

# Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen

## Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?

PERTTI ALASUUTARI

### Johdanto

Niin sanotun pohjoismaisen mallin mukaisesti Suomi on perinteisesti ollut maa, jossa valtiolla ja julkisella sektorilla on merkittävä rooli yhteiskuntaelämässä. Niinpä julkisen sektorin palveluksessa on edelleen työvoimasta lähes neljännes, joka on yksi korkeimmista luvuista OECD-maissa. Julkisen kulutuksen osuus bruttokansantuotteesta on myös OECD-maiden painotetun keskiarvon yläpuolella, olkoonkin että Suomen sijoituksesta on vielä matkaa kärkipaikkaa pitäviin Norjaan ja Ruotsiin (OECD Economic Outlook, No. 71, June 2002).

Vaikka suomalaisen yhteiskunnan pohjoismaiset peruspiirteet ovat kansainvälisessä vertailussa hyvin tunnistettavissa, maa on myös erityisesti 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen kokenut merkittävän rakennemuutoksen, jonka vaikutus esimerkiksi institutionaalsiin käytäntöihin ja nyt jo selviöinä pidettyihin ajatustapoihin on monessa suhteessa suurempi kuin talouden tunnusluvuista näkyy. Voidaan sanoa, että 2000-luvulle tultessa murros tai suunnanmuutos (Julkunen 2001) on jo tapahtunut, olkoonkin että monella sektorilla muutosten toteuttaminen ja niiden seurausten näkyminen tilastollisina faktoina vievät vielä pitkään.

Tässä muutoksessa on institutionaaliselta kannalta kyse siitä, että monilla sektoreilla on siirrytty julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. Valtion ja kuntien byrokraattisen hallintokoneiston keskeinen rooli kehityksen suunnan määrääjänä on pienentynyt. Tilalle on tullut ohjausjärjestelmä, jossa todellisilla tai kvasimarkkinoilla ja niiden toimintaa tehostamaan pyrkivällä kilpailulainsäädännöllä on entistä merkittävämpi asema.

Monia valtion hallinnon osana olleita laitoksia

on liikelaitostettu, yhtiötetty ja yksityistetty, ja sama kehityslinja on nähtävissä kunnissa. Samanaikaisesti kun laitoksia on liikelaitostettu, on myös suoritettu hallinnollinen muutos, jossa valtion keskushallitukset ovat muuttuneet kehittämiskeskueksiksi, jotka tuottavat ja markkinoivat erilaisia kehittämis-, arviointi- ja tietopalveluja. Samalla normiohjaus on siirretty asianomaisiin ministeriöihin.

Muutokset eivät ole olleet mitenkään poikkeuksellisia kansainvälisen vertailun näkökulmasta. Myös monissa muissa maissa, varsinkin OECD:n jäsenvaltioissa, on tehty samankaltaisia uudistuksia. Kirjassaan ”Suunnanmuutos” Raija Julkunen (2001, 34) katsoo, että kaikki länsimaat ovat 1980-luvulta lähtien käyneet läpi samankaltaisen muodonmuutoksen, johon kuuluvat rahamarkkinoiden vapauttaminen, julkisen sektorin reformi, työmarkkinoiden joustavoittaminen sekä viimeisenä ja koko ajan jatkuvana sosiaalipolitiikan sopeuttaminen. Muutos ei ole Suomen osalta ollut myöskään erityisen raju; Suomen tunnistaa edelleenkin ns. pohjoismaisen mallin maaksi, jossa yhteiskuntapolitiikka on varsin valtiokeskeistä ja byrokraattista. Kuitenkin Suomen omista lähtökohdista voi sanoa, että muutos on varsinkin toimintaperiaatteiden tarkistamista ajatellen ollut varsin laaja-alainen ja kokonaisvaltainen ja tapahtunut maassa, jossa on ollut voimakas sosiaalidemokraattinen puolue ja ammattiyhdistysliike ja jossa valtaosa puoluekenttää on ilmaissut sitoutuneensa hyvinvointivaltioajatteluun.

Tämä herättää kysymyksen, miksi pitkälti uusliberalistisesta talouspolitiikasta ei Suomessa tullut ainakaan paha kirosana, vaan radikaalit toimenpiteet vietiin läpi ilman suurta vastarintaa. Mihin perustui se, että muutoksia pidettiin yleisesti tarpeellisina tai ainakin välttämättöminä pahoina?

Näihin kysymyksiin on yleisellä tasolla vastattu

varsin vakuuttavasti toteamalla, että 1980-luvulta alkaen uusliberalismi saavutti hallitsevan aseman julkisessa mielipiteenmuodostuksessa ja varsinkin eliittien mentaaliset mallit vaihtuivat. Kuten Raimo Väyrynen (2001, 55) toteaa, uusliberalismi kykeni luomaan ”merkitys yhteisön, jossa vapaasta ja avoimesta maailmantaloudesta on tullut yritysjohtajien ja poliitikkojen yhteisesti hyväksymä tapa hahmottaa asiat ja määrittää tavoitteet”. Kun uusliberalismi toimi ”muurinmurtajana”, ”verotuksen, velan ja aktiivisen talouspolitiikan haitallisuus on instituutioitu hallitsevaan talousdoktriiniin, poliittisten eliittien uskomukseksi ja vapaasti liikkuvien pääomien ylläpitämään regiimikilpailuun” (Julkunen 2001, 293). Julkunen analyysin mukaan (2001, 294) myös talouskriisi auttoi uudistusten läpiviemisessä, koska se ”kanavoitui hyvinvointivaltion ja työmarkkinainstituutioiden muutosvaatimusten perusteluksi”.

Aiemmat analyysit eivät kuitenkaan paneudu seikkaperäisemmin siihen, millä eksplisiittisillä tai implisiittisillä argumenteilla uudistuksia perusteltiin. Tähän 1990-luvun suunnanmuutokseen liittyvän poliittis-ideologisen argumentaation yksityiskohtainen, empiirinen analyysi olisi kuitenkin hyödyllistä, koska sen kautta voi löytää uusia näkökulmia siihen, mikä oli tapahtuneen muutoksen kulttuurinen logiikka ja miten se kytkeytyi aiempiin suomalaisiin puhevaruuksiin. Niinpä tässä artikkelissa keskityn erittelemään tapahtuneen muutoksen kannalta keskeisten lainsäädännöllisten muutosten perusteluja valtiollisissa asiakirjoissa. Aluksi esitän yleiskuvan siitä, miten Suomi muuttui suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen siirryttäessä: miten julkisuuden puhettavat muuttuivat, millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia tapahtui ja miten muutos näkyi joidenkin ammattiryhmien omassa piirissä käydyssä julkisessa keskustelussa. Analysoituani niitä tapoja, joilla muutoksia valtiollisissa asiakirjoissa perusteltiin, suhteutan käytetyt implisiittiset ja eksplisiittiset perustelut kontekstiinsa ja pohdin sitä kautta, miksi muutos voitiin viedä läpi niin jouhevasti.

## Tutkimusaineisto, metodi ja teoreettinen tausta

Tässä artikkelissa empiirisen analyysin kohteena ovat edellä mainittuun 1980- ja 1990-luvun murrokseen liittyneiden keskeisten lainmuutosten yhteydessä syntyneet keskeiset valtiolliset dokumen-

tit. On tietenkin vaikea sanoa, mitkä kaikki tekijät olivat edesauttamassa kyseistä muutosprosessia, mutta olemassa olevan tutkimuksen valossa (Julkunen 2001; Tainio 2003; Tiuhonen 2003) näyttää ilmeiseltä, että ainakin Euroopan integraatiokehityksen ja globalisoituvan talouden paineen alla toteutettu kilpailulainsäädännön muutos sekä joidenkin valtionhallinnon lohkojen yhtiöittämiseen, yksityistämiseen ja tulosjohtamisperiaatteeseen myös valtionhallinnossa johtanut hallinnonuudistusprosessi ovat olleet poliittisten päätösten kannalta keskeisiä. Niinpä, kun empiirinen analyysi tulee työekonomisista syistä kohdistaa vain suhteellisen pieneen tekstiaineistoon, keskityn tässä kyseisiin prosesseihin kuuluviin dokumentteihin: komiteanmietintöihin ja hallituksen esityksiin laeiksi.

Käyttämäni metodia voi parhaiten luonnehtia diskurssianalyttiseksi. Puhun diskurssista erityisesti siinä merkityksessä kuin Michel Foucault (1972) on kyseistä termiä käyttänyt. Tarkoitin diskurssilla eräänlaista puheavaruutta, jossa siihen liittyvät yksittäiset *lausumat* muodostavat ja samalla muuttavat eräänlaista tilallista rakennetta puhujan ja toimijan asemineen. Tällainen puheavaruus ei viittaa *vain* sanoihin *tai* asioihin, vaan niitä yhdistävään laajempaan kokonaisuuteen (Foucault 1972, 54–55). Tämän metodiikan mukaan kulloinkin vallitsevaa kiistelyä siihen kuuluvine näkökohtineen, asemineen ja osapuolineen pidetään puheavaruuden muodostumana, joka pitkään jatkuttuaan saa myös sitä enemmän tai vähemmän vastaavat institutionaaliset muotonsa (Alasuutari 1996, 18–22). Tekstien analysoinnin kannalta tällainen diskurssin määritelmä tarkoittaa sitä, että kiinnitän erityisesti huomiota niihin premisseihin, joihin argumenttien esittäjät tulevat vedonneeksi. Lisäksi puheavaruuden määritelmän laajuus edellyttää, että kaikkia tekstejä tulkitaan suhteessa niiden yhteiskunnalliseen tai kulttuuriseen paikkaan (Mäkelä 1990). Esimerkiksi näitä valtiollisia asiakirjoja pidetään osana tutkittavaa muutosprosessia, ei teksteinä, jotka suoraan kertoisivat tutkijalle, miksi muutos oli poliittisesti mahdollinen. Aineiston erittelyn pohjalta tehdyt tulokset voivat siten olla vain ehdotuksia, joiden pätevyttä arvioivat lukijat. Analyysini ei siten voi eikä yritä antaa lopullista vastausta (jos sellainen ylipäätään on mahdollista), vaan vain tuoda täydennystä siihen kukaan, joka meillä nyt on 1980- ja 1990-luvun suunnanmuutoksesta.

Aineistoni paikasta suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä on ensinnäkin todettava, että lakien valmisteluun liittyvien asiakirjojen pohjalta ei tietenkään voi suoraan päätellä, miten jokin muutos onnistuttiin aikanaan viemään läpi poliittisesti. Uudistusten läpiviennin vaikeus tai helppous riippuu vallitsevasta lainsäädännöstä. Niinpä ennen vuotta 1992 monien lakien muuttaminen oli paljon vaikeampaa, koska silloin olivat vielä voimassa lakien ns. lepäämäänjättämismenettely ja verolakien määränemmistövaatimus. Siirryttäessä enemmistöparlamentarismiin riitti, että hallituksen esitykset saivat hallituskoalition muodostamien puolueiden vankkumattoman kannatuksen. Myös kulloinkin vallitsevalla poliittisen hallinnan järjestelmällä on suuri merkitys. Presidentti Kekkonen ja vielä Koivistonkin aikaan Suomen poliittinen järjestelmä oli hyvin presidenttivaltainen, niin että hallituksen ja eduskunnan tuli tavallaan vallassa pysyäkkeen nauttia presidentin luottamusta. Hallituksen esitysten tai komiteanmietintöjen merkityksestä tutkimusaineistona on lisäksi huomattava, että niiden ei tarvitse yrittää vakuuttaa koko kansakuntaa, vaan ne on suunnattu pääasiallisesti poliittiselle eliitille. Niihin peirehtyvät ennen kaikkea ministerit, presidentti, oppositiopuolueiden edustajat ja politiikan toimittajat. Suuri yleisö saa niistä normaalisti toisen käden tietoa vain siinä tapauksessa, että mietintö tai lakiesitys joutuu opposition hampaisiin tai media löytää niistä jotain jutun arvoista.

Näiden valtiollisten asiakirjojen analysointi ei kuitenkaan ole ajanhukkaa, jos vain suhteuttaa käytetyt implisiittiset ja eksplisiittiset perustelut kontekstiinsa. Perustelutekstit eivät välttämättä sisällä kaikkia motiiveja, joiden nojalla päätös tehdään tai joiden nojalla muut sen ilman suuria mutinoita hyväksyvät. Tekstejä tuleekin tarkastella siltä kannalta, millaisia perusteluita pidetään kunniallisina ja siinä määrin painavina tai vaikeasti vastustettavina, että uudistuksen potentiaaliset vastustajat tai jarruttajat eivät katso voivansa nousta jyrkkään vastarintaan. Vaikka asiasta päätävillä voi keskinäisessä neuvottelussa olla yksimielisyys jostain keskeisestä syystä, jonka vuoksi uudistus tulee tehdä, sen avoin kirjaaminen perusteluihin voi olla poliittisesti mahdotonta, olkoonkin että tekstissä voidaan viitata siihen peiteltysti.

Juuri tässä moniulotteisuudessa julkisten valtiollisten asiakirjojen kiinnostavuus onkin. Ne eivät kerro suoraan tekstien laatijoiden pääsisäisistä mietteistä tai päättäjien todellisista motii-

veista, vaan – kuten retoriikan tutkijat painottavat – pyrkivät vetoamaan premisseihin, jotka he olettavat jakavansa muiden päätöksentekoon osallistuvien ryhmien kanssa. Lisäksi teksteissä vedotaan avoimesti vain premisseihin tai näkökohtiin, joista päättäjät pitävät viisaana puhua avoimesti. Piiloon jäävät siis yhtäältä motiivit, joita oppositio ei pidä hyvinä, toisaalta taas motiivit, joita ei syystä tai toisesta voida avoimesti kertoa. Tekstejä tulee siis kulttuuriseen paikkaansa suhteuttaen tulkita myös siltä kannalta, mitä niissä ei sanota tai millä erityisellä tavalla niissä vaietaan.

Kuten edellä sanotusta jo käy ilmi, teoreettista viitekehystäni voi sanoa konstruktionistiseksi (Berger & Luckmann 1994; Alasuutari 1998). Lähtökohtanani on ajatus siitä, että kohtaamamme todellisuus on sosiaalisesti ja kielellisesti rakentunut ja että käyttämämme kieli ei ainoastaan kuvaa vaan myös muovaa todellisuutta. Tällä en tarkoita vain sitä, että kieli luokittelee todellisuutta ja että puhetapojen avulla nivomme asiat toisiinsa, vaan että puheenvuorot ovat myös tekoja: erilaisten lausumien kautta tuotetaan asiaintiloja. Arjessa tähän kaikkeen ei kuitenkaan yleensä kiinnitetä huomiota, koska yhteiskunnallinen järjestys perustuu aina suurelta osin rutiininomaisiin käytäntöihin, jotka nousevat pohdinnan kohteeksi vain siltä osin kuin jokin poikkeaa oletuksen mukaisesta (Alasuutari, ilmestyy).

## **Suunnittelutalouden valtiokeskeinen korporatismi**

Olen aiemmin (Alasuutari 1996) luonnehtinut heti Suomen itsenäistyttyä kehittymään alkanutta, mutta joiltakin osin vasta 1970- ja 1980-luvulla täydellistynyttä suomalaista yhteiskuntajärjestystä eräänlaiseksi Oy Suomi Ab:ksi. Tällä tarkoitin sitä, että kyseessä oli kattava, omintakeisia mekanismeja noudattava järjestelmä, ei vain subjektiiviteetin ja identiteetin muotoihin nähden ulkoinen käytännön asioiden, kuten sosiaalipolitiikan, järjestely. Jotta maan rajojen sisällä voitiin hoitaa ”kansantaloutta” poliittisessa mielipiteenmuodostuksessa omaksuttujen arvojen ja tavoitteiden mukaisesti, tuli suojatullein ja erilaisin tuontikielloin tai -rajoituksin suojautua maailmanmarkkinoilta. Näin luodut kotimarkkinat noudattivat omia lainalaisuuksiaan ja hintasuhteitaan. Kansantalous oli kytketty maailmanmarkkinoihin lähinnä vain valuuttatulojen hank-

kimisen kannalta keskeisen vientiteollisuuden kautta, ja kytkentään liittyviä ongelmia, kuten maailmanmarkkinoiden hintatason heilahteluita, pyrittiin vaimentamaan kansallisella valuuttakurssipolitiikalla, johon kuuluivat aika ajoin toistuvat devalvaatiot. Suomi toimi kuin patriarkaalisia johtamisperiaatteita noudattava suuryritys, joka pyrkii parhaansa mukaan menestymään maailmanmarkkinoilla, tasaamaan kohtuuttomia varallisuuseroja, takaamaan toimeentulon myös kaikille yrityksen laajalla alueella asuville sekä vielä kouluttamaan uudet sukupolvet yrityksen ammattitaitoisiksi ja sen yrityskulttuuriin uskoviksi työntekijöiksi. Kun Suomea 1980-luvun lopun lyhytaikaisessa menestyksen huumassa kutsuttiin Euroopan Japaniksi, nimitys oli tässä mielessä erittäin osuva. Japanissa jokainen suuryritys on perinteisesti toiminut työntekijöidensä turvana ja työntekijöiden on vastavuoroisesti odotettu toimivan epäitsekäästi kaikin tavoin yhtiönsä parhaaksi. Suomessa presidentti, suuryritykset, valtion virkailijat sekä valtapuolueiden ja työmarkkinajärjestöjen johtajat pyrkivät rakentamaan koko valtakunnasta yhden ainoan suurkonsernin, jota johdetaan sopimusten mukaisesti konsensuksen hengessä.

Presidentillä oli tässä talouden ja hallitsemisen järjestelmässä erityisen vahva rooli, koska YYA-sopimus teki idänsuhteista sodanjälkeistä poliittista järjestelmää dominoivan tekijän ja koska Neuvostoliittoon suuntautunut kauppa muodosti 20–25 prosenttia Suomen viennistä. Erityisesti 1970-luvulla idänkauppaa hallitsivat suurprojektit, jotka olivat luonteeltaan valtiojohtoisia ja joita presidentti johti ja koordinoi. Vastuu neuvotteluista kuului poliittiselle johdolle, ja kauppa perustui valtioiden välisiin sopimuksiin, ei vapaaseen kilpailuun. Siten suomalainen talouselämä tuli riippuvaiseksi keskitetystä poliittisesta päätöksenteosta. (Tiihonen 2003.)

Keskitetty päätöksenteko nojasi hallintoajattelun, jossa vallitsi keskitetyn valtarakenteen ja byrokratian perinne. Kun julkisen hallinnon tehtävät 1960- ja 1970-luvulla hyvinvointivaltion rakentamisen myötä kasvoivat, hallinto organisoitiin tämän perinteen mukaisesti hierarkkisen hallintomallin pohjalta. Juridisen tradition vaikutuksesta rakenteet ja päätöksentekokäytännöt säädeltiin tarkoin. Näin hallinto kehittyi sitä byrokraattisemmaksi, mitä suuremmaksi se tuli, vaikka valtion uudet tehtävät olivat julkisia palveluja ja liiketoimintoja. (Tiihonen 2003.)

Koska toisen tasavallan hallintamallissa valtio ohjasi ja sääteli markkinoita sekä tuotti julkisia yhteiskunnallisia palveluita, oli luontevaa, että puolueet halusivat edustajansa vahvaan valtiokoneistoon. Niinpä poliittiset virkanimitykset olivat puolueiden käytännöllinen hallitsemiskeino, joka samalla korosti puolueiden johdon asemaa. Hallituspuolueiden johtajista muodostui tätä kautta vahva valtaeliitti, joka saattoi yhteisymmärryksessä keskenään päättää monista asioista. Tämä heikensi järjestökentän suhteellista valta-asemaa.

Työmarkkinajärjestöt olivat presidentin ja puolueiden johtajien ohella tärkeä suomalaisen hallitsemisen mallin osapuoli. Kun työmarkkinajärjestöt osallistuivat kokonaistaloudelliseen päätöksentekoon, hallitukset saattoivat ohjata taloutta ja yhteiskuntaa keskitetysti ja tehokkaasti. Julkiset menot ja palkat olivat osa kokonaistaloudellista mallia ja talouspoliittista päätöksentekoa. Tulopoliitiikan ja julkisen sektorin hyvinvointipoliitiikan yhdistäminen toisiinsa oli hyvinvointivaltiolaisen hallintamallin nerokkain oivallus. Hallitus ohjasi tulopoliittisen järjestelmän kautta lähes kaikkien suomalaisten tulomuodostusta. Työmarkkinajärjestöjen päätöksenteon keskittyneisyys, työntekijöiden korkea järjestäytymisaste sekä sopimusjärjestelmän moniportaisuus ja kattavuus (keskusjärjestötasolta liittotasolle ja yritystasolle) turvasivat järjestelmän uskottavuuden. Keskitetyn tulopoliittisen päätöksenteon kautta voitiin määritellä yhdellä kertaa koko ammatillisen työvoiman tulomuodostus ja yritysten kustannusrakenteen puitteet usean vuoden aikajännteellä. Järjestelmään kuului myös se, että tulopoliittinen päätöksenteko kytki vahvat painostusorganisaatiot poliittiseen päätöksentekokoneistoon. (Tiihonen 2003.)

Tämä järjestelmä merkitsi myös sitä, että elinkeinoelämä oli varsin turvassa markkinakilpailulta. Suomalaisiin yrityksiin oli kehittynyt organisaatiokulttuuri, jossa toimivan johdon, erityisesti toimitusjohtajan, valta oli suuri. Omistajat olivat passiivisia, ja liiketoiminnan riskit kantoivat viime kädessä valtiovalta devalvaatioiden kautta. Keskitetyn järjestelmän toimivuuden takasivat ylimpien päätöksentekijöiden kiinteät henkilökohtaiset kontaktit ja niille rakentuneet läheiset ja mutkattomat yhteistyösuhteet sekä tiivis epävirallinen kanssakäyminen (Tainio 2003).

Protektionistisen talouspolitiikan ja korporatismiin turvin rakennettu hallintajärjestelmä ei

rajoittunut vain talous- ja tulopolitiikkaan, vaan sillä oli laajemmat sosiaali- ja sivistyspoliittiset ulottuvuutensa. Kuten olen aiemmin kuvannut (Alasuutari 1996), jo Suomen itsenäistymisestä alkanut, kansallisia etuja varjeleva protektionistinen politiikka ei rajoittunut vain taloudellisiin kysymyksiin, vaan sen rinnalla vaikutti kulttuuri-protektionismi. Protektionismin avulla ei haluttu turvata vain elinkeinoelämän lyhyen aikavälin etuja, vaan kokonaisuuteen kuului ajatus kansan sivistystason kohottamisesta ja kansan tapojen sivistämisestä. Myös tämän pyrkimyksen vuoksi oli välttämätöntä, että maan rajoja valvotaan ja ulkoa tulevia vaikutteita kontrolloidaan. Maan rajojen sisällä toteutettaville kontrolli- ja valistustoimille luotiin sitä kautta otolliset olosuhteet.

Alkoholi- ja viestintäpolitiikan ohella kulttuuriprotektionismi näkyi selvimmin koulutuksen hallinnollisessa organisaatiossa. Valtion keskusvirastoina kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus määrittivät varsin yksityiskohtaisesti opetus-suunnitelmat ja opetusmenetelmät koko maassa.

## **Globalisoituvaan talouteen ja asiakuutta korostavaan hallintoon**

Kulttuurinen käänne suunnittelutaloudesta kohti kilpailutaloutta ajoittuu noin 1980-luvun puoliväliin, vaikka rakenteelliset uudistukset pääsivät varsinaisesti vauhtiin vasta aivan 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla. Monessa suhteessa 1980-luvulla aloitettu muutosprosessi on edelleen kesken.

Mikä muutoksen lopulta käynnisti, on visainen kysymys, mutta näyttää siltä, että kansainvälisestä keskustelusta vaikutteita saaneet uudet julkiset puhetaavat, joilla arvioitiin valtion ja kuntien hallinnon ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden toimintaa, ilmaantuivat ensin. Ne löysivät pian tiensä uuden lainsäädännön perusteluihin, varsinkin kun lainsäädäntöä valmistelleella virkamieskunnalla oli kiinteät yhteistyöverkostot muihin Pohjoismaihin ja myöhemmin myös muihin OECD- ja EU-maihin. Lainsäädännön kautta myös institutionaaliset käytännöt muuttuivat.

Julkisessa keskustelussa alkoi 1980-luvun alkupuolelta alkaen esiintyä uudenlaista puhetapaa, jossa korostettiin palveluiden asiakkaan ja tavallisen kansalaisen näkökulmaa samalla, kun kritisoitiin virkavaltaisuutta ja jäykkää byrokratiaa. Kansalaisten kriittisyys byrokratiaa kohtaan ei sinänsä ollut mikään uusi asia, mutta julkiseen yh-

teiskunnalliseen keskusteluun kritiikit ilmestyivät 1980-luvun alussa. Esikuvana ja virittäjänä tässä olivat selvästikin Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin hallitukset, jotka ottivat tavoitteekseen julkisen sektorin pienentämisen ja toiminnan tehostamisen keinoksi yksityistämisen. Vaikka uudistukset herättivät vastustusta, ne toivat hallinnon tehokkuuden yleiseksi puheenaiheeksi. Toisaalta näyttää siltä, että avauksia uudenlaiseen pohdintaan tuli kansainvälisen keskustelun kautta vasemmistoälymystöltä, joka suhtautui kriittisesti valtiomonopolistiseen kapitalismiin ja sitä kautta ”läpikapitalisoitumiseen” tai porvarilliseen ”turvavaltioon” (ks. esim. Hirsch 1983).

Talouselämän kannalta yksi keskeinen tekijä siirtymisessä suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen oli pankkien välistä kilpailua hillinneen kartellinomaisen järjestelmän ja rahamarkkinoiden sääntelyn hallitsematon purkautuminen 1980-luvun alkupuolella (Hulkko & Pöytä 1998). Myös kilpailulainsäädäntö muuttui 1980-luvun puolivälistä alkaen tavalla, jolla oli kauaskantoiset seuraamukset. Määrätietoisen kilpailupolitiikan alkuna voidaan pitää vuonna 1985 tehtyä päätöstä asettaa komitea kilpailulainsäädännön uudistamista varten (Purasjoki 2002 & 2003; Purasjoki & Jokinen 2002).

Myös vuonna 1987 voimaan tullut uusi laki valtion liikelaitoksista (627/1987) merkitsi niin käytäntöjen kuin julkisten diskurssien tasolla tapahtunutta siirtymää kohti kilpailutaloutta. Aikaisemman lain mukaan valtion liikelaitokset eivät voineet käyttää hankkimiaan tuloja menojensa kattamiseen, vaan ne tuloutettiin valtiolle. Kaikki rahoitus määriteltiin valtion tulo- ja menoarviossa, ja se oli jaettu usealle momentille. Laitoksen tulojen ja menojen seuranta ja suunnittelu eivät olleet mahdollisia, eikä laitoksen johto ollut myöskään selkeästi vastuussa taloudenpidosta (HE 137/1986). Uuden lain perusteella tämä entinen resurssiohjauksen malli korvattiin palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tulohajauksella. Johtajasta tuli enemmän yrittäjän kaltainen, taloudesta vastuussa oleva henkilö, ja myös henkilöstöpolitiikassa tehtiin mahdolliseksi se, että palkka riippuu toiminnan tuloksesta.

1980-luvun puolivälin tienoilla alkoi myös hallinnon rakenteen vähittäinen ja edelleen jatkuva uudistaminen. Myöhemmän kehityksen valossa keskeiseltä virstanpylväältä näyttää vuonna 1986 ilmestynyt komiteanmietintö Hallinnon hajaut-

taminen (1986: 12). Siinä ehdotetaan, että keskusvirastojen pohjalta kehitetään erityinen virastotyyppi, jota nimitetään kehittämiskeskukseksi. Kyseinen komiteanmietintö oli myöhempää kehitystä ajatellen tärkeä kolmella tavalla. Ensinnäkin siinä esitetty uusi virastotyyppi (olkoonkin että ensimmäinen kehittämiskeskus, Tekniikan kehittämiskeskus Tekes, oli perustettu lailla jo ennen komitean asettamista vuonna 1983) vakiintui malliksi, jonka mukaisesti hallinnon keskusjohtoisuutta purettiin. Asioiden yksityiskohtaisesta määrittämisestä keskusvirastossa siirryttiin hienovaraisempaan ohjaukseen, jossa kehittämiskeskus tutkii, konsultoi ja ehdottaa, miten asioita paikallistasolla kehitetään. Toiseksi kyseinen hallinnon kehittämisen suunta oli omiaan johtamaan julkisessa hallinnossa byrokraattisesta ohjauksesta tulosohjauksen suuntaan, mikä tarkoitti sitä, että liike-elämästä omaksutut tuloksellisuuteen perustuvat kannustamisen ja palkkauksen muodot tulivat yleisesti tutuiksi myös julkisella sektorilla. Kolmanneksi mietinnön mukainen uudistustyö tuotti ison joukon kehittämiskeskuksia, joista jotkut seuraavassa vaiheessa liikelaitostettiin, yhtiöitettiin ja yksityistettiin. Vuosien 1989 ja 2001 välillä perustettiin yhteensä 14 valtion liikelaitosta, joista useimmat on nyt yhtiöitetty ja jotkut niistä on yksityistetty (The OECD ..., 2003, 95).

Kun uudet kilpailulalouteen ja sen mukaiseen lainsäädäntöön soveltuvat käytännöt muuttuivat arkipäiväiksi valtionhallinnossa, ne levisivät vähitellen myös kunnalliselle sektorille, tosin tämä prosessi on monilta osin vasta alkamassa. Taloudenpidossaan kunnat harkitsevat yhä yleisemmin lakisääteisten palveluiden hankkimista yksityiseltä sektorilta ostopalveluina. Toisaalta kunnan virkakoneiston tuottamia palveluita on liikelaitostettu, muutettu osakeyhtiömuotoon ja myyty. Tässä suhteessa kuntien välillä on suuria eroja, ja kaikki riippuu kuntien aloitteellisuudesta ja poliittisista voimasuhteista. Yhtiöittämis- ja yksityistämiskehitystä vauhditti myös uusi lainsäädäntö. Esimerkiksi vuonna 1995 voimaan tullut laki sähkömarkkinoista (386/1995) ja laki energiamarkkinoista määräsivät, että jos kunta tuottaa itse sähköä tai muuta energiaa, sen hinnan kohtuullisuuden osoittamiseksi toiminnan täytyy näkyä erillisenä kunnan taseessa. Koska tämä tarkoitti käytännössä kyseisten toimintojen liikelaitostamista tai yhtiöittämistä, siitä ei enää ollut pitkä matka kunnallisten energiayhtiöiden osakkeiden myymiseen varsinkaan, kun energia-alan

suuryritykset maksoivat sähköyhtiöiden osakkeista hyvän hinnan.

Myöskään suunnittelutalouden kauteen olennaisesti kuulunut kulttuuriprotektionismi ei purkautunut tietoisien politiikan seurauksena, vaan keskeinen tekijä oli se, että rajojen tehokas sulkeminen ulkopuoliselta tarjonnalta kävi teknisesti ja kansainvälispoliittisesti mahdottomaksi. Alkoholijärjestelmän osalta ongelmaksi muodostuivat ennen kaikkea EU:n kilpailun rajoittamista ehkäisevät säädökset. Ne pakottivat purkamaan alkoholijärjestelmän, jossa sama muodollisesti osakeyhtiömuotoinen toimija sekä myi monopoliasemassa alkoholia että viranomaisena kontrolloi sen anniskelua ja oluen osalta vähittäismyyntiä. Myös rajavalvonta kävi entistä vaikeammaksi. Halpaa alkoholia oli entistä helpommin tarjolla lähinaapurissa, mikä loi kotimaiselle alkoholille hintapaineita samaan aikaan, kun kokonaiskulutuksen kurissa pitäminen hintapolitiikalla osoittautui poliittisesti vaikeaksi. Kontrollipolitiikka menetti myös kannatustaan väestön keskuudessa.

Sähköisen viestinnän kontrollijärjestelmän purkautuminen oli osa edellä kuvattua kilpailun vapauttamisen ja valtion roolin ja toimintatavan muutosta. Ns. deregulaatio oli yleiseurooppalainen ilmiö, jonka myötä täydelliseen tai osittaiseen valtiolliseen monopoliin perustuva joukko- viestintäjärjestelmä korvautui kaikissa Euroopan maissa jonkinlaisella ”sekajärjestelmällä”. Suomessa muutos alkoi vuodesta 1985, jolloin radiomainonta tuli mahdolliseksi kokeiluluvan turvin toimintansa aloittaneissa paikallisradioissa. 1990-luvun mittaan kaupallinen radiotoiminta vakiintui ja Yleisradion ja kaupallisten radiokanavien välillä alettiin käydä kovaa kilpailua. Television puolella entisen järjestelmän purkautuminen alkoi vuodesta 1981, jolloin Mainos-tv:lle, nykyiselle MTV3:lle, sallittiin oma uutislähetysensä. Vuonna 1993 suoritettiin tv-kanavaudistus, jossa MTV3:n ohjelmat siirtyivät kokonaan kaupalliseen 3-verkkoon, ja yhtiö sai myöhemmin samana vuonna oman toimiluvan. Vuonna 1997 aloitti toimintansa neljäs valtakunnallinen, mainosrahoitukseen perustuva televisiokanava.

### **Miten lainsäädännön muutoksia perusteltiin?**

Vaikka siirtymä suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen näyttää lähteneen liikkeelle kansain-

välisten vaikutteiden myötä julkisuuteen tulleista uusista puhetavoista, siirtymää myötäilleet lainmuutokset ovat monella tapaa keskeisessä asemassa. Paljolti juuri niiden myötä muutos ei jäänyt vain puheeksi, vaan myös instituutiot, organisatoriset rakenteet ja eri väestöryhmien käytännöt muuttuivat. Lainmuutokset ovat strategisesti tärkeässä asemassa myös yritettäessä selittää, miksi muutos tapahtui niin juohevasti, ilman kovin suurta vastarintaa. Jos ja kun vastustusta esiintyi, sen olisi täytynyt kyetä estämään lainmuutosten läpimeno. Tästä näkökulmasta on myös kiintoisaa katsoa, miten muutosten kannalta keskeisissä asiakirjoissa, kuten komiteamietinnöissä ja hallituksen esityksissä uusiksi laeiksi, uudistuksia perusteltiin. Miten toisin sanoen voitiin perustella olemassa olevalle poliittiselle valtarakenteelle uudistuksia, jotka suoraan tai käytännössä merkitsivät valtarakenteiden muutoksia, ainakin jonkinasteista siirtymää keskusjohtoisuudesta hajautettuun hallintoon, markkinaohjaukseen ja julkisten palvelujen yksityistämiseen?

### **Hajautettu, kansalaisläheinen ja tehokas hallinto**

Ehdotettuja lainmuutoksia ei välttämättä perusteltu suoraan kilpailutalouden puhevaruuteen kuuluviksi katsottavilla lähtökohdilla, koska lakeja muutettaessa ei vielä nähty tai tuotu esille, että niistä tulee keskeinen osa muutosprosessia. Niinpä edellä mainitusta hallinnon hajauttamiskomitean mietinnöstä ei löydy juuri mitään viitauksia liikelaitostamiseen tai kilpailuttamiseen, vaan ehdotettuja muutoksia perustellaan paljon vanhemmilla hyvän hallinnon periaatteilla.

Kyseisessä komiteamietinnössä sanotaan tehtävänannon mukaan tavoitteena olevan valtionhallinnon uudistaminen niin, että ”hallinnon tehokkuus, kansanvaltainen valvonta ja oikeusturvallisuus paranevat, hallinnon ja kansalaisten suhteet lähentyvät ja kansalaisten oikeus käyttää omaa kieltänsä asioissaan hallinnon kanssa toteutuu” (KM 1986: 12, 1). Nämä jo paljon aiemmin ihanteiksi otetut tavoitteet ovat mietinnön mukaan vaarantuneet teollisen vallankumouksen myötä, kun julkinen hallinto on paisunut tehtävien lisääntyttyä. Yhteiskunnan kehitys edellyttää komitean mielestä sitä, että parannetaan hallinnon tuottamien palvelujen laatua.

Hallinnon toiminnassa on painotettava palvelunäkökulmaa hallinnon sisäisen näkökulman sijasta. Hallin-

tokeskeisesta ajattelusta on siirryttävä palvelukeskeiseen hallinnon kehittämiseen. Hallinto on nähtävä apuvälineenä, jolla taataan palvelujen laatu ja määrä kansalaisten kannalta joustavasti. Hallintoa on kehitettävä siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla palvelee hallinnon tehtävien hoitamista. Hallinnon organisaatio ja hallintomenettelyt on aina muodostettava kunkin tehtävän sisällön edellyttämiksi. (KM 1986: 12, 9.)

Tärkeimpinä ajankohtaisina kehittämistavoitteina hajauttamiskomitea korostaa kansalaisläheisyyttä ja kansanvaltaisuutta. Kansalaisläheisyys edellyttää mietinnön mukaan ”palveluhenkisyyden ja palveluajattelun astumista vanhanaikaisen käskyvalta- ja valvontahengen tilalle” (KM 1986: 12, 9). Kansanvaltaisuuden vahvistaminen taas edellyttää, että hallintokoneistossa tehostetaan alhaalta ylöspäin tapahtuvaa tiedonkulkua, kehitetään kansalaisten osallistumisjärjestelmiä ja erityisesti lisätään ”kansanvaltaisen poliittisen järjestelmän tuottaman informaation vaikutusta keskushallinnon toiminnassa” (KM 1986: 12, 10).

Viimeksi mainittu edellyttää, että ylimpien valtioelinten asemaa yhteiskunnan tavoitteiden asettamisessa ja kehityksen suuntien määrittämisessä vahvistetaan (KM 1986: 12, 10).

Kansalaisläheisyyden ja kansanvaltaisuuden lisäksi mietinnössä pidetään hallinnon kehittämisessä keskeisenä tuloksellisuutta, tehokkuutta ja oikeusturvataavoitetta, joita myös hallinnon hajauttamisella ja siihen liittyvillä kehittämistoimenpiteillä voidaan sen mukaan edistää. Kansalaisläheisyys ja kansanvaltaisuus ovat kuitenkin pääasiallisia perusteluita komitean ehdotukselle, jonka ytimenä on, että monet ministeriöiden keskusvirastot muutetaan kehittämiskeskuksiksi. Kansalaisläheisyyden nimissä päätösvaltaa siirretään lähemmäs kansalaisia eli hallinnon asiakkaita silloin, kun ”ohjaus ei edellytä valtakunnallista yhteensovittamista” (KM 1986: 12, 10). Kansanvaltaisuuden vahvistamisella taas perustellaan sitä, että kansalaisten välittömästi valitsemien toimielinten toimivaltaa hallintoasioissa laajennetaan. Yhtäältä tämän sanotaan merkitsevän, että eduskunnan toimivaltaa tulee laajentaa ja tehtäviä ja toimivaltaa siirretään itsehallinnollisille kunnille. Toisaalta samalla periaatteella perustellaan sitä, että kehittämiskeskuksen mallissa keskusvirastojen normintovaltaa siirretään ministeriöihin.

Edellä selostettuja periaatteita palvelevasta toimivallan uudesta jaosta ja selkiyttämisestä tulee rutiininomaisesti toistuva perustelu hallituksen esityksissä laeiksi eri hallinnonalojen kehittämis-

keskuksista. Esimerkiksi ensimmäistä hajauttamiskomitean ehdotuksen mukaan säädettyä lakia, lakia valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta, perustellaan työnjaolla, jossa valtiovarainministeriö keskittyy hallinnon kehittämistä koskevien periaatekannanottojen valmisteluun sekä niiden toteuttamisen yleiseen ohjaukseen ja valvontaan, kun taas virastojen ja laitosten johtamiseen ja kehittämiseen liittyviä kehittämis- ja konsultointipalveluja varten perustetaan erillinen kehittämiskeskus. Sen toiminta-ajatukseen ei siis kuulu määrätä, miten valtion organisaatioita tulee kehittää, vaan tarjota organisaatioiden käyttöön niiden omista tarpeista lähteviä kehittämistoiminnan asiantuntijapalveluja. (HE 135/1986.)

Myöhemmissä vastaavissa hallituksen esityksissä, kuten esityksessä terveydenhuollon keskushallinnon uudelleenjärjestämisestä (HE 264/1992), tämä linjaus esitetään lyhykäisesti toteamalla, että samalla kun hallinnolliset tehtävät siirretään pois (kehittämiskeskukseksi muuttavalta) sosiaali- ja terveyshallitukselta, ehdotetaan sen ”sitova norminantovalta siirrettäväksi sosiaali- ja terveysministeriölle” (HE 264/1992, 7).

Kyseisessä hallituksen esityksessä tätä tehtävien ja valtasuhteiden selkiyttämistä perustellaan myös vetoamalla kokemukseen vasta vuoden toimineesta sosiaali- ja terveyshallituksesta. Ministeriön ja keskushallituksen välinen tehtäväjako ei ole kailkilta osin muodostunut selväksi, ja sekä tutkimus- ja kehittämistehtävien että valvontatehtävien sijoittaminen samaan organisaatioon on ”koettu kehittämistyön kannalta ongelmalliseksi”. Samassa yhteydessä viitataan myös siihen, että tuloso- h- j- aukseen siirtyminen edellyttää ministeriön ja sen alaisen organisaation vastuusuhteiden tarkistamista. (HE 264/1992, 6.)

Hallintorakenteiden uudistamisen perusteluissa nojattiin siis pääasiallisesti jo edellisiltä vuosikymmeniltä periytyneisiin ihanteisiin. Esimerkiksi Valtion keskushallintokomitean II osamietinnössä (KM 1978: 22, 128–135) hallinnon kehittämisen tavoitteiksi määriteltiin keskushallinnon kansanvaltaisuus, oikeusturva, suunnitelmallisuus, tasa-arvo, tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Hajauttamiskomitea nosti nämä samat periaatteet esille omien ehdotustensa perusteluina, ja hallituksen esitys valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta toistaa ne sellaisenaan edelleen ajankohtaisina kehittämistavoitteina (HE 135/1986, 4). Perusteluina vedottiin siis tuttuihin, hallinnon kehittämisen perinteessä kauan sit-

ten hyväksytyihin lähtökohtiin. Uudet ainekset, kuten viittaaminen siihen, että tuloso- h- j- aukseen siirtyminen erityisesti edellyttää vastuusuhteiden tarkistamista, tulevat tekstiin kuin puolivahingossa. Hajauttamiskomitean mietinnössä korostetaan kyllä sitä, että vanhanaikaisen käskyvalta- ja valvontahengen tilalle tulee astua palveluhenkisyiden ja palveluajattelun. Niiden voi ajatella korostavan samaa asiakaskeksiseyyttä, joka 1980-luvun julkisuudessa alkaa muutenkin saada enenevää huomiota. Mietinnössä palveluhenkisyiden tavoitteeseen ei kuitenkaan esitetä pyrittäväksi esimerkiksi julkisen palvelutuotannon liikelaitostamisella tai yhtiöittämisellä, vaan keinoiksi esitetään palvelujen tarvitsijoiden näkemysten huomioon ottamista sekä tiedonkulun järjestämistä hallinnon ja kansalaisten välillä.

### **Terve ja toimiva taloudellinen kilpailu**

Siinä, missä julkisen hallinnon uudistuksia perusteltiin ennen kaikkea kansanvaltaisuuden vahvistamisella, kilpailulainsäädännön uudistamisen perusteluissa lähdettiin suoraan siitä periaatteesta, että ”terve ja toimiva taloudellinen kilpailu on sekä julkisen vallan että elinkeinoelämän itsensä toteuttamaa sääntelyä suotuisampi hyödykkeiden tuotannon ja jakelun organisoinnin ja taloudellisten resurssien kohdentamisen mekanismi” (KM 1987: 4, 1). Siksi kilpailu- ja hintakomitean mietintö esitti, että lainsäädännön uudistamisen läh- t- k- d- k- s- i on otettava taloudellisen kilpailun ensisijaisuus markkinoiden sääntelyssä: kilpailun edistäminen on asetettava pääsäännöksi, josta poikkeaminen on erikseen perusteltava.

Kilpailu- ja hintakomitean mietintö lähtee siis suoraan siitä väitteestä, että valtiokeskeisen suunnittelun ja kontrollin sijaan taloudelliset resurssit tulee jakaa kilpailuttamisen avulla. Siten myös saavutetaan edullisin mahdollinen hintataso:

Tarve ryhtyä uudelleen arvioimaan hinta- ja kilpailuvalvontaa on ensi sijassa syntynyt käsituksesta, ettei nykyisen kaltaisella hintavalvonnalla voida vaikuttaa hintakehitykseen hintavalvontalakia säädettäessä toivotulla tavalla. On päinvastoin odotettavissa, että harjoitettulla hintavalvonnalla on ollut kansantalouden kannalta epäsuotuisia vaikutuksia. (KM 1987: 4, 1.)

Uutta lainsäädäntöä siis perusteltiin tavalla, jota voisi luonnehtia yksinkertaisesti markkinatalouden puolustamiseksi taloustieteelliseen tutkimukseen nojautumalla. Toisaalta mietinnössä sekä sen keskeisen sisällön toistavassa hallituksen esityksessä laiksi kilpailunrajoituksista korostetaan, että ter-

veen ja toimivan taloudellisen kilpailun edistämisen ei tarkoita sitä, että julkinen valta vetäytyy kokonaan kentältä ja jättää sen markkinavoimille.

Taloudellisen kilpailun asettaminen kaiken taloudellisen toiminnan lähtökohdaksi ja tavoitteeksi edellyttää torjuvaa suhtautumista myös yritysten itsensä toteuttamiin kilpailunrajoituksiin ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Kilpailupoliittisesti ovat erityisen vahingollisia yritysten toteuttamat alalle pääsyn esteet ja määräävän markkina-aseman käyttäminen potentiaalisen tai jäljellä olevan kilpailun nujertamiseen. (HE 148/1987, 3.)

Lainmuutoksissa puolustettiin siis tältä osin kansantalouden paremman toimivuuden nimissä mallia, jossa valtio puuttuu entistä tarmokkaammin talouselämän toimintaan. Toisaalta samoihin aikoihin säädettyä lakia valtion liikelaitoksista perusteltiin sillä, että monet valtion laitokset ”toimivat markkinoilla kilpailutilanteeseen verrattavassa tilanteessa”, minkä vuoksi niiden taloudenpito ja johtamisen malli tulee tuoda lähemmäksi liike-elämän periaatteita.

### **Muut maat malleina ja esikuvina**

Hallituksen esityksissä on myös rutiininomaisesti, ilmeisesti esittelijöille annettujen ohjeiden mukaan taustoitettu puheena olevaa esitystä uudeksi laiksi kertomalla, millainen lainsäädäntö muissa maissa on kyseisestä asiasta. Näin on esimerkiksi menetelty ensimmäisissä esityksissä, jotka ehdottivat keskusvirastoja muutettaviksi kehittämiskeskuksiksi (HE 170/1982; HE 135/1986; HE 264/1992). Esimerkiksi valtionhallinnon kehittämiskeskusta perustettaessa hallituksen esityksessä kerrotaan, millaisia ovat hallinnon kehittämisorganisaatiot muissa Pohjoismaissa eli Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa (HE 135/1986, 11–12). Lisäksi muutamaa sivua aiemmin samassa esityksessä todetaan:

Kansainväliset vaikutteet tuovat myös muospaineita. Hallinto joutuu yhä enemmän toimimaan kansainvälisillä ehdoilla. Kansainvälinen yhteistyö hallinnon kehittämisessä onkin lisääntynyt lähinnä Pohjoismaiden kesken, mutta esimerkiksi myös OECD:n puitteissa. (HE 135/1986, 9.)

Sama käytäntö toistuu kuusi vuotta myöhemmin hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestämisestä: vertailukohtana esitellään muut Pohjoismaat, tosin käytännössä vain Ruotsi, sillä Norja ja Tanska kuitataan yhdellä ainoalla lauseella.

Kilpailulainsäädännön uudistamisen yhteydes-

sä viittaukset muihin maihin toimivat sikäli uudella tavalla, että OECD-maat nostetaan ensin esille ja Pohjoismaat Ruotsi, Norja ja Tanska käsitellään tässä kehyksessä esimerkkeinä:

Kilpailu- ja hintapolitiikka on OECD-maiden piirissä voimakkaan muutosprosessin alaisena. Koko 1980-luvun on hintapolitiikka joutunut yhä enemmän takalalle kilpailupoliittikan astuessa tilalle. Kehitys on nähtävissä selvästi muun muassa kaikissa Pohjoismaissa. (HE 148/1987, 11–12.)

### **Miten muutos siis oli mahdollinen?**

Edellä olen kuvannut pääpiirteissään siirtymää suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen ja käsitelty lopuksi sitä, millä tavalla tehtyjä lainmuutoksia on perusteltu niitä valmistelleissa komiteamietinnöissä ja hallituksen esityksissä. Mitä siis tarkastelun perusteella voidaan päätellä niistä syistä, joiden vuoksi muutokset olivat poliittisesti mahdollisia ja tapahtuivat ilman suurta vastustusta?

On ensinnäkin mielenkiintoista, että vaikka kilpailutalouteen siirtyminen sai vauhtia erityisesti hallinnon hajauttamiskomitean mietinnöstä, siinä pääperusteluina esiintyvät aivan muut arvot eli kansalaiskeskeisyys ja kansanvaltaisuus. Varsinkin ”kansalaiskeskeisyyttä” voi pitää suurena retorisenä innovaationa, koska kyseisessä termissä yhdistyi 1980-luvun mittaan lisääntynyt vasemmistolainen kritiikki kylmäkiskoista ”sosiaalivaltiota” vastaan puheeseen, jossa ratkaisuksi byrokraattisuuteen esitettiin yksityistämistä ja kilpailuttamista. Nähdäkseni palvelunäkökulman ja kansalaiskeskeisyyden korostaminen toimi kaksoisviestintänä. Harva saattoi kyseenalaistaa tarpeen kehittää hallinnon toimintaa palveluhenkisempään suuntaan, mutta kuitenkin esityksessä ei suoraan perusteltu muutoksia puhumalla mallista, jossa julkisia palveluja kehitetään laadullisesti ja määrällisesti sen mukaan, miten asiakkaiden kysyntä niiden suhteen kehittyi.

Tässä oli nähdäkseni taustalla myös se jo edellä sivuttu seikka, että 1980-luvun kriittinen sivistyneistö oli varsin kriittistä valtiota kohtaan. Ensinnäkin kriittisen sivistyneistön piirissä oli 1970-luvulla ääriivasemmistolaisella, Neuvostoliittoa ja reaaliosialismia puolustavalla kommunistisella liikkeellä ollut varsin dominoiva asema. Jo sen piirissä suhtautuminen valtioon oli ”valtiomonopolistisen kapitalismin” kritiikin nimissä nuivaa. Toisaalta, kun kyseisen ”vähemmistöläisyyden”

voima poliittis-ideologisenä liikkeenä alkoi 1980-luvun mittaan hiipua, vasemmistöälymystä sai vaikutteita eurooppalaisesta, varsinkin länsisaksalaisesta vasemmistolaisesta yhteiskuntakriitistä, joka myös suhtautui vahvaan kapitalistiseen valtioon hyvin kriittisesti<sup>1</sup>. Sama valtionvastaisuus näkyi myös siinä, että 1980-luvun alun kriittinen poliittinen toiminta suuntautui vihreään liikkeeseen, joka haki elämäntavallisia ratkaisuja kolmannesta sektorista ja valtion ulkopuolelta. Siksi vasemmistöälymyksen oli vaikeaa äkkiä nousta puolustamaan valtiota ja sen byrokratiaa, vaikka osittain valtiokriittisyys kumpusi Reaganin ja Thatcherin hallitusten tunnetuksi tekemästä uusliberalistisesta ajattelusta.

On äkkiä ajatellen vaikeampaa tulkita sitä, miksi kilpailulainsäädännön uudistaminen samoihin aikoihin voitiin perustella hyvin suoraan ja yksioikoisesti viittaamalla siihen, että periaatteena tulee olla terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edistämisen. Asiakirjojahan voi pitää suoranaishana kapitalismin peruseriaatteiden puolustuksena ja ylistyksenä, jossa esitetään, että valtiokeskeisen, korporatistisen suunnittelun ja kontrollin sijaan resurssit tulee jakaa kilpailuttamisen kautta. Miten tällainen aloite saattoi mennä läpi maassa, jossa poliittinen ja taloudellinen eliitti oli monin tavoin kietoutunut toinen toisensa etuja puolustavaksi valtaeliitiksi ja jossa yleisesti vannonnottiin kovaa kapitalismia humanistisemmän pohjoismaisen mallin nimiin?

Taustalla oli nähdäkseni osittain sama kansainvälispoliittinen kehitys, johon edellä viitattiin hie-man toisesta näkökulmasta. Itä-Euroopan sosialistisista maista kantautuneet viestit Unkarin kansannoususta 1956 Tšekkoslovakian tapahtumiin 1968 ja Puolan solidaarisuusliikkeeseen 1981 olivat vähitellen murentaneet myös vasemmiston piirissä uskon siihen, että valtiokeskeiseen

<sup>1</sup>Hyvinvointivaltion kriisiä koskenut keskustelu käynnistyi Suomessa itse asiassa marxilaisen yhteiskuntatieteen piirissä, jossa 1970-luvulla heräsi kiinnostus kapitalistisen valtion roolia kohtaan (johdatuksena ks. esim. Blom 1982). Tutkimuksissa nostettiin esille muun muassa "turvavaltion" (Hirsch 1983) rooli ristiriitojen neutralisoijana sekä "sosiaalivaltion" funktio yksilöitä "normalisoivana", yhä syvemmälle yksilöiden arkeen tunkeutuvana kontrollikoneistona. Joachim Hirsch puhui tässä yhteydessä "läpikapitalisoinimisesta" ja Jürgen Habermas kiteytti marxilaisfrankfurtalaisen "sivilisaatiokriitikin" ajatuksen siitä, miten kapitalismissa Systeemi "kolonialisoi" Elämismaailmaa (ks. myös Roos 1983).

tieteelliseen suunnitteluun nojaava sosialismi on talousjärjestelmänä oikeudenmukaisempi ja tehokkaampi kuin kapitalismi. Mihail Gorbatshev tulo Neuvostoliiton johtajaksi vuonna 1985 oli ehkä viimeinen niitti tässä suhteessa. Ensinnäkin Gorbatshev tunnusti julkisesti, että Neuvostoliitto on lähes konkurssin partaalla. Toiseksi hänen aloittamansa poliittiset ja taloudelliset uudistukset merkitsivät sitä, että neuvostotaloutta alettiin rukata kohti markkinataloutta. Noissa oloissa oli aika vastaansanomaton väittää terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun olevan suunnittelutaloutta ja valtiollista valvontaa parempi tapa organisoida kansantalous. Korporatistisista rakenteista, kuten kilpailun rajoituksista, hyötyneillä toimijoilla ei myöskään ollut omien etujensa puolustajia tai argumentteja, joihin vedota, varsinkin kun korporativismin ydin, työmarkkina- ja maataloustulopolitiikka, jätettiin kilpailulainsäädännön ulkopuolelle. Kyse oli myös siitä, että "punaisten vuorineuvosten" aika hiipuvassa ja lopulta romahtaneessa idänkaupassa oli ohi.

Kiteyttäen voidaan siis sanoa, että koko maa eli suomettumisen ajan ja kriittinen älymystä vielä neuvostososialismin ideologisen liehittelyn jälkeistä krapulaa. Kirjailija Juha Seppälä toi vastikään Aamulehden kolumnissa (7.6.2003, sivu B 19) värikkäästi ja oivaltavasti esille sen edellä käsittelemäni seikan, että valtiolla ja kapitalismikriitillä ei enää 1980-luvulla voinut näistä syistä olla paljoa puolustajia. Seppälän mukaan elämme edelleen samaa vaihetta:

Me elämme syrjässä. Kaikki ilmiöt tulevat viiveellä. Muualla kirjallisuus on alkanut saada enemmän sävyjä. Meikäläisessä markkinailmastossa kirjallisuuden sisältämiä moraalisia kannanottoja vierastetaan, niitä pidetään yhtä vanhanaikaisina kuin valtiojohtoisuutta tai sääätelytaloutta. Meille markkinatalous tuli vähän samalla tavalla kuin Venäjälle.

Meillä markkinoiden vapaus merkitsee junttien ja nousukkaiden vapautta. Se johtuu siitä, että meillä on ollut pakko tehdä hysteerisen selvää hajurakoa edelliseen vahvaan kehityskauteen, 1960-luvulta alkaneeseen junttien yhteiskunnalliseen heräämiseen, mikä johti hävettäviin ylilyönteihin. "Yhteiskunnallinen tiedostavuus" on bilateraalisin kaupan konstruoima käsite, joka on raskautettu äitelillä, Neuvostoliitto nuolevilla maljapuheilla, ehdotuksilla uusista kansallispäivistä ja rikkaiden kakaroiden isäkapinalla.

Markkinatalouden tervettä toimintaa edistävän lainsäädännön vastustaminen olisi ollut poliittisesti vaikeaa myös Suomen kansainvälisestä näkökulmasta katsoen epäselvän geopolittisen aseman vuoksi. Kun asiakirjoissa todisteltiin, että

valtion poikkeuksellisen tiukka ote talouselämästä muun muassa valtionyhtiöiden ja hintavalvonnan kautta häiritsee tervettä kilpailua, se saatettiin tulkita väitteeksi siitä, että Suomi ei ole markkinatalous, vaan lähempänä itäblokin sosialistisia valtioita. Siksi rutiininomaiset vertailut kehitykseen muissa Pohjoismaissa eivät merkinneet vain sitä, että Suomi jäljittelee sokeasti kehitystä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Geopoliittisista syistä Suomen oli koko sodanjälkeisen ajan tärkeää pysyä mukana siinä yhteiskunnallisessa kehityksessä, jota muissa Pohjoismaissa tapahtui. Oli täysin hyväksyttävää, että Suomessa on laaja ja vahva valtio ja julkinen sektori niin kauan kuin sama päti myös muihin Pohjoismaihin, mutta pysyttyminen suuremmassa valtiokeskeisyydessä senkin jälkeen, kun muut Pohjoismaat ja Euroopan valtiot alkoivat harjoittaa deregulaatiota, markkinoistamista ja yksityistämistä, olisi merkinnyt, että Suomen talous- ja yhteiskuntajärjestelmällä ei ole muuta viiteryhmää kuin sosialistiset maat. Halulla pysyä kansainvälisen yhteiskunnallis-taloudellisen kehityksen mukana oli siis myös ulkopolitiittinen motiivi. Kun Neuvostoliitto vielä oli vahva ja saattoi vaikuttaa myös Suomen sisäpolitiikkaan, Pohjoismaat olivat Suomelle tärkeä ja ulkopolitiittisesti vähemmän tulenarka viiteryhmä. Kun Neuvostoliitto alkoi heikentyä ja Gorbatschovin johtajaksi tultua uudistua myös poliittisesti, ei ollut enää yhtä tarpeellista perustella uudistuksia vastaavalla kehityksellä muissa Pohjoismaissa. Se, että OECD-maista ja Euroopan unionista tuli vähitellen ja varsinkin jäsenyysneuvotteluiden jo alettua muita Pohjoismaita tärkeämpiä esikuvia ja vertailukohtia, on ymmärrettävää tätä taustaa vasten. Viiteryhmä oli vaihtunut. Siten, toisin kuin usein oletetaan, suomalaiset eivät kopioineet ruotsalaisia sosiaalisia innovaatioita luovuuden puutteen vuoksi tai siksi, että he olisivat olleet tietämättömiä siitä, mitä muualla maailmassa tapahtuu. Nähdäkseni syynä oli pikemminkin se, että varsinkin Ruotsi tarjosi uudistuksille vahvan poliittisen perustelun niin sisä- kuin ulkopolitiikan näkökulmasta.

Kuten myös Raija Julkunen (2001) toteaa, yksi tärkeä tekijä siinä, että 1980-luvun lopussa jo periaatteiltaan luonnosteltu rakennemuutos saatettiin 1990-luvun kuluessa toteuttaa niinkin kattavasti, oli 1990-luvun alun syvä lama. Kun oli yleisesti tiedossa, että valtion talous on huonossa kunnossa ja velanottoa tulee kaikin tavoin supistaa, liikelaitostamista, yhtiöittämistä ja yksityistä-

mistä oli helpompi perustella. Liikelaitostaminen oli myös oiva keino kaunistella valtiollisia tunnuslukuja, kuten valtion budjetin osuutta bruttokansantuotteesta, sillä liikelaitoksiksi muuttuneet valtion virastot eivät enää kuulu valtion budjettiin. Lisäksi valtionyhtiöiden osakkeiden myynti oli keino keventää valtion velkataakkaa.

Vaikka muutosten vastustus jäi edellä käsitellyistä syistä vaatimattomaksi, se ei tarkoita, että kaikki olisi tapahtunut ilman erimielisyyksiä, protestia tai vastarintaa suuren yksimielisyyden vallitessa. Ensinnäkin on syytä korostaa, että diskurssit, joiden rajoissa muutoksista puhuttiin, itsessään sisältävät minkä tahansa asian osalta sekä ehdotettua tai toteutettua muutosta puolustavia että sitä vastustavia näkökantoja. Diskurssi on pelikenttä, jolla taistellaan, ei myönteinen tai kielteinen mielipide jostain asiasta, olkoonkin että pelikentän rajat voivat tehdä joidenkin näkökohtien esille tuomisen vaikeaksi ja toisten taas helpommaksi. Ei kuitenkaan voi sanoa, että muutoksen puolustajat saattoivat suvereenisti määrätä niistä diskursseista, joiden rajoissa kamppailua käytiin. Esimerkiksi Euroopan unioniin liittymisestä käytyä keskustelua dominoi pitkään diskurssi, jossa lähtökohtaisesti oletettiin sen vievän osan Suomen itsenäisyyttä (Alasuutari & Ruuska 1999). Tämä johtui siitä, että kun Suomen poliittinen johto ei ennen Neuvostoliiton romahdusta katsonut voivansa liittyä EU:hun, kielteistä kantaa perusteltiin Suomen halulla säilyttää päätöksenteko omissa käsissä. Vaikka asetelma sitten muuttui, vastustajat pitivät itsenäisyysteemaa kaiken aikaa esillä.

Joitakin viimeaikaisia muutoksia poliittisten puolueiden ja aatteiden kannatuksessa voi myös pitää protestin ilmauksina läpi vietyjä uudistuksia kohtaan. Esimerkiksi Suomen keskustan vaalivoitossa voi nähdä muun Suomen väestön halun puolustaa politiikkaa, jolla tuettaisiin maataloutta ja maaseudun kehittämistä valtiollisin keinoin. Toisaalta keskustan kannattajat ovat olleet huolissaan Suomen ulkopolitiikasta, jonka on tulkittu etäännyvän perinteisestä puolueettomuuspolitiikasta yhdentyvässä Euroopassa sekä puoluttavan EU:n liittovaltiokehitystä. Toisaalta Tony Halmeen saamaa suurta henkilökohtaista vaalivoittoa voi pitää protestina Suomen ulkomaalaispolitiikkaa kohtaan. Halmetta äänestäneet ilmeisesti näkevät globalisoituvassa Suomessa pakolaiset ja muun ulkomaalaisväestön uhkana omalle toimeentulolleen ja suomalaisuudelle, mitä se sitten

onkaan. Mitkään näistä näkökohdista eivät ole kuitenkaan olleet edellä käsiteltyjen diskurssien ulkopuolisia; kyse on vain siitä, että protestit harjoitettua politiikkaa kohtaan ovat jääneet vähemmistöön.

Lopuksi on syytä todeta, että vaikka Suomen yhteiskunnallisen uudistumisen käsikirjoitus ja sen käynnistäneet lainmuutokset tehtiin jo 1980-luvun puolivälissä, syytä siihen, miksi varsin suuri muutos voitiin niinkin helposti viedä läpi, ei voi läheskään tyhjentävästi löytää tutkimalla vain julkista keskustelua tai valtiollisia asiakirjoja. Perustelut lainmuutoksille kertovat kyllä osan premisseistä, joihin julkisesti vedottiin, ja sitä kautta väestön yleisemminkin jakamista arvoista. Aina voi kuitenkin myös kysyä, miksi juuri kyseisistä premisseistä tuli jaettu ja miksi poliittiset toimijat muutosprosessin eri vaiheissa seurasivat laadittua käsikirjoitusta. Kuten tässä artikkelissa on osoitettu, myöhemmin keskeisiksi osoittautuneet hallinnon ja lainsäädännön muutokset eivät alun perin olleet osa ainakaan yleisesti tiedossa olevaa suurta suunnitelmaa, vaan pikemminkin voi sanoa, että erillisistä muutoksista alulle lähtenyt vyöry nivoi ne myöhemmin yhteen. Joiltakin osin uusien periaatteiden toimivan julkisen hallinnon järjestelmän sisäinen logiikka johti lisä uudistuksiin ja käytäntöjen muuttamiseen. On myös muistettava, että tällainen edelleen jatkuva muutosprosessi on jatkuakseen kaikissa vaiheissaan edellyttänyt riittävää kannatusta taakseen; siksi sen salaisuutta ei voi ratkaista tutkimalla vain muutosten alkuvaihetta.

Tästä näkökulmasta varsinkin eri väestöryhmien ammatti-identiteettien muutosprosessi on keskeisessä asemassa, kun pyritään selittämään, miten 1980-luvun alkupuolella suunnittelutalouden puheavaruudelle haastajaksi tulleet kilpailua ja asiakkuutta korostavat puhetavat tulivat vähitellen hallitsevaan asemaan. Jos esimerkiksi ajatellaan koko julkista sektoria, sen palveluksessa oli Suomessa vuonna 1990 yli 700 000 ja edelleenkin yli 600 000 henkilöä. Se tarkoittaa, että uudenlaiset puhetavat ja käytännöt koskettivat suoraan tai perheyhteyden kautta merkittävästi

osaa Suomen viiden miljoonan väestöstä. Joillekin nämä muutokset tuntuivat esimerkiksi sitä kautta, että virastojen johtamisessa otettiin käyttöön tulosjohtamisen periaatteita tai että virkamiehet tulivat tutuiksi pakolliseksi tehdyn kilpailuttamisen kanssa kaikissa hankinnoissa. Voimakkaimmin lainmuutokset koskettivat henkilöitä, jotka olivat töissä liikelaitoksiksi muutetuissa ja sittemmin yhtiöitetyissä organisaatioissa. Kuntasektorin osalta tästä ei ole käytettävissä tilastotietoa, mutta kun valtionhallinnon virkamiehistön lukumäärä oli 213 000 vuonna 1985, se oli enää 122 000 vuonna 1996 (Tiihonen 2003). Muutosjärjestelyissä kymmenet tuhannet entiset virkamiehet jäivät eläkkeelle, työttömiksi, siirtyivät muihin töihin julkiselle tai yksityiselle sektorille, tai heidän entinen työpaikkansa muuttui liikelaitokseksi. Niistä ensimmäiset on jo yhtiöitetty ja myyty sijoittajille. Kun myös otetaan huomioon, että kilpailutalouteen siirtymiseen liittyneillä organisaatioiden ja käytäntöjen muutoksilla on ollut vaikutusta myös muihin ammattiryhmiin, vaikkapa maanviljelijöihin, joiden myös on ollut omaksuttava uudet rutiininomaiset ajatus- ja puhetavat, tuskin kukaan suomalainen on voinut jatkaa elämäänsä ennallaan. Kollektiivisen identiteetin rakentaminen on tässä sikäli avainasemassa, että kun tietty väestöryhmä on joutunut muuttamaan käytäntöjään ja kykenee perustelemaan oman paikkansa yhteiskunnassa uuden puheavaruuden puitteissa, sen jäsenet ovat pitkälti myös omakohtaisesti sisäistäneet uudet arvot.

Paradoksaalisesti voidaankin todeta, että Suomen poikkeuksellisen voimakas valtiokeskeisyys ja laaja julkinen sektori ovat yksi selitys sille, miksi muutoksesta tuli niin läpitunkeva ja kokonaisvaltainen. Myös julkisen sektorin supistaminen, joidenkin palvelujen yhtiöittäminen ja kilpailuttamisen periaatteiden opettaminen kansalaisille on tapahtunut Suomessa valtiokeskeisesti ja juuri siksi niin keskitetysti ja tehokkaasti. Jos valtio olisi ollut valmiiksi pienempi ja hallinto hajautetumpi, suurelta osin muutokset sen piirissä eivät heijastuisi koko yhteiskuntaan yhtä voimakkaasti.

## KIRJALLISUUS

- ALASUUTARI, PERTTI: Toinen tasavalta: Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino, 1996
- ALASUUTARI, PERTTI: Sosiaalisen todellisuuden konstruointi. S. 178–183. Teoksessa: Saksala, Elina (toim.): Muutoksen sosiologia. Yleisradio Oy, 1998
- ALASUUTARI, PERTTI: Social Theory and Human Reality. London: Sage, ilmestyy
- ALASUUTARI, PERTTI & RUUSKA, PETRI: Post-patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa. Tampere: Vastapaino, 1999
- BERGER, PETER & LUCKMANN, THOMAS: Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma. Helsinki: Gaudeamus, 1994
- BLOM, RAIMO: Yhteiskuntateoria ja valtio. Tampere: Vastapaino, 1982
- FOUCAULT, MICHEL: The Archeology of Knowledge. New York: Pantheon Books, 1972
- HE 135/1986. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1986
- HE 137/1986. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1986
- HE 148/1987. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1986
- HE 170/1982. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Teknologian kehittämiskeskuksesta. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1992
- HE 264/1992. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon keskushallinnon uudelleenjärjestämisestä sekä terveydenhuollon oikeusturvakeskusten perustamista koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1992
- HIRSCH, JOACHIM: Turvavaltio: ”Saksan malli”, sen kriisi ja uudet yhteiskunnalliset liikkeet. Tampere: Vastapaino, 1983
- HULKKO, KUSTAA & PÖYSÄ, JORMA: Vakaa markka: teot ja tarinat. Jyväskylä: Atena Kustannus, 1998
- JULKUNEN, RAIJA: Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001
- KM 1978: 22. Valtion keskushallintokomitean II osa-

- mietintö. Helsinki: Valtioneuvosto
- KM 1986: 12. Hallinnon hajauttaminen. Helsinki: Valtion painatuskeskus
- KM 1987: 4. Kilpailu- ja hintakomitean mietintö. Helsinki: Valtion painatuskeskus
- MÄKELÄ, KLAUS: Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. S. 42–61. Teoksessa: Mäkelä, Klaus (toim.): Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkin-ta. Helsinki: Gaudeamus, 1990
- MÄKELÄ, KLAUS & AL.: Alcohol, society, and the state: 1. A Comparative Study of Alcohol Control. Toronto: Addiction Research Foundation, 1981
- THE OECD REVIEW OF REGULATORY REVIEW IN FINLAND – a New Consensus for Change. OECD Publications. Paris 2003
- OECD ECONOMIC OUTLOOK, No. 71, June 2002
- PURASJOKI, MATTI: Säännöstely-Suomi matkalla toimiville markkinoille. Teoksessa: Kajoja, Jouko & al.: Tutkimus ja talouspolitiikka: kirjoituksia taloudellisesta kasvusta. VATT-julkaisuja 33. Helsinki: VATT, 2002
- PURASJOKI, MATTI: Kymmenen vuotta kieltoperiaatetta – kilpailuviraston näkökulma. Teoksessa: Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2002. Helsinki: Multipartint, 2003
- PURASJOKI, MATTI & JOKINEN, JUHANI: Kilpailupoliitiikan odotukset, saavutukset ja haasteet. Teoksessa: Arvanne-Potrykus, Heidi & al.: Asianajotoimisto Borenus & Kempainen 90 vuotta. Helsinki 2002
- ROOS, JEJA-PEKKA: Yhteiskunnan muutos ja arkielämä. Tiede & edistys 8 (1983): 3, 6–15
- TAINIO, RISTO: Suomen yrityssektorin rakenteellinen ja kulttuurinen muutos. Sitran hankkeeseen Sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys liittyvä käsikirjoitus, 2003
- TIIHONEN, SEPPO: Poliittisen hallinnan ja julkisen sektorin muutokset innovaatioiden kannalta. Sitran hankkeeseen Sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys liittyvä käsikirjoitus, 2003
- VÄYRYNEN, RAIMO: Globalisaatiokritiikki ja kansalaisliikkeet. Helsinki: Gaudeamus, 2001.

## ENGLISH SUMMARY

*Pertti Alasuutari: From planned economy to competition economy. How was the change ideologically possible? (Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?)*

From the mid-1980s onwards, many sectors of public administration in Finland began to move from resource governance to market governance. Since then, real markets or quasi-markets as well as competition legislation designed to make these markets work more efficiently, have assumed ever greater significance. This article attempts to explain why this largely neo-liberal

economic policy has not become a swearword in Finland (at least not a very nasty one), but the radical reforms have been allowed to go ahead without any major resistance. The empirical material consists of government documents produced in connection with the key legislative changes mentioned above. The examination draws on the methods of discourse analysis: the main focus is on the premises to which the authors appeal in their committee reports and in the preambles to the relevant bills.

The results show, first, that even though the changeover to a competition economy received its main

impetus from a report by the decentralisation committee, the motivations presented in that report were based on an entirely different set of values, namely those of democracy and citizen participation. It was clear enough that no-one was going to call into question the need for improved service standards in public administration, yet the changes were not justified in the proposal by referring to a model where public services would be upgraded according to customer demand. The critical intelligentsia of the 1980s were also quite critical of the state, and therefore it was difficult for them suddenly to stand up in defence of the state and state bureaucracy, even though their criticism was driven in part by the neo-liberal thinking made famous by the Reagan and Thatcher administrations. The reform of competition legislation, on the other hand, was defended by direct reference to the basic principles of capitalism. Even on the political left, confidence had waned in scientific planning and in the theory that the economic system of socialism was more just and more efficient than capitalism. In these circumstances there was never going to be much objection to the argument that healthy economic competition was a better way to organise the national economy than planned economy and state control. In the motivations for the changes, reference was also made to developments elsewhere in

the Nordic countries, for in the 1980s this was still an appropriate and acceptable reference group both in terms of domestic and foreign policy, but later on, especially since accession talks with the EU got under way, the OECD group and the European Union emerged as more relevant models and points of reference. All in all it can be said that the changes in public administration and legislation that later emerged as the most significant ones, were not in fact part of the initial grand scheme of things, but they became tied into that scheme as the snowball of separate changes began to roll. Another factor that goes some way towards explaining why the changes became so all-pervasive is the exceptionally high degree of state-centredness and the extensive public sector in Finland. The cutbacks in the public sector, the privatisation of some services and the popularisation of the principles of open competition have also been very much a state-led exercise in Finland, which is why it has been so heavily centralised and so efficient.

#### **KEY WORDS**

*Planned economy, competition economy, ideological change, neo-liberalism, Finland*