

KIRJA-ARVIOITA

MYYNTIMIEHEN VALTIO-OPPIA?

Jorma Ranta: Hallinnon ja politiikan muutokset. Tammi. Painokaari Oy. Helsinki 1990.

Olen lukenut *Jorma Rannan* kirjan »Valtiat vaihtuvat». Miten tähän kirjaan pitää oikein suhtautua? Kirja herättää nimittäin hieman ristiriitaisia tuntemuksia. Tutkimus tämä kyllä ei oikein ole. Mutta onko tämä sitten jonkinlainen hyvän todistajan lausunto? Tai onko tämä profetia? Oraakkein ilmoitusko? Tai onko tämä jonkinlainen ohjelma? Entäpä jos tällä kirjalla yritetään vain markkinoida julkishallintoon uusia konsultteja, konsulttisia? Jos kirja olisi julkaistu 60-luvulla, olisi se ilman muuta ollut pahvikantinen pamfletti. Mutta 90-luvulla...ja kovissa kansissa? Niin, tunnustautuahan kirjoittaja, valtiovarainministeriön ylitarkastajakin toki 60-lukulaiseksi: »Siitä satumaasta oli oikeastaan ikävä erota: niin paljon hylättyjä lauluja, julkilausumia, espanjankielisiä sähköitä ja muuta edistyksen yrittystä. Mutta kaikki virtaa...» (s. 9) Uutta satumaata Ranta kirjallaan yrittää kuitenkin uudelleen taas kerran tavoittaa. Mutta satumaan tavoittelijoiden joukko on koostumukseltaan 60-lukuun verrattuna kyllä hieman jo muuttunut: »1960-luvun lopulla näkyvä osa nuorisosta politisoitui. Silloin ne, jotka halusivat vaikuttaa ympäristöönsä ja joissa oli luovuutta ja muuta lahjakkuutta, kanavoivat energiansa politiikkaan. He menivät puolueisiin, ja monet jäivät sille tielle, ammattilaisiksi. Tänään samat nuoret menivät mainostoimistoihin.» (s. 121) Tästä lainauksesta osittain jo näkyy, että Ranta on siis menettänyt uskonsa, 60-lukulaisten totaalisen uskonsa politiikan kaikkivoipaisuuteen. 60-lukulaisten »herrahisistä» Ranta ei kuitenkaan puhu mitään. Mutta huh! Onko Ranta todella tosissaan: hantta krauset ja sallamari niemisetkö? Jo vain, osittain ainakin: julkishallinnon apuna tarvitaan Rannan mukaan myös markkinointi- ja mainosmiehiä ja naisia. Ja tämä johtuu siitä, että julkishallinto on entistä paremmin ja nopeammin kytkettävä

muutuvaan ympäristöönsä markkinoiden avulla. Vanha aikansaelänyt jähmeän-tahmea hallintokoneisto, johon osittain vielä liittyy vanhakantainen edustusjärjestelmä on purettava. On löydettävä uusia toimintamalleja. Jos näitä ei löydetä, on edessämme jo yksinomaan ympäristön tuhoutumisen ja eurooppalaisen yhdentymiskehityksen seurauksena katastrofi tai ainakin melkoinen nuivettuminen. Uhkana on jopa Suomen »albaniasoituminen». Kun Rannan hahmottamat uhkavuodet ovat melkoisia, on tietenkin selvää, että hän hyvinkin yksityiskohtaisesti, kunnon virkamiehen tavoin käy läpi kaikki mahdolliset muutosta tarvitsevat alueet julkishallinnossamme. Ja muutettavaa, muutettavaa totta vie löytyy! 60-lukulaisessa, dutschke»laisessa hengessä Ranta suorittaa »pitkän marssin läpi instituutioiden».

Eräitä perusajatuksia

Mitä Ranta sitten tarjoilee lukijoilleen? Vastausta ei ole vaikea arvata, sillä Rantahan »tykkää kuin hullu puurosta» julkishallinnon »markkinaistamisesta ja tulosajattelusta. Privatisointi eri muodoissaan (liiketaloudelliset sovellukset, markkinaperusteinen ohjaus, deregulointi jne.) on hänen mukaansa julkishallinnossa välttämätöntä. Samantien saa mennä myös turha, vanhakantainen 60-luvun perusarvo: yhdenmukaistava tasa-arvo. Sillä tulos ja tuloksellisuusohjat ovat vasta sitä jotakin! Nämä käsitteet mainitaan kirjassa melkein joka sivulla ja usein vieläpä nooneen kertaan. Vaikka lukija Rannan tavoin näitä sanoja rakastaisikin, voi tästä jatkuvasta rakkaudentunustuksesta aiheutua lukijalle kyllä helposti jo päänsärkyä. Kyllä Julia tämän vähemmälläkin olisi uskonut. Mutta onhan tähän tilanteeseen jo muuallakin ollut toki jo pakko tottua: maamme ja julkishallintomme on kaiketi niin pieni, ettei siihen mahdu kymmenen vuoden periodilla kuin yksi uusi, tai eihän tulokäsitemistö ole edes uusikaan, hallinnollinen käsite. Mutta niinhän sitä kyllä väitetäänkin, että käytäntö on usein aina yhden sukupolven verran tutkimusta, uuden keksimistä jäljessä.

60-lukulaisessa hengessä Ranta ei käyttämäänsä käsitettä sen kummemmin myöskään problematisoi: hänellä on niin kiire vanhasta -ka-

tastrofit uhkaavat?! —, ettei uutta ja sen mahdollisesti mukanaan tuomia uusia ongelmia ilmeisesti ehdi mietiskellä. Ranta ei siten paljoa myöskään mietiskele tulosajattelun taustalla olevaa arvomaailmaa. Rannan uusi ideaali maailma näyttää siis kovin ruusuiselta laulujen satumaalta. Kunhan vain muutkin ymmärtäisivät!

Kritiikittömällä tulosajattelullaan, johon tosin sisältyy paljon hyviä pointseja, Ranta vahvasti taas erkanee 60-lukulaisesta taustastaan. Tällöinhän suorastaan kammoksuttiin (vrt. senaikaista »kouluajattelua», jossa pyrittiin kilvaasti numeroista, tulosmittareista eroon) kilpailua, johon juuri tulos-, tehokkuus-, ja tuloksellisuusajattelu on entistä vauhdikkaammin meitä kaikkia viemässä. Vaikka Ranta optimisesti ajattelee, että tässä kehityksessä hyvät asiantuntijat, vilpittömästi tietävät ja taitavat voittavat, saattaa käydäkin siten, että kilpailun voittavatkin juuri kovimmat, röyhkeimmät, häikäilemättömmimmätkään ja ovelimmat; ja kaipaahan Ranta jo suorastaan uusia machiavellejäkin. Tuulosmaailmassa, jossa ihmisen arvo mitataan juuri tuloksen kautta, eivät toisaalta varmaan myöskään Rannan kaltaiset uuden mietiskelijät tule menestymään; tämän kaltaiseen puuhasteluun ei yksinkertaisesti ole aikaa.

Kun julkishallintokin »markkinoiduu», kuluttajat, nämä entiset alamaiset ja hyvinvointipolitiikan objektit astuvat siis uudella tavalla esille. Rannan kuva julkishallinnon hyödykkeiden ja palveluiden kuluttajien rationalisuudesta, hinta- ja laatutietoisuudesta näyttää olevankin todella melkoinen. Adam Smith olisi onnellinen. Jos 60-lukulaisille oli tyypillistä usko hyvään kansalaiseen, rationaaliin valitsijaan ja päätöksentekijään, näyttäisi Ranta kyllä säilyttäneen tämän uskonsa — tosin hieman eri muodossa. Mutta mitä todellisuus tältä osin näyttää? Eivätkö esimerkiksi jo hyvin suuret joukot hinta-, laatu-, palvelu- ja merkkietoisista kansalaisista ole joutuneet ylivelkakierteeseen; juppeja on näkynyt kuulemma jo huoltovivastoisakin ja henkilökohtaisten kurssien tekemahdollisuuksia oikein oikeusministeriössäkin jo kovalla tohinalla tutkitaan.

Tuloskertomus

Samanaikaisesti kuin muutamat suomalaiset intellektuellit ovat op-

pineet jo ranskalaisten uusfilosofien opit suurten kertomusten (edistys, valistus, kehitys, kasvu jne.) kuoleutumisesta ja ehtymisestä, Ranta posottaa omalla kirjoituksellaan selkeästi kyllä tätä älyllistä virtaa vasten. Hän jos kuka uskoo uuteen, suureen kertomukseen julkishallinnon tuloksellisuudesta ja privatisoinnista. Tässä optimismissaan Ranta ei myöskään eroa 60-lukulaisesta taustastaan; tällöinhän radikaalina pidetty ajattelu, toisin kuin monissa länsimaissa rakentui maassa pitkällä juuri valtion varaan ja tukeenkin. Mutta kun 60-luvun ajattelussa lähdeittiin valtion rakentamisesta ja kasvusta, Ranta lähtee nyt valtion vastaavasta keventämisestä ja jopa purkamisesta. Oli miten oli, valtio on siis edelleen Rannan ajattelussa keskeisin kehityksen moottori. Sillä jos valtio, kuka tai mikä se sitten lieneekin, ei tajua parastaan, ongelmia ja vaikeuksia ei voi välttää. Saa nähdä muuten miten eduskunta tulee suhtautumaan tähän uuteen tulosajatteluun; onhan ajattelun tuloksia toki jo eduskunnallekin tarjottu. Eräät viimeaikaiset tapahtumat (esim. postin saaneeraus, tulosbudjetointi eräiltä osiltaan) viittasivat kyllä siihen, ettei eduskunta nyt ainakaan purematta tule nielemään tätä uutta tuloskertomusta.

Konsultismi

Ranta ei kuitenkaan oikein usko julkishallinnon sisäiseen uudistamiseen: »rantoja» ei ilmeisesti riitä joka paikkaan — ei ainakaan yhtä paljon. Kehityksen uusiksi agentteiksi, pelastajiksi Ranta nostaa konsultit, nämä maanmainiot 60-luvulla vielä aatteettomiksi ja kasvottomiksi asiantuntijoiksi kutsutut, monille eri tavoin kritikoitujen ja haukutut teknikot ja teknokraatit. Rannan usko hyvien, puolueettomien konsulttien »objektiiviseen ja neutraaliin» toimintaan ja välinearvoon, konsulttisiin onkin suorastaan jättimäinen. USA:n julkishallinnon kokemukset, seuraamme tietenkin tulosajattelussa USA:ssa aikanaan jo muodostunutta valtavirtaa, konsulttien käytöstä parilla viime vuosikymmeneltä eivät kyllä anna aihetta ainakaan rajattomasti uskoa tähän joukkoon; toki syytä on ollut tietenkin sekä sepissä että sysissä. Jätän kuitenkin tässä pohtimatta erään asiaan liittyvän olennaisen kysymyksen: onko konsultti aina yleensä teknok-

raatti? Ranta näyttäisi mielestäni näin uskovan. Ja tätä uskoa, jos mitä voidaan kutsua konsulttismiksi.

Mutta jos katastrofin katsotaan jo uhkaavan yhteisöä, konsulttien kysyntä varmaan samalla kyllä lisääntyy: on saatava nopeasti vastauksia. Eipä olisi muuten mikään ihme, että joku päätöksentekijä Rannan kirjan luettuaan päättäisiikin nenä valkoisena välittömästi palkata vähintäänkin VKK:n konsultin. Mutta jos päätöksentekijä ei omalta osaltaan olekaan oikein kokenut tilannetta ongelmalliseksi, konsultin ongelmanasettelu ja työn tulos saattaakin jäädä enemmän hyödyntämättä: konsultillaan ei ole kuitenkaan päätöksentekovaltaa. Oli miten oli, Rannan esitys varmaan heijastaa tältä osin yleisempääkin hallinnon kehittämisen muutosta: 60-luvullahan tutkittiin, 70-luvulla suunniteltiin, 80-luvulla...niin mitä silloin oikein tehtiinkään, ehkä tietokoneistettiin ja 90-luvulla ehkäpä sitten juuri konsultoidaankin.

Uskallan maalata tästä konsultoinnista kuitenkin pikkupirun seinälle: Rannan ajattelu voi toteutuksessaan johtaa myös siihen, että hallinnon ulkopuolisten konsulttien kautta hallinto joutuu historiatommaan uusavuttomuuden ja uusriippuvuuden tilaan. Mitään uutta ei uskalleta edes yrittää ilman konsultteja. Eli samalla hallinnon itseohjautumiskyky heikkenee. Vaikka joissakin olosuhteissa tämä tilanne saattaisi olla väliaikaisesti jopa paikallaankin, niin pitkän päälle tästä kyynn heikkeneemisestä ei välttämättä voi hyvää seurata.

Mitä kirja sitten antaa tarkastus- ja valvontatoiminnalle? »Vihreitä» poliiseja ja ukomaalaisten maahanmuuttovalvontaa — näiltä osin valtion tehtävä kyllä säilyy ja sen tulee jopa tehostua; Ranta ei siis ole suinkaan mikään kaikensalliva »laissez faire» liberaali — lukuunottamatta suoria vastauksia ei kirjasta saa ellei esim. Rannan huomautusta oikeuskanslerijärjestelmästä tutki tätä taustaa vasten: Rannan mielestähän maassa tulisi oikeuskanslerin lisäksi olla myös tarkoituksenmukaisuuskansleri.

Kertomuksen sisällöstä

Vaikka Rannan kirjaa voikin pitää pamfletinomaisena, 60-lukulaisena, ginsberg'läisenä julkishallinnollisena huutona, problemati-

soimattomana kehityskertomuksena ja eräiltä osin jopa fiktiivisenä tendenssitarinana, kertomus on silti ja ehkäpä juuri mainittujen seikkojen vuoksi kiehtovaa ja, jos nyt unohtaa tämän tuloksellisuus-sanana rasittavan jatkuvan hokemisen, jopa mukaansatempaavaa luettavaa. »Näinhän tämä kyllä on» — huomioita pystyy jatkuvasti tekemään kirjaa lukiessa. Rannan kirjaa voidaan ainakin eräiltä osiltaan pitää myös räväkkäänä ja jopa hieman kansanomaisena koostena siitä mitä julkishallinnosta ja sen ongelmista on muissa yhteyksissä eräiden muiden kirjoittajien, esim. valtiovarainhallinnon entisten ja nykyisten sisäpiiriläisten tohtorien Temmes, Tiihoset ja Summa, töiden tuloksena muutamien viimevuosien aikana myös esitetty. Ja onhan näitä Rannan kirjaan sisältyviä ajatuksia toki kirjattu jo valtiollisiin asiakirjoihinkin. Kansanedustus- tai yleensäkin kansalaisten edustusjärjestelmien osalta Ranta tosin näyttää hakevan jo uudelaiksiakin vastauksia. Jos vanha ei sitten millään toimi, ei vanhaa kannata yrittää paikata tai korjata; pitää hakea kokonaan uutta mallia. Tämä näyttää yleisemminkin olevan Rannan ajattelun eräs perusta. Ja mikä ettei: onhan tätä paikkaamista jo ilmeisen kauan yritetty.

Uutta ideologiaa

Muuten vielä eräs sivuhuomio mainituista hallintotohtoreista, joihin Rantakin kirjallaan siis olenaisesti kytketty. Kaikki nämä, pääasiassa valtiovarainhallinnon, valtiovarainministeriön järjestelyosaston, sisältä nousseet käytännön tohtorit ovat ilmeistekin omilla tutkimustöillään muodostaneet hallinnon kehittämislle uutta ideologista perustaa. Ja kun tämän tutkimustyön perustana, asia koskee myös Rantaa, on ollut taas oman työmaailman, julkishallinnon reflektio, uudella ideologialla on siis ilmeisen vankka käytännön perusta. Tällä työllään tohtorit ovat samalla työntämässä ja jo työntäneeetkin oikeustieteilijät ja juristit, julkishallinnon johtavat ideologit osittain syrjään. Julkishallintomme kehittämisesähän esimerkiksi juuri hallinto-oikeustieteilijät (Ståhlberg, Merikoski jne.) ovat perinteisesti olleet hyvin keskeisiä. Nämä uudet hallintotohtorit ovat lähinnä juuri julkistalouden priva-

Ilsoinnin kautta löytäneet uudella tavalla myös ekonomistit. Ja jos oikeustieteilijät ja juristit haluavat mukaan tähän koalitioon, uudelleen yhteistoimintaan, on heidänkin vähitellen omaksuttava myös näiden tohtorien ja ekonomistien ajattelua, ideologiaa — ainakin kliseenomaisesti. Janain on osittain varmaan jo tapahtunutkin. Moni vanha oikeuspositivistisesti ajatteleva juristi pitäisi varmaan esimerkiksi nykyajan hallinto-oikeustieteilijöitä jo jonkinlaisina talous- ja yhteiskuntatieteilijöinä. Yhteiskuntapolitiikkaa, suunnittelua, taloutta, laskentaa ja sosiologiaa opettavia hallinto- ja päätöksentekojuristeja saattaa siis tulevaisuudessa löytyä julkishallinnosta aina vain enemmän. Kun nämä juristit saattavat samalla, ainakin väliaikaisesti suhtautua hieman häpeillen juridiikkaan ja normiohjaukseen, jonka status tällä hetkellä ei näytä olevan kovinkaan korkealla, voi tämä puoli tällöin hyvinkin jäädä yhteiskunta-, talous- ja kauppatieteilijöille. Asiantuntemus — tiedonmuodostus, diskurssi — banalisoituu ja tukahtuu. Mitä tästä tilanteesta sitten seuraisi? Teen ajatuskokeen: hallintoon saataisiin juristeista amatööriyhteiskunta-, talous- ja kauppatieteilijöitä ja vastaavasti yhteiskunta-, talous-, ja kauppatieteilijöistä saataisiin julkishallintoon amatöörijuristeja. Rannan hahmottelema konsulttismi ja teknokratismi ei siis suinkaan tämän perusteella leviäsi hallintoon suinkaan niin yksinkertaisesti ja mekaanisesti kuin Ranta kuvittelee; julkishallinto ei ole mikään yliopisto tai korkeakoulu, jossa esim. kansantaloustieteilijä ei väitä hallitsevansa oikeustieteilijää

paremmin oikeustiedettä tai päinvastoin. Mutta hallinnossa ja erityisesti politiikassa, johon hallinto myös kytkeytyy tämän kaltaisia tilanteita hyvinkin syntyy. Voin itse kertoa esimerkin yliopiston suomen kielen laitoksen ja julkishallinnon juristien välisestä ristiriidasta. Suomen kielen opettajaksi valmistautuva harjoittelija ilmoitti erääseen tekstiin sisältyvän kielivirheitä. Miten kävi? Suomen kielen laitos hävisi tämän poliittiseksi muuttuneen kielitieteellisen kiistan Juristeille; asiantuntijalle ei haluttu antaa valtaa päättää oikeasta hallinnon kielestä. Mutta ehkäpä tulevaisuus tuo tilanteeseen hieman muutosta. Ken elää, hän näkee.

Lopuksi

Mutta vielä Rannan kirjaan: kaiken kaikkiaan kirja on hyvinkin suositeltavaa luettavaa varsinkin niille, jotka eivät ole kovin hyvin seuranneet viime vuosina julkishallinnosta käytyä keskustelua. Vaikka kaikesta edelläesitetystä joku toista voisi luullakin, uskon, että Rannan kirjassaan hahmottelema tulevaisuus, paljon täytyy tietenkin tehdäkin, joltakin osin tulee ainakin pitämään paikkansa. Valtiolaivamme koko, reitti ja kohdesatama voivat kyllä olennaisesti poiketa Rannan hahmotelmista. Kun tarkastus- ja valvontatoimintakin kytkeytyy, jos ei aina välittömästi niin ainakin väliillisesti julkishallinnon kehittämiseen, kirjan lukemista tätä työtä tekeville voi erityisesti suositella. Ja sitä suuremmalla syyllä, koska tarkastus- ja valvontajoukkojahan aina vaanii

»retrogarden», jälkijoukon, viimeisen määräyksen viimeisen valvojan, uhka. Ja saahan kirjasta kaupapäälle tavallaan myös kuvan 60-luvun uskosta, innosta, paatoksesta ja kehitysoptimismista. Nämä arvothan näyttävät melko hyvin säilyneen Rannassa, tässä julkishallinnon »kalle holmberg»ssa. Ranta ei rannalla ruikea! Ja kyllähän toki tätä optimismia aina, vaikka se usein jälkikäteen leimataankin naiviksi optimismiksi, tarvitaan. 60-luvun humanismia ja leikkimielisyyttä ei kirjasta sen sijaan kyllä paljoakaan löydä; Ilmeisesti Rannan mielestä edessä olevat ongelmat ovat jos sitä luokkaa, ettei tämänkaltaiseen leikkittelyyn ole yksinkertaisesti enää varaa. Mutta miten yhdistää tämä uusi, toki perisuomalainen vakavamielisyys uuden kehittämisessä tarvittavaan leikkimieliseen, tätä kai tarvitaan, luovuteen? Sillä jos tässä yhdistelyssä ei onnistuta, »takapakki» voi olla ilmeinen. Vai seuraako maaja sen julkishallinto vain jälkijoukko-na yleistä kehitystä.

Jos kirjaa (144 s.) ei jaksua lukea, niin kannattaa nyt ainakin lukea *Politiikka* -lehdessä (3/90) julkaistu Ilkka Ruostesaaren perusteellinen arvio kirjasta — siitä huolimatta ja ehkäpä juuri siltä syystä, että Ruostesaari ei oikein olekaan mielestäni oivaltanut kirjan sisältä olemusta. Mutta tämä on tietenkin minun käsitykseni. Ja voihan tietenkin olla niin, että minäkin olen turhan 90-lukulaisesti, uustossikkomaisesti suhtautunut tähän kirjaan. Niin, käyköhän muuten niin, että 90-luku tuleekin kovin muistuttamaan 50-lukua.

Raimo Etelävuori