

Osmo Soininvaara: Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos, 2010. 304 s.

Entinen ministeri ja kansanedustaja Osmo Soininvaara on kirjoittanut kirjan Sata-komitean työstä. Kirja on sekä ansiokas analyysi suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ongelmista ja ratkaisumahdollisuuksista että osuva kuvaus yhteiskunnallisten uudistusten tekemisen vaikeudesta. Käsittelen kirjan sitä näkökulmaa, joka kertoo uudistamisen ongelmista ja mahdollisuuksista.

Maan hallitus antoi Sata-komitealle vaativan ja kunnianhimoisen tehtävän uudistaa suomalainen sosiaaliturva. Tavoitteena oli yhteiskunnallisesti merkittävä uudistus. Soininvaara, joka nimettiin komitean perusturvaosaston puheenjohtajaksi, oli uudistamisesta innostunut. Hän uskoi, että työssä tarjoutuu mahdollisuus puuttua hyvinvointiyhteiskunnan hitaaseen, mutta vääjäämättömään rapistumiseen ja tehdä sosiaaliturvasta samanaikaisesti oikeudenmukaista ja tehokasta. Komiteaan valittiin maan parhaita asiantuntijoita ja sillä oli käytettävissä korkealuokkaista ja uusinta tutkimustietoa. Uudistuksen edellytysten piti olla kunnossa.

Toisin kuitenkin kävi. Sosiaaliturva jäi uudistamatta. Sata-komitea sai aikaan joukon yksittäisiä uudistusehdotuksia, mutta kokonaisjärjestelmän uudistaminen ei onnistunut. Soininvaaran mukaan sosiaaliturvan tilkkutäkkiin tehtiin muutama paikka lisää. Erilaisissa kehittämishankkeissa mukana olevien on hyödyllistä lukea Soininvaaran kuvaus siitä, miksi näin kävi. Tiivistän uudistamisen esteet neljään pääkohtaan.

Ensimmäisenä syynä voi pitää sitä, että uudistamisen kohde eli suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on äärimmäisen monimutkainen. Siinä yhden osan muuttaminen vaikuttaa moneen muuhun. Järjestelmä on muodostunut pala palalta sellaiseksi, että sen toimintalogiikkaa eivät uudistajatkaan tunne eivätkä hallitse. Soininvaara kertoo kuvaavan esimerkin. Opiskelija, joka saa opintotukea, voi joutua tilanteeseen, jossa ei saa minkäänlaisia tuloja, jos hän sairastuu pitemmäksi ajaksi. Häneltä loppuu opintotuki, koska opintosuorituksia ei sairauden vuoksi kerry. Silti

hän voi jäädä ilman sairauspäivärahaa. Tähän ilmielävään epäkohtaan ei komiteassa tuntunut löytyvän ratkaisua, koska korjausehdotukset kohtasivat esteitä jonkin järjestelmän osan toimintaperiaatteen vuoksi. Sinänsä yksinkertainen ratkaisu, jossa Kela lopettaa opintotuen maksamisen, kun opiskelija siirtyy sairauspäivärahalle, saatiin vaivoin aikaan. Kun näinkin pienen asian hoitamisesta ei tahtonut tulla mitään, niin voi hyvin uskoa, että kokonaisuuden uudistaminen alkoi Soininvaaran mielestä tuntua mahdottomalta.

Toinen järjestelmän uudistamisen vaikeus syntyi siitä, että monet komitean jäsenet olivat vain varjelemassa oman taustaryhmänsä etuja. Komiteaan valittiin erilaisten intressipiirien edustajia, jotta esitykset saataisiin helpommin läpi päätöksenteossa. Tämän seurauksena komitean sisälle syntyi niin paljon jännitteitä, että yhteisen kannan muodostamisesta ei tullut mitään. Soininvaara kertoo, että työmarkkinajärjestöjen mielenkiinto lopahti, kun ne saivat keskinäisissä neuvottelussaan aikaan niin sanotun sosiaaliturvapon, jossa sovittiin parannuksista ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Komitean jäsenet muodostivat sisäisiä ryhmiä, jotka tekivät varjovalmistelua. Virallisen organisaation rinnalla toimi epävirallinen organisaatio. Erilaisten intressiryhmien paineessa komitean puheenjohtajana toiminut entinen kansliapäällikkö Markku Lehto uhkasi erota, kun työstä ei tullut mitään.

Kolmanneksi, komitean työtä vaikeuttivat erilaiset ideologiset näkemykset. Kokoomuslaiset ja työnantajaleiri katsoivat uudistamista siltä kannalta, kannustaako mahdollinen muutos työntekoon. Heidän mielestään missään tapauksessa etuudet eivät saa nousta työstä saatavaa palkkaa suuremmaksi. Lisäksi he kannattivat kontrollia ja sanktiota työhön pakottamisessa. Työntekijäpuoli ja vasemmistoa myötäilevät jäsenet katsoivat, että työttömille maksettavaa peruspäivärahaa voidaan korottaa vain, jos ammattiliittoon kuluvien ansiosidonnainen päiväraha nousee samalla. Heidän mielestään työllistämistoimet leimaavat osan työvoimasta heikommiksi työntekijöiksi, jos otetaan käyttöön erillistutkimuotoja matalan tuottavuuden työvoimalle. Perustelu kuului, että työttömiä ei saa asettaa vastakkain. Soininvaara kertoi, että hänen tekemiään ehdotuksia tulkittiin keinoksi siirtyä kohti perustulojärjestelmää, joka on vihreiden

poliittinen tavoite, vaikka hän itse totesi lähteneensä siitä, että perustuloa ei kannatta ottaa komiteassa edes käsiteltäväksi.

Neljänneksi esteeksi muodostui se, että uudistamistyön alullepanneet poliitikot pyrkivät keräämään irtopisteitä saattamalla julkisuuteen myönteisiä asioita ja tekemällä osittaisuudistuksia, ennen kuin komitea sai oman työnsä valmiiksi. Näin kävi sekä sosiaaliturvan että kansaneläkkeen alarajan nostoa koskeneessa takuueläkkeestä päättämisessä. Kokonaisjärjestelmän uudistaminen ja asetetut kustannustavoitteet olisivat edellyttäneet, että joidenkin ryhmien etuisuuksien nostamiseksi pitää tehdä joidenkin toisten ryhmien etuisuuksia laskevia päätöksiä. Kokonaisuudistuksesta ei tule mitään, jos vain parannusehdotukset julkistetaan ja niistä pyritään saamaan poliittista etua.

Soininvaaran analyysi uudistamisen vaikeudesta sisältää ne tekijät, jotka ovat tyypillisiä yleensä uudistamistyössä. Uudistuksen kohteen kompleksisuus, omien etujen varjeleminen, ideologiset ristiriidat ja irtopisteiden keruu haittaavat monien uudistushankkeiden onnistumista. Uudistukset eivät yleensä saavutakaan tavoitteitaan, vaan niissä saadaan aikaan pieniä muutoksia. Hallinnon tutkijoille Soininvaaran kirja kertoo malliesimerkin inkrementaalisesta uudistamisesta, jossa saadaan aikaan muutoksia vain asioissa, joista yksimielisyys on mahdollisimman suuri ja erimielisyys mahdollisimman pieni. Tällä tavoin syntyy vain paikkauksia monimutkaisiin järjestelmiin. Suuri uudistus jää tekemättä. Ei auta, vaikka käytössä olisi korkeaa asiantuntemusta ja viimeisintä tutkittua tietoa. Soininvaaran kuvauksessa tulee esiin, miten vä-

häiseksi jää tiedon merkitys, kun kyseessä on eturistiriitoja ja ideologisia erimielisyyksiä sisältävä uudistustehtävä. Tutkimustietoa on yllin kyllin siitä, että kansalaisten perustulo on jäänyt jälkeen muiden tulojen kehityksestä, yhteiskunnallinen eriarvoisuus kasvaa ja sosiaaliturvassa on aukkoja ja epäoikeudenmukaisuuksia.

Soininvaaran kirja herättää kysymyksen, ovatko nykyisessä postmodernissa ajassa suuret uudistukset enää mahdollisia. Onko hyväksyttävä se, että yhteiskunnalliset järjestelmät uusiutuvat niin sanotulla hiipivällä muutoksella, jossa kehitys kulkee eteenpäin pieniä samaan suuntaan vieviä päätöksiä tekemällä. Tällaisessa uudistus-suunnassa on omat ongelmansa. Muutosten taustavoimia ei tunnisteta. Yhteiskunnalliset ristiriidat jäävät käsittelemättä. Kansalaiset siirtyvät sivustakatsojiksi. Nykyajan uudistuksista uhkaa tulla jonkin vääjämättömän kehityskulun voittokulkua, jota sekä poliittiset päättäjät että kansalaiset voimattomina seuraavat.

Soininvaaran kirja on keskustelua herättävä teos. Kirjoittaja olisi voinut laajemminkin vastata alaotsikon kysymykseen, miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Nyt sen osuus jää sivumääräisesti aika vähäiseksi. Hallinnon kehittämisen ja tutkimisen kannalta olisi hyödyllistä saada luettavakseen vastaavanlainen teos, jossa joku merkittävässä hallinnon uudistamishankkeessa mukana oleva tekee terävän analyysin hallintojärjestelmän uudistamisen vaikeuksista, esteistä ja edellytyksistä. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutos olisi oiva kohde.

*Sakari Möttönen*