

Taival hyvinvointivaltiosta valmentajavaltioksi

Tomi Kiilakoski

Yliaska, Ville 2014. Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into. 600s.

Metsähallituksen toiminta herätti arvostelua ja närää helmikuussa 2014. Ympäristöjärjestöt tulkitsivat, että Evossa Hämeenlinnassa oli suojeltu hakkuuaukioita. Vanhaa luonnonmetsää taas oli jätetty suojelun ulkopuolelle. Metsähallitus on valtion liikelaitos, jolla on kaksoistehtävä. Yhtäältä sen on suojeltava suomalaista luontoa, ja sen on toisaalta oltava tulosvas-
tuullinen ja tehokas taloudellinen toimija. Nämä tehtävät on helppo nähdä keskenään jän-
nitteinä. Metsähallituksen kehitys- ja ympäristöpäällikkö vastasi järjestöjen kritiikkiin
todeten Helsingin Sanomissa 10.2.2014 ”Me toimimme tulosohjauksessa. Se on poliittinen
kysymys, paljonko meiltä vaaditaan taloudellista tulosta.”

Tulosohjauksesta on kehkeytnyt tapa kontrolloida valtion entisiä virastoja, joista
monet nykyisin toimivat liikelaitoksina. Markkinalogiikka on ulotettu julkiselle sektorille.
Tällä tavalla julkinen valta on omaksunut yksityisen sektorin toimintatapoja. Kuin salavih-
kaa toimintatavat ovat luonnollistuneet, ja samalla niiden poliittinen tausta on epäpolitisoi-
nut neutraaliksi hallinnoinnin välineeksi. Politisoidut ratkaisut on häivytetty pragmaattisen
toimivuuden taakse. Metsähallituksen vastaus luonnonsuojelijoille onkin oireellinen: poli-
tiikan alaksi nähdään siinä tehtävä asettaa tulostavoitteita. Tulosohjaus itsessään on vain
fakta, jonka kanssa on eletävä ja joka on asioiden luonnolliseksi koettu olotila. Tämä hei-
jastanee laajempaakin näkemystä, jonka mukaan markkinamekanismien tuominen julkiseen
toimintaan on neutraali hallinnollinen valinta. Poliitiikka taas on rajoitettu ohjausmekanis-
mi jo valitun toimintatavan sisällä. Näin julkisen vallan ja poliittisen ohjauksen alaa on
kavennettu.

Ville Yliaska ottaa tarkasteltavakseen new public managementin (NPM) läpimurron
suomalaisen yhteiskunnan eri osa-alueilla. Hän ymmärtää termin laajassa mielessä, ja viit-
taa sillä julkisen sektorin markkinaistamiseen. *Tehokkuuden toiveuni* on 1970-luvulta 1990-
luvulle ulottuva kattava historiallinen analyysi siitä, millaisten tavoitteiden, taustateorioi-
den, käsitteiden, julkilausuttujen motiivien ja argumenttien varassa uudistuksia on oikeutet-
tu. Teos pohjaa Yliaskan väitöskirjaan. Se on uutta tietoa tuottava, perinpohjainen ja laadu-
kas analyysi suomalaisen hallintokulttuurin muutoksesta.

Modernisaatiokertomus

Teoksessa new public managementin ilmentymiksi Suomessa määritellään tulosohjausta,
valtionosuutta ja vapaakuntia sekä liikelaitostamista ja yhtiöittämistä koskevat uudistukset.
Näiden lisäksi tarkastellaan erilaisia kvasimarkkinamalleja, kuten kilpailuttamiset, tilaaja-
tuottajamallit, ulkoistamiset ja palvelusetelit. Yliaska hyödyntää analyysissaan lukuisia eri-
laisia teoriataustoja, kansantaloustieteestä psykohistoriaan. Pääasiassa teos pitäytyy aineis-
tolähteiden analyysissa, ja osoittaa yksityiskohtaisen analyysin avulla niitä tekijöitä, jotka
vaikuttivat uudistukseen. Tekijä ei sorru jankuttamaan kaikenkattavasta ja kaiken selittämi-
sen tyhjentävästä uusliberalismista eikä hän löydä sitä, mitä jo lähtökohdissa olettaa tai
etsii löytävänsä. Teos on vakuuttava analyysi siitä, miten suomalaisen hyvinvointiyhteis-

kunnan luonne muuttui, ja tuli myöhemmin vain pragmaattiseksi ja epäpoliittiseksi tulkituksi tavaksi nähdä julkisen vallan järjestäminen. Vaikka teos ei kohdennu koulutuspolitiikkaan, pidän sitä tärkeänä lisänä koulutuksen uusliberalisaatiota koskevaan keskusteluun.

Tutkimuskysymyksenä on, kuinka reformit oikeutettiin ja kuinka niitä perusteltiin. Kiinnostavana taustakysymyksenä on huomio siitä, ettei uudistusten tehokkuutta tai tuottavuutta onnistuttu missään vaiheessa osoittamaan tutkimuksellisesti. Transaktiokustannuksia – kustannuksia, jotka aiheutuvat järjestelmän käyttöönotosta – ei ole pystytty laskemaan. Huolimatta puutteellisesta tiedosta uudistuksia on jatkettu aina viime vuosiin asti. Erityisen mielenkiintoiseksi tilanteen tekee se, että uudistuksia perustellaan usein tieteellä, läpinäkyvyydellä ja tietoperustaisuudella.

Yliaska löytää useita syitä sille, miksi uudistuksia toteutettiin. Merkittäväksi taustateoriaksi nousee julkisen vallan teoria, jonka mukaan virkamiehet keskittyvät toiminnassaan lisäämään omaa valtaansa ja oikeuttamaan oman toimintansa. Tämän seurauksena julkinen sektori paisuu. Vaaditaan valvontajärjestelmiä, jotta toimintaa voidaan tehostaa. Toisaalta byrokratiakritiikkiin liittyi myös idealisoitu näkemys yksityisen sektorin tehokkuudesta ja yksinkertaiselta vaikuttava metodi usko siihen, että markkinamekanismi ratkaisee ongelmat.

Markkinoiden oletetun tehokkuuden uskottiin olevan lääke julkista sektoria vaivaaviin ylisuuriin kustannuksiin, liialliseen byrokraatiin sekä väitettyyn kansalaisten kohtaamattomuuteen. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä lausui 1990-luvun alussa seuraavaa: ”Monopoleissa ja kartelleissa ei olla karaistuttu kustannustehokkaiksi ja laatu-tietoisiksi eikä opittu välittämään asiakkaista.” Vastauksena ongelmiin oli oletus, että markkinamekanismin avulla teräs karaistuu.

Yliaskan tulkinnan mukaan taustalla oli uusia hallintotieteellisiä teorioita sekä säästöpyrkimyksiä. Osa selitystä oli se, että markkinat asettuivat uudeksi, moderniksi ja innovatiiviseksi. Vanha toimintatapa näyttäytyi tehottomana, vanhanaikaisena ja reformin tarpeessa olevana. Uudistusten taustalla toimi modernisaatiokertomus, kehitysoptimismi. Yliaskan tulkinnan mukaan modernisaatiokertomus toimi oikeuttamisen perustana silloinkin, kun väitettyjä hyötyjä ei ollut saavutettu. Yliaskan uskottava tulos tukee tutkimuksia, joiden mukaan monet uudistukset oikeutetaan eskatologisin perustein: saavutettava hyöty odottaa aina tulevaisuudessa, ihan kulman takana. On vain tehtävä töitä ja oltava valmis uhrauksiin.

Keskittämistä ja hajauttamista

Yliaskan mukaan NPM:n siemenet kylvettiin Korpilammen konsensuksen myötä 1970-luvulla. 1980-luvulle tultaessa keskustelut vallan keskittymisestä ja julkisen tuotannon tehotomuudesta alkoivat vallata alaa. Lopulta oltiin valmiita yksityistämiseen. 1990-luvun lama kiihdytti uudistusta ja merkitsi samalla resurssien karsimista. Mitään päätepestettä tai loogista lopetuskohtaa tekijä ei tutkimalleen ilmiölle näe, sillä samat tekijät vaikuttavat edelleen.

Kiinnostavasti kirja dokumentoi keskusteluja, joissa toimintojen hajauttamista perusteltiin sekä lisääntyvällä lähidemokratialla että odotettavissa olevilla säästöillä. NPM-uudistusten luvattiin merkitsevän sitä, että käyttäjille tulisi entistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa palveluihinsa. Toisaalta uudistukset synnyttivät tarpeen lisääntyvälle keskusjohtoiselle valvonnalle ja koordinaatiolle. Viimeistään laman myötä säästöjen keskeisyys ajoi demokratian ohi. Käyttäjälähtöisyys ei lopulta ollut merkittävä toimintaa ohjaava tekijä. Kirjasta onkin luettavissa, että halu leikata julkisen sektorin kustannuksia vaikutti koko ajan taustalla. Keskeiseksi toimijaksi teoksessa nousee valtiovarainministeriö, ja erityisesti

sen budjetti- ja järjestelyosastot. Nämä toimijat saivat uudistusten myötä lisää valtaa, ja niille annettiin oikeus määrittää budjettiraameja. Tämä merkitsi muiden ministeriöiden vähentynyttä valtaa. Hajauttamisen sijaan uudistuksia voi tulkita valtiovarainministeriön vallan merkittävänä lisääntymisenä. Tämän myötä myös hyvinvointivaltio alkoi muuttua valmentajavaltioksi. Samalla myös valtion ja kuntien suhdetta muutettiin managerialistiseksi tekemällä kunnista tulosvastuullisia. Kirja dokumentoi uskottavasti, kuinka valtiovarainministeriössä haluttiin saada valtaa määritellä yhteiskunnan suuntaa, ja myös saatiin sitä. Tällaisenaan se pääsi soveltamaan omaa näkemystään, jonka mukaan Suomella ei ollut varaa hyvinvointivaltion sosiaalipoliittikkaan. Tämä tapahtui poliittisten puolueiden suostumuksella.

Samalla kun julkista sektoria ruvettiin hallinnoimaan uudelleen, nähtiin kansakunnan talouskilvassa menestymisen ehdoksi tutkimus ja innovaatiot. Näitä oltiin valmiita tukemaan isoilla summilla. Näiden osalta oltiin valmiita vahvoihin investointeihin, joilta ei edellytetty tulosvastuullisuutta. Hajauttamisten ja leikkausten ohella tehtiin myös strategisia satsauksia. Julkisen sektorin tehtävät muuntuivat.

Yliaskan teos on runsas ja rikas. Teos pohjaa laajaan aikalaisaineiston tulkintaan. Teoksen 2290 alaviitettä tekisivät määrässään ja laajuudessaan itse David Foster Wallacen kateelliseksi. Kirja on kauttaaltaan erinomaisesti kirjoitettu. Tutkimuksena teos tuo esiin uudistusten poliittisen taustan sekä tarkentaa kriittisen katsauksen uudistusten kulkuun ja seurauksiin. Tehokkuuden lupaukset jäävät lunastamatta. Oman kriittisen tulkintansa tekijä kirjoittaa jo otsikkoon. Mutta tulkinta tai kritiikki ei ole ennaltamäärättyä, vaan hyvin argumentoitua ja aineistoon perustuvaa tulkintaa jälkikäteen.

Tuottavuuden haave

Yliaskan kirjan kuvaama toimintamalli ei näytä häviämisen merkkejä. Edelleen poliittiset valinnat, kuten säästötoimenpiteet, kuvaillaan käyttäen NPM:n kieltä. Yliaska toteaa vakuuttavasti, että huolimatta tutkimustiedon puutteesta NPM jatkaa valta-asemaansa. Luotetaan edelleen siihen, että tehokkuusjargon ja kvasimarkkinat ovat tapa toimia oikein.

Kirjasta käy ilmi, että koulutuspolitiikka on pitkälti harannut vastaan tätä kehityskulkua. Osin tämä selittyy sillä, että valtiovalta katsoi tehtäväkseen tukea tieto- ja innovaatiojärjestelmää, jonka olennainen osa laadukas koulutus on. Vaan kuinka käy jatkossa? Eduskunnassa käsiteltiin koulutuksen säästöjä 18. helmikuuta. Valtiovalta etsi kuntatalouden säästöjä ja löysi niitä koulutuksesta 260 miljoonan edestä.

Kriitikoilleen asiasta vastaava ministeri Kiuru totesi eduskunnassa: ”Kuntatalouden tilanne on se, joka loppuviimeksi ratkaisee sen, säilyykö esimerkiksi paikkakunnalla lukio. Siltä osin olemme halunneet turvata tällä sen, että opiskelijamääriä ei leikattaisi eikä yksiköhintoja laskettaisi, vaan tehtäisiin tässä verkossa merkittävämpi tehokkuuden ja tuottavuuden lisäys.”

Hyvinvointivaltiossa koulutus on valtiovallan vastuulla. Valmentajavaltiossa kuntien tehtävänä on olla tehokkaita talousyksiköitä ja tuottaa koulutuspalveluita, jos nyt budjettiensa varassa pystyvät. Tämän siirtymän ymmärtämiseen Yliaskan tärkeä teos on luotettava matkaopas.

FT Tomi Kiilakoski on Nuorisotutkimusverkoston tutkija ja Nuorisotutkimuslehden päätoimittaja