

KEITTIÖN KAUTTA POLITIIKKAAN: KONSULTTIVALTA

Hanna Kuusela ja Matti Ylönen:
*Konsulttidemokratia: miten valtiosta tehdään
tyhmä ja tehoton.* Helsinki: Gaudeamus 2013.

Hanna Kuuselan ja Matti Ylösen *Konsultti-demokratia* herätti ilmestyessään runsaasti keskustelua. Kirjan perusteeksi on, että valtio ja kunnat ovat ryhtyneet käyttämään konsultteja, joille on siirtynyt valtaa ja jotka myös nielevät veronmaksajien rahaa. Konsultit ovat tunkeutuneet demokratian alueelle ja syrjäyttäneet sekä virkamiestyötä että poliittista päätöksentekoa. Kirja osuu kiinnostavaan vallankäytön harmaaseen alueeseen, joka on kasvanut vähitellen varsinaisen politiikan teon katveessa. On kieltämättä aika jännittävää, että kirjava joukko sulavapuheisia nuoria bisnesleijonia sorvaa nykyisen yhteiskuntapolitiikan päälinjauksia keittiön kautta hallinnollisina ja teknisinä uudistuksina.

Mitä nämä konsultit oikein ovat? Christopher McKenna on kuvannut kirjassaan *World's Newest Profession*, kuinka ammattikunta alkoi kehittyä 1930-luvulla Yhdysvalloissa ja konsultit tulivat mukaan yritysten toimintaan merkittävästi 1950-luvulta lähtien. 1970-luvulta lähtien amerikkalaiset suuret konsulttitoimistot ovat levittäytyneet globaaleiksi ketjuiksi ja hakeneet itselleen tukevan aseman maailmantaloudessa. Ketjut ulottuvat myös Suomeen ja toimivat täällä monilla aloilla esimerkiksi kirjanpidossa, taloushallinnossa, viestinnässä, markkinoinnissa, lobbaamisessa, IT-asiantuntijoina, johtamis- ja bonusjärjestelmien rakentajina ja yritysten saneeraajina.

Yrityksissä konsulttien käyttö liittyi jälkiteollisten tuotantotapojen nousuun. Teolliset liukuhihnaan perustuvat tuotantolaitokset on organisoitu uudelleen joustavaksi asiakasläh- töiseksi tuotannoksi. Yritysten keskijohtoa on siivottu pois ja yritysten rakenne on verkostomainen. Valtaa käyttää korkein johto, toimitusjohtaja esikuntineen, ja tuotanto on hajautettu eri maihin lähelle tärkeimpiä markkinoita. Samalla yritykset ovat ulkoistaneet suuren osan perustoimintojaan kirjanpidosta ja taloushallinnosta viestintään ja mainontaan. Ulkoistamisen edut ovat selviä. Konsultit voi palkata ja erottaa joustavasti. Jos tulos ei miellytä, yritys voi aina etsiä uuden konsultin tuottamaan palveluita. Konsultit ovat yrityksissä usein myös likaisen työn tekijöitä, jotka tekevät taustatyön saneerauksissa ja tarvittaessa hoitavat irtisanomiset. Yrityksen eri toimintojen kannattavuus käydään läpi, ja konsultit tuottavat tarkkoja suosituksia siitä, mistä leikataan ja keitä erotetaan.

Vähitellen konsultit ovat sotkeutuneet myös valtioiden ja kuntien hallintaan. Tärkeänä pontimena on ollut yritysten esimerkki: mitä yritykset edellä, sitä kaikki muut perässä. Julkishallinnon uudistusten suuri linja on ollut 1980-luvulta lähtien yritysten toimintamallien matkiminen. Myös julkishallinnossa on yritetty karsia keskijohtoa ja siirretty joustaviksi mainostettuihin projektipohjaisiin organisaatioihin. Samalla konsulttien käyttö on lisääntynyt huimasti. Kansainvälisesti on puhuttu julkissektorille syntyneestä varjohallinnasta, harmaasta alueesta tai konsultokradiasta. Hyvä esimerkki on lobbaus EU:ssa, jota hoitavat

usein eri toimijoiden toimeksiantoina suuret Yhdysvalloista lähtöisin olevat konsulttitoimistot.

Kuuselan ja Ylösen kirja pureutuu tähän ilmiöön ja kuvaa hyvin suomalaista kehitystä: konsulttien nousua Suomessa julkissektorilla. Konsulttien toiminnasta ei ole käyty juurikaan julkista keskustelua, ja siksi *Konsulttidemokratia* on tervetullut avaus katveeseen jääneestä julkisen hallinnon alueesta. Kirjassa käydään läpi valtionhallinnon muutoksia ja konkreettisia hankkeita, joissa konsultteja on hyödynnetty. Kirja osoittaa esimerkkien avulla, kuinka konsulttien käyttö on usein kallista, tehotonta ja läpinäkyvätöntä.

Suomessa taustalla on virkamiehistön määrän lasku: ministeriöt ja kunnat käyttävät mielellään konsultteja, koska oma virkamiehistö ei riitä tehtävien suorittamiseen. Tästä syntyy kuitenkin kaikenlaisia ongelmia.

Konsultit laskuttavat palveluksistaan kiihittävästi, ja hankkeiden tulokset eivät useinkaan ole kehuttavia. Tehokas valvonta on vaikeaa, koska projekteja on paljon ja niissä on kyseessä usein erityisasiantuntemusta vaativa ala. Esimerkiksi IT-alan konsultointi on ongelmallista, koska valtiolla ja kunnilla ei ole aina omaa asiantuntemusta arvioimaan konsulttien työn tuloksia. Konsultit ovat myös tulosohjauksen ja sen mittareiden ammattilaisia. Usein mittareita on kuitenkin vaikea käyttää mielekkäästi ja niistä tulee lisäbyrokratiaa.

Kuusela ja Ylösen näyttävät myös, kuinka konsulttien ja virkamiesten välille syntyy haitallisen kiinteitä suhteita. Kilpailutusta kierretään ketjuttamalla ja pilkkomalla projekteja pienemmiksi niin, ettei niitä tarvitse kilpailuttaa tai kilpailutus on näennäistä niin, että tuttuja luottokonsultteja on etukäteen hyvin informoitu siitä, millaista hakemusta odotetaan.

Kuusela ja Ylösen näkevät konsultit vallankumouksellisina, jotka ovat ottaneet perinteisen kapinallisten paikan yhteiskunnassa. Tämä on hyvä huomio. Terminä ”vallankaappaus” kuvaa hyvin konsulttien toimintatapaa, joka on tarkkaan harkittua. Konsulttien am-

mattitaidon ytimessä on omien palvelujen myyminen, ja kriittinen tutkimus on jo pitkään korostanut, että konsulttien työssä esiintyminen on tärkeää. Konsulttien taustat voivat olla hyvin kirjavia, eikä mitään selkeitä pätevyysvaatimuksia ammattiin ole. Siksi on tärkeää, että konsulttien ammattikunta esittää itsensä pätevänä, koska sen työnä on tietää organisaatioita itseään paremmin, miten niitä pitäisi hoitaa. Eräässä suuressa konsulttiyrityksessä toiminut tuttu talutettiin ensimmäisenä työpäivänä huoneeseen, jossa odotti aasialainen vaatturi valmiina ottamaan mitat tummiin silkkipukuihin.

Konsulttien esikuvana on ollut McKinsey, suuri amerikkalainen konsulttiyhtiö, joka 1960-luvulla tuotteisti itsensä McKinsey Waysi luomalla konsulteilleen määrätietoisesti oman ammatti-identiteetin ja metodin. Toinen tärkeä esikuva on Harvardin yliopisto, joka on luonut konsulteille tapaustutkimuksiin perustuvat koulutusmallin. Usein konsultit hankkivat MBA-tutkinnon, joka pääsääntöisesti noudattaa Harvardin mallia.

Konsulttien palvelut ovat performansseja, jotka on tarkoitettu vakuuttamaan yleisö siitä, että juuri nämä palvelut ovat heille elintärkeitä. Tuotteet on pakattu selkeiksi paketeiksi, jotka myydään myyntimiestaidon (*salesmanship*) parhaita perinteitä kunnioittaen. Konsultit liikkuvat sujuvasti hyvin pukeutuneina ja esittävät asiantuntemuksensa kaavioina ja taulukoina.

Suomessakin käynyt Michael Porter on mainio esimerkki Harvardin tyylistä. Porter oli alun perin markkinatutkija, joka selvitteli moottorisahojen ja kestovaippon markkinointinäkymiä. 1990-luvulla presidentti Reagan pyysi hänet mukaan kilpailukykyä pohjineeseen komissioonsa ja Porter näki uuden markkinaraon. Yritysten kilpailukykyyn sijaan hän ryhtyi tuotteistamaan valtioiden kilpailukykyä. Konsulttina Porter on kulkenut maasta toiseen ja soveltanut ”timanttimaliaan” jo kymmenissä maissa hallitusten palkkaamana. Malli kartoittaa kunkin maan vahvuudet ja

heikkoudet, eli lähinnä listaa menestyvät ja vaikeuksissa olevat teollisuuden alat. Sitten Porter antaa toimintasuosituksia. Jokainen läpikäyty maa kartuttaa Porterin osaamista, ja ne lisätään hänen tietopankkiinsa. Uudet asiakkaat ostavat paketin, koska kaikki muutkin ovat sen tehneet ja kaikki haluavat kuulla mitä Harvardin maailmankuululla professorilla on sanottavana juuri heidän maastaan. Ongelma on tietenkin se, että suosituksia valtion kilpailukyvyyn parantamisesta on vaikea antaa ja on hyvin epäselvää, miten niitä voisi ainakaan markkinatalouden oloissa toteuttaa. Tämä on konsulttityön yleinen ongelma. Vakuuttavasti markkinoidut uudistukset lupaa usein liikaa ja niihin sisältyvät ongelmat ja epävarmuudet sivuutetaan, sillä myyntipuheissaan konsultit ovat aina osa ratkaisua.

Konsulttien toiminnassa näkyy usein myös vallankumouksista tuttu etujoukon ”me tiedämme paremmin” -mentaaliteetti. Kansalaiset, työntekijät ja muu pikkuväki ovat väärän tietoisuuden vallassa ja sen vuoksi sortuvat vastoin omaa etuaan muutosvastarintaan. Uudistuksissa on usein lähtökohtana, että ne on ajettava läpi vastustuksesta huolimatta. En ole vielä törmännyt organisaatiouudistukseen, jossa työntekijöiltä itseltään olisi kysytty, miten he haluavat organisaatiotaan kehittää. Usein ihmiset kokevat itsensä ulkopuolisiksi uudistuksissa, jotka tuodaan ylhäältä ja joissa ihmiset ovat uudistusten kohteita, eivät niinkään niiden tekijöitä.

Konsulttien ajamat organisaatiouudistukset lisäävät yleensä myös yksilöiden välistä kilpailua. Ne rakentavat tehostamisen ja tuolloksellisuuden nimissä yksilöllisiä mittareita, joissa jokainen yrittää pärjätä omilla ansioillaan. Uudistukset unohtavat kuitenkin helposti sen, että usein parasta tulosta tehdään yhteistyöllä ja yhteishengellä – jotka tuntuvat olevan katoavaa kansanperinnettä monissa julkissektorin nykyorganisaatioissa.

Hyvä esimerkki ovat nykyiset yliopistot. Niistä tehdään kansainvälisiä huippuyliopistoja, mutta samaan aikaan kukaan ei oikein

mieti, miksi suomalaisten pitää muuttua kansainvälisten huippuyliopistojen uraohjuksiksi. Tavoite kuulostaa tutulta: yrityksen ovat jo pitkään pyrkinneet globaaleiksi markkinajohdajiksi. Yliopistojen muuttaminen samalla logiikalla voi johtaa outoihin lopputuloksiin. Esimerkiksi englannista on tullut ykköskieli ja moni tieteentekijä on irronnut kotimaisesta yhteiskunnallisesta keskustelusta politiikasta puhumattakaan. Suomen kieli voi hyvinkin taantua reilun sadan vuoden takaiseen tilanteeseen kieleksi, jota käytetään kotioloissa, eikä sillä enää julkaista yhteiskunnallista analyysia tai muuta tutkimusta. Kansainvälisyys on tärkeää, mutta sen rinnalla olisi hyvä muistaa, että tieteen tehtävänä on ollut koko yhteiskunnan palvelu, ja sitä kautta se on ollut myös suomalaisen taluskasvun, demokratian ja kulttuurin tärkeä tekijä.

Konsulttidemokratian kautta piiryy kuva tämän hetken politiikasta, joka näyttää hämentävän neuvottomalta ja kyvyttömältä tekemään sitä, mitä sen pitäisi: päätöksiä ja uudistuksia. En muista merkittävää kotimaista poliittista uudistusta sitten EU- ja EMU-jäsenyyksien. Sen sijaan politiikkaa hallitsevat kysymykset valtion ja kuntien hallinnon organisoinnista ja palveluiden järjestämisestä – juuri ne kysymykset, jotka ovat konsulttien leipälaji. Äkkiä katsoen näyttäisi siltä, että konsultit ovat ottaneet tukevan paikan politiikan päiväjärjestyksessä.

Yksi syy voi olla yhteiskunnan rakenneuudistus. Puolueiden aatteelliset kompassineulat pyöriivät villisti, kun yhteiskunnan luokkarakenne ei oikein enää vastaa puoluekarttaa. Puolueet kalastavat poliittisessa keskustassa liikkuvia äänestäjiä ja yrittävät samalla olla menettämättä vanhoja kannattajiaan. Siksi politiikasta on tullut hahmotonta ja varovaista. Suomessa poliittisen kentän laidasta laitaan ulottuvat sateenkaarihallitukset ja nykyinen *six pack* vesittävät politiikan usein kompromisseiksi, joissa on vaikea nähdä selkeää linjaa. Ministereillä on ollut huomattavia vaikeuksia tehdä omia avauksia, kun halli-

tusohjelmat ovat nauhanneet tavoitteet kiinni ja monissa ministeriöissä toivotaan yli vaalikausien ulottuvaa suunnittelua. Viime vuosina politiikkaa on vielä alkanut hallita vapaasti liikkuvien pääomien aiheuttamien talouskriisien tuoma poliittinen voimattomuus.

Konsultit tuovat ideoita muutoksesta ja innovaatioista juuri tähän politiikan tyhjiöön. Konsultit ovat organisaatiouudistusten ammattilaisia. He rakentavat erilaisia uudistuksia, joiden odotetaan lisäävän tehokkuutta ja parantavan palveluja ja jotka ovat poliitikoille käteviä ja käyttökelpoisia. Ne lupaavat vain yhteistä hyvää, kehitystä ja tehokkuutta, eivätkä asetu kenenkään puolelle ketään vastaan. Kun yritykset ovat ulkoistaneet kirjanpitonsa, puolueet ovat ulkoistaneet suuren osan aatteellisesta työstään. Ministeriössä kuin ministeriössä asialistan kärjessä ovat rakenteelliset organisaatiouudistukset. Organisaatioita uudistetaan niin sosiaali- ja terveystaloudessa, koulutuksessa kuin armeijassa ja tihhallinnossakin. Näillä uudistuksilla täytetään politiikan agenda ja poliitikkojen aikataulut. Loputtomat prosessit ovat aatteettomia turvasatamia, joihin kaikki poliitikot voivat uida puhumaan otsa rypyssä asioiden parantamisesta, tehostamisesta ja järkevöittämisestä. Ongelma on tietenkin se, että politiikasta tulee hahmotonta massaa, jossa erilaiset aatteet tai puolueet eivät enää erotu. Kansalaisille kyse on myös siitä, että äänestäjä ei tiedä, mitä lipullaan saa.

Konsultit myös auttavat poliitikkoja tekemään ikäviä päätöksiä. Konsulttien leipätyötä on saneeraaminen ja kustannusten leikkaaminen, mikä sopii hyvin näköalattomalle poliitikalle, jota vaivaa krooninen rahapula. Suomessa on perinteisesti turvauduttu virkamiehistöön, kun pitää tehdä politiikkaa. Virkamiehistöhän teki meillä aikoinaan porvarillisen vallankumouksenkin. Konsultit ovat nykyajan virkamiehiä: näennäisesti puolueettomia järjen ääniä, joiden selän taakse voi paeta ikäviä päätöksiä. Ongelma on jälleen se, kuten myös Kuusela ja Ylönen painottavat, että politiikan valinnat peittyvät konsulttikielen alle. Meillä

ei tehdä poliittisia päätöksiä julkisen sektorin leikkaamisesta – sen sijaan lisäämme julkisen sektorin tuottavuutta, jota mitataan tarkoilla mittareilla.

Kokonaisuutena kirja on aiheensa näköinen – hyvässä ja joskus myös pahassa. Kirja on kirjoitettu vetävästi, se purettuu iskevästi ajankohtaiseen aiheeseen ja käy sitä läpi konkreettisten tapaustutkimusten kautta. Kuusela ja Ylönen ovat selvittäneet asioita perusteellisesti viidelläkymmenellä haastattelulla, ja he ovat haastatelleet kirjavaa joukkoa valtion virkamiehiä, konsultteja ja poliitikkoja.

Välillä kuitenkin tuntuu, että kirjan pääteema katoaa ja kokonaistulkinta ei täysin jäseny. Suomessa on noin 4000 konsulttiniemikkeellä toimivaa yritystä ja niiden toimialojen kirjo on laaja. Konsulttien nousu on monitahoinen ja sekava prosessi, ja välillä kirja tuntuu kurkottavan turhan moneen suuntaan ja niputtavan samalla hyvin monenlaisia asioita yhden teesin alle. Myös kokonaiskuvaa jää miettimään. Yksittäiset tapaustutkimukset erilaisista epäonnistuneista projekteista hallitsevat tulkintaa ehkä turhankin paljon. Kirjaa lukiessa huomaakin pohtivansa koko ajan, miten konsulttien nousu pitäisi ymmärtää, mitä se kertoo laajemmin yhteiskunnasta ja politiikasta, ja mikä ilmiön itsensä selittää.

Lisäksi kirja herättää kysymyksen konsulttivallankumouksen vaihtoehdosta. Kirjoittajien teesi on, että pelkurivaltion sijaan pitäisi luoda uusi rohkea valtio. Kirjoittajille se tarkoittaisi politiikan edustuksellisuuden ja esimerkiksi lakkautetun komitealaitoksen palauttamista. Kirjoittajat myös toivovat pelisääntöjä konsulteille ja selkeää säännöstöä heidän käytölleen. Nämä ovat hyviä ja järkeviä toiveita. Kirjan luettuaan jää kuitenkin miettimään, tekisikö komitealaitos tai konsulttien sääntely valtiosta nykyistä rohkeamman. Tuloksena saattaisi olla halvaantuneita komiteoita tai lisää kierrettäviä sääntöjä.

Konsultit ovat myös helppo maalitaulu – ehkä vähän turhankin helppo. Konsulttien suosiosta ei voi syyttää pelkästään heitä itseään.

He ovat tehneet sen, mitä kaikki kunnan valtakumoukselliset aikanaan: rakentaneet analyysin ja toimintasuositukset ja esittäneet ne napakasti niin, että ne on helppo ymmärtää ja ostaa.

Vaihtoehtoa miettiessä myös yhteiskuntatieteet voisivat pohtia omaa rooliaan. Konsulttien nousussa on kyse asiantuntemuksen politiikasta. 1960- ja 1970-luvuilla yhteiskuntatieteet, etunenässä sosiologia, olivat tärkeitä uusien ideoiden synnyttäjiä. Nyt ne ovat

selvästi menettäneet asemansa ja monissa tapauksissa juuri konsulteille. Jos yhteiskuntaa haluaa muuttaa, teoriakehittely, laajojen laadullisten aineistojen huolellinen analyysi ja journaliartikkeleiden hiominen ei riitä; on tehtävä diagnoosi ja laadittava konkreettiset suositukset siitä, mitä on tehtävä. Juuri sen konsultit ovat kehittäneet hyvin myyväksi taitteeksi viime vuosikymmeninä.

— ANU KANTOLA