

# Lectio praecursoria: Supistamispolitiikan toimeenpano perusopetuksessa.

*Hietaniemi-Virtanen, Niina*

Tutkimuksessa on tarkasteltu supistamispolitiikan käsitettä ja sisältöä sekä sitä, miten supistamispolitiikka on toimeenpantu. Käsite-erittelyn tarve liittyy tutkimuksen teoreettisiin tavoitteisiin. Tutkimus osoitti, ettei yhtenäistä ja yleisesti hyväksyttyä, kotimaista käsitteistöä ole. Siitä syystä supistamispolitiikan sisällön johtaminen tulo- ja menupuolen lähikäsitteistä oli tarpeen. Määrittelin supistamispolitiikan menojen ja muiden mitattavissa olevien resurssien määrälliseksi vähentämiseksi.

Tarkastelen supistamispolitiikkaa toimeenpanon eli implementaation näkökulmasta. Implementaatiossa tarkastellaan hallinnon tehtäväalueita, organisaatioita ja niiden viranhaltijoita eli niitä osa-alueita, joita hallintotieteilijät haluavat tutkia. Vaasan yliopistossa harjoitettavan hallintotieteellisen tutkimuksen osana tutkimusintressini on hyvinvointipalveluissa ja niiden taloudellisuus- ja tehokkuuskysymyksissä.

Tutkimus rakentuu ns. poliittikkakeskeiseen hallintoteoriaan. Tämä ilmenee siitä, että tarkastelen supistamispolitiikkaa implementaatioteoreettisessa viitekehysessä. Supistamispolitiikan implementaatio sisältää kaikki ne valinnat, jotka poliittisia päätöksiä toimeenpantaessa on tehtävä. Implementaatiotutkimus on syntynyt tarpeesta osoittaa, ettei toimeenpano ole mekaanista suorittamista.

Prosessuaalisuus on tärkeä osa implementaatioteorian lähtökohtia. Systeemiajattelun panostuotos-mallista johdetut peruskäsitteet ovat apuvälineinäni supistamispolitiikan prosessin hahmottamisessa. Olen rajannut niiden merkityksen supistamispolitiikan ilmiön pelkistämiseen. Analysoin supistamispolitiikan prosessin eri vaiheita, erityisesti tavoitteiden asettamista, keinojen valintaa ja supistamispolitiikan kohdentumista. Samalla haen vastausta kysymykseen, millaisesta toimintapolitiikasta supistamispolitiikassa on kyse. Tutkimuksessa toimintapolitiikka

ei ole pelkkä panos implementaatiolle, vaan enemmänkin supistamispolitiikan eri osavaiheiden summa.

Uudessa implementaatiotutkimuksessa on korostettu, ettei toimintapolitiikan tavoitteiden asettamisen eli formuloinnin ja niiden toimeenpanon eli implementoinnin rajojen tiukka erittely ole tarkoituksenmukaista. Tämä liittyy perinteiseen hallintoteoreettiseen pohdintaan siitä, voidaanko politiikan ja hallinnon kysymyksiä erottaa toisistaan. Tutkimuksessani on lähdetty siitä, ettei politiikka-hallinto-dikotomia tunnusta hallinnon nykyroolia. Viranhaltijat supistamispolitiikan implementoijina ovat niitä, jotka tulkitsevat supistamisilmiötä, kartoittavat erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, ja tekevät itse ratkaisuja toimeenpanotehtävässään. Poliittikka-hallinto-dikotomian kriitikkistä johdan uudelleen muovaavan implementaation käsitteen.

Implementaatiotutkimuksessa on perinteisesti pohdittu sitä, miksi toimeenpano on vaikeaa. Supistamispolitiikassa resurssien niukkuus johtaa kilpailuun ei vain vähäisistä, vaan ennen kaikkea vähenevistä voimavaroista. Implementaatiopelinkäsitteen määrittely tulee tarpeelliseksi. Tällöin korostan toimijoiden, kuten poliittisten päätöksentekijöiden, viranhaltijoiden ja asiakkaiden erilaisia intressejä.

Supistamispolitiikka voidaan implementoida useissakin eri toimintapolitiikoissa samanaikaisesti, jolloin on kyse läpäisevästä toimintapolitiikasta. Tarkastelen tutkimuksessani supistamispolitiikan toimeenpanoa Suomen perusopetuksessa 1990-luvulla, erityisesti vuosina 1996-1998. Olen halunnut tutkia tärkeää peruspalvelua. Perusopetus kaikkien kansalaisten oikeutena ja -velvollisuutena täyttää tämän kriteerin. Sen toimeenpano on kuntien vastuulla, jolloin empirinen tutkimus on perusteltua toteuttaa kuntatasolla. Tämä tutkimus on laajemmassa merkityksessä yhden maan eli Suomen ja yksi-

tyiskohtaisemmin viiden kunnan case- eli tapaus-tutkimus.

Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää supistamispolitiikan ilmiötä. Laadullisen tapaus-tutkimuksen kautta on mahdollista edetä tutkimuskohteen syväanalyysiin, jossa pyritään kaikkien tutkittavaan ilmiöön liittyvien seikkojen analysoimiseen. Tapaus-tutkimus asettaa ehtoja tutkimustapausten valintaan ja aineistonkeruulle. Metodisesti etsin äärimmäisiä ja poikkeavia tapauksia.

Tarkasteltavat kunnat ovat Vaasa, Kokkola, Kauhajoki, Jalasjärvi ja Kannus. Tapauskuntien valinnassa olen lähtenyt liikkeelle kuntien taloudellisesta tilanteesta ja perusopetuspalvelun järjestämiseen vaikuttavista tekijöistä. Tutkimuksessa on tarkasteltu kuntia, joissa alustavasti vaikutti siltä, että yksimielisyys supistamiskeinoista ja niiden käytöstä vallitsee. Toisissa kunnissa oli nähtävissä ongelmia. Keskeisenä aineistonkeruumetodinä olivat asiantuntijahaastattelut kunnallisille viranhaltijoille. Haastattelujen ohella olen käyttänyt asiakirja- ja tilastoaineistoa.

1990-luvulla Suomen perusopetusmenojen kehitys on ollut kasvava vuosikymmenen puolivälistä alkaen. Tapauskunnissa supistamispolitiikka ja kasvun aika vuorottelevat. Taloudelliset tekijät eivät kuitenkaan selitä supistamispolitiikkaa ja sen toimeenpanoa. Taloudellisista olosuhteista huolimatta kunnissa käytetyt supistamiskeinot ovat samoja, opettajalomautuksia lukuun ottamatta.

Perusopetuksen luonne palveluna, jossa kysyntä oppilasmäärän vähenemisen seurauksena laskee, altistaa supistamispolitiikalle. Toisaalta perusopetus korkeine henkilö- ja muine käyttömenoineen on haavoittuva. Supistamispolitiikka voi olla yhtäläistä tai kohdentua toisiin osa-alueisiin voimakkaammin kuin toisiin. Jälkimmäisessä on kyse selektiivisestä eli valikoivasta supistamispolitiikasta. Selektiivisten ja samalla rakenteellisten supistamiskeinojen kautta pyritään pitkän ajan menosäästön saavuttamiseen.

Kouluverkon kaventaminen kouluja lakkauttamalla tai yhdistämällä on keskeinen rakenteellinen supistamiskeino. Kun rakenteellisia ratkaisuja ei saada aikaan, supistamispolitiikka kohdistuu itse toimintafunktioon. Opetustuntimääriä vähennetään, mikä konkretisoituu ydinfunktiossa eli itse opetuksessa muun muassa suurempina opetusryhminä. Oheisfunktiot kuten tukiopeutus ja kerhot ovat olleet supistamispolitiikalle haavoittuvia. Näissä kohteissa supistamis-

raja on tullut useissa tapauskunnissa vastaan.

Koulujen lakkauttamiset ovat vaikeita päätöksiä, eivätkä useinkaan synny viranhaltijoiden esitysten mukaan. Supistamispolitiikan rakenteellisissa ratkaisuissa aineisto ei anna tukea uudelleen muovaavalle implementaatiolle. Sen sijaan opetustuntimääriä vähennettäessä supistamispolitiikkaan liittyvät valinnat tehdään tosiasiallisesti kouluissa. Tämä on alhaalta-ylös-implementaatiota. Samalla ristiriitaisuus supistamispolitiikan ja perusopetuspolitiikan tavoitteiden yhtäaikaista implementaatiosta korostuu kouluissa.

Supistamispolitiikassa poliitikkojen uusi rooli ilmenee siinä, miten he valmistelemissa työryhmissä pohtivat supistamispolitiikan suuntaa ja supistamiskeinoja. Samalla heidät sitoutetaan supistamispolitiikan toimeenpanoon. Viranhaltijoiden asiantuntijarooli korostuu. Laskelmat, määrälliset mittarit ja valmistelun virheettömyys ovat korostuneesti esillä.

Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Tutkimuksessa ilmenee prosesseja, joissa on saatu aikaan supistamispolitiikan suuntalinja. Siitä on edetty tavoitteiden mukaiseen keinovalintaan. Toisaalta tavoitteellisuus kärsii ja keinovalikoima suppenee, kun päätöksentekohalukkuutta ei ole. Keinoa ei enää valita, vaan on valittava se keino, joka on jäljellä. Toimintapolitiikan intentionaalisuuden sijaan voidaan varauksella korostaa supistamispolitiikan aktualisuutta

Hietaniemi-Virtanen, Niina (2002). Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauskunnissa 1990-luvulla.