

Väitöskirja Holkerin hallituksen talouspolitiikasta

JAAKKO KIANDER

professori, Vaasan yliopisto

Tutkimusjohtaja, VATT

Risto Ranki: *Haltija vai haltia – Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta*. Edita, Helsinki 2000.

Risto Rankin väitöskirja »Haltija vai haltia» on poikkitieteellinen. Sen voi katsoa tematiikaltaan kuuluvan kansantaloustieteen alaan vaikka siinä onkin runsaasti politologian alaan kuuluvia elementtejä. Käsittelee hän väitöskirja poliittista päätöksentekoa. Tutkimuksen kohteena on talouspoliittinen päätöksenteko valtioneuvostossa ja erityisesti sen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Tutkimusaineisto kattaa Holkerin hallituksen (1987–1991) ajan. Aineiston ja aineiston käsittelyn puolesta väitöskirja lähestyy myös poliittisen historian alaa – historian tutkimuksessa on vain tapana tutkia etäisempää menneisyyttä.

Rankin käyttämä tutkimusaineisto on poikkeuksellinen. Se sisältää talouspoliittisen ministerivaliokunnan (usein varsin niukkojen ja puutteellisten) pöytäkirjojen lisäksi tekijän omat muistiinpanot valiokunnan kokouksista, joihin hän tuolloin virkansa puolesta osallistui. Tätä materiaalia on täydennetty Antti Kuusterän ja Martti Nybergin SITRAn toimeksiannosta

vuonna 1995 kokoamalla 1990-luvun aikaisten talouspoliittisten vaikuttajien haastatteluaineistolla sekä tekijän tekemillä omilla lisähaastattelulla.

Väitöskirjatutkimus pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- (1) Mikä oli talouspoliittisen ministerivaliokunnan tosiasiallinen asema keskeisissä talouspoliittisissa ratkaisuissa ja linjanveidoissa Holkerin hallituksen aikana?
- (2) Mikä oli Holkerin hallituksen talouspoliittisen päätöksenteon malli?
- (3) Millä tavalla institutionaaliset rajoitukset vaikuttivat Holkerin hallituksen talouspolitiikan menestymiseen?
- (4) Mikä oli Holkerin hallituksen talouspolitiikan malli ja miten poikkesi aiemmasta?
- (5) Oliko Holkerin hallituksen talouspolitiikassa havaittavissa opportunistisia piirteitä?

Kysymykset ovat varsin relevantteja. Ne pyrkivät vastaamaan siihen, miten päätökset todella syntyvät suomalaisessa järjestelmässä (ja ehkä yleisemminkin talouspolitiikassa). Toisaalta ne pyrkivät analysoimaan Holkerin halli-

tuksen talouspoliittista roolia – tämä aspekti on tullut merkittäväksi siksi, että mainittua hallituskautta seurasi rauhanaikaisen historiamme syvin talouskriisi.

Rankin tutkimusote on arkistolähtöinen ja kuvaileva. Väitöskirjan painopiste on selvästi kiintoisan lähdeaineiston esillepanossa, tutkijan oma analyysi ja tulkinnat jäävät selvästi toisarvoiseen asemaan. Ranki käy läpi talouspoliittisen ministeriövaliokunnan aseman suomalaisessa päätöksenteossa ja vertaa sitä eräisiin muihin maihin. Lisäksi hän käy läpi ja ryhmittelee valiokunnan kokousten asiat (väitöskirjan osa II). Tutkimuksen keskeisintä antia on sen III osa, joka käsittelee Holkerin hallituksen talouspolitiikkaa ja politiikan valiokuntakäsittelyä. Osa IV sisältää haastateltujen päättäjien käsityksiä valiokunnan asemasta päätöksentekokoneiston osana. Osa V käsittelee ns. telakka-asioita eli valtion suhtautumista Wärtsilä Meriteollisuuden ongelmiin. Asiaa puitiin runsaasti valiokunnassa ja se tarjoaa esimerkin teollisuuspoliittisesta päätöksenteosta.

Rankin tutkimus ei ole tyyppillinen kansantaloustieteellinen tutkimus, joka sisältää formaalisen mallin kehittelyä ja sen empiiristä testaamista sofistikoituneen ekonometrian avulla. Rankin tutkimuksen voi silti katsoa olevan hyvin lähellä kansantaloustieteen, erityisesti poliittisen taloustieteen keskeisiä kysymyksiä. Taloustiede tarkastelee usein vain talouspoliittisten päätösten tarkoitettuja ja tahattomia seurauksia, ei kysymystä siitä miten päätökset ovat syntyneet. Päätöksenteon analysointi on kuitenkin myös tärkeää. Se onkin viimeisten vuosikymmenien aikana noussut merkittäväksi tutkimuskohteeksi kansantaloustieteen osa-alueisiin kuuluvien poliittisen taloustieteen ja julkisen valinnan teorian piirissä. Usein alan tutkimukset jäävät korkealle abstraktiotasolle. Rankin tutkimuksen ansiona on sen sisältämä kuvaus

todellisen päätöksenteon taustalla käydyistä keskusteluista ja osin myös päätöksenteosta (siltä osin kuin se faktisesti tehtiin valiokunnassa). Toisaalta tutkimuksen puutteena voidaan nähdä niukkuus selittämässä ja analysoinnissa. Pitkälti vain todetaan mitä tapahtui.

Tutkimuksensa ensimmäisessä osassa Ranki pyrkii kytkemään työnsä päätöksenteon teorioihin. Näistä tärkein on *Herbert Simonin* rajoitetun rationaalisuuden malli. Simonin mukaan todelliset päätöstilanteet sisältävät niin monimutkaisia kytkentöjä, ettei kaikkien vaikutusten huomioon ottaminen ole mahdollista ja tämän vuoksi joudutaan tyytymään 'rajoitettuun rationaalisuuteen' (kyseessä on merkittävä poikkeama taloustieteessä monesti oletusta täydellisestä rationaalisuudesta). Ranki esittelee lyhyesti myös muutamia malleja, joihin hän palaa uudelleen tutkimuksen viimeisessä osassa. Tutkimuksessa käytetty aineisto ei kuitenkaan ole vuoro-vaikutuksessa päätöksentekomallien kanssa.

Rankin tutkimuksesta käy ilmi mielenkiintoisia asioita. Hän osoittaa, että Holkerin hallituksen jatkuvana pyrkimyksenä oli kiristää finanssipolitiikkaa, jotta se olisi tasapainottanut talouden ylikuumenemista edistänyttä keveää rahanpolitiikkaa. Useista eri syistä pyrkimys epäonnistui. Valiokunta (tai Holkerin hallitus) ei missään vaiheessa näytä keskustelleen harjoitetun raha- ja valuuttakurssipolitiikan järkevyydestä vaan näyttää sopeutuneen sille tarjottuun rooliin epäonnistuneena säästäjänä. Valiokunta tuntuu käyttäneen paljon aikaa erilaisten yksityiskohtien käsittelyyn mutta ei juuri keskustellut talouspolitiikan peruslinjoista. Joidenkin ministerien pyynnöistä huolimatta valiokunta ei myöskään näytä saaneen käyttöönsä juuri koskaan kokonaistaloudellisia vaikutuslaskelmia esitetyistä toimista. Valiokunta joutui panostamaan myös runsaasti kokousaikaan telakkakriisin pohtimiseen. Kysymyksellä oli suuri poliittinen

merkitys ja erityisen suuri merkitys eräiden päättäjien henkilökohtaiselta kannalta; sen sijaan rahallisesti kyse oli vain muutamasta sadasta miljoonasta. Holkerin hallituksen merkittävin makrotaloudellinen päätös eli markan revalorointi ja siihen liitetty veropaketti eivät saaneet osakseen valiokunnan käsittelyä. Toimenpiteet tulivat vain jostakin (valiokunnan ulkopuolelta). Väitöskirja ei juurikaan keskustele siitä, mistä varsinaiset päätökset tulivat silloin kun ne tulivat ministerivaliokunnan ulkopuolelta.

Rankin tutkimuksen suuri ansio on näiden lähihistoriamme keskeisten asioiden kuvaaminen. Tutkija ei kuitenkaan tee lukijan tehtävää helpoksi. Hän ei onnistu tyydyttävästi kytkemään valiokunnan toimintaa hallituskauden taloudelliseen kehitykseen. Lukijan oletetaan muistavan itse asiat tai hankkivan tiedon muista lähteistä. Käsittelyä olisi voitu rikastaa liittämällä tutkimuksen ydin laajemmin aikansa kontekstiin. Tutkija ei myöskään kovin eksplisiittisesti kiinnitä lukijan huomiota niihin seikkoihin, jotka ainakin allekirjoittaneen mielestä ovat keskeisiä: miksi olennaisia asioita ei pohdittu enemmän, miksi kunnollisia analyyseja ei ollut hallituksen käytössä jne.

Tutkimuksen VI:ssa osassa Ranki vastaa alussa esittämiinsä kysymyksiin. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan tosiasiallinen asema keskeisissä talouspoliittisissa ratkaisuissa ja linjanvedoissa Holkerin hallituksen aikana näyttää jäävän epäselväksi. Haastateltujen lausunnot ovat ristiriitaisia ja toisaalta kaikkia merkittäviä asioita ei käsitelty juuri lainkaan. Tutkimuksessa viitataan siihen, että valiokunnan keskeiset jäsenet kyllä tekivät keskeiset päätökset mutta eivät välttämättä valiokunnassa. Missä sitten? Todellisia päätöksiä ei myöskään tehdä valtioneuvoston istunnossa.

Tutkijan mukaan Holkerin hallituksen talouspoliittisen päätöksenteon malli muistuttaa tutkimuksen alussa esiteltyä *Marchin* 'roskatynnyrimallia', jossa asioita hoidetaan kun paine niiden hoitamiseksi kasvaa. Mutta kuka tekee agendat?

Tutkija osoittaa, että monet institutionaaliset ja poliittiset rajoitukset vaikuttivat Holkerin hallituksen talouspolitiikan menestymiseen rajoittamalla päätöksenteon mahdollisuuksia. Tutkimuksessa jää lausumatta se useista muista lähteistä esiin tuleva näkemys, jonka mukaan tärkein rajoite oli kuitenkin valittu raha- ja valtuutakurssipolitiikka.

Tutkimuksen keskeiset heikkoudet liittyvät perusaineiston kytkemiseen toisaalta teoreettiseen kirjallisuuteen ja toisaalta 1980-luvun lopun taloudelliseen ja poliittiseen tilanteeseen. Kytkennät ovat tutkimuksessa esillä mutta esillepano on kovin niukkaa ja lakonista. Tutkija ei myöskään esitä mitään johtopäätöksiä paremman päätöksenteon valmistelun tarpeellisuudesta tai siitä, kuka todellisuudessa piti hallussaan agenda- ja päätösesitysvaltaa. Aineisto tarjoaisi kyllä mahdollisuuksia moniin johtopäätöksiin. Tutkija kirjoittaa myös ansiokkaasti (joskin kovin lyhyesti) finanssipolitiikan arvioinnin epäselvistä käytännöistä Suomessa, mutta ei esitä johtopäätöstä systemaattisempien arviointimenetelmien kehittämisestä.

Toisaalta tutkimuksen olennainen osa etenee selkeästi ja kronologisesti ja antaa kiintoisien lähteiden puhua puolestaan. Tutkimus on avaus tärkeään ja niukasti tutkittuun alueeseen eli siihen, miten tärkeät poliittiset päätökset syntyvät. Tutkimus vastaa myös esitettyihin kysymyksiin vaikka se samalla jättääkin runsaasti haasteita jatkotutkimukselle.