

# Hallinto tukahduttaa politiikan<sup>1</sup>

*Hilkka Summa*

Kaikkien tuntema, mutta harvojen näkemä olio nimeltä »ajan henki» paljastaa olemassaolonsa — muun muassa — niissä sanastoissa, joilla maailmaa kunakin aikana kuvataan. Ajan henki ja sen muuttuminen näyttäytyy siinä, millaisin ilmaisuin asioita on tapana hahmottaa. Niinpä esimerkiksi hyvää hallintoa tai hyvää yhteiskuntapolitiikkaa kuvaavan sanaston muuttuminen voi olla kiinnostavaa muutenkin kuin kielenhuollon näkökulmasta.

Suomalaiset rakensivat hyvinvointivaltion suhteellisen myöhään, mutta nopeasti ja tosisaan. Tässä rakennustyössä syntyi muutakin kuin yhteiskunnallisia reformeja ja kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavia ohjelmia ja politiikkoja. Syntyi myös hyvinvointivaltiollisen valtioroolin edellyttämä hallintokoneisto, syntyi ammatikunnat hyvinvointipolitiikkoja toteuttamaan ja valmistelemaan ja syntyi kokonaan uudenlainen tapa ajatella hyvää hallintoa ja yhteiskunnan ohjausta. Suunnitelmallisesta yhteiskunnan hallinnasta ja julkisen hallinnon toiminnasta tuli tavoiteltu päämäärä. Samalla suunnitelmallisuudesta tuli jonkinlainen yleisperustelu, johon saattoi vedota asiassa kuin asiassa. Jos ajatellaan hyvästä hallinnosta ja yhteiskunnan ohjauksesta vallinneita käsityksiä, voidaan lähipäiyydestä rajata omaksi kokonaisuudekseen jonkinlainen suunnitteluideologian aika-kausi.

Suunnitelmallisuuden ihanteen toteutumiseksi hallinnossa oli laadittava suunnitelmia. Pyrittiin luomaan kaiken julkisen toiminnan kattava suunnittelukoneisto, joka varmistaisi toiminnan päämäärätietoisuuden, rationaalisuuden ja tehokkuuden. Kaikilta hallinnon aloilta oli laadittava aikaperspektiivin pituuden ja tavoitteiden laajuuden mukaan eriytettyjä suunnitelmia, joissa asetettaisiin toiminnan tavoitteet ja valittaisiin ja laskelmin osoitettaisiin par-

haat ja edullisimmat keinot niiden saavuttamiseksi. Valtion budjetin laadinta jäi tässä ajatusmallissa pitemmän aikavälin suunnitelmille alisteiseksi ja niistä johdettavaksi rahoituslaskelmaksi. Ihannemallin mukaan hallinto toimisi loogisesti ja tehokkaasti kuin kone. Tosikko-  
maiselle, ahkeruutta ja järkevyyttä arvostavalle suomalaiselle kulttuurille tällainen ajatusmalli oli vastustamattoman oikea ja helposti hyväksyttävä.

Melko pian kävi kuitenkin ilmeiseksi, että rakennettu suunnittelukoneisto ja sen osien arkinen aherrus ei tuottanutkaan niin rationaalista ja loogisesti pitävää ohjausta ja tehokasta toimintaa kuin oli ajateltu. Määrämuotoisten ja määräaikaisten suunnitteluasiakirjojen tuottamisesta muodostui pikemminkin pakollisia rutiineja kuin todellista, järkipäistä toiminnan ohjausta. Tämän vuosikymmenen kehittämissä-  
nastosta suunnitelmallisuus onkin väivihkaa kadonnut. Sen sijaan on todettu tarpeelliseksi raskaiden suunnittelujärjestelmien keventäminen. Ennenkuin keskustelu kääntyi tälle raiteelle, pinnan alla käytiin kuitenkin melkoinen kamppailu siitä, missä, millä perusteella ja kenen ehdoilla loppujen lopuksi olisi yhteensovittava ristiriitaiset ja kilpailevat tavoitteet. Julkisen keskustelun asiaa paljonkaan noteeraamatta tapahtui budjettivallan kasvu, joka johti siihen, että vuotuisesta valtion tulo- ja menoarvion laadintaprosessista muodostui ainoa todellinen hallinnon ohjauksen väline.

Tällä kehityksellä saavutettiin epäilemättä jotain — esimerkiksi kansainvälisessä vertailussa ainakin kohtuullisen arvosanan saava julkisten menojen hallinta. Kehityksen ei-aiottuna sivutuotteena syntyi ja vakiintui kuitenkin samalla sellainen hallinnon sisäinen politiikkavalmistelun toimintamalli, joka ei ainakaan paranna edellytyksiä järjelliselle ja hyvin perustellulle politiikkavaihtoehtojen käsittelylle. Jos politiikkavalmistelua, suunnittelua ja budjetinlaadintaa tarkastellaan hallintokoneiston sisäisestä näkökulmasta, vallitsee valtiovarainministeriön ja ns. menoministeriöiden välillä asemasotaa muistuttava tilanne. Voimia ja resursseja ase-

<sup>1</sup> Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 16.12.1989 pidetystä väitöstilaisuudesta. Väitöskirja: Hilkka Summa, Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus A 17, Otaniemi 1989.

mien pitämiseen kummallakin puolella kuluu paljon mutta liikahtuksia syntyy vain vähän. Tällaiselle vakiintuneelle asetelmalle ovat myös ominaisia vakiintuneet roolimallit, ei-julkiset sopimukset ja sellaiset ratkaisujen perusteet, joita olisi vaikea tehdä ulkopuolisille ymmärrettäviksi, vaikka sitä haluttaisiinkin.

Valtiollinen asuntopolitiikka on esimerkki asematotyypin toimintatavan seurauksista. Merkittäviä liikahtuksia ei tarkastelemani ajanjaksona juuri tapahtunut huolimatta siitä, että käytettävissä oli resursseja, pätevä virkakunta ja vaikka ainakin yleisistä tavoitteista ja asian tärkeydestä poliittisella tasolla ollaan yksimielisiä.

Vaikka suunnitelmallisuuden ihanne onkin poistunut yhteiskuntapolitiikan ja hallinnon kehittämisen sanastosta, ovat suunnitteluideologian aikakaudella muotoutuneet hallinnon ohjauksen käytännöt edelleen olemassa hallinnon arkipäivän toimintamalleina. Näillä hallinnon sisäisillä käytännöillä on hyvinvointipolitiikkojen lopputuloksen kannalta sellaisia tärkeitä merkityksiä, jotka ovat sekä julkisessa keskustelussa että hallinnon ja politiikan tutkimuksessa toistaiseksi jääneet vähäiselle huomiolle.

Ensinnäkin hallinnon suunnitelmatuotannosta on muodostunut hallintokoneiston sisäinen keskustelufoorumi — sellainen tila ja toimintamalli, jonka puitteissa hallintoyksiköt voivat legitiimisti ajaa omia tavoitteitaan. Pereinteisen demokratiakäsityksen näkökulmasta tällaisen »kentän» olemassaolon ongelma on se, että se on piilossa kansalaisten uteliaisuudelta; se on sopimusfoorumi, johon julkisen sanan ja kansalaiskritiikin on vaikea päästä käsiksi.

Toiseksi hallintokoneiston sisäisillä suunnittelu- ja valmistelukeskusteluilla ja -teksteillä on tärkeitä, mutta vaikeasti havaittavia piilovaikutuksia siihen, millaisessa poliittisessä todellisuudessa elämme. Tarkoitan sitä tapaa, jolla suunnitelmateksteissä omaksutut tavat käsitteellistää ja hahmottaa kohteena olevia asioita tuottavat ja määrittävät poliittista todellisuutta. Tavanomaiset tavat hahmottaa hallintoa ja politiikkaa eivät välttämättä ollenkaan myönnä tällaisen ilmiön olemassaoloa tai merkitystä. Se on kuitenkin juuri se ilmiö, jota olen yrittänyt tehdä ymmärrettäväksi suunnitteluretoriikan tarkastelulla. Hallinnon suunnitelmateksteissä toistetut teemat, niissä käytetyt tavat käsitteellistää ja luokitella kohteena olevia ilmiöitä vakiintuvat poliittisen keskustelun osiksi ja tällä tavoin vähitellen ja huomaamatta ra-

jaavat sitä, mikä jonkin politiikan alueella näyttää mahdolliselta tai ei mahdolliselta.

Hallintokoneiston arkipäivän kannalta tarkasteltuna voidaan politiikkojen valmistelu nähdä hallinnon eri tasojen välisenä keskusteluna. Kysymys on argumentoinnista, jossa politiikkakonaisuuksia koskevia väitteitä pyritään tekemään uskottaviksi ja toimintaan vaikuttaviksi, ja jossa keskustelun osapuolet viime kädessä perustelevat budjetissa myönnettävään rahoitukseen kohdistuvia vaatimuksiaan. Kuten ihmisten välisessä suostuttelevassa tai tarkoitus-hakuisessa kommunikoinnissa yleensäkin, tässä keskustelussa ovat käytössä kaikki tilanteen mukaiset vakuuttamisen ja vaikuttamisen keinot ja toimintamallit.

Näitä keinoja ja toimintamalleja koskee aivan erityinen tiedon ja taidon alue, nimittäin retoriikka. Moderni, valistunut ajattelu ei juuri hyväksy retoriikkaa merkitykselliseksi tietämyksen lajiksi, ainakaan sellaisella vakavasti otettavalla alueella kuin hallinto tai hallinnon kehittäminen. Siihen liitetään helposti lisämääre »vain» ja se jätetään korkeintaan puheoppineiden tai kielenhuoltajien huoleksi. Niinpä esimerkiksi suunnittelua kehitettäessä onkin kokonaan sivuutettu näkemys, että politiikkavalmistelussa on kysymyksessä on keskusteluun ja argumentointiin perustuva prosessi, jossa tehdään uskottavaksi erilaisten politiikkojen merkityksiä koskevia väitteitä.

### Tapaus asuntopolitiikka

Kuitenkin, kun tarkastellaan tapausta asuntopolitiikka, on ilmeistä, että sekä valtiollisen asuntopolitiikan valmisteluun että toteutuneen politiikan sisältöön on vaikuttanut valmistelukoneiston osapuolten välinen keskusteluasetelma. Niihin ovat vaikuttaneet myös valmistelussa omaksutut keskinäiset pelisäännöt ja retoriset tekniikat. Tätä ilmiötä olen pyrkinyt havainnollistamaan ja tekemään ymmärrettäväksi tutkimalla asuntohallinnon suunnittelu- ja budjetinvalmisteluaineistoa vuosilta 1975—87 ja soveltamalla siihen retorista argumentointia koskevaa teoriaa.

Retoriikkaan perustuvan tarkastelun eräs lähtökohta on se, että sanallinen tuote, puhe tai kirjoitus, on aina kohdistettua, siis jollekin yleisölle osoitettua kommunikaatiota. Teksti on tietyn »puhujan» ja jonkin joko oletetun tai todellisen yleisön välistä vuorovaikutusta. Tekstiin sisäänrakennettu yleisösuhte voidaan silloin

myös jälkikäteen tutkimuksessa tunnistaa ja sen kautta valottaa tekstiin rakentuneita merkityksiä.

Kun asuntohallinnon suunnitteluargumentaatiota kyseisellä aikavälillä tarkastellaan siinä ilmenevän yleisösuhteen näkökulmasta, paljastuu asiakirjojen teksteistä hallintokoneiston sisäisten valtasuhteiden muutos. Valtiontalouteen viittaavat perustelut ovat yleistyneet ja samalla moraalipoliittiset, yhteiskunnan velvollisuuksiin vetoavat argumentit ovat tulleet harvinaisemmiksi. Argumentaatioteorian termein voidaan sanoa, että asuntopoliittisen suunnittelun argumentaatio on kehittynyt *universaalista partikulaariseen*, eli tiettyä yleisöä koskelevaan suuntaan. Tämä tietty yleisö on valtiovarainministeriö, jonka suhteellinen asema hallinnossa on vahvistunut. Taloudellisesti ja »järjestelmäteknisesti» painottuneiden perustelujen korostuminen on samalla vaikuttanut siten, että aiemmin korostetusti poliittisten ja yhteiskuntamoraalisten kysymysten käsittely on *epäpolitisoitunut*.

Asuntohallinnon suunnitteluargumentaatio »luo» asuntopoliittista todellisuutta myös niillä sana- ja ilmaisuvalinnoilla, joita valmisteluteksteissä toistuvasti käytetään. Voisi ajatella, että persoonatonta objektiivisuutta arvossa pitävä hallinnollinen proosa on tässä suhteessa mahdollisimman neutraalia. Näin ei kuitenkaan ole, vaan suunnitteluteksteistä löytyy esimerkiksi aivan omaalaatuisensa vertauskuvien maailma. Asuntopoliittisten toimenpiteiden ja tukimuotojen ominaisuuksia kuvavataan *mekaanisin* vertauskuvin. Asuntopoliittikka esitetään fyysisenä rakenteena, jonka osien suuruuden, liikkeen tai keskinäisen aseman korjauksista politiikanteko muodostuu. Tukimuotoja kuvataan tasojen, piirien ja mitoituksen käsittein. Asuntopoliittikan toimenpiteillä on myös painopiste, teho ja kattavuus. Tavoitteeksi asetetaan asuntokannan joustava käyttö tai tukijärjestelmien tehostaminen.

Onko tällaisilla havainnoilla sitten jotain merkitystä? Väittäisin, että ei ole ollenkaan samantekevää, millaisten vertauskuvien kautta maailmaa hahmotetaan. Metafora ei ole vain puheen tai tekstin tarpeeton koriste. Se on ajattelun ja tiedonmuodostuksen perusrakenne. Ehkäpä olisi aivan eri asia ajatella asuntopoliittikkaa tai yleensä hyvinvointipoliittikkaa ihmisten auttamisena kuin hallintokoneen tehokkaana toimintana.

On ehkä syytä tarkastella myös suunnittelu- ja budjetointidialogin toisen osapuolen, valti-

ovarinministeriön, perustelutekniikkaa. Kirjattuna tekstinä sitä löytyy hallinnonalojen vuosittain saamista palautekirjeistä, joissa esitetään niiden suunnitelmia koskevat vasta-argumentit. Niille ominaisesta ilmaisun niukkaudesta huolimatta voidaan erottaa tiettyjä vakiintuneita argumentaation kaavoja.

Ensinnäkin valtiovarainministeriö argumentoi varsin tyypillisesti valtaa hallussaan pitävän osapuolen tekniikoin. »Me annamme — te pyydätte» -asetelma on niissä ilmeinen. Tyypillistä on myös se, että valtiovarainministeriö puhuu budjettikeskustelussa *valtion tai yleisen edun nimissä*. Asuntopoliittikan tapauksessa se on jatkuvasti puuttunut asuntopoliittikan sisälön yksityiskohtiin perustellen kantansa vain viittauksilla suunnitelmien »valtionaloudelliseen raskauteen» tai »keveyteen». Hylkäävän kommentin tavallisin perustelu kuuluu: kyseinen »ehdotus ei ole valtionaloudellisesti mahdollinen». Argumentaatioteorian termein kysymys on tyypillisestä *näennäisargumentista*. Sellainen vetoaa vain sanojan auktoriteettiin tai valta-asemaan — tässä tapauksessa se viittaa sanojalle vaivihkaa siirtyneeseen auktoriteettiin »valtionaloudellisesti mahdollisen» määrittelijänä — myös silloin, kun on kysymys eri politiikkalohkojen yksityiskohdista.

Vertauskuvallinen argumentointi ei ole vierasta silloinkaan, kun puhutaan valtionalouden mahdollisuuksista. Erilaiden politiikkojen valtionaloudellinen keveys tai raskaus on budjettiproosan tavanomaista kuvakieltä. »Keveyden» vertauskuvallinen luonne tulee ilmeiseksi, kun todetaan, että tietyn suuruinen menomomentille ehdotettu markkamääräinen lisäys voi olla kevyt tai raskas riippuen siitä, liittyykö se budjetiosaston suosimaan vai epäsuotavana pitämään tukimuotoon. Asuntopoliittikan tapauksessa myöskään kirstyst tai uhkailu neuvottelun kenoina eivät ole olleet poissuljettuja: seuraaville vuosille on saatettu luvata määrärahalisäyksiä edellyttäen, että valtiovarainministeriön haluama muutos tukijärjestelmissä toteutetaan. Esimerkiksi budjetiosaston ja asuntohallinnon välillä pitkään jatkuneessa kamppailussa arava omistusasuntolainoituksen korvaamisesta pankkien myöntämällä korkotuella ovat tämän tapaiset argumentaation tekniikat olleet käytössä.

Tapaus asuntopoliittikka viittaa siihen, että hallintokoneiston sisäisillä valmistelu- ja suunnittelukeskusteluilla todellakin on merkitystä sille, millaisia politiikkoja poliittinen järjestelmämme tuottaa. Asuntopoliittikan tapauksessa

on myös ilmeistä, että suunnittelun lisääminen ja suunnittelujärjestelmien täydellistäminen ei ole parantanut harjoitetun politiikan päämäärätietoisuutta. Käyty suunnittelukeskustelu on ollut kaavamaisista ja tyytynyt vain jo olemassaolevan asuntopolitiikan toimenpidesalkun kuvailuun ja marginaaliseen korjailuun. Ainoa selkeä muutoksen suunta, jonka asuntohallinnon suunnitteluargumentaatio on tuottanut, on se, että tarkasteluajanjakson kuluessa reaalisesti supistuvaa valtion panosta asuntotoimeen on vuosivuodelta pirstottu yhä pienempiin ja merkitykseltään vähäisiin määrärahaeriin. Tällainen ilmiö voidaan tulkita asemasota-asetelman seuraukseksi: pieniä muutoksia on helppo saada läpi, mutta isot jäävät vain yrityksiä, joista niistäkin luovutaan vähitellen. Asuntohallinnon joutuminen enenevässä määrin puolustusasemiin heijastuu myös suunnitelmatekstien retoriikassa että määrärahaesityksissä.

#### **Hyvinvointipolitiikat ja virkakoneiston arkipäivä**

Hyvinvointipolitiikan kehitystä ja tulevaa kohdaloa on tutkimuksissa ja julkisessa keskustelussa tarkasteltu monistakin eri näkökulmista. Kuitenkaan *hallintokoneiston* erityistä roolia hyvinvointipolitiikkojen muotoutumisessa ei ole käsitelty ainakaan kovin laajasti. Niinpä näkemykset hallintokoneiston sisäisten käytäntöjen merkityksestä sille, millaisessa valtiossa elämme ja millaisten vaihtoehtojen edessä olemme esimerkiksi hyvinvointipolitiikkojen kehittämisessä eivät ole kovin selkeitä. Erityisesti on syytä huomauttaa, että valtion keskushallinnon suunnittelu- ja budjettiprosessien *pragmatiikka* on kansalaisille tuntematonta ja suurelta osin julkisen keskustelun ulottumattomissa. Käsitykset hallintokoneistosta ovat usein joko syväänjuurtuneen koneanalogian mukaisia tai sitten edustavat jonkinlaista yleiskritiikkiä byrokratian byrokraattisuudesta, joka on ehkä oikeutettua, mutta usein varsin jäsentymätöntä.

Hallinto on kuitenkin »koneisto» vain oppikirjoissa ja teorioissa. Niinpä ihmisten välisen kanssakäymisen kaikkein itsestään selvimmät — mutta usein julkilausumattomat arkipäivät ja normit vaikuttavat osaltaan siihen, millaista politiikkojen valmistelua ja toimeenpanoa

sen käsissä syntyy. Hallinnon sisäinen mikrodynamiikka roolijakoineen ja pelisääntöineen näkyy myös, ja ehkä erityisesti juuri hyvinvointipolitiikkojen kannalta niin keskeisellä päätösfuurilla eli budjetivalmistelussa.

Valtion budjetin laadintaprosesseissa erottuvat kaikkialla »vaatijoiden» ja »pihtaajien» roolit, joiden välisen vuorovaikutuksen ja keskinäisten strategioiden tuloksena kompromissit syntyvät. Vastavuoroisten rooliodotusten huimoon ottaminen ja totutuissa käyttäytymiskäytöksissä pitäytyminen on prosessin osapuolten kannalta turvallista. Se turvaa neuvotteluprosessien ennustettavan etenemisen. Rooliodotukset toimivat myös laskelmien perusteena: pihtaaja voi luottaa toisen vaativan vähintään tarpeeksi ja vaatija taas voi luottaa pihtaajan huolehtivan kokonaisuudesta ja loppusummien kohtuullisuudesta. Esimerkkitaapauksen suunnittelu- ja budjetointiprosessin kulussa tämä ilmeni lähes täydellisenä yllätyksettömyytenä ja hyvin tasaisina pysyvinä vaatimusten ja myöntöjen välisenä suhteena. Asuntopolitiikan budjettilukujen voisi jopa arvioida syntyneen jonkinlaisen sisäisesti generoituvan prosessin tuloksena.

Valtion keskushallintoon luodut suunnittelu- ja järjestelmät eivät ole kovin hyvin onnistuneet siinä tehtävässä, jota varten ne ovat olemassa: julkisen toiminnan päämäärärationalisuuden ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden takamisessa. Näyttää jopa siltä, että toiminnan järjestyksen edistämiseksi toteutetut järjestelyt ja menettelytavat ovat pikemminkin kääntyneet itseään vastaan kuin lisänneet haluttua tavoitteellisuutta. Tilannetta voidaan tulkita monin eri tavoin. Eräs niistä on se, että puolustusasemiin joutuneen hallinnonalan kannalta säilyttävä, kaavamainen suunnittelu onkin ollut järeellinen ja ymmärrettävä toimintatapa, eräänlaista turvallisuuskäyttäytymistä. Tällainen tulkinta ei tietenkään ole tyhjentyvä selitys sen enemää asuntopolitiikan tapauksessa kuin muidenkaan politiikkalohekojen kehitykselle — sosiaalisen todellisuuden kuvaamisessa ei mikään yksi näkökulma koskaan ole yksinään riittävä ja kattava. Se on kuitenkin ilmeistä, että hallintokoneiston toiminnassa ja sisäisissä käytännöissä on vielä sellaisia pimeitä puolia, joista sekä tutkijoiden että julkisen keskustelun toivoisi kiinnostuvan.