

# Miten maamme hallintoa on uudistettu ja mitä siitä voisi oppia aluehallintoa kehitettäessä?

Juha Vartola

## 1. MITEN HALLINTOA ON UUDISTETTU, MIKSI SIINÄ ON ONNISTUTTU 1990-LUVULLA JA MITÄ VAIKUTUKSIA UUDISTUKSILLA ON OLLUT

Kuten yleisesti tiedetään, maamme aluehallinto on ollut uudistuskeskustelun kohteena yli sadan vuoden ajan.<sup>1)</sup> Kysymykset maakuntaitsehallinnosta, kuntien lukumäärästä, läänijaosta ja läänien hallinnosta sekä hallinnollisen jaotuksen yhtenäistämisestä ovat olleet mietittävinä lukemattomissa komiteoissa ja työryhmissä. Vaikka kysymyksenasettelut ovat läpi vuosikymmenten olleet samankaltaisia, on toki muistettava, että niiden asiasisältö ja ratkaisuvaihtoehtojen seurausvaikutukset ovat olleet eri aikoina erilaisia. Joka tapauksessa aluehallinnon kehitys on ollut vähittäistä sopeutumista ja asteittaista pyrkimystä ratkaista yhteiskunnan muutoksen esiin nostamia uusia ongelmia. Mitään kokonaisvaltaista, pitkälle suunniteltua uudistusta ei ole toteutettu.<sup>2)</sup>

Maassamme käynnistettiin määrätietoinen julkisen hallinnon uudistusprosessi vuonna 1987. Tuolloin uudistarvetta perusteltiin seuraavilla seikoilla: päätösvalan liiallinen keskittyminen, asiantuntemuksen ja tehtävien hoidon liiallinen lohkoutuminen, hallinnon vallan kasvu, aluehallinnon uudistamisen epäonnistuminen, palvelukyvyyn puute, byrokratian kielteiset piirteet sekä organisaatioiden johtamis- ja toimintatapojen puutteellisuudet.

Suomen julkinen hallinto on perusrakenteidensa osalta säilynyt melko muuttumattomana itsenäisyyden ajan alusta lähtien. Suuria muutoksia on tavoiteltu useinakin vuosikymmeninä, mutta perusteellisia muutoksia on saatu aikaan oikeastaan vasta 1990-luvulla. Keskushallintoa on muutettu yksiportaiseksi, läänien lukumäärä on puolittunut, maakuntien liitot on nostettu merkittäviksi aluehallintoelimeksi, valtion laitoksista on tehty liikelaitoksia, työvoima- ja elinkeinokeskukset perustettu ja kihlakuntauudistus toteutettu.<sup>3)</sup>

Suomen julkisen hallinnon modernisointi on paljon seurannut muiden maiden esimerkkejä sekä OECD:n osoittamaa suuntaviivoja. Myös valtion taloudellinen tilanne, managerialistinen hallintoideologia ja siihen kytkeytyvä uusi hallintoa koskeva retoriikka ovat edesauttaneet uudistusten toteutumista.

Hallintouudistusten onnistumisen arviointi on aina vaikeaa. Uudistusten rinnalla tapahtuu aina asioita, joiden vaikutus on vaikea erottaa itse uudistuksen vaikutuksista. 1990-luvun alun syvä lama ja sen vaikutukset valtiontalouteen näkyvät mm. resurssitilanteessa. On myös niin, että tuskin löytyy sellaista uudistusta, joka ei kohtaisi vastustusta siksi, että uudistukset muuttavat valtarakenteita ja saavutettuja etuja, sekoittavat vanhoja toimintakäytäntöjä, aiheuttavat runsaasti työtä ja saavat aikaan myös ei-tarkeitteja vaikutuksia. Suomessa oman merkittävän lisänsä aiheuttaa maan eri alueiden erilaisuus. Niinpä vain harvoin uudistuksiin suhtaudutaan samalla tavoin väkirikkailla alueilla, joissa palvelujen saatavuus voidaan taata monin erilaisin toimintamallein, ja toisaalta suurilla harvaanasutuilla alueilla, joissa palvelujen saatavuus on vaikea taata olipa toimintamalli millainen hyvänsä. Mainitunkaltaiset seikat ovat varmasti vaikuttaneet myös hallinnon uudistusten saamaan vastaanottoon hallinnossa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että julkisen hallinnon palvelut ovat kansalaisten kannalta sisällöltään perin erilaisia (kuten kihlakuntahallinnossa poliisin lupapalvelut ja yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtiminen vs. ulosottajan tai syyttäjän tehtävät) ei ole helppoa arvioida yksiselitteisesti kansalaisytenkaan arvioita uudistuksen onnistuneisuudesta. Sanotut seikat koskettavat mitä suurimmassa määrin juuri alue- ja paikallishallintoa.

On mielenkiintoista pohtia sitä, miksi hallinnon uudistaminen 1990-luvulla on onnistunut suhteellisen hyvin. Hallintoahan on koetettu uudistaa lukuisia kertoja aikaisemminkin. mutta kuitenkin vuosikymmenten aikana merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ei oltu saatu aikaan.<sup>4)</sup> Kuitenkin

julkinen hallinto oli kaikilla perustasoillaan kasvanut, laajentunut, fragmentoitunut, monimutkaistunut, asiantuntijavaltaistunut, keskittynyt, sekä säilyttänyt byrokraattisen perusluonteensa. Valtionhallinnon ydinrakenteenahan on pitkään ollut virka tiukasti oikeudellisesti normitetussa virastossa, so. ministeriössä ja keskusvirastossa, lääninhallituksessa sekä piiri- ja paikallishallinnossa. Voidaan siis kysyä, miten on mahdollista, että 1990-luvun Suomessa perinteinen virkamiesasema on häviämässä, keskusvirastot katoavat, lääninhallituksia supistetaan ja läänien lukumäärä puolitetaan, perinteisesti arrogantin keskushallinnon päätösvaltaa aidosti siirretty kuntiin ja aluetasolle - joskin myös Brysseliin. Byrokraatioista koetetaan tehdä tulosvastuullisia yrityksiä, tehdään valtion virastoista ja laitoksista liikelaitoksia, pakollista suunnittelua ja norminantoa radikaalisti vähennetään ja saadaan aikaan useita muitakin uudistuksia.]

Vuosikymmenten ajan keskeisenä uudistuspyrkimysten onnistumisen edellytyksenä pidettiin poliittista tahtoa. Tuota poliittista tahtoa ei löytynyt, koska

- 1) hallinnon uudistaminen ei ollut millään tavoin välttämätöntä — ei ollut taloudellista tai muuta pakkoilannetta
- 2) puolueilla ei ollut selviä hallintopoliittisia tavoitteita
- 3) hallitukset olivat lyhytikäisiä (keskimäärin yksi vuosi vielä 1970-luvulla)
- 4) hallitukset olivat monen puolueen koalitiiohallituksia
- 5) hallinnon uudistaminen ei tuonut "poliittisia pisteitä" — sille ei löytynyt suosiota, eikä tosin legitimaatiotakaan
- 6) byrokration itseintressi vastusti muutoksia
- 7) 1970-luvulla nopeasti kiihtynyt hallinnon politisoiminen teki uudistuksista valtapoliittisia kysymyksiä: saavutettuja asemia ei haluttu menettää
- 8) usko taloudellisen kasvun loputtomuuteen oli horjumaton, joten virkamieskuntaakin oli mahdollista palkata loputtomasti
- 9) usko hyvinvointivaltion jatkuvan kasvun mahdollisuuteen oli lähes yksimielistä
- 10) Suomi uskoi voivansa jatkaa omaa tietään erillään muusta Euroopasta

Luettelo ei ole tyhjentävä. Silti siinä varmaan on mukana todellisia uudistusten esteitä. Mikä sitten esteet mursi? Miksi 1990-luvulla uu-

distukset on onnistuttu aikaansaamaan? Esitän kysymykseni siksi, että etsin mahdollisuuksia vauhdittaa aluehallinnon uudistamistyötä. Näen asian siten, että ainakin seuraavilla seikoilla on ollut vaikutusta.

- 1) valtion talouden kriisiytymistendenssi, joka aina on ollut todennäköisesti yksi keskeisimmistä uudistuspöytäkirjoista tai jolla aina on pyritty ainakin legitimoimaan uudistuksia
- 2) muiden maiden esimerkki (OECD ja sen PUMA)
- 3) New Public Management -suuntauksen uudenlainen retorikka ja sen saama laaja median tuki, joiden avulla julkinen sektori ja julkinen hallinto on samastettu ja jolloin julkisen sektorin kasvun ja kalleuden ongelmasta on onnistuttu julkisuudessa tekemään julkisen hallinnon tuloksellisuuden ongelma
- 4) managerialistinen ideologia ja hallintopoliitiikka, jonka mukaan — "yrityksissä kaikki on toisin"
  - "julkisten organisaatioiden johtajat eivät osaa johtaa"
  - "julkiset organisaatiot ovat tehottomia eivätkä saa aikaan todellisia tuloksia"
  - "asiakas on aina oikeassa, joten julkiset monopolit on hävitettävä ja annettava kuluttajan, verojenmaksajan valita"
- 5) 1980-luvun puolivälin jälkeen tapahtunut hallintoasioiden esiin nosto hallitusten työkentelyssä
- 6) hallinnon kehittämistoiminnan painopisteen siirtyminen valtiovarainministeriöstä sisäasiainministeriöön
- 7) Euroopan Neuvostoon liittyminen
- 8) Euroopan unioniin liittyminen.

Muitakin syitä on löydettävissä. Lisäksi on niin, että mainitsemani syyt eivät koske kaikki erityisesti aluehallintouudistusta — silti säästämis- ja toisaalta kansainvälistämis- ja modernisointimotiivit ovat siinäkin olleet mukana. On liian aikaista arvioida uudistuksen kaikkia vaikutuksia. Silti eräitä positiivisia ja negatiivisia hallinnon uudistusten onnistumisen mahdollisia seurauksia voidaan tunnistaa.

[Myönteistä on, että olemme saaneet tehokkaampia ja tuloksellisempia julkisia organisaatioita. Myönteisiä ovat myös kustannustietoisuuden ja palvelupotentiaalin kasvu. Keskushallinnon keventämispyrkimykset sekä hallinnon hajauttaminen ovat vaikuttaneet siten, että useat

byrokraattista organisaatiokulttuuria ylläpitävät rakenteelliset tekijät ovat vähentyneet.

Kielteistä harjoitettu hallinnon uudistuspolitiikka on saanut aikaan ymmärtääkseni ainakin seuraavissa seikoissa. Itseohjautuvuuden lisääminen sekä tulosvastuullisuuden korostaminen ovat johtaneet organisatorisen itsekkyuden lisääntymiseen. Monissa julkisissa organisaatioissa ajatellaan, että vain omalla taloudellisella menestymisellä ja tuloksellisuuden osoittamisella on merkitystä — mitä hyvänsä tulosmittarit sitten mittaavatkin. Tähän ajattelutapaan sisältyy konnotaatio "työllisyyden ylläpitäminen ei kuulu meille". New Public Management -ajattelussa vaikuttavuuden sivuuttaa taloudellisuus. Kun julkisten organisaatioiden johtajat alkavat uskoa olevansa yritysjohtajia, he unohtavat että vastuu veronmaksajille on hieman eri asia kuin vastuu osakkeidenomistajille yrityksissä. Samalla työelämässä henkilöstön vaikutusmahdollisuudet heikkenevät. Uuden valtansa tunnossa johtajat eivät kuule eivätkä yritä kuunnella työntekijöitään. Moni saattaa ihmetellä, mitä tekemistä väitteilläni on alue- ja paikallishallintopäivillä. Vastaukseni on se, että myös työelämän laatu on julkisen hallinnon kilpailukykyyn vaikuttava tekijä.

## 2. MILLAISIA SUUNTIA ALUEHALLINNOLE

Puhuttaessa alue- ja paikallishallinnosta kiinnitetään useimmiten huomio hallinnon rakenteisiin. Samalla jatketaan ikuiselta tuntuva keskustelua valtio-kunta -suhteesta. Vähemmälle huomiolle jää hallinnon yleinen laatu. Siksi keskityn esitykseni loppuosassa siihen — etenkin kun näiden päivien teemana on Euroopan laadukkaimpaan hallintoon. Lähdän liikkeelle siitä, mikä Suomen julkisessa hallinnossa on hyvää.

Kansainvälinen kansalaisjärjestö Transparency International laatii luetteloita maailman maiden hallintojen korruptoituneisuudesta. Luettelot perustuvat useimmissa tapauksissa kyselyihin, joita tehdään ennen kaikkea liikemiehille, jotka usein ovat parhaita arvioimaan asiaa. Tuoreimman luettelon mukaan maailman vähiten korruptoitunut maa on Tanska. Seuraavana listalla on Suomi, jota puolestaan seuraa Ruotsi. Siinä suhteessa siis saamme olla ylpeitä — olemme aivan Euroopan kärjessä. Vaikka on niin, että maailmasta ei löydy maata, jossa ei esiintyisi

korruptiota, kaikkea korruptiotahan ei saada esiin kyselyillä, me ainakin näytämme tässä suhteessa varsin puhtaalta. Hallinnon puhtauden säilyttäminen ja parantaminen on siten yksi myös paikallis- ja aluehallinnon välttämättömistä suunnista. Korruptoitumaton hallinto on paitsi kilpailutekijä, myös hallinnon yleisen legitimitietin välttämätön perusta. Aluehallintoa ajatellen on kuitenkin muistutettava siitä, että kansainvälisten tutkimusten mukaan hallinnon puhtaus ja hallinnon kansanvaltaisuus useimmiten kulkevat käsi kädessä.

Suomen julkista hallintoa voidaan kansainvälisessä vertailussa perustellusti pitää monissa muissakin suhteissa melkoisen toimivana. Virkamiehistöllä on hyvä, suorastaan erinomainen koulutus verrattuna monien muiden maiden virkamiehistöihin. Kunnallinen demokratia on erittäin, suorastaan poikkeuksellisen vahva. Keskushallinto taas on kilpailukykyinen monien eurooppalaisten maiden kanssa. Kansalaisten kohtelu hallinnon eri tasoilla on yleensä kelvollista ja oikeudenmukaista. Oikeusvaltion periaatteita noudatetaan sängen tyydyttävästi.

Pohtiessani sitä, mitä hyvää voisin sanoa aluehallinnostamme, jouduin harkitsemaan asiaa pitkään. On läänit, on kihlakunnat, on maakuntien liitot, on kuntayhtymiä ja on valtion hallintopiirejä. Mitään niistä ei voi yleisellä tasolla moittia. Kaikki tekevät parhaansa. Jos suomalaisen aluehallinnon yleistä tasoa arvioi tutustumalla mihin tahansa organisaatioon, yleiskuva näyttää hyvältä. Jos arvioija tutustuisi kaikkiin aluetason organisaatioihin, yleiskuva saattaisi nopeasti muuttua. Arvioija saattaisi kysyä: miksi tällainen määrä organisaatioita hoitamassa tehtäviä näin pienelle väestömäärälle. Jos hän lisäksi kysyisi kaikilta tutun hallinnollisen peruskysymyksen; kenelle raportoitte ja kenelle olette vastuussa, hän saattaisi yllättyä siitä, miten moneen suuntaan ja monelle tasolle vastuun ilmoitettaisiin suuntautuvan.

Monista uudistamisyrityksistä huolimatta yhä liian hajanainen aluehallinto ei pärjää kilpailutekijänä. Aluetasolla on aivan liikaa toimijoita, joita kiinnostaa vain oma "putkensa" — tai tarkemmin sanoen, jotka eivät joudu pohtimaan muita kuin omia tehtäväalueitaan. Työnjako valtion ja kuntien viranomaisten välillä on monesti epätarkoituksenmukainen eikä yhteistoimintaa ole vieläkään riittävästi. Aluehallinto ei myöskään ole riittävän kansanvaltaista. Vaikka monia uu-

distuksia on onnistuttu saamaan aikaan, selvyyttä ei ole kuka vastaa vai vastaako kukaan alueellisesta kokonaiskehityksestä.

Paikallis- ja aluehallinnosta keskusteltaessa tuodaan tavan takaa esiin näkemys. Jossa korostetaan, että emme tarvitse uutta hallintoporrasta demokraattisen kunnallishallinnon ja keventyvän keskushallinnon väliin. Itse lähden siitä, että tuo "kolmas porras" on koko ajan ollut olemassa. Sitä ei siis tarvitse perustaa. Sen sijaan se tulisi korjata ja korjata pirstaleisesta ehjäksi. Näin ollen lähden myös siitä, että aluehallinnosta vastaavan kansanvaltaisen organin perustaminen ei olisi uuden portaan perustamista. Kyse olisi vain kiistattoman *vastuunkantajan perustamisesta vanhalle, jo olemassa olevalle portaalle*. Tämä on mielestäni kiistaton aluehallinnon suunta lähivuosina. En usko, että alueatasolta löytyy tarpeettomia organisaatioita. Niiden väliset vastuusuhteet ja niiden yhteistoiminta vain eivät ole kunnossa. Siksi päätyisin todennäköisimmin maakuntien liittojen nostamiseen alueellisiksi vastuunkantajiksi.

Hallinnon kehittämispolitiikan vaihtoehtoista keskustellaan maassamme sittenkin liian vähän. Valtio-kunta -rajaa pidetään ylittämättömänä.

Mutta jos on kaksi, miksei voisi olla kolmattakin, joka on laadultaan muuta kuin puolet ja puolet. Eikö kannattaisi pohtia sitä, että puhtaan kunnallisten ja puhtaan valtiollisten viranomaisten ohella olisi puhtaan maakunnallisia valtuustoja tai neuvostoja, jotka olisivat kaikkien, siis niin kunnallisten kuin valtiollistenkin aluetason viranomaisten yläpuolella.

Kolmas "suuntani" paikallis- ja aluehallinnolle ei sekään tietenkään ole uusi. Sen sijaan katson, että se ei ehkä riittävässä ole tullut julkisuteen keskusteluissa. Kyse on julkisten organisaatioiden oikeuksista ja mahdollisuuksista itse järjestää oma sisäinen hallintonsa. Tämä periaate on aivan keskeinen yleensäkin julkisen hallinnon uudistamistyössä. Siinä on kyse niin demokratiasta kuin subsidiariteettiperiaatteen toteuttamisesta. En usko, että kukaan tässä laajassa ja väestöllisesti erikoisessa maassa keksii viisastenkiveä, yhtä ainoaa oikeaa toimivaa mallia aluehallintokysymyksen järjestämiseen. Sen sijaan uskon, että maakunnasta löytyy viisautta järjestää oman alueensa hallintojos mahdollisuus annetaan — ja jos ei heti löydy, se on maakunnan oma asia ja korjattavissa seuraavissa vaiheissa.