



## Sääntö-näkökulma Suomen taloushistoriaan

**Arvio teoksesta Kallioinen, Mika. *Kilpailu ja sääntely. Institutionaalinen näkökulma Suomen taloushistoriaan*. Tampere: Vastapaino. 2019. 231 s. ISBN 978-951-768-769-0.**

**Pasi Nevalainen**

Sääntelyn ja vapaan liiketoiminnan välinen suhde on yksi liiketoimintahistorian kestoaiheista. Yrityshistorioita rytmittävät usein markkinoiden muutokset – joilla käytännössä viitataan talouden muuttuviin pelisääntöihin ja käytänteisiin. Viime vuosikymmenien talouspolitiikassa ovat korostuneet yksityisen liiketoiminnan edistäminen – rahamarkkinoiden ja kaikenlaisen sääntelyn vapauttaminen, monopolien purkaminen ja esimerkiksi valtion oman liiketoiminnan yksityistäminen. Vallinneen talousajattelun mukaan vapaa kilpailu johtaa tehokkaimpaan lopputulokseen.

Viime vuosina olemme nähneet myös merkkejä uudesta käännteestä. ”Valtiokapitalismi” – jolla viitataan laajasti valtion toimintaan taloudessa – on palannut akateemiseen keskusteluun. Syynä kehitykseen ovat olleet maailmantalouden viime vuosikymmenien suuret ilmiöt (esim. Megginson 2017; Cuervo-Cazurra et al. 2019). Talouskasvun painopisteen siirtyminen Aasiaan on tuonut maailmanmarkkinoille suuren joukon yrityksiä, joilla on läheinen suhde kotimaansa valtionhallintoon. Euroopan talouden ongelmat ovat pakottaneet valtiot erilaisiin, myös liiketoiminnan alalle ulottuviin toimenpiteisiin. Sekä valtiolta että liike-elämältä odotetaan aktiivista otetta muun muassa ilmastonmuutoksen torjumiseksi.

Käänte ei kuitenkaan tarkoita paluuta 1900-luvun valtiokapitalismiin, koska sääntely eri muodoissaan on sidoksissa omaan aikaansa. Tällaisena kiinnostavana aikana, jota 2020-luvun kynnyksellä elämme, on hyödyllistä luoda katsaus pitkän aikavälin kehitykseen. Oivallisen näkökulman tarjoaa FT, dosentti Mika Kallioisen tietokirja *Kilpailu ja sääntely*. Kirjoittajan aiempiin tutkimusteemoihin keskittyvä teos kokoaa yhteen kehityskulut 1300-luvulta 1900-luvulle. Erityisenä teemana on sääntelyn ja vapaan kilpailun eri muotojen vaihtelu historiassa, jota kuvataan heilurimaiseksi liikkeeksi.

Kallioinen keskittyy kirjassaan kuvaamaan, kuinka lait, säännöt ja epäviralliset normit ovat rajoittaneet tai toisaalta edistäneet markkinoilla tapahtuvaa kilpailua. Vaikka markkinat ja kilpailu usein ymmärretään toistensa synonyymeinä, kilpailun käsite



muuttuu historiassa. Kirjan kiinnostavinta antia onkin muutos pitkällä aikavälillä. Kallioisen mukaan sääntelyssä tapahtunut muutos kertoo taloushistoriasta enemmän kuin tilastot, tuotannon määrä, teollisuuden rakenne tai vaikkapa tullitilastot tuonnista ja viennistä (s. 9).

Sääntely tulee ymmärtää laajemmin kuin vain vapaata toimintaa rajoittavina ”sääntöinä”. Vapaat markkinat ovat illuusio, sillä sääntelyn muotoja on aina löydettävissä kilpailun kirjoitetuissa ja kirjoittamattomissa pelisäännöissä. Pelisääntöjä tarvitaan, jotta kilpailu toimii. Tästä syystä Kallioinen varoittaa liian dogmaattisesta suhtautumisesta talouden instituutioihin. Valtiovalta ohjaa erilaisin sääntöin markkinoita suojellakseen yhteiskuntaa sekä oikaistakseen markkinoiden sisäisiä vääristymiä. Paradoksaalisesti myös markkinoiden vapauttamista ohjataan kilpailulainsäädännön avulla.

Kehityksen käänneet näkyvät pitkän aikavälin tarkastelussa. Kallioinen viittaa belgialaiseen taloustieteilijä Paul de Grauween, jonka mukaan valtion ja markkinoiden välinen jännite johtaa sykliseen heiluriliikkeeseen vahvan sääntelyn ja liberalismiin, mutta myös valtion säännöstelemän ja markkinoiden omaehtoisen sääntelyn välillä. Heiluriliikkeessä käänne tapahtuu vääjäämättä silloin, kun valtio tai markkinat ovat saavuttaneet dominoivan aseman. Kehitys kiteytyy kamppailuun vapaudesta, kuka määrittää ketkä saavat toimia markkinoilla ja millä ehdoin? Kallioisen teoksessa aktiivisia toimijoita ovat ennen kaikkea valtiovalta ja kotimaan markkinoilla toimivat kauppiaat. Tässä suhteessa teos edustaa perinteistä suomalaisen liiketoimintahistorian näkökulmaa.

Vertailun vuoksi todettakoon, että ajatus ”heiluriliikkeestä” on esiintynyt myös viimeaikaisessa kansainvälisessä keskustelussa. Esimerkiksi Alvaro Cuervo-Cazurra, Ajai Gaur ja Deeksha Singh (2019) tarkastelevat markkinamyönteisten ja markkinoiden toimintaa rajoittavien uudistusten (*pendulum of pro-market reforms and reversals*) vaihtelua kansainvälisestä perspektiivistä. Heidän mukaansa kehitystä määrittävät ideologiset käsitykset valtion ja markkinoiden roolista. Käytännössä heiluriliike tapahtuu kahdella eri tasolla, globaaleina ilmiöinä sekä niiden kansalliseen kontekstiin välittyvinä vaikutteina ja konkreettisina poliittisina päätöksinä.

Kallioinen tuntuu suhtautuvan tutkimuskohteeseensa korostetun pragmaattisesti. Kirjassaan talousajattelun taustalta löytyvät käytännön tarpeet. Tärkeintä on, että sääntely on kyennyt uudistumaan aina uusia tarpeita vastaavalla tavalla. Suomen talous on toimivan sääntelyn ansiosta pysynyt elinvoimaisena.

## **Merkantilismista liberalismiin jälkeisiin kartelleihin**

Euroopassa julkisen vallan ja yritysten suhde alkoi rakentua jo keskiajalla. Kirja alkaa Suomen ensimmäisestä tunnetusta yrittäjästä, 1300-luvun alkupuolella eläneestä turkulaisesta porvari Hartmannuksesta ja päättyy viimeisiin 1990-luvulla lopetettuihin metsäkartelleihin.

Kirja etenee kronologis-temaattisesti. Suuret ilmiöt käsitellään konkreettisten esimerkkien avulla. Lukijan näkökulmasta käsittelytapa on selkeä ja havainnollinen,

mutta toisaalta kuva Suomen taloushistoriasta typistyy valikoituihin ilmiöihin, hansakauppiaisiin, merkantilismiin ja kartelleihin.

Ilmiöt havainnollistavat sääntelyn tärkeimpiä kehityskulkuja. Keskiajalla, Itämeren alueen markkinoita säänteli varsin löyhä Hansa-liitto. Esiteollisena aikana kauppiaiden, käsityöläisten ja muiden ”yrittäjien” toimintaa ohjasivat esivallan lisäksi yhteisöllinen sääntely. Kaupungeissa elinkeinojen harjoittaminen oli sidoksissa korporaatioihin, kuten kiltoihin, kaupunkiyhteisöä edustaneeseen raatiin ja ammattikuntiin. Lisäksi kaupankäyntiin vaikuttivat monet muut elementit, kuten eri puolilla käytetyt mitat, viestiyhteydet ja kauppiaiden ammattitaito.

Merkantilismin aikana korostuivat julkisen vallan määräykset. Sääntely oli keino ohjata lähestulkoon omavaraistaloudesta elävä maatalous- ja käsityöläisyhteiskunta taloudellisen kasvun tielle. Kallioisen mukaan 1700-luvun ajattelun mukaan ”valtion tuli ottaa vastuu valtakunnan talouden modernisoinnista ja sen kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamisesta...” (s. 45).

Siinä missä sääntelyä pyritään ymmärtämään kunkin ajan ja tilanteen mukaan, kirja sisältää myös esimerkkejä sääntelyn toimimattomuudesta. Merkantilismin ajan säännöt, määräykset ja rajoitukset oli luotu hyödyttämään rajallista eliittiä. Kallioinen toteaa, että valtio tavoitteli omaa etuaan rajaamalla tuottoisimman liiketoiminnan harvalukuisten ruukinomistajien, kaupunkien porvareiden tai jopa ainoastaan kaupungin johtavien suurkauppiaiden yksinoikeudeksi (s. 67). Tällaiset, etuoikeutettuja suosivat rajoitteet eivät tämän päivän näkökulmasta tarkasteltuna kannustaneet omaa etuaan ajavia kauppiaita toimimaan tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Toisaalta, kruunun todelliset mahdollisuudet harjoittaa tehokasta sääntelyä olivat rajalliset. Klassinen esimerkki on talonpoikaispurjehdus, jota ei ollut mahdollista tai edes järkevä estää.

1800-luvun lopun liberalismi käänsi jälleen kehityksen suunnan. Samalla sääntely jakaantui entistä selkeämmin julkiseen ja yksityiseen. Julkinen kilpailun sääntely purettiin lähes kokonaan. Valtiovallan asema muuttui, sillä kilpailun sijaan 1800-luvun lopulla lainsäädännöllä puututtiin työntekijöiden sosiaalisiin epäkohtiin. Kallioisen mukaan lainsäädännöstä tuli ”luonteeltaan yksilöitä suojelevaa, ei yritysten välistä kilpailua ohjaavaa” (s. 124).

Samalla kun julkinen valta pitäytyi puuttumasta yritysten väliseen kilpailuun, yksityiset teollisuusyritykset päätyivät nopeasti keskinäiseen valvontaan. Kartellien muodostumisen taustalla oli yritysten oma halu rajoittaa kilpailua. Tavoitteena oli kasvattaa voittoja ja vähentää yritystoiminnan riskejä ”markkinoiden eloonjäämiskamppailussa”. Valtio ei liike-elämän omaehtoiseen kartellisoitumiseen puuttunut (s. 124).

## **Historiasta näkökulmaa tämän päivän ilmiöihin**

Vaikka teos painottuu varhaisempaan historiaan, monet ilmiöt ovat edelleen ajankohtaisia. Erityisen kiinnostava osa kirjaa on kartellien käyttämää retoriikkaa koskeva osio. Kallioisen mukaan retoriset ilmaisut kertovatkin siitä, miten talouden toimijat itse ymmärsivät kilpailun merkityksen. Ajallisen etäisyyden takaa on helpompi

tarkastella elementtejä, joita löydämme myös oman aikamme julkisesta argumentoinnista.

Kartellien keskuudessa muodostui etenkin 1920- ja 1930-luvuilla omintakeinen tapa puhua kilpailusta. Sääntelemätön vapaa kilpailu – jota tänä päivänä usein pidetään hyvin toivottavana ja tehokkaana – saatettiin kuvata *epäterveeksi, tuhoisaksi tai järjettömäksi*. Etenkin kun suomalaiset yritykset kilpailivat keskenään, kyse oli *lamaannuttavasta sisäisestä kilpailusta*. Kartellien hallitsemille markkinoille pyrkivät uudet, hinnalla kilpailevat yritykset leimattiin helposti *keinottelijoiksi*. Päätelmänä on, että ainoastaan kartellien omilla ehdoilla tapahtuvaa kilpailua pidettiin hyväksyttävänä ja kunniallisena (sivut 144–153).

Kartellien asettamat rajoitukset kytkettiin isänmaallisuuteen ja taloudelliseen nationalismiin. Kotimaassa suomalaisten yritysten välistä yhteistyötä ja hintojen sopimista pidettiin luonnollisena. Kartellien moraalinen legitimaatio perustui kansalliseen etuun, sillä ulkomaisen kilpailun patoaminen toisi enemmän työtä ja hyvinvointia kotimaahan. Siksi kartellit ymmärrettiin isänmaallisiksi. Ajatuskulku oli sopusoinnussa jopa sen kanssa, että ne paradoksaalisesti tuomitsivat ulkomaisten yritysten yhteistyön. Ulkomaisten, markkinoille pyrkivien kilpailijoiden tapauksessa vastaavaan toimintaan suhtauduttiin jyrkän kielteisenä. Kallioisen mukaan, ”koska kotimarkkinoilla toimineet kartellit eivät olleet riittävän tehokkaita kilpailemaan ulkomaalaisten yritysten kanssa, niiden oli luontevaa leimata kilpailu sairauden kaltaisella kielikuvalla” (s. 152).

Kiinnostava kysymys on: miksi suomalaisten ja yleensä eurooppalaisten suhde kartelleihin erosi niin jyrkästi verrattuna Yhdysvaltoihin, jossa kartelleihin suhtauduttiin huomattavan paljon kielteisemmin? Vastaus löytyy markkinoiden rakenteellisista eroista. Yhdysvalloissa kartellisoituneet yritykset toimivat laajoilla kotimarkkinoilla. Euroopassa kartellit keskittyivät usein vientiin ja kilpailuun ulkomaisten yritysten kanssa. Euroopassa – jossa valtion ja yritysten vuorovaikutus oli rakentunut keskiajalta alkaen – kotimaisten monopolien vaaraa ei pidetty yhtä suurena kuin Yhdysvalloissa.

Myöskään kartellien kohdalla Kallioinen ei halua toimia tuomarina, vaan vertaa niiden toimintaa myöhempiin kilpailuviranomaisiin. Kartellit eivät esimerkiksi estäneet kilpailua tai uusien innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa, vaan pyrkivät aktiivisesti muokkaamaan markkinoilla toimimisen sääntöjä. Kartellien vallitessa kilpailua käytiin eri muodoissa mitä kilpailulla tänä päivänä ymmärretään. Kartellien sisällä yritykset kilpailivat esimerkiksi tuotantokiintiöistä. Suljettujen ovien takana tehtiin sopimuksia hinnoista, tuotantomääristä ja pitkän aikavälin investointiohjelmista.

## **Sujuvasti kirjoitettu näkökulma talous- ja liiketoimintahistoriaan**

Kallioisen teksti etenee sujuvasti. Liiketoimintahistorialle tyypilliset lukuisat esimerkit yrittäjistä, yrityksistä ja sattumuksista elävöittävät kerrontaa ja antavat talouden suurille ilmiöille kasvot. Paikoin – lähinnä kirjan alussa ja lopussa – viitataan myös taloustieteen teoreettiseen keskusteluun. Näin kirja tarjoaa monia myös tämän päivän keskustelun kannalta kiinnostavia näkökulmia.

Teoksen käsittelyosuus ei yltä tähän päivään eikä oikeastaan edes aivan lähihistoriaan. Vaikka Kallioinen sanoo avaavansa kilpailun ja sääntelyn kehitystä keskiajalta 2000-luvulle, teos painottuu selvästi Suomen varhaisempaan taloushistoriaan ja pitkän aikavälin tarkasteluun. Lähimmäksi nykypäivää teos kurottaa kertoessaan metsäkartellien 1990-luvulle ulottuneesta historiasta. Käytännössä 1970-luvulta alkanut, nykyisin (toiseksi) globalisaatioksi tai kolmanneksi teolliseksi vallankumoukseksi kutsuttu ilmiö/aikakausi (esim. Schön 2013, s. 48) jää täysin käsittelemättä.

Viime vuosikymmenet olisivat kuitenkin edustaneet viimeisiä käännteitä sääntelyn historiassa. Kotimaisessa keskustelussa viitataan usein 1970-luvulla tapahtuneeseen talouspolitiikan muutokseen. Tälle lähihistorian kehitykselle on ollut ominaista sääntelyn siirtyminen entistä selkeämmin kansainvälisille areenoille, kuten Euroopan Unionille. EU ja kansainväliset järjestöt puolestaan ovat ohjanneet kansallista sääntelyä markkinoilla tapahtuvaa kilpailua suosivaksi. Täydellinen tämäkään muutos ei ollut, kuten sittemmin paljastuneet kartellit osoittavat.

Kuten kirjoittaja teoksensa rajaa, kirja keskittyy valikoituihin sääntelyn elementteihin, kuten merkantilismin ajan privilegioihin tai kiltojen ja kartellien itsesääntelyyn. Samalla jää käsittelemättä suuri joukko muita mahdollisia tapoja, joilla esimerkiksi valtio voi vaikuttaa markkinoiden toimintaan – kuten valtion oma omistus, verotus ja yritystuet.

Kokoava teos ei siis ole – eikä voi olla – kaiken kattava. Teos onkin selvästi tarkoitettu talous- ja liiketoimintahistorian pieniä piirejä laajemmalle yleisölle informatiiviseksi, mutta myös herättämään ajatuksia sääntelyn monista muodoista ja merkityksestä. Sen sijaan taloushistorian erityiskysymyksistä kiinnostunut lukija löytää kattavampia analyysejä esimerkiksi Yrjö Kaukiaisien (2008) tai Niklas Jensen-Eriksenin (2007) teoksista. Myös kartellien kieltä koskevat kiinnostavimmat huomiot Kallioinen on esittänyt jo aiemmassa tuotannossaan (Kallioinen 2010).

Kaiken kaikkiaan, kokoava teos on sujuvasti kirjoitettu ja tietokirjana sitä voi suositella lähes kaikille, sillä se ei vaadi lukijalta pohjatietoja, mutta tarjoaa kiinnostavia, elävästi kirjoitettuja näkökulmia. Suomen historian harrastajille teos tarjoaa tervetulleen, helposti lähestyttävän tulokulman talouden rakenteisiin; taloudesta kiinnostuneelle puolestaan pitkän aikavälin perspektiiviä moniin tänäkin päivänä ajankohtaisiin kysymyksiin.

**Pasi Nevalainen on historian tutkijatohtori Jyväskylän yliopiston historian ja etnologian laitoksella.**

## Kirjallisuus

Cuervo-Cazurra, Alavaro, Ajai Gaur & Deeksha Singh. 2019. Pro-market institutions and global strategy: The pendulum of pro-market reforms and reversals. *Journal of International Business Studies* 50, 598–632.

Jensen-Eriksen, Niklas. 2007. *Läpimurto: Metsäteollisuus kasvun, integraation ja kylmän sodan Euroopassa 1950–1973*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Kallioinen, Mika. 2010. Kilpailun kieli: Suomalaiset kartellit sotien välisenä aikana. Teoksessa *Monelta kantilta: Ilkka Nummelalle omistettu juhlakirja*, toim. Jari Ojala, Jari Eloranta ja Heikki Roiko-Jokela, 71–82. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Historian ja etnologian laitos.

Kaukiainen, Yrjö. 2008. *Ulos maailmaan! Suomalaisen merenkulun historia*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Megginson, William L. 2017. Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century. *Foundations and Trends in Finance* 11 (1–2), 1–153.

Schön, Lennart. 2013. *Maailman taloushistoria: Teollinen aika*. Tampere: Vastapaino.