

KOHTI ERIYTYVÄÄ KONSULTTI-YHTEISKUNTA?

Jorma Ranta: *Valtiat vaihtuvat. Hallinnon ja politiikan muutokset.* Tammi. Helsinki 1990, 147 s.

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston ylitarkastajan Jorma Rannan kirja on räväkkää tekstiä. Ilmeinen tarkoitus on herättää keskustelua. Kirjoittaja on havainnut paitsi maailman myös itsensä muuttuneen: 60-luvun satumaasta on ikävä erota. Ero onkin perinpohjainen, sillä 60-lukulaisuudesta ei jää juuri mitään jäljelle. Niinpä kirjan kirjoittajaesittelyssä hänen moton todetaan olevan: »Jollei ihminen ole nuorena idealisti, häneltä puuttuu sydäntä. Mutta jos hän vielä aikuisiässä on idealisti puuttuu järkeä. Meidän tulisi erityisesti kavahtaa niitä, jotka eivät ole nuorina uskoneet mihinkään ja jotka eivät aikuisina ymmärrä mitään.»

Teoksen avaintermejä ovat eriytyminen, asiakaskeiseisyys, säätelyn purkaminen ja konsultit. Ranta lähtee kuitenkin liikkeelle obligatorisella ympäristön tilaa ja globaalisia ongelmia kartoittavalla osalla, jossa Pentti Linkolan vaikutus on ilmeinen. Edessämme siintää ekokatasrofin uhka. Tässä tilanteessa on ensimmäiseksi hylättävä ajatus kaikkien ihmisten yhdenvertaisista oikeuksista. Kaikkia maapallon olemassa olevia ja nähtävillä olevia elinmahdollisuuksia ei voida jakaa tasan koko maailman nopeasti kasvavan väestön kesken. Sellaista päivää ei tule, että kehitysmaissa olisi se elintaso, joka on nyt vauraissa maissa. Vauraiden maiden kansalaiset eivät ole todella valmiita tinkimään elintasostaan.

Kehitysavun tulee olla realistista. Meidän on vaikeata mutta välttämätöntä luopua siitä eettis-moraalisesta asenteesta, että meidän tulisi sitoa itsemme kaikkiin niihin katastrofeihin, joita irrationaaliset hallitukset aikaansaavat eri puolilla maailmaa. Tämän itsekkyyden kirjoittaja perustaa siihen, että jos pidämme itsestään selvänä, että kannattaa suojella yksittäisiä rakennuksia, luontoympäristöjä ja eläinlajeja, on vain johdonmukaista soveltaa samaa ajattelutapaa myös ihmiseen. Kun emme voi suojella kaikkia lähes kuutta miljardia ihmistä, on valittava jokin erityinen suojelukohde. Tämä on Eurooppa, eurooppalainen elämä.

Yhdentyvän Euroopan on ekokatasrofin aattona luotava yhteinen strategia. Euroopan yhdentyvän ulkopoliittikan ensisijaisena tavoitteena tulee olla oma säilyminen. On kategorisesti edellytettävä, että hallitsematon lisääntyminen lopetetaan eri maissa. Kaikki teollista tuotantoa lisäävä kehitysapu on ehdollistettava siten, ettei se lisää ilmakemän ja merien kuormitusta. Kehitysavun pääosan tulee kohdistua ehkäisyvälineisiin ja -neuvontaan sekä saastumista vähentävän teknologian käyttöön ottoon. Euroopan tulisi edellyttää, että kaikki luototus ja muu taloudellinen tuki evätään sellaisilta mailta, joiden metsien kokonaismäärät vähenevät. Viime kädessä tulisi aikaansaada YK:n rauhanturvajoukkoja huomattavasti suurem-

min valtuuksien toimivat »vihreät baretit», jotka valvoivat elämää säilyttävien muutosten toteuttamista kaikkialla maapallolla. Euroopan luonnolliseen itsensäilytysvaihtoon tulisi kuulua, että vältettäisiin lähinnä Pohjois-Afrikan maista suuntautuva liikaväestön muuttopaine. Euroopan rajat tulisi panna kiinni.

Kaiken muun mennessä kohti markkinoiden ylivaltaa ulkomaalaispolitiikka ja ekologisten uhkien viivästyttäminen ovat kirjoittajan mielestä niitä poikkeuksellisia toimialoja, joilla vanha kurinpitovaltio voi kokea renessanssin. Hän viittaa Pentti Linkolan kuvaan tulevaisuuden poliisivaltiosta, jossa mm. lasten synnyttäminen olisi kaikkein ankarimmin luvanvarainen elämäalue. Rannan mukaan Suomessa myönteinen mahdollisuus sisältyy siihen, että yleinen tietoisuus olemassa olevista uhkista on verrattain hyvä. Kielteistä on käytössä oleva demokratia: avoin yhteiskunta ei kykene tekemään epämiellyttäviä päätöksiä riittävän ajoissa eikä riittävän painavina.

Teoksen ekologinen tarkastelu jää verraten irralliseksi suhteessa loppuosaan. Vasta tämän jälkeen päästään tarkastelemaan hallinnon ja politiikan muutospainaita.

Suomen aseman Euroopan yhdentymisprosessissa Ranta näkee siinä määrin kaikenkattavaksi prosessiksi, että ajan myötä lähes kaikki taloudellista toimintaa koskeva säännöstö on kaupan intressien vuoksi yhtenäistettävä. Mutta ei syytä huoleen. Kehitys ei anna aihetta kaikkiin niihin uhkakuviin, joita lisääntyvään yhdenmukaisuuteen usein liitetään. Integraatioketjitys ei esim. hävitä kansallisia kulttuureja. Keinotekoisien valtiorajojen hävittäessä monet kansat saavat uutta liikkumatilaa.

Valtio muuttuu voimakkaasti myös maansisäisesti ulkomaailmasta riippumattomista syistä. Tulevaisuudessa julkisen hallinnon kasvu on mahdollista vain siten, että yhä suurempi osa siitä toimii itsensä kannattaen, maksullisena sekä todellisen kysynnän ja tarjonnan mukaan. Ranta kysyy, miksi julkisen vallan pitäisi itse tuottaa kaikki ne lisääntyvät palvelut, joita ihmiset tarvitsevat. Palvelujen ostaminen ulkopuolisilta voi tuottaa paremmat ohjausmahdollisuudet kuin tuotantokoneiston jatkuva paisuttaminen. Kansainvälistyminen ja lisääntyvä kilpailu asettavat julkishallinnolle entisistä poikkeavia vaatimuksia. Valtio ja kunnat tulevat havaitsemaan, ettei niillä olekaan monopolia vanhoilla toimialoillaan, joilla ne ovat tottuneet itse asettamaan itselleen tavoitteita ulkoisista odotuksista välittämättä. Yhä useammin hallintoyksiköt joutuvat kilpailemaan asiakkaista ja markkinoista ei vain keskenään vaan myös yksityisten ja kansainvälisten laitosten kanssa. On luultavaa ja toivottavaa, että tulevaisuudessa syntyy erilaisia kansainvälisiä julkishallinnollisia palvelulaitoksia, joita voivat pyrkiä sekä valtiot että kansainväliset yritykset. Poliittinen ja hallinnollinen ohjaus tulee olemaan ennen muuta tavoitteiden asettamista. Toimintayksiköt muuttuvat pienemmiksi ja itsenäisimmiksi. Tuloksellisuutta voidaan hallinnossa lisätä vain suuremmalla itseohjautuvuudella. Pidimme siitä tai emme, taloudellisen tehokkuuden korostaminen lisääntyy. Talouselämän opit kuten »tulosvastuu» ja »tulosjohtaminen» tunkeutuvat lisääntyvässä määrin myös

julkiseen hallintoon.

Hallinnon alallakin ollaan vähittäin siirtymässä uuteen kulttuuriin. Optimistisesti Ranta uskoo, että kansalaisyhteiskunta on muuttumassa siihen suuntaan, ettei asioita voida muovata yllätason sisäisin sopimuksin kansalaisten ohji. Muodikkaasti ja sen enempää problematisoimatta kirjoittaja toteaa poliittisen päätöksentekojärjestelmän olevan legitmiteettikriisissä. Ratkaisevaa on asiakkaiden todellisten tarpeiden selvittäminen ja niiden mukainen räätälöity tuotekehittäminen sekä markkinointi. Yksilöllisyyden nousu vaikuttaa sekä tuotantoon että kulutukseen. Julkishallinnolta edellytetään yleisesti holhouksen vähentämistä. Tämä johtaa lisääntyvään *eriytymiseen*. Julkinen hallinto tulee läpikäymään saman prosessin kuin talouselämä: tuotantokeskeisestä toimintatavasta siirrytään ensin markkinointikeskeiseen ja lopulta asiakaskeskeiseen. *Asiakaskeksinen* palvelutuotanto merkitsee tarjolla olevien toimintojen voimakasta eriyttämistä erilaisien tarvitsijaryhmien odotuksia vastaaviksi. Alueellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta yhdenmukaisuudesta on luovuttava. Julkista hallintoa koskevaa keskustelua pitkään hallinnutta tasa-arvonäkökulmaa voidaan ylläpitää painottamalla periaatetta »kullekin tarpeidensa mukaan». Hallinnon keskeistä henkilöstöstä tulevaisuudessa ovat markkinatutkijat, henkilöt, jotka kykenevät selvittämään ja ennakoimaan kansalaisten tarpeita sekä suunnittelijat, jotka luovat kysyntää omaavia palvelutuotteita.

Julkishallinnon maksuttomien tai hyvin kohtuuhintaisten palvelujen rinnalle on jo syntynyt ja edelleen syntyy kiihtyvällä vauhdilla yksityistä toimintaa. Tässä kirjoittaja havaitsee vaaran: kehitys johtaa siihen, että yhä ns. eimaksulliset palvelulaitokset uhkaavat jäädä vain kaikkien varattomimpien väestönosien asioiden hoitajiksi. Kehitys voi johtaa jopa samanlaiseen kaksoisjärjestelmään, joka toimii eräissä Itä-Euroopan maissa: julkinen ja ilmainen palvelu on niin kehnoissa tilassa, että kaikki kynnelle kykenevät turvautuvat yksityisiin palveluihin.

Näyttää kuitenkin siltä, että Ranta pitää tätä vaaraa pienenä verrattuna niihin etuihin, joita palveluiden eriyttäminen voi tuoda. Makrotasolta asiaa tarkastellessaan hän katsoo, että lisääntyvä maksuperusteisuus poistaa vähitellen ja luonnollista tietä monia sellaisia julkisia toimintoja, joilla ei ole aitoa kysyntää ja joita hallinto on vain luullut tarvittavan. Pienituloisten ja vähävaraisten asiat voidaan hoitaa tulonsiirroilla.

Ainoa johdonmukaiselta kehityssuunnalta kirjoittajan mielestä vaikuttaa, että hallinnon palvelulaitokset nykyistä enemmän pyrkivät hankkimaan tuloja oman toimintansa rahoittamiseksi. Liikelaitosuudistus ei ole vain muutamia valtion laitoksia koskeva tekninen järjestely. Siihen sisältyy toiminnan kannattavuutta korostavaa tendenssiä, jota vyörytetään läpi koko julkisen hallinnon. Tällainen itseohjautuva järjestelmä reagoi kysynnän muutoksiin. Itse asiassa yhteiskunnallinen markkinointi tulee yhteiskunnallisen ohjauksen välineenä syrjäyttämään lainsäädännön. Palvelujen käyttäjät »äänestävät» päivittäin tehdessään valintojaan. Tätä Ranta pitää hyvin demokraattisena järjestelmänä.

Miten sitten julkista hallintoa tulisi käytännössä organisoida sen lisäksi, että sen tulisi voimaakkasti eriytyä ja suuntautua asiakasakeskeisyyteen? Ranta hakee mallinsa Japanista. Japanilaisen teollisuuden organisointimallin, *keiretsun*, hän katsoo tarjoavan esimerkin joustavuudesta ja tehokkuudesta. Keiretsu merkitsee yhden emoyhtiön ympärille ryhmittynyttä, siihen vaihtelevalla kiinteydellä kuuluvaa yritysryvästä. Toyota on eräs tällainen emoyhtiö. Emoyhtiö itse tuottaa Toyota-autosta 28 %. Loput tuotetaan laajemmasta omasta yritysryhmästä ja alihankkijoilta.

Valtiokin voisi nähdä itsensä keiretsun emoyhtiönä, jonka vastuulla on yhteisesti sovittujen palvelujen mahdollisimman tehokas tuottaminen. Sen tulisi itse tehdä nykyistä selvästi vähemmän ja ostaa »alihankintapalveluja» nykyistä selvästi enemmän ulkopuolisilta, jotka ovat erikoistuneet juuri tarvittaville toimialoille. Kirjoittajan mukaan on sinänsä yhdentekevää, ovatko nämä alihankkijat valtion omia laitoksia, kotimaisia yrityksiä vai kansainvälisiä suuryrityksiä. Emoyhtiö kuitenkin vastaa lopputuotteesta. Siitä ei ole vaaraa, että joku muu kuin emoyhtiö ottaisi vallan, koska alihankkijoita voidaan aina vaihtaa. Emoyhtiön asiakasta, äänestäjää, kansalaista kiinnostaa eniten lopputuotteen hinta ja laatu, ei se, miten se on yksityiskohdissaan syntynyt. Samaa organisointitapaa voidaan soveltaa kaikilla hallinnon tasoilla ja aloilla.

Voidaan kysyä, olisiko keiretsun soveltaminen Suomen valtionhallintoon todellakin näin yksinkertaista? Voitaisiinko alihankkijoita aina todella vaihtaa ja mikä olisi niiden todellinen valta? Eikö olisi todennäköistä, että tässä monopolien luvatussa maassa ennen pitkää eräät alihankkijat saavuttaisivat monopoliaseman, jolloin ne alkaisivat ohjata emoyhtiötä, so. valtiota. Edelleen voidaan kysyä, että ovatko kansalaiset todella niin materialisteja, että heitä kiinnostaa vain luoputtuotteen hinta ja laatu? En usko. Esimerkiksi voidaan ottaa sellainen lopputuote, jonka tuottaminen rasittaa kohtuuttomasti ympäristöä tai tuote hankitaan maasta, jonka harjoittamaa politiikkaa kansalaiset eivät voi hyväksyä.

Jorma Rannan neljäs avaintermi on *säätelyn purkaminen*, deregulaatio. Hyvinvointijärjestelmäämme sisältyy hänen mukaan paljon hyvässä tarkoituksessa luotua säätelyä, joka ei vastaa sille astettua tarkoitusta tai jolla ei ole tarkoitusta lainkaan. Osa siitä on suorastaan vahingollista. Romukoppaan Ranta haluaa heittää työelämän ikärajat ja työaika rajoitukset, vapauttaa kauppojen aukioloajat ja elintarviketuonnin, muuttaa eläkeikärajat joustaviksi sekä kyseenalaistaa nykyisen kaavoitusjärjestelmän ja vuokrasäätelyn.

Mielenkiintoisimpia ja eniten uusia näkökohtia sisältyy teoksen osiin, joissa Ranta tarkastelee haihtuneita osallistumisodotuksia ja kehityksen uusia agentteja. Kirjoittaja viittaa 1960-luvulla virinneeseen harrastukseen erilaisia suorian osallistumisen muotojen ja lähidemokratian kehittämistä kohtaan. Sittemmin usko näihin on väljähtänyt (esim. kouludemokratiasta ja virastodemokratiasta luopuminen). Nytemmin ajan suunta on Rannan

mielestä kaikkialla se, että toimivien virkamiesten ja asiantuntijoiden toimintavapautta lisätään. Käytännössä se merkitsee erilaisten luottamuselinten merkityksen vähenemistä.

1960-luvun hengessä oltiin huolestuneita siitä mahdollisuudesta, että aatteettomat asiantuntijat saisivat määrävallan yhteiskunnassa syrjäyttäen demokraattisen päätöksenteon. Nyt on sen sijaan Rannan mielestä aiheellisempää olla huolestunut siitä mahdollisuudesta, että meillä ei olisikaan riittävästi asiantuntevaa ja taitavaa väkeä ja että vaikka heitä olisikin, heillä ei olisi riittäviä toimintamahdollisuuksia. Tulevaisuudessa erilaisten asioiden käynnistäjiksi nousevat suurten korporaatioiden ulkopuolella toimivat erilaiset *konstitit*. Tämä johtuu yhteiskunnan lisääntyvästä erikoistumisesta ja suurten korporaatioiden rakenteellisesta kyvyttömyydestä synnyttää omasta keskuudestaan uusia ajatuksia.

Ranta perustelee ihmeellisellä tavalla tarvetta vahvistaa asiantuntijoiden asemaa suhteessa luottamuselimiin. Hän viittaa luottamuselinten voimattomuuteen ja jatkaa: »Luottamuselimiä hoidetaan kuten sieniä: ne pidetään pimeässä ja niille syötetään sontaa. Se voi usein olla itse toiminnan kannalta hyvä. Vaikeuksia ja sotkia syntyy juuri silloin, kun erilaiset valtuuskunnat eivät ymmärrä pysyä lestissään, vaan haluavat ohjata asioita. Asiat eivät silloin etene.» Voidaan kysyä, kuka sitä sontaa syöttää? Eikö virkamiesten asema ole jo nyt riittävän vahva? Ranta kaipaa asiantuntijoita johtamaan oikeastaan kaikkia aloja ulkopoliittikka ja talouspolitiikka mukaan lukien.

Kirjoittaja pitää selvänä, että tilauksesta hankitut ulkopuoliset, korkeatasoiset, mahdollisesti anonyymit esitykset merkitsevät luontevaa, parhaimmillaan neutraalia ja tehokasta tapaa kohottaa suurten organisaatioiden omaa profiilia ja tuottaa uutta. Asioita saataisiin valmiiksi myös nopeammin kuin vanhalla tavalla. Ulkopuolisena »outsiderina» konsultilla on edellytykset objektiivisesti tehdä kliinisiä huomioita kohteestaan. Organisaation jäsenellä tätä mahdollisuutta ei ole, koska hän on eri tavoin sitoutunut ympäristönsä ajattelu- ja puhetapaan, esimiestensä uskomuksiin, siihen organisaation itsesuojeluun, joka ehkäisee asioiden puolueettoman tarkastelun. Suomen valtiokin tekisi Rannan mielestä viisaasti, jos se tilaisi kansallisen taloutta, politiikkaa, ekologiaa ja kulttuuria koskevan pidemmän aikavälin strategian joltain ulkopuoliselta, riippumattomalta konsulttifirmalta.

Rannan näkemys asiantuntijoiden toivottavasta roolista erilaisissa organisaatioissa poikkeaa vallitsevasta puhetavasta. Herää kysymys, sanooko hän sen mitä monet muutkin ajatelevat, mutta eivät uskalla sanoa ääneen. En voi olla hämmästelystä kirjoittajan uskoa asiantuntijoiden objektiivisuuteen, puolueettomuuteen ja arvovapautteen. Tämä myytti on romutettu tutkimuskirjallisuudessa jo riittävän monet kerrat. Ei ole mitään takeita siitä, että asiantuntijat eivät »salakuljettaisi» suunnitteluun ja päätöksentekoon sellaisia näkemyksiä ja arvoja, joilla ei ole kansalaisten kannatusta.

Teoksen lopussa hahmotellaan Suomelle kolme nykyisen kehityksen ääripäätä. Yksi niistä on unta ja kaksi

pakkorakoista painajaista. Hahmotelmat ovat »suvereni-
teetin ylläpito mallia Sveitsi», »demokraattinen köyhty-
minen: Albania» ja »antaa mennä: Hong Kong». Kun
Suomesta ei voi tulla Rannan mukaan rusinapulla-Sveit-
siä ja muut vaihtoehdot ovat uhkakuvia, jää todennäköi-
nen kehityssuunta lukijan pohdittavaksi. Kokonaisuudes-
saan Jorma Rannan visio demokratiaa, tasa-arvoa ja kol-
lektiivisiä hyvinvointipalveluja korostavasta yhteiskun-
nasta kohti eriytyvää, holhouksesta vapautettua konsult-
tiyhteiskuntaa on mielenkiintoista luettavaa. Hän proble-
matisoi ansiokkaasti monia itsestään selvyyskinä pidetty-
jä kysymyksiä.

ILKKA RUOSTETSAARI
