

Käänteän mahdollisuus?

MATTI VIRTANEN

Jaakko Kianderin kirja Laman opetukset (2001) osoitti 1990-luvun alun laman perussyiksi rahapolitiikan, tarrautumisen vahvaan markkaan kolmeksi vuodeksi kriisin oloissa. Raija Julkunen puolestaan kuvasi kirjassaan Suunnanmuutos (2001), miten syylliseksi kuitenkin nopeasti kääntyi – tai käännettiin – hyvinvointivaltio, sen tehottomuus ja ”pöhöttyneisyys”: poliittisen ajattelutavan, ”mentaalisen mallin” tasolla muutos tasavallan eliitin sisällä oli 1990-luvun alkupuolella nopea. Pertti Alasuutarin artikkeli tässä YP:n numerossa valottaa taustoja sille, miksi muutos oli lopulta niin helppo ja pikainen. Ajattelutavan vaihdos tapahtui ennen kaikkea julkisen sektorin sisällä ja koski siis hyvinvointivaltion luojien ja ylläpitäjien omaa itseymmärrystä.

Julkusen perusteeksi sai vahvistusta Anu Kantolan väitöskirjasta (2002), jonka mukaan tasavallan ydineliitin (78 miestä ja yksi nainen) mentaalinen malli oli 1990-luvun puolivälissä kiteytynyt selkeäksi ja yksimieliseksi – puoluekannasta riippumatta. Ajattelumallin mukaan hyvinvointivaltio oli paisunut tehottomaksi, koska julkinen sektori toimi kuin monoliittinen ja byrokraattinen suurvirasto, jonka toimintaa suunniteltiin ja ohjattiin yksityiskohtaisesti ylhäältä alas, toisaalta valtion budjetin ja toisaalta keskusvirastojen antamien normien ja säännösten perusteella. Tuloksena oli systeemi, jossa valtion laitokset ja ennen kaikkea kunnat olivat valtion epäitsenäisiä etäispäätteitä, ylhäältä annetun valmiin sablonin toteuttajia.

Politiikan uutta suuntaa toteutettiin laman aikana käytännössä ripein askelin: keskusvirastot lakkautettiin asteittain ja kuntien saamilta valtionavuilta poistettiin korvamerkit, valtion laitoksia liikelaitostettiin, yhtiöitettiin ja yksityistettiin. Suunnan voi pelkistää näin: entisestä suurvirastosta tehtiin autonomisista yksiköistä koostuva konserni, jolle hallitus ministeriöiden välityksellä loi puitesuunnitelman ja antoi rahoitusta. Kunnista ja valtion omista laitoksista tehtiin mahdollisimman itsenäisiä toimijoita, joiden oli vastattava omasta taloudestaan ja pyrittävä maksimoimaan oman toimintansa tulokellisuus.

Käänteän hyvä puoli oli pyrkimys korvata vanha hierarkkinen, jäykkä ja kallis byrokraatia julkisella ”verkostotaloudella” (sisäkkäiset, mutta mahdollisimman autonomiset yksiköt, joilla kaikilla on selkeä tulosvastuu). Sen huono puoli ja samalla nykyisten ongelmien perussyö oli, että yritysmaailmasta lainattiin muutakin kuin konserni-ajattelu: kaiken julkisen toiminnan tulokellisuus alettiin samastaa samanlaiseen tehokkuuteen kuin teollisissa yrityksissä – ja uskoa siihen, että tehokkain tapa tuottaa myös palveluja on markkina-vetoisuus.

Teollisessa logiikassa tuottavuuden kasvu tarkoittaa ihmistyön jatkuvaa vähentämistä tuotantoprosessissa. Tehdas on monistuskone, jossa tuotteen valmistus ositetaan, vaiheistetaan ja koneistetaan niin pitkälle kuin mahdollista. Päätepisteenä on täysautomaatio, jossa tuote syntyy ihmiskäden koskematta.

Ihmispalvelut, nimenomaan hyvinvointivaltion ytimessä olevat terveys- ja sosiaalipalvelut, eivät käänny teollisen logiikan mukaisiksi. Niissä ihmistyön vähentäminen on useimmiten samaa kuin tulokellisuuden (= laadun) huononeminen: päiväkodeissa lapsia

ei voi hoitaa ”nopeammin”. Teollisen logiikan mukainen tehokkuuden lisääminen johtaa useimmiten vain siihen, että yhä suurempi määrä palvelutyötä teetetään yhä pienemmällä työntekijämäärällä. Hyvinvointipalvelujen ”luonnonmuodosta” johtuen niiden yksityistämisen ei ole saatavissa erityistä tehokkuuden lisää julkisesti organisoituun verrattuna. Päinvastoin: yksityinen yritys hamuaa toiminnalleen myös voittoa, mikä vain lisää painetta ihmistyön vähentämiseen ja sitä kautta laadullisen tuloksen heikkenemiseen.

Julkisen sektorin toimintaa on kuitenkin 1990-luvun lamasta lähtien yritetty, niin kuntien kuin valtion laitosten osalta, tehostaa samalla logiikalla kuin tehdasta. Ja tulos on, kuten Raija Julkunen kertyneen tutkimustiedon pohjalta tiivistää (kirjassa Kuusikymmentä ja töissä, 2003, 153–154), seuraava:

”Julkisten hyvinvointipalvelujen muutoksen kattavuus ja tiheys, hyvinvointivaltion eetoskseen uudelleenajattelu, uudet ideologiat ja opit, manageristinen vyörytys, tietotekniikka ja tietojärjestelmät, henkilöstöresurssien karsinta ovat monessa paikassa vieneet hoivaan ja palveluun suuntautuneen henkilöstön selviämisen rajalle.”

Ydineliitin 1990-luvulla omaksuma tehokkuusajattelu on sittemmin levinnyt alaspäin ja avannut syvän railon kansan ja virkaeliitin ajattelutavan välille. Tuore Kunnallisanalyyttien kehittämissäätiön Ilmapuntari 2003 -tutkimus kertoo, että juopa kansalaisten ja kunnallisten päättäjien (ovat nämä sitten kunnanjohtajia, virkamiehiä tai kunnanvaltuutettuja) välillä on syvä. Vain 30 prosenttia kuntalaisista hyväksyy esimerkiksi kunnallisten palvelujen ulkoistamisen kustannustehokkuuden lisäämiseksi, kun taas kunnanjohtajista tämän hyväksyy 79 prosenttia. Palvelumaksujen korotukset hyväksyy kuntalaisista vain 21 prosenttia, mutta kunnanjohtajista 91 prosenttia.

Paluuta keskusvirastoihin ja laitosten ja kuntien toiminnan yksityiskohtaiseen suunnitteluun ja valvontaan ei ole syytä haikailla. Silti valtion ohjaavaa roolia on syytä vahvistaa – siihen tapaan, kuin Matti Heikkilä tässä YP:n numerossa hahmottelee: valtion rahoitusosuutta kunnille on nostettava, asiakkaiden oikeudet palveluihin on nykyistä yksiselitteisemmin määriteltävä ja palvelujen laadulle on asetettava minimistandardit.

Sen sijaan uutta ajattelua, uutta mentaalista mallia kaivataan kipeästi tavassa ajatella hyvinvointipalvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Teollisen logiikan mukainen ja markkinave托oinen tehokkuus ei kerta kaikkiaan voi olla hyvinvointipalvelujen tuottamisen ylin ohje-nuora. Ihmispalveluissa olennaista on toiminnan tulos asiakkaiden eli ihmisten hyvinvoinnin kannalta, eli siis ja nimenomaan palvelun laatu, joka useimmiten edellyttää mieluummin ihmistyön lisäämistä kuin vähentämistä. Julkisen palvelutalouden toiminnan täytyy perustua ammattietiikkaan ja ammattitaitoon ja niiden pohjalta arvioituun ihmistyön määrän mitoitukseen.

1990-luvun eliitin johtokerros on jo siirtynyt tai siirtymässä sivuun tasavallan avain-paikoilta ja uudet voimat ovat astuneet tai astumassa sijalle. Hallituspohjan vaihdos viime keväänä on tuottanut allistytävän ilmiön: molempien päähallituspuolueiden kannatus gal-luplukkujen valossa on kasvanut samalla, kun kummankin laidan oppositiopuolueet ovat olleet laskussa. Kansan odotukset nykyistä punamultaa kohtaan tuntuvat olevan kovat: enemmistö selvästi odottaa 1990-luvun karsinta- ja säästötalouden väistymistä (tuoreen gallup-tiedon mukaan 80 % kansalaisista katsoo, että on parempi korottaa veroja kuin karsia palveluja). Onko uuden hallituksen myötä rakentumassa toisella tavalla ajatteleva ja toimi-miva uusi eliitti? Punamullan alkutaipaleen perusteella tällainen käänne tuntuu mahdol-liselta, mutta ei vielä todennäköiseltä.