

Miten uusliberalistinen hegemonia rakennettiin Suomeen?

■ LEENA ERÄSAARI

Ville Yliaska: *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into 2014.

Ville Ylisaskan teos on lyhentämätön versio lokakuussa 2014 Helsingin yliopistossa Suomen historiaan hyväksytystä väitöskirjasta. Tutkimuksen pääjuoni käsittelee sitä, miten hyvinvointivaltio on muutettu joksikin muuksi, mille tutkimuksessa on annettu erilaisia nimiä. Uutta kutsutaan valmentaja-valtioksi, eettiseksi markkinataloudeksi, hyvinvointiyhteiskunnaksi, hyvinvoinnin sekatalousmalliksi ja sosiaalisesti markkinataloudeksi. Pohjimmiltaan kysymys on suuresta valtiota koskevasta poliittisesta muutoksesta, joka on toteutettu erilaisina hallinnollisina hankkeina, lopputulos on moderni valtio.

Tutkimus käsittelee Suomen lähihistoriaa 1970-luvulta 1990-luvulle, myös 2000-lukua sivutaan. Sen keskeisin kysymys on, voidaan-ko suomalaista hallintoa pitää uudelle julkisjohtamiselle (*New Public Management*, NPM) perustuvana, markkinoistettuna hallintona? Jos kyseessä on uusi valtio, niin millainen se on? Tutkimus on kiinnostunut muutoksesta sekä etsii ja nimeää muutoksen keskeisiä tekijöitä ja instituutioita. Tutkimus kysyy, keneltä tai mistä vaikutteita ja ideoita muutokseen on otettu. Siitä selviää myös, kenen näkemykset tai äänet on jätetty huomiotta.

Tutkimus on laaja, siinä on tiheällä kammalla käyty läpi valta-

va aineisto, jota on tulkittu useasta näkökulmasta. Tuloksena hahmotuu kuva muutaman vuosikymmenen kestäneestä reformimylläkästä. Tällaista harjoitetun hallinnan tai tarkemmin politiikan kokonaiskuvaa ei toistaiseksi Suomessa ole ollut. Siksi tutkimusta on pidettävä aivan ainutlaatuisena.

Laaja ja monipuolinen aineisto

Tutkimuksen aineistona on käytetty laajaa kirjallista materiaalia, valtiopäiväaineistoja, komiteamietintöjä, hallitusohjelmia, keskeisten virkamiesten henkilökohtaisia arkistoja, puolueiden dokumentteja, ministereiden kannanottoja, valtakunnallisten ja paikallislehtien käymää keskustelua, SAK:n, EVAn, VATTin, Sitran julkaisuja sekä varsinkin hallinnon uudistamiseen erikoistuneiden instituutioiden dokumentteja. Keskeisiä toimijoita olivat myös valtiovarainministeriön järjestelyosasto, hallinnon kehittämis- ja budjettiosastot, hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, valtioneuvosto. Yliaska on perehtynyt myös Elinkeinoelämän valtuuston arkistoon, puoluearkistoihin, ministeriöiden, virastojen ja tutkimuslaitosten julkaisuihin ja lehtiin. Myös suurten puolueiden näkemyksiä jäljitetään. Ville Yliaska on tehnyt suuren työn jo siinä, että on nimennyt NPM-uudistuksessa tärkeät instituutiot.

Tutkimuksessa on perehdytty myös julkisen valinnan teorian ja talous- ja hallintotutkimuksen aate- ja oppihistoriaan, mitä vastaan suomalaisia ideoita ja reformeja peilataan. Muutoksissa ei ole ollut liiemmästi mukana sosiaalipoliitikkoja, vaikka hyvinvointivaltion voisi ajatella kuuluvan heidän pätevyytensä alaan. Teoksen henkilö-

galleriassa on satoja ihmisiä, joista sosiaalipoliitikkojen osuus on noin kymmenen. Sosiaalipoliitikkojen sijaan hallintotieteilijät ovat olleet keskeinen ryhmä, jonka oppien ja neuvojen avulla julkista sektoria on muutettu uuteen kuosiin.

Sen täytyi tapahtua

Aluksi tutkimus keskittyy kuvaamaan reformien kansainvälisiä tausta-ajatuksia, uusliberalismia, uusoikeistoa ja sen ideologisia lähtökohtia. Niitä olivat esimerkiksi Chicagon koulukunnan opit. Osa uutta ideologiaa oli Keynesin talousteorian, hyvinvointivaltion, demokratian ja byrokraatian kritiikki. Uusoikeisto katsoi hyvinvointivaltion olleen 1970-luvun laman aiheuttaja myös 1990-luvun Suomessa, joten talouslaman lääkkeeksi se ryhtyi tarjoamaan hyvinvointivaltion pienentämistä. Vetoaminen uusoikeistoon, Thatcherin näkemyksistä puhumattakaan, ei ollut poliittisesti mahdollista, joten reformit jouduttiin perusteamaan hallinnollisilla perusteluilla ja muilla rationaalisilla välttämättömyyksillä. Näissä uudistuksissa on säännöllisesti kiistetty kaikki mahdolliset yhteydet kansainväliseen uusliberaaliin liikkeeseen – silloinkin kun ideat on suoraan saatu OECD:lta tai ovat ilmeisiä käännöksiä muista uusliberaalien teksteistä.

Kun argumentit eivät ole riittäneet, on uudistukset viety läpi demokratiaa kaventamalla. Yliaska valottaa tutkimuksessaan näitä välttämättömyyksiä. Hän myös keskusteluttaa voittanutta hallintoa hävinneiden ideoiden ja vaihtoehtojen kanssa. Hävinneitä ajatuksia esittivät muun muassa puolueet tai jotkut niiden osat, erikoisministe-

riöt ja vähemmän uusliberalistiset hallinnon kehittämiseen erikoistuneet tahot. Onko kysymys valitusta näkökulmasta vai siitä, että politiikka on ollut hyvin hampaatonta, koska politiikan osuus muutoksessa vaikuttaa lähes olemattomalta? Tai sanotaanko pikemminkin niin, että poliitikot eivät ole kyenneet (halunneet?) vastustamaan muutoksia.

Sosiaalipolitiikassa lähtötilanne oli sellainen, missä hyvinvointivaltion hallinto nähtiin suunnitelmallisena ja rationaalisena toimintana. Valtion yhtenä tehtävänä nähtiin keynesläisittäin omaisuuden, tulojen ja palkkatyöläisyyteen liittyvien riskien jakaminen. Toisaalta Suomessa ei koskaan uskottu Keynesin perusajatukseen, että laman aikana pitäisi julkista kulutusta lisätä. Olivatpa ajat millaiset hyvänsä, keskeiset poliitikot tuntuivat ajattelevan, että ”meillä ei ole varaa hyvinvointivaltioon”, ei taloudellisesti hyvinä aikoina eikä valankaan huonoina. Kun uusoikeisto ryhtyi kritisoimaan tilannetta ja käytäntöjä, heidän kritiikkinsä ei suinkaan kohdistunut jakopolitiikkaan, vaan olemassa olevien instituutioiden byrokraattiseen luonteeseen, niiden holhoavaan ja monopolistiseen luonteeseen.

Suomalaiselle hyvinvointivaltion kritiikille oli ominaista, että kohdistuessaan byrokraattiaan ja hallintoon, se nimitti hallinnoksi myös hyvinvointivaltion palveluita, toisinaan hallintoon laskettiin jopa sosiaaliturva. Tavallaan terveydenhuollon, sosiaalipalveluiden ja koulutuksen nimittämistä ”hallinnoksi” ja siis byrokraatiaksi voisi pitää ”uusoikeiston” ensimmäisenä retorisenä voittona kohden uutta valtiota. Kun koko

hyvinvointivaltio tulkittiin hallinnoksi, voitiin myös perustella hallintotieteilijöiden asiantuntemus ja läsnäolo kaikissa julkisia palveluita koskevilla keskusteluissa.

1980-luvulla hallintotieteilijät, osa virkamiehistä ja jotkut poliitikot alkoivat kannattaa ajatusta, että Suomen julkinen sektori on liian suuri. Niinpä 1980-luvulla tuotettiin runsaasti tekstejä, joissa todistettiin, että hallinnolla on taipumuksena kasvaa, koska kansalaiset ja virkamiehet vaativat kylymättöminä lisää. Tälle kehitykselle oli saatava suitset, mikä vaati myös demokratian kaventamista. Kovista ponnisteluista huolimatta vaadittavia hallinnonuudistuksia ei saatu aikaiseksi 1980-luvulla. Vasta taloudellinen lama ja valtiovarainministeriön riuskat otteet 1990-luvulla toimivat uusien rakenteiden kättilöinä.

Tie helvettiin on kivetty hyvillä aikomuksilla

Yliaskan tutkimus seuraa vallan keskittämistä, joka paradoksaalisesti alkoi sellaisilla ideoilla, raporteilla ja komiteamietinnöillä, joiden tehtäväksi määriteltiin vallan hajasijoittaminen ja demokratian lisääminen. Tämä vallan keskittämiseen johtanut ja hajasijoittamisena alkanut kehitys on yksi niistä uudistuksista, joiden avulla uutta uusliberaalia valtiota ja hallintoa on rakennettu. Esimerkissä vallan hajasijoittamisesta on myös puolueilla ollut merkittävä rooli, mutta muissa uudistuksissa pääosaa tuntuvat näytelleen muut voimat.

Vaikka tutkimuksessa ei käytetä ilmausta hegemonia, voidaan tutkimuksen tuloksia luonnehtia kuvaukseksi siitä, miten Suomeen

on rakennettu uusi valtiollinen hegemoniaprojekti. Tämä on tapahtunut varsinaisen politiikan ulkopuolella, hallintotieteilijöiden, joidenkin virkamiesten ja erilaisten intressiryhmien, kuten Elinkeinoelämän valtuuskunnan, toimesta. Erityisesti valtiovarainministeriö on ollut keskeisessä roolissa, sillä on ollut tukenaan omia osastoja ja instituutioita, jotka ovat hallinnon uudistuksia edistäneet. Valtiovarainministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton välillä ovi on myös käynyt tiuhaan ja molempiin suuntiin ainakin 1980-luvulta lähtien. Kyseessä ei siis ole 2000-luvun keksintö.

Hallintoa on muutettu keskittämällä valtaa valtiovarainministeriölle, jopa valtiovarainministeriön sisällä muilta osastoilta budjettiosastolle. Valtaa on keskitetty myös lakkauttamalla hallituksen apuna olleet keskusvirastot, jotka aiemmin toimivat asiantuntijavirastoina. Kunnilta on vähennetty toimintamahdollisuuksia pienentämällä ja karsimalla kuntien saamia valtio-osuuksia. Kolmas keskeinen julkista valtaa uusliberaaliin suuntaan muuttanut uudistus on ollut liikelaitostaminen, minkä avulla markkinat on tuotu julkiselle sektorille tai julkisen sektorin tehtäviä viety markkinoille.

Hallinto on vain pieni osa hyvinvoinnin toimista, mutta tämä on unohtunut reformeissa. Tutkimuksen tuloksena esitetään, että NPM-hallinto on vain osa laajempaa valtion muuttamista, pikemminkin väline kuin päämäärä. Vallan keskittämistä käytetään resurssien uusjakoon. Resurssija on julkisen sektorin sisällä siirretty hyvinvointivaltiosta teollisuuden tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Ovat-

ko nämä sijoitukset olleet kannattavia, ei ole selvää. Uuden valtiolisen talous- tai muun politiikan vaikutuksista ei juurikaan ole tutkimusta. Mutta yksi tulos on kiistaton: uusi julkinen johtaminen osana uusliberalismia on osa uudenlaisista valtiota.

Resurssien jakamista hallinnon uudistuksilla

Tutkimuksen keskeinen sanoma on, että viimeisten kahden tai kolmenkymmenen vuoden politiikkaa on tehty teknisinä hallinnon uudistuksina. Nämä hallinnon uudistukset on viety läpi erilaisin retorisesti tehokkain keinoin. Yksi keskeinen oivallus oli, että uutta politiikkaa lähdettiin ylipäänsä edistämään hallinnon kautta. 1970-luvulla hallitusohjelmiin ei sisällynyt lainkaan hallinnon uudistuksia. Ensimmäinen merkki uudesta ajattelusta oli, että hallitusohjelmiin liitettiin hallinnon uudistuksia käsittelevä liite. Uudet hallintotieteilijät omaksuivat julkisen valinnan teorian ja samalla esittivät, että kansalaiset ja hyvinvointivaltiota edustavat virkahenkilöt ajavat omaa etuaan vaatimalla lisää palveluita. Siksi sekä kansalaisten että virkamiesten vaikutusvaltaa tulee vähentää, jos hyvinvointivaltiota halutaan karsia.

Hallitus-jakeittämishojelmien tasolla muutosta on viety erittäin pontevasti läpi. Muutosten yläkäsité on ollut tehostaminen, jota on yritetty milloin tulos- ja laatujohtamisella, milloin niiden yhdistelmillä. Papereita, kokeiluja muuta touthua on piisannut. Tulokset eivät ole kuitenkaan koskaan olleet tyydyttäviä ja vika on aina ollut muutettavissa, jotka eivät ole osanneet toimia oikein. Tätä uudistus- ja kehitt-

tämistyötä on jatkettu ja jatketaan ilman, että tuloksista on näyttöä. Toisaalta tehokkuutta on vaikea todistaa mittaamalla, koska ei tiedetä, mitä ollaan mittaamassa. Tehostaminen ei olekaan tarkoittanut valtion vähentämistä tai kuolettamista, mitä julkisen valinnan teoria sanoo etsivänsä, vaan on osa valtion resurssien uutta jakamista.

OECD loi ideologisen pohjan valtion uudistuksille, mutta antoi myös konkreettisia ohjeita uudistusten toteuttamiseksi. Oivallinen (ja yhä uudestaan käytetty) retorinen neuvo on ollut huomion kiinnittäminen vain siihen, miten hallintoa tulee muuttaa, ei lainkaan kysymykseen, miksi muutoksia tarvitaan tai tarvitaanko ylipäänsä. Muita tehokkaita keinoja ovat olleet toisto ja jankuttaminen. Myös tosiasioiden vääristely on ollut lopputuloksen kannalta merkittävä. Esimerkiksi koko julkinen sektori, sosiaaliturvineen ja -palveluineen nimettiin hallinnoksi. Myöhemmin tätä hallintoa ryhdyttiin luonnehtimaan byrokraattiseksi ja siis muutosta tarvitseväksi.

Hyvinvointivaltion edustamat arvot on tehty moraalisesti arveluttaviksi tai vähintään vanhanaikaisiksi ja epämääräisiksi, koska niitä ei voi mitata. Toisaalta tehostamisen varjolla tehdyt uudistukset eivät ole arvovapaita tai rationaalisia vaan perustuvat nekin näyttöä vailla oleville uskomuksille. Monista yrityksistä huolimatta näyttöä siitä, että hallintoa olisi kyetty kaikilla uudistusten nimissä tehdyillä toimilla parantamaan, ei ole kyetty antamaan. Lopputulos ei todellakaan ole byrokraatian väheneminen vaan jatkuvat uudistukset. Näissä uudistuksissa hallinto ei ehkä ole olennaisesti ohentunut

vaan muuttanut paikkaa, vaikkapa kuntien sosiaalitoimesta yksityisen konsulttitoimiston palkkalistoille.

Kyseenalaistajille

Tutkimuksen luottavuuden kannalta lyhentäminen olisi ollut kirjassa hyväksi, mutta sen keskeisin argumentti – NMP:n mukaisen hallinnon pystyttäminen Suomeen ja sen käyttäminen resurssien usjakoon – olisi jäänyt todentamatta. Suomessa tämän uusliberaalin julkisjohtamisen ja politiikan kiistäminen niin puolueiden kuin virkamiesten ja etujärjestöjen taholta on niin saumatonta, että näkemyksen haastaminen vaatii perusteellisen näytön.

Oikeastaanhan tutkimus on kirjoitettu kaikille, jotka ihmettelevät nykyistä politiikkaa ja suhtautuvat siihen kriittisesti. Mutta erityisesti sen soisi päätyvän sellaisten politiikassa mukana olevien ihmisten lukulistalle, jotka haluavat kyseenalaistaa uusliberalismin hegemonian.

Parhaillaankin käydään keskustelua, joiden ymmärtämisessä Yliaskan teos auttaa. Miksi SOTE-uudistuksesta ja uudesta sosiaalihuoltolaista puhutaan hallinnollisina uudistuksina ja rakenteellisina uudistuksina sen sijaan, että puhuttaisiin lainsäädännön periaatteista tai moraalista, jolle ne perustuvat? Miksi taas esitellään väärää prosentteja siitä, miten suuri osa kansantulosta menee hyvinvointivaltioon? Ja miksi demokraattinen sopimusyhteiskunta on vanhanaikaista politiikkaa?

Tutkija onnistuu kyseenalaistamaan hallinnon uudistajien väitteet, että he suorittavat vain rationaalisia, arvovapaita ja välttämättömiä toimia valtion pelastamiseksi. Ai-

kaisempaa arkistomateriaalille perustuvaa kuvausta hallinnon roolista suomalaisen hyvinvointivaltion muuttamisessa ”valmentaja-valtioksi” tai moderniksi valtioksi ei ole. Siksi tutkimus on paradigmaattinen. Yliaska ei ole voinut rakentaa omaa tutkimustaan muiden aineistoille ja tulkinnoille. Niinpä tutkimuksen perusargumentti, se että Suomessa on harjoitettu uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen mukaista politiikkaa, eikä suinkaan ole tehostettu ja vähennetty julkista sektoria, on vaatinut huolellista dokumentointia ja aatehistoriallisia vertailuja.

Tutkija on yksin tehnyt niin laajan tutkimuksen, että se olisi ollut erinomainen suoritus isommallekin tutkimusryhmälle. Kuukautta myöhemmin kuin Yliaska väitelti Jyväskylässä Pasi Nevalainen aiheenaan Posti- ja telelaitoksen muutos virastosta liikeyritykseksi – hänkin historiassa. Mainiota, että historioitsijat ovat paneutumassa lähihistoriamme suurimpaan julkisen sektorin muutokseen. Mutta mielelläni näkisin myös yhteiskuntatieteilijöiden tekevän yhtä merkittäviä avauksia.

Kirjoitus on hieman muunnettu versio vastaväittäjän lausunnosta.

Kirjoittaja on yhteiskuntapolitiikan dosentti.