

# Lectio Praecursoria: Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison

*Markku Harrinvirta*

Hyvinvointivaltion kehitys 1900-luvun aikana voidaan tulkita sarjaksi reformeja, toinen toistaan seuranneita julkisen toiminnan rakenteellisia uudistuksia. Hyvinvointivaltion rakennusvaiheelle oli tyypillistä valtion ja julkisen sektorin tehtävien jatkuva laajentuminen tavoitteena ihmisten välinen tasa-arvo hyvinvoinnin jakautumisessa ja mahdollisuuksissa oman hyvinvoinnin edistämiseen. 1980-luvulta alkaen julkisen sektorin kehittämistä on yhä voimakkaammin ohjannut oikeudenmukaisuuden ohella palvelutuotannon tehokkuuden periaate.

Vaikka tehokkuutta voi pitää eräänä julkisen toiminnan klassisista periaatteista, vasta 1980-luvulla länsimaat omaksuivat tehokkuuden hyvinvointivaltion uudistamisen johtavaksi periaatteeksi. Syy tähän on nähdäkseni siinä, että tällöin OECD maat linjasivat talouspolitiikkansa siten, että julkiset menot eivät saa kasvaa nykyisestä tasosta tai ainakaan talouden yleistä kasvukehitystä nopeammin. Hyvinvointivaltion laajentumisen aikana finanssipolitiikka ei juuri luonut painetta parantaa tehokkuutta, koska valtion menojen kasvua tai edes valtion velkaantumista ei yleisesti pidetty ongelmana. Vallitseva finanssipolitiikan tiukka linja on siten merkinnyt hyvinvointivaltion yhden kehitysvaiheen päätepistettä, ehkä jopa koko julkisen toiminnan erään kehitysvaiheen päätöstä.

Julkisen palvelutuotannon kustannustehokkuus ja vaikuttavuus ovat olleet tavoitteena lähes kaikissa toteutetuissa julkisen sektorin uudistuksissa mukaan lukien yksityistäminen, tulosohjaus, hallinnon hajauttaminen sekä budjettiuudistukset. Uudistusten seurauksena nykyinen valtio on organisointitavoiltaan eriytynyt, markkinaohjautuva sekä vähentänyt oleellisesti yhteiskuntaan ja hallintoon kohdistuvaa sääntelyä ja yhteiskuntapoliittista suunnittelua. Vaikka hyvinvointivaltion perusrakenteet ovat enimmäkseen säilyneet ennallaan, vaatimus tehokkuudesta on paikka paikoin ohittanut hyvinvointivaltion tasapuolisuuden periaatteen varsinkin silloin, kun

nämä kaksi periaatetta ovat joutuneet keskenään vastakkain.

Tutkimukseni aiheena oli valtion ja hallinnon rakenteisiin 80- ja 90-luvulla kohdistuneet uudistukset kehittyneissä teollisuusmaissa. Laajasta aihevalinnasta johtuen tutkimus ei kohdistunut reformeihin yleisesti, vaan reformipolitiikkaan - siis poliittisiin valintoihin, joita OECD-maiden hallitukset ovat tehneet ja näiden valintoihin taustalla oleviin syihin. Tutkimukseni johtavana ajatuksena oli selittää hallitusten omaksumia uudistusstrategioita eri maiden poliittisissa päätöksentekoprosesseissa olevien erojen kautta. Valitsemani näkökulma, valtionhallinnon muutoksen analysointi poliittisen toiminnan näkökulmasta, sopi varsin hyvin henkilölle, joka on koulutukseltaan politiikan tutkija, mutta joka tutkimuksessaan on enimmäkseen keskittynyt hallintoon liittyviin kysymyksiin.

Tutkimuksessa havaittiin, että eroja hallitusten tekemissä uudistuspoliittisissa valinnoissa voidaan parhaiten selittää ja tulkita poliittisten instituutioiden ja muiden valtiollisten rakenteiden avulla. Erityisesti se, missä määrin poliittisen järjestelmän rakenteet tukevat yhtenäisen hallituspolitiikan muodostamista sekä se, miten hajautunut valtio on, osoittautuivat tärkeiksi reformipolitiikan kannalta. Uudistuspolitiikan yleinen aktiivisuus ja voimakkuus mutta myös uudistusten painottuminen julkisen toiminnan markkinaistamiseen kuten yksityistämiseen, olivat vahvassa yhteydessä hallitusten yhtenäisyyden asteeseen ja keskittyneeseen valtiorakenteeseen. Oleellista tuloksissa oli, että juuri poliittisilla instituutioilla oli niin huomattava vaikutus reformipolitiikkaan. Esimerkiksi hitaalla talouskasvulla, julkisen talouden ongelmilla taikka hallitusten oikeistolaisuudella oli selvästi vähemmän vaikutusta siihen, millä tavoin hallitukset liittävät uudistukset harjoittamaansa politiikkaan.

Edellä kuvattu malli on erittäin suuri yksinkertaistus uudistuspolitiikan muotoutumisesta länsimaissa, joka vaatii lisätarkennusta. Mainittujen

seikkojen lisäksi mm valtioiden taloudellisen kehityksen aste sekä eräät hyvinvointivaltion rakenteet osoittautuivat tärkeiksi uudistuspoliittisia valintoja tehtäessä. Tätä tärkeämpää on kuitenkin huomata, että vain hyvin harvoin joku yksittäinen tekijä on keskeinen silloin kun hallitukset muotoilevat politiikkaansa, vaikka tilastollisen analyysin avulla näin voitaisiinkin osoittaa. Tosi-asiassa politiikka syntyy monien toisiinsa vaikuttavien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Siksi tutkimuksessa tarkasteltiin myös sitä, mikä on institutionaalisen selityksen ja muiden tekijöiden kuten talouden ja poliittisten ideologioiden yhteisvaikutus. Eri tekijöiden yhteistarkastelun avulla voitiin tehdä useita mielenkiintoisia havaintoja ja tarkentaa reformipolitiikan syntyprosessia. Osoitettiin mm. että yhden puolueen enemmistöhallituksissa aktiivinen reformipolitiikka on todennäköistä, mutta vain silloin, jos kansantalouden heikko suoritus luo tähän painetta. Jos taloudessa on käynnissä voimakas kasvu, myös keskittyneet hallitukset todennäköisesti pidättäytyvät laajalle ulottuvista uudistuksista. Itse asiassa saattaa olla, että aktiivisuus uudistusten toimeenpanossa toimii jossain määrin taloudellisten syklien mukaan, vaikka kansantalouden suoritus itsessään ei olekaan reformiaktiivisuuden paras selittäjä. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että heikko talouskasvu luo painetta toteuttaa uudistuksia ja antaa hallituksille mahdollisuuden toteuttaa julkisen sektorin rakenteellisia muutoksia. Minkä sisällön ja laajuuden reformipolitiikka sitten ottaa, riippuu ennen kaikkea poliittisten instituutioiden ja muiden valtarakenteiden luomista mahdollisuuksista ja esteistä sekä käytettävissä olevista resursseista.

Tutkimustulokset herättivät luonnollisesti kysymyksen siitä, miksi juuri institutionaaliset tekijät ovat niin tärkeitä hallinno uudistusten kannalta. Tärkeä on ensiksikin uudistuspolitiikan ja itse asiassa koko 90-luvun politiikan tekemisen yleinen puite eli se, että suurin osa länsimaista on omaksunut finanssipolitiikan tiukan linjauksen, joka ei juuri salli julkisten menojen kasvua. Koska liikkumavarat julkisten menojen kasvattamisen muodossa ovat rajoitetut on liikkumavaroja haettava julkisen sektorin sisältä, siis ennen kaikkea rakenteellisista muutoksista. Rakenteellisiin muutoksiin keskittyvä politiikan teko taas eroaa aivan ratkaisevasti perinteisestä hyvinvointivaltio-politiikasta, joka salli puolueiden suhteellisen vapaasti ajaa omien kannattajakuntiensa etuja.

Rakenteellisissa muutoksissa kaikkia hyödyttävät päätökset tuskin ovat mahdollisia, vaan joudutaan tekemään vaikeita ratkaisuja, jotka väistämättä vaikuttavat puolueiden kannattajien etuihin. Reformipolitiikan puitteissa hallituspuolueiden on lähes mahdoton edistää omia kapeita puoluepoliittisia päämääriään - lähes ainoana poikkeuksena oikeistopuolueet, jotka ovat markkinaistamisen kautta voineet ajaa omia päämääriään.

Tilanteessa, jossa ns. normaalipolitiikka korvautuu reformipolitiikalla, poliitikot helposti väistävät vaikeita ratkaisuja niin pitkään kuin mahdollista. Poliitikon näkökulmasta julkisen sektorin reformi on useimmiten epäkiitollinen tehtävä, johon ei juuri liity nähtävissä olevia poliittisia hyötyjä. Että uudistus ylipäänsä olisi mahdollinen, joudutaan puoluepolitiikka sivuuttamaan ja rakentamaan tilalle konsensus uudistustavoitteista ja sitoutumaan uudistusohjelmaan, joka helposti on yhtä hallituskautta pidempi. Juuri tämä uudistuspolitiikan erityispiirre, samanaikainen vaatimus hallituspolitiikan konsensuksesta ja keskityksestä nostavat poliittiset instituutiot muutosprosessin keskiöön. Tärkeää on se, missä määrin hallitusinstituutiot ja muut valtarakenteet tukevat hallituksen yhtenäisyyden ja yksimielisyyden vaatimusta. Tämä näkyy mm. siinä, että uudistukset ovat usein saaneet varovaisen ja vähittäisen luonteen maissa, joissa koalitio- tai vähemmistöhallitukset taikka federatiivinen valtiorakenne tekevät yhtenäisen politiikan muodostamisen vaikeaksi tai toisinaan jopa mahdottomaksi.

Tutkimukseni tulokset houkuttelevat ottamaan askeleen väitöskirjani ulkopuolelle, ja kysymään mitä Suomen osalta voisi todeta hallituksen päätöksenteosta 90-luvun aikana ja 2000-luvulle tultaessa. Lähtökohta on, että Suomen koalitiiohallituksille perustuva konsensushakuinen hallitustapa ja toisaalta syvälle juurtunut hyvinvointivaltiollinen perinne ovat varsin tehokkaasti estäneet radikaalit muutokset julkiseen toimintaan. Uudistuksia onkin toteutettu pienin askelin ja varovaisesti, mikä näkyy esimerkiksi pohjoismailla tyypillisessä tavassa käyttää pilottihankkeita ennen laajempia uudistuksia. Toisaalta suomalainen uudistuspolitiikka on edennyt varsin päättäväisesti niitä suuntaviivoja pitkin, jotka Holkerin hallitus Suomelle asetti vuonna 1987. Valtio-kuntasuhteiden uudistuksesta, tulosohjauksen uudistuksesta, budjetti uudistuksista ja valtion liiketoiminnan uudelleenorganisoinnista kehittyi 90-

luvun aikana kokonaisuudistus, joka on merkittävimpiä länsimaiden joukossa.

Jossain määrin voi pitää yllättävänä, että Suomessa - jota on usein pidetty varsin heikkojen hallituskoalitioiden maana - julkisen sektorin uudistukset saattoivat edetä 90-luvun aikana niin pitkälle ja johdonmukaisesti. Syvä lama tuskin voi olla ainoa selitys näille uudistuksille. Reformipolitiikan tulkintaa voikin hakea suomalaisen hallitustyöskentelyn kehityksestä. Suomalaisille hallituksille on 90-luvun aikana ollut omaleimaista samanaikainen pyrkimys konsensuksen ylläpitämiseen ja toisaalta hallitusvallan keskittämiseen. Hallitusvaltaa on keskitetty sekä käytännön hallitustyön kehityksen kautta että perustuslaillisin uudistuksin. Ilman tätä kehitystä, joka samanaikaisesti korostaa riittävää yksimielisyyttä päätavoitteissa ja yhteiskunnan tärkeimpien ryhmien etujen loukkaamattomuutta, ei rakenteellisia muutoksia olisi voitu toteuttaa.

Vaikutussuhde on saattanut toimia toisinpäinkin: voi olla että juuri vaikeat julkisen sektorin reformit ja niitä toimeenpantaessa omaksuttu politiikan tekotapa ovat muokanneet hallitusten päätöksenteosta entistä keskittyneemmän. Suomessa tämä on merkinnyt politiikan teon painopisteen siirtymistä yhä enemmän hallitukselle ja hallituksen johtaville ministereille. Poliitiikan lainalaisuuksiin kuuluu, että poliittinen järjestelmä on sitä tehokkaampi, mitä yhtenäisempi hallitus. Juuri tätä tehokkuutta uudistukset ovat edellyttäneet. Mainitunkaltaiset reformipolitiikan takaisinkytkennät poliittiseen järjestelmään ovat mielenkiintoisia kysymyksiä, joita julkisen sektorin uudistusten yhteydessä ei toistaiseksi juuriin ole tutkittu.

Suomalaisessa uudistusaktiivisuudessa on 90-luvun jälkipuolella voitu havaita selvää hiipumista. Varsinkin Lipposen toiselle hallitukselle on ollut tyypillistä, että uusia rakenteellisia muutoksia ei ole toteutettu ja joistakin vanhoistakin on luovuttu - ainoana merkittävänä poikkeuksena Soneran osittainen yksityistäminen hallituskauden alussa. 90-luvun lopun kehitys sopii hyvin yhteen keskeisten tutkimustuloksieni kanssa. Ne osoittivat, että koalitiollahituksille on ylipäätään melko vaikea viedä läpi laajoja julkisen sektorin uudistuksia: Erytisen vaikeita, lähes mahdottomia, rakenteelliset muutokset ovat kuitenkin silloin kun talouden toimintaympäristö on suotuisa ja taloudellisen tilanteen luoma välttämättömyys uudistuksille puuttuu. Suomessa tapahtunutta kehitystä

90-luvun lopussa voikin tulkita siten, että taloudellisen tilan parantuminen on tuonut lisää väljyyttä talouspolitiikkaan, mikä puolueiden piirissä on tulkittu kasvaneina mahdollisuuksina oman puolueen etujen edistämiseen. Samanaikaisesti vallitsevia valtion rakenteita ylläpitävät voimat ovat vahvistaneet asemiaan suhteessa valtiota muuttamaan pyrkiviin voimiin. Saattaa jopa olla, että nykyinen taloudellinen tilanne merkitsee ainakin jossain määrin siirtymistä muutoksen ja reformien politiikasta ns. normaalipolitiikkaan tai jakopolitiikkaan niin kuin viime aikoina on kuullut esitettävän. Ainakin taloudellisen tilanteen muutos on vaikeuttanut nykyisen hallituksen kykyä yhtenäiseen politiikkaan, haitannut rakenteellisten muutosten jatkamista sekä tuonut pintaan niitä ristiriitoja, joita tällaisiin ns. ylisuuriin koalitiollahituksiin aina runsaasti sisältyy.

Olisi houkuttelevaa lähteä edelleen arvioimaan, mihin hyvinvointivaltio ja julkisen sektorin uudistukset tulevaisuudessa kehittyvät. Tätä ei kuitenkaan käsitelty väitöskirjassa, enkä ota asiaan kantaa tässäkin puheenvuorossa. Nämä kysymykset ovat oman tutkimuksensa aihe ja joka tapauksessa tärkeitä ja suuria yhteiskuntatieteellisiä kysymyksiä. Nämä kysymykset tulee kuitenkin asettaa, sillä mitä käyttöä on sellaisella yhteiskuntatieteilijällä, joka ei aseta itselleen juuri niitä suurimpia ja vaikeimpia kysymyksiä.