vientitakuulaitoksen takuilla on pyritty edistämään vientiä. Vientiluottojen ja takuiden tarve on ollut suuri juuri pääomavaltaisilla aloilla pitkien toimitusaikojen vuoksi. Onkin luultavaa, että olemassa oleva tuotantorakenne, joka perinteisesti on ollut pääomaintensiivistä, on vaikuttanut niiden toimenpiteiden valintaan, joilla valtio on pyrkinyt edistämään tuotantotoimintaa.¹

Valtion teollisuuspolitiikassa on valtionyhtiöillä ollut merkittävä asema. Valtio on osallistunut niiden toiminnan rahoittamiseen paitsi osakepääoman korotuksilla myös lainoilla ja takauksilla. Esimerkiksi vuoden 1977 lopussa oli valtion teollisuudelle antamista lainoista 35 % myönnetty valtionyhtiöille. Yrityksille myönnettyistä korkotukilainoista oli valtionyhtiöiden osuus 29 % ja yritysten lainoille myönnettyistä takauksista 77 %.

Vuosina 1970 - 1977 oli valtionyhtiöiden osuus teollisuuden jalostusarvosta 15 % ja teollisuuden investoinneista 35 %. Luvut osoittavat, että valtion teollisuuspolitiikka on myös tältä osin suosinut pääomaintensiivistä tuotantoa. Tämä selittyy kuitenkin sillä, että suurin osa valtionyhtiöiden toiminnasta on ns. perusteollisuutta. Valtionyhtiöitä perustamalla on pyritty täyttämään tuotantorakenteen aukkoja tai

1. Vrt. Seppo Lindblom (1978), s. 274 - 275.

säilyttämään kotimaisia raaka-aineita käyttävä teollisuus suomalaisissa käsissä.

Valtionyhtiöiden osakeyhtiömuoto ilmentää sitä Suomessa omaksuttua linjaa, joka antaa valtionyhtiöiden johdolle varsin laajan päätäntävällän yhtiöiden toimintaa koskevissa asioissa. Niinpä perustamisvaiheen jälkeen valtiovallan mahdollisuudet vaikuttaa yhtiöiden toimintaan jäävät vähäisiksi. Yhtiöt voivat varsin itsenäisesti omien kannattavuuslaskelmiensa perusteella toteuttaa laajennushankkeensa tai suunnata tuotantoaan kokonaan uusille aloille. Kun valtionyhtiöiden tuotannon kasvu on pääasiassa ollut jo olemassa olevien yhtiöiden toiminnan laajentumista, on se siten samalla suurelta osin tapahtunut valtion välittömän kontrollin ulkopuolella.

Muille elinkeinoille kuin maataloudelle ja teollisuudelle annetusta tuesta oli vuonna 1977 noin kolmannes subventioita ja loppuosa lainoja (taulukko 20). Subventioihin sisältyvät mm. Posti- ja lennätinlaitokselle sekä Valtionrautateille maksetut korvaukset palveluksista, joita on annettu tuotantokustannukset alittavaan hintaan, sekä maatalouden ja muiden pienyrittäjien lomajärjestelyistä valtiolle aiheutuneet menot. Valtaosa lainoista oli mennyt valtion asunto-osake- ja asuinkiinteistöyhtiöille. Vuoden 1977 lopussa olivat valtion asuntolainat runsaan kolmanneksen kiinteistösektorin lainoista (taulukko 21). Valtion lainanannosta oli asuntoluot-

tojen osuus (ml. kotitalouksille annetut asuntoluotot) vastaavana ajankohtana 60 %.

Asuntolainakanta on kasvanut 1960-luvun jälkipuoliskolta lähtien huomattavasti nopeammin kuin valtion koko luotonanto. Tämä kehitys jatkunee tulevaisuudessakin, jos valtakunnallinen vuosiksi 1976 - 1985 tehty asunto-ohjelma toteutuu. Siinä esitetään, että valtion lainoittaman asuntotuotannon osuutta nostettaisiin 45 - 60 prosentista 75 - 80 prosenttiin.

Kotitaloussektorin saamat tulonsiirrot, lainat ja takaukset annetaan yleensä tulonjakopoliittisten näkökohtien perusteella. Tulonsiirroissa ja takauksissa (lähinnä opintolainojen takauksissa) myös pääasialliset vaikutukset ovat tulonjakopoliittisia. Kuitenkin myös kasvu- ja rakennepoliittisia vaikutuksia syntyy kysynnän rakenteen, työvoiman tarjonnan, säästämisen ja hintojen muutosten kautta. Kotitaloussektorin valtiolta saamat lainat ovat puolestaan lähes yksinomaan asuntolainoja ja korkotukilainat opintolainoja. Asuntolainojen avulla valtiolta pystyy vaikuttamaan asuinrakennustoiminnan laajuuteen.

Tehty selvitys osoittaa, että julkisen vallan harjoittama rahoitustoiminta on mittasuhteiltaan laajaa ja monimuotoista. Onkin ilmeistä, että julkisen vallan harjoittaman kasvu-

ja rakennepolitiikan ongelmana ei ole välineiden puute, vaan harjoitettavan politiikan koordinoinnin puute.¹ Suunnittelu-toiminta on päässyt liiaksi eriytymään eri ministeriöihin. Esimerkiksi teollisuuden investointeja rahoittaa neljä ministeriötä sekä yhdeksän erillistä valtion osittain tai kokonaan omistamaa luottolaitosta ja elinkeinoille annettavien tukipalkkioiden kanavoiminen sisältyy viiden ministeriön toimintaan. Haittana tällaisessa hajautetussa suunnittelussa on se, että helposti syntyy päällekkäisyyttä ja vinoutumia ja myös paineita julkisten menojen lisäämiseen. Toimintojen uudelleen suuntaaminen tai painottaminen tuottaa vaikeuksia. Erilaisia toimenpiteitä olisi kyettävä harkitsemaan vaihtoehtoisina ja yhteensoviteltuina. Tämä asettaa tiettyjä vaatimuksia hallinto-organisaatiolle.

Laajasti ottaen myös hallinto-organisaatio voidaan tulkita erääksi politiikkavälineeksi muiden välineiden joukkoon. Hallinto-organisaation tulisikin heijastaa yhteiskunnassa kunakin hetkenä vallitsevia tehtävien ja ongelmien asetteluja. Kun tehtävien laatu sekä ne ongelmat, jotka kunakin hetkenä koetaan tärkeiksi, muuttuvat ajassa, tulisi myös hallinto-organisaation muuttua, jotta se parhaalla mahdollisella tavalla pystyisi vastaamaan muuttuneita vaatimuksia.

1. Valtion teollisuuspolitiikan puutteelliseen koordinointiin ovat kiinnittäneet huomiota mm. valtiontilintarkastajat. Ks. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1976, s. 200 - 201. Tätä problematiikkaa on tämän jälkeen pohtinut teollisuuden rahoitusorganisaatiokomitea vuonna 1978 jättämässään mietinnössä.

LÄHTEET

Asuntotuotantoneuvottelukunnan mietintö, Valtakunnallinen asunto-ohjelma vuosille 1976 - 85, Komiteamietintö 1976:36.

Diamond, J.: Econometric Testing of the "Displacement Effect": A Reconsideration, Finanzarchiv 1977:3.

Erling, Tapani: Talous- ja teollisuuspoliittisia näkökohtia, liite 5 teoksessa Suomen teollisuus maailmantaloudessa, Teollisuusneuvottelukunnan tilaustutkimus, 1979.

Guldbrandsen, O. - Lindbeck, A.: The Economics of Agricultural Sector, Upsala 1973.

Gupta, S.R.: Public Expenditure and Economic Growth: A Time-series Analysis, Public Finance 1967:4.

Haavisto, Heikki: Nykyinen ja tuleva maatalouspolitiikkamme, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1977:1.

Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1967 - 1977.

Kehitysaluerahasto Oy:n toimintakertomukset vuosilta
1971 - 1977.

Kertomukset valtion investointirahaston toiminnasta vuosina
1975 - 1977.

Korpelainen, Lauri: Työvoimapolitiikan vaihtoehdot, Kansan-
taloudellinen aikakauskirja 1978:2.

Koskenkylä, H. - Pekonen, K.: Työttömyys ja tuotannon rakenne
Suomen kansantaloudessa, Suomen Pankki, Sarja A:48, 1979.

Kostiainen, Seppo: Sosiaalivakuutusjärjestelmän säästämisen
vaikutukset, Suomen Pankki, -Sarja A:34, 1971.

K-takuukomitean mietintö, Komiteanmietintö 1976:28.

Kähkönen, Juha: Unemployment Compensation and Unemployment:
The Case of Finland, A paper prepared for the Yrjö Jahnesson
Foundation Course on Macroeconomics and the Open Economy, 1979.

Lastikka, Pekka: Tutkimus teollisuustyöntekijöiden alueelli-
sista palkkaeroista Suomessa vuosina 1960 - 71, Taloustieteel-
lisen Seuran vuosikirja 1974, s. 61 - 100.

Lindblom, Seppo: Suhdanne- ja rakennepolitiikan tavoitteen-
asettelu hitaan kasvun vallitessa, Kansantaloudellinen aika-
kauskirja 1978:3.

Lund, Unto - Purasjoki, Matti: State-owned Companies in Finland, Bank of Finland Monthly Bulletin 1975:3.

Martikainen, T.: Julkisen sektorin kasvu Suomessa, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C, Helsinki 1975.

Musgrave, R.A.: Fiscal Systems, USA 1969, s. 99 - 106.

Nordman, Tom: Vientiä koskevat erityisjärjestelyt Suomessa, Suomen Pankki, 1980 (moniste).

OECD, Studies in Resource Allocation No. 5, Public Expenditure Trends, June 1978.

Okko, Paavo: Työvoiman käyttöä edistävän aluepolitiikan ongelma, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1974:4.

Okko, Paavo: Ohjailevan aluepolitiikan uudistus Suomessa, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1976:1.

Parmanne, Pertti: Puheenvuoro edellisten johdosta, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1977:1.

Puumalainen, A.: Valtion osakeyhtiömuotoinen liiketoiminta Suomessa: Ideologinen perusta, poliittis-hallinnollinen kehitys ja yhteiskunnalliset tuotokset, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C, DETA 5, 1973:

Samuelson, P.A.: The Pure Theory of Public Expenditure,
Review of Economics and Statistics 1954.

Singer, Neil M.: Public Microeconomics, an introduction to
public government finance (second ed.), Boston 1976.

Suomela, Samuli: Nykyinen ja tuleva maatalouspolitiikkamme,
Kansantaloudellinen aikakauskirja 1977:1.

Suomen teollisuus maailmantaloudessa, Teollisuusneuvottelu-
kunnan tilaustutkimus, Tammikuu 1979.

Suomen Vientiluotto Oy:n vuosikertomukset vuosilta
1970 - 1977.

Suominen, Risto: Sosiaalisten tulonsiirtojen kohtaanto, Suomen
virallinen tilasto, Sosiaalisia erikoistutkimuksia XXXII:51,
Helsinki 1977.

Talousneuvosto, Julkisen talouden rahoitus, työryhmäraportti
4/77.

Tanskanen, A.: Maan velanhoitokyvystä, Unitas 1974:4.

Teollisuuden rahoitusorganisaatiokomitean (TERAKO 78)
mietintö, Komiteanmietintö 1978:48.

Valtiontakauslaitoksen vuosikertomukset vuosilta 1963 - 1977.

Valtiontilintarkastajain kertomukset vuosilta 1976 - 1977.

Valtionyhtiöt vuosina 1970 - 1977, Helsinki.

Vuorikari, Veikko O.: Onko erityisluottolaitoksilla erityistietoa, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1976:4.

Tilastojulkaisut:

Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 1977, Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, Sarja Tl:13.

Kansantalouden tilinpito

Luottokantatilasto

Tilastokatsaukset

Liitetaulukko 1. Julkiset menot prosentteina markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta vuosina 1950 - 1977, käyvät hinnat

	kulutus- menot	investointi- menot	siirto- menot	yhteensä
1950	11.6	6.1	8.4	26.1
1951	10.2	5.1	8.7	24.0
1952	11.1	6.6	9.5	27.2
1953	12.2	8.6	9.8	30.6
1954	11.1	7.2	9.8	28.1
1955	11.5	6.7	9.9	28.1
1956	12.3	7.4	10.3	30.0
1957	12.5	7.7	10.0	30.2
1958	12.8	8.9	9.7	31.4
1959	13.2	7.6	9.3	30.1
1960	12.6	6.8	9.1	28.5
1961	12.5	6.8	9.1	28.4
1962	13.4	7.0	9.5	29.9
1963	14.2	7.6	10.4	32.2
1964	14.2	7.6	10.6	32.4
1965	14.5	8.1	11.4	34.0
1966	15.2	7.9	10.9	34.0
1967	16.0	7.6	11.1	34.7
1968	16.7	7.5	11.2	35.4
1969	15.9	6.7	11.1	33.7
1970	15.9	6.0	11.0	32.9
1971	16.7	6.2	11.6	34.5
1972	16.9	6.7	11.9	35.5
1973	16.7	6.5	11.1	34.3
1974	16.9	6.7	12.7	36.3
1975	18.7	7.2	13.8	39.7
1976	19.8	7.2	14.3	41.3
1977	20.3	7.0	14.7	42.0

Liitetaulukko 2. Valtion kokonaismenot (tilinpäätöksen mukaan)
prosentteina markkinahintaisesta brutto-
kansantuotteesta vuosina 1950 - 1977, käyvät
hinnat

1950	26.4
1951	26.2
1952	25.0
1953	27.4
1954	23.8
1955	24.5
1956	25.2
1957	25.0
1958	25.7
1959	25.2
1960	25.3
1961	25.3
1962	26.3
1963	23.7
1964	24.4
1965	26.4
1966	25.8
1967	26.8
1968	28.6
1969	26.2
1970	24.7
1971	25.1
1972	25.4
1973	25.4
1974	25.3
1975	28.1
1976	28.2
1977	28.8

Liitetaulukko 3. Julkisen sektorin kulutusmenot prosentteina
markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta
vuosina 1950 - 1977, käyvät hinnat

	valtion kulutusmenot	kuntien kulutusmenot	yhteensä
1950	5.9	5.7	11.6
1951	5.1	5.1	10.2
1952	5.4	5.6	11.0
1953	5.8	6.5	12.3
1954	5.0	6.0	11.0
1955	5.2	6.3	11.5
1956	5.8	6.6	12.4
1957	5.9	6.6	12.5
1958	5.7	7.1	12.8
1959	5.8	7.4	13.2
1960	5.6	7.0	12.6
1961	5.8	6.7	12.5
1962	6.1	7.3	13.4
1963	6.7	7.5	14.2
1964	6.6	7.6	14.2
1965	6.6	8.0	14.6
1966	6.8	8.5	15.3
1967	7.1	8.9	16.0
1968	7.3	9.4	16.7
1969	6.8	9.2	16.0
1970	6.7	9.1	15.8
1971	7.0	9.7	16.7
1972	7.0	9.9	16.9
1973	6.7	10.0	16.7
1974	6.7	10.2	16.9
1975	7.3	11.3	18.6
1976	7.5	12.3	19.8
1977	7.5	12.8	20.3

Liitetaulukko 4. Julkisen sektorin kulutusmenot käyttötarkoituksen mukaan prosentteina markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta vuosina 1950 - 1977, käyvät hinnat

	maan puolustus	liikenne	yleinen hallinto	opetus	terveyden- hoito	muut sosiaali- set pal- velukset	yhteensä
1950	1.5	1.0	3.4	2.9	1.7	1.1	11.6
1951	1.3	0.8	2.8	2.8	1.5	0.9	10.1
1952	1.4	0.8	3.0	3.2	1.7	1.0	11.1
1953	1.5	0.9	3.2	3.5	1.9	1.2	12.2
1954	1.3	0.8	2.9	3.3	1.7	1.1	11.1
1955	1.3	0.8	2.8	3.5	1.9	1.2	11.5
1956	1.4	0.9	3.1	3.8	2.0	1.1	12.3
1957	1.5	0.9	3.1	4.0	2.0	1.1	12.6
1958	1.4	0.9	3.2	4.1	2.1	1.1	12.8
1959	1.5	0.9	3.1	4.2	2.3	1.2	13.2
1960	1.4	0.9	3.0	4.0	2.2	1.1	12.6
1961	1.6	0.9	2.9	4.1	2.2	0.9	12.6
1962	1.6	1.0	3.1	4.4	2.4	1.0	13.5
1963	1.9	1.0	3.3	4.4	2.6	1.0	14.2
1964	1.8	0.9	3.2	4.5	2.8	1.0	14.2
1965	1.6	1.0	3.5	4.4	3.0	1.1	14.6
1966	1.7	1.0	3.7	4.7	3.1	1.0	15.2
1967	1.7	1.0	4.0	5.0	3.3	1.1	16.1
1968	1.7	0.9	4.1	5.1	3.6	1.3	16.7
1969	1.5	0.9	3.8	4.9	3.6	1.3	16.0
1970	1.5	0.9	3.8	4.8	3.6	1.3	15.9
1971	1.6	0.9	4.0	5.1	3.8	1.3	16.7
1972	1.5	0.9	4.1	5.1	3.9	1.4	16.9
1973	1.6	0.9	4.1	5.0	3.9	1.3	16.8
1974	1.4	0.9	4.1	5.1	3.9	1.5	16.9
1975	1.6	0.9	4.5	5.7	4.2	1.7	18.6
1976	1.6	1.0	4.7	6.1	4.5	1.9	19.8
1977	1.7	0.9	4.7	6.3	4.7	2.0	20.3

Liitetaulukko 5. Bruttöpääomanmuodostus julkisella sektorilla prosentteina koko kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta vuosina 1950 - 1977, käyvät hinnat

	valtio	kunnat	yhteensä
1950	12.6	14.6	27.2
1951	8.3	13.7	22.0
1952	9.7	15.4	25.1
1953	15.0	16.6	31.6
1954	13.7	13.9	27.6
1955	13.6	12.8	26.4
1956	15.5	13.1	28.6
1957	18.2	13.8	32.0
1958	19.9	15.4	35.3
1959	18.2	11.7	29.9
1960	15.7	9.1	24.8
1961	15.5	8.9	24.4
1962	16.2	9.4	25.6
1963	17.6	12.2	29.8
1964	17.9	13.3	31.2
1965	18.2	13.1	31.3
1966	17.8	12.8	30.6
1967	17.8	13.6	31.4
1968	18.8	14.0	32.8
1969	15.4	13.0	28.4
1970	12.2	11.0	23.2
1971	11.8	11.0	22.8
1972	12.6	11.9	24.5
1973	11.5	12.1	23.6
1974	10.7	12.8	23.5
1975	10.8	12.7	23.5
1976	12.3	13.9	26.2
1977	12.0	14.2	26.2

Liitetaulukko 6. Julkisen sektorin siirtomenot yksityiselle sektorille prosentteina markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta vuosina 1950 - 1977, käyvät hinnat

	valtion siirto- menot yhteis- söille	valtion tulon- siirrot kotita- louksille	kuntien siirto- menot	KELAn etuudet	yhteensä
1950	2.1	5.8	0.2	0.3	8.4
1951	2.7	5.5	0.2	0.3	8.7
1952	2.5	6.1	0.2	0.6	9.4
1953	2.0	6.5	0.2	1.0	9.7
1954	2.7	5.9	0.3	0.8	9.7
1955	3.4	5.4	0.4	0.8	10.0
1956	4.5	4.5	0.4	0.9	10.3
1957	3.2	5.1	0.5	2.2	11.0
1958	3.0	3.9	0.5	2.3	9.7
1959	3.0	3.7	0.5	2.1	9.3
1960	2.8	3.5	0.6	2.2	9.1
1961	2.5	3.7	0.6	2.4	9.2
1962	2.5	3.9	0.6	2.5	9.5
1963	3.2	4.1	0.6	2.5	10.4
1964	3.5	3.8	0.6	2.7	10.6
1965	3.8	3.8	0.5	3.5	11.6
1966	3.2	3.4	0.5	3.8	10.9
1967	2.9	3.4	0.6	4.2	11.1
1968	2.9	3.5	0.5	4.3	11.2
1969	3.1	3.4	0.4	4.2	11.1
1970	3.3	3.0	0.4	4.2	10.9
1971	3.1	3.4	0.4	4.6	11.5
1972	3.0	3.7	0.4	4.6	11.7
1973	2.9	3.4	0.4	4.5	11.2
1974	4.0	3.4	0.4	4.4	12.2
1975	4.6	3.5	0.4	5.1	13.6
1976	4.6	3.8	0.5	5.3	14.2
1977	4.5	4.1	0.6	5.4	14.6

Public Expenditure in Finland, 1950 - 1977: A Growth and Structural Policy Survey by Alpo Willman

SUMMARY: The Financial Aid of the Public Sector to the Private Sector in Finland and Resource Allocation

1. Introduction

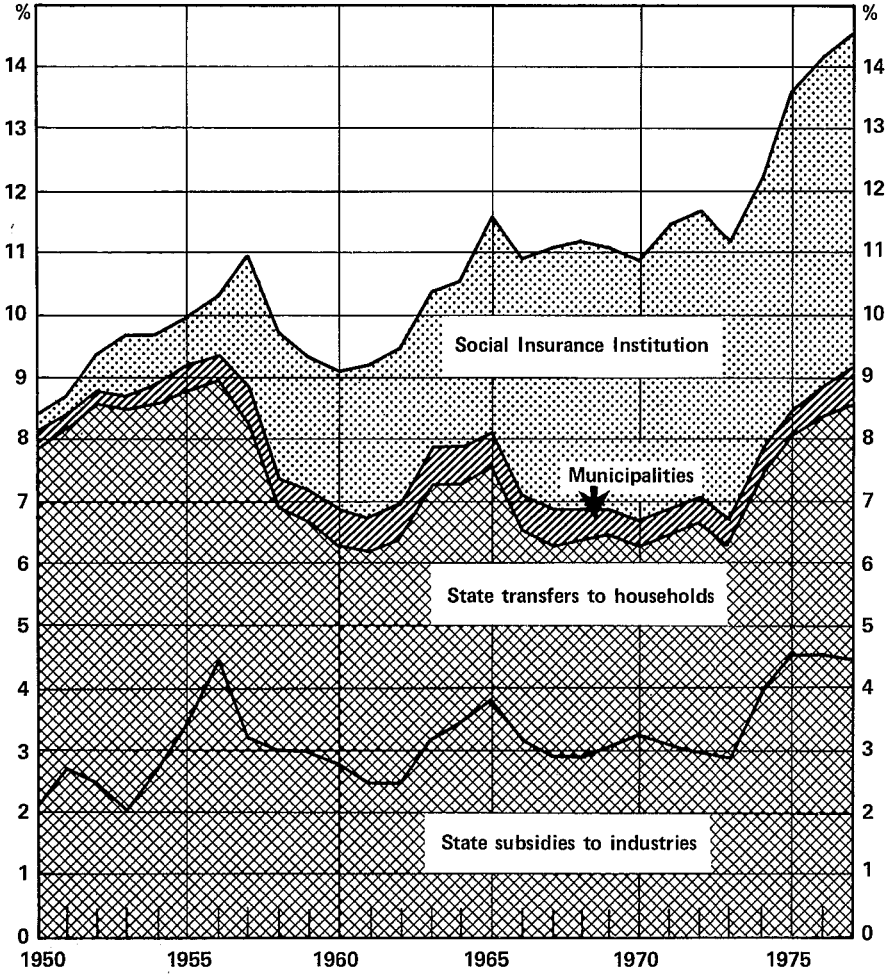
This study surveys the growth of public expenditure in Finland during the period 1950 - 1977, and examines different components of public expenditure from the point of view of resource allocation.

This summary confines itself to the the financial aid of the public sector to the private sector, especially to the corporate sector. The aim is, on the one hand, to evaluate this activity from the point of view of resource allocation and, on the other hand, to assess the public authorities' possibilities of influencing resource allocation in Finland in the 1980s.

In addition to the Central Government, the public sector is here taken to include both the municipalities and the Social Insurance Institution as well as state-owned companies and special credit institutions. The activities of the Bank of Finland and Post Office Bank are not examined.

Figure 1.

PUBLIC SECTOR TRANSFERS AND SUBSIDIES TO THE PRIVATE SECTOR AS A PERCENTAGE OF GDP AT MARKET PRICES IN 1950 – 1977



By the concept financial aid is meant transfers and subsidies, investment in the share capital of state-owned companies, lending and guarantees.

2. The extent of financial aid

Figure 1 shows the development of public transfers and subsidies during the period 1950 - 1977.

The lowest part of the figure shows that the GDP-share of state subsidies to corporations averaged about 3 per cent for most of the period. However, in the mid-1970s, these subsidies rose quite sharply to 4.5 per cent. The GDP-share of state transfers to households has decreased slightly, i.e., from 6 per cent to 4 per cent. The GDP-share of local government transfers and subsidies was about 0.5 per cent throughout the period. Only the GDP-share of the transfers of the Social Insurance Institution rose quite steadily over the whole period. The increase of this share has been about 5 per cent.

Table 1 shows the lending of the public sector, interest-subsidized lending, the total share capital of state-owned companies and the amount outstanding of loans guaranteed by the state and Finnish Export Credit Ltd. at the end of 1977. By examining the fifth column of Table 1, it is possible to get an idea of the extent of public-sector

Table 1. Public sector loans and guarantees to the private sector, interest subsidized loans and the capitals of the state owned companies 31.12.1977, mill. Fmk

Recipient sector	Loans					Interest-subsidized loans	Capital of the state owned companies	State-guaranteed loans	Export guarantees by Finnish Export Credit Ltd.
	State	Social Insurance Institution	Special credit institutions	Total	As a percentage of the sector's loan capital				
Agriculture etc.	2155.6	5.8	29.1	2190.5	33.2	315.2		1.6	
Mining	14.0	109.1	15.0	138.1	65.8	232.8	1837.2	4228.1	
Manufacturing	1308.7	1090.2	3209.3	5608.2	17.5	1410.7			9915.0
Electricity, gas and water	820.2	599.1	-	1419.3	40.9	84.7	584.3	4992.1	
Real estate and business services	4842.2	1.4	76.4	4920.0	35.4	30.9	0.4	0.4	
Other industries	41.1	251.5	127.8	420.4	2.4	153.9	110.8	578.9	
Financial institutions	1295.6	-	-	1295.6	7.7	-	255.0	3002.9	
Municipalities	959.7	101.3	-	1061.0	12.2	490.6	-	-	
Households and non-profit institutions	4712.1	7.4	10.5	4730.0	20.8	2383.8	-	2946.7	
Total	16149.2	2165.8	3468.1	21783.1		5102.6	2787.7	15750.7	9915.0

lending. This column shows what percentage of the total loans outstanding of the recipient sectors has been borrowed from the public sector.

This percentage share is highest in mining, i.e., about 66 per cent. In the energy sector it is 41 per cent, in agriculture 33 per cent and in manufacturing about half of this, i.e., 17.5 per cent. However, it can be seen that in manufacturing the other forms of financial aid, namely interest subsidized lending, investment in the share capital of the state-owned companies and guarantees, have great importance.

Table 1 also shows the importance of government-sector lending to the residential sector. Most of the loans granted to real estate and business services and households are loans to the residential sector.

In contrast to Table 1, which is in stock form, Table 2 is in flow form. All transfers and subsidies, loans, investment in the equity capital of the state-owned firms made by the public sector in 1977 and interest-subsidized loans have been recorded in this table. These figures are related to the various sectoral policies of the government sector, especially to agricultural, industrial and housing policies.

Table 2. Public sector finance to the private sector (in flow form) in 1977, mill. Fmk

Recipient sector	Transfers and subsidies			Increase in the capital of state owned companies	Loans			Interest subsidized loans	Total
	State	Municipalities	Social Insurance Institution		State	Social Insurance Institution	Special credit institutions		
Agriculture etc.	3588	-	-	-	371	4	12	39	4014
Mining	689	-	-	133	12	72	4	17	3700
Manufacturing		-	-		441	562	870	388	
Electricity, gas and water		-	-		250	177	74	-	
Real estate and business services	546	-	-	-	840	-1	17	21	1654
Other industries		78	-	6	10	99	23	15	
Financial institutions	-	-	-	30	145	-	-	-	175
Municipalities	7090	-	-	-	124	-2	-	106	7318
Households and non-profit institutions	5158	605	14679	-	1174	1	-	221	21838
Total	17071	683	14679	419	3294	809	926	818	38699

For instance, in the first row it can be seen that agricultural policy has to a great extent been based on the use of subsidies. In 1977, only about 10 per cent of the financial aid given to agriculture was in the form of loans. In manufacturing, mining and energy production the situation was almost the reverse. The majority of the financial aid of the public sector to households is naturally in the form of transfers. However, state lending to households intended mainly for residential purposes is quite extensive. In all, loans granted to the housing sector comprised about 60 per cent of total state lending in 1977.

These two tables show that the public sector has had, and will continue to have ample opportunities of affecting the development of the structure of the Finnish economy. Next, an attempt is made to examine what kind of implications the use of these different forms of financial aid have had on the structure of the Finnish economy. The subsidies to the corporate sector are dealt with first.

3. Subsidies to industries

Table 3 shows the allocation of subsidies between different industries. It can be seen that, although the share of agriculture decreased a little during the 1970s, it was still about 70 per cent in 1977. Furthermore, about 80 per cent of the subsidies to agriculture were price subsidies.

Table 3. Percentage breakdown of state subsidies to industries in 1965 - 1976, by industry

	1965	1967	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Agriculture	83	85	87	87	85	85	81	75	64	66	70
Price subsidies	70	72	73	71	72	72	64	66	48	54	55
Other subsidies	13	13	14	16	13	13	17	9	16	12	15
Forestry	3	4	6	5	5	5	5	4	4	4	4
Manufacturing and export promotion	1	2	2	2	2	3	8	10	13	17	14
Special subsidies to heavy metal industry	0	1	0	0	0	1	3	5	9	11	7
Other subsidies to manufacturing	1	1	2	2	2	2	5	5	4	6	7
Other industries	12	9	5	6	7	7	6	11	19	13	12
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
mill. Fmk	785	866	1102	1350	1344	1552	1620	2831	4435	4614	4823
As a percentage of state expenditure	12	11	11	13	11	11	10	14	16	15	14

Because the level of examination is so aggregative, it is difficult to say anything specific about the success of agricultural policy. However, Table 2 indicated that agricultural policy has consisted almost exclusively of subsidies, and Table 3 shows that these subsidies have been mainly price subsidies. Thus, agricultural policy in Finland is based very strongly on the use of only one tool, namely price subsidies. However, agricultural policy has had three separate goals: the level of income, the level of production and efficiency. As is known from economic policy theory, the attainment of three separate goals is impossible when only one tool is used. The continual overproduction problems experienced in Finnish agriculture may at least partly be the manifestation of this state of affairs. Typically in these overproduction situations, Finland has been a net exporter of agricultural products whose export prices cover only a small fraction of their production costs. In addition, the marketing of these products abroad has often been difficult.

In Table 3 it can be seen that the share of subsidies going to forestry has been about 4 per cent over the whole period. The subsidies to manufacturing and export promotion also remained at a very low level until 1972, after which they increased very strongly.

Subsidies to manufacturing can be classified into three categories as follows:

- subsidies for regional development,
- subsidies for export promotion, and
- subsidies for research and development activity.

In general, these subsidies have been favourable for allocation; an exception perhaps being the special subsidies to the heavy metal industry. The cost guarantee system under which these subsidies were paid had not originally been planned to become a permanent subsidy system. However, during the years of rapid domestic inflation in the mid-1970s it was transformed into a subsidy system for the heavy metal industry. The rules of the cost guarantee system have now been changed to prevent the repetition of this kind of phenomenon.

In summary, subsidies have had only marginal significance for manufacturing as compared with other forms of financial aid. By international standards, government support for research and development in Finland has remained at an exceptionally low level. Increased uncertainty about the future has, also in Finland, lately caused special attention to be paid to investment in research and development activity.

4. The state-owned companies

Next a short review is made of the activities of the state-owned firms in Finland. The state-owned companies have played an important role in the industrial policy of the central government. During the period 1970 - 1977, the value added of state-owned companies amounted to 15 per cent of the value added of total industry. The investment share was 35 per cent and the share of the employed industrial labour force was 10 per cent. Besides the importance of the state-owned firms, these figures also show that the production of state-owned firms has been very capital-intensive. This can also be seen from Table 4 which shows the capital output ratios and the average costs of a vacancy in the state-owned and private industrial sectors as well as for total industry. One explanation for the capital intensiveness of state-owned companies is that most state-owned companies are in the basic industries. The initial investments required for these business activities were so large that their realization would have been impossible without public funds.

Table 4. The capital-output ratio and the average cost of a vacancy in the Finnish industry in 1970 - 1977

	State owned industrial companies	Private industry	Total industry
Capital output ratio	2.9	0.8	1.2
Cost of a vacancy	100	23	31

From the point of view of resource allocation, the following features of the activities of the state-owned companies are significant.

First, the establishment of the state-owned companies has not typically involved the nationalization of unprofitable private firms. The first state-owned companies were set up between the first and second World Wars mainly to exploit the country's natural resources, while the purpose of these since the Second World War has been to achieve a degree of self-sufficiency in certain fields vital for the Finnish economy.

Secondly, profitability is the guiding rule in the operation of the state-owned firms just in the same way as it is in private firms.

Thirdly, decision making has to a great extent been decentralized and delegated to the management of the state-owned companies. This is evident in the company form of state-owned companies. The state-owned companies are limited companies, in which the state owns the total share capital or at least the majority of shares.

In the light of these three observations, it is no wonder that in general state-owned companies have proved quite

successful in Finland. There is, however, one aspect of the state-owned companies which may seem somewhat problematic. As a result of the different forms of central government financial aid made available to the state-owned firms, their financial position has been easy compared to private companies. Under these circumstances, it has been easier for the state-owned firms to realize their investment plans than for private companies. This may have had some effect on the development of the industrial structure in a capital-intensive direction.

5. Public sector lending and guarantees

Table 1 showed that lending and guarantee activities of the public sector are quite extensive. One explanation for the extensiveness of these activities may lie in the institutional structure of the Finnish financial markets. The Finnish economy is a so-called credit-rationing economy, which means that interest rates are rigid and these rates are normally below equilibrium levels. Under these circumstances, the price mechanism cannot carry out its allocational tasks in the capital markets by means of flexible interest rates. It is the duty of the banks in accordance with their own criteria to ration the excess demand for bank loans. It is probable that the result is not optimal from the point of view of resource allocation.

Since under these circumstances guarantees have special importance as a prerequisite for loans, there is also a lack of risk capital. Moreover, it is difficult to get bank loans for housing purposes with an amortization period of adequate duration. Under these conditions, there is a need to supplement normal bank lending by public sector activities. It is another question how well the public sector has succeeded in this work.

In this study we examined how government lending to manufacturing has been allocated between labour and capital-intensive industries. We believe that this classification has some relevance - although on a very rough level - when trying to evaluate the lending policy of the government sector from the point of view of resource allocation. The following reasons can be cited: First, it is generally accepted that banks ration credits to small firms more severely than credits to large companies. Because the average size of firms in the labour-intensive industries is smaller than in the capital-intensive industries, one can imagine that, in general, credit rationing is also more severe in the labour-intensive industries than in the capital-intensive industries. Secondly, labour has been an abundant factor of production in Finland. One manifestation of this has been heavy net emigration from Finland to Sweden.

In Table 5 it can be seen that the total lending of the government sector to manufacturing has been strongly biased towards capital-intensive industries. About 29 per cent of the borrowed capital in the capital-intensive industries was acquired from the government sector. The corresponding share in the labour-intensive industries was 9 per cent. This difference is less dramatic if we exclude export credits to manufacturing. A comparison on this basis may therefore be more justifiable, since the aim of the export credit arrangement has been to keep the export industries competitive and, in addition, export credits have been in general use in other countries, too. In this case, the share of loans borrowed from the government sector was 12.6 per cent in the capital-intensive industries. Only the lending of the Regional Development Fund has been weighted towards labour-intensive industries.

The last column of Table 5 indicates that the system of interest-subsidized lending has favoured the capital-intensive industries as well.

Table 1 shows that the guaranteeing activity is also quite extensive, at least if it is measured in millions of Finnish marks. If we examine it a little more closely, we find that the majority of the guarantees on loans granted by the state have been granted on the foreign loans of financial institutions and loans of state-owned

Table 5. The distribution of government loans to labour-intensive and capital-intensive manufacturing industries
31.12.1977, mill. Fmk

	State		Social Insurance Institution		Regional Development Fund		Total		Finnish Export Credit Ltd.		Total		Interest-subsidized loans	
	Fmk	% ¹	Fmk	% ¹	Fmk	% ¹	Fmk	% ¹	Fmk	% ¹	Fmk	% ¹	Fmk	% ¹
Labour intensive industries	302	1.7	596	3.3	705	3.9	1604	8.9	-	-	1604	8.9	614	3.4
Capital intensive industries	1007	7.2	494	3.5	256	1.8	1757	12.6	2267	16.2	4024	28.7	796	5.7
Total	1309	4.1	1090	3.4	961	3.0	3361	10.5	2267	7.1	5628	17.5	1383	4.3

1. The percentage share of the government loans from the loan capital of the recipient sector.

companies. Only a small proportion of guarantees has been granted to private companies, especially small and middle-sized companies. As was stated earlier, real guarantees are important preconditions for bank loans, so that from this point of view it would appear that the state has not made full use of potential guaranteeing activity.

6. Final conclusions

In light of the previous analysis, it can roughly be seen that the financial aid of the public sector has almost been entirely associated with the technology embodied in capital goods, especially in the large companies. Only a very small share of the financial aid has been directed towards increasing human capital in its various forms.

SUOMEN PANKIN JULKAISUJA

Sarja A (ISSN 0355-6034)

- (1 - 35. Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, "Taloudellisia Selvityksiä", artikkelikokoelmia vuosilta 1942 - 1972, suomeksi ja ruotsiksi, ISSN 0081-9514)
36. Tuomas Sukselainen: Finnish Export Performance in 1961 - 1972. A Constant-Market-Shares Approach. 1974. 74 s. (ISBN 951-686-018-4)
37. Sirkka Hämäläinen: Palkansaaajatalouksien säästämisestä. Suomen Pankin säästämistiedustelu vuodelta 1969. 1974. 53 s. (ISBN 951-686-020-6)
38. Heikki Koskenkylä - Ilmo Pyyhtiä: Energiavaltaisuus investointikriteerinä. 1974. 52 s. (ISBN 951-686-021-4)
39. Heikki Koskenkylä - Ilmo Pyyhtiä: Pääomakerroin, työn tuottavuus ja työpaikan hinta Suomen teollisuudessa vuosina 1960 - 1973. 1975. 71 s. (ISBN 951-686-025-7)
40. Alpo Willman: Suhdanneherkkyys, omavaraisuus ja ympäristövaikutusten kriteeri investointikriteereinä. (Lisälukuna J.P. Cunningham: Energy-intensity as an Investment Criterion.) 1975. 89 s. (ISBN 951-686-026-5)
41. Reino Airikkala - Tuomas Sukselainen (toim.): Suomen maksutaseen kehityslinjat vuosina 1950 - 1974. 1976. 120 s. (ISBN 951-686-027-3)
42. Heikki Koskenkylä - Ilmo Pyyhtiä: Kokonaistaloudellisten ja liikeloudellisten investointikriteerien merkitys kasvu- ja rakennepolitiikassa. 1976. 67 s. (Englanninkielinen tiivistelmä.) (ISBN 951-686-034-6)

43. Tapio Peura: Suomen ulkomaankaupan hinnat vuosina 1950 - 1974. 1977. 87 s. (ISBN 951-686-037-0)
44. Terhi Kivilahti: Suomen kaupasta ja maksujärjestelmästä muiden itäryhmän maiden kuin SNTL:n kanssa. 1977. 126 s. (Englanninkielinen tiivistelmä.) (ISBN 951-686-038-9)
45. Simo Lahtinen: Tuotanto, työ ja energia Suomen teollisuudessa vuosina 1900 - 1975. 1977. 78 s. (ISBN 951-686-040-0)
46. Koroista ja korkopolitiikasta Suomessa (Ralf Pauli: Suomen korkojärjestelmän pääpiirteet ja korkopolitiikka vuosina 1960 - 1975; Olavi Rantala: Korkotasot ja korkorakenne Suomessa vuosina 1960 - 1975; Jorma Hietalahti: Teollisuuden korkomenot ja velkojen korkotasot vuosina 1960 - 1973). 1978. 77 s. (ISBN 951-686-041-9)
47. Jarmo Pesola - Timo Tyrväinen: Palveluelinkeinojen investoinnit vuosina 1953 - 1975. 1978. 107 s. (ISBN 951-686-047-8)
48. Heikki Koskenkylä - Kari Pekonen: Työttömyys ja tuotannon rakenne Suomen kansantaloudessa. 1979. 122 s. (Englanninkielinen tiivistelmä.) (ISBN 951-686-051-6)
49. Inkeri Hirvensalo: Suomen ja SNTL:n välinen clearingmaksujärjestelmä. 1979. 125 s. (Englanninkielinen tiivistelmä.) (ISBN 951-686-053-2)
50. Tapio Peura: Teollisuuden kansainvälinen kilpailukyky. 1979. 128 s. (ISBN 951-686-055-9)
51. Alpo Willman: Julkiset menot vuosina 1950 - 1977. Kasvu- ja rakennepoliittinen tarkastelu. 1980. 125 s. (Englanninkielinen tiivistelmä.) (ISBN 951-686-062-1)