

EIKÖ BREŽNEV-SETÄ ENÄÄ ASUKAAN SUOMESSA

Paula Tiihonen — Seppo Tiihonen: Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho: Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990, 215 s.

Teos on ilmeinen oheistuote kirjoittajien tutkimustyöstä, jonka viimeaikaisia tuloksia ovat olleet Paula Tiihosen *Budjettivalta* (1989) ja Seppo Tiihosen *Talouden ylivalta* (1990). Sunnittelua koskevan teoksen arviointi on siten välillisesti myös kahden muun teoksen osittaista arviointia.

Teoksen rakenne on klassista retoriikkaa: aluksi määritellään aihealue, yhteiskuntapoliittinen suunnittelu, talouspoliittinen suunnittelu ja valtiontalouden suunnittelu, sitten seuraa varsinainen aiheen käsittely, ja lopulta tehdään päätelmiä, joskin myös tuoden tarkasteluun historiallista taustaa. Teoksessa erottuu sama harvoin täysin julkilausuttu, tavallaan populistinen teoria, johon monet maassamme julkista suunnittelua tutkineet tai sivunneet politiikan, hallinnon ja oikeuden tuntijat ovat sitoutuneet: valtakunnan tason ja paikallistason kansanvalta ja parlamentarismi ovat sekä *de facto* että *de jure* syrjäytyneet puoluevallan, presidentin ylivalan, valtiovarainministeriöön, moniin sektoriministeriöihin, keskusvirastoihin, Suomen Pankkiin ja Kansaneläkelaitokseen paikantuvan teknokraattivallan, »korporatistisen» järjestövallan ja kerrannaisvaikutuksena seuranneen vallan keskittymisen tuloksena.

Huolimatta teoksen otsikosta ainakin yhteiskuntapoliittinen suunnittelu on nykyisin sekä kehkeytymässä että keskittymässä, varsinkin mikäli kirjoittajien myönteisessä sävyssä tarkastelema lainsäädäntöhanke toteutuu hallitusohjelman antamisesta ennalta eduskunnalle tiedonantona eli siis siten, että parlamentaarinen epäluottamuskin tulee kysymykseen. Porvarienemmistöisin eduskunta siten 1930-luvun alun ja porvaripääministerin johtama hallitus ovat siten toteuttamassa vasemmiston vanhaa unelmaa. Sektorisunnittelusta ja valtionapujärjestelmistä voi puolestaan kysyä, onko niiden yhteydessä tähän saakka oikeastaan suunniteltu, vaan pikemminkin harjoitettu yksityiskohtaista normi- ja resurssikontrollia, josta kirjoittajien suunnittelun tunnusmerkiksi mainitsema tavoitteiden ja keinojen etsintä ja vaihtoehtoisten ratkaisujen pohdinta on paljolti puuttunut.

Nykyiseen verrattuna keskitettyä suunnittelua vaatisi myös kirjoittajien samoin myönteisessä sävyssä tarkaste-

lema selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus siirtymisestä lukuisten valtionosuusasteikkojen vasta alustavasti harvennetusta ryteiköstä kohden kuntien verotulojen tasaukseen ja yleisiin valtionosuuksiin perustuvaa järjestelmää. Ryhtyisiväthän valtiovarain- ja sisäasiainministeriö suunnittelemaan, kuinka varsinkin kantokyvyllään heikoimpien kuntien talouteen saataisiin »potkua» sen sijaan, että lukuisat sektoriministeriöt ja keskusvirastot nykyiseen tapaan edelleen ohjaisivat normein ja resurssein kuntien toiminnan lukemattomia yksityiskohtia. Kunkin kunnan kannalta tilanne toki hajautuisi, kun entistä harvemmissä valtionosuusmarkoissa olisi käyttötarkoituksen osoittava »korvamerkintä».

Talouspolitiikka: harhassa vai ei

Teos tähdentää finanssipoliittisen suunnittelun keskittyneen liialti valtiovarainministeriöön. Kritiikki olisi saanut todellista pontta, jos tekijät olisivat pystyneet johtamaan tästä kielteisiä talouspoliittisia seurauksia. Kirjoittajat vain viittaavat tutkimustuloksiin, joiden mukaan finanssipoliittikan tavoitteidenasettelu on ollut epäselvää. Esimerkiksi Pekkarinen ja Vartiainen ovat kuitenkin osoittaneet, että vaikka 1970-luvun loppuun saakka budjettiautomaatikasta puhdistetut budjettiyli- ja -alijäämät olivat lähinnä suhdannevaihteluita kärjistäviä, 1980-luvulla finanssipoliitiikka on muuttunut kuitenkin keynesiläiseen tapaan antisykliseksi sallien budjettialijäämät laskusuhdanteissa ja imien ostovoimaa ylijäämäisillä budjeiteilla ylikuumenneita nousuja hilliten.

Tekijöiden näkemys, että »Suomen Pankki johtaa Suomen rahoitusmarkkinoita eli se määrittelee, kuinka maassa kanavoitetaan maksuja ja rahoitusta talousyksiköiltä toiselle», on liioiteltu edes ajatellen pankin menneitä voimain päiviä. Sen sijaan pankki kai lähinnä pyrkii rahapolitiikallaan vaikuttamaan taloudellisen toiminnan harjoittajien maksuvalmiuteen erityisesti inflaation hillinnän suhdannepoliittisessa tarkoituksessa sekä valuuttapolitiikallaan markan ulkoiseen ostoarvoon ja valuuttavaraantumiseen lähinnä maksutaseen tasapainon nimissä, samoin suhdannepoliittisesti. Kirjoittajat kyllä mainitsevat pankin perinteisten politiikkainstrumenttien ehtymisen sekä uusien instrumenttien esiinmarssin, mutta heidän pankin institutionaalista asemaa painottavan tarkastelunsa evidenssi painottuu nykyoloja edeltävään aikaan, lähinnä 1970-luvulle. Onko Suomen Pankki enää moneen vuoteen edustanut sellaista keskitettyä suunnittelua, jonka tuhoa tarvitsisi erikseen toivoa?

Tulopolitiikkaa koskeva teoksen jakso on kiintoisa. En ole kuitenkaan varma, onko maassamme harjoitettu erityistä tulopolitiikan *suunnittelua*.

Valtiontalouden ajan suunta

Kirjoittajien asiantuntemus valtiontalouden suunnittelua koskevan jakson aihepiiristä on esimerkillinen. Eräille esitetyistä tulkinnoista on kuitenkin vaikea löytää perustelua tekijöiden asiategististä. Kirjoittajat pelkäävät vuo-

den 1987 liikelaitoslain mukaisten liikelaitosten aiheuttavan riskejä julkisen ja yksityisen vallan sekoittumisesta ja valtion omaisuuden hävittämisestä, jos bisneksentekijät ovat taitamattomia. Julkista valtaa juridisessa mielessä liikelaitoksilla ei kuitenkaan ole. Niiden tosiasiallisista funktioistakin ovat selvästi putoamassa pois sosioekonomiset tehtävät. Liikeriski puolestaan korvaa aikaiseman tehottomuusriskin: valtion omaisuus oli turvassa, mutta kenties käyttämättömänä tai tehottomasti käytettynä turhaan rapistumassa. Liiketaloudellinen tulosvastuu karsii liikahenkilöstönkin, tosin järjestövoiman rajoissa. Jos nykykehitys on ongelmallista, se on sitä pikemminkin kollektiivihyödykkeen ominaisuutta omaavien hyödykkeiden (ml. oikeudenmukainen tulonjako) alitarjonnan riskin kuin byrokraatio Ongelmien vuoksi. Silti näen tekijöistä poiketen nykyaudistusten taustalla liiketaloustieteen ohella myös hyvinvoinnin taloustieteellisiä ajatuksia.

Kansainväliset vertailut paljastavat, ettei Suomi ole yksin valtiontalouden suunnittelunsa nykyreformissa. Monet muutkin länsimaat yrittivät 1960-luvulla harpata kontrollipainotteisesta valtiontaloudesta suunnittelupainotteiseen mutta putosivat takaisin kontrolliin öljykriisin myötä. Tuolloin vielä turhaan peräänkuulutetun johtamisen edellytyksiä rakennetaan parhaillaan, eikä vain maassamme. Ei ole selvää, kumoutuuko vai syntyykö valtiontalouden tulosohjauksen ja -johtamisen myötä keskitettyä suunnittelua; normi- ja resurssikontrollia sen sijaan kyllä puretaan. Kirjoittajienkin käsittelemä valtiontalouden keskipitkän tähtäyksen suunnittelu (KT-suunnittelu) ja valtiontalouden budjettivalmistelun kytkeminen yhteen merkitsee aivan uutta normeeraavaa, valtioneuvoston vahvistettavaa merkitystä KT-suunnittelulle. Tulosohjauksen ulottuvuus virasto- ja laitostasolle esimerkiksi »tulosjohtamisena» puolestaan korostaa johtajien roolia kollegisten päätösmuotojen — tai johtajien puuttumisen tyystin — asemasta. Tämäkin lienee uutta keskitetyn suunnittelun nousua.

Teos vakuuttaa päätelmillään vain osittain. Ehkei maassamme koskaan ole ollutkaan sellaista keskitettyä suunnittelua, joka olisi voinut vähitellen tuhoutua. Ehkä keskitetty suunnittelu onkin syntymässä vasta nyt, joskin se mitä halutaan suunnitella on suppeampaa kuin parikymmentä vuotta sitten: julkisyhteisöjen hyvinvointitehtäviä ei enää suosita hinnasta välittämättä. Alistavuuden väistyminenkin saattaa olla suhteellista. Lähtötulevaisuudessa kuntia ja valtionhallinnon virastoja ja laitoksia alistetaan toki vähemmän kuin vielä nyt, mutta ei ole selvää, koittaako kansalaisille ja hallinnon rivihenkilöstölle alistamattomuuden aika. Vaikka muutoksen merkit ovat peräisin jo ainakin 1970- ja 1980-lukujen taitteesta, pysähtyneisyyden aika on kuitenkin kiistämättä tältä erää ohii. Jonkinlainen Gorba-setä meilläkin siis nyttemmin asuu.

Plussia muttei miinuksitta

Teoksessa on kaksi epäilemättä maan parhaisiin kuuluvalla tuntemuksella laadittua osaa yhteiskuntapolitiittises-

ta suunnittelusta ja valtiontalouden suunnittelusta. Talouspolitiikkaa koskeva osa ei ole samalla tavoin ansioikas. Teos on silti saavutus. Kukaan muu ei ole viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana saanut aikaan minikäänlaista teosta aihepiiristä. Sittenkin arvioin, että teoksen ennen muuta muotoja painottava tarkastelu syrjäyttää sisällöllisiä kysymyksiä.

Vaikka kannan itsekin myös hallinnontutkijan viittaa, näkisin mielelläni jatkotarkasteluja, joiden näkökulma olisi teokseen verrattuna laajennettu. Jottei jäätäisi niiden rajoitusten sisään, joita aiheutuu tarkasteltaessa pääasiassa formaalin organisaation ja formaalien prosessien kaltaisia instituutioita, näkökulmaa olisi levitettävä myös sellaisiin instituutioihin kuin verotus rasiuksineen ja poikkeuksineen sekä sosiaalivakuutus ja muut sosiaali-etuudet. Samoin tulisi tarkastella politiikan vaikutuksia. Instituutioanalyysia tulisi myös laajentaa ottamalla huomioon talouselämä instituutioineen, talouselämää koskeva valtion harjoittama sääntely ja talouselämän harjoittama itsesääntely. Jo teokseenkin olisi mahtunut näkökulman laajennuksia, jos sinänsä kiintoisia mutta irrallisen tuntuisia tarkasteluja kehityskuluista ja murroskausista olisi supistettu.

Teos poikeaa suuresta osasta hallinnontutkimusta ilahduttavasti sikäli, etteivät tekijät syyllisty jo liian monen pureskelijan möyhentämän teoriapöperön pakkosyöttöön vastahakoisille lukijoille. Tietty ongelma viitekehyksen tosiasiallinen puuttuminen eräitä viittauksenomaisia kohtia lukuunottamatta silti on. Onhan omaksutulla implisiittisellä teorialla yllä osoittamani rajoja.

Ulkoasultaan teos on hallinnon tutkimuksen valtaosasta poiketen ilahduttavan »toimitetun» tuntuinen monilukuisine esimerkkiasetelmineen. Vain muutamia, valtiontalouden suunnittelua koskevia kuvioita pidän — samoja asioita parhaillaan tutkivana — selkeydeltään puutteellisina. Olisin myös kaivannut eräisiin kohtiin enemmän taulukoin esitettyä numeerista tietoa päätelmien tueksi. Pidän puutteena, ettei teoksessa ole juuri ilmoitettu lähteitä. Aihepiiriä tutkivana pystyn kyllä itse paikantamaan monien esitettyjen tietojen ja näkemysten lähteet, mutta entä kuinka käy keskimääräislukijalle tai opiskelijalle? Suomessa kylläkin harvinainen asiahakemisto olisi myös ollut hyödyksi teoksen käsikirjakäyttöä ajatellen.

PERTTI AHONEN