

JAAKKO BELT

Hyvintontivaltion käsitehistoria on yhdistelmä sisäistä kritiikkiä, ulkoisia pakkoja ja kansallista menestyskertomusta. Aihetta tutkineen Pauli Kettusen mukaan ”hyvintontivaltio” rantautui terminä kotimaiseen julkiseen keskusteluun, puolueohjelmiin ja uudissanalistoihin 1950-luvun alkupuolella. Sitä käytettiin kuitenkin alkuun verrattain harvoin ja usein kielteisessä sävyssä. Havainnollisen esimerkin tarjoaa hyvintontivaltion käsikirjaksi kohonnut Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* (1961). Yksityiskohtainen sosiaalipolitiikan ohjelmaluonnos ja puolustuspuheenvuoro alkaa kertauksella tyypillisimmistä aikalaismoitteista: hyvintontivaltio alentaa ihmisarvoa, kannustaa holtittomaan politiikantekoon, tukahduttaa henkistä kasvua ja on taloudellisesti epäedullinen.¹

Termin käyttö laajeni 70-luvulla, mutta sisältöä leimasi kansainvälisen talouslaman ja keynesiläisyyden umpikujan voimistama keskustelu ”hyvintontivaltion kriisistä”. Sisäpoliittisesti hyvintontivaltio sai kyytiä aina radikaalivasemmiston reformismikritiikistä liberaalin ja konservatiivisen oikeiston syytöksiin yksilönvapauksien, yrittäjyyden ja moraalin rapauttamisesta. Kettusen katsauksessa hyvintontivaltiosta tulikin yhden ja yhtenäisen kansallisen kertomuksen osa vasta sen laajentumisvaiheen päättyessä 90-luvun taitteessa. Tuolloin aikalaiskokemusta väritivätkin myös Neuvostoliiton romahdaminen, Suomeen iskenyt lama, uusliberalismin nousu, kansainvälistyvä kapitalismi ja uusi vaihe Euroopan integraatiossa.² Näin hyvintontivaltio omaksuttiin kansalliseksi menestystarinaksi lakipisteensä jälkeen ja uhkaavaksi miellettyjen ulkoisten kehityskulkujen paineessa.

Tommi Uschanov on vastaavasti esittänyt, että jo hyvintontivaltion rakentamista puolustettiin vetoamalla ulkoisiin pakkoihin. Ruotsin ja Neuvostoliiton sosiaalinen, teknologinen ja taloudellinen edistys loivat painetta sosiaalipoliittisiin uudistuksiin.³ Samaa tapaan Suomea on asemoitu vuosituhannen vaihteen globaalissa vientimittelössä: hyvintontivaltiota on milloin puolustettu kilpailuvaltina, milloin vaadittu virtaviivaistamaan kilpailukyvyyn nimissä. Ulkoisesta välttämättömyydestä on tehty hyve niin hyvintontivaltion rakennusvaiheessa kuin sen myöhäisemmissä tulkinnoissa.

Mielipidetutkimuksissa ja julkisessa sanassa hyvintontivaltio on pitänyt asemansa kansakunnan kärkisäävutuksena ja itseymmärryksen avainkäsitteenä, vaikka

”kansallisten projektien” ja ”suurten kertomusten” kuolemaa on toisteltu väsymiseen asti. Tässä valossa tulevan pääministerin lausunto hallitusneuvotteluissa oli oireellinen: ”Suomi on jäänyt menestyksensä ja edellisille vuosikymmenille viritetyn hyvintontiyhteiskunnan vangiksi.”⁴ Kansallisesta konsensuksesta poiketessakin hyvintontivaltion rooli menestyksen takaajana tunnustetaan vähintäänkin rystykohteliaisuuksin.

Kun nykypäivän poliittisia avauksia tulkitaan hyvintontivaltion pitkässä linjassa, vertailun ajallinen etäisyys kasvaa ja erittelykyky saattaa heiketä. Kokonaisvaltaiset kertomukset peittävät helposti ruohonjuuritason politiikanteolle ominaiset kamppailut, kompromissit, vähittäiset muutokset ja ideologisen kirjon. Samalla jää kysymättä, millaisia kilpailevia kehityskulkuja erottuu lähihistoriasta ja millaista jatkokertomusta hyvintontivaltiolle parhaillaan kirjoitetaan.

*

Hyvintontivaltion purkamisen punaista lankaa etsitään Ville Yliaskan tuoreessa väitöstutkimuksessa *Te-hokkuuden toiveuni* (2015). 70-luvulta nykypäivään asti ulottuvan siirtymävaiheen moottoreiksi Yliaska nostaa managerialistiset hallinnon uudistukset ja julkisen sektorin kvasimarkkinaistamisen. Reformien julkilausuttuna tavoitteena on vähentää julkisia menoja sekä parantaa tuottavuutta, tehokkuutta ja palvelujen laatua.

Yliaska jäljittää yhteiskunnalliset muutokset käsitteiden ja taustateorioiden ohella julkisen vallankäytön mikrohistoriaan: virkamiestyöhön, kilpailuttamisiin, tulos- ja laatujohtamiseen, valvonta- ja arviointivälineisiin sekä mielipiteenmuokkaukseen. Valtavan aineiston pohjalta piiryy kuva valmentajavaltioksi, uusliberalismiksi ja uudeksi julkishallinnoksi (*New Public Management*, NPM) kutsutuista muutosvoimista. Tutkimuksen painopisteessä ovat julkisen sektorin toteutetut reformit perusteluineen ja tuloksineen: menoleikkaukset, tuottavuusohjelmat, ulkoistamiset ja yksityistämiset, organisaatiouudistukset, palvelusetelit ja tilaaja-tuottajamalli.

Toisin kuin hyvintontivaltio, hallinnon uudistushankkeet eivät jäsenny koko kansan menestystarinana tai politiikan perimmäisinä päämäärinä. Muutoksia perustellaankin pikemmin pragmaattisena, arvovapaana, teknisenä, välineellisenä, ideologiattomana ja jopa epä-

poliittisena kehittämisenä: valtion modernisointina, hallinnon tehostamisena, byrokratian karsimisena, normien purkamisena, vallan hajauttamisena, tulosjohtamisena ja asiakaslähtöisyytenä.

Yliaska osoittaa väitöskirjassaan, miten ideologista muutosta on pohjustettu ja reformeja toimeenpantu muokkaamalla kielenkäyttöä. Myyräntyötä on tehty ennen kaikkea organisaatiotasolla: ministeriöissä, etujärjestöissä ja asiantuntijaelimissä. Välineiksi on valikoitunut arvioinnin, tuloksellisuuden ja laadun kaltaiset häilyvät käsitteet, jotka on hankala määrittää ja vielä hankalampi mitata. Ulkoisia arviointikriteereitä ja tutkimustietoa uudistusten onnistumisesta ei ole juurikaan saatavilla tai ainakaan käytetty hyödyksi.⁵

Jatkuva uudistuskierre on perustunut oletuksille tehottomasta ja pöhöttyneestä julkisesta sektorista. Samalla on uskottu markkinamekanismin ja johtamisuudistusten siunauksellisuuteen. Yliaska poimii lukuisia esimerkkejä, joissa näitä käsityksiä on tuettu julkisella mielipiteenmuokkauksella. EVA:n kaltaiset etujärjestöt vaativat huolta ”kuntia katkaisuhoitoon”, ja poliitikot luonnehtivat julkista sektoria veronmaksajien rahoja nieleväksi molokinkidaksi. Etenkin valtiovarainministeriössä on toistuvasti rajattu politiikan alaa vaihtoehdottomuuden retoriikalla. Julkishallinnossa omaksuttiin myös uuskielen piirteitä, kun ”asiakasdemokratia” saattoi tarkoittaa äänioikeuteen perustavan päätäntävällän karsimista ja ”hallinnon hajauttaminen” kääntyä resurssivallan keskittämiseksi valtiovarainministeriön budjettiosastolle. NPM:n markkinalogiikka on sisäistetty toimintamalleihin: ”Tuottavuustavoitteen läpiviemiseksi meidän on uudistettava ajattelutapaamme. Meidän tulee osoittaa, ettemme elä missään *markkinatalouden turvare servaatissa*”.⁶

Jos hyvinvointivaltion aikakautta on luonnehdittu ”suurten kertomusten” käsitteellä, valmentajavaltioon sopii jälkimoderni kuva hallintokielen omalakisista ja asiantuntijapuheen läpäisemistä kielipeleistä. Jargonin tehtävänä on oikeuttaa uudistukset ja luoda tarvetta hallintotieteilijöiden, virkamiesten, konsulttien ja etujärjestöjen asiantuntemukselle. Moraalipuhe kuuluu leikkausten kaltaisen ”kipeitten päätösten” selittämiseen tai langettamiseen kansan kestettäväksi.

*

Historiantutkija ja esseisti Tony Judtin diagnoosissa nykypolitiikan ongelma on ennen muuta ’diskursiivinen’. On yksinkertaisesti kadotettu kyky puhua yhteiskunnallisista kysymyksistä reiluden, oikeudenmukaisuudesta ja vääryyden kaltaisilla termeillä. Niinpä politiikan kieli itsessään on tyhjentynyt sisällöstä, merkityksistä ja päämääristä.⁷

Tämän numeron avaushaastattelussa yhteiskuntafilosofi Michael Sandel luonnehtii vastaavasti julkisen keskustelun köyhtymistä. Poliittisesta vuorovaikutuksesta on tullut ”onttoa”, koska yhteisestä edusta sekä markkinatalouden ja kansalaisuuden merkityksistä pu-

hutaan managerialistisin ja teknokraattisin sanakäantein. Samalla luotetaan markkinoitten tai hallinnon kykyyn ratkaista arvostuskysymykset puolestamme. Judtin ja Sandelin analyyseissa julkinen keskustelu yhteiskunnan periaatteellisesta kehityssuunnasta ja toimien hyväksyttävyydestä hukkuu tehokkuuspuheen tai populistiseen huutoäänestyksen alle.

Tilalle Judt vaatii uudenlaista *moraalista* kertomusta. Toisten vakuuttaminen oikeista ja vääristä ratkaisuista ei onnistu, jos välineitten sijaan ei puhuta myös päämääristä. Vaikka jälkimoderniksi haukutussa maailmassa ei olisi sijaa kaikenkattaville teorioille, uskonnollisille kokonaisselityksille tai valistuksen kehitysoptimismille, vaaditaan uskoa toiminnan itseä suurempiin päämääriin ja sisäiseen johdonmukaisuuteen politiikan palauttamiseksi politiikkaan.⁸ Samassa hengessä Sandel penää yhteistä keskustelua hyvän elämän perusteista ja kansalaisuuden hyveistä.

Kaivatun päämääräpuheen on vältettävä morali-teettien ja politiikan häivyttävän hallintokielen karikat. Mallia voi ottaa – kuinkas muutenkaan – hyvinvointivaltion taustahahmoista. Varhaisissa sosiaalipoliittisissa ohjelmissa moraalifilosofiset ja kehityseettiset pohdinnat yhdistettiin sulavasti kustannuserittelyihin ja toimenpidesuosituksiin. William Beveridge näki riittävässä ja kattavassa sosiaaliturvassa mahdollisuuden raivata Britannian sodanjälkeisen jälleenrakennuksen edestä viisi suurinta inhimillistä estettä: puutteen, sairaudet, tietämättömyyden, kurjuuden ja toimeettomuuden.⁹ Pekka Kuuselle sosiaalipoliittikka oli puolestaan keino yhdistää demokratia, sosiaalinen tasaus ja talouskasvu ”onnellisella tavalla” kansalaisen parhaaksi.

Kun hyvinvointivaltion käyttövoima suurena kertomuksena pikkuhiljaa hupenee, itseään voimistavia hyvän kehä on etsittävä myös 2020-luvun tarpeisiin.

Vitteet & Kirjallisuus

- 1 Pekka Kuusi, *60-luvun sosiaalipoliittikka*. WSOY, Helsinki 1961, 9–11.
- 2 Hyvinvointivaltion’ historiasta, merkityksistä ja käytöstä, ks. Pauli Kettunen, Hyvinvointivaltion yhteiskunta. Teoksessa *Hyvinvointivaltion kulttuurintutkimus*. Toim. Janne Autto & Mikael Nygård. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi 2015, 71–109.
- 3 Tommi Uschanov, *Miksi Suomi on Suomi*. Teos, Helsinki 2012, 100–103.
- 4 Juha Sipilä (kesk.) tiivisti kolmen puolueen yhteiset tunnot ja strategisen tilannekuvan 11.5. <http://www.hs.fi/politiikka/a1431313113969>
- 5 Ville Yliaska, *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into, Helsinki 2015, erit. 447–451. Yliaska listaa erityisesti tulos- ja laatujohtamisen avainsanoja: ”tuloksellisuus”, ”tuottavuus”, ”taloudellisuus”, ”tehokkuus”, ”vaikuttavuus”, ”joustavuus” ja ”tavoitteellisuus”, ”evaluointi” ja ”arviointi”.
- 6 Sama, 187, 258, 353, 518–519.
- 7 Tony Judt, *Ill Fares the Land* (2010). Penguin, London 2011, 2, 34, 164.
- 8 Sama, 178–183.
- 9 William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (1942). 2. p. HMSO, London 1958, 6.