

## Haltia vai haltija – Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta\*

RISTO RANKI

VTL (väit.)

Helsingin yliopisto

Suomen taloushistoriassa vuodet 1987–1991, *Harri Holkerin* hallituksen aika, ovat monessa suhteessa tärkeää ja mielenkiintoista aikaa. Niinä vuosina koettiin talouden vahva nousu ja ylikuumeneminen, ulkoisen tasapainottomuuden paheneminen, suhdannekäännö ja laman alkua. Talouspolitiikan edellytyksiä muuttivat rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja finanssipolitiikan merkityksen kasvu sekä kansainväliseltä puolelta ajanjakson lopulla Neuvostoliiton ulkomaankauppa- ja muun järjestelmän muutokset ja läntisten ostajamaittemme taantuma. Hallitusohjelman vaihtuminen, omaksuttu vakaan markan linja ja tavoitteeksi otettu verouudistus muuttivat talouspolitiikan sisältöä ja tekemistapaa.

Tämän tutkimuksen aiheena on ollut Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta, sen asema hallituksen sisäisessä päätöksenteossa ja talouspolitiikan linjaukset

näinä vuosina. Tutkimus on pyrkinyt yhdistämään taloustieteellisen ja valtio-opillisen tarkastelun yhdeksi tätä tutkimusaihetta kuvaavaksi kokonaisuudeksi.

Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä talouspolitiikkaa ja ministerivaliokuntaa on tarkasteltu ensin poliittisen taloustieteen näkökulmasta, erityisesti nojautuen *Allan Drazenin* katsauksiin, sitten institutionaalisen taloustieteen ja erityisesti *Oliver Williamsonin* transaktiokustannusten roolia painottavasta taloustieteen näkökulmasta, jossa sopimushasardeilla on suuri merkitys, sekä lopuksi talouspolitiikan mallien valossa. Päätöksentekoteoreettisessa tarkastelussa talouspolitiikkaa on tutkittu paitsi rationaalisen ja rajoitetun rationaalisuuden myös ns. roskatynnyrimallin valossa kiinnittäen huomiota päättäjiä ympäröiviin henkilöihin (entourage).

Talouspolitiikkaa ja talouden kehitystä voidaan tutkia niin monella tavalla. Tässä tutkimuksessa ei ole sovellettu ekonometrisiä menetelmiä, joilla pyrittäisiin etsimään kvantitatiivisia riippuvuuksia, vaan tukeuduttu kvalitatiivisi-

---

\* Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 20.10.2000.

siin tarkastelutapoihin, jolloin on voitu hyödyntää tutkimuksen käyttöön saatuja arkistoja ja haastatteluja. Tässä on oleellisena osana ollut osallistuvan havainnoinnin menetelmä, jossa tutkija on voinut olla tapahtumia mukana läheltä seuraamassa.

Tämä tutkimus tuo esiin uutta aineistoa, uusia vivahteita ja uusia tulkintoja vuosien 1987–1991 talouspolitiikasta. Hallituksen päätösten, katsausten ja tilastojen täydennykseksi on tutkimuksen käyttöön saatu laaja ennen julkaisematon luottamuksellisten ja salaistenkin muistioiden ja keskustelumustiinpanojen kokoelma talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta, valtiovarainministeriöstä ja myös Suomen Pankista. Aiemmin tehdyt sekä tätä tutkimusta varten suoritettut päätöksentekijöiden ja virkamiesten haastattelut tuovat oman lisänsä tapahtumien ja ratkaisujen analysointiin.

Valitut teoreettisen viitekehyksen puitteissa ja mainitun aineiston pohjalta tutkimuksessa esitettiin vastausta viiteen kysymykseen. Päätöksenteon osalta ensimmäinen kysymys koski talouspoliittisen ministerivaliokunnan tosiasiallista asemaa keskeisissä talouspoliittisissa ratkaisuissa ja linjanvedoissa Harri Holkerin hallituksen aikana. Yksityiskohtainen tarkastelu osoittaa, että talouspoliittinen ministerivaliokunta vain hyvin ajoittain ja rajoitetusti oli mukana näissä keskeisimmissä ratkaisuissa. Usein valiokunta sai vain informaatiota toimenpiteiden tullessa valmistelluiksi ja ratkaistuiksi muissa neuvonpidoissa, tai sitten valiokunta oli kokonaan syrjässä talouspolitiikan ykkösluokan asioista. Esimerkiksi pääomanliikkeiden liberalisoinnin linjaa valiokunta ei käsitellyt, mutta oli siitä tietoinen ja tosiasiallisesti sen hiljaisesti hyväksynyt. Suurissa talouspolitiikan kysymyksissä valiokunta oli siten Holkerin hallituksen aikana pikemminkin haltia kuin haltija. Muissa lähinnä yksittäisiä ministeriöitä koskevissa sek-

toriasioissa valiokunnan rooli ja merkitys oli selvästi suurempi. Vaikka valiokunta institutionaalisena ja foorumina oli osin sivussa, sen jäsenet eivät olleet; päinvastoin juuri valiokunnan keskeisimmät jäsenet nimenomaan olivat ratkaisuimmassa asemassa. Tutkimuksen nimen termin arvioituna valiokunta oli siis suurissa talouspolitiikan kysymyksissä pikemminkin haltian, suojelushengen, kuin haltijan, herran roolissa.

Päätöksentekomalleista perinteisen rationaalisen käyttäytymisen, *Simonin* rajoitetun rationaalisuuden ja satisfioivan mallin sekä inkrementalistisen mallin yli näytti nousevan ns. roskatynnyrimalli, joka parhaiten kuvaa hallituksen talouspoliittista päätöksentekoa. Nimitys roskatynnyri heijastaa eri tahoilta epäsäännöllisesti tulevia aineksia, joita yhdistää sama paikka ja sama aika. Päätöksentekojärjestyksen tunnusmerkkejä ovat epäselvät preferenssit, osallistumisen epämääräisyys, foorumien vaihtuminen ja epäselvät päätökset. Vaikka päätöksentekomalli näyttää epämääräiseltä, ei siitä kuitenkaan voida välttämättä tehdä sitä päätelmää, että toisenlaisen mallin noudattamisesta olisi seurannut toisenlainen talouspolitiikan linja ja sisältö.

Tutkimuksen talouspoliittisessa osassa esitettiin Holkerin hallitukseen liittyviä institutionaalisia rajoituksia, sen talouspolitiikan mallia ja julkisen talouden säätelyyn mahdollisesti liittyviä opportunistisia piirteitä.

Vanha lainsäädäntöjärjestys, sellaisena kuin se oli voimassa vuoteen 1992 saakka, merkitsi valtion menojen olennaiseen puuttumiseen tarvittavaa määränemmistöä ja siten opposition tukea eduskunnassa. Vaikka hallitusta muodostettaessa nimenomaan arvioitiin, että tuota kahden kolmasosan enemmistöä ei tarvita, se suhdanteiden kääntyttyä laskuun olisi kuitenkin ollut tarpeellinen hallituksen viimeisenä vuonna.

Menojen säästämisyritykset jäivät laimeiksi paitsi tämän institutionaalisen rajoituksen myös hallituspuolueiden omien eduskuntaryhmien haluttomuuden vuoksi.

Kun lainsäädäntöjärjestys oli pysyvä institutionaalinen rajoite, niin rahoitusmarkkinoiden vapautuminen oli merkittävin institutionaalinen muutos Holkerin hallituksen kaudella. Liberalisointi johti voimakkaaseen luottoekspansioon ja rahapolitiikan mahdollisuuksien kaventumiseen. Finanssipolitiikan puolella ei monesta syystä kyetty vastapainoksi riittävään kiristämiseen, ja säästöpankkien moraalihasaki myötävaikuttanut myöhemmin talous- ja pankkikriisin puhkeamiseen. Suomen Pankin toteuttama deregulaatio oli tosiasiallisesti myös hallituksen hyväksymä.

Kolmas institutionaalinen näkökohta oli Neuvostoliiton kanssa käytävän bilateraali-kaupan päättymisen. Se yhdessä maan talousvaikeuksien kanssa sekä samaan aikaan osunut läntisten ostajamaitten taantuma aiheuttivat ulkoisten olosuhteiden muutoksia, jotka jyrkensivät ylikuumenemista seurannutta jäähtymistä.

Suomalaisessa talouspolitiikassa on havaittu erityinen suomalainen malli, jota *Jukka Pekkarinen* ja *Juhana Vartiainen* ovat luonnehtineet kassatasapainosta, nettosäästäjän roolista ja talouskasvun korostamisesta lähteväksi. Tässä pienimmän vastuksen mallissa reaali-palkkoja säädeltiin devalvaatioilla ja säästämisestä huolehti valtio. Holkerin hallitus noudatti vanhan mallin mukaista velkaantumisen välttämistä. Suhdannenäkökohtien huomioonottaminen myös matalasuhdanteessa jäi hallituskauden loppuessa näkemättä. Valtiontalouden tasapaino oli erinomainen, mutta ulkoinen tasapaino paheneva. Holkerin hallituksen ohjelma oli ra-

kennepoliittisesti painottuneempi, sillä tavoitteena oli muun muassa verouudistus. Tämän rakennetavoitteen sovittaminen suhdannepolitiikkaan osoittautui kuitenkin jonkin verran ongelmalliseksi. Sitoutuminen vakaan markan linjaan edusti muutosta aiemmasta. Hallitus tosin poikkeamalla tästä yhdessä Suomen Pankin kanssa vähensi uskottavuuttaan ja samalla suurensi myöhempää valuuttakurssin korjaamistarvetta.

Poliittisessa taloustieteessä on paljon tutkittu sitä, ottavatko eri maiden hallitukset huomioon vaalien läheisyyden talouspolitiikkansa mitoituksessa ja ajoituksessa. Tällaista opportunistisena pidettyä käyttäytymistä on helpointa havaita kaksipuolueissa ja erityisesti Yhdysvalloissa, joissa ulkoisten tekijöiden vaikutus talouteen on vähäisintä. Monipuolueissa analyysi on vaikeampaa, ja tutkimusta hankaloittaa suuresti julkisen talouden, erityisesti budjettien tunnuslukujen monimutkaisuus. Tutkimuksessa todettiin, että Holkerin hallituksen viimeistä budjettia sen paremmin kuin edellisenkään hallituksen viimeistä budjettia ei voida leimata opportunistiseksi vaalibudjetiksi. Budjetin kiristäminen vaalivuonna on harvinaista, ja kun vielä veroaste nousi selvästi hallitusohjelmassa tavoiteltua korkeammaksi, ei opportunistisia piirteitä Holkerin hallituksen talouspolitiikasta siis voida löytää.

Yhteenvetona voidaan todeta, että päätöksenteossa talouspoliittinen ministerivaliokunta oli instituutiona siis lähempänä haltian kuin haltijan roolia. Talouspolitiikassa valiokunnan tai koko hallituksen kompetenssi ei ulkoisista ja institutionaalisista syistä riittänyt haltijan tai hyvän haltian pysyvään ja kaikkivoipaiseen rooliin, vaan oli tyytyminen olemaan aika hyvä haltia.