

Hallintopolitiikan rakennedoktriinit

Markku Temmes

ABSTRACT

The structural reform doctrines as a part of the administrative reform policy

This article handles the role of the structural reform as one part of the entity of administrative reforms. Firstly definitions and concepts of the structural reform and administrative reform policy are presented. Secondly a wide conceptualization and framework for the theoretical basis of the structural reforms as a part of an administrative reform policy is built. The elements of this framework have been collected from the general organization and management theory (especially Mintzberg's conceptualization of five basic parts of the organization), Weberian bureaucratic theory (the elements of political and technocratic steering of the administrative machinery) and welfare state theory (the development, crisis and challenges of the welfare state and its administrative machinery).

The emphasis of this article is in the development of the structural reforms in the Finnish state administration. The main aim of the article is to clarify the structural reform doctrine used in the Finnish administrative reform policy in the last decades. The hypothesis of the failure and aging of the traditional decentralization doctrine has been handled from several different viewpoints.

The author presents a doctrine of a balance between strategy level and public service level as a thesis for further development of the modern structural reform doctrine. There are also some examples of how this new doctrine can be applied in practice at the level of the whole administrative machinery and in the structural reforms of the single agencies.

1. JOHDANTO

Viime vuosien raju ja nopea hallintouudistusten aalto on muuttanut hallintokoneistomme ohjauksjärjestelmiä, rakenteita ja henkilöstöpolitiikkaa. Uudistusten vielä jatkuessa alkaa olla aika tehdä arvioita niiden vaikutuksesta vallitsevaan hallintoajatteluun. Ensimmäiset merkit tällaisesta periaatteellisesta suunnanmuutoksesta ovat sekä johtavien virkamiesten että hallinnon kehittämistä ohjanneiden poliitikkojen tuki uudelle ohjauksifilosofialle. Toinen vielä orastava merkki on hallintoministerin johdolla aloitettu valtioyhteisön

hallintopolitiikkaa selvittävä projekti, johon on valjastettu mukaan hallinnon kehittämisestä vastaava virkamiesjohto kansliapäällikköitä myöten.

Virkamiesselvitysten rinnalle tarvitaan teoreettisempia tarkasteluja hallintopolitiikan problematiikasta. Tässä artikkelissa hallintopolitiikkaa lähestytään rakennekysymysten näkökulmasta. Tämä hallintopolitiikan keskeinen osa-alue näyttäisikin olevan perusteellisen doktrinäärisen uudelleen arvioinnin tarpeessa manageristisesti painottuneen uudistuspolitiikan vietyä pohjan vanhalta hallintokoneiston rakennepolitiikalta. Doktrinääriset muutokset hallintoajattelussa perustuvat arvioihin pitkän ja lyhyen aikavälin muutoksesta sekä muutosta selittävään teoreettiseen tietoon. Artikkelissa pyritään valottamaan näitä molempia näkökulmia.

2. RAKENNEUUDISTUSTEN MERKITYS HALLINTOPOLITIIKASSA

Hyvällä syyllä voidaan kysyä mitä hallintopolitiikka ja sen osana rakenneuudistukset ovat. Nämä molemmat käsitteet ovat hallinnon kehittämisen terminologiaa. Niiden merkitys on ymmärrettävissä vain professionaalisesti pitkälle kehittyneen hallinnon kehittämisen apukäsitteinä ja sen historiallisen kehityksen pohjalta. Tältä pohjalta ne voidaan myös kyseenalaistaa erityistä selityskykyä omaavina käsitteinä. Jos poliittisella johdolla ei ole hallinnon kehittämiseen kiinnostusta ei myöskään aitoon hallintopolitiikkaan ole edellytyksiä. Se jää virkamiesten hoitoon ja muuttuu hallintopolitiikkana potentiaaliseksi.

Hallinnon kehittäminen on eriytyneenä professionaali ilmiö. Suomessa päätoiminen hallinnon kehittämistyö alkoi ministeriötasolla virastoasiainvaltuutetun aloittaessa työnsä vuonna 1944. Tätä ennen hallintouudistukset oli suunniteltu joko komiteatyönä tai osana normaalia toiminnan johtamista (Tarvainen, 1991). Eriytynyt keskitetty hallinnon kehittämistoiminta kuitenkin vasta loi hallinnon kehittäjien profession. Tämän profession ammattikuva rakentui aluksi suppeasti

ymmärretyyn rationalisoinnin ympärille. Valtionhallinnon rationalisoinnista vastasivat aluksi sotilas-koulutuksen ja sittemmin juristikoulutuksen saaneet henkilöt. Vähitellen hallinnon kehittämisen toimiala laajeni kattamaan hallintokoneiston muutoksen keskeiset elementit: rakenteet, ohjausjärjestelmät, henkilöstöpolitiikan ja laajemminkin vallitsevan hallintokulttuurin sisältöön vaikuttavat hyvän hallinnon periaatteet.

Rakenteet, joilla tässä yhteydessä tarkoitetaan hallintokoneiston tehtävienjaon pysyvämmiksi tarkoitettuja ratkaisuja (Mintzberg, 1979, s. 2), olivat alusta alkaen hallinnon kehittämisen ydin-alueita. Hallinnon kehittäjät olivat mukana suunnittelemassa virastojen organisaatiomuutoksia ainakin silloin, kun oli kysymys uusista virastoista ja laitoksista tai merkittävistä sisäisistä järjestelyistä. Tähän oli osaltaan vaikuttamassa pioneerivaiheen hallinnon kehittämistyön keskitetty luonne. Sitä johdettiin valtiovarainministeriöstä sekä virastojen ja laitosten hallinto-osastoilta.¹ Hallinnon kehittämisen tehtäväkuvan laajentuminen toi kuitenkin vähitellen keskitetysti johdetun hallinnon kehittämisen piiriin muutostekijöitä, jotka liittyivät sen yhä läheisemmin virastojen ja laitosten arkipäivän toimintaan.

Suppeasti ymmärretty rationalisointi ja säästö-hankkeet olivat toki kohdistuneet virastojen ja laitosten varsinaiseenkin toimintaan, mutta niiden vaikutukset olivat olleet rajattuja. Hallintokoneiston yhteisen henkilöstöpolitiikan tai taloushallinnon ratkaisut kouraisivat jo syvälle virastojen ja laitosten toimintaedellytyksiin. Näin hallinnon kehittäminen sai hallintokoneiston sisäisenä vai-kutusmekanismina otteen hallintokoneiston muodostavien virastojen ja laitosten muutosjohtamiseen. Vahvasti keskitetty toimintatapa loi keskitettyjä doktriineja (oppi, oppilausekka), jotka muoivasivat hallintokoneistoja ylhäältä alas saakka (Hood ja Jackson, 1991, ss. 9–29 sekä Hult ja Walcott, 1990).²

Poliittisen ohjauksen näkökulmasta keskitetyt hallinnon kehittämisen doktriinit olivat oikeaoppinen tapa hallita muutosta tai ainakin argumentoida sitä. Toiminnan virallinen ulkokuori ja todellinen sisältö olivat kuitenkin monasti huomattavassa ristiriidassa keskenään (Brunson ja Olsen, 1993). Komiteajohtoinen hallinnon kehittäminen oli jo aikanaan ollut poliittiselle johdolle vaikea ohjauksen kohde. Omina yksikköinä toimivat hallinnon kehittäjät eivät olleet kuitenkaan sen helpommin ohjattavissa. He olivat luonnollisesti ao. ministerin alaisia ja hänelle raportointivelvollisia, mutta ministerin mahdollisuudet hallita hallintokoneiston sisäisiä muutosilmiöitä olivat rajoitetut. Tähän oli syynä hallinnon kehittämisen professionaalinen luonne ja tarvittavan asiantuntemuksen selvä poikkeaminen muusta yleispoliittisesta asiantuntemuksesta. On selvää, että eriytyneen hallinnon kehittämiskäytännön synty merkitsi virkamiesteknokratian vahvistumista hallintokoneiston muutokseen liittyvissä kysymyksissä.

Sen sijaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän saumakohtaan liittyvissä kysymyksissä poliittinen johto saattoi paremmin hallita kehitystä. Tämä hallinta saattoi kuitenkin muuntaa kapea-alaisuutensa vuoksi hallintokoneiston kehityksen jarruksi vastuussa olevien poliittisten johtajien lähinnä, ministerien keskittyessä puolustamaan poliittisen johtamisen oikeuksia virkamiesteknobyrokratiaa vastaan. Toinen poliittisen johdon ansa oli asettua tukemaan alaistaan virkamiesjohtoa byrokratian sisäisissä reviiirikamppailuissa (Temmes, 1988). Poliittisen johdon ilmiselvät vaikeudet hahmottaa hallinnon kehittämistyön merkitystä ja mahdollisuuksia johtuivat sen piirissä kehittyneiden doktriinien hahmottomuudesta ja epäselvistä yhteyksistä päivän politiikkaan mutta myös periaatteellisemmin puolueiden ideologioihin.

Hallintoajattelu, jota edustivat johtavat virkamiehet ja toisaalta puolueiden hallintoideologiat, jota edustivat puolueiden johto ja ideologisesta suunnittelusta vastaavat, eivät juuri kohdanneet. Näin hallintoajattelijat saattoivat toimia varsin itsenäisesti (Temmes, 1994 ss. 13–39). He turvautuivat poliittisen johdon tukeen vain tarvittaessaan siunauksen esittämilleen ratkaisuille tai jouduttuaan vaikeuksiin esimerkiksi toisen hallinnonhaaran vastuun vuoksi.

Hallinnon kehittämisen doktrinäärinen hegemonia on näin ollen Suomessa kehittynyt komiteajohtoisesta valmistelusta hallinnon kehittäjien vir-

¹ Vielä 1960-luvulla näillä tahoilla oli keskinäistä neuvottelukuntatyypistä yhteistyötä.

² Olen päättänyt doktriini-käsitteeseen, koska dominoivan teorian, paradigman tai mallin käsitteet eivät tuo esille teorian ja käytännön yhteyksiä, jotka ovat hallintopolitiikan keskeinen sisältö. Hood ja Jackson käyttävät analyoitessaan hallinnollista argumentointia filosofian (philosophy), doktriinin (doctrine) ja perustelun (justification) käsitteitä, jolloin filosofia on laaja yläkäsite kuten kameralismi tai New Public Management, doktriini hallinnon spesifi maksiimi ja perustelu, tavoitteita tai syitä soveltaa doktriineja kuten tehokkuus tai tasa-arvo. Hood ja Jackson jakavat doktriinit who-tyyppiin (koskevat ihmisiä), what-tyyppiin (koskevat organisaatorakenteita) ja

How-tyyppiin (koskevat toimintajärjestelmiä). Tämän mukaan hallintopolitiikan rakennedoktriini on what-tyyppinen doktriini.

kamiesvalmisteluksi. Hallintouudistuksia käsitelleitä keskeisiä komiteanmietintöjä ovat itsenäisyytemme aikana olleet mm. virastokomitean (komiteanmietintö 1921:17), valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean (komiteanmietintö 1958:5), lääninhallinnon järjestysmuotokomitean (komiteanmieteintö 1967:A4), hajasijoituskomitean (komiteanmietintö 1973:68), valtion keskushallintokomitean (komiteanmietinnöt 1975:120 ja 1978:22 ja hajautuskomitean (komiteanmietintö 1986:12) mietinnöt. Nämä komiteatyönä tehdyt selvitykset ovat olleet keskeisiä vallitsevan rakennedoktriinin määrittelyn kannalta.

Muutos puhtaasta komiteavalmistelusta hallinnon kehittämiseen erikoistuneen virkamiesvalmistelun suuntaan tapahtui vähitellen 1940-luvulta alkaen ja liittyi suomalaisen hyvinvointivaltion rakenteelliseen kehitykseen. 1960-, 1970- ja 1980-luvut olivat hyvinvointivaltiomme rakentamisen vuosikymmeniä. Vielä tässä vaiheessa komiteavalmistelulla oli huomattavaa merkitystä rakennuudistusten suunnittelussa. Rakennedoktriinin määrittelijät ovat siis olleet avainvirkamiehiä joko komiteoiden jäseninä tai hallinnon kehittämistehävistä vastaavina virkamiehinä. Komiteavalmistelun nopea vähentyminen hallintokoneiston rakennuudistusten valmistelussa 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla johtuu käsitykseni mukaan hallintouudistuksiin kohdistuvan poliittisen ohjauksen voimistumisesta. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta, valiokunnan virkamiessihteeristö ja valiokunnan asettamat selvitysmiehet korvasivat komiteatyötä.

Voidaan väittää, että hyvinvointivaltiomme hallintokoneiston hallinnon kehittämisdoktriineista vastasivat jo 1960-luvulta alkaen professionaaliset hallinnon kehittäjät. Toisaalta hyvinvointivaltiouudistusten käyttövoimana olivat yhteiskunnalliset muutokset ja niitä tulkitsevat yleispoliittiset ideologiat ja poliittiset suunnitelmat.

Ideologista ja suunnittelevaa valmistelua esiintyi mm. peruskoulun, terveydenhuollon, korkeakoulujen ja eläkejärjestelmien jne. luomiseksi ja modernisoimiseksi. Tämän työn tekivät toisaalta valtapuolueiden poliittiset valmisteluelimet ja toisaalta ns. hyvinvointiministeriöiden ja osaksi virastojen professionalistit. Paljon keskusteltu hallintokoneistomme politisoituminen 1960- ja 1970-luvuilla liittyi suurelta osin siihen, että puolueiden ja keskushallinnon asiantuntijoiden yhteistyö oli näiden laajojen substanssiuudistusten yhteydessä monilla aloilla välttämätöntä ja läheistä.

Hallinnon kehittäjät ja laajemminkin hallintoajattelijoiden suppea virkamiespiiri oli tietenkin läheisesti mukana hyvinvointivaltion rakennustyössä,

mutta he jäivät silti ainakin osaksi poliittisen ohjauksen ulottumattomiin. Tähän oli useita syitä. Siihen vaikutti jo edellä mainittu hallinnon kehittämisen etäisyys ja vieraus substanssipolitiikan taitavien poliitikkojen näkökulmasta. Varmaankin heikkoon hallinnon uudistuspolitiikan ohjaukseen vaikutti myös byrokratian itseintressi. Sekä hallinnon kehittämisen professionalistit että heidän läheisimmän viiteryhmänsä, virkamiesjohdon piirissä vaikuttavat hallintoajattelijat kokivat lähinnä 1970-luvulla tapahtuneen hyvinvointivaltion nopean murroksen tunkeutuvan muutospaineiden heille kuuluvalla tehtäväalueelle. Varmaankin oli myös kysymys silloisten poliittisten johtajien huonoista valmiuksista perehtyä poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja hallintokoneiston erityiskysymyksiin. Poliittisen johtamisen professionalismi ei ollut vielä tuolloin edennyt nykyiselle tasolle.

Edellä kuvattua taustaa vasten oli luonnollista, että hallinnon kehittäjien poliittisille päättäjille tarjotut doktriinit olivat peräisin hallintokoneistomme traditioista ja niitä tulkittiin virkamiesjohdon näkökulmasta. Tällöin professionaaliset hallinnon kehittäjät samaistuivat hyvin selvästi virkamiesjohtoon eikä poliittinen johto juurikaan kyseenalaistanut heidän arvomaailmaansa ja oikeuttaan kantaa vastuuta hallinnon kehittämisen doktriineista.

Millaisia rakennedoktriineja virkamiesjohtoinen hallintoajattelu tarjosi hyvinvointivaltiomme rakennuspuiksi? Traditioidemme mukaisesti tarjolla oli hallinto-legalistisen hallintokulttuurin läpikäyntä varsinkin keskitetty hallintokoneisto (Temmes, 1994, 217–221). Hallinto-legalismi johti byrokraattisen ideaalimallin puhdasoppiseen soveltamiseen. Myös omaksuttu virkamiesmalli noudatti näiden kahden doktrinäärisen elementin linjoja. Toki tähän doktriiniin kuului hallintohistoriamme tuottamia erityispiirteitä, jotka muoivasivat erityisesti rakennedoktriinin sisältöä. Näitä olivat mm. ruotsalaistyyppinen kaksitasoinen keskushallintomme, joka tulikin vaikuttamaan vahvasti hyvinvointivaltiomme hallintokoneiston rakennetekniikkaan. Toinen vastaavanlainen historiallinen erityispiire oli vahva autonominen kunnallishallinto, jonka turvattu asema jarrutti muutoin keskitettyyn byrokratiaan perustuvan rakennedoktriinin soveltamista hyvinvointivaltion hallintokoneiston uudistuksiin.

Kunnallinen autonomia pakotti valtionhallinnon hallinnon kehittäjät ainakin rajatusti miettimään ratkaisujensa soveltuvuutta hajautetun toimeenpanevan hallinnon oloihin. Tosin keskityksestä, hallinto-legalismista ja byrokraattisesta organi-

saatio- ja virkamiesmallista sisältönsä ammentava rakennedoktriini merkitsi jatkuvia paineita nähdä kunnallinen autonomia vain julkisten palvelujen toimeenpanon autonomiana.

Koska itsenäisyytemme ajan hallinnon kehittäminen on ollut aluksi komiteajohtoista ja sitten hallinnon kehittäjien ammattiprofession käsissä, muutos saattoi tulla vain tiivistämällä poliittisen ohjauksen otetta hallintouudistuksiin. Näin meillä on myös tapahtunut 1980-luvun lopulta alkaen. Poliittisen johdon pyrhdyksenomaiset kiinnostuksen periodit ovat maamme hallintohistoriassa tähän mennessä päätyneet epäonnistumisiin ja kiinnostuksen heikkenemiseen. Nyt näyttää siltä, että poliittisen johdon ote hallinnon kehittämistä on institutionalisoitunut siten, että voimme alkaa puhua institutionalisoituneesta hallinnon kehittämisen poliittisesta ohjauksesta (Timo Ojala, 1995 ja Kiviniemi, 1995).

Poliittisen ohjauksen kehittynyt professionalismi näkyy usealla tavalla. Yleensä katsotaan, että vuonna 1987 tapahtunut hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan asettaminen oli lähtölaukaus tälle kehitykselle (Timo Ojala, 1995). Katsoisin kuitenkin, että ko. ministerivaliokunta oli huipentuma jo joitakin vuosia jatkuneelle poliittis-hallinnollisen järjestelmän syvärakenteissa tapahtuneelle kehitykselle. Tästä olivat esimerkkejä hallitusohjelmien laajenevat hallinnon kehittämistä koskevat luvut, poliittiset ja jopa parlamentaariset hallinnon kehittämisen linjat käsitelleet komiteat jne.

Ehkä välittömän merkki poliittisen johdon kiinnostuksen heräämisestä olivat kuitenkin hallinnon kehittämisestä ja laajemminkin hallintoasioista kiinnostuneet ja niihin erikoistuvat ministerit. Tällaisia eräänlaisia ota. hallintoministereitä olivat jo tosiasiallisesti mm. Esko Rekola ja Matti Louekoski. Myös 1960- ja 1970-lukujen virkamieshallitukset vahvistivat tätä esihallintoministeriaalista kehitystä. Tämän kehityksen luonnollisena seuraavana vaiheena olikin sitten erityisten hallintoministereiden nimittäminen hallitukseen vuonna 1987 vastaamaan hallinnon kehittämisen poliittisesta koordinoinnista. Ilkka Kanervan jälkeen tässä tehtävässä ovat tähän mennessä toimineet Mauri Pekkarinen (Ahon hallituksen kaudella Kanervan rinnalla) ja Jouni Backman.³

³ Ahon hallituksessa Kanerva oli vastuussa hallinnon kehittämisasioista valtiovarainministeriössä ja Pekkarinen toimi sisäasiainministerin tehtävien ohella hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan aktiivisena puheenjohtajana. Valiokuntahan vastasi hallinnon kehittämisen linjoista ja koordinaatiosta, joten näin syntyi eräänlainen kaksoishallintoministeriasetus.

Poliittisen ohjauksen tiivistyminen ilmenee myös keskeisten puolueiden lisääntyneenä kiinnostuksena hallintoideologisiin kysymyksiin. Voidaan väittää, että 1980-luvulta alkaen Suomen keskeiset puolueet ovat suorastaan kilpailleet hallintoideologisesta hegemoniasta ja puolueiden kesken onkin ollut nähtävissä tässä suhteessa vahdin vaihtoja. Mikä presidentin rooli on ollut hallinnon kehittämisen taustavaikuttajana on riipunut presidentin persoonasta (Temes, 1991, ss. 137–141).⁴

Hallinnon kehittämisen edellä kuvattu selvä »politisoituminen» on vähitellen johtamassa erityisen hallintopolitiikan hahmottumiseen ohjaamaan myös suomalaista hallinnon kehittämistyötä. Käytän lainausmerkkejä »politisoitumisen» ympärillä, koska liberalistisen demokratian periaatteiden mukaan hallinnon kehittämisen pitää periaatteessa kuulua poliittisen ohjauksen piiriin. Tosiasiallinen »politisoituminen» on ollut kuitenkin mahdollista vasta tilanteessa, jossa hallintomme ulkoinen ympäristö, yhteiskuntamme kehitys ja hallintokoneistomme sisäiset kehityspiirteet ovat nostaneet hallinnon kehittämisen yleispoliittiseksi kysymykseksi. Hyvinvointivaltion kriisi on selvästi nopeuttanut poliittisen ohjauksen jännevöitymistä. Näin hallinnon kehittämässä on siirrytty potentiaalisesta poliittisesta ohjauksesta konkreettiseen ja jatkuvaan poliittiseen ohjaukseen.

Hallintopolitiikan käsite on Suomessa ollut näihin päiviin saakka lähes tuntematon. Hallinnon kehittämispoliittikkamme linjaukset eivät olekaan tähän mennessä muodostaneet sellaista kokonaisuutta, että eriytyneestä hallintopolitiikasta olisi voitu puhua. Termihän on tuttu Ruotsista, jossa hallituksen hallinnon kehittämislinjauja kutsutaan yhteisnimityksellä förvaltningspolitik.⁵ Tämä kuvaa naapurimaallemme tunnusomaista hallinnon ke-

⁴ Poliittinen hegemonia hallinnon kehittämisen linjoista päätettäessä näyttää olleen hyvinvointivaltion rakentamiskauden vuosina 1966–1986 ensisijaisesti sosialidemokraateilla. Tosin myös keskustapuolueella oli ratkaisuihin vaikutusta. Vuodesta 1987 poliittiset aloitteet ja painotukset ovat myös Suomessa olleet selvästi uusliberalistisempia. Tosin manageristinen uudistuspolitiikka on saanut realismina ymmärtämystä myös sekä Ruotsin että Suomen vasemmistopuolueiden piirissä.

⁵ Ruotsissa förvaltningspolitik on yleiskäsite, joka kattaa laajasti hallinnon kehittämisen osa-alueet ja kuvaa hallitukselle kuuluvaa vastuuta tästä asia-alueesta. Ruotsin hallintokoneiston laajuus ja hajanaisuus lienee osasyytä siihen, että hallitukset ovat jo 1970-luvulta alkaen harjoittaneet erityistä hallintopolitiikkaa.

hittämisen laaja-alaista ja pitkäaikaista traditioita. Me olemme Suomessa tosiasiassa pitämällä Ruotsia hallintouudistustemme ensisijaisena esikuvana nauttineet vuosikymmenet heidän hallintopoliittikkansa hedelmistä.

1990-luvun loppupuolen tilanteessaan Suomi on oman, meidän tarpeidemme ja mahdollisuuksiemme varaan rakennetun hallintopoliittikan tarpeessa. Tähän vaikuttavat monipuolisemmat ja suoranaisemmat kansainväliset vaikutteet sekä taloudellisten ja yhteiskunnallisten meistä riippumattomien muutosten tempon kiihtyminen. Ylipäätään poliittis-hallinnollisen järjestelmän uusiutumiskyvylle asetetaan tämän päivän maailmassa sekä aikataulullisesti että laadullisesti aikaisempaa suurempia vaatimuksia (Serving the Economy Better, Talouden parempaa palvelua, OECD/VM 1993).

Hallintopoliittikka erityisen valmistelun ja suunnittelun kohteena saattaisi auttaa yhteiskuntaa ja hallintokoneistoa paremmin sopeutumaan muutoksen nopeutuneeseen ryhtiin ja kovempiin vaatimuksiin. Tällöin hallintopoliittikan tulisi kuitenkin päästä irti vanhoista virkamiesajatteluun sidotuista rajoituksistaan. Sen tulisi vastata paitsi poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja hallintokoneiston haasteisiin myös politiikan, tiedotusvälineiden, korporaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan muodostaman kokonaisuuden haasteisiin sekä hyvinvointivaltion tulevaisuutta koskeviin uhkiin. Näin modernin yhteiskunnan hallintopoliittikka joutuu väkisin ottamaan huomioon muiden kehittyneiden maiden esimerkin ja kansainväliset kokemukset. Maamme EU-jäsenyys kytkee meidät mukaan EU:n piirissä käytävään hallintopoliittiseen keskusteluun. Siihen meillä on myös annettavaa. EU samoin kuin OECD ja Pohjoismaiden yhteistyö ovatkin mainioita viitekehyksiä testata nyt muotoutumassa olevaa suomalaista hallintopoliittikkaa. Näiden vertailumahdollisuuksien hyödyntämiseksi tarvitaan lisää myös kotimaista hallintojen vertailututkimusta EU-maista, OECD-maista ja edelleen myös Pohjoismaista.

Rakennedoktriinit ovat herkullinen kohde testata hallintopoliittikan sisältöä ja trendejä. Rakennedoktriinit voidaan tinkiä irrallaan muusta hallintopoliittikasta. Hallintouudistusten professionaalisen asiantuntemuksen kentän laajentuminen ja monipuolistuminen esimerkiksi henkilöstöpolitiikan suuntaan on kuitenkin kyseenalaistamassa rakennedoktriinin erillisyyttä.

Rakennedoktriinin erillisyyttä liittyy myös hallintopoliittikan keskittymiseen ja hajautukseen. Mitä keskitetympää hallintopoliittikka ajetaan sen varmemmin se sisältää irrallisia rakennedoktriineja.

	Hallinto-legalistinen	Manageristinen
Keskitetty	Keskusvirastokysymys Yksiportaiseen keskusvirastoon	Liikelaitos-uudistus
Hajautettu	Tehtävien siirrot valtiolta kunnille Maakuntahallintouudistus	Tulosjohtaminen Toimipaikka-verkostot

Kuva 1. Julkishallinnon rakenneuudistusten erilaisia lähtökohtia

Hajautettu hallintopoliittikka jättää rakennerratkaisut pääosin virastojen ja laitosten vastuulle ja riippumaan niiden substanssipoliittikan tarpeista. Viime vuosien hallinnon uudistusaaltomme (vuodet 1987–1995) onkin selvästi rakentunut managerististen innovaatioiden varaan, jolloin organisaatioyksiköiden toiminnallisen autonomian lisääntyminen on siirtänyt valtaosan hallintokoneiston rakennerratkaisuja osaksi normaalia managerismia (Temmes, 1994).

Modernin hallintopoliittikan erääksi ratkaistavaksi kysymykseksi jääkin missä määrin poliittinen johto turvautuu keskitettyihin rakennedoktriineihin perustuviin ylhäältä alaspäin ohjattuihin rakennerratkaisuihin, missä määrin se jättää virastojen ja laitosten rakennerratkaisut hajautetun managerismin vastuulle. Silloinkin, kun puhutaan ministeriöiden ja hallinnonalojen rakennepoliittikasta sekä valtioneuvoston rakennepoliittikasta koko hallintokoneistossa, manageristinen ote edellyttää kykyä nähdä valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjaava rooli manageristisista lähtökohdista. Tämä koskee siis myös keskitetysti omaksuttuja rakennedoktriineja.

3. HALLINTOKONEISTON RAKENNE MUUTOKSEN KOHTEENA

3.1 Pitkän aikavälin kehitys

Rakennedoktriinit ovat pitkän aikavälin kehityksen tulosta. Niiden arvioinnissa on siis luonnollista turvautua hallintokoneiston ja organisaatioiden kehityskaarien antamaan tietoon (Temmes, 1989). Huomattava osa kansainvälistä hallinto-

jen vertailuaineistoa vertailee eri maiden hallintokoneistojen pitkän aikavälin kehitystä (Blondel, 1995 ja Heady, 1960).

Organisaatioiden rakentaminen on ihmiskunnan historiallisia taitoja laivanrakennuksen ja sodankäynnin tapaan. Organisoinnin taitojen kehitys on ollut sidosissa vallan ja hallitsemisen taitoihin. Armeijojen ja kirkon organisaatiot ovat olleet länsimaisessa kehityksessä edelläkävijöitä muille julkisille organisaatioille. Nykypäivinä niin dominoiva yritysmaailma on organisoinnin historiassa nuori ilmiö. Saattoihan vielä Max Weber (1864–1920) käsitellä organisaatioiden ideaalimallien kehitystä yritysten ja julkisten organisaatioiden osalta yhtenäisenä ilmiönä (Weber, 1978).

Suomen julkishallinnon kehitys on saanut esikuvansa Manner-Euroopasta. Koko Ruotsin vallan ajan ja valtaosan autonomian aikaakin Suomen harvat organisaatiot olivat enimmäkseen julkisia. Vasta elinkeinojen vapauttaminen 1800-luvun puolessa välissä mahdollisti laajemmin yritysorganisaatioiden synnyn ja kehityksen. Modernit yritysorganisaatiot ovatkin kapitalistisen markkinatalouden aikaansaannoksia.

Kehittyneiden länsimaiden piirissä oma julkishallintopainotteinen organisatorinen menneisyytemme ei juuri poikkea läntisen Euroopan maista. Yhdysvallat on nuorine historioineen poikkeus, jossa yritysorganisaatiot ovat saaneet dominoivan aseman jo valtion syntyvaiheissa. Tästä syystä yhdysvaltalaisen organisoinnin esikuvallista merkitystä tulkittaessa on otettava huomioon kyseisen valtion poikkeuksellinen kehitys. Asutettiinhan maa länsimaisen sivistyksen piiriin kokonaisuudessaan vasta 1800-luvulla (Salminen, 1991).

Organisaatorakenteet ovat erityisesti julkishallinnossa pysyvyyttä luovia instituutiota. Pysyvyys ja toimintojen jatkuvuus ovat julkishallintojen perimmäisiä tavoitteita. Historiallisesti julkiset hallinnot ovat olleet järjestäytyneen vallan organisaatioita, joiden avulla on padottu anarkiaa ja luotu vallankäytön jatkuvuutta. Nämä vallan organisaatiomallit ovat siirtyneet Euroopassa maasta toiseen, tosin usein tarkoin varjeltuina ja harvoin kodioituna selkeästi salatieteenä. Yhteiskunnallisesta organisoinnista kirjoittaneet klassikot kuten Machiavelli, Hobbes, de Tocqueville, Lenin... tiesivät kirjoittaessaan vallasta ja sen organisoinnista käsittelevänsä lähes yhtä räjähdyserkoja teemoja kuin keskiajan tykkimestarit sekoittaessaan ruudin ainesosia (Temmes, 1994b ja Tiihonen, 1994).

Länsimainen yhteiskuntateoria synnytti vasta

viime vuosisadan vaihteessa eriytyneen julkishallinnon tutkimuksen. Eurooppalaisten yliopistojen ja tutkijoiden panos osallistua eriytyneen julkishallinnon teorian kehittelyyn jäi Euroopan mullistusten vuoksi hajanaisemmaksi kuin olisi ollut toivottavaa Euroopan olot ja historiallinen traditio huomioon ottaen. Yhteiskuntatieteiden ja eriytyneen julkishallinnon teorian yhdysvaltalainen dominanssi ja siitä osaksi johtunut yritysorganisaatioiden mallien ihannoiti oli seurausta tästä alkuasetelmasta. Sen syynä oli tietenkin myös kapitalistisen markkinatalouden valtava kehitys tällä vuosisadalla.

Suomen kaltaisen pienen, tosin kehittyneen länsimaan organisaatioiden pitkän aikavälin kehitys on toki sijoitettavissa tähän yleiseen organisaatioiden kehityksen valtavirtaan. Me olemme saaneet esikuvamme aluksi Ruotsin välityksellä ja autonomian loppupuolelta alkaen omasta toimestamme ensisijaisesti Saksasta ja Manner-Euroopasta. Yhteydet anglosaksiseen maailmaan olivat etupäässä kaupallisia ja eivät siten juurikaan vaikuttaneet hallintoajatteluun ja hallintokoneistomme rakenteisiin (Temmes, 1994, ss. 154–155).

Organisoinnin pitkän aikavälin taustat vaikuttavat tämänkin päivän hallintopoliittikkaan. Yleensä traditioiden vaikutukset nähdään uudistusten esteenä ja siten kehitystä vaikeuttavina tekijöinä. Hallintokoneiston on kiistatta erityisesti rakenteiltaan kerroksellisen kehityksen tulos. Vanhojen rakenteiden raivaaminen tai muuttaminen on työlästä. Silti ei pidä kokonaan sivuuttaa kerroksellisuuden myönteisiä piirteitä.

Vanhojen organisaatiokerrosten taustalta löytyy usein aikaisempien virkamiessukupolvien kiistatonta asiantuntemusta ja kokemusta. Jos yhden sukupolven ajaksi arvioidaan neljännesvuosisata me olemme Suomen tapauksessa katsoessamme taaksepäin tekemisissä noin 7–8:n sukupolven hallintoajattelun tuottaminen rakenneratkaisujen kanssa. Vaikka yhteiskuntamme ja hallintokoneistomme rooli ja olosuhteet ovat rajusti muuttuneet tämän lähes kahden sadan vuoden aikana, meidän tulee muistaa, että nämä veteranihallintoajattelijat ovat ajatuksineen ja innovaatioineen pitkän aikavälin kehityksessä vain nurkan takana meistä, jotka usein pohdimme aivan samoja ongelmia kuin hekin ovat pohtineet.

Suomelle ominaiset rakennepiirteet hallintokoneistossamme liittyvät meidän pohjoismaiseen, lähinnä ruotsalaiseen esikuvaamme. Kaksitasoinen keskushallinto ja kunnallinen, perustuslakiin nojautuva autonomia ovat näistä keskeisimmät. Rakenneratkaisuja ohjaavia ominaispiirteitä ovat

mm. vahva hallintolegalismi, juristimonopoli sekä poikkeuksellisen kiinteä, juridisesti sidottu ja laajasti sovellettu virkamiesasema. Nämä pitkän aikavälin kehityksen tuottamat, luonteeltaan kerrokselliset ominaispiirteet ovat vaikuttaneet omaksumaan tosiasialliseen hallintopolitiikkaan jo paljon ennen eriytynyttä hallinnon kehittämistyötä.

Niillä on edelleen merkitystä poliittis-hallinnollisen järjestelmän nykytodellisuudessa, koska eräät valtion ja hallintokoneiston olemassa olon ydinjärjestelmät nojaavat hyvinkin vanhoihin rakennekerroksiin. Tällaisia ovat hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä, laajemminkin yhteiskunnallinen regulaatiojärjestelmä sekä kansallinen poliittisen päätöksenteon järjestelmä.

3.2 Viime vuosien hallintopolitiikka

Hallintopolitiikka on terminä vasta lunastamassa paikkaansa suomalaisen hallinnon kehittämisen sanastossa. Varsinkin viime vuosina Suomessa on kuitenkin harjoitettu varsin selvästi havaittavissa olevaa hallintopolitiikkaa. Tällöin korostan hallintouudistuksiin kohdistuvaa poliittista ohjausta.

Viime vuosien uudistusaallon evaluaatio on tätä kirjoitettaessa edennyt jo varsin pitkälle, mutta perusteellisempaa yhteenvetoa hallintouudistustemme vaikutuksista ja merkityksestä ei voida vielä tehdä.

Sen me tiedämme, että nämä hallintouudistukset aloitettiin Suomessa jälkijunassa (Naschold, 1995, s. II).⁶ Niiden etenemisvauhti ja laajuus ovat kuitenkin vaivalloisen alun jälkeen olleet silmiin pistävän aktiivisia. Uudistusten arvoperustaa ja esikuvia koskevat hypoteesit voidaan rakentaa brittiläiseen NPM (New Public Management)-uudistuspolitiikan perusideoiden ympärille (kts. NPM- uudistuspolitiikan sisällöstä ja merkityksestä Pollit, 1993, Metcalfe ja Richards, 1990 ja Naschold, 1995). Kuinka selviä nämä yhteydet ovat olleet ja missä määrin suomalaisia sovellutuksia voidaan pitää imitaationa tai luovina ratkaisuuina jää perusteellisemmän evaluaatiosyn-

teesin varaan (Metcalfe, 1993). NPM- uudistuspolitiikka näyttää muodostuneen 1990-luvulla kehittyneiden hyvinvointivaltioiden hallintopolitiikan dominoivaksi uudistusfilosofiaksi Hoodin ja Jacksonin tarkoittamalla tavalla (Hood ja Jackson, 1991, ss. 12–15). Kuvaavaa on, että EGPA:n (European Group of Public Administration) vuoden 1995 konferenssin pääteemana oli vertailla yhdysvaltalaisia ja eurooppalaisia NPM-sovellutuksia.

Jo tässä vaiheessa voidaan kuitenkin sanoa, että vuosien 1987–1995 uudistusaalto on muuttanut hallintokoneistomme taloudellista ohjausjärjestelmää, organisaatiomallien valikoimaa, valtiokuntasuhdetta ja organisaatioyksiköiden johtamisedellytyksiä siinä määrin, että sillä on täytynyt olla vaikutusta myös hallintopolitiikkamme rakenedoktriineihin (Temmes, 1994 ss. 54–55).

Tässä käsitykseni mukaan rajussa muutosprosessissa on ollut myös akanvirtansa ja tavoitteiden sekä toimenpiteiden siirtymiä, ristikkäisyyttä ja epäjohtamukaisuutta. Näinhän tapahtuu aina suurten uudistushjelmien sisällä (Temmes, 1994, ss. 57–61 ja 66–71). Ilmeisin poikkeama suomalaisen hallintopolitiikan muutoin tyypillisessä manageristisessa NPM-ajattelussa ovat olleet ne rakenneratkaisut, jotka eivät ole perustuneet manageristiseen lähestymistapaan. Managerismin alistaa rakenneratkaisut substanssitoiminnan johtamiselle, tehokkuudelle, asiakasnäkökulmalle ja sen rakenedoktriini perustuu ennen muuta vastuullisten organisaatioyksiköiden ja niiden johdon autonomiseen päätöksentekoon (Temmes ja Kiviniemi, 1995, ss. 27–29).

Akanvirtaa voidaan perustella managerismin rajoituksilla julkishallinnon oloissa. Toimivan johdon voi olla vaikea nähdä radikaalien muutosten tarvetta toimiessaan liian lähellä muutettavaa toimintaa. Myös byrokratian itseintressi on otettava huomioon harkittaessa keskitetyn ja hajautetun uudistamisen vaihtoehtoja. On selvää, että rakenedoktriinien yhteydessä keskitetty vaihtoehto on usein looginen tapa toimia. Tällöin esimerkiksi poliittisen ohjauksen näkökulma tai laajempi yhteiskunnallinen perustelu saattaa oikeutetusti sivuuttaa yleensä osittaisoptimointiin perustuvan manageristisen näkökulman. Hyvinvointivaltion kehitysvaiheeseen tai sen toteutuksen perusratkaisuihin kohdistuvat näkökohdat saattavat myös oikeuttaa keskitetyn puuttumisen manageristiseen toimivan johdon normaaliin toimivaltaan.

Suomen tapauksessa 1990-luvun alussa yhden miehen komiteatyönä tehty selvitys, yksiportaiseen hallintoon (komiteamietintö 1992:28) ja sen nojalla 17.6.1993 annettu valtioneuvoston pää-

⁶ Naschold näkee Suomen olevan myös edelleen kahden ohjausjärjestelmävaihtoehdon välimaastossa ja harkitsevan niiden välillä. Nascholdin mukaan tarvitaan vielä uutta momentumia uuden tulosohtauksen perustuvan ohjausideologian omaksumiseksi hallintokoneistossamme. Johtavien virkamiesten näkemyksen mukaan tämä momentum olisi jo saavutettu ja managerismin läpimurto varmistumassa (Temmes ja Kiviniemi, 1995).

tös edustavat toimintatapaa, jossa vastikään laajennettuja hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten manageristisia organisaatiovaltuuksia haettiin peruuttaa. Rakennemuutuksiin laaja uudistus suunnitelma suuntautui erityisesti keskusvirastojärjestelmän lakkauttamiseen, ministeriöiden asiantuntijakapasiteetin karsimiseen ja uuden poliittisesti ohjatun, alueellisen organisaatiotason luomiseen hallintokoneistoomme.⁷

Nämä pyrkimykset lomittuivat osittain jo aikaisemmin tehtyihin manageristisiin uudistuksiin, joilla keskusvirastoja oli karsittu uudistamalla eräitä niistä liikelaitoksiksi ja ns. kehittämiskeskusiksi. Tällä kertaa menttiin kuitenkin pitemmälle keskitetyn rakennedoktriinin pohjalta ja ehdotettiin mm. eräiden keskusvirastojen lakkauttamista, paloitlemista tai fuusiointia toisiin virastoihin. Raportti sisälsi suunnitelmia valtion tutkimuslaitosten vähentämisestä, lääninhallitusten aseman heikentämisestä jne. Näiltä osiltaan se hahmottui selvästi managerismin valtavirrasta erilliseksi rakennedoktriiniksi.

Tämän suunnitelman näkökulman erot managerisiin kuitenkin ilmene selvimmillään itse ehdotettujen rakennemuutosten luonteessa. Monet niistä olivatkin hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten itsensäkin ajamia managerisiin hyvin soveltuvia uudistuksia. Erot näkyvät selvemmin ohjelman kokonaisuoptimointiin nojautuvissa perusteluissa ja siinä ideaalikuva, joka esitettiin keskushallinnon roolista ja laajuudesta.⁸ Pyrittiinhan yksiportaiseen hallintoon, keskushallinnon keventämiseen ja kokonaisen uuden hallinnon tason luomiseen. Doktrinääriset erot näkyvät myös ehdotusten saamasta palautteesta ao. organisaatioiden johdon ja henkilöstön taholta. Rakennemuutukset tai niitä koskevat ehdotukset, jotka poikkesivat ao. yksiköiden hahmottamasta autonomisesta managerismista joutuivat kiivaan kritiikin kohteiksi (Temmes ja Kiviniemi, 1995 ss. 27–29).

⁷ Ylijohtaja Pekka Ojalan selvitysmiesraportti on näkökulmaltaan suoranaisten jatko hallinnon hajautuskomitealle (komiteamietintö 1986:129). Tässä tärkeässä hallintopoliittikan linjoja kartoittaneessa parlamentaarisessa komiteassa keskeisenä toimintalinjana oli hajauttaminen, mutta sen ohella esitettiin keskushallinnon toiminnan laadullista kehittämistä mm. muuttamalla keskusvirastoja kehittämiskeskusiksi.

⁸ Valtioyhteisön hallintopoliittikkaa kartoittava selvitys katsoo nämä Pekka Ojalan selvityksen linjaukset kunniahimoisiksi ja epärealistisiksi (Tiihonen, 1996 s.17)

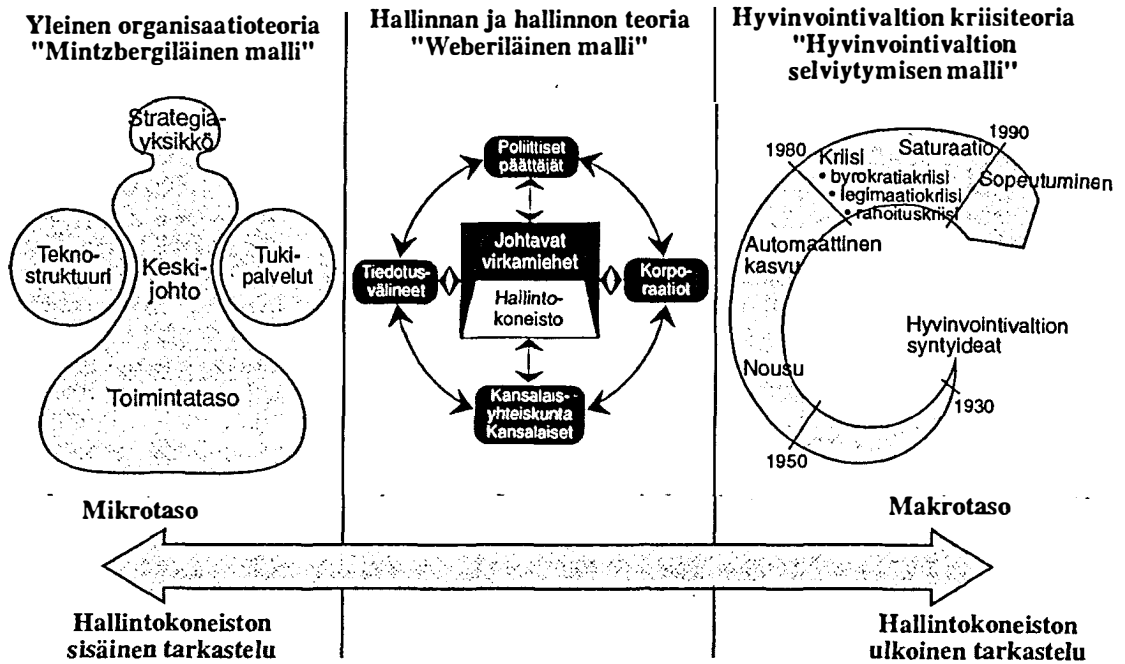
3.3 Rakennemuutosten teoreettiset lähtökohdat

Olen edellä pyrkinyt kuvaamaan organisaatioteknisiä ratkaisujen merkitystä modernille hallintopoliitikalle sekä rakennemuutosten pitkän aikavälin historiaa. Hallintokoneiston rakenteita tulisikin mielestäni käsitellä niiden kerroksellisen kehityksen vuoksi pitkäjänteisesti ja liittämällä ne yhteiskuntapolitiikan kehitykseen. Rakennemuutosten kytkeminen osaksi hallintopoliittikkaa määrittää myös sen teoreettisen kentän, joka tulee ottaa huomioon hallintokoneiston rakenteita kehitettäessä.

Rakennemuutoksia voidaan toki käsitellä irrallaan hallintokoneiston yhteiskunnallisista funktioista ja sitä määrittävästä politiikasta ja käsitteellistä yleisen organisaatio- ja johtamisteorian avulla. Tämän onkin tärkeä näkökulma tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen pyrkivässä hallinnon kehittämistyössä. Alistainen asema politiikan ohjauksen välineenä tuo teoriakenttään poliittista ohjausta selittävät teoriat ja muutoinkin laaja-alaisuutta. Näistä systeemiteoria ja politiikan panoksia, tuotoksia ja poliittista kapasiteettia selittävät strukturalistiset teoriat (esimerkiksi Habermas, 1976, Offe, 1972, Hirsch, 1983 ja Althusser, 1984) ovat luonnollinen osa poliittis-hallinnollisen järjestelmän muutoksen teoriakehystä. Nimenomaisesti hallintokoneiston ohjaukseen kohdistuva byrokratioteoria on kuitenkin ilmeisesti selitysovoimaisin tai ainakin konkreettisin kehys analysoida hallintokoneiston rakennemuutosten vaikutusten syitä.

Modernin liberalistisen demokratian, markkinatalouden ja oikeusvaltion muodostama kokonaisuus on tuottanut tähän mennessä noin kolmessa kymmenessä maassa hyvinvointivaltion kehitystasolle nousseen yhteiskunnan. Hyvinvointivaltion nousuun, kehitykseen, saturaatioon, kriisiin ja sopeutumisprosessiin kiinnittyvä hyvinvointivaltioiteoria on mielenkiintoinen teorianäkökulma tarkastella hallintokoneiston rakenteiden muutoksia. Hyvinvointivaltion kasvun on tuottanut nykyiset julkisten palvelujen järjestelmät ja niiden edellyttämät organisaatiot (Pierson, 1991 ja Kosonen, 1987).

Kansainvälinen hallintojen vertailututkimus tuo rakennemuutosten teoriaan useita vaihtoehtoja. Vertailu voi kohdistua itse uudistusohjelmiin. Sen kohteena voi olla vertailumaiden hallintokoneiston rakenteet ja niiden uudistustrendit. Parhaimmillaan komparatiivinen analyysi yltää neoinstitutionaaliseen tasolle, jolloin vertailu tuottaa tietoa paitsi analyysin kohteena olevien hallintokoneistojen rakenteiden eroista ja yhtäläisyyksistä



Kuva 2. Hallintopoliittisen rakennedoktriinin analyysin teoria-alueet

myös näiden vertailtujen ominaisuuksien syistä ja yhteyksistä harjoitettuun yhteiskuntapolitiikkaan (Blondel, 1995 s. 9). Komparatiivisen näkökulman merkitys on nopeasti lisääntynyt hallinnon kehittämistyötä tukevana informaationa sellaisten kansainvälisten järjestöjen ja instituuttien kuten OECD, EU, IISA, EGPA, IASIA, EIPA jne. toimista⁹.

Hallintopoliittikan ja hallintokoneiston rakenteiden problematiikan ympäriltä voidaan erottaa huomattava määrä teoreettisia näkökulmia, jotka kuuluvat politiikan ja hallinnon tutkimuksen keskiöön. Joudumme näin ollen valitsemaan käyt-

tämämme teoreettisen näkökulman osa-alueet. Niinkin monitahoisen ja laajan kokonaisuuden kuin hallintopoliittisesti arvioidun rakennedoktriinin tarkastelu kehittyneissä hyvinvointivaltioissa ei voi tukeutua kovin kapeaan teoreettiseen tarkasteluun.

Valitsemamme teoreettisen kentän rajaus ja näkökulmien yhdistelmä muodostaa eräänalaisen hallintopoliittisten rakennedoktriinien analyysin megateorian ja sen piirissä olevat teoria-alueet varsinaisen teorian. Megateorialle on ominaista mikro- ja makronäkökulmien yhdistäminen ja mahdollisuus tarkastella hallintokoneiston rakenteita sekä organisaatioteorian että laajemmin yhteiskuntateorian näkökulmasta. Käsite megateoria jää kuitenkin tässä yhteydessä viitteelliseksi, koska rakennedoktriinien analysoimiseksi ei ole tarpeen eikä ilmeisesti juuri mahdollistakaan kehittää erilaiset näkökulmat yhdistävää teorioiden synteisiä. Kysymys on pikemminkin julkishallinnon asemalle ja toimintaperiaatteille tärkeiden näkökohtien tasapainottamisesta ja joka tapauksessa keskeisten näkökohtien huomioon ottamisesta.

Viime vuosien manageristinen kehitys, jota

⁹ IISA on hallintotieteiden maailmanlaajuinen, jo 1930-luvulla perustettu kansainvälinen järjestö (International Institute of Administrative Sciences), EGPA on saman järjestön Euroopan alaosasto, IASIA on IISA:n tytäryrjestö, joka on erikoistunut yliopistojen alan laitosten sekä valtionhallinnon koulutus- ja kehittämisen organisaatioiden maailmanlaajuiseksi yhdistykseksi. EIPA (European Institute of Public Administration) on Hollannin valtion ja EU:n yhteinen säätiöpohjainen koulutus- ja konsultointiorganisaatio, jolla on myös laajaa Euroopan integraatioon liittyvää tieteellistä tutkimustoimintaa.

NPM- uudistusfilosofia edustaa, on tuonut yleisen, lähinnä liikkeenjohtoperäisen organisaatio- ja johtamisteorian sekä kansainväliset esikuvat aikaisempaa selvemmin osaksi mm. suomalaisen hallintopoliitiikan taustalla olevaa teoria-ainesta. Näiden näkökulmien soveltaminen perinteiseen julkishallinnon rakennejatteluun edellyttää kokoaavaa tarkastelua. Kokoava tarkastelu on tarpeellista, vaikka se jäisikin lähinnä vain keskeisten teoriakokonaisuuksien luettelemiseksi. Teorianmuodostuksen jatkokehittelyä tarvittaisiin modernin julkishallinnon rakenteiden tarkastelussa käytettävien teorianäkökulmien välisten suhteiden ja niistä muodostuvien erilaisten kombinaatioiden soveltuvuuden selvittämiseksi hallintokoneiston rakenneuudistusten eri tilanteissa. Esimerkiksi mitä näkökulmia painotetaan keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon rakenteiden kehittämisessä.

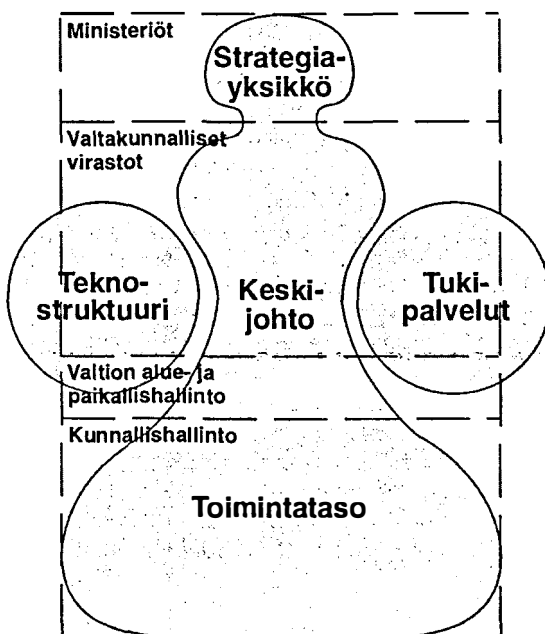
Eräänlainen lähtötason teoria-aines hallintokoneiston rakennedoktriineille löytyy yleisen organisaatioteorian piiristä. Hallintokoneisto voidaan tosin eräin varauksin ymmärtää organisaatiokokonaisuudeksi tai organisaatiojärjestelmäksi, jonka uudistamisessa vallitsevat minkä tahansa organisaation muutoksen lainalaisuudet. Tällaisen mikrotasaisen yleisen organisaatioteorian tunne-

tuin kokoaja ja tulkitsija on tänä päivänä Mintzberg (Mintzberg, 1979). Hänen analyysinsä perustuu organisaation eri elementtien (strategia-yksikkö – Strategic Apex, keskijohto – Middle Line, teknostruktuuri – Technostructure, tukitoiminnot – Support Staff ja toimintatase – Operating Score) toimintaperiaatteiden ja edellytysten analyysiin (Mintzberg, 1979, ss. 17–34). Tässä hän hyödyntää kontingenssianalyysiä analysoimalla muutoksen kontingenssifaktoreita sekä organisaatorakenteiden suunnittelussa syntyneitä kokemustietoa designparametreina. Hänen tunnetuin sovelluksensa lienee organisaatiomallien typologia, jossa organisaatio kehittyy konebyrokraatiasta, professionaaliseksi byrokraatiaksi, divisioonaorganisaatioksi ja edelleen adhokraatiaksi (Mintzberg, 1979, ss. 299–480). Hänen organisaatioajattelunsa suosii muutoksen dynamiikkaa, mutta ko. typologia on käyttökelpoinen myös olemassa olevien organisaatioiden vertailussa.

Mintzberg on kuten edellä todettiin lähinnä selkeä yleisen organisaatioteorian systemiteoreettisen teorian kokoaja. Hänhän on tämän ohella tutkinut mm. empiirisesti liikkeenjohtajien erilaisia rooleja (Mintzberg, 1983). Tällaisen liikkeenjohdon ongelmakentästä nousseen teorian soveltaminen hallintokoneistoon vaatii julkishallinnon erityispiirteiden huomioon ottamista. Suurimmat erot aiheutuvat siitä, että yleistä organisaatioteoriaa joudutaan hallintokoneiston kohdalla soveltamaan ikään kuin kahdella tasolla: toisaalta virastojen ja laitosten mikrotasolla ja toisaalta koko hallintokoneiston makrotasolla.

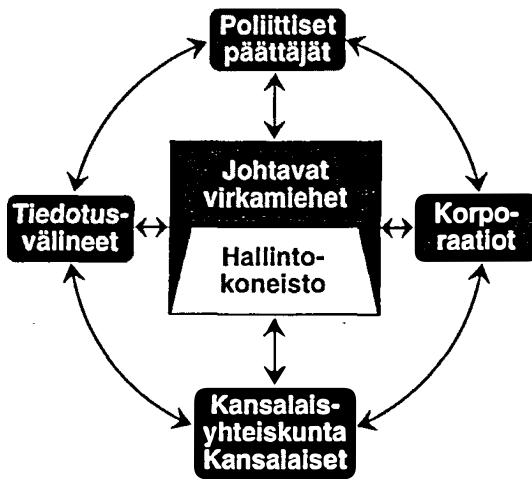
Yleisen organisaatioteorian avaaman näkökulman keskeiset oivallukset ovat kuitenkin relevantteja hallintokoneiston rakennemuutosten analyysissä, koska hallintokoneistokin muodostaa organisaatiojärjestelmän, jonka elementillä on keskinäistä riippuvuutta. Eräs mahdollinen primääri-analyysi olisikin nähdä hallintokoneiston rakenteiden ja mintzbergiläisittäin analysoidun yritysorganisaation erot. Ilmeinen hypoteesi voitaneen rakentaa sen varaan, että tietyistä eroista, jotka johtuvat hallintokoneiston alistaisuudesta poliittiselle johdolle ja yleisen edun tavoitteille, huolimatta yhtäläisyydet ovat merkittäviä.¹⁰

Mintzbergiläisessä tarkastelussa on systeemitoeettisia aineksia ja siinä hallintokoneisto nähdään yhtenäisenä ohjausjärjestelmänä (Ahlstedt, Jahnukainen ja Vartola, 1974). Se operoi kuitenkin



Kuva 3. Mintzbergiläinen käsitys hallintokoneistosta perusorganisaationa

¹⁰ Sen sijaan suurten yritysorganisaatioiden konserniterminologian ei katsota sellaisenaan soveltuvan hallintokoneistoon. Se tilalle tarjotaan valtioyhteisökäsitettä (Huttunen, 1994 ja Tiihonen, 1996 s. 22).



Kuva 4. Weberiläisen byrokratiateorian käsitys hallintokoneiston ympäristöstä

kin periaatteessa mikrotason organisaatioiden ongelmien parissa. Näin tämän näkökulman käyttäminen edellyttää eräänlaista kutistamis- ja yksinkertaistamistemppua, jossa laaja ja hierarkkinen hallintokoneisto kutistetaan perusorganisaation kaltaiseksi. Mintzbergiläiselle näkökulmalle on ominaista myös sen avaamat mahdollisuudet soveltaa hallintokoneiston organisaatio- ja johtamisongelmiin yleisen organisaatio- ja johtamisteorian laajaa kirjoa.

Weberiläisen byrokratiateorian yhteydessä ei tällaisia skaalanmuutoksia tarvita. Weberin analyysi, joka oli myös laajan teoreettisen kirjoittelun ja historiallisen kehitysanalyysin kodifikaatio, nimeää modernin byrokraattisen hallintokoneiston kontingenssifaktorit hallinnan ja hallinnon pitkän historiallisen kehityksen pohjalta. Niitä ovat poliittiset päättäjät, tiedotusvälineet, korporaatiot ja kansalaisyhteiskunta tai massademokratian yhteydessä kansalaisten kollektiivinen, äänestävä massa (Weber, 1978). Byrokratiateorian merkitys perustuu myös sen ympärille muodostuneeseen laajaan tulkintakirjallisuuteen, jolla on ollut 1950-luvulta alkaen huomattavaa vaikutusta hallintotieteelliseen kirjallisuuteen myös Suomessa (Suomessa tähän ryhmään lukeutuvat mm. Heiskanen, 1966, Vartola, 1979, Salminen, 1984, Nikkilä, 1983 ja Temmes, 1987).

Weberiläisen teorian laajaan kirjoon sisältyy koko joukko näiden laajasti ymmärretyin poliittis-hallinnollisen järjestelmän eri elementtien suhteita

koskevia oivalluksia ja teoria-avauksia. Byrokratian itseintressi, politiikan ja virkamiehistön tekobyrokratisoituminen, korporatismiin vaikutukset yhteiskunnan hallintaan ja hallintoon jne. Tämä lähestymistapa soveltuu myös kehittyneen hyvinvointivaltion ongelmien analyysiin, jolloin on kysymys hallinnon byrokratisoitumisesta mittasuhteiltaan että toimintatavoiltaan paisuneissa hallintokoneistoissa, debyrokratian ja postbyrokraattisten organisaatiotarkaisujen mahdollisuudesta jne. Byrokratiateoria on käyttökelpoinen myös hallintojen kansainvälisissä vertailuissa, koska se antaa mahdollisuuden analysoida maiden hallintokoneistojen, hallinnonhaarojen, virastojen ja laitosten erojen ja yhtäläisyyksien syitä ja seurauksia (Heady, 1960).

Hyvinvointivaltioteoria on valitsemamme megateorian selvästi aikaspesifein osa-alue. Hyvinvointivaltion historiallisen kehityksen vaihe määrittää sen antaman näkökulman jopa aika tarkasti maa-kohtaisesti (Mäenpää, 1991 ja Temmes, 1987). Suomen hyvinvointivaltioillisen kehityksellä on oma historiansa kehitysvaiheiden periodisointinsa. Näin kehitystämme voidaan myös tältä osin vertailla kansainvälisesti esimerkiksi OECD-maiden, EU-maiden tai Pohjoismaiden kesken (Kosonen, 1987).

Hyvinvointivaltion kriisiin liittyvä spesifimpi teoria tuo tarkasteluun hyvinvointivaltion legitimaatio-, rahoitus- ja byrokratiaongelmat. Jälkimmäinen ryhmä on hyvinvointivaltion kriisiteorian linkki mintzbergiläiseen ja weberiläiseen tarkasteluun. Kysymys on myös hyvinvointivaltion kriisin laukaisemisen teoreettisesta keinovalikoimasta. Tällöin huomio kiinnittyy kansantaloustieteilijöiden ennen muuta public choice-teorian esittäjiin (Lane, 1990) mutta kiinnostavan näkökulman tarjoaa myös institutionaalinen kansantaloustiede (Galbraith, 1968 ja 1974). Nämä tarkastelut tuovat teoreettisten tarkastelujen piiriin hyvinvointivaltion toteutuksen erilaiset vaihtoehdot: julkis-palvelujen valtion, tulonsiirtovaltion sekä tehtävien jaon yksityisen ja julkisen sektorin kesken.

Välttämättömien säästöjen ja pakollisten rakenneuudistusten kanssa kamppailevat hyvinvointivaltion hallinnon kehittäjät ovatkin etsimässä eräänlaista optimal mixiä hyvinvointivaltion saavutusten ja perusratkaisujen ja toisaalta taloudellisten ja poliittisten realiteettien kesken. Tämä liittyy hyvinvointivaltion kriisiteorian läheisesti mm. debyrokratian ja julkisten palvelujen markkinaistamisen ja palvelujen kehittämisen teoriaan.

Hyvinvointivaltioiden yhteiskuntien viimeaikainen kehitys on tuottanut poliittisia ideologioita, jotka suhtautuvat kriittisesti hyvinvointivaltion

kehitykseen. Nämä poliittiset lähinnä uusliberalistiset ja uusoikeistolaiset ideologiat ovat lähteneet liikkeelle anglosaksisista maista (Metcalfe ja Richards, 1990). Yhdysvallat ja Iso Britannia ovatkin olleet tämän kehityksen kärjessä. Nimenomaan näissä maissa oikeistolaistunut politiikka on johtanut myös hallintokoneistojen todellisiin muutoksiin, jolloin sovelletuilla uudistusohjelmilla alkaa olla myös teoreettista merkitystä debyrokraattisten organisaatioinnovaatioiden testeinä. Uudistusohjelmat ovat edetessään teknokratisoituneet ja professionalisoituneet paitsi hallinnon kehittämisen metodiikan myös tavoitteistonsa osalta. Näin ne ovat soveltuneet esikuviksi myös mm. Pohjoismaissa.

Ison Britannian hallintouudistukset ovatkin pääministeri Thatcherin valtakaudella ja edelleen Majorin kaudella professionalisoituneet kansainvälisesti tunnetuksi NPM-hallinnouudistuskokonaisuudeksi, joka tunnetaan kaikkialla kehittyneissä teollisuusmaissa (Pollit, 1992 ja Kickert, 1993). Poliittisista rajoituksistaan ja kansallisen soveltamisen tuomista variaatioista huolimatta tämä kokonaisuus on viime vuosina saavuttanut tunnustusta ja merkittävyyttä esikuvana, joka on nostanut NPM-ajattelun käytännön hallinnonkehittämisen doktriinin luonteen ohella merkittäväksi teoreettiseksi näkökulmaksi. Tosin se toimii teoreettisena mallina etupäässä vertailupohjana ja käytännön ja sen taustalla olevan teoria-aineksien linkkinä. NPM:n taustalla olevista teoria-aineksista erottuu uusoikeistolaisen rolling back the state-ajattelun ohella public choice -ajattelua, mutta myös managerismin ja managerismiin perustuvan desentralisaation hallintokoneiston ohjauksjärjestelmiä ja rakenteita uudistavat teoria-aineokset.

4. MODERNIN HALLINTOKONEISTON RAKENTEIDEN UUDISTAMISEN MALLI

Hallintokoneiston rakennepolitiikan keskeisenä ongelmana on koneiston laajuudesta ja monimuotoisuudesta johtuva rakenneongelmien laaja kirjo. Virastojen ja laitosten sisäisten organisaatiojärjestelyjen problematiikka poikkeaa jossain määrin hallintokoneiston muodostaman kokonaisuuden perusratkaisujen problematiikasta. Usein on myös epäselvää tai kiistanalaista onko organisaatiomuutoksella vaikutuksia vain ko. organisaation sisällä vai tulisiko sitä käsitellä esimerkiksi heijastusvaikutuksiansa vuoksi laajempaan kysymyksenä.

Modernin hyvinvointivaltion hallintokoneiston

laajuus ja hierarkisuus mahdollistaisivat hyvin eriytyvän rakennepolitiikan hallintokoneiston eri osissa. Perinteinen poliittisen johdon ajattelu ja virkamiesten hallintoajattelu tavoitteli hallintokoneiston ohjattavuutta yhtenäisellä ohjauksjärjestelmällä ja yhdenmukaistamalla hallintokoneiston eriosien toimintaa. Myös rakenneratkaisuissa noudatettiin yhtenäisiä malleja. Sellaisia oli mm. ministeriöitä, keskusvirastoja ja liikelaitoksia varten. Toiminnan ohjaus perustui yhdenmukaisen hallintokoneiston malliin.¹¹ Talousohjauksessa, virkamiesasemassa, hallintomenettelyssä jne. pyrittiin mahdollisimman suureen homogeenisuuteen.

Hyvinvointivaltioiden kriisi on synnyttänyt uuden tilanteen, jossa erityisesti hyvinvointivaltion rakennedoktriinit ovat joutuneet uudelleen arvioinnin kohteeksi. Hallintokoneiston rakenteita halutaan uudistaa säästöjen toivossa, mutta myös paremman tehokkuuden ja joustavuuden toivossa. Uudelleen arviointi on purkautunut poliittiseksi johtopäätöksiksi aluksi uusliberalistisena ja uusoikeistolaisena julkisen sfäärin vastustuksena sittemmin myös keskusta- ja vasemmistopuolueiden uusrealismina. Poliittinen uusrealismi on ilmeisesti ollut näinkin laajasti mahdollista, koska hyvinvointivaltion nähtiin olevan uhattuna niin vahvasti ja monelta suunnalta, että johtopäätökset olivat välttämättömiä.

Hyvinvointivaltion sopeuttamiseen liittyvä poliittinen uusrealismi on ollut poikkeuksellisen yhdenmukaista. Jopa eri puolueiden valmistelun tuottamat hallintoideologiset ratkaisut näyttävät kansallisesti ja kansainvälisesti muistuttavan toisiaan. Niinpä NPM-professionalismi onkin voinut saada viime vuosina dominoivan aseman hyvinvointivaltioiden hallintopolitiikassa.

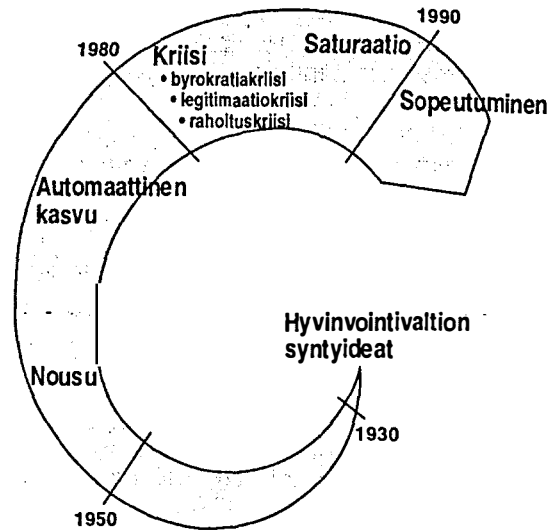
Managerismin laajat vaikutukset hallintokoneistossa perustuvat sen doktrinääriseen luonteeseen. Se vaikuttaa kaikilla hallinnon tasoilla ja vaatii muutoksia useimpiin hallinnon menettelytapoihin. Se mm. haastaa perinteisen hallinto-oikeudelliset regulaatiojärjestelmät (Syrjänen, 1995). Se edellyttää toimiakseen uudistunutta julkista johtamista. Myös virkamiesasema ja henkilöstön palvelussuhteenehdot ja henkilöstön motivaatioperusta joutuvat managerismin ansios-

¹¹ Voimme puhua yhdenmukaisesta hallinto-oikeudellisesta organisaatiokäsityksestä, joka erotti hallintokoneistossa vertikaalisen ja horisontaalisen työnjaon, mutta näki hallintokoneiston muutoin kutakuinkin homogeenisena kokonaisuutena. Tämän juridisen organisaatiokäsityksen tunnetuin esittäjä on Merikoski (Merikoski, 1956).

ta uudelleen arvioinnin kohteeksi. Nämä monet managerismin syvävaikutukset eivät kaikilta osin ole vietävissä nopeasti toimiviksi ratkaisuuksi hallintoon. Näin uudistustyö on pitkäaikaista, usein vaivaloista ja konfliktiherkkää.

Monista itseohjautuvista vaikutuksistaan huolimatta managerismi ei sisällä kaikkia hallintokoneiston ohjauksen vaatimia elementtejä. Managerismin heikkouksia ovat sen etäisyys poliittisesta ohjauksesta. Managerismi ei ole välttämättä poliittisen ohjauksen vastakohta ja kilpailija, mutta tällainen vastakkainasettelu saattaa uudistustyön yhteydessä helposti syntyä. Managerismin yhdistäminen hallinto-legalismiin on niinkään ongelma, joka vaatii kärsivällistä hienosäätöä hallintokoneiston ohjausjärjestelmissä. Suomestakin on jo nyt esimerkkejä siitä, että tätä kärsivällisyyttä ei aina ole ollut tarpeeksi. Keskeisin managerismin rajoitus on kuitenkin sen sisäänrakennettu taipumus suosia osittaisoptimointia sekä tavoitteenasettelussa että itse toiminnassa. Näin manageristiset ohjausmallit ja johtaminen ei aina edistä organisaatioiden välistä yhteistyötä. Myös tämä ongelma edellyttää hallintokoneiston rakennetarkaisujen kärsivällistä hienosäätöä (Temmes ja Kiviniemi, 1995 s. 52).

Hallintopolitiikan rakennedoktriineja suurimmat ongelmat johtuvat edellä kuvatus megateorian ja sitä kautta ongelma-asettelun laajuudesta ja monitahoisuudesta. Näihin ongelmiin ei ole helpoja ratkaisuja. Hallintokoneiston rakenteita ei voi kehittää vain jonkin suppean näkökulman pohjalta. Tällainen yhdysvaltalainen »iskusanaretorikka» voi tuki nostaa esille jonkin vähälle huomiolle jääneen hallintokoneiston epäkohdan, mutta itse rakennedoktriinit on välttämätöntä rakentaa monipuolisen tarkastelun varaan.¹² Tällaisessa tarkastelussa hallintokoneiston virastoyksikkö tai sen alayksikkö on eräänlainen moduli, jonka uudistaminen edellyttää myös laajempien vaikutusten tai kokonaisuuksien huomioon ottamista ainakin joissakin tapauksissa. Hood ja Jackson ovat rakentaneet hallinnolliset doktriininsa pääosin minzbergiläisen yleisen organisaatio- ja johtamisteorian varaan soveltaen kuitenkin niihin jossain määrin weberiläistä poliittis-hallinnollisen järjestelmän problematiikkaa (Hood ja Jackson, 1991, ss. 33–36). Oma käsitykseni on, että



Kuva 5. Hyvinvointivaltion hallintopolitiikan rakennedoktriinien soveltamisen periodit

ainakin julkishallinnon rakennedoktriinien osalta tarkastelussa tulisi ottaa huomioon huomioon myös hyvinvointivaltion näkökulma ja kansainvälisen kehityksen antama esikuva-aineisto.

Ehdotukseni hallintokoneiston rakenteiden uudistamisen malliksi perustuisi myös siihen, että mintzbergiläinen tarkastelu olisi pohjatyötä, josta tulisi organisaation tehokkuuden vuoksi aloittaa kaikissa organisoititapauksissa. Weberiläinen aktoritarkastelu ja mm. näkökulman kohdistaminen demokratiaongelmiin olisi tarkastelun toinen vaihe ja yleensä välttämätön osa julkisen hallinnon organisaatioiden uudistamistyötä. Hyvinvointivaltion tilaan ja kehitystasoon liittyvät tarkastelut sekä kansainvälisen esikuva-aineiston hyödyntäminen jäisi useimmissa organisaatio- ja taustalla, mutta olisi yleisen rakennepoliitiikan kannalta ensiarvoista.

Seuraavassa kaaviossa on hahmoteltu edellisen luvun teorialtarkastelun pohjalta niitä tarkastelun tasoja, jotka tulee tiedostaa hallintopolitiikan rakennedoktriinien yhteydessä.

Hallintopolitiikan rakennedoktriinien muodostumista pystytään karkealla tasolla jossain määrin mallintamaan. Mallintamisen tasot esiintyvät myös hallintopolitiikkaa ohjaavassa teoriassa. Mallintaminen etenee virastomodulin ja hallintokoneiston pelkistetysti organisatorisista ongelmista ottamaan huomioon poliittis-hallinnollisen järjestelmän vaatimukset, hyvinvointivaltion kehitys-

¹² Yhdysvaltalaisen uudistusretoriikan tunnetuimpia teemoja ovat olleet presidentti Carterin aikana liikkeenjohdon ja yrittäjyyden tuominen virastojen johtamiseen, presidentti Reaganin aikana liittovaltion hallinnon keventäminen ja presidentti Clintonin aikana hallinnon toiminnan uudelleen arviointi.

tason ja edistyneimpien esikuvamaiden esimerkin.

Itse organisaatioiden tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen perustuva organisaatio- ja johtamisteoria voi ammentaa innovaationsa yleisen, yritys- ja julkishallinnon organisaatioille yhteisestä organisaatioteoriasta. Olemme edellä käyttäneet Mintzbergin laajoja ja selkeitä kodifikaatioita tämän tason tarkastelun mallina.

Hallintokoneiston rooli osana yhteiskuntajärjestelmää on valtio-opillisen tutkimuksen valtavirtojen keskiössä. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän systeemiteoreettiset ja strukturalistiset lähestymistavat antavat jossain määrin yleisiä aineksia hallintokoneiston rakenneratkaisuihin (Habermas, 1976, Offe, 1972, Hirsch, 1983 ja Althusser, 1984). Pääosin nämä viitteet jäävät niin yleisiksi, että joudutaan turvautumaan eriytyneeseen hallintoteoriaan ja weberiläiseen organisaatiokäsitteeseen. Missä määrin hallintokoneiston eriytyminen erilaisilla toimintaperiaatteilla toimiviksi yksiköiksi ja osa-alueiksi murtaa weberiläisen byrokraatioteorian selitysvoimaa, on tämän keskustelun avainkysymyksiä. Joka tapauksessa byrokraatioteoria voi tehdä vielä viimeisen palveluksensa hallintokoneiston organisaatioiden kehittämiseksi toimimalla debyrokraatioteorian ja postbyrokraattisten organisaatiomallien pohdinnan teoreettisena perustana ja ideaalimallina, josta pyritään etääntymään (Heckscher ja Donelson, 1994 ja Temmes, 1991).

Seuraavan tarkastelun tason muodostaa hyvinvointivaltioproblematiikka. Se yhdistää organisaatiotarkaisut yhteiskuntapolitiikan eri sektoreihin ja varmistaa näin, että rakenteiden ja substanssipolitiikan tasapainon ja keskinäisen hyödyllisyyden. Se tuo yhteen sosiaalipolitiikan ja terveydenhoidon professionalistit pohtimaan yhdessä julkishallinnon rakenne-eksperttien kanssa toimivia postbyrokraattisia rakenneratkaisuja. Vaikka lähiajan tavoitteeksi ei asetettaisikaan postmodernia tietoyhteiskuntaa, jo hyvinvointivaltion kehittäminen edellyttää julkisten palvelujen suunnittelun ja tuottamisen organisaatorakenteiden debykroatisointia. Postbyrokraattisen hallintokoneiston idylli on hyvä esimerkki utopiasta, joka voinee toteutua vasta esimerkiksi managerismin todella juurruttua hallintokoneiston kaikille tasoille. Tällä hetkellä esimerkiksi suomalainen hyvinvointivaltion eri sektorien kehitystä pohtiva yliopistotutkimuskin näyttää mieluummin tukeutuvan turvallisen byrokraatian jatkuvuuteen kuin managerismin mahdollisuuksiin (Sipilä, 1989 ss. 213–223).

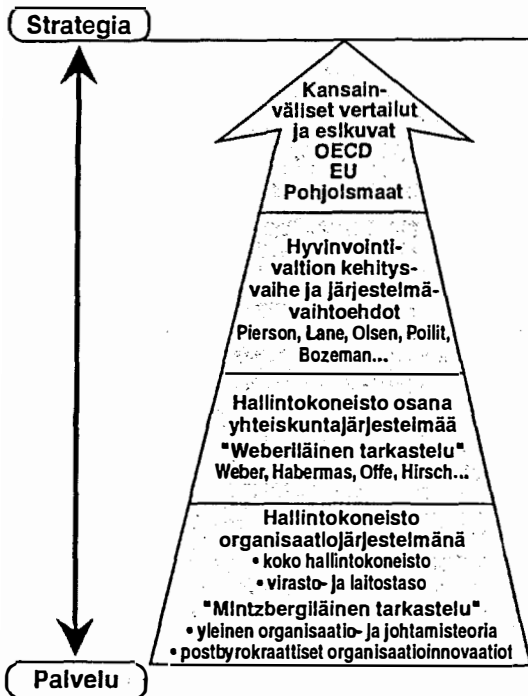
Tarkastelujen uloimmalla tasolla on nykyisin

mahdollista hyödyntää jatkuvasti laajenevaa kansainvälistä vertailuaineistoa. Suomen EU-jäsenyys on eräs ratkaiseva muutos, joka tuo kansainväliset esikuvat ja vertailu osaksi hallinnon kehittämistä. Rakennedoktriinit jätetään yleensä tällaisen pohdiskelun ulkopuolelle tai niiden katsotaan olevan ajankohtaisia vasta aikojen kuluessa. Katsoisin, että näin ajateltaessa tehdään helposti hallintopoliittinen virhearvio. Vaikka EU ei ylikansallisena organisaationa pakota jäsenmaita rakennedoktriiniseen keskusteluun ylikansallisten elinten kanssa, jäsenmaiden oman edun mukaista on pitää EU mutta myös OECD ja Pohjoismainen vertailu mukana hallintopoliittikkamme rakennedoktriinien suunnittelussa. Pohjaksi tarvitaan nykyistä laajemmin hallintojen vertailututkimusta. Kysymys on tässä vaiheessa kansainvälisen tason benchmarkingista, myöhemmin se voi liittyä EU:n syventymiseen (Paul, Sihvola, Temmes ja Tiihonen, 1995).

Kansainvälisten vertailujen benchmarking-merkityksestä rakennedoktriineille on monia hyviä esimerkkejä. Brittiläisen Next Step-idean nopea leviäminen muihin hyvinvointivaltioihin on hyvin vaikuttava esimerkki tällaisen yhteistyön merkityksestä. Suomen osalta rakenteita koskevan vertailuaineiston merkitys kohdistuu tällä hetkellä erityisesti keskushallintoon ja aluehallintoon. Näillä hallintokoneiston osa-alueilla kansainväisillä esikuvilla ja vertailuilla olisi meille annettavaa. Sen sijaan kehittynyt kunnallishallintomme saattaisi päinvastoin kelvata esimerkiksi monille muille Euroopan maille. Vastaavanlaisia esimerkkejä hallintopoliittikan osa-alueista, joilla kansainväliset esikuvat saattaisivat olla meille erityisen antoisia ovat mm. julkinen henkilöstöpolitiikka, virkamiesten ura- ja koulutusjärjestelmät ja laaja asiantuntemus, jota on kertynyt julkisten palvelujen markkinaistamisesta monista maista.

5. HALLINTOPOLIITTIKAN MUUTTUVAT RAKENNEDOKTRIINIT

Rakennedoktriinit on yleensä ymmärretty hallintopoliittikan kestokysymyksiksi. Tämä myös selittää sen, että niiden kyseenalaistaminen ei ole kuulunut hallintopoliittikkaa käsitteeseen poliittiseen tai professionaaliseen keskusteluun. Poliittisen ja hallintoideologisen keskustelua on jarruttanut varmaankin myös syvälle juurtuneet käsitykset, joiden mukaan hallintokoneiston organisaatioon liittyvät kysymykset ovat virkamiesjohtamisen ja -asiantuntemuksen ominta aluetta. Näin siitäkin huolimatta, että hallintoideologista



Kuva 6. Modernin rakennedoktriinin tasot

asiantuntemusta omaavat johtavat poliitikot eivät tietenkään tällaista virkamiesautonomiamyönteistä väkisyä.

Hyvinvointivaltion sopeutumisvaiheen rakennedoktriinin tuleva kehitys tuleekin paljolti riippumaan siitä, missä määrin niiden sisältöön otetaan kantaa poliittisesti tai virkamiesten näkökulmasta. Modernin hyvinvointivaltion uudistetun NPM-tyyppiset ohjausjärjestelmien on yleensä katsottu suosivan virkamiesjohtamista. EU:n ylikansallisen päätöksenteon katsotaan niinkään lisäävän virkamiesvaltaa kansallisissa hallinnoissa (Paul, Sihvola, Temmes ja Tiihonen, 1995). Virastojen ja laitosten toimivalta on niiden ansiosta lisääntynyt oman toimintapolitiikkansa ja taloutensa suunnittelussa ja toteutuksessa. Toisaalta ohjausjärjestelmän aikaisempaa selvempi jakautuminen strategiatasoon ja toisaalta palveluiden suunnittelusta ja aikaansaamisesta vastaavan toimintatason kesken on lisännyt poliittisen johdon mahdollisuuksia jättevöittä otetaan hallintokoneiston toiminnan strategioista päätettäessä.

Myös hallintokoneiston entistä selvempi jakautuminen ydinvaltioon, julkiseen liiketoimintaan ja

julkisia palveluja tuottavaan järjestelmään on selkeyttänyt ohjausjärjestelmää (Tiihonen, 1996). Mikrotasolla samantapaiseen selkeyttämiseen on pyritty tilaaja-tuottaja-mallilla.

Käytin edellä tietoisesti Mintzbergin terminologiaa (strategiataso, strategiayksikkö, toimintataso), joka on kehitetty yksittäisen organisaation, yrityksen tai viraston analyysin apuvälineeksi. Kuten edellä on todettu tämä analyysi toimii ainakin osuvana metaforana myös kuvaamaan hallintokoneiston kokonaisuutta. Hallintokoneiston strategiatyöskentely on pääministerin ja hallituksen vastuulla ja ministeriöt toimivat paitsi tämän työn valmistelukoneistona myös linkkinä hallinnonhaarojen virastojen ja laitosten strategiatyöhön. Poliittisille johtajille, ennen muuta ministereille tämä managerismin myötä kehittyvä arseenaali antaa uusia mahdollisuuksia myös yhteiskuntapolitiikan suuntaamiseen. Toisaalta se vaatii mm. ministereiltä strategiatyön valmiuksia.

Koko hallintokoneiston tasoisen strategiatyön elementtejä ovat hallitus- ja ministeriötasojen strategiasuunnittelu, niitä tukeva skenario- ym. pitkän aikavälin selvitystyö, suunnitelmiin ja selvityksiin perustuvat tavoitteiden priorisoinnit ja tavoiteneuvottelut alaisen hallinnon kanssa sekä hallinnonhaara- tai ohjelmakokonaisuuksien manageristinen evaluaatio. On selvää, että ministereiden ja ministeriöiden ei ole helppoa oppia aikaisempien byrokraattisten käytäntöjen leimamassa keskushallinnossamme hyödyntämään näitä moderneja ohjausmahdollisuuksia (Huttunen, 1994, Tiihonen 1996 ja Ministeriö tuloksen tekijänä, 1995). Silti voidaan sanoa, että poliittiset johtajat todennäköisesti näkevät ja arvostavat jo nyt nämä mahdollisuudet ja tulevat pääsemään parempaan yhteistyöhön modernien managerismin toimenkuvansa rakentavien julkisten johtajien kuin perinteisten, hallinto-legalismin ankkuroituneiden byrokraattien kanssa.

Byrokraattisen hallinto-legalismin rakennedoktriinin aika alkaa siis olla ohi, koska yhteiskunnan ja hallintokoneiston tarpeet ja toimintaperiaatteet ovat muuttuneet. Uuteen siirtyminen saattaa kuitenkin olla tähän nähden työlästä, niin syväälle juurtunut perinteinen rakenneajattelu näyttää olevan.¹³ Perinteinen keskitys-hajautus-rakennedoktriini on ollut melkein kaksisataa vuotta vallalla Suomessa. Se oli dominoiva rakennedoktriini myös hyvinvointivaltiomme synnyn ja nousun vaiheissa. Erityisesti hyvinvointivaltion hal-

¹³ Tämä näkyy vielä hyvin valtioneuvoston periaatepäätöksessä toimenpiteiksi keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi, 17.6.1993.

lintokoneiston nopeassa kasvuvaiheessa sen hyvää tarkoittava virallinen argumentointi oli lähes koomisessa ristiriidassa reaalisten rakennemuutosten kanssa. Hyvinvointivaltion kasvuvaiheessa laajojen yhteiskunnallisten muutosten valmistelu ja toteutus vaatii keskitettyjä valtakunnallisia asiantuntijayksiköitä sekä niiden tueksi uudistusten toteutusta tukevia väliasteenyksiköitä. Samaan aikaan virallinen uudistuspolitiikka puhui painavin sanankääntein hallinnon hajauttamisesta (Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, komiteanmietintö 1958:5, Valtion keskushallintokomitea, komiteanmietinnöt 1975:120 ja 1978:22 sekä Hajauttamiskomitea, komiteanmietintö 1986:12, kts. myös Paula Tiihonen, 1986)

Keskitys-hajautus-rakennedoktriinin heikkoudet ovat käyneet yhä ilmeisemmiksi hyvinvointivaltiokehityksen edettyä kasvun vaiheesta hyvinvointivaltion kriisin kautta sopeutumisvaiheeseen. Näitä heikkouksia ovat:

- Vanha doktriini ei ole kyennyt kuvaamaan saati selittämään hyvinvointivaltion hallintokoneiston rakenteiden kehitystä. Sen avulla on ollut vaikea nähdä keskityksen tai hajautuksen etuja ja haittoja. Doktriini on jäänyt poliittisen argumentaation ja retoriikan tasolle kykenemättä ohjaamaan hallintokoneiston todellista muutosta.

- Doktriinin mukainen hajautustavoite on ollut ristiriidassa tai sen suhde on jäänyt epäselväksi muihin hallintokoneiston rakenteiden kehittämisen tavoitteisiin. Esimerkiksi hyvinvointivaltion kriisiin liittyvät hallinnon säästö-, yksinkertaistamis-, keventämis- ja joustavoittamistavoitteet ovat helposti ristiriidassa hajauttamisen kanssa.

- Edellä mainituista syistä keskitys-hajautus-rakennedoktriini on houkutelut hallintoideologioiden aktoreita harhauttavaan peiteargumentaatioon, jossa hajautuksen varjolla on tavoiteltu muita esimerkiksi aluepoliittisia tai sektoripäämääriä tai pyritty vaikuttamaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisäisiin valtasuhteisiin tavoittelematta todellista toimivallan ja tehtävien dezentralisaatiota.

Nyt kun hyvinvointivaltiomme on käymässä läpi rankan hyvinvointivaltion kriisin hoito-ohjelman keskitys-hajautus-rakennedoktriinin kulissia ei enää näytetä pystyttävän pitämään pystyssä, vaikka se edelleen kiehtoo poliittisesti laajaa osaa poliittista kenttäämme. Tällä argumentaatiolla ei ole enää realista pohjaa, sillä nyt ei ole enää kysymys siitä, että toimivallan siirtojen suunnasta kertova virallinen argumentaatio olisi ristiriidassa välttämättömien uudistusten kanssa, vaan siitä, että itse muutoksen luonne on muuttunut.

Keskeinen syy uuteen tilanteeseen on se, että viime vuosien NPM-tyyppiset manageristiset hallintouudistukset, ennen muuta tulosohtaus ja valtionosuusuudistus ovat onnistuneet todella hajauttamaan taloudellista ja toiminnallista valtaa.

On vaikea nähdä, että me tämän jälkeen enää tarvitsemme jatkuvaa ja muut hallinnon kehittämisen tavoitteet alleen peittänyttä keskitys-hajautuskeskustelua, koska nämä pitkälle menevän hajautuksen mahdollistaneet uudistukset näyttävät peruuttamattomilta. Synnytetty hajautuksen aste näyttää täyttävän sille asetetut toiveet jopa siinä määrin, että valtioyhenteisön koordinaatiosta ollaan nyt huolissaan (Tiihonen, 1996). Managerismiin perustuva ohjausdoktriini on onnistunut siinä, mitä hajautuksen ajajat ovat meilläkin tavoitelleet ainakin koko itsenäisyytemme ajan. Tarvitsemme näin uutta doktrinääristä ajattelua myös rakenneproblematiikan puolella.

Viime vuosien manageristinen hallintouudistusten aalto onkin käsitykseni mukaan vienyt pohjan pois keskitys-hajautus-rakennedoktriinilta sekä virallisen argumentaation tasolla että reaalisten rakennemuutosten tasolla. Tietenkin sitä voidaan edelleen vaalia poliittisissa ohjelmissa ja hallintoideologisissa asiakirjoissa. Näin uskon myös jossain määrin käyvänkin. Tällöin on pikemminkin kysymys aluepolitiikasta, jolloin hallintopolitiikkaa pyritään käyttämään aluepoliittisten päämäärien hyväksi. Pinta-alaltaan suuressa maassa aluepolitiikalla on toki roolinsa, mutta modernissa perustason strategiatyössä tulisi ko. poliittikalohkon poikkisektorialisuudesta huolimatta nähdä se ensivaiheessa omana kokonaisuutenaan. Muiden poliittikalohkojen, esimerkiksi hallintopolitiikan hyväksikäyttämisen aluepolitiikan tavoitteiden hyväksi olisi silloin läpinäkyvämpää ja voisi perustua aitoihin strategisiin pohdiskeluihin.¹⁴

Vanhan doktriinin etäisyys modernin hallintokoneiston rakenneproblematiikasta on kuitenkin kasvamassa niin ilmeiseksi, että uskoisin myös poliittisten päättäjien havainneen vanhan rakennedoktriinin ympärille syntyneen uskottavuusongelman. Mitä sitten tilalle? Pystyykö manageris-

¹⁴ Hajauttaminen ja 1970-luvun hajasijoitus kertovat keskitys-hajautus-rakennedoktriiniin liittyvistä hallintoideologisista paineista. Uuden doktriinin mukainen manageristinen hajauttaminen on tuonut toimivaltua alueille ja kunnille. Ratkaisut on kuitenkin suunniteltu ensisijaisesti ko. sektorin palvelutuotannon tarpeiden perusteella ei niinkään aluepoliittisin perustein. Tosin palvelustrategioiden avulla on mahdollista toteuttaa myös aluepoliittisia tavoitteita.

mi ja sen nojaan rakentuva hallintopoliitiikka luomaan uuden rakennedoktriinin? Moderni jäntevästi ohjattu hallintopoliitiikka sisältää luonnostaan rakennedoktriinin. Uskoisin, että myös tulevassa hallintopoliitikassa rakennedoktriinilla tulee olemaan keskeinen paikkansa hallintopoliitiikan ytimessä. Se, missä määrin rakennedoktriiniä toteutetaan keskitetysti ja poliittiseen detaljiohjaukseen perustuen on kysymys, jonka kunkin ajan hallintoministerit joutuvat kohdallaan ratkaisuun.

Uusiutunut rakennedoktriini voidaan perustaa muutoinkin omaksutun manageristisen hallintoajattelun periaatteisiin. NPM-ajattelun mukaan julkisten palvelujen tuotanto ja detaljisuunnittelu on manageristisesti tarkoituksenmukaista perustaa hajautettuun tulosohtaukseen, virastojen ja laitosten nykyistä suurempaan autonomiaan ja selvempään asiakasvastuuseen suoraan ko. organisaation asiakaskunnan tarpeiden mukaan. Markkinoilla toimivien julkisten palvelulaitosten liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat selkeyttäneet näiden organisaatioiden asiakasvastuuta ja johtamista (Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen ja Salminen, 1994). Laajemminkin julkisten toimintojen markkinaistaminen, liikkeenjohdon johtamisjärjestelmien ja henkilöstöpolitiikan sovelutusten tuonti virastoihin ja laitoksiin tukevat asiakasvastuuta kantavien virastojen ja laitosten manageristisista kehitystä.

Hallituksen ja ministeriöiden strategiatyö pyrkii myös puolestaan tukemaan virastojen ja laitosten asiakasvastuuta, mutta se vastaa myös kokonaisuoptimoinnin hengessä valtakunnallisesta tulevaisuuden suunnittelusta ja siihen nojaavasta tavoitteenasettelusta. Maamme EU-jäsenyys ja kansainvälistyminen ovat osaltaan ohjaamassa strategiatyöpainotteista uutta keskushallinnon otetta. 1970-luvun kokonaisvaltaiset suunnittelu- ja järjestelmät liittyivät hyvinvointivaltion kasvuvaiheeseen ja sen keskitettyyn ohjaukseen ja valmisteluun, nyt strateginen suunnittelu palvelee poliittista ja virkamiesjohtoa nopeasti muuttuvan ympäristön hallinnassa.

Keskitys-hajautus-rakennedoktriinin tilalle managerismi ja siihen liittyvä strategiatyö tarjoavat strategia-palvelu-rakennedoktriinia. Strategia-palvelu-rakennedoktriinissa hallitus, pääministeri, ministeriöt ja ministerit kantavat vastuun yhdessä virkamiesjohdon kanssa kansallisesta strategiatyöstä. Niiden tehtävänä on myös kytkeä kansallinen strategiatyö ja päätöksenteko EU-päätöksentekoon ja operationalisoida strategiat ja prioriteetit sellaiselle konkreettiselle tasolle, että hallinnonhaarojen toiminnallinen ohjaus voi pe-

Keskitys – hajautusmalli

- hierarkkinen ohjaus
- byrokraattinen organisaatorakenne
- homogeeninen hallintokoneisto
- yhtenäinen virkamiesmalli
- hallinto–legalistinen hallintokulttuuri

Strategia – palvelumalli

- talous- ja asiakasvastuuseen perustuva hajautettu ohjaus
- joustava organisaatorakenne
- eriytynyt hallintokoneisto
- eriytyneet henkilöstökvalifikaatiot
- manageristinen hallintokulttuuri

Kuva 7. Hyvinvointivaltion kilpailevat rakennedoktriinit

rustua niihin. Tulossopimuskäytäntö, joka on eräs NPM:n perusideoita edellyttää, että virastot ja laitokset voivat asiakasvastuunsa näkökulmasta vaikuttaa yhteisesti sovittaviin tulostavoitteisiin.

Strategia-palvelu-rakennedoktriini sisältää myös pidättäytymisen elementin. Keksitys-hajautus-rakennedoktriini perustui homogeenisen hallintokoneiston malliin, jossa keskushallinto saattoi homogeeniseen yleishallintoon perustuvan ohjauksen keinoin yhdistää poliittista, taloudellista ja hallinnollista ohjausta. Tämä ohjausketju kytkettynä suunnitelmaohjaukseen mahdollisti voimakkaan keskitetyn ohjauksen, vaikka ohjaavan tahon strategiat eivät voineet käytännössä perustua kovin syvälliseen hallinnonhaarojen toiminnallisen tilan tuntemukseen. Eräs ohjausmallin idea oli ulottaa poliittinen ohjaus läpi koko ohjausketjun toimeenpanoon saakka.

Käytännössä malli ei ole estänyt virkamiesvaltaa. Järjestelmän oletettiin olevan myös itse seään korjaavan, mutta palaute ja korjaustoimet olivat useimmiten hitaita ja puutteellisia erityisesti virastojen ja laitosten asiakasvastuun kannalta. Kysymys oli aidoistakin desentralisaatiopyrkimyksestä huolimatta byrokraattisesta ohjauksesta, jossa toimivallan desentralisaation asteessa saattoi olla ja yleensä olikin huomattavia epäjohtomukaisuuksia toimivallan eri osa-alueiden kesken. Taloudellinen, hallinnollinen ja henkilöstöpoliittinen toimivalta oli yleensä hajautettu tai kes-

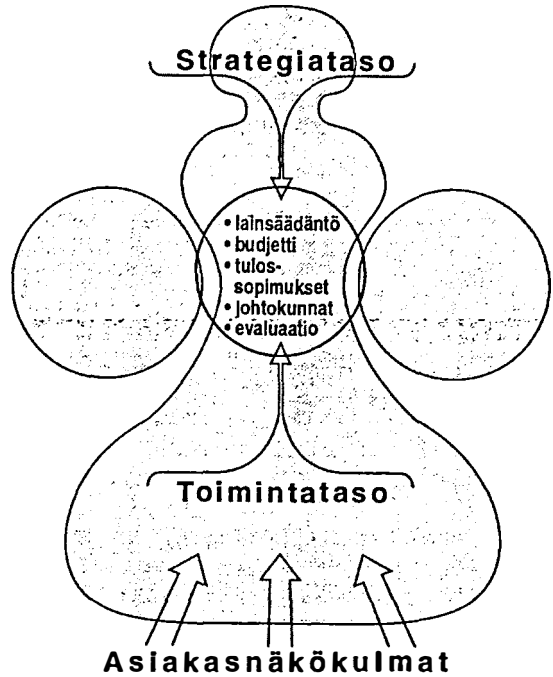
kitetty toisiinsa nähden epäohdonmukaisella tavalla.

Strategia-palvelu-rakennedoktriinissa desentralisaatio on kokonaisvaltaisempaa. Virastolla tai laitoksella on koko tarvittava toiminnallinen toimivalta asiakasvastuunsa piiriin kuuluvissa tehtävissä. Tosin erityisesti hallinto-legalistisen regulaatio-ohjauksen soveltaminen tähän periaatteeseen näyttää olevan ongelmallista. Sen sijaan poliittisen ohjauksen osalta doktriini on selväpiirteinen. Se kohdistaa strategiatason poliittisen ohjauksen lähinnä hallituksen ja ministeriöiden vastuulle. Palveluja koskeva poliittinen ohjaus toteutuu mallissa toimintatasolla, suomalaisessa mallissa ensisijaisesti kunnallisen demokratian kautta.

Kokonaisvaltainen palveluja koskevan vastuun desentralisaatio edellyttää keskushallinnolta pidättäytymistä. Tämä koskee sekä poliittista että virkamiesohjausta. Keskusvalta ei periaatteessa voi puuttua virastojen ja laitosten manageristiseen autonomiaan sekoittamatta managerismille niin tärkeitä vastuusuhteita. Rakennedoktriinien alueella tämä tarkoittaa virastojen ja laitosten organisaatiovallan kunnioittamista silloin, kun ne toimivat vastuullaan olevan palvelutuotannon parissa.

Keskusvallalla ja erityisesti sen poliittisella funktiolla on kuitenkin kuten edellä todettiin myös oma vastuunsa ja intressinsä pitää käsissään organisaatiovaltaa yleisen edun ja hallintokoneiston kokonaisvaltaisen kehityksen nimissä. Se, miten tämä organisaatiovalta voidaan pitää erillään virastojen ja laitosten oikeutetusta manageristisesta organisaatiovallasta voidaan uudessa doktriinissa perustaa vain strategian ja palvelun näkökulmien eroon. Silloin, kun esimerkiksi ministeriö näkee omaksumansa strategian vaativan tuekseen rakenneratkaisuja ne ovat luonnollinen osa strategia-palvelu-rakennedoktriinia. Sen sijaan puuttuessa viraston tai laitoksen hallinnassa olevaan palvelutuotannon organisointiin ulkopuolelta ja yleensä heikommalla asiantuntemuksella kuin asiakasvastuunsa ymmärtänyt erikoisorganisaatio, yleensä rikotaan ko. rakennedoktriinin periaatteita. Pelkkä yleisesti lausuttu keskityksen tai hajautuksen tarve ei siis ole riittävä peruste sivuttaa strategioiden tai palvelun tarpeita.

Miten strategia-palvelu-rakennedoktriini käytännössä poikkeaa keskitys-hajautus-rakennedoktriinista. Ei välttämättä paljonkaan, jos vertailukohdaksi otetaan viimeaikainen hallintopoliitiikka. Sehän on ollut voittopuolisesti manageristista. Esimerkiksi valtionhallinnossa toimeenpannut liikelaitostamiset ja yhtiöittämiset sekä useimmat



Kuva 8. Strategia- ja palvelunäkökulmien yhteensovittaminen

keskusvirastojen uudelleenjärjestelyt on tosiasiallisesti suunniteltu strategia-palvelu-rakennedoktriinin ajatusten mukaisesti. Myös hallintokoneiston eriyttäminen kolmeen osaan: viranomaishallinnon muodostamaan ydinhallintoon, markkinaistettuun liiketoimintaan ja kansalaisille ja yrityksille suuntautuvista palveluista vastaavaan palvelutoimintaan, on sopusoinnussa strategia-palvelu-doktriinin kanssa (Tiihonen, 1996, ss. 3 ja 34–36). Tosin hyvinvointivaltion hallintokoneiston toimintojen suuntautuminen valtaosaltaan julkisten palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen tulee ottaa huomioon hallintokoneistoa eriyttäessä. Muutoin ydinvaltio ja hallintokoneiston markkinaistetut osat saattavat liiaksi etäännyä tästä hyvinvointivaltion perustehtävästä.

Ongelmia näyttäisi olevan kuten jo edellä todettiin eräissä keskusvirastojärjestelyissä ja aluehallinnossa. Tosin tältäkin osin voidaan tietysti väitellä siitä, onko näiden järjestelyjen takana ollut aitoja strategioita. Jos kuitenkin rakenneuudistusten motiivit ovat olleet kovin etäällä julkisten palvelujen asiakasvastuun näkökulmasta ja ne jäävät irrallisiksi valtakunnallisten kehittämisstrategioiden näkökulmasta, on ilmeistä, että ne eivät

täytä uuden rakennedoktriinin vaatimuksia.

Strategia-palvelu-rakennedoktriinin keskeinen perustelu on sen johdonmukaisuus hallintokoneiston tehokkuuden ja asiakasorientaation kohtamisessa. Se on ajatuksellinen mittatikka, joka eliminoi hallintokoneiston rakenteisiin kohdistuvia »laatikkoleikkejä». Rakennemuutokset ovat siinä alisteisia yhteiskuntapoliittisille strategioille ja manageristisille toiminnallisille tavoitteille. Tämän doktriinin heikkoudet ja kehittämistarpeet liittyvät yhteiskunnallisen ja erityisesti poliittisen ohjauksen liittämiseen sen yhteyteen. Niin kuin edellä on todettu doktriini eliminoi sellaiset rakennespekulaatiot, joita ei voida perustaa valtakunnallisiin strategioihin tai julkisten palvelujen asiakasvastuulliseen kehittämiseen.

Keskushallinnon strategiat voivat sisältää sellaisia aineksia, jotka oikeuttavat sivuuttamaan tai vain osaksi ottamaan huomioon tämän näkökulman. Doktriinissa pyritään tasapainottamaan toisaalta strategianäkökulma ja toisaalta palvelunäkökulma hallintokoneiston erilaisina tehtävinä. Nämä tehtävät tulevat eri suunnista ja niiden kohtaamisen alueella syntyy kiistatta yhteensovittamisongelmia.

Yhteensovittamisongelmia syntyy myös erityisesti hallinto-legalistisen regulaatiotradition kanssa. Juristimonopolin eräänä luvattuna maana Suomessa on totuttu näkemään hallintokoneiston rakenneratkaisut hallinto-oikeudellisten silmälasien läpi (Syrjänen, 1995 ja Temmes, 1994). Strategia-palvelu-rakennedoktriini kyseenalaistaa tämän käytännön. Luonnollisesti tästä on jo nyt aiheutunut konflikteja erilaisten regulaatiotodoktriinien välillä. Klassisin esimerkki niistä lienee kiistely ministeriöiden edustuksesta alaisten virastojen ja laitosten johtokunnissa. Tämä ns. kollektiivisen jääviyden juridinen ongelma kertoo, miten tällaiset ongelmat eivät monastikaan ole yksittäisiä juridisia caseja, vaan oireita syvemmistä, erilaisten doktriinien välisistä yhteensovittamisongelmista.

6. ALUSTAVIA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ UUDEN RAKENNEDOKTRIININ SISÄÄNAJAMISEKSI

En ole edellä pyrkinyt juurikaan soveltamaan esittämäni hallintokoneiston rakenteiden analyysin mallia hallinnossa esiintyviin tilanteisiin. Mielienkiintoisia testejä olisivat rakenneratkaisujen vaikutukset mm. poliittisen ohjauksen ja virkamiesohjauksen rajapinnalla sekä päätöksentekoa tukevan suunnittelun ja selvitystyön organisointi

uuden mallin luomissa oloissa. Nämä sinällään relevantit pohdinnat saavat jäädä myöhempään. Keskityn seuraavassa vain eräisiin strategia-palvelu-rakennedoktriinin soveltamisen avainkysymyksiin, jotka samalla valottavat sen luonnetta. Uuden doktriinin sisäänajossa tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin seikoihin:

1. Sekä strategian että palvelun näkökulmat edellyttävät hallintopoliitikalta uuden doktriinin soveltamisessa *johdonmukaisuutta*. Erityisesti keskitetyt puuttumiset virastojen ja laitosten organisaatiovaltaan julkisten palvelujen tuotannossa tulee perustaa yhteiskunnallisiin strategioihin. Tietenkin tällaista strategiaa voi syntyä myös hallintopoliitiikan piirissä, mutta normaalisti sen tulisi ankkuroitua johonkin yhteiskuntapoliitiikan lohkoon.

2. Hallintopoliitiikan piiriin kuuluvan rakennepoliitiikan tulisi luoda edellytyksiä *postbyrokraattiseen* organisaatiokehitykseen. Organisaatioita tulisi mm. joustavoittaa, rakentaa edellytyksiä verkostorakenteille ja tiimiorganisaatioille. Perinteisen neutraalin byrokraatian valta-asema tulisi vähitellen rajata valtioyhteisön jalostetun ytimen organisaatiomalliksi ja senkin piirissä tulisi huolehtia asiantuntijaorganisaatioiden toimintaedellytyksistä.

3. Poliittinen ohjaus kohdistuisi uuden doktriinin mukaan strategiatyöhön valtakunnallisella tasolla ja palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen alue- ja paikallistasoilla. Keskitetyn hallintopoliittisen organisaatiovallan tulisi olla selkeästi *poliittisen* ohjauksen piirissä. Hallintopoliitikka tarvitseekin tuekseen poliittista johtoa palvelevan strategiyksikön. Palvelujen organisoinnin ja johtamisen osalta doktriini tukeutuu aikaisempaa systemaattisemmin ammattijohtajuuteen, jota tulisi tukea hallintokoneistossa.

4. Uusi doktriini näkee hallintokoneiston *eriytymisen* ja sen yksiköiden erikoistumisen aloilleen ensisijaisesti *myönteisenä kehityspiirteenä*. Tämä kehitys luo tehtävien jaon ja toimintaroolien selkeyttä, joka puolestaan tukee erikoistuvaa ammattijohtamista ja asiakasvastuun toteutumista julkisten palvelujen tuottamisessa. Eriytymisen vastapainoksi tarvittavan koordinaation tulisi siis olla harkitun selektiivistä ja pidättyä olennaiseen koordinaation tarpeeseen. Käskyohjauksen sijasta tulisi turvautua neuvottelevaan ja konsultoivaan ohjausotteeseen.

5. Strategiatyön edellyttämä suunnittelu ja mm. tutkimusten hyödyntäminen merkitsee strategisen *suunnittelun renessanssia* keskushallinnossa. Myös EU-jäsenyys asettaa samansuuntaisia vaatimia keskushallinnon kapasiteeteille. Merkityksel-

tään kasvavan suunnittelu- ja selvitystyön toimintatavat ja kytkennät päätöksentekoon tulee uudistaa manageristiselta pohjalta ja tukeutuen myös keskushallinnon ulkopuolisiin asiantuntijaorganisaatioihin.

6. Hallintopoliitikan ja sen osana hallintokoneiston rakennepoliitikan soisi olevan luonteeltaan strategista ja *riippumatonta kapeista intressiristiriidoista*. Sen tulee perustua korkeatasoiseen organisaatio- ja johtamisteoriaan, noudatetun yhteiskuntapoliitikan tarpeisiin, arvioon kansallisen hyvinvointivaltion tilasta ja kehitysmahdollisuuksista sekä parhaisiin kansainvälisiin malleihin.

7. Hallintopoliitikan ja sen osana hallintokoneiston rakennepoliitikan suunnittelussa ja toteutuksessa on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota *demokratiavajeeseen* poliittis-hallinnollisen järjestelmän kaikilla tasoilla.

LÄHDEKIRJALLISUUS

- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro ja Vartola, Juha: Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa, Tapiola 1974
- Althusser, Louis: Ideologiset valtiokoneistot, Jyväskylä 1984
- Blondel, Jean: Comparative Government, Cambridge, 1995
- Brunson, Nils ja Olsen, Johan P.: The Reforming Organization, London 1993
- Galbraith, John Kenneth: Uusi yhteiskunta, Rauma 1968
- Galbraith, John Kenneth: Valta ja raha, Rauma 1974
- Hult, Karen M. ja Walcott, Charles: Governing Public Organizations, California 1990
- Habermas, Jürgen: Legitimation Crisis, London 1976
- Heady, Ferrel: Public Administration: A Comparative Perspective, Englewood Cliffs 1960
- Heckscher, Charles ja Donnellon, Anne, editors: The Postbureaucratic Organization, California 1994
- Heiskanen, Ilkka: Hallinnon ja byrokratian tutkimus. Nykyinen tila ja kehityssuunnat. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia N 7/1966
- Hirsch, Joachim: Turvavaltio, Jyväskylä 1983
- Hood, Christopher ja Jackson, Michael: Administrative Argument, Worcester 1991
- Huttunen, Pekka: Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa, Juva 1994
- Kickert, Walter: Complexity, Governance and Dynamics, teoksessa Modern Governance, edited Kooiman, Jan, London 1993
- Kiviniemi, Markku: Poliittisten päätöksentekijöiden käsitteitä hallinnon uudistamisesta, Helsinki 1996
- Kosonen, Pekka: Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit, Mänttä 1987
- Ojala, Timo: Ministerivaliokunta julkisen hallinnon uudistajana vuosina 1987–1994, Yleisen valtio-opin pro gradu-tutkielma, huhtikuu 1995
- Lane, Jan-Erik: Institutional Reform, Worcester 1990
- Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I–II, Porvoo 1956
- Metcalf, Les: Public Management: from Imitation to Innovation, teoksessa Modern Governance, edited Kooiman, Jan, London 1993
- Metcalf, Les ja Richards, Sue: Improving Public Management, Worcester 1990
- Ministeriö tuloksetekijänä- Ministeriön tulostehon kehittämisshanke II, valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1995:1, Helsinki 1995
- Mintzberg, H.: The Structuring of Organizations, Englewood Cliffs 1979
- Mintzberg, H.: Structure in fives, Englewood Cliffs 1983
- Mäenpää, Olli: Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa, Helsinki 1991
- Naschold, Frieder: The Modernization of the Public Sector in Europe, Helsinki 1995
- Nikkilä, Juhani: Kriittisen teorian byrokratiakonseptio, Tampere 1983
- Paul, Jan-Peter, Sihvola, Ari, Temmes, Markku ja Tiihonen, Seppo: EU ja kansallisvaltio, Helsinki 1995
- Pierson, Christopher: Beyond The Welfare State, Cornwall 1991
- Pollit, Christopher: Managerialism and the Public Services, Oxford 1993
- Salminen, Ari: On Max Weber's Comparative Methodology, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, tutkimuksia no 86, hallintotiede 1, Vaasa 1984
- Salminen, Ari: Organized Welfare: The Case of Finland's Welfare Bureaucracy, A Nordic Comparison, New York 1991
- Serving the Economy better, Talouden parempaa palvelua, OECD/VM 1993
- Sipilä, Jorma: Sosiaalityön jäljillä, Helsinki 1989
- Syrjänen, Olavi: Byrokratiasta businekseseen, Helsinki 1996
- Tarvainen, Paavo: Mitä oppia jos ei lainoppia?, Helsinki 1991
- Temmes, Markku: Eurooppalaiset esikuvamme, Helsinki 1994b
- Temmes, Markku: Hallintokoneiston autonomisuus, Tampere 1987
- Temmes, Markku: Hallintopuntarissa, Helsinki 1994
- Temmes, Markku: Julkinen johtaminen, Helsinki 1991
- Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku: Muutoksen mahdollisuudet, Helsinki 1995
- Temmes, Markku: Reviirilajattelu suomalaisessa hallintokoneistossa, Hallinnon tutkimus 3/1988
- Temmes, Markku: Virastojen kehityskaaret, Helsinki 1989
- Tiihonen, Paula: Kansalaisen itsehallinnon laajentaminen, Tampere 1986
- Tiihonen, Seppo: Herruus, osat 1–2, Helsinki 1994
- Tiihonen, Seppo: Valtioyhteisön hallintopoliittikka, Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissasto, luonnos projektin muistioksi, Helsinki 1996
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta, Tampere 1979
- Weber, Max: Economy and Society, California 1978
- Yksiportaiseen hallintoon, komiteanmietintö 1992:28