

Jari Eloranta

---

## Suomen taloushistorian kokonaislinjoja etsimässä

**J**ari Eloranta arvioi Sakari Heikkisen ja Seppo Tiihosen kolmiosaisen valtiovarainministeriön historian.

Kolmiosainen valtionvarainministeriön historia on massiivinen esitys Suomen historian keskeisistä vaiheista 1800-luvun alusta nykypäivään.<sup>1</sup> Kirjoittajina ovat Sakari Heikkinen, tunnettu suomalainen taloushistorioitsija, ja Seppo Tiihonen, arvostettu hallintohistorian tuntija. Haluaisin heti alkuun korostaa, että arvostelun tekeminen oli varsin hankalaa, sillä teokset kattavat niin monia eri teemoja ja yksityiskohtia. Keski-tyn tarkastelemaan joitain keskeisiä historiallisia muutoksia, kuten valtion taloudellisen roolin ja suunnittelun kasvua, joten tietyt hallinto- ja henkilöhistorialliset seikat jäävät pakostakin vähemmälle huomiolle. Sen lisäksi tarkastelen teoksia pääosin yksitellen, vaikka arvostelun lopussa pyrin arvioimaan niitä myös kokonaisuutena.

Valtiovarainministeriön historian tarkoitus oli juhlistaa organisaation 200-vuotisjuhlaa vuonna 2009. Päätös kirjojen kirjoittamisesta tehtiin jo vuonna 2004. Projektia varten perus-

tehtiin keskeisistä vaikuttajista, virkamiehistä sekä asiantuntijoista koostuva ohjausryhmä. Kirjoittajiksi palkattiin Heikkinen ja Tiihonen, jolloin kirjoihin tuli selkeästi kaksi näkökulmaa. Heikkinen keskittyi analysoimaan taloudellista kehitystä ja ministeriön ulkoista roolia, ja Tiihonen hallinnollisia kokonaislinjoja ja ministeriön sisäisiä tapahtumia. Tutkijat silti korostavat johdatusluvussaan, että ministeriön sisäisten tapahtumien ja hallintokulttuurin analyysi on pakostakin jätetty vähemmälle. Teoksissa se ei kuitenkaan näy kovin paljoa. Itse asiassa useissa kohdin ministeriön keskeisten henkilöiden toiminnan ja taustojen esittely on jopa liiallista, ainakin allekirjoittaneen mielestä. Joka tapauksessa talous- ja hallintohistoriallisen näkökulman yhdistäminen on tuottanut hedelmällisen lopputuloksen. Näiden kolmen teoksen lisäksi projekti on tuottanut useita pro gradu -tutkielmia. Toki kyseessä on tilaustyö, mikä on osaltaan varmasti vaikuttanut tiettyjen ulkoisten historiallisten tapahtumien ja kokonaisuuksien käsittelyyn. Lopputuloksena on edustava ja kattava esitys Suomen historiasta 200 vuoden ajalta. Teokset ovat paitsi visuaalisesti vaikuttavia myös hyvin toimitettuja ja kirjoitettuja.

---

1. Sakari Heikkinen ja Seppo Tiihonen: *Valtionrakentaja. Valtiovarainministeriön historia 1*. Edita 2009. 686 s.; Sakari Heikkinen ja Seppo Tiihonen: *Kriisinseivittäjä. Valtiovarainministeriön historia 2*. Edita 2009. 558 s.; Sakari Heikkinen ja Seppo Tiihonen: *Hyvinvoimin turvaaja. Valtiovarainministeriön historia 3*. Edita 2010. 596 s.

Teossarjan ensimmäinen osa kattaa vuodet 1809–1917, mikä on luonteva valinta verrattuna esimerkiksi toisen osan lopettamiseen 1960-luvun puoleenväliin. Kirjoittajat aloittavat tarkastelun ”vuodesta nolla” (= 1809), mikä on toki oikeutettua tämän organisaation kannalta. Valtionvarainministeriön alkuhetkeksi muodostui Suomen suuriruhtinaskunnan hallitusraadin (myöhemmin hallituskonselji) kokous lokakuun 2. päivänä 1809. Konseljin talousosasto vastasi talouden hoidosta ja toimi viiden toimituskunnan pohjalta. Keskeisiä kysymyksiä alkutaipaleella olivat hallinnon, verotuksen, menojen sekä sotatalouden hoito. Lukijoille on tarjolla paljon uutta tietoa esimerkiksi valtionhallinnon toiminnasta Suomen sodan aikana ja sen jälkeen, joka oli suurten muutosten ja sotien aikaa kansainvälisesti.

Kirjoittajat eivät kuitenkaan tuo tarpeeksi esille Ranskan vallankumouksen ja Napoleonin sotien kansainvälistä kontekstia, jolla oli suuri vaikutus Venäjän, Ruotsin ja muiden suurvaltojen politiikkaan. Vaikka tämä on jossain määrin ymmärrettävää teoksen fokuksen takia, kirjoittajat olisivat voineet sisällyttää tutkimukseen lyhyen luvun kansainvälisen politiikan ja talouden kehityksestä vuosina 1790–1815. Aihepiiristä on tullut paljon uutta tutkimusta, vaikkapa David Bellin *The First Total War – Napoleon’s Europe and the Birth of Warfare as We Know It* (2008).

Osaltaan rajausta perustuu myös Suomen historiankirjoituksen taipumukseen keskittyä pääosin Ruotsin politiikkaan ennen Suomen sotaa ja Venäjän historian muutoksiin vuodesta 1809 eteenpäin (esimerkiksi s. 58–59). Kirjoittajat toki tuntevat nämä kehityslinjat ja tuovat niitä niukasti esille ajoittain. Samoin Suomen historian ja hallinnon jatkumot tulevat esille myöhemmin tekstissä, jolloin termin ”vuosi nolla” käyttäminen on hieman harhaanjohtavaa eikateemisten lukijoiden kannalta. Hallinto- ja taloushistorian päälinjojen kuvaus on toki erittäin ansiokasta, onhan kyse näiden kysymysten suomalaisista erityisasiantuntijoista. Esimerkik-

si hallinnon virkamiesten koostumus ja maantieteellinen rekrytointi (s. 70) ovat mielenkiintoinen detalji, samoin tullipolitiikan vaiheet. Erityisesti autonomian ajan taloudellisen kehityksen analyysi on innovatiivista ja tuo esille paljon uutta tästä ajanjaksosta.

Verotus ja valtion menot olivat taloudellisen vallankäytön keskiössä 1800-luvulla. Esimerkiksi niin sanotun pikkutullin poistaminen sodan aikana oli venäläisiltä kekseliäs veto. Autonomiassa Suomessa siirryttiin alkuvaiheen välittömien verojen painotuksesta välillisiin veroihin, mikä eroaa eurooppalaisista valtatrendeistä. Mielenkiintoista on myös Suomen taloudellisen roolin muutos Venäjän kannalta riippakivestä tulon lähteeksi (s. 574–575), samoin kuin sotilasmenojen ja valtion talouden evoluutio. Vuosisadan alussa kokonaismenoista yli 60 prosenttia koostui sotilasmenoista, kun maanpuolustus kattoi 10–20 prosenttia menoista 1880–1890-luvulla (ks. esim. s. 438). Sosiaalimenot kasvoivat hitaasti verrattuna muihin menoihin, erityisesti hallinnon kasvuun. Verotuksen uudistamisista huolimatta Suomi joutui turvautumaan myös velanottoon 1800-luvulla. Muista keskeisistä talouden kysymyksistä mainittakoon rahapolitiikan ansiokas esittely ja elinkeinoista maatalouden roolin muutosten vähäinen käsittely, verrattuna etenkin teollisuuspolitiikan analysointiin.

Teoksen loppuosaa keskittyy autonomian ajan lopun suuriin kysymyksiin, kuten sotalaitoksen ja verojen käsittelyyn ja sortokauden eri vaiheisiin. Heikkinen ja Tiihonen tarjoavat paljon uutta keskeisten henkilöiden toiminnasta vaikeissa olosuhteissa, ja analyysissä korostuu politiikan sisäpiiriläisten toiminta. Teossarjan 2. osa jatkaa sodan ja itsenäistymisprosessin käsittelyä, jolloin kirjoittajat osaltaan täydentävät edellisen teoksen näkökulmia. Vaikka ensimmäisen maailmansodan käsittely on jossain määrin vajavaista, erityisesti kansainvälisen kontekstin osalta, sisältää teos myös paljon uutta tietoa toisen sortokauden vaiheista, itsenäistymisprosessista sekä sisällissodan ajasta.

Erityisesti luku sisällissodan näkymisestä valtiontaloudessa on mielenkiintoinen. Eduskunnan ja senaatin väliset kiistat ulottuivat muiden kysymysten ohella budjettineuvotteluihin. Kansanvaltuuskunnan toiminta Punaisen Suomen puitteiden (esimerkiksi s. 57–58) ja taloudellisten organisaatioiden luomisessa antaa mahdollisuuksia vertailuihin muihin Suomen historian käännekohtiin. Samoin anekdootit Suomen Pankin virkamiesten punamiliisien vastustuksesta ovat hauskoja.

Itsenäisen Suomen alkuvuosikymmenten analyysi on ansiokasta. Teoksessa on tuotu esille Tiuhosen aiempaan tutkimukseenkin perustuva hallinto-organisaatioiden ja henkilöstön muutos ja laajeneminen, samoin esimerkiksi 1920-luvun valtiontalouden suuret ongelmat ja lainanoton välttämättömyys. Kuten J. K. Paasikivi laski sisällissodan jälkimainingeissa, Suomen oli pakko ottaa huomattavasti velkaa maksaakseen sodan kulut ja tulojen romahdus (s. 124–125). Ainoana vaihtoehtona oli jälleen verotuksen reformointi, mikä toteutui 1920- ja 1930-luvulla asteittain (s. 129–134). Sotilasmenot vakiintuivat 20 prosentin tienoille. Mukaan on otettu myös intressiryhmien vaikutus talouspolitiikan muodostumisessa, vaikkakin varsin lyhyesti, mistä on tehty paljon uutta tutkimusta Suomessa viime vuosikymmenten aikana (esimerkiksi s. 102–103).

Seuraava haaste sekä ministeriölle että Suomelle oli tietenkin toinen maailmansota. Valtionvarainministeriön asema muuttui ratkaisevasti sota-ajan Suomessa, etenkin kun poliittinen johto oli vahvojen persoonien käsissä. Talvisodan ajan taloushengestä siirryttiin välirauhan ajan vaikeiden taloudellisten ratkaisujen kautta jatkosodan aikaan. Kun sotatalouden keskeiset ratkaisut siirrettiin puolustusministeriön piiriin, valtionvarainministeriön henkilöstö ajoittain jopa suljettiin ulos tärkeimmistä kokouksista. Vallankäyttö oli enemmän informaalista erilaisen sidosryhmien välillä. Puolustusmäärärahojen määrään ja käyttöön vaikuttivat ratkaisevasti Mannerheim ja puolustusministeriön avainhen-

kilöt. Sota-aikana valtion menot kasvoivat etenkin vuosina 1939–1940; sen jälkeen menojen reaali kasvu taittui (s. 259). Sotaa rahoitettiin pääosin verotuloilla ja lainanotolla. Kirjoittajat tuovat tämän kehityksen hyvin esille teoksessa, mutta toisaalta ulkovaltojen roolia olisi voinut käsitellä enemmänkin samoin kuin sodan kokonaiskontekstia.

Suunnittelun tehostaminen ja korostaminen tapahtui jo sotien välisenä aikana, mutta kehitys voimistui toisen maailmansodan jälkeen. Sodan kokemusten pohjalta suunnittelua ja rationalisointiajattelua pyrittiin edistämään hallinnon eri osa-alueilla. Sama näkyi myös sotakorvausten suunnittelussa ja toteuttamisessa, mitä Heikkinen on tutkinut laajalti jo aiemminkin. Sinänsä teos ei tuo esille mitään varsinaisesti uutta tämän teeman osalta. Suunnittelupolitiikan ja -tendenssien korostuminen näkyi kaikessa taloudellisessa toiminnassa. Esimerkiksi Taulukko 15 (s. 342) havainnollistaa tämän varsin hyvin – suunnittelussa olivat mukana useimmiten Suomen sodan jälkeisen ajan keskeisimmät poliitikot. Talouspolitiikassa uusia haasteita olivat sotakorvausten jälkeen hyvinvointivaltion luominen asteittain ja esimerkiksi valuuttapoliittiset linjaukset (ja usein toistuvat devalvaatiot). Valtionvarainministeriölle tämä merkitsi vallan kasvua ja henkilöstön laajenemista. Organisaatiosta tuli suomalaisen politiikan keskeisimpiä tekijöitä.

Teossarjan kolmannessa osassa tarkastellaan ministeriön ja Suomen historian kehitysvaiheita 1960-luvulta nykypäivään. Kuten jo aiemmin totesin, jaksotus on hieman teennäinen. Toki kirjoittajat joutuivat vetämään linjan johonkin vuoteen, ja 1960-luku edusti suunnittelupolitiikan uutta vaihetta, jolloin tämältyyppinen ajattelu pesiytyi lähes kaikkialle valtion hallintoon (ja muuallekin). Samoin hyvinvointivaltion rakentaminen kiihtyi ja uudistukset ulottuivat esimerkiksi koulutuspolitiikkaan. Sisäpoliittisesti puolueiden valtasuhteet vaihtuivat, millä oli suuri vaikutus poliittisiin linjauksiin.

Kolmas osa on varmasti ollut myös hankalin kirjoittajien kannalta, sillä mukaan ovat tulleet kylmän sodan eri vaiheet, Neuvostoliiton ja idän-kaupan romahdus sekä integroituminen Eurooppaan. Ministeriölle tämä on merkinnyt sen roolin ja vallan kasvua sekä evoluutiota teknokraattisempaan suuntaan. Esimerkiksi budjettitaloudessa muutos on ollut valtava, erityisesti laskennallisempaan ja teknisempään suuntaan. Kirjoittajien analyysi talouspolitiikan suunnittelusta ja toimijoiden rooleista on selkeää, vaikkakin keskeisiin henkilöihin ankkuroituvaa. Ajoittain niin sanotut suuret linjat katoavat tekstissä. Ansiokasta on toisaalta kasvun kulta-ajan ja sen jälkeisen muutoksen kuvaus, vaikka siinäkin kansainvälinen konteksti jää vähemmälle huomiolle (esimerkiksi s. 120–122).

Valtion menoissa näkyy hyvinvointipalvelujen voimakas kasvu 1900-luvun jälkipuoliskolla. Toisaalta voidaan havaita Suomen valtiontalouden suhteellinen vakaus, esimerkiksi valtion kassamenoissa (Taulukko 4, s. 162) sekä erilaisten verotulojen kasvu erityisesti 1980-luvulla. Uusia haasteita toivat 1990-luvun alun lama ja siihen suhtautuminen sekä Euroopan integraatioprosessiin osallistuminen. Rankat leikkaukset, eritoten kuntien avussa, ja pankkituen ”onnistuminen” 1990-luvulla sekä nopea toipuminen lamasta palauttivat Suomen talouden iskuvoiman, mitä edesauttoi suomalaisten yritysten, kuten Nokian, dramaattinen kasvu. Julkisten menojen

bruttokansantuoteosuuden kasvu taittui vuosikymmenen lopulla.

Valtionvarainministeriöstä on viime vuosikymmeninä muodostunut, kuten kirjoittajat sen ilmaisevat, eräänlainen ”superministeriö”, sillä se valmistelee valtion budjetin ja toimii siten jossain määrin muiden ministeriöiden yläpuolella. Sen rooli on korostunut erityisesti kriisien aikana, ja yleisesti sen valta on kasvanut 1900-luvulla, varsinkin sen loppupuolella.

Tämä kolmiosainen, vajaat kaksi tuhatta sivua sisältävä teos on ansiokas esitys Suomen historian kannalta keskeisestä organisaatiosta. Samalla tekijät luovat kattavan katsauksen Suomen historian käännekohtiin, 1800-luvun alusta nykypäivään. Ainoina heikkouksina pitäisiin ajoittaista laajempien kontekstien minimointia, mutta se on joka tapauksessa pieni epäkohta. Heikkisen ja Tiihosen teos on keskeinen rakenteellinen ja historiallinen tutkimus, jota ei voi ohittaa useiden kysymysten tarkastelussa. Mielenkiintoista on tietenkin pohtia myös tällaisten massiivisten tilaustutkimusten tulevaisuutta. Kuinka monella organisaatiolla on varaa tai kiinnostusta tuottaa vastaavia teoksia, etenkin kun digitaaliset julkaisut ovat ajamassa paperiverzioiden ohi? Toivottavasti niitä kuitenkin vielä tuotetaan tulevaisuudessakin, sillä tämänkaltaisille teoksilla on varmasti kysyntää paitsi akateemisten tutkijoiden myös suuren yleisön piirissä.