

Hallintouudistusten epäonnistumiset - syyt ja seuraukset

Markku Temmes

ABSTRACT

The Failures of the Administrative Reforms

The purpose of the article is to emphasize an evaluative view in which the recognising and learning of the successes and failures of the administrative reforms have a remarkable role. The theoretical framework, which can be used to study the failures of the administrative reforms can be formed on three alternative argumentations. Firstly, the traditional political theory prefers to follow pessimistic and rhetoric view introduced by Brunsson and Olsen. Secondly, in the main stream of the administrative theory have adopted the middle of the road conclusions introduced by Bouckaert and Pollitt, who see successes and "trade-offs, contradictions, limits and other sources for failure among the administrative reforms. Thirdly, Corkery et al. have analysed the institutionalisation of the administrative reforms unit, which they call a lead agency and which have a remarkable role in national level administrative reform activities. The failures in the Finnish reform policies at the 1990's have been described by three examples, which are the case of the management boards in the agencies, the case of management by results in civil service training and data processing investments and case of the regional administration.

Keywords: administrative reforms, failures, lead agency

1. TUTKIMUSTEHTÄVÄSTÄ

Tarkoitukseni on nostaa hallintotieteellisen keskustelun piiriin hallintouudistusten epäonnistumiset. Tätä aihepiiriä on nimenomaisesti käsitelty yllättävän vähän hallintotieteellisessä kirjallisuudessa. Niinpä pohdinnat hallintouudis-

tusten tutkimuksen viitekehyksestä joudutaan aloittamaan hallintotieteellisen tarkastelun lähtökohdista kuten hallinnon ja politiikan suhteesta sekä managerialismin ja perinteisempien julkishallinnon johtamiskäsitysten eroista ja yhtäläisyyksistä. Myös kunkin yhteiskunnan kehitysvaihe ja siihen liittyen tuon yhteiskunnan hallintokoneiston kehitysvaihe vaikuttavat viitekehykseen.

Kattavaa viitekehystä tuskin voidaankaan saada aikaan, vaan joudutaan tyytymään tiettyä näkökulmaa ja yhteiskunnan tiettyä kehitysvaihetta perustanaan käyttävään viitekehykseen. Nämä valinnat on seuraavassa tehty korostaen perinteisten julkishallinnon johtamiskäsitysten kuten hallintolegalismin ja byrokraattisen hierarkian vastakohtaisuutta verrattuna 1980- ja 1990-luvuilla Anglosaksiin ja Länsi-Euroopan maihin levinneeseen NPM-doktriinin mukaiseen managerialiseen johtamiskäsitykseen. Tämä merkitsee myös sitä, että tarkastelun kohteena ovat yhteiskunnat, jotka ovat läpikäyneet tai ovat ajautumassa ns. hyvinvointivaltion kriisiin, joka on problematisoinut useimpien laajan hyvinvointivaltiolle ominaisen julkisen sektorin rakentaneiden maiden poliittista ja taloudellista kehitystä viime vuosikymmeninä.

Kun kattavaan viitekehykseen ei käytössä olevan kirjallisuuden ja tutkimusaineiston avulla ole mahdollista edetä, tässä artikkelissa pyritään kartoittamaan alustavasti hallintouudistusten tutkimuksen viitekehyksen elementtejä ja kolmen keisin avulla tarkastelemaan hallintouudistusten epäonnistumisten yhteydessä esille nousevia kysymyksenasetteluja. Hallintouudistusten epäonnistumisten tutkimuksen kehittäminen näyttäisi olevan mahdollista kehittämällä hallinnon arviointijärjestelmiä ja poliittis-hallinnollista kulttuuria siten, että hallintouudistusten epäonnistumiset voitaisiin analysoida ja niistä saadut kokemukset hyödyntää vastaisessa päätöksenteossa.

2. MITÄ OVAT HALLINTOUUDISTUKSET?

Onnistuminen ja epäonnistuminen ovat yhteiskuntateorian ja yhteiskunnallisten uudistusten yhteydessä yleensä suhteellisia kysymyksiä. Kohtaamme siis väistämättä määrittelyvaikeuksia, jos haluamme tiedostaa ja analysoida epäonnistuneiden hallintouudistusten ilmiötä. Jo hallintouudistuksen määrittely on vaikea tehtävä. Analyysin vaikeuksista huolimatta hallintouudistusten onnistumisen syihin ja seurauksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota kuin hallintotieteellinen ja hallintouudistuksia valmistelevien ja toteuttavien asiantuntijoiden yhteisö, hallinnon uudistajat normaalisti tekevät. Kuvaavaa on, että onnistuneiden uudistusten "benchmarking" on muodostunut osaksi hallinnon kehittämisen rutinia, mutta epäonnistumista ei juuri puhuta. Erityisesti epäonnistumisten logiikkaa ja syitä kannattaa analysoida, sillä epäonnistumista voi oppia.

Mitä ovat hallintouudistukset? Määrittelyn pohjaksi voidaan ottaa hallintokoneiston rakenteiden ja järjestelmien käyttökelpoisuuden ja nykyaikaisuuden takaamiseen liittyvä tarve tulla ajoittain uudelleen arvioiduiksi ja olla näiden arvioiden perusteella tehtyjen muutosten kohteena. Tietenkin voidaan kysyä, miten hallintokoneiston käyttökelpoisuus ja nykyaikaisuus määritellään ja minkälaisien uudistustarpeiden ja intressien pohjalta uudistukset valmistellaan. Yleisen määrittelyn lisäksi tarvitaan tarkempaa analyysia hallintouudistusten rajaamiseksi. Ensiksikin on otettava huomioon, että valtaosa hallintouudistuksista on sektori- tai organisaatiokohtaisia, jolloin niiden yleinen merkitys koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän kannalta on vähäisempi. Hallintouudistuksille kuten hallinnolle yleensäkin on ominaista syvä hierarkia. Hallintouudistusten rajaukseen vaikuttaa myös niiden funktionaalinen tarkastelu. Nykyaikaiset, manageriaalisia seikkoja painottavat hallintouudistukset liittyvät nekin perinteiseen resurssihallintokäsitteeseen, joka korostaa hallinnon tehtävää varsinaisen substanssitoiminnan tukiorganisaationa. Näin päädymme tässä artikkelissa rajaukseen, jossa rajaudutaan koko hallintokoneiston hallinnon ylläpito- ja tukitehtäviä koskeviin makrotasoihin hallintouudistuksiin. Ylläpito- ja tukitehtävät sisältävät tällöin hallinnon rakenteet sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelmät.

On selvää, että hallintouudistusten valmiste-

luun ja toteutukseen liittyy runsaasti arvovalintoja ja valinnan ongelmia, jotka johtuvat hallintokoneiston roolista yhteiskuntapolitiikan valmistelu- ja toteutusorganisaationa. Poliitiikan ja hallinnon rajapinta kulkee läpi hallinnon ja tuo mukanaan jännitteitä, joita ei julkisen hallinnon ulkopuolella tunneta. Poliittinen peli ja poliittiset muutokset vaikeuttavat organisaatioiden strategiatyötä ja johtamista (kts. Pekonen, 1995). Silti hallintouudistukset seuraavat uudelleenorganisoinnin yleisiä teknokraattisia lainalaisuuksia, jotka siten määrittelevät myös onnistuneiden hallintouudistusten reunaehdoja.

Toinen hallintouudistusten analysointia vaikeuttava tekijä on niiden yhteiskuntapolitiittinen yleisluonne, joka liittyy ne vallitsevaan yhteiskunnan kehittämisen filosofiaan. Hood ja Jackson käyttävät tätä metaforaa kuvaamaan saksalaisen kameralismin hallinnon kehitystä ohjaavaa vaikutusta. He nostavat ns. New Public Management -doktriinin (NPM) tällaiseksi hallinnon kehityksen filosofiaksi, yläkäsitteeksi, joka ohjaa varsinaisia professionaalaisia doktriineja (Hood ja Jackson, 1991). NPM onkin 1980- ja 90-luvuilla muodostunut hallintopoliittisen keskustelun tärkeimmäksi vedenjakajaksi, vaikka se on liiankin yksipuolisesti anglosaksinen käsitys viime vuosikymmenien hallinnon kehityksen vallavirroista. Tätä näkökulmaa ei kuitenkaan Suomen tapauksessa voida sivuuttaa, koska NPM-tyyppiset uudistukset ovat 1990-luvulla olennaisesti muuttaneet hallintomme rakenteita ja järjestelmiä ja samalla käsityksiä hallintouudistuksista (kts. tarkemmin Temmes ja Kiviniemi, 1997, ss. 20-21, Lähdesmäki, 1999 ja Naschold, 1995).

Ehkä merkittävin hallintouudistusten reunaehdoista on ajan vaikutusten huomioon ottaminen. Julkisten organisaatioiden toimintaympäristöstä puuttuvat lähes täysin mekanismit, jotka automaattisesti laukaisevat organisaatioiden rakenteiden ja järjestelmien muutoksen. Yksityinen yritys näkee taloudellisen tuloksensa kehityksen perusteella asemansa toimintaympäristössään ja saa tätä kautta nopeasti ja riidattomasti tiedon muutostarpeistaan. Julkisen organisaation kuten ministeriön tai viraston kehityskaari on toisenlainen. Taloudelliset muutosindikaattorit vaikuttavat valtionalouden tai julkisen talouden makrotasolla ja niistä on vaikea välittömästi johtaa yksittäisen organisaatioyksikön muutostarpeita. Vasta NPM-tyyppinen uudistuspolitiikka markkinaistamisen, ulkoistamisen, yhtiöittämisen, kustannusajattelun

ja julkisen laskentatoimen kehityksen muodossa on luonut julkisten organisaatioiden johdon käyttöön indikaattoreita, jotka informoivat mahdollisista hallintouudistusten tarpeista taloudellisiin perusteisiin.

Hallintouudistukset jakautuvat kehittyneissä julkisissa hallintokoneistoissa lähtökohdiltaan makrotasoihin koko hallintokoneistoa koskeviin ja toisaalta hallinnonala- tai virastokohtaisiin uudistuksiin, joissa toimintakenttä on suppeampi. Hallintomme perinteinen käytäntö oli valmistella merkittävimmät hallintouudistukset valtion komitealaitoksen kautta. 1990-luvulla tämä käytäntö on korvautunut joustavammilla työryhmä- ja selvitysmiesratkaisulla (kts. tarkemmin Temmes, 2001).

NPM-tyyppisen uudistuspolitiikan seurauksena hallinnonalojen ja virastojen toiminnallinen ja taloudellinen vastuu on Suomessa kuten muissakin kehittyneissä hyvinvointivaltioissa hajaantunut siten, että vastuu valtaosasta hallintouudistuksia kuuluu hallinnonaloille ja virastoille itselleen. Makrotasoiset, koko hallintokoneistoa koskevat uudistukset ovat siten lukumääräisesti vähemmistönä, mutta silti niiden suuntaa-antava ja periaatteellinen merkitys hallintokoneiston kehitykselle on saattanut jopa kasvaa.

Kysymys hallintouudistusten onnistumisista ja epäonnistumisista onkin muuttunut NPM-kaudella siten, että makrotasoiset hallintouudistukset ovat eri asemassa kuin hallinnonalojen ja virastojen syntyneessä hajautetussa mallissa rajatut hallintouudistukset. Ne käyvät edelleen läpi perusteellisen poliittisen valmistelun ja ovat siten poliittisten ja hallinnollisten näkökohtien yhteensovittamisen tuotteita.

Mikrotasoisemmat hallintouudistukset sen sijaan ovat siirtymässä vaikutteiltaan yhä enemmän teknokratian piiriin, jolloin manageriaaliset näkökohdat ratkaisevat uudistusten suunnan. Niiden valmistelusta vastaavat organisaatiot itse ja niiden ympärille on nopeasti kehittynyt konsultti-ym. asiantuntijaorganisaatioiden verkosto, joka on erikoistunut julkishallinnon kehittämiseen. Poliittisen ohjauksen ja näiden asiantuntijaverkostojen välillä on ajoittain jännitteitä. Näiden "ruohonjuuritason" hallintouudistusten onnistuminen ja epäonnistuminen voidaankin arvioida ensisijaisesti teknokraattisten ja erityisesti managerististen kriteerien perusteella, vaikka ainakin kunnissa myös poliittiset näkökohdat ovat mukana vaikuttamassa. Yhä enemmän on myös

kysymys liikkeenjohdollisesta osaamisesta, jota sovelletaan julkishallinnon erityisoihin. Tällöin liikkeenjohdollinen osaaminen on pääosin kyseisen alan esimerkiksi palvelualan erityisosaamista.

Makrotasoisien hallintouudistusten valmistelu on useimmissa kehittyneissä maissa keskitetty jonkin ministeriön johtamana keskushallinnon tehtäviin. Ministeriötasolla valmistellaan hallintouudistuspolitiikkaa ja usein kyseisen ministeriön käytettävissä on vielä konsultti- ja/tai koulutusyksikkö, jonka avulla ministeriö voi suunnata ja tukea hallintouudistusten toimeenpanoa. Näillä ns. hallinnon kehittämyksiköillä (vrt. Corkery et al, 1998 käyttämä käsite lead agency, joka kuvaa hallinnon kehittämisen johto-organisaatiota kansallisvaltiossa) on merkitystä myös valitsevan hallintokulttuurin uudistamisessa, sillä virkamieskoulutuksen ja virastojen asiantuntija-konsultoinnin sisällöt muuttavat vähitellen valitsevaa hallintokulttuurista käsitystä hyvästä hallinnosta. Virkamieskoulutus omaa siten eräänlaisen keihään kärjen roolin hallintokulttuurin uudistamisessa. Näiden institutionaalisten taustojen perusteella makrotasoisien hallintouudistusten onnistumiset ja epäonnistumiset liittyvätkin näiden keskitettyjen hallinnon kehittämisorganisaatioiden toimintaedellytyksiin ja osaamisen tasoon.

Myös hallinnon kehittämyksiköiden asema ja toimivaltasuhteet ovat siten merkittäviä hallintouudistusten onnistumisen ennakoedellytyksiä. Hallinnon kehittämisestä vastaavien organisaatioiden asema ei ole samalla tavalla itsestään selvä kuin esimerkiksi sektoreista vastaavien ministeriöiden, vaan nämä tehtävät voivat kuulua useiden eri ministeriöiden toimialaan. Yleisiä ratkaisuja ovat sijoittaminen valtiovarainministeriöön, erityiseen hallinto- ja virkamiesministeriöön tai pääministerin kansliaan. Myös ratkaisut, joissa hallinnon kehittämisen johto on hajautettu useaan ministeriöön ovat yleisiä.

Hallinnon kehittämisestä vastaavan virkamiesjohdon suhde poliittiseen ohjaukseen on usein myös hallinnon kehittämistä vaikeuttava ongelma. Pääministerin kanslia antaa periaatteessa parhaat mahdollisuudet hyvään yhteistyöhön poliittisen johdon ja hallinnon kehittämisen välillä. Muissa tapauksissa tarvitaan yleensä ministerityöryhmiä ohjauksuhteiden tehostamiseksi. Suomen hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta on tyypillinen esimerkki tällaisista järjestelyistä.

3. MITÄ TARKOITETAAN HALLINTOUUDISTUSTEN EPÄONNISTUMISILLA?

Koska hallintouudistukset ovat varsin erilaisia, ne voivat myös epäonnistua hyvin monella tavalla. Hallintouudistukset voivat epäonnistua jo ideointi- ja valmisteluvaiheessa, mutta myös toteutusvaiheessa. Makrotason valtakunnalliset uudistukset ovat oma ryhmänsä, joiden ympärillä käyty keskustelu useimmiten liittyy poliittisiin tavoitteiden asetteluihin. Silti makrotason hallintouudistuksetkin voivat epäonnistua myös toteutukseltaan. Sen sijaan paljon monilukuisemmat mikrotason organisaatiokohtaiset hallintouudistukset epäonnistuvat yleensä teknokraattisesti siten, että kyseisen organisaation edustajat tai asiakkaat tai muut sidosryhmät eivät voi olla tyytyväisiä tulokseen. Käsitukset epäonnistumisesta vaihtelevat sekä makro- että mikrotasolla eri aktorien kesken, joten yhtenäistä kuvaa epäonnistumisesta ja sen sysiä on vaikea saada. Myös pitkä aikajänne, joka on ominaista jo hallintouudistusten toteutusprosesseille ja erityisesti uudistusten vaikutusten havaitsemisessa vaikeuttaa hallintouudistusten epäonnistumisten analysointia.

On selvää, että vain riittävän perusteellinen arviointitutkimus voi todentaa hallintouudistusten epäonnistumisia. Vaikka jäljempänä olevista keiseistä on tehty arvioiteja, artikkelin keisien valinnassa ja tulkinnessa on turvaututtu yksinkertaistukseen, jossa epäonnistuneeksi hallintouudistukseksi on katsottu ne tapaukset, joissa hallintouudistuksen valmistellut kehittämissyöksikkö on itse päätenyt esittämään korjaavia uudistuksia epäonnistuneen uudistuksen korvaamiseksi.

Arviointi on toimenpiteiden vaikutusten mittaamista. Poliitiikka on puolestaan valtapeliä, jossa eri aktorit tavoittelevat valta-asemia ja omien tavoitteidensa läpisaamista (vrt Pekonen, 1995). Tässä toimintaympäristössä NPM- tyyppinen ohjausjärjestelmien kehitys suosii arvioiteja poliittisten saavutusten sijasta. Hallintouudistusten logiikka ja niiden käynnistämisen perustelut voidaan luonnollisesti alistaa joko NPM- tyyppisen manageristisen arvioinnin kohteeksi tai nähdä vain eräänä poliittisen pelin saavutuksena.

Hallintouudistuksilla osana yhteiskunnan omaksumaa hallintopoliitiikkaa voi olla myös omia lähtökohtiaan. Ne perustuvat poliittis-hallinnollisen järjestelmän luonteeseen kaikkien poliit-

tisten aktorien yhteisenä toimintaympäristönä. Toisaalta hallintouudistukset seuraavat omia lainalaisuuksiaan kuten kansainvälisiä hallintopoliittisia trendejä, ns. välttämättömien uudistusten logiikkaa ja tasapainoisen kehityksen logiikkaa. Yhdessä nämä kolme viimeksi mainittua ovat osa hallintouudistusten hallintotieteellistä viitekehystä, jonka avulla voidaan hahmottaa hallintouudistusten erityisluonne.

Näin päädymme pohtiessamme hallintouudistusten onnistuneisuuden kriteerejä erilaisiin lähestymistaparyhmiin. Ensimmäinen ryhmä ovat manageristiset kriteerit, toisena ryhmänä tulevat poliittiset kriteerit ja kolmantena ryhmän hallintouudistuksille ominaiset hallintoteoreettiset kriteerit.

Hallintouudistusten onnistuneisuutta voidaan siis arvioida usealla eri tavalla. Kysymyksen tulevat:

Manageristiset kriteerit:

- arviointinäkökulma

Poliittiset kriteerit:

- aktorinäkökulma

Hallintoteoreettiset kriteerit:

- hallinnon kehittämisdoktriinien näkökulma
- välttämättömien uudistusten näkökulma, ja
- tasapainoisen kehityksen näkökulma.

Arviointinäkökulma perustuu NPM-tyyppisen kehittämissotteen keinovalikoimaan. Jo hallintouudistusten suunnitteluvaiheessa tulisi varautua niiden arviointiin. Myös uudistusten vaikutuksia selvittävät ennakoarvioinnit voivat tulla kysymykseen. Uudistusten tavoitteita ja prosessuaalista onnistuneisuutta analyoivien arviointikriteerien avulla voidaan selvittää missä määrin hallintouudistukset ovat toteutuneet aiotulla tavalla ja missä määrin ne ovat aikaan saaneet aiottuja vaikutuksia. Arviointinäkökulman heikkoutena on sen haavoittuvuus monitahoisten vaikutusten objektiivisessa arvioinnissa. On mahdollista, että liian rutiininomainen ja varovainen arviointi ei kykene pureutumaan kaikkiin hallintouudistusten vaikutuksiin ja erityisesti ns. off goals - vaikutuksiin, joita ei etukäteissuunnittelussa ole osattu ottaa huomioon. Erityisesti ministeriöiden sinälään tärkeä rooli arviointien tilaajina ja käyttäjinä on vaikea. Epämieluisat arviointitulokset voidaan

kokea poliittiseksi ongelmiksi ja ministeriön johdettava virkamiehistö voi kokea huonon arviointituloksen kyseenalaistavan heidän päätöksistään ja valmisteluun.

Hallinnon kehittämisdoktriinien näkökulma on asetettu yleisempi näkökulma, jossa hallintouudistusten vaikutuksia verrataan paitsi nimenomaisesti spesifin hallintouudistuksen tavoitteisiin myös yleisemmin uudistusten taustalla olevan kehittämisdoktriinin asettamiin vaatimuksiin. Hoodin ja Jacksonin käyttämä käsite uudistusfilosofia lienee hiukan mahtipontinen normaalitilanteissa (Hood ja Jackson, 1991, ss. 3-15). Tämä näkökulma tulee korostetusti esille kun hallinnon kehittämisdoktriini on olennaisesti uudistumassa. NPM - doktriini managerialistisine piirteineen on tästä ajankohtainen esimerkki. Hallintouudistuksen onnistuneisuuden mittariksi ei siis NPM-doktriinin puitteissa riitä, että yksittäinen uudistus saavuttaa sille esimerkiksi markkinaistamisen osalta asetetut tavoitteet, vaan uudistuksen on muutoinkin sovellettava doktriinin puitteisiin ja tuettava doktriinin viitoittamaa kehitystä (kts. tarkemmin Bouckaert ja Pollitt, 2000). Ns. managerismin logiikka kuvaa hyvin tätä vaatimusta. Johtamisjärjestelmän uudistuksen tulee palvella siis johtamisen kehittämisen tavoitteiden ohella myös laajemmin sitä yleistä logiikkaa jota tavoiteltu doktriini edustaa.

Aktorinäkökulma on varmaankin yleisimmin sovellettu hallintouudistusten onnistuneisuuden näkökulma. Uudistusten onnistuneisuutta pyritään tarkastelemaan kunkin intressiryhmän aktorien näkökulmasta. Tämä monitahoarvioinnin näkökulmaa mukaileva lähestymistapa on ominainen yhteiskuntapolitiikan onnistuneisuuden poliittisille arvioinneille. Hallintouudistusten arvioinnin yhteydessä joudutaan kuitenkin kysymään eikä usein kapea aktorinäkökulma ja siihen liittyvä korostunut puoluepoliittisuus vaaranna hallintouudistuksille asetettavan objektiivisuuden vaatimuksen. Hallintokoneistohan on viimekädessä poliittis-hallinnollisen järjestelmän yhteinen pelikenttä ja toimintaympäristö, jonka kehittämisen tulisi olla pitkäjännitteistä ja perustua mikäli mahdollista eri aktorien kuten poliittisten puolueiden konsensukseen. Kieltämättä tämän suuntaiset ajatukset voivat kuulostaa politiikan tutkimuksen näkökulmasta teknokratialta ja johtaa virkamiesvallan korostumiseen. Kysymyksessä voisi kuitenkin olla myös poliittisen kulttuurin yhteisistä pelisäännöistä, joissa huomioitaisiin hallintouu-

distusten erityisluonne.

Poliittisia virkanimityksiä koskeva poliittisen kulttuurin kehitys 1960- ja 1970-luvuilta nykyiseen pidätyväiseen toimintatapaan, saattaisi olla esimerkki siitä, miten myös hallintouudistuksia koskeva poliittinen kulttuuri voisi kehittyä.

Välttämättömien uudistusten näkökulma liittyy hallintokoneiston rooliin kansakunnan jatkuvuutta edustavana instituutiona. Tämän sinällään tärkeän roolin varjopuolena voi olla välttämättömienkin hallintouudistusten lykkäytyminen. Syynä ovat taloudellisten indikaattorien puuttuminen, johon jo edellä viitattiin. Syynä voi olla myös uudistusten vaikeutuminen riittävän konsensuksen puuttuessa, jolloin uudistukset voivat lykkäytyä jopa vuosikymmeniä. Koska hallintouudistusten onnistuneisuus on aina jossain määrin suhteellista, uudistusten viivästymisen yhteydessä on mahdollista puhua vain olennaisista viiveistä, useimmiten on puhe vuosikymmenistä. Tällöin epäonnistuminen onkin toimintaympäristön muutoksen jo pitkään edellyttämän hallintouudistuksen viivästymisen joko poliittisten riitojen tai puutteelliseen tiedostamiseen liittyvistä syistä. Loppujen lopuksi nykyaikaisessa yhteiskunnassa, jossa uudistusten tekeminen ilmeisesti kaiken aikaa vaikeutuu yhteiskunnan monimutkaistuuessa ja eri intressitahojen pystyessä tarvittaessa jarruttamaan uudistuksia, merkittävin epäonnistumisen muoto onkin välttämättömien uudistusten torjuminen ja kohtuuton lykkääminen.

Tasapainoisen kehittämisen näkökulmaa voisi pitää eräänlaisena hallintoteoreettisten kriteerien soveltamisen yhteenvedona, mutta siihen sisältyy myös oma erityinen tapansa tiedostaa hallintouudistusten onnistuneisuutta. Hallintouudistusten vaikutuksia arvioitaessa joudutaankin tasapainottelemaan kaikkien edellä mainittujen näkökulmien välillä. Kysymys on kuitenkin myös hallinnon kehittämisen sisäisestä tasapainosta. NPM-tyyppisen managerismin tämän päivän ilmeisestä doktrinäärisestä asemasta huolimatta myös julkiselle hallintokoneistolle ominaiset muut kehittämisen osaamisalueet on otettava tasapainoisesti huomioon. Tästä klassisena esimerkkinä voidaan pitää managerismin ja hallinto-oikeudellisen näkökulman yhteensovittamista. NPM-tyyppisen managerismin voittokulku on tai sen olisi pitänyt vaikuttaa näiden kahden doktriinin väliseen tasapainoon, mutta tasapainon saavuttaminen näyttää olevan Suomessa vaikeaa. Hallintojuristit eivät ole riittävästi paneutuneet

mm. tulosohjausjärjestelmän juridisiin ongelmiin. Samoin oikeudellinen ns. vesijättömaa, jota virastojen ja laitosten yhtiöittämisten jälkeen eivät enää koske hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän normit, on jäänyt liiaksi juridisen tutkimuksen ja pohdinnan ulkopuolelle.

Tasapainoa voidaan joutua etsimään myös mm. yksityiskohtaisen budjettikontrollin ja tehokkuutta edistävän toiminnallisen vapauden välillä. Nämä näkökulmaerot ovat Suomen hallinnossa sisäänrakennettuja keskushallinnon sisäiseen työnjakoon. Niitä edustavat toisaalta hallinnon kehittämisorganisaatiot ja toisaalta oikeusministeriön ja hallintojuristikunnan väliset näkemyserot hyvästä hallinnosta. Myös julkisen talouden valvonnan ja virastojen johtamisen välillä esiintyy jännitteitä. Ne voivat tietenkin kehittyä myös tasapainoiseksi yhteistyöksi. Tämän jännitteen merkitys on edelleen suuri, koska Suomi on yksi EU- Euroopan maista, joissa juristimonopolilla on huomattava asema valtion keskushallinnossa (kts. tarkemmin, Temmes 1988 ja 1989).

Hallinnon kehittämisen osaamisalojen välinen tasapaino voi olla luonteeltaan erityisen merkittävää, kun aikaisempi dominoiva doktriini vähitellen väistyy ja antaa tilaa uudelle doktriinille. Myös tästä ilmiöstä paras suomalainen esimerkki löytyy vahvan perinteisen hallintolegalismin ja managerismin väliltä. Jos tasapainotilanteen tavoittelun sijasta joudutaan jännitteiseen asetelmaan, kuvaan nousevat myös kilpailevien doktriinien sisäiset logiikat. Hallintolegalismin logiikka vaatii tiettyä yhdenmukaisuutta ja ehdottomuutta paitsi kyseisessä hallintouudistuksessa myös muissa kokonaisuuden kannalta tärkeissä kysymyksissä. Hallintolegalismin ehdottomuuden merkittävien perustelu ovat oikeusvaltion periaatteet, jotka liittyvät neutraalin byrokratian asemaan yhteiskunnassa. Samoin managerismin logiikka edellyttää hallinnon kehittämiseltä tiettyä johdonmukaisuutta. Managerismin logiikan mukaan toiminnan suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaan tulee kehittää loogisesti kokonaisuutena, jolloin käytettyjen ohjausmenetelmien tulee kaikilta osin seurata managerismin periaatteita.

Viime kädessä jännitteisessä tilanteessa on kysymys siitä kummat taipuvat - hallintojuristit vai hallinnon kehittäjät. Kysymyksen voi asettaa myös siten, että onko hallintojuristin tehtävä etsiä esteitä hallintouudistuksille vai koettaa löytää lailinen ja demokraattiseen oikeusvaltioon soveltuva ratkaisu yhteistyössä hallinnon kehittäjien

kanssa.

Mielenkiintoisen, muttei välttämättä edellisiin rinnastettavan lähestymistavan hallintouudistusten onnistuneisuuden arviointiin tuo Brunssonin ja Olsenin käyttämä retorinen lähestymistapa (Brunsson ja Olsen, 1994). He näkevät hallintouudistusten perusteluissa ja onnistuneisuuteen liittyvissä pohdintoissa totuttuja kaavoja noudattavaa retoriikkaa, joiden takana saattaa olla jopa todellisten uudistusten tavoitteiden peittämistä tai uudistusten korvaamista pelkällä retoriikalla. Näkökulma on mielenkiintoinen ja liittyy makrotason hallintouudistusten poliittiseen ulottuvuuteen. Poliittisen hallituksen tai ministerien on vaikea aina toimia avoimesti uudistusten arvioinnin tai muun relevantin palautteen tuottaessa tietoja uudistusten epäonnistumisesta. Poliittikka pelinä itse asiassa sisältää menettelytavan, jossa poliittisen päätöksenteon läpikäynyt, epäonnistunut uudistus pyritään retorisesti peittelemään. Brunssonin ja Olsenin esittämä johtopäätös, että tällainen uudistuksen epäonnistumiseen liittyvä tilanne johtaa helposti kehittämisstrategiaan, jossa epäonnistunutta uudistusta ei edes myönnetä epäonnistuneeksi ja peruta vaan uudistuspolitiikkaa mieluiten jatketaan saavutetulta pohjalta ja toivotaan uusien uudistusten peittävän alleen edellisen epäonnistumisen. Hallintouudistustenkin yhteydessä Brunssonin ja Olsenin retoriikkamalli kuvaa useimmiten varsin hyvin poliittisen päätöksenteon logiikkaa.

Hallintoteoreettisesti retorisen lähestymistavan oikeutuksen voi kiistää korostamalla myös tässä yhteydessä hallintouudistusten konsensusluonnetta. Yhteisen hallintokoneiston uudistamisessa voitaisiin vaatia sellaista läpinäkyvyyttä, jossa hallintouudistusten epäonnistumiset nostetaan esille ja eri tahojen tarkasteltavaksi. Tämä tulkinta mahdollistaisi myös epäonnistuneiden hallintouudistusten peruuttamisen. Tietenkin tällainen toimintatapa vaatisi paljon poliittiselta kulttuurilta. Se vaatisi myös arviointijärjestelmää ja muita palautejärjestelmiä, joiden arviot hallintouudistusten onnistumisista ja epäonnistumisista nauttivat sekä professionaalisesti että poliittisesti sellaista arvontaa että niiden varaan voitaisiin tukeutua vaikeissakin tilanteissa.

Tällainen tasapainoiseen kehittämispolitiikkaan ja hallintokoneiston yhteisöllisyyttä korostavaan poliittiseen kulttuuriin pääseminen edellyttäisi sekä hallintouudistusten valmisteluelimiltä että hallintouudistuksia arvioivilta instituutioilta kor-

keatasoista osaamista ja objektiivisuutta.

Hallintouudistusten onnistumisia ja epäonnistumisia arvioitaessa liikutaan monella tasolla. Niistä yleisluontoisin kansainvälisten vertailujen taso on viime vuosina lisännyt merkitystään. YK:n human development index (Human development Report, 1999) kertoo karkealla tasolla eri maiden kehitystasoeroista. OECD:n, EU:n ja hallintotieteen kansainväliset järjestöt kuten IISA (International Institute of Administrative Science) tuottavat yhä parempia vertailututkimuksia ja -selvityksiä, joiden avulla voidaan yleisellä tasolla arvioiden myös eri maiden hallintojen kehitystasoa. Kansallisella tasolla on kysymys kansallisen hallinnontutkimuksen tasosta ja laajuudesta. Arviointitutkimus ja vertailututkimukset ovat tänä päivänä olennainen osa kansallisen hallinnon tutkimuksen kenttää. Mikrotasolla hallintouudistusten onnistuneisuutta voidaan arvioida spesifien arviontien ja tutkimusten avulla. Ne ovatkin yleistyneet NPM- tyyppisten uudistusten yhteydessä.

Viimeaikainen hallinnon tutkimus on nostanut esille kansalaisten luottamuksen hallintoa ja siten myös hallintouudistuksia kohtaan (Suomen osalta kts. Bouckaert, Ormond ja Peters, 2000). Teema on vaikea ja erityisesti pyrittäessä mittaamaan kansalaisten luottamusta hallintouudistuksia kohtaan kohdataan metodisia ongelmia, jotka johtuvat sekä kansalaisten luottamuksen että hallintouudistusten monitasoisuudesta. Silti kansalaisten luottamuksen seuranta on tärkeä osa hallintouudistusten arviointia. Pitää voida kysyä luottavatko kansalaiset hallintouudistuksiin ja niiden tekijöihin.

4. SUOMALAISEN HALLINNON KEHITTÄMISEN YLEINEN ONNISTUNEISUUS 1990-LUVULLA

Yleisesti hallintouudistusten onnistuneisuutta voidaan kokonaisen vuosikymmenen pohjalta käsitellä vain riittävän kattavan arviointiaineiston pohjalta. Hallintomme kehityksen kannalta käänteentekevää 1990-lukua onkin arvioitu systemaattisesti (kts. Temmes ja Kiviniemi, 1997 sekä Pollitt et al a, b ja c, 1997).

Arviointiraporttien viesti on varsin yksiselitteinen. Suomessa 1990-luvun hallintouudistukset olivat välttämättömiä ja niiden avulla luotu kehityksen suunta pääsääntöisesti onnistunut. Uudis-

tusten välttämättömyys ja yleinen onnistuneisuus johti myös vaisuun kansalaiskeskusteluun. Tähän tosin saattoi vaikuttaa myös taloudellinen lama, joka konkretisoi uudistusten välttämättömyyttä.

Yksittäisten hallintouudistusten epäonnistumisten lähtökohtia on siten vaikea johtaa yleisen uudistuspolitiikan virheellisistä linjauksista. Pikemminkin on kysymys yksityiskohdista, joissa hallintouudistusten valmistelun ja toteutuksen prosessuaaliset ratkaisut eivät toimineet.

Poliitt epäilee suomalaisten jättäneen osin käyttämättä hyödykseen NPM:m potentiaaleja (Pollitt et al, 1997 ss. 24-31). Ormond, Peters ja Bouckaert perään kuuluttavat parempaa policy -analyysikapasiteettia ja koordinaatiokykyä Suomen valtionhallinnolta (Bouckaert, Ormond ja Peters, 2000). Nämä kriittiset näkökohdat antavat jonkin verran viitteitä joidenkin hallintouudistusten epäonnistumisen yleisluontoisista syistä niitä kuitenkin yksilöimättä.

Myös eräissä kotimaisissa tulosjohtamista koskeissa arviointiraporteissa samoin kuin alue- ja paikallishallinnon uudistuksia koskeissa arviointiraporteissa on osoitettu selviäkkin epäkohtia, jotka liittyvät hallintouudistusten epäonnistumisiin. Näidenkin raporttien antama yleiskuva uudistusten suunnasta ja välttämättömyydestä on kuitenkin positiivinen (kts. Krogars, 2000, Harrinvirta, 1998, Niemi-lilahti, Stenvall ja Ståhlberg, 2002 ja Pöllä ja Vuorela, 2001).

5. KOLME ESIMERKKIÄ EPÄONNISTUNEIKSI EPÄILLYISTÄ HALLINTOUUDISTUKSISTA

5.1 *Hallintouudistusten epäonnistumisen toteaminen*

Edellä luvuissa 2-3 pyrittiin seikkaperäisesti kuvaamaan kuinka monitahoisia kysymyksiä nousee esille, kun halutaan arvioida hallintouudistusten onnistuneisuutta. Erityisesti jonkun hallintouudistuksen nimeäminen epäonnistuneeksi hallintouudistukseksi johtaa lähes väistämättä erilaisiin käsityksiin poliitikkojen ja hallinnon kehittämisen asiantuntijoidenkin kesken. Pelkkiin arviointiraportteihin tai doktrinäärisiin seikkoihin vetoamalla tuskin saavutetaan yksimielisyyttä siitä, mitkä hallintouudistukset voidaan nimetä epäonnistuneiksi.

Siksipä seuraavassa on käytetty tasapainoisen kehittämisen näkökulmaa hyväksi siten, että on annettu asianomaisten hallinnon kehittämisen yksiköiden itse nostaa esille epäonnistuneet hallintouudistukset. Ideana on, että hallinnon kehittämissyksiköt tuntevat professionaalista vastuuta hallintouudistusten onnistuneisuudesta ja tuntevat parhaiten niihin kohdistuvan kritiikin ja arviointien sisällön. Silti erityisesti eri tahoja edustavat aktorit saattavat olla hallinnon kehittämissyksiköiden kanssa eri mieltä uudistusten onnistumisesta tai epäonnistumisesta.

Edellä mainituin kriteerein päädyimme kolmeen esimerkkitapaukseen. Ne tulevat sekä valtion keskushallinnosta että aluehallinnosta. Yksi niistä liittyy ohjausjärjestelmien kehittämiseen, kaksi muuta ovat enemmänkin johtamisjärjestelmän ja organisaatioiden rakenteiden kehittämistä. Esimerkit tulevat eri puolilta hallinnon kehittämisen kenttää, onhan kaksi niistä kuulunut valtiovarainministeriön valmisteluvastuun piiriin ja yksi sisäasiainministeriön valmisteluvastuun piiriin. Niiden ei kuitenkaan voida katsoa edustavan mitään yleistettävissä olevaa tyypillistä hallintouudistusten epäonnistumisen mallia. Ne toimivat lähinnä esimerkkeinä kertoen siitä, että merkittävässäkin hallintouudistuksissa on aina epäonnistumisen mahdollisuus ja että epäonnistumisen syyt voivat olla moninaisia.

Nämä esimerkit ovat:

- virastojen ja laitosten johtokuntaudistus
- tulosohjauksen piirissä tapahtunut toimivallan liiallinen hajauttaminen (tietotekniikan ja virkamieskoulutuksen kehittämispanokset)
- valtion aluehallinnon uudistus.

Korostan, että edellä mainitut valinnat epäonnistuneiksi hallintouudistuksiksi eivät sisällä mitään kilpailevaa hallinnon kehittämissuunnitelmaa toteutetuille uudistuksille. Ne ovat vain esimerkkejä, jotka selventävät hallintouudistusten epäonnistumisen teoriaa ja käytäntöä. Esimerkit on poimittu myös osoittamaan miten hallintouudistustenkin yhteydessä voidaan työstää epäonnistumisen kautta vielä parempaa onnistuneisuutta ja miten hallinnon kehittämisen toimintaedellytykset pitkälti määräävät onnistumisen mahdollisuudet.

5.2 Virastojen ja laitosten johtokuntaudistus

Kyseinen uudistus on näistä uudistuksista ehkä saanut vähiten huomiota julkisuudessa. Se mielletään median ja poliittisten päättäjien piirissä ensisijaisesti hallintoteknokraattiseksi muutokseksi, jolla ei olisi juurikaan yhteyttä yhteiskuntapolitiikan saati päivän politiikan kysymyksiin. Juuri tämä "retorinen savuverho" tekee johtokuntaudistuksen hallintoteoreettisesti kiinnostavaksi. Retorisen savuverhon suojassa eri asiantuntijat ovat voineet käydä hiljaista kamppailuaan virastojen ja laitosten tulevan johtamisjärjestelmän linjoista. Kysymys ei kuitenkaan ole vain johtamisjärjestelmän hallintoteknisestä viilaamisesta, jos tuloksena on esimerkiksi poliittisen ohjauksen kannalta olennaisesti vaikeammin ohjattavissa oleva virastojen ja laitosten muodostama hallinnon taso. Valtaosa valtionhallinnon erityisasiantuntemuksesta on sijoittuneena virastoihin ja laitoksiin. Niiden kyky uudistua yhteiskunnan kehitystä tukevalla tavalla on nykyaikaisen yhteiskunnan kehityksen peruskysymyksiä.

Tämän hallintouudistuksen vaiheet olivat pelkistetysti seuraavat:

1990-luvun alussa nähtiin välttämättömäksi purkaa keskusvirastojen kollegiaalinen johtamis-malli, joka oli pitkään koettu ministeriöiden ohjauksen ja virastojen ja laitosten johtamisen kanalta vanhanaikaiseksi. Uudistuksen linjoja valmisteli johto-organisaatiotoimikunta (komiteanmietintö 1989:8), jonka esitysten pohjalta lainsäädäntöä muutettiin siten, että keskusvirastojen erityisasema poistui ja kollegioiden sijaan voitiin asettaa erikseen nimetty johtokunta. Uudistus vietiin nopeasti läpi ja muutamassa vuodessa pääosa virastoista ja laitoksista sai johtokunnan, joka useimmissa tapauksissa koostui organisaation ulkopuolisista jäsenistä. Vähitellen myös valtaosassa johtokuntia pääjohtajan puheenjohtajuus korvautui ulkopuolisella puheenjohtajalla. Uuden virastojen ja laitosten uuden johto-organisaatiomallin sisäänajo oli näin laajalti alkamassa (kts. tarkemmin Temmes ja Moilanen, 2000). Mainittakoon, että edellä mainittu komiteanmietintö liitteineen (Ohjautua vai johtaa, johto-organisaatiotoimikunnan mietinnön 1989:8 liite) sisälsi poikkeuksellisen perusteellisen ja kriittisen analyysin julkisen johtamisen tilasta ja kehitystarpeista.

Johto-organisaatiouudistuksen seuraavaa vaihetta voi kuvata hallinto-legalistien palontorjuntaharjoitukseksi, jolla kuitenkin oli huomattavia

vaikutuksia virastojen ja laitosten johtamisjärjestelmään. Ensin eduskunnan oikeusasiamies nosti kertomuksessaan esille ongelmana sen, että ministeriön virkamiehet osallistuivat alaisten virastojen ja laitosten johtokuntien työhön ja että sitä, että he näin tulivat ministeriöissään jääveiksi osallistumaan ko. organisaatioita koskevaan päätöksentekoon (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus, 1993). Tätä ei oltu uudistuksen yleisessä valmistelussa valtiovarainministeriössä ja yksityiskohtaisessa valmistelussa ministeriöissä otettu huomioon. Harjoitus jatkui siten, että oikeusministeriö asetti omasta ja hallinto-oikeuden asiantuntijoiden keskuudesta työryhmän (Ahti Rihdon työryhmä, OM 1995) valmistelemaan säännösmuutoksia, joilla ko. epäkohta voidaan poistaa. Työryhmän työ valmistui nopeasti ja jo vuonna 1997 säädettiin laki (6.6.1997/543), jolla käytännössä estettiin niiden virkamiesten, jotka olivat erikoistuneet hoitamaan alaisen viraston tai laitoksen asioita, osallistumasta kyseisen organisaation johtokuntatyöskentelyyn (kts myös mielipidekeskustelu Markku Temmeksen ja Kaarlo Tuorin kesken, HS 26.8.2002, D3 ja 27.8.2002, D2).

Hallinnon kehittäjät ja myös ministeriöiden virkamiesjohto oli asetettu tämän lainsäädäntöuudistuksen kautta uuteen tilanteeseen, jossa hallinto-oikeudelliset seikat selkeästi sivuuttivat virastojen ja laitosten johtamiseen liittyvät seikat. Uusi lainsäädäntö romutti samalla vanhaa "rootelihojouskäytäntöä" ministeriöissä (kts. tarkemmin Hannus, 1979 ja Numminen, 1985). Hallinnon kehittämisen professionaalinen tasapaino oli siten järkkynyt ja johtokuntauudistuksen epäonnistumisen prosessi lähti etenemään. Ensin hallinnon kehittäjät ja ministeriöiden johto pyrkivät korjaamaan vahingon luomalla ns. palomuureja ja vastuunjakokarttoja ministeriöiden sisään ja omaksumalla käytännön, jossa virastojen ja laitosten johtokuntiin nimettiin muita kuin niitä virkamiehiä, jotka varsinaisesti hoitivat ko. virastojen ja laitosten asioita ministeriöissä.

Pian kuitenkin havaittiin näiden kiertoteiden epäkäytännöllisyys ja se miten olennaisesti ne muuttivat ministeriöiden totuttuja ohjouskäytäntöjä, jotka olivat perustuneet rooteliasiantuntemukseen. Rootelimallissa voitiin näet hyvinkin kevyellä miehityksellä hallita suurikin joukko asiantuntemusalueita ja kyetä luomaan vahvaa kumuloituvaa asiantuntemusta ja jopa ministeriön ja alaisen organisaation välisiä luottamussuhteita

ohjauksen tueksi. Kaikki tämä vaikeutui uudessa tilanteessa. Samalla päättäväisimmät ministeriöt nostivat esille vaikeudet sovittaa yhteen johtokuntaohjausta ja tulosohjausta.

Epäonnistumisen realisoituminen alkoi sillä, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö lopetti joukon alaiensa organisaatioiden johtokuntia. Epäonnistuminen muuttui ilmeiseksi silloin, kun myös valtiovarainministeriö seurasi perässä niin ikään lakkauttaen joukon oman hallinnonalansa johtokuntia. Myös maa- ja metsätalousministeriö menetteli samoin. Toisaalta mm. liikenne- ja viestintäministeriö ei ole tähän mennessä katsonut aiheelliseksi luopua johtokuntamallista alaisesaan hallinnossa.

Tämän jälkeen on retorisen tulkinnan aika. Mitä johtokuntauudistukselle on tapahtunut, mistä syystä ja millä seurauksilla? Esimerkki on kiistatta herkullinen hallintouudistusten epäonnistumisen keisinä, sillä lakkautettujen johtokuntien mukana on menetetty runsaasti valmistelutyötä. Tärkeintä on kuitenkin, että Suomen keskushallinnossa ei nyt näytä olevan mahdollista kehittää nykyaikaista, monijäsenistä virastojen ja laitosten johto-organisaatiota lähivuosina (kts. tarkemmin Temmes ja Moilanen, 2000, Hirvonen, Niskakangas ja Wahroos, 1998 ja Laosmaa ja Joustie, 1993). Onpa keskustelussa väläytetty, että virastoissa ja laitoksissa pitäisi palata vanhaan kollegiaaliseen johto-organisaatiomalliin. Muutoinhan johtokuntien lakkauttamisen seurauksena olisi puhdas päällikkövirastomalli.

5.3 Tulosohjauksen yhteydessä tapahtunut liiallinen toimivallan hajauttaminen

Tulosohjousjärjestelmän käyttöönotolla on pyritty tehostamaan toimintaa hajauttamalla päätösvaltaa ja vastuuta niille tasoille, jotka varsinaisesti vastaavat toiminnasta. Pääsääntöisesti tulosohjauksen yhteydessä tapahtunut toimivallan hajautuminen on siis edistänyt organisaatioiden tehokkuutta ja vastuuttamista. Tulosohjousmallin keskeisin heikkous valtion hallintokoneiston käytössä näyttää olevan liiallinen toimivallan hajautuminen niissä tilanteissa, joissa tarvittaisiin hallinnonalarajat ylittävää päätöksenteon koordinaatiota ja virastojen välistä yhteistoimintaa. On väitetty, että tulosohjousmalli näin jopa lisää hallintokoneiston sektoroitumista. Tältä osin tutkimustulokset eivät kuitenkaan yleisenä

johtopäätöksenä tue tätä väitettä (kts. tarkemmin Temmes ja Kiviniemi, 1997, ss. 77-82). Päinvas-
toin tulosjohtamisen luoman selkeämmän ohja-
usjärjestelmän on katsottu kuitenkin parantavan
myös yleistä koordinaatiota tai kokonaistilanteen
hallintaa hallinnon piirissä. Yhteistoimintatarpeet
on voitu ottaa huomioon tulostavoitteissa ja tulos-
ohjausjärjestelmän kehittyessä sen koordinaatio-
kyky on myös parantunut.

Selvimpinä esimerkkeinä niistä tilanteista,
joissa tulosohjausjärjestelmä ei turvaa riittävän
kokonaisnäkemysten syntyä, voidaan esittää
kehittämisspanostukset tietotekniikkaan ja virka-
miesten koulutukseen. Nämä osa-alueet ovat
kapeita hallinnon kehittämiseen liittyviä erityisky-
symyksiä, joiden perusteella ei voi kuitenkaan
tehdä koko tulosohjausjärjestelmää koskevia
yleistyksiä. Ne kertovat kuitenkin siitä, miten hal-
lontokoneiston kokonaisuuden hallintaan liittyvät
tehtävät ja erityisesti kehittämistehtävät saatta-
vat kärsiä tulosohjaukseen liittyvästä toimivallan
liiallisesta hajauttamisesta.

Suomi on ollut julkisen hallinnon tietotekniikka-
kehityksen kärkimaita Euroopassa jo 1960-luvulta
alkaen. Aina 1990-luvulle saakka, jolloin tulosoh-
jausjärjestelmä otettiin käyttöön, valtionhallinnon
tietotekniikan kehittämisspanoksia suunniteltiin ja
käytettiin varsin keskitetyllä tavalla. 1960-luvun
alussa perustettu valtion tietokonekeskus oli hyvä
esimerkki tästä kehitysvaiheesta. Myös valtioneu-
voston ministeriöissä ja hallinnonaloittain huoleh-
dittiin periaatteessa tasalaatuisesta kehityksestä
ja ainakin yritettiin vaikuttaa siihen, että tietojär-
jestelmät olivat yhteensopivia.

Tulosohjausjärjestelmään kuuluvat yhteen
kootut toimintamenomomentit ja tietotekniikka-
investointeja koskevan regulaation poistuminen
mahdollistivat sen, että kukin hallinnonala, minis-
teriö ja virasto voivat itsenäisesti hajauttaa kysei-
set resurssit alayksiköilleen. Pääsääntöisesti
tämä malli tuo joustavuutta ja tehokkuutta, onhan
tietotekniikka nykyään osa hallinnon arkipäivää.
Ongelmia syntyy tilanteissa, joissa hallintoko-
neiston, hallinnonalan tai viraston kokonaisuuden
kannalta tarvittaisiin tietojärjestelmiä, jotka
palvelevat paitsi järjestelmän luonutta yksikköä
myös laajemmin muun hallinnon tarpeita. Liial-
lisesti hajautettu järjestelmä on aikaan saanut
näitä pulmatilanteita ympäri hallintoa. Ehkä räi-
kein esimerkki on ministeriöiden tietojärjestel-
mien huono keskinäinen yhteensopivuus, joka
vaikuttaa mm. yli ministeriörajojen tapahtuvaa

valmistelua (kts. tarkemmin Temmes, 2001, ss.
32-33).

Virkamieskoulutuksen osalta ongelmat ovat
hyvin samankaltaisia. Keskitetystä virkamies-
koulutuksen ohjausjärjestelmästä luovuttiin hyvin
äkkinaisesti 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa
tulosohjausjärjestelmän myötä ja kokonaisuuden
hallinta tässä hallintokulttuurin kannalta tär-
keässä asiassa on saattanut vaarantua. Ainakin
kokonaistilanteen seuraaminen on aikaisempaa
vaikeampaa. Heikko ohjausote on vaikeutta-
massa myös kehitystä kohti systemaattisempaa
johtamispotentiaalien kartoitusta ja urasuunnitel-
lua valtion henkilöstöpolitiikassa (kts. tarkemmin
Temmes, Kivinen, Lumijärvi, Mertano ja Moila-
nen, 1998, Temmes, Kiviniemi ja Peltonen, 2001,
Temmes ja Kiviniemi, 1997, ss. 81-82 ja Valtion-
hallinnon johdon kehittämissstrategia 2002-2012,
Valtiovarainministeriö, 2003).

5.4 Valtion aluehallinnon uudistus

Valtion aluehallinnon uudistus on esille nostetuista hallintouudistuksista tunnetuin ja poliittisin.
Maassa, jossa hallintopolitiikan ehkä poliittisin
elementti on valtion ja kuntien välinen suhde, val-
tion aluehallintoa koskeviin kannanottoihin vai-
kuttavat eri tahojen poliittiset argumentit. Onhan
valtion aluehallinto roolinsa vuoksi taho, joka voi-
daan nähdä ainakin retorisesti olevan kunnal-
lisen tai alueellisen itsehallinnon uhka. Niinpä
1990-luvun alun aluehallintouudistuksen kan-
natus ja kritiikki riippuvat paljolti eri aktorien
kokemista poliittisista eduista ja haitoista (kts
aluehallintouudistuksesta ja sen valmistelusta tar-
kemmin Sipponen, 1994, Hirvelä, 1994, Stenvall
ja Harisalo, 2000 ja Valtioneuvoston selonteko
aluehallinto 2000 - uudistuksen toteutumisesta,
2000).

Valtion aluehallinto on linkki valtiollisen poliitti-
sen päätöksenteon ja sen käytettävissä olevan
valtion keskushallinnon ja julkisen sektorin laajan
toteuttavan tason välillä. Valtion keskushallinto
työskentelee yhteistyössä kuntien kanssa, mutta
myös sekä kuntien hoitamien että muiden ruo-
honjuuritason organisaatioiden kanssa. Nykyai-
kaisessa yhteiskunnassa aluehallinnon ohjaus
on muuttunut yhä selvemmin asiantuntijayhteis-
työksi, jossa valtakunnallista ja jopa kansain-
välistä osaamista siirretään ruohonjuuritason
organisaatioiden käyttöön.

Valtion aluehallinnon uudistaminen 1990-luvun alussa liittyi laajempaan kokonaisuuteen, jossa kuntien itsehallintoa ja niihin kohdistuvaa regulaatiota pyrittiin modernisoimaan. Toimittiin ns. vapaakuntahengessä, luotiin uusi valtionosuusjärjestelmä ja vähennettiin olennaisesti valtionhallinnon kuntiin kohdistuvaa regulaatiota. Uudistusten ansiosta kuntien itsenäisyys suhteessa valtioon kasvoi. Valtio-kuntasuhteemme desentralisaation aste onkin näiden uudistusten jälkeen korkeimpia Euroopassa. Tämän kehityksen jatkoksi oli luonnollista kehittää kuntien välistä yhteistyötä kuntien taloudellisen kehityksen turvaamiseksi. Maakunnan liittojen ja vähän myöhemmin TE-keskusten muodostaminen palvelivat institutionaalisina järjestelyinä tätä päämäärää.

Hallintouudistusten onnistuneisuuden näkökulmasta lääninhallinnon uudelleenjärjestelystä, maakunnan liittojen perustamisesta ja TE-keskusten muodostamisesta koostuva valtion aluehallinnon uudistus on kuitenkin erittäin ongelmallinen. Ongelmien ja kritiikin taustalla ovat uudistetun valtion aluehallinnon mahdollisuudet selviytyä perustehtävistään: ohjata ja tukea paikallishallintoa. Rooli valtion keskushallinnon ja julkisia palveluja tuottavien ruohonjuuritason organisaatioiden välillä on käynyt vaikeaksi, aluehallinnon yhtenäisyyden ja toimintakyvyn heikentyä.

Useat arvioinnit (kts. tarkemmin Stenvall ja Harisalo, 2000 ja Niemi-lilahti, Stenvall ja Ståhlberg, 2002) ja myös valtion aluehallintouudistuksesta vastaava sisäasianministeriö (kts. Kilpi, Hallinto 5/2002) ovat todenneet puutteita valtion aluehallinnon uudistusten strategioissa ja nykyisessä toimintakyvyssä (kts. tarkemmin Niemi-lilahti, Stenvall ja Ståhlberg, 2002, ss. 83-89 ja koulutuksen hallinnon osalta Temmes ja Ahonen, 2002). Toisaalta kuntien keskinäinen yhteistyö taloutensa ja elinkeinojen kehittämiseksi on samanaikaisesti kehittynyt maakunnan liittojen ja TE-keskusten luomisen kautta.

Voitaisiin tietysti vapaasti Urho Kekkosta siteeraten todeta, että valtion aluehallinnon ohjauskyky voikin olla rempallaan jos se edesauttaa kuntien talouden ja elinkeinojen kehitystä. Tasapainoisen kehittämisen näkökulmasta ei tällainen argumentaatio kuitenkaan ole hyväksyttävä. Valtion aluehallinnon heikentyneen ohjauskyvyn pitkän aikavälin vaikutukset julkisen toiminnan kehitykseen voivat olla merkittäväkin uhkatekijä.

Onhan kehittyneen hyvinvointiyhteiskunnan kehitys aina kuitenkin professionaalisen kehityksen varassa. Sitä paitsi kuntien talouden ja elinkeinojen kehitys on tuskin ristiriidassa valtakunnallisen ohjauskapasiteetin kanssa.

Myös tässä tapauksessa hallinnonalojen ministeriöiden ja virastojen ja laitosten reaktiot valtion aluehallinnon tilaan kertovat ongelman syvenemisestä. Jotkut ovat perustaneet oman aluehallintonsa kuten ympäristöministeriö, jotkut ovat tiivistäneet yhteistyötään ns. suurlääniänsä kanssa turvatakseen edes jonkintasoisen ohjaussuhteen omaan alaiseen hallintoonsa. Kuvaavaa jälkimmäiselle mallille on ollut se, että joidenkin ministeriöiden asenne suurlääneihin oli aluksi lähes boikotoiva.

Valtion aluehallinto on joutunut sijaikärsijäksi valtion ja kuntien välisen suhteen merkittävästi muuttuessa 1990-luvun alussa. Keskushallinnon ohjaus ja sitä toteuttava valtion aluehallinto koettiin kuntia asemaa korostavien poliitikkojen, organisaatioiden ja kuntien järjestöjen tahoilla uhaksi kuntien itsehallinnon kehitykselle. Tämän tyyppinen desentralisaatiokeskustelu olikin eräs 1980- ja 1990-lukujen hallinnouudistusretoriikan pääteemoja. Osasyynä yksipuolisiin arvioihin valtion aluehallinnon kehittämistarpeista oli vanhan valtiosuusjärjestelmän ja siihen liittyvän kuntien hoitamien julkisten palvelujen regulaation tila. Se oli todella vanhanaikaista ja keskitettyä detajihjausta. Toisaalta nykyaikaisen NPM -tyypisen ohjausmallin mahdollisuuksia ei tuolloin kyetty näkemään, vaan uudistukset rakennettiin kuntien ohjauksen vähentämiseen ja jopa nol-laukseen sen sijaan, että olisi yritetty uudistaa ohjauksen sisältöä ja toimintatapoja vastamaan nykyaikaisen informaatio-ohjauksen keinovalikoimaa. Toisensuuntaista kehitystä edustaa Stake-sin kehitys kehittämiskeskusmallin suuntaan (kts. tarkemmin Temmes ja Kalijärvi, 2002). Se kertoo ehkä parhaimpina esimerkkinä keskusviraston muuttumisesta ns. kehittämiskeskukseksi, joka tuottaa informaatio-ohjauksen sisältöjä.

Seuraukset tästä epätasapainoisesta kehityksestä alkavat näkyä. Monilla aloilla julkisen palvelutuotannon ruohonjuuritason professionalistit kysyvät mistä kuntien palveluorganisaatiot saavat tukea vaikeuksiinsa ja miten valtakunnallisen parhaan tiedon ja taidon levittäminen kaikkien kuntien käyttöön turvataan (kts. koulutuksen hallinnon osalta Temmes ja Ahonen, 2002). Samalla kuntien lukumäärää ja pienten ja köyhien kuntien

kykyä vastata kansalaisten palveluista koskeva poliittinen keskustelu on voimistunut. Tämän keskustelun taustalla ovat kuntien olosuhteissa ja toimintatavoissa tapahtunut erilaistuminen.

Kovin rajoittuneista lähtökohdista käyty viimeaikainen keskustelu kuntien lukumäärästä ja toimintaedellytyksistä on kohdistunut yksipuolisesti kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin hyvinvointihallinnon asiantuntijaongelmien jäädessä syrjään. Suurten kaupunkikuntien on ollut olennaisesti helpompi sopeutua uuteen tilanteeseen ja käyttää hyväksi mm. NPM-tyyppisiä keinoja ratkaista palvelujen tehokkuusongelmia ja luoda kuntalaisille valinnan mahdollisuuksia. Mielenkiintoista on, että ainakaan kuntien järjestöjen taholta ei ole otettu esille valtion aluehallinnon ohjauksyvyn ongelmia, jotka syventävät kuntien toimintakykyeroja. Samalla 1990-luvulla yhdistyneen Suomen kuntaliiton rooli ei ole vielä saavuttanut tunnustettua ja kumuloituvaa kuntien informaatio-ohjauksyksikön roolia, vaan perinteiset edunvalvontanäkökohdat profiloivat edelleenkin liiaksi tätä kuntien ja valtio-kuntasuhteen kehityksen kannalta tärkeää organisaatiota.

Seuraavassa pohditaan syitä epäonnistuneeseen valtion aluehallintouudistukseen. En sen sijaan näe tehtäväkseni etsiä ulospääsytietoja epäonnistuneen aluehallintouudistuksen ongelmien hoitamiseksi. Tällaiset pohdiskelut kuuluvat poliitikoille ja hallinnon kehittämisorganisaatiolle. Kuitenkin jo valtion aluehallinnon epäonnistumisen syiden analyysi paljastaa onnistuneen ratkaisun esteitä.

Käsitykseni mukaan valtion aluehallinnon uudistamisen epäonnistuminen 1990-luvun alussa ei johtunut yksinomaan tai edes ensisijaisesti poliittisista syistä, vaikka poliittiset paineet ovat olleet tässä kysymyksessä poikkeuksellisen kovat. Pääasiallinen syy on ollut kahden hallinnonalan keskinäinen jännite, joka muuttui vaikeasti hallittavaksi liittyessään valtion ja kuntien tärkeään ja jännitteeseen suhteeseen.

Suomessa sisäasiainministeriö vastaa valtion aluehallinnon kehittämisestä ja on poiketen yleiseurooppalaisesta käytännöstä myös ns. kuntaministeriö (Juvonen, 1997). Valtiovarainministeriö vastaa puolestaan yleisesti hallinnon kehittämisestä ja valmistelee hallitukselle hallintopolitiikan suuntaviivoja. Tämä malli merkitsee sitä, että Suomessa hallituksella on kaksi kilpailevaa, hallintopolitiikkaa valmistelevaa ministeriötä. Maassa, jossa on totuttu ajattelemaan sektori-

kohtaisesti ja jossa sektorien väliset reviirikampailut ovat olleet hallinnon arkipäivää, tällainen kaksipäinen hallinnon kehittämisorganisaation rakennemalli on uhka tasapainoiselle kehitykselle.

Juuri niin on käynyt valtion aluehallinnon kehitykselle. Epäonnistuneen hallintouudistuksen seurauksena ministeriöt eivät saa niille kuuluvia ohjauspalveluja ja vastaavasti ne kunnat ja muut ruohonjuuritason toteuttajat, jotka kipeimmin tarvitsisivat valtionhallinnon asiantuntijatukea, jäävät sitä paitsi. Epäselvä ohjaustilanne ja aluehallinnon niukat ohjausresurssit edesauttavat alueiden ja kuntien erilaistumista siten, että heikot heikkenevät ja hyvin menestyvät hyödynävät suuremman itsenäisyytensä.

6. KOKOAVAA ARVIOINTIA HALLINTOUUDISTUSTEN EPÄONNISTUMISTEN SYISTÄ

Edellä käsitellyt tapaukset näyttävät nostavan esille varsin erilaisia hallintouudistusten epäonnistumisen syitä. Seuraavassa esitetään kokoaivan tarkastelun pohjaksi ensin keisittäinen luettelo tärkeimmistä esille nousseista epäonnistumisten syistä. Niitä ovat:

Johtokuntaudistus

- Hallintolegalismin ja johtamisasiantuntemuksen välinen heikko yhteistyö
- Hallintolegalistiselle asiantuntemukselle ominainen tapa asettaa uudistuksille ehdottomia rajoja, jotka saattavat olennaisesti ja kohtuuttomasti vaarantaa muiden näkökohtien toteutumisen
- Puuttuva kansainvälinen vertailu Suomen kannalta vertailukelpoisten maiden ratkaisuista ja johtamisjärjestelmien tulevasta kehityksestä
- Puuttuva etukäteisarviointi ehdotettujen ratkaisujen heijastusvaikutuksista virastojen ja laitosten ohjaukseen, ministeriöiden sisäiseen rakenteeseen ja valtion omistaja politiikkaan.

Tulosohjausudistus

- Puuttuva etukäteisarviointi keskityksen ja hajautuksen vaikutuksista ohjausjärjestelmän toimintakykyyn

- Tietotekniikkauudistusten ja virkamieskoulutuksen funktionaalisen erityisluonteen sivuuttaminen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmiä uudistettaessa tulosohjauksen piiriin
- Kehittämätön käsitys valtion virkamiesjohdon ja asiantuntijoiden urasuunnittelun ja johtamispotentiaalien kartoituksen tulevaisuuden tarpeista ja kehittämismahdollisuuksista ja niitä tukevista koulutustarpeista
- Tietojärjestelmien kehitystyön koordinaatioon liittyvät vaikeudet.

Valtion aluehallintouudistus

- Kahden hallinnon kehittämisestä vastuussa olevan ministeriön ohjausjärjestelmä, joka luo vastakohtaisuuksia tavoitteenasettelussa ja johtaa ajoittain konflikteihin
- Hallintouudistuksen joutuminen poikkeuksellisen kovan poliittisen pelin ja valtopoliittikan kohteeksi
- Valtionhallinnon ohjaustarpeet ja ohjausta tarvitsevien kuntien asiantuntijaohjauksen tarve on jäänyt liian vähäiselle huomiolle, jolloin näitä ohjauspalveluja tarvitsevien näkökohdat on liiaksi sivuutettu painottamalla yksipuolisesti kuntien talouden ja elinkeinojen kehityksen tarpeita
- Laajan uudistuksen edellyttämä perusteellinen etukäteisarviointi ja riittävän perusteelliset kansainväliset vertailut puuttuvat
- Aluehallinnon valmistelu ja -koordinaatiokyky on kiinnitetty liian vähän huomiota.

Teoreettisista lähtökohdista nousevat hallintouudistusten epäonnistumisen syyt ovat joko doktrinäärisiä tai liittyvät valtion keskushallinnon analyysi- ja koordinaatiokyvyn heikkouksiin. Uudistusten valmistelun ja toteuttamisen ongelmat liittyvät toteuttavien organisaatioiden kapasiteetti- ja kvaliteettiongelmiin ja uudistusten läpiviemisen vaatiman ajan ja työmäärän aliarviointiin.

Suomen hallinnon 1990-luvun uudistusaaltoa on hallinnut NPM-doktriinin läpimurto. Tämän doktriinin esiinmarssi on vaatinut paljon kehittämistyötä ja on edelleen kesken. Osa hallintouudistusten epäonnistumisista johtuu siis Suomessa NPM-uudistuspolitiikan vastustuksesta ja siitä johtuvista vastoinikäymisistä uudistusten toteutuksessa. Johtokuntaudistuksen

epäonnistuminen on tästä hyvä esimerkki. Hallintolegalismin ja managerismin yhteistyö ei tämän uudistuksen yhteydessä onnistunut.

Valtion keskushallinnon analyysi- ja koordinaatiokyky ovat olleet koetuksella sekä valtionaluehallintouudistuksessa että tulosohjauksuuudistuksessa. Molemmista tapauksissa uudistuksista vastaavien hallinnonalojen huono keskinäinen koordinaatio heikensi uudistuksen onnistumismahdollisuuksia. Valtion aluehallintouudistuksessa oli mukana myös poliittista valtapeliä, mutta hallinnonalojen väliset ristiriidat ainakin ruokkivat sitä ja vaikeuttivat poliittisen konsensuksen syntymistä.

Kolmas ja ilmeisesti ainakin osittain kansallinen hallintouudistusten epäonnistumisten aiheuttaja on perinteinen reviirikamppailujen käytäntö valtion keskushallinnon ministeriöiden ja virastojen ja laitosten välillä. Tulosohjausjärjestelmä ei ole kyennyt sitä eliminoimaan. Hallintouudistusten yhteydessä varsinkin jos hallinnon haarojen työnjako ei ole selvä, reviirikamppailut aiheuttavat vääjäämättömästi vaikeuksia uudistusten valmistelussa ja toteutuksessa.

Neljäs tekijä liittyy yleisesti hallinnon kehittämisorganisaatioiden asemaan hallintokoneistossa ja poliittisessa päätöksenteossa. NPM on muuttanut ohjausjärjestelmän ja päätöksenteon pelisääntöjä hajautetumpaan suuntaan. Tällöin hallinnon kehittämisorganisaatioiden toimintamahdollisuudet luonnostaan muuttuvat. Jos niiden asema samalla heikkenee, hallitukset ovat helposti tilanteessa, jossa niiden on vaikea ohjata hallintouudistuksia. Onkin ilmeistä, että hallinnon kehittämisorganisaatioiden asemaan joudutaan kiinnittämään huomiota NPM-uudistusten edessä ja hajauttaessa hallintokoneistoa yhä erilaisimmiksi yksiköiksi. Samalla hallinnon kehittämisen sisältö muuttuu yhä manageristisemmäksi ja sen on tärkeää verkottua kehittämisalan konsultti- ja koulutusorganisaatioiden kanssa.

Viidentenä epäonnistumisiin liittyvänä seikkana on syytä nostaa esille suomalaisen arviointikäytännön nuoruus. NPM-tyyppisen ohjausjärjestelmän edellyttämä vahva arviointijärjestelmä on vasta syntyneessä. Monet siihen liittyvät rakenne- ja toimintatapakysymykset ovat vasta hake-massa muotoaan. Mikä on valtioneuvoston ja ministeriöiden asema arviointien tilaajana ja käyttäjänä? Missä määrin myös poliittisen johdon on mukauduttava arviointien ohjausvaikutuksiin jne.? Ilmeisesti huomattava osa myös hallin-

touudistusten epäonnistumisista voitaisiin välttää kehittämällä arviointikäytäntöjä ja erityisesti etukäteisarvioiteja.

Kuudes epäonnistumisia edistävä tekijä on yhteiskunnallisen keskustelun niukkuus ja kapealaisuus. Hyvä julkinen keskustelu ohjaisi uudistuksia ja varmistaisi tehokkaan palautteen uudistajien käyttöön. 1990-luvun kokemukset Suomesta ei ole tässä suhteessa rohkaisevia. Osasyynä on varmaankin ollut taloudellinen lama, mutta silti hallintouudistusten ympärillä käyty kansalaiskeskustelu ja tiedotusvälineiden panos tässä keskustelussa jäävät enintään tyydyttävälle tasolle. Kansalaisten tietoisuus 1990-luvun hallintouudistusten merkityksestä, syistä ja vaikutuksista on siinä määrin niukahko, että esimerkiksi kevään 2003 eduskuntavaalien keskusteluissa ei näitä kysymyksiä osattu juurikaan käsitellä.

7. MITEN SELVITÄ PÄLKÄHÄSTÄ?

Hallintouudistusten epäonnistumisten seurausvaikutuksia pohdittaessa, lähtökohtana on hallintokoneiston rooli yhteiskunnassa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa hallinnolla keskeinen on asema yhteiskunnan kilpailukyvyyn ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Tämä kilpailutilanne on kansainvälinen. Suomea verrataan talouden mutta myös hallinnon kilpailukyvyyn suhteen muihin kehittyneihin maaryhmiin kuten EU- Eurooppaan ja OECD-maihin. Hallintomme kilpailukyky konkretisoituu paitsi kilpailuna talouden ja elinkeinoelämän edellytysten luojana myös yhteistyökykyä EU:ssa ja globaalisti. Nämä reunaehdot asettavat kovia vaatimuksia hallinnon kehitykselle. Joten Suomen kaltaisella yhteiskunnalla on hallinnonkin osalta tarvetta oppia virheistään. Yhteiskunnalla on myös oltava keinoja korjata hallintokoneiston puutteita ja epäonnistumisia.

Politiikan ja hallinnon saumakohdassa työskentelevä valtionhallinto on areena, jossa politiikan ja teknokratian lainalaisuudet hiertävät toisiaan. Jo suunnitelmien mukaan menneiden hallintouudistusten yhteydessä teknokratia eli tässä tapauksessa hallinnon kehittämisen erityisasiantuntemus joutuu monesti väistymään poliittisten painotusten tieltä. Epäonnistuneet hallintouudistukset ovat sekä politiikan että teknokratian kannalta hankalia. Tosin suhtautuminen on erilainen. Poliittinen tapa edetä epäonnistuneen hallintouudistuksen aiheuttamassa tilan-

teessa Brunssonin ja Olsenin esittämä retorinen keinovalikoima otetaan herkästi käyttöön ja pyritään vakuuttamaan, että uudistustyö jatkuu valitun strategian mukaisesti epäonnistumisia peitellen.

NPM-uudistukset läpikäynyt hallinnon ohjausideologia tarjoaa teknokraattisen ratkaisun epäonnistuneiden hallintouudistusten korjaamiseen. Keskeisenä keinona on luoda sellainen arviointijärjestelmä, joka todentaa ja analysoi epäonnistumiset sekä tuottaa ongelmien ratkaisuehdotuksia. Nykyisellä arviointitoiminnan tasolla valtioneuvostotason arviointiote ja hallituksen valtuuksilla toimiva arvioinnin ohjauselin. Saattaisi olla, että hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta voisi kehittyä tällaiseksi arvioinnin ohjauselimeksi. Se voisi ohjata hallintouudistusten arviointitoimintaa tasolla, joka nostaisi sen toimeksiannosta tehtyjen arviointien statusta ja uskottavuutta siten, että epäonnistumiset voitaisiin nostaa esille ja korjata.

Pohtimatta tämän pitemmälle hallintouudistusten arviointitoiminnan tulevaisuuden mahdollisuuksia, päätän tämän artikkelin jatkamalla esille nostettujen kolmen keisin kertomuksia eteenpäin tulevaisuutta koskevien arvailujen puolelle. Jatkokertomukset pyrkivät olemaan realistisia ja siksi ne sisältävät runsaasti retorisia aineksia.

Johtokuntauudistuksen jatko kytkeytyy luultavasti tulosohjauksen kehitykseen. Seuraavat ohjausjärjestelmäuudistukset tulevat terävöittämään tulosohjausta erityisesti arviointitiedon tehokkaammaksi käyttämiseksi (kts. tarkemmin Valtiovarainministeriö, 2002). Tässä tilanteessa johtokunnat jäänevät joiksikin vuosiksi sivuraiteelle. Niitä varmaan joissakin tapauksissa vielä lakkautetaan vedoten vaikeuksiin sovittaa yhteen johtokuntaohjausta tulosohjaukseen. Tätä linjausta tukevat myös hallintolegalistiset seikat, joiden vaikutus kuitenkin vähenee hallinnossamme hitaasti mutta vääjäämättömästi. Toisaalta ne hallinnonhaarat, jotka malttavat säilyttää johtokunnat tulevat kymmenen ehkä viidentoista vuoden sisällä näkemään uuden kehitysvaiheen, jossa johtokunnat jälleen tulevat merkittäväksi osaksi virastojen ja laitosten ohjausjärjestelmää. Tämä johtuu siitä, että johtokuntamalli on kansainvälinen ja se tuo selvästi lisäarvoa entistä itsenäisempien virastojen ja laitosten ohjaukseen. On valitettavaa, että edellä kuvatun epäonnistumisen johdosta mahdollisuudet kehittää

johtokuntamallia valtionhallinnossa seuraten parhaita yritysten hallitusmallin esikuvia viivästyvät nyt Suomen hallinnossa ehkä vuosikymmenen (kts tarkemmin Temmes ja Moilanen, 2000, ss. 7-13 ja 81-89 ja Hirvonen, Niskakangas ja Wahlroos, 1998). Epäonnistumisilla on näet aina hintansa.

Tulosohjau uudistuksen terävöittäminen nostaa vähitellen esille myös ne ohjaustilanteet, joissa liian ortodoksinen päätösvallan hajauttaminen on heikentänyt koordinaatiota. Luultavaa on, että sekä tietotekniikan että valtion henkilöstön koulutuspolitiikan osalta edessä on vuosia, joiden aikana noudatetaan omaksuttua hajautettua mallia. Muutokset tullevat pitemmälle etenevien hallintouudistusten kautta. Jos ja kun valtionhallinnon tietotekniikan hyväksikäyttö todella etenee vaiheeseen, jossa kansalaiset voivat hoitaa julkisia asioitaan interaktiivisesti tietojärjestelmissä, tarvitaan nykyistä parempaa koordinaatiota eri toimijoiden kesken. Ongelman ratkaisuun liittyvät myös yhteispalvelupisteet ja näin saatava asioinnin helpottuminen ja tuottavuushyödyt.

Virkamieskoulutuksen tuleva kehitys liittyyne virkamiesmallimme todennäköiseen eurooppalaistumiseen, joka tuo ripauksen urasuunnittelua ja johtaja- ja asiantuntijapotentialien kartoitusta virkamiesjärjestelmäämme. Näin kehityssuuntien teuksi saatetaan tarvita paitsi keskitettyjä kehittämisspanoksia myös valtionhallinnon koulutus- ja konsulttiorganisaatiota. Näiden organisaatioiden liian yksioikoinen yksityistäminen saattaa näin osoittautua harkitsemattomaksi. Urasuunnitteluun liittyvää koulutusta voidaan toki hankkia ostopalveluina mutta tilaajatoiminnan tueksi tarvitaan myös ohjausotetta ja julkishallinnon omaa osaamista.

Valtion aluehallinnon tulevaisuutta on vaikea ennustaa. Poliitiikka määrittelee tämän ongelman käsittelyn säännöt. Viimeaikaisten heikkojen signaalien perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että todellisen korjauksen mahdollisuudet ovat lähivuosina olemassa. Ratkaisun avaimet liittyvät kuntien aseman ja toimintaedellytysten arviointiin. Jos kuntapolitiikan lähtökohdaksi otetaan se, että nykyisellä kuntajaolla liian monet kunnat ovat taloudellisissa ja toiminnallisissa vaikeuksissa, tarvitaan myös erityisesti asiantuntijaohjaukseen paremmin pystyvä valtion aluehallinto. Täysin hajautettu malli edellyttäne radikaalia kuntien lukumäärää vähentävää uudistusta.

Sivuutan seuraavassa kuntatalouden näkökohdat, mutta jo kuntien laajaan tehtäväkenttään liittyvät toiminnalliset ongelmat ovat vakava uhka hyvinvointivaltiolle. Kysymys on monitahoisesta asiantuntijavajeesta. Se voi ilmetä työvoimapolana, mutta johtuu olennaisesti myös siitä, että pieni kunta ei voi ilman ulkopuolista apua hallita kaikkea sitä tietoa ja taitoa, jota nykyaikaiset julkiset palvelut edellyttävät. Tärkeänä ulkopuolisena apuna kuvaan nousee siis informaatio-ohjausta työkalunaan käyttävä valtion aluehallinto. Sen asiantuntijakapasiteettia arvioitaessa on otettava huomioon sille kuuluva välitystehtävä valtion keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä. Tietenkin kehitys voi nojautua myös Suomen kuntaliiton asemaan ja asiantuntemuksen välitystehtävään perustuvaan malliin. Tämän mallin tiellä saattaa kuitenkin olla sekä poliittisia että hallintolegalistisia esteitä, onhan kysymys väliillisestä julkishallinnosta, jonka aseman virallistaminen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä vaatii erityisjärjestelyjä. Todennäköisin ratkaisu lienee näiden kahden mallin välimuoto.

Jos valtio-kuntasuhteen kehitys seuraa edellä esitettyjä ajatuskuluja, valtion aluehallinnon renessanssi on todennäköinen jo lähivuosina. Perusteluna olisi kuntien toiminnallisista edellytyksistä huolehtiminen, jolloin osa tarvittavasta asiantuntemuksesta kanavoitaisiin aluehallinnon kautta kuntien käyttöön. Tämän uudistusmallin rakenteellinen konkretisointi voi perustua lääninhallinnon elvyttämiseen tai maakuntahallintomalliin. Kieltämättä lääninhallinnon elvyttämisen esteenä ovat retoriset syyt ja se, että 1990-luvun virhearvio jouduttaisiin näyttämään liian näyttävästi esimerkiksi perustamalla Keski-Suomen lääninhallitus uudelleen. Lääninhallintouudistuksesta on kulunut kuitenkin niin vähän aikaa, että aikaisemman lääninhallinnon palauttamisen yhteydessä voitaisiin vielä hyödyntää niiden statusta, kiinteistöjä ja yhteysverkostoja. Lääninhallintouudistushan oli kuin neutronipommi, joka jätti rakennukset mutta heikensi lääninhallituksen statusta ja supisti henkilökuntaa. Ståhlbergin, Stenvall ja Niemi-lilahden asiantuntijaselvitys on mielenkiintoinen myös tältä osin (Ståhlberg, Stenvall ja Niemi-lilahti, 2002). He esittävät vaihtoehtoisissaan mm. aluekeskuksia, jotka muodostettaisiin lääninhallitusten pohjalta. Esitystä voidaan pitävää retorisesti taitavana neuvona löytää ulospääsytie nykyisestä epätydyttävästä tilanteesta. Toisaalta kokeneen hallintoekspertin

on vaikea nähdä syytä luopua perinteisestä lääninhallitus-instituutiosta, jolla takanaan enemmän perinteitä kuin yhdelläkään muulla hallintomme instituutiolla. Meidän sukupolvemme pitäisi vain kyetä uudistamaan se vastaamaan nykyajan hyvinvointiyhteiskunnan tarpeita.

Toinen vaihtoehto korjata aluehallintouudistuksen epäonnistuminen, on todella siirtyä maakunnallisen itsehallinnon malliin, jossa sekä valtio että kunnat hyväksyisivät tämän uuden toimijan osaksi järjestelmiään. Toisaalta tehokas ja asiantuntemukseltaan riittävän monipuolinen itsehallinnollinen maakuntahallinto tuskin voisi perustua yhdeksääntoista toimintayksikköön.

Pääkaupunkiseudun ongelmien uskon myös ratkeavan aluehallinnon uudistumisen yhteydessä. Tällä suunnalla paineet ovat kovat, sillä pääkaupunkiseudun "minimetropoli" on kovaa vauhtia kehittyvässä yli miljoona asukkaan todelliseksi metropoliksi mahdollisuuksineen ja kasvavine ongelmineen. Kotikutoisen kunta-maakuntapolitiikan sijasta tässä osassa maata on jonkin aikaa tarvittu kansainvälisen tason metropolipoliittikkaa. Pietarin, Tukholman ja Tallinnan läheisyys vaativat joka tapauksessa kansainvälisen tason hallintomallia pääkaupunkiseudulle. Aika näyttää miten suomalainen poliittinen ja teknokraattinen osaaminen selviävät näistä haasteista.

Edellä olevat kertomukset ja oletukset kertovat siitä, miten hallintouudistukset ovat aina osa jatkumoa. Juuri tästä syystä hallintouudistusten epäonnistumisten syihin ja seurauksiin tulisi kohdistaa enemmän huomiota. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän tulisi kyetä olemaan pitkäjänteinen oppiva organisaatio (kts. Tarkemmin Leeuw, Rist ja Sonnichsen, 1994) parhaiden dialektiikan perinteiden mukaisesti.

LÄHTEET

- Bouckaert, Geert, Ormond, Derry ja Peters, Guy: A Potential Governance Agenda for Finland, Ministry of Finance, Research Reports 8/2000.
- Brunsson, Nils ja Olsen, Johan P.: The Reforming Organization. Making Sense of Administrative Change, Sage. London 1994.
- Corkery, Joan, Ould Daddah, Turkia, O'Nuallain, Colm ja Land, Tony: Management of Public Service Reform - A Comparative Review of Experiences in the Management of the Reform of the Administrative Arm of Central Government, IOS Press, Amsterdam 1998.
- EOA 1993: Esteellisyysäänösten kehittäminen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle 1993 vp - K 13, Helsinki 1993.
- Hannus, Arno: Virkamiiehen näkökulmasta, Porvoo 1979.
- Harrinvirta, Markku: Tulohausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa, valtionvarainministeriö, Edita, Helsinki 1998.
- Hood, Christopher ja Jackson, Michael: Administrative Argument, Dartmouth, Worcester 1991.
- Hirvelä, Jukka: Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämiseksi.
- Hirvonen, Ahti, Niskakangas, Heikki ja Wahlroos, Juha: Hyvä hallitustyöskentely, WSOY; Porvoo 1998.
- Human Development Report 1999, UNDP; New York, 1999.
- Kilpi, Pekka: Valtion aluehallinto kaipaa vielä integraatiota, Hallinto5/2002, sivut 8-10.
- KM 1989:8: Johto-organisaatiotoimikunta: Virastojen johtaminen. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989.
- KM 1989:8b: Johto-organisaatiotoimikunnan mietinnön liite: Ohjautua vai johtaa, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989.
- Krogars, Marco: Tulohausajattelu puolustushallinnossa, Maanpuolustuskorkeakoulu, Hakapaino, Helsinki 2000.
- Leeuw, Frans L., Rist, Ray C. ja Sonnichsen, Richard C.: Can Governments Learn?, Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey 1994.
- Lähdesmäki, Kirsti: New Public Management johtamis-doktriinina, Vaasan yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Vaasa 1999.
- Naschold, Frieder: The Modernization of the Public Sector in Europe, Ministry of Labour, Hakapaino, Helsinki 1995.
- Niemi-liahti, Anita, Stenvall, Jari ja Ståhlberg, Krister: Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämilinejauksia, asiantuntijalausunnot, SM 12/2002.
- Numminen, Jaakko: Valtioneuvoston ongelmia, Keuruu 1985.
- OM 1995: Ministeriöiden virkamiesten toimielin edustukset ja esteellisyys, Oikeusministeriön työryhmän mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1995.
- Pekonen, Kyösti: Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus, Helsinki 1995.
- Pollitt, Christopher ja Bouckaert, Geert: Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, London 2000.
- Pollitt, Christopher, Hanney, Stephen, Packwood, Tim, Rothwell, Sandra ja Roberts, Simon: Trajectories: An International Perspective on the Implementation of the Finnish Public Management Reforms, Ministry of Finance, Edita, Helsinki 1997 a.
- Pollitt, Christopher, Hanney, Stephen, Packwood, Tim, Rothwell, Sandra ja Roberts, Simon: Public Mana-

- gement Reforms: Five Country Studiers, Ministry of Finance, Edita, Helsinki 1997 b.
- Pöllä, Kaisa ja Vuorela, Terho: Tulostavastuun haaste: Selvitys ministeriöiden tulostavastuusta. Valtion keskushallinnon uudistaminen, VM: hallinnon kehittämisosasto, Helsinki 2001.
- Sipponen, Kauko: Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotukset maakuntaitsehallinnon kehittämiseksi, Kuopio 1994.
- Stenvall, Jari ja Harisalo, Risto: Aluehallinto 2000-uudistuksen arviointi, Tampereen yliopisto, Tampere 2000.
- Temmes, Markku, Ahonen, Pertti ja Ojala, Timo: Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi, Opetusministeriö, Helsinki 2002.
- Temmes, Markku ja Kalijärvi, Teemu: Kehittämiskeskukset - toimintamallin arviointia, Valtiontilintarkastajat, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos, Edita, Helsinki 2002.
- Temmes, Markku, Kivinen, Juha, Lumijärvi, Ismo, Mertano, Sinikka ja Moilanen, Timo: Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen - valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti, Valtion työmarkkinalaitos 10/98, Helsinki 1998.
- Temmes, Markku, Kiviniemi, Markku ja Peltonen, Pauliina: Hallinto uudistuu, uudistuu johtaminen? Valtiovarainministeriö, Edita, Helsinki 2001.
- Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995, Valtiovarainministeriö, Edita, Helsinki 1997.
- Temmes, Markku ja Moilanen, Timo: Johto-organisaatiot tienhaarassa, Valtiovarainministeriö, Hakapaino, Helsinki 2000.
- Temmes, Markku: Juristimonopoli - tarua vai totta suomalaisessa hallinnossa, Hallinto 4/1987, sivut 10-14.
- Temmes, Markku: Määräaikaisen valmistelun kehittäminen, Valtiovarainministeriö, Edita, Helsinki 2001.
- Temmes, Markku: Virastojen kehityskaaret, Valtion virastojen kehitys, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989.
- Tulostavastuksen terävöittäminen, luonnos 4.11.2002, VM 2002.
- Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000- uudistuksen toteutumisesta, VNS 3/2000 vp.
- Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002-2012-Strategiaosa, Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 1/2003 ja Selvitysosa, Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 6/2003.