

erityispiirre on ollut ja on suuryritysvaltaisuus. Yhteiskuntatieteelliseen tietämykseen kuuluu ymmärtää kyseisen kehityksen taustoja ja alkujuuria sekä niiden kytkeytymistä sosiaalipolitiikkaan. UPM-Kymmene edeltäjäineen on aivan keskeinen tekijä suomalaisen teollisuusyhteiskunnan muovaajana ja kannattelijana. On harmillista, että Tuurin UPM-Kymmenen historia on paitsi vaikeasti seurattavaa kronikointia myös irrallaan rakennemuutosten suurista linjoista.

Teoksen upea kuvitus tekee oi-

keutta suurmiehille samalla, kun se kertoo suomalaisen kultakauden taiteilijoiden kiinteästä yhteydestä muotoutumassa olleeseen teollisuuteen. Eero Järnefelt on maalannut yhtiön miehistä vivahteikkaita muotokuvia ja Hugo Simberg on etsauksissaan kuvannut lähes runollisen herkästi tehtaiden arkea. Antti Tuuri jatkaa sanoilla Järnefeltin silveltimen jälkeä. Edustavampaa teosta suomalaisen suuryhtiön pr-käyttöön on vaikea kuvitella.

Pienyrittäjä Erkki Hakala monimutkaisine sosiaalis-taloudellisine

kytkentöineen on kuitenkin kiinnostavammin kuvattu kuin yksikään mies tässä kirjassa.

PIRKKO-LIISA RAUHALA

ANTTI TUURI
UPM-KYMMENE
METSÄN JÄTTILÄISEN SYNTY
KUVATOIM. VEIKKO KALLIO
HELSINKI: OTAVA, 1999
493 s.

KAI SIITÄ KOHTUUELLA SELVITTIIN?

Matti Heikkilän ja Merja Rastaan tutkimuksessa pyritään kuvaamaan, miten lama vaikutti kuntien sosiaalitoimeen. Tutkittavat kysymykset käsittelevät sitä, onko tehdyillä palvelujen supistustoimilla yhteys palvelujen kysynnän muutoksiin, oliko kysymyksessä notkahdus palvelujen määrässä ja kustannuksissa vai alhaisempaan palvelujen määrään ja kustannustasoon johtava käänne ja minkälaisella toimintapolitiikalla (lamastrategialla) vastattiin kiristyneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Kysymyksiin pyrittiin vastaamaan keräämällä aineistoa erilaisissa taloudellisissa asemassa oleesta kuudesta kunnasta (Eno, Imatra, Jyväskylä, Kiuruvesi, Piekämäen maalaiskunta, Tuusula). Tutkimus on osa Akatemian rahoittamaa 1990-luvun talouskriisi -tutkimusohjelmaa.

Tutkimus tuottaa mielenkiintoista tietoa laman vaikutuksista. Tutkijat päätyivät siihen, että palvelujen supistukset sosiaalitoimessa eivät olleet kovin dramaattisia. Tulosten mukaan kyseessä ei ollut notkahdus eikä käännekään. Pikemminkin tapahtui kustannusten kasvun tasaantuminen. Tosin kehitys oli eri kunnissa erilainen. Kehityksen tulkintaa kyllä hieman häiritsee se, että tiedot on kerätty vuosien 1989 ja 1996 väliseltä ajalta. Kuntataloudessa vuosi 1996 on luettavissa vielä laman vuosiin, joten täydellisempi kuva olisi muodostunut, jos vuodet 1997 ja 1998 olisi saatu mukaan.

Tutkijoiden mukaan kvantitatiivinen aineisto antaa palvelutuotannon sopeuttamisesta maltillisemmän kuvan kuin haastatteluilla kerätty kvantitatiivinen aineisto. Paikallisten toimijoiden käsityksistä muo-

dostuvassa kertomuksessa supistustoimia pidetään merkittävänä ja kuva muodostuu monivivahteisemmaksi kuin lukusarjoista muodostuva kuva. Voidaan kaikesti väittää, että yleisestä keskustelusta välittynyt kuva on enemmän kvalitatiivisen aineiston kuin kvantitatiivisen aineiston kaltainen. Laman vaikutuksia pidetään dramaattisina, mistä yhtenä osoituksena on vanhuspalveluista käyty keskustelu. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella vanhuspalveluja, mitä voi pitää näin jälkeensä katsottuna puutteena.

Tutkijat jopa toteavat, että sosiaalitoimi oli lamatilanteessa suojaus asemassa, koska sopeutus-toimia ei kohdistettu paljontaan sosiaalipalveluihin. Tälle väitteelle, joka sinänsä tuntuu oikealta, ei kuitenkaan esitetä pitäviä perusteita, sillä eri hallinnonalojen ja palvelu-

kokonaisuuksien kehityksen vertailua ei tutkimuksessa tehdä. Tässä olisi selvä jatkok tutkimuksen paikka. Mielenkiintoinen on tutkijoiden havainto, että sosiaalipalvelujen käyttömenoilla ei näyttänyt olevan juuri yhteyttä kysynnän eikä kunnan taloudellisen tilanteen muutoksiin.

Siihen, minkälainen kuva laman vaikutuksista syntyy, vaikuttaa varmaankin todellisten supistustoitien lisäksi myös se tapa, jolla supistukset tai kasvun taittaneet toimenpiteet tehtiin. Tämän tavan kuvaaminen on tutkimuksen mielenkiintoisinta antia. Tutkimuksen mukaan sopeutusprosessi on noudattanut yleisesti ottaen seuraavaa kaavaa: 1) havahduttaminen siihen, että menojen kasvu on ajautumassa umpikujaan, 2) realistisen tai jopa inhorealisen tilanneanalyysin ja ennusteen tekeminen, 3) kriisitietouden luominen luottamushenkilöstöön ja kunnan työntekijöihin, 4) radikaalin sopeuttamiseen tähtäävän toimenpideohjelman tuottaminen ja 5) leikkaus- ja sopeutusohjelman ajaminen poliittisesti nopeasti läpi.

Tutkijoiden mukaan sopeutusprosessissa poliittiset päättäjät jäivät taka-alalle. Talouden kasvun taittaminen havaittiin yleensä kunnan ylimmässä ja taloudesta vastaavassa johdossa. Tilanneanalyysin tekemisessä käytettiin monessa tapauksessa ulkopuolisia konsultteja, jotka olivat johdon kanssa tekemässä myös sopeutusohjelmia. Kriisitietouden levittämisen jälkeen valtuustot joutuivat tilanteeseen, jossa niillä ei ollut juuri mahdollisuuksia torjua sopeutusohjelmia. Myös muut poliittiset luottamuselimet, kuten lautakunnat, olivat sopeutusprosessin sivustakatsojia. Viranhaltijoille jäi siten ”likaisen työn” tekeminen eli sopeutusohjelman toteuttaminen.

Tämän sopeutusprosessin käsitely olisi saanut olla tutkimuksessa keskeisemmässä asemassa ja sen

taustoja ja merkitystä olisi voinut käsitellä laajemminkin. Tutkijoiden puolustukseksi on kyllä sanottava, etteivät he itselleen asettaneet tämänkaltaista tehtävää. Ehkä hallinnon tutkijoiden tulisi tässä kohdin jatkaa siitä, mihin sosiaalipolitiikan tutkijat päätyivät. Tutkimus synnyttää monia mielenkiintoisia kysymyksiä, joihin tulisi sekä tutkimuksen etsiä vastauksia että käydä niistä yleistä keskustelua. Tuon seuraavassa esille vain muutamia aihealueita.

Ensinnäkin on kysyttävä, mitä kuntien toimintaan vaikutti se, että lama tuli juuri samaan aikaan, kun valtion normiohjaus purettiin ja siirryttiin yleisiin valtionosuuksiin. Uusi valtionosuusjärjestelmä oli valtiolle entistä parempi instrumentti säädellä kunnallistaloutta, koska ei tarvinnut tehdä kuin valtionosuuksien loppusummaa vähentävä päätös. Valtionosuuden pienenemisen vaikutuksen kohdistaminen eri toimintoihin voitiin jättää kunkin kunnan tehtäväksi. Valtionosuus uudistusta on kyllä tutkittu siitä näkökulmasta, minkälaisia muutoksia valtionosuustuloissa tapahtui kuntien kesken. Sen sijaan valtionosuusuudistuksen ja siihen liittyneen normien purkamisen yhteiskunnallisia ja kuntien toimintapolitiikkoihin kohdistuvia vaikutuksia ei ole vielä selvitetty.

Tämän tutkimuksen perusteella – mitä tukevat käytännön havainnot – näyttää siltä, että kuntien poliittiset päättäjät eivät kyenneet tai halunneet ottaa valtiolta tullutta supistusten kohdistamistehtävää itselleen, vaan se annettiin virkakoneistolle. Tämä havainto tukee sitä päätöksentekoteorioihin perustuvaa näkemystä, että inkrementaalisesti toimiva poliittinen päätöksenteko ei toimi selkeitä muutoksia vaativissa tilanteissa. Palvelujen lisäämiseen tottuneilla luottamuselimillä ei ollut kykyä toimia palvelujen leikkauksista edellyttävässä tilanteessa.

Onkin kysyttävä, onko tässä yksi keskeinen taustatekijä siinä tämän hetken keskustelussa, jossa valitaan päätösvallan siirtymistä poliitikoilta viranhaltijoille, ja onko päätösvallan haikailu nyt sen seurausta, että jaettavaa kunnallistaloudessa näyttäisi taas jonkin verran olevan. Sen selvittäminen, millä tavoin toimintaympäristön muutokset ja muutokseen sopeutumisen tehtävät vaikuttavat poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen, olisi sinänsä tärkeä tutkimusaihe myös kunnallisen demokratian näkökulmasta.

Se havainto, että ulkopuoliset konsultit nousivat keskeiseen asemaan kriisitietouden levittämisessä ja sopeutusohjelmien tekemisessä, ei ole kunnallishallintoa mairitteleva. Kun supistuvan talouden tilanteessa pitää tehdä kuntalaisten palveluihin kohdistuvia ja useisiin intressiryhmiin eri tavoin vaikuttavia päätöksiä, ollaan tekemisissä kunnallispoliittisen ydinprosessin kanssa. Se, että tällaisissa tehtävissä annetaan konsulteille keskeinen rooli, osoittaa, että kunnallispoliittinen prosessi ei toiminut toivotulla tavalla. Kunnallispolitiikan puolustukseksi on tosin laskettava se, että vaikka sopeutusohjelmista tehtiin periaatepäätöksiä, niitä ei varsinaisissa päätöksentekotilanteissa sellaisenaan noudatettu.

Myös siitä, mitkä tekijät kunnissa ohjasivat talouden sopeuttamiseen tähtäävää päätöksentekoa ja käytännön toimenpiteitä, tulisi kerätä tutkimustietoa. Supistusten kohdistumista pyrittiin monissa kunnissa ohjaamaan priorisointikeskustelulla ja priorisointilistoja tekemällä. Yleisellä tasolla priorisoinnin vaikeus on todettu, mutta empiirisiä selvityksiä priorisoinnille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ei ole tehty.

Heikkilän ja Rastaan tutkimus johdattaa pohtimaan edellä olevia

kysymyksiä, vaikka ne eivät kuulu-
neetkaan heidän tutkimustehtäviin-
sä. Näinhän hyvän tutkimuksen tu-
leekin tehdä. Tutkijat olisivat voi-
neet kuitenkin käsitellä jollain tapaa
sitä peruskysymystä, miten kunnal-
lishallinto ylipäänsä selvisi lamasta.
On ainakin jonkinasteisia perusteita
väittää, että kunnallishallinnolla
oli sittenkin kykyä reagoida talou-
dellisen toimintaympäristön muu-
toksiin. Tätä väitettä tukee myös se,
että tutkimusten mukaan kunnallishal-
linto säilytti legitimeittinsä ja
jopa kasvatti sitä laman aikana.

Jos päätelmät kuntien reagointi-
kyvystä voitaisiin osoittaa todeksi,
samalla osoittautuisivat vääriksi kak-

si julkiseen hallintoon kohdistuvaa
perusväitettä. Ensiksi, kunnallishal-
linto osoitti sellaista joustavuutta ja
sopeutumiskykyä, jota ei byrokraat-
tisella hallinnolla uskottu olevan.
Toiseksi, ei kunnallishallintoon, eikä
myöskään muuhun julkiseen hallin-
toon, ollut rakentunut sellaista legi-

timateettia heikentävää jatkuvan
kasvun elementtiä, jota uusliberalis-
tit ja julkisen valinnan teoriaan us-
koneet ovat pitäneet julkisen hallin-
non ydinominaisuutena.

SAKARI MÖTTÖNEN

MATTI HEIKKILÄ & MERJA RASTAS
KYSYNTÄ, TARJONTA JA POLITIIKKA
LAMAN VAIKUTUKSIA KUNTIEN SOSIAALITOIMEEN
ANALYYSI KUUDESTA KUNNASTA
RAPORTTEJA 254
SAARIJÄRVI: STAKES, 2000
127 s.

”OIKEASTAAN AIKA HÄMMÄSTYTTÄVÄÄ” – TUPAKKATUTKIMUS KOHTEEN NÄKÖKULMASTA

”On oikeastaan aika hämmästyttä-
vää, miten keskeisesti ja vahvasti
varsin suppea joukko aktivisteja on
asioiden kehitykseen vaikuttanut”,
tiivistää Pekka Hakkarainen kirjas-
saan yhden havaintonsa niistä syistä,
jotka ovat johtaneet lyhyessä ajassa
siihen, että tupakka on menettänyt
maineensa, kuten Matti Piispa on
asian muotoillut.

Yhteiskunnallisista muutoksista
tulee ajatelleeksi usein samalla ta-
valla kuin Raamattu puhuu tuules-
ta, kukaan ei tiedä, mistä se tulee ja
minne menee. Oli suorastaan kiih-
dyttävää lukea arvio muutoksesta,
jonka on läheltä nähnyt ja jossa on
itse, kylläkin hyvin pieneltä osin,
ollut mukana toimijana. Keskeltä
pyörrettä näkee tietenkin asioita eri

tavalla kuin rannasta tarkkaan kat-
selemalla; voi olla, ettei siinä vili-
näissä kaikkea niin selvästi erota. Jo-
takin roinaa taas pyörii siinä lähellä,
eikä sitä rannalta ehkä näe.

”Terveysrintaman” muodostumi-
nen ja toiminta kuuluvat oman elä-
mäni ydinkokemuksiin, se on muo-
kannut ratkaisevasti tapaani ajatella
ja toimia. Merkittäköön tässä muis-
tiin yksi opetus. En enää ollenkaan
kestä ruikutusta siitä, kuinka ”meil-
lä” on ylivoimainen tehtävä edes-
sämme, kun voimavarat ovat niin
kehnot ja ”niillä” on miljoonansa ja
mahtavat koneistonsa. Hakkaraisen
raportoima muutos tapahtui, koska
terveysrintamalla oli hyvät, vetoavat
argumentit, tehokas strategia ja ky-
ky hankkia tärkeät liittolaiset. Li-

säksi se ymmärsi ja hyödynsi yhteis-
kunnallista ja kulttuurista ilmapii-
riä eikä hakannut päätään seinään.
Raha ei siinä tilanteessa ratkaise.
Mitä niillä on, mitä meillä ei, paitsi
Porschet, minulla oli tapana uhota.

Hakkarainen tiivistää terveysrin-
taman strategian tähän tapaan:

– Irtisanoudutaan vanhasta mor-
alistishenkisestä valituksesta.

– Harjoitetaan tupakan markki-
noinnin kansalaistarkkailua ja pai-
nostetaan viranomaisia panemaan
kieltonormeja täytäntöön.

– Käytetään hyväksi julkisuutta ja
tarjotaan sille aktiivisesti aineistoa.

– Edetään kansalaisten mielialoja
luotaillen. Esimerkiksi tupakoimatto-
muuden edellyttäminen työnhaki-
joilta ei kuulu tähän perinteeseen.