

Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa

Sakari Möttönen

Suomalaista kunnallishallintoa on kehitetty runsaan vuosikymmenen ajan paljolti liikkeenjohtopista omaksutuvin keinoin. Liikkeenjohto-oppiin perustuva kehityssuunta ja siihen sisältyvä tulosjohtamisen ideologia on hallinnut myös poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen uudistamista. Kun yksityissektorin managerialistista johtamisoppia on siirretty kunnallishallintoon, niin on vedetty yhtäläisyysmerkit yhtäältä yritysten hallintoelinten ja poliittisten päätöksentekijöiden välille sekä toisaalta yritysten toimivan johdon ja kuntien viranhaltijajohdon välille. Tulosjohtamisen soveltaminen on merkinnyt sitä, että yritysmaailman esimies-alaisuhde-malli on lähes sellaisenaan siirretty sen suhteen perusmalliksi, jossa toisena osapuolena ovat kollektiivisesti toimivat poliittiset luottamuselimet ja toisena osapuolena on viranhaltijajohto, jonka toiminta taas perustuu yksilöpäätämiseen ja esitelytehtävän hoitamiseen. Tätä uudistussuuntaa on rydyttänyt pyrkimys muuttaa myös kunnallishallintoa koskeva johtamisen retoriikka. Keskustelua hallitsevat sellaiset sanat kuin "strategia", "visio", "tahtotila", "motivaatio", "sitoutuminen", "tulostavoite" jne. Ihan vain muutaman esimerkin mainitakseni. Jos joku haluaa tutustua tarkemmin tulosjohtamisen uudistamisretoriikkaan, voin suositella, että etsitte käsiinne "Tulosjohtamisen sanakirjoja", joita ilmestyi joidenkin kaupunkien konsulttivetoisten tulosjohtamisprojektien yhteydessä.

Kun konsultit ja viranhaltijat ovat istuttaneet uutta johtamisoppia kuntiin, he ovat unohtaneet kysyä ainakin yhtä asiaa: Mitä poliittiset päättä-

jät ajattelevat uudesta asemastaan ja uusista tehtävistään? Koska kunnallinen itsehallinto perustuu siihen, että vaaleilla valitut luottamushenkilöt ovat vastuussa kuntalaisille siitä, miten kunnassa asioita hoidetaan, olisi kai kohtuullista miettiä poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden uutta tehtäväjakoa myös luottamushenkilötyön näkökulmasta. Onko mahdollista, että poliittiset päättäjät asettuvat siihen asemaan, jonka viranhaltijat, konsultit ja muut hallinnonuudistajat heille kunnan tulosjohtamisjärjestelmässä osoittavat? Pohdin tutkimuksessani tätä kysymystä, joka aiemmin – hämmästyttävää kyllä – ei ole ollut hallintotieteellisen tutkimuksen kohteena. Pohdinnan lähtökohtana on näkemys, että poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden uusi työnjakomalli, josta käytetään tutkimuksessa nimitystä "tulosjohtamisen suositusmalli", voi toteutua vain, jos kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän ominaispiirteet suovat mallin soveltamiselle onnistumismahdollisuuden. Kun on tuskailtu, kuinka vaikeaa tulosjohtamisen soveltaminen poliittiseen päätöksentekoon on, niin vaikeuksien syitä on etsitty johtamisopin puutteellisesta soveltamistaidosta. Mutta – jos syy onkin siinä, että johtamisoppia sovelletaan väärään ympäristöön. Onko kasvi oikea, mutta kasvualusta väärä?

Tulosjohtamiseen perustuvaa poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä uutta työnjakoa on kehitetty seuraavan kolmen keskeisen periaatteen ja oletuksen varassa.

1. Ensimmäinen periaate on oletus siitä, että poliittiset päätöksentekijät pystyvät ohjaamaan virkakoneiston toimintaa tavoitteiden asettamisen ja niiden seuraamisen avulla. Usko tämän oletuksen paikkansapitävyyteen on ollut niin vahva, että periaate on kirjattu myös kuntalakiin. Tähän oletukseen perustuu myös tulosjohtamisen valtakonseptio, jonka mukaan tavoitteiden asettamiseen ja niiden seurantaan sisältyy niin paljon valtaelementtejä, että poliittisten päättäjien ns. operatiivista valtaa voi-

Lectio praecursoria pidetty Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan hallintotieteen laitokselle tehdyn väitöskirjan "Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa" julkisessa tarkastustilaisuudessa 19.12.1997 Tampereen yliopiston luentosalissa A 1. Vastaväittelijänä toimi tohtori Pirkko Vartiainen Vaasan yliopistosta ja kustoksena professori Juhana Vartola.

daan siirtää viranhaltijoille ilman, että heidän – siis poliittisten päättäjien – kokonaisvalta vähenee. Käytännössä periaatteen soveltaminen on merkinnyt yhtäältä sitä, että päätösvaltaa on delegoitu viranhaltijoille ja toisaalta sitä, että luottamushenkilöiden painopistettä on pyritty siirtämään virallisista päätöskokouksista epävirallisiin seminaareihin ja iltakouluihin, joissa on pohdittu tavoitteiden asettamista ja kunnan toimintalinjojen muodostamista. Tavoiteohjauksen toimivuutta voidaan pitää tulosjohtamisen soveltamisen keskeisenä tavoitteena.

2. Toinen periaate on oletus poliittisen päättäjien kyvystä rationaaliseen päätöksentekoon. Tätä oletusta voidaan pitää keskeisenä keinona, jolla tavoiteohjaus saadaan toimimaan. Oletus perustuu uskoon, että kun tavoitteista päästään yksimielisyyteen, ne ohjaavat päätöksentekoa niin, että poliittinen päätöksenteko hakee toimintansa perustan hyväksytyistä tavoitteista ja sovitusta linjoista, jolloin luottamushenkilöiden päätöksentekokäyttäytyminen on tavoitesuuntautunutta, suunnitelmallista ja ennustettavaa eli rationaalista.
3. Kolmas periaate on oletus siitä, että luottamushenkilöiden päätöskäyttäytyminen saadaan muutettua tulosjohtamisen suositusmallin mukaiseksi. Tämä oletus perustuu uskoon, että poliittinen toiminta kunnassa on sillä tavoin viranhaltijoiden ja konsulttien tahdonvarainen asia, että erilaisilla kehittämis- ja koulutusprojekteilla poliittiset päättäjät saadaan omaksumaan sellainen rooli, että he toimivat päätöstilanteissa rationaalisesti ja toteuttavat omaa tehtävänsä ohjaamalla tavoitteiden avulla virkakoneiston toimintaa.

Tämän tutkimuksen keskiöön asettuu kysymys, voivatko nämä periaatteet toteutua kunnan poliittis-hallinnollisessa toimintaympäristössä. Vastaan tähän kysymykseen kunkin periaatteen osalta erikseen.

1. Ensiksi. Tavoiteohjauksen onnistumisen tiellä on monta estettä. Kunnan toiminnan kulmakivi on se, että luottamushenkilöt osallistuvat kunnallispolitiikkaan sen vuoksi, että he ovat tavoitteista eri mieltä. He lähtevät politiikkaan ajamaan omia tavoitteitaan eivätkä muodostamaan kunnalle yhteisiä tavoitteita. Kunta on organisaatio, jonka sisällä erilaisia tavoitteita omaavat toimijat käyvät kamppailua omien tavoitteittensa puolesta. Kunta ei siis ole mekanismi, joka sulkee ulkopuolelleen sellaisen toiminnan, joka suuntautuu organisaation – täs-

sä tapauksessa siis kunnan – tavoitteita vastaan. Kunnan toiminnassa on monitavoitteisen organisaation ominaispiirteet, jotka synnyttävät kunnan sisään tavoiteparadoksin. Yhteisesti hyväksytyistä tavoitteista tulee niin yleisiä, että minkä tahansa toimenpiteen voi katsoa toteuttavan tavoitetta tai niistä tulee niin yksityiskohtaisia, että tavoite pitää sisällään vain yhden toimintavaihtoehdon, jota kunta toteuttaisi, vaikka tavoitetta ei olisikaan hyväksytty. Sekä teoreettinen tarkastelu että empiiriset havainnot tukevat päätelmää, että poliittiset päätöksentekijät eivät ohjaa virkakoneistoa ja kunnan toimintaa tavoitteiden avulla.

2. Toiseksi. Myöskään rationaalinen päätöksentekonäkemyks ei kuvaa monitavoitteisessa ja kompleksisessa kunnan toimintaympäristössä tapahtuvaa poliittista päätöksentekoa. Päätöksenteko tapahtuu pikemminkin inkrementaalisesti siten, että se on vähä vähältä etenevää toimintaa, jota ohjaa enemmän pyrkiminen pois ongelmallisesta tilanteesta kuin eteneminen tavoitteen suuntaan. Poliittiset päätöksentekijät haluavat edistää omien kannattajiensa ja taustaryhmänsä etuja tässä ja nyt. Heitä ei niinkään kiinnosta pitkän aikavälin tavoitteet ja se, mitä tapahtuu tulevaisuudessa. Poliittinen päätöksenteko on taistelua omien tavoitteiden puolesta, neuvottelujen käymistä erilaisia tavoitteita ajavien ryhmien ja yksilöiden kesken sekä kompromissien tekemistä erilaisten tavoitteiden välillä. Poliittinen päätöksenteko synnyttää päätöksiä, joita on kussakin tilanteessa mahdollista tehdä, mutta joiden ei tarvitse olla rationaalisessa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.
3. Kolmanneksi. Luottamushenkilöiden päätöskäyttäytyminen ei ole viranhaltijoiden ja hallinnonuudistajien tahdonvarainen asia. Poliittiset päätöksentekijät ovat päätöksentekijäjoukkona epäyhtenäinen ryhmä, joka on muutosalttiudeltaan heikko. Tämän ominaisuutensa vuoksi poliittista päätöksentekoa on kutsuttu heikoksi ideologiaksi. Vastaavasti hallintoa pidetään vahvana ideologiana. Nämä kaksi – poliittinen päätöksenteko ja hallinto – vahva ja heikko – eivät muodosta tasavahvaa parisuhdetta. Kunnan poliittis-hallinnollinen järjestelmä ei ole ainoastaan päätöksentekokoneisto vaan myös areena, jossa eri toimijat ovat vuorovaikutussuhteessa muutoinkin kuin päätöksenteossa. Poliittiset päätöksentekijät eivät toimi arenalla vain tuottaakseen päätöksiä vaan myös hankkiakseen kannatusta. Kannatusta ei voida hankkia tavoitteiden asettami-

seen liittyvässä päätöksenteossa vaan toimimalla operatiivisissa omille taustaryhmille tärkeissä asioissa. Tällöin poliitikot joutuvat niin kuin Brunsson asian ilmaisee puhumaan yhtä, päättämään toista ja tekemään kolmatta. Tämä ominaisuus ei lähde politiikasta, vaikka viranhaltijat ja konsultit kouluttavat poliitikkoja kuinka paljon tahansa.

Tulosjohtamisen suositusmalli ja poliittis-hallinnollinen järjestelmä ovat siten ristiriidassa kolmelta kantiltaan. Ristiriita ilmenee ensinnäkin tulosjohtamisen tavoitteessa eli tavoitteellisessa ohjauksessa, sitten tavoitteita toteuttavassa keinossa eli rationaalisessa päätöksenteossa ja vielä toiminnan muutosmahdollisuudessa eli poliittisessä päätöksentekokäyttäytymisessä. Nämä ristiriidat ovat institutionaalisia eikä niitä ole mahdollista poistaa parempia tulosjohtamisen menetelmiä kehittämällä tai poliittisiä päättäjiä kouluttamalla. Kun kasvualusta on väärä, kasvia ei saada kasvamaan istutusmenetelmiä kehittämällä tai kastelua lisäämällä.

Tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistetaan siihen, mitä tulosjohtamisen toimimattomuus merkitsee poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden valtasuhteiden kannalta. Tulosjohtamisen suositusmalliin sisältyy ilmitavoite, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät pystyvät tulosjohtamisen menetelmillä – lähinnä tavoitteiden asettamisella – ohjaamaan entistä paremmin virkakoneiston toimintaa eli lisäämään valtaansa suhteessa viranhaltijoihin. Tästä seuraa päätelmä, että operatiivista päätöksentekoa voidaan siirtää virkakoneistolle, jolloin myös viranhaltijoiden valta kasvaa. Tästä molempien osapuolien vallan kasvattamispyrkimyksestä käytetään tutkimuksessa käsitettä ”liittoutuminen”, joka perustuu poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden yhteisymmärrykseen keskinäisestä vallanjaosta sekä kunnan tavoitteista ja toimintalinjoista sopimiseen.

Tutkimuksessa tunnistettiin, että tulosjohtamisen suositusmalliin sisältyy myös viranhaltijoiden piilotavoitteita. Viranhaltijat hakevat tulosjohtamisen menetelmien soveltamisella poliittisilta päätöksentekijöiltä vahvistusta omille tavoitteilleen. Tästä tavoitetilasta on käytetty tutkimuksessa käsitettä poliittisten päätöksentekijöiden ”sitouttaminen”. Viranhaltijoiden tavoitteisiin sisältyvä sitouttamispyrkimys merkitsee sitä, että poliitikkojen päätöskäyttäytymisestä halutaan tehdä tavoitteisiin sitoutunutta, ennustettavaa ja suunnitelmallista, ja että poliittiset päätöksentekijät jättävät käytännön kysymykset pelkästään viranhaltijoiden vastuulle.

Tulosjohtamisen soveltamisella on myös valtopoliittinen merkitys.

Tulosjohtamisen suositusmallin toimimattomuus estää sekä ilmi- että piilotavoitteiden toteutumisen. Koska tulosjohtamisen menetelmät eivät poliittis-hallinnollisen järjestelmän ominaispiirteiden vuoksi toimi, tulosjohtaminen ei paranna poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuutta ohjata virkakoneiston toimintaa. Toisaalta poliittisen järjestelmän heikon ideologian vuoksi poliittinen päätöksenteko ei muutu tavoitteisiin sitoutuneeksi ja rationaaliseksi toiminnaksi. Poliittinen päätöksenteko toteuttaa tehtävänsä eli kuntalaisten etujen ajamista myös ja ennen kaikkea operatiivisissa asioissa. Viranhaltijoiden estelystä huolimatta poliittisella päätöksenteolla on taipumus tunkeutua päättämään käytännön kysymyksistä, joiden tulosjohtamisen suositusmallissa pitäisi olla pelkästään viranhaltijoiden vastuulla. Tästä ominaisuudesta on muodostunut poliittisen järjestelmän autonomisuutta vahvistava ja viranhaltijoiden vallankasvua rajoittava tekijä. Tämä poliittisen järjestelmän ominaispiirre on jäänyt huomiota vaille eliittitutkimuksissa, joissa on todistettu, että valta on siirtynyt vain yhteen suuntaan eli poliittisilta päätöksentekijöiltä viranhaltijoille.

Politiikan ideologisen heikkouden ja hallinnon ideologisen vahvuuden välinen jännite on kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitettä ylläpitävä tekijä. Kunnallisen demokratian ja kansalaisten vaikuttamisen kannalta olisikin huoletuttavaa, jos poliittinen toiminta sitoutuisi viranhaltijoiden luomiin tavoitteisiin ja siitä tulisi hyväksytyyn toimintalinjan myymistä kuntalaisille. Toisaalta ei myöskään ole toivottavaa, että kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminta olisi pelkää kaupankäyntiä ja käytännön asioiden pyörittämistä. Viranhaltijoiden pyrkimystä saada poliittiseen päätöksentekoon pitkäjänteisyyttä, ennustettavuutta ja johdonmukaisuutta voidaan pitää kunnan toiminnan hyväksyttävyyttä edistävä tekijänä. Kunnallinen itsehallinnollinen järjestelmä on jatkuvuutta ja yhtenäisyyttä edustavan viranhaltijatoiminnan sekä vaihtuvuutta ja epäyhtenäisyyttä edustavan poliittisen toiminnan yhdistelmä. Kunnallinen demokratia koostuu erilaisten kuntalaisryhmien etuja ajavasta politiikasta sekä asiantuntijuutta edustavasta hallinnosta. Kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän perusta on sen dualistisuudessa. Ja juuri tämän dualistisuuden ymmärtämiseen tulisi perustaa ne kehittämispyrkimykset, joilla poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhdetta parannetaan. Kunnallisen demokratian vaaliminen edellyttää, että tunnetaan sen kasvualustan ominaisuudet.