

## SUOMI KANSAINVÄLISESSÄ VERTAILUSSA, FRIEDER NASCHOLDIN RAPORTTI SUOMALAISESTA HALLINNON KEHITTÄMISESTÄ

Naschold, Frieder with assistance of Maarit Lahtonen. The Modernisation of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience. Evaluation Report. Ministry of Labour, Helsinki 1994.

Me suomalaiset korostamme mielellämme avoimuuttamme kansainvälisyyteen ja kansainvälisiä yhteyksiämme. Harvoja ovat kuitenkin ne tutkimukset ja selvitykset, joissa Suomi tähän mennessä esimerkiksi hallintotieteen alalla on ollut konkreettisen kansainvälisen arvioinnin tai vertailun kohteena. Yleensä Ruotsi tai Tanska edustavat Pohjoismaita näissä yhteyksissä. On kuitenkin ilmeistä, että EU-jäsenyytemme tulee lisäämään tarvetta ja mahdollisuuksia kansainvälisiin vertailuihin, joissa Suomi on mukana. EU tuo kansainvälisyyteemme aimon tarkoituksen konkreettisuutta. EU-jäsenenä on luonnollista, että meitä verrataan muihin jäsenmaitiin kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla.

### Ensimmäinen hallintouudistuksimme kohdistuva kansainvälinen vertailututkimus

Frieder Nascholdin tutkimus The Modernisation of The Public Sector in Europe on edellä kuvatuista syistä meidän kannaltamme pioneiritö. Tutkimus on työministeriön tilaama tilaustutkimus, jonka alunperin ilmeisesti toivottiin kohdistuvan koko työelämämme muutokseen. Tutkimustyön kuluessa se kuitenkin suuntautui arvioimaan julkishallintomme muutosta. Työyhteisöjen muutoksen lisäksi se käsittelee laajasti yhteiskuntamme ohjausjärjestelmien muutosta viime vuosina.

Tulosohjaus- ja johtaminen ovat tutkimuksen keskeisiä tutkimuskohteita. Olennaisinta tältäkin osin on kuitenkin se, että Nascholdin raport-

ti on ensimmäinen suomalaisiin hallintouudistuksiin kohdistuva kansainvälinen vertailututkimus. Näin tulosjohtamistamme verrataan muiden maiden kokemuksiin.

Nascholdin työ on myös avaus tai ainakin avausyritys viime vuosien hallintouudistustemme kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi. Kun jäljempänä esitän käsityksiäni ko. tutkimuksen muodostamasta kokonaisuudesta, käsittelen sitä nimenomaan strategiatason arviointitutkimuksena, joka pyrkii avaamaan keskustelua viime aikaisen hallintouudistustemme onnistuneisuudesta.

Olen itse julkaissut lähes samoihin aikoihin eli viime vuoden lopulla oman, valtiovarainministeriön tilaaman raporttini Hallinto puntarissa (Temmes, 1994) näiden samojen uudistusten evaluoinnin edellytyksistä, joten rinnakkainen työ luonnollisesti kiinnostaa. Arviointinäkökulman ohella Nascholdin raportti on kuitenkin korostetun kansainvälinen raportti suomalaisesta hallinnosta kansainvälisen asiantuntijan silmin nähtynä. Tämä puoli lie neekin raportin vahvin ja hallinnon tutkijoita kiinnostavin puoli. Se kertoo samalla niistä metodisista mahdollisuuksista ja ongelmista, joita liittyy kansainvälisen asiantuntijan käyttämiseen kansallisen ohjelman evaluoinnissa.

Nascholdin kansainvälisyys ilmenee jo valitussa lähestymistavassa. Vaikka hänellä on ollut käytettävissään joukko hallintomme viimeaikaista muutosta kuvaavia casemat-eriaaleja, hänen varsinainen kiinnostuksen kohteensa on luoda yleiskuva suomalaisen hallinnon uudistamispolitiikan saavutuksista ja ongelmista. Raportissa niitä verrataan kansainvälisiin esikuviiin. Antoisaa on, että Nascholdilla on vertailukohtana kymmenen yksittäisen maan ohella OECD:n hahmotama hallinnon uudistamispolitiikka kokonaisuutena. Naschold ei tosin kovin pitkälle OECD:tä lukuunottamatta luokittele kohdemaitaan hallinnouudistamispolitiikan näkökulmasta erilaisiksi blokeiksi. Silti perinteisen mannereurooppalaisen hallintotradition tällä kertaa saksalaisesta näkökulmasta nähtynä sekä toisaalta anglosaksisen hallintotradition dikotomia ohjaa hänen ajatteluaan. Tämä jännite onkin mielestäni raportin parasta antia (kts. myös Temmes, 1994 b). Erityisesti saksalaisperäisen hallinnollis-byrokrattisen regulaatiopolitiikan näkeminen edelleenkin relevanttina vaihtoehtona anglosaksiselle manageristiselle ohjaustradi-

tiolle on suomalaisesta näkökulmasta kiinnostavaa.

Ylipäätään Naschold on parhaimmallaan managerismin kriitikkona, vaikka hän ei mielestäni kovin uskottavasti pysty perustelemaan viime aikaisen saksalaisen hallintotradition ja hallinnouudistuspolitiikan saavutuksia. Sen sijaan OECD:n rooli hallinnouudistuspolitiikan aktorina on kuvattu Nascholdin tutkimuksessa mielestäni liioittelevasti. OECD:n PUMA-komiteahan on kuitenkin vain hallinnon kehittämisviranomaisten yhteinen forum, jossa he vaihtavat tietoja ja kokemuksia. On totta, että erityisesti anglosaksisten maiden aktiiviset toimet hallintojensa uudistamiseksi 1980-luvulta alkaen ovat välillisesti ohjanneet PUMA:ssa käytyjä keskusteluita. PUMA on kuitenkin ollut varovainen käsitteellään esimerkiksi julkaisuissaan hallinnouudistuspoliittisia kysymyksiä. Tunnetuin esimerkki tästä on PUMA:n käyttämä termi market-type mechanism. Tällä termillä PUMA pyrkii pitämään etäisyyttä yksityistämiseen ideologisenä kantana. Näkisinkin OECD PUMA:n pikemminkin kansainvälisen hallintopolitiikan ajankohtaisena heijastamana kuin erityisen aktiivisena hallintoideologisena aktorina. PUMA:n sihteeristöhän on vain noin parikymmentä henkeä, joten siltä ei voi tästäkään syystä edellyttää massiivisia politiikkaselvityksiä.

### Kritiikkiä hallinnon uudistuspolitiikkaa kohtaan

Edellä sanottukin huomioon ottaen Nascholdin OECD:n hallinnon uudistuspolitiikkaan kohdistama kriittinen analyysi on kuitenkin hyödyllinen signaali meille. OECD:n paikoin kategorinen ohjelmallisuus on todella ristiriidassa managerististen hallintouudistusten vaikutuksia koskevan aineiston vähäisyyden kanssa. OECD PUMA:kin tulisi kiireellisesti panostaa hallinnouudistusohjelmien evaluatioon. Erityisesti eurooppalaisen hallinnon kontekstissa, johon kuuluu olennaisena osana EU:n ylikansallinen hallinto, on varauduttava OECD PUMA:n linjauksista poikkeavaan kehitykseen. Missä määrin EU:sta muodostuu anglosaksisen ja mannereurooppalaisen hallintotradition sulatusuuni, on vielä arvailujen varassa. Tässäkin mielessä Nascholdin näkökulma saattaa hallintomme tulevaisuuden kannalta osoittautua relevantiksi. Itse uskon kuitenkin

anglosaksiperäisen managerismin osoittautuvan pitkällä aikavälillä elinvoimaisimmaksi hallintouudistuksia ohjaavaksi keskeiseksi linjaukseksi myös yhdyntävässä Euroopassa.

Naschold ei juurikaan tuo esille eri maissa viime aikoina tehtyjen maakohtaisten hallintouudistusten evaluatiotutkimusten tuloksia. Niitä olisi kaivannut vahvistamaan Nascholdin sinällään mielenkiintoisia yleisiä johtopäätöksiä hallintouudistusten kansainvälisessä kentässä vaikuttavista voimista ja esikuvista. Tanskalaiset, australialaiset ja englantilaiset jo olemassa olevat hallintouudistusten evaluatiotutkimukset eivät alustavan käsitykseni mukaan yksiselitteisesti tue Nascholdin johtopäätöksiä. Toisaalta tämäkin johtopäätös tulisi perustaa ko. aineiston systemaattiseen analyysiin, johon tässä ei nyt ole mahdollisuuksia.

Raportin empiria-aineisto perustuu valtaosin kotimaisiin caseaineistoihin. Niitä on keskushallinnon tasolta työministeriöstä, liikenneministeriöstä, työhallinnosta, työsuojeluhallinnosta sekä Sibelius akatemiasta. Paikallishallinnon aineisto on pääosin peräisin Hämeenlinnan kaupungin viimeaikaisista uudistus suunnitelmista. Jo tämä luettelo kertoo aineiston hajanaisuudesta ja siihen liittyvistä yleistämisen ongelmista. Ilmeisen laaja asiantuntijoiden haastattelukierros antoi tällaisinkin aineistojen pohjalta kokeelle tutkijalle yleiskuvaa muutoksen trendeistä, mutta luotettavaa kokonaiskuvaa hallintouudistusten vaikutuksista tällainen aineisto ei voi antaa. Raportin ongelmaksi muodostuikin sen hajanaisuuden ohella erityisesti yleisen johtopäätösosan ja caseaineiston keskinäinen irrallisuus ja yhteismitattomuus. Tältä osin lopputulos kuvanee yleisemminkin kansainvälisen arvioijan ongelmia hänen tutustuessaan hänelle eksoottisen maan ongelmiin.

Parhaimmillaan Naschold onkin maalaillessaan yleiskuvaa hallintouudistustemme tilanteesta ja asemastamme pienenä eurooppalaisena hallintokulttuurina, joka tarmokkaasti yrittää seurata eurooppalaisia esikuviaan. Naschold näkee meidät OECD-esikuvien seurailijana, mutta epäilee silti lopullisten valintojen olevan vielä hallintotradition linjausten osalta tekemättä. Juuri tämä hallintouudistustemme momentumin ympärillä käytävä resonanssi on Nascholdin keskeinen anti tämän päivän hallinnon uudistajillemme ja hallinnon tutkijoille.

Kansainvälinen asiantuntija ei hänelle toimitetusta laajasta aineistosta ja monista käymistään keskusteluista huolimatta ole voinut olla varma, mikä on hallintomme kehityksen tuleva suunta. Naschold kysyy aivan oikeutetusti, olemmeko tehneet lopullisen valintamme keskitetyn hallinnollisen regulaatio-ohjauksen ja tulosohtausideologiaan perustuvan managerismin väliillä. Naschold sijoittaa Suomen yhdes- sä Ruotsin ja Norjan kanssa tulosohtaukseen uskovaan maaryhmään (Naschold, 1994, s. 35), mutta ei ole johtopäätöksensä pitävyyden osalta varma. Markkinaohjautuvaan ryhmään hän lukee Ison Britannian ja Uuden Seelannin eikä anna viimeaikaisten suomalaisten markkinaohjausta edistäneiden uudistusten juurikaan vaikuttaa tähän kategorisointiin.

Nascholdin tekstin viehättykseniä mutta myös samalla heikkoutena ovatkin hänen monet kategorisointinsa ja tytopologiansa, jotka tuovat mukanaan kansainvälisen kirjallisuuden erilaisia näkökulmia. Näissä tarkastelussa Suomen hallinnon uudistustilannetta arvioidaan ulkopuolisin kriittisin silmin, mutta edellä kuvattua momentum-pohdintaa lukuunottamatta kuitenkin verrat perinteisesti ja varovaisesti. Hallintomme traditiot ja perinteiset esikuvat varmasti varjostavat arvioijan havaintoja. Naschold on kuitenkin taustoiltaan lähempänä pohjoismaisia ajattelutapoja kuin esimerkiksi englantilaiset kollegansa. On luultavaa, että myös empiria-aineiston hajanaisuus on osaltaan johtanut Nascholdin varovaisiin kannanottoihin.

Omalta osaltani näen hallintouudistustemme tilanteen hiukan toisin. Mielestäni muutamana viime vuotena tehdyt reformit ja niihin liittyvä oloissamme laaja hallinnonuudistusohjelma ovat jo tosiasiallisesti merkinneet sitä momentumia ja linjausta, jota Naschold vielä peräänkuuluttaa. Käsitykseni mukaan viime vuosien hallinnon uudistuspolitiikka on ollut tuloksellista juuri tässä suhteessa. Toteutetut valtakunnalliset reformimme ovat merkinneet sitä, että hallinnollis-legalistisen järjestelmämme modernisoimiseksi tarvittava »likainen työ» on tullut tehdyksi. Tällä tarkoitetaan poliittisia päätöksiä sekä ylätasoa rakenne- ja järjestelmäuudistuksia. Sen sijaan muutoksen hallintokulttuurin sisäistäminen ja uuden hallintotradition hallintokulttuurinen omaksuminen ovat kiistat- ta vielä alkuvaiheessaan. Mielestä-

ni Nascholdin sinällään arvokasta analyysiä ei voidakaan hyödyntää ja tulkitta varsinaisena ja konkreettisenä hallintouudistustemme vaikutusten evaluatona, vaan voipaamme hallintokulttuurisen kehittämistilanteemme tarkasteluna.

### Hyviä neuvoja hallinnonuudistajille

Naschold pelkistää Suomea koskevat havaintonsa toisaalta yleisiksi arvioiksi hallinnonuudistuspolitiikkamme tilasta ja toisaalta maallemme sopivaa dynaamista uudistuspolitiikkaa koskeviksi suosituksiksi. Hänen yleiset arvionsa ovat osuvia. Edellä kuvatun momentum-problematiikan ohella hän kiinnittää huomiota hallinnonuudistuspolitiikkamme pluralistisuuteen ja politiikan hahmottomuuteen esikuvien suhteen. Hänen suosituksensa, jotka hän tosin esittää varsin viitteellisesti, kohdistuvat mm. inkrementalismiin ja ohjelmallisuuden tasapainoon, liian lamakeskeisen lähestymistavan välttämiseen, uudistuksille tärkeään kytkentään virkamiesvalmistelun ja poliittisen tuen välillä, uudistusten taustalla olevien ajattelevien ns. metaorganisaatioiden tärkeään rooliin jne. Nascholdin kirja on tässä suhteessa eräänlainen hallintouudistusten strategisen suunnittelun opaskirja. Eikä sen tältä osin ole lainkaan huono opas.

Naschold esittää myös hyvinkin pitkälle meneviä näkökohtia hallinnonuudistuspolitiikkamme sisältöön. Niitä arvioitaessa on otettava toisaalta huomioon kansainvälisellä tasolla liikkumaan tottuneen tutkijan monipuolisuus ja toisaalta kuitenkin jälleen hänen taustansa saksankielistä tutkimusta edustavana henkilönä. Suomalaisella ja saksalaisella hallintotraditiolla on näet omat yleisesti tunnetut yhtymäkohtansa ja »mustat aukkonsa». Nimenomaan viimeksi mainitusta näkökulmasta on luonnollista, että Naschold muistuttaa sisäisten lähinnä managerististen hallintouudistusten kautta saatavien hyötyjen rajallisuudesta. Naschold on varmaan oikeassa korostaessaan hallinnon aikaansaamien palvelujen ja tulosten merkitystä ja keskinäistä riippuvuutta. Varsin samanhenkinen on hänen suosituksensa välttää ideologista yksityistämistä ja omaksua markkinaistamiseen rationalistinen ote eli käyttää sitä vain siitä saatavien hyötyjen aikaansaamiseksi. Myös hänen kansallisten palvelujen laa-

tua ja kansalaisosaamista koskeva suosituksensa viitoittaa samoja uria. Tältä osin hänen tulkintansa ovat sopusoinnussa anglosaksien NPM- ja PSO-keskustelujen kanssa (kts. Temmes, 1994, ss. 23–24). Pyrkimys nähdä palvelujen kehittäminen managerismin ylittävänä ja palvelujen laatua korostavana ilmiönä asettaa hallintouudistusten tavoitteet tavanomaista managerismia korkeammalle tasolle.

Edellä mainittujen managerismia sinällään varovaisesti kritisoiden suosituksien ohella Nascholdin suositusta eräiltä osin managerismia pidemmälle menevää keskitetysti ohjattua saneeraustyyppistä uudistuspolitiikkaa. Hänen mukaansa hallintokoneiston sisäiseen uudistamiseen on välttämätöntä liittää radikaaliakin organisaatorakenteiden uudelleenarviointia. Suullisesti hän raporttinsa esittelytilaisuudessa toi tämän näkökulman itse raporttiakin painokkaammin esille. Hän pyrki yhdistämään uudistuspolitiikan uskottavuuden siihen, että se sisältää riittävästi radikaaleja organisaatio-uudistuksia. Lisäksi hän erityisesti keskushallinnon osalta näkee hyvinvointivaltion kriisin hoidon edellyttävän uudelleenarviointia, jossa jokaisen keskushallinnon yksikön on osoitettava lisäarvonsa. Vain todellista lisäarvoa tuottavat yksiköt saivat hänen mukaansa oikeutuksen jatkaa.

Ehkä merkittävimmät Nascholdin suositukset liittyvät hallintokoneistomme hallintokulttuuriseen kehitykseen. Nämä ehdotukset jäävät tosin irrallisiksi, koska Naschold irrottaa irrallisen laajemmista asiayhteyksistä. Hän korostaa tulostavoitteiden ja laadullisten tavoitteiden keskinäistä yhteyttä ja painottaa tulosjohtamisen kehittämisessä laatujohtamisen näkökulman merkitystä. Hän korostaa myös evaluaation tärkeää roolia kehittyneen managerismin osa-alueena. Erityisen tärkeänä Nascholdin ajattelussa korostuu integroidun suunnittelu- ja johtamisjärjestelmien kehittämisen yhteydessä tapahtuva työyhteisöjen ja työyhteisöjen kehittäminen.

Lopuksi Naschold korostaa suosituksissaan innovatiivisen, julkisten palvelujen tuotantojärjestelmien laadutasosta kiinnostuneen hallintouudistuspolitiikan ensiarvoisuutta. Tämä Nascholdin suosittelema näkökulma liittää yhteen hallintouudistuksiin liittyvät järjestelmämuutokset ja sosiaaliset vaikutukset. Esimerkiksi regulaatiojärjestelmän joustavoittaminen ja toisaalta kan-

salaisyyhteiskunnan toimintaan ja toimintamahdollisuuksiin liittyvät sosiaaliset vaikutukset liittyvät hänen mukaansa merkittävällä tavalla toisiinsa. Nascholdin suositusten yhteydet edellä mainittuun anglosaksiseen NPM- ja PSO-keskusteluun ovat tässäkin yhteydessä ilmeiset.

### **Evaluatio on tulevan hallinnouudistuspolitiikan avainsanoja**

Olen edellä selostanut Nascholdin keskeisiä Suomen hallintokoneiston hallintouudistusten tuloksiin liitettyjä näkökohtia ja suosituksia myös, koska ne kertovat Nascholdin tutkimuksen luonteesta evaluaatiotutkimuksena ja kansainvälisenä vertailuna. Tutkimus onkin pikemminkin Suomen tilannetta hahmottava alustava kansainvälinen kartoitus kuin varsinainen hallintouudistustemme evaluaatiotutkimus. Evaluaatiotutkimuksena luokitteisin sen strategiatason esiselvitykseksi, joka valaisee myös hallintouudistustemme asemaa kansainvälisessä kentässä.

Tällaisenaankin tutkimus antaa arvokkaita viitteitä siitä, mitä Nascholdin suosittelemassa kotimaisessa evaluaatiossa pitäisi pitää silmällä. Työministeriön ja Nascholdin sinällään kunnianhimoisen tarkoituksen evaluoida viime vuosien hallinnouudistusohjelmaa jaa yritykseksi lähinnä liian hajanaisen ja vain erillisiin casetapauksiin perustuvan aineiston vuoksi. Sen sijaan Nascholdin käyttämä viitekehys ja pohdinnat antavat erinomaista apua systemaattisemmin toteutettavalle evaluaatio-ohjelmalle.

Hallintouudistusten evaluaation tilanne onkin juuri nyt poikkeuksellisen kiinnostava. Valtakunnalliset, strategisen tason hallintouudistukset ovat edenneet vaiheeseen, jossa uudistusohjelmien designista ja rakenne- ja järjestelmätason päätöksistä on suhteellisen jäntevän ylätason toteutuksen jälkeen siirrytty tai ollaan siirtymässä varsinaiseen toteutusvaiheeseen. Ollaan siis siirtymässä hallintouudistusten teorian ja käytännön näkökulmasta kriittisimpään vaiheeseen. Kysymys on siitä, missä määrin hallintomme todellisuus lähivuosina sisältää pysyvämmin nyt omaksutun hallinnouudistuspolitiikan hallintokulttuuriset vaikutukset. Tämän momentumin toinen vaihtoehto on 1970-luvun lopputulos, jossa manageristiset uudistukset eivät loppujen

lopuksi läpäisseet hallinnollis-byrokraattisen hallintokulttuurimme puolustusta. Nascholdin pohdinnat ovat tässäkin suhteessa saksalais-manereurooppalaisine painotuksineen varsin kiinnostavaa lukemista kaikille hallintokoneistomme tulevaisuudesta kiinnostuneille. Henkilökohtaisesti en kuitenkaan usko, että enää olevan todellista uhkaa paluusta aikaisempaan byrokraattiseen traditioon. Sen sijaan muutosprosessin aikataulujen suhteen on syytä olla varovainen.

Pidän tapahtumasarjaa, joka on johtanut Frieder Nascholdin edellä kuvatun raportin syntyyn hallintouudistustemme tulevan täysimittaisen evaluaation kannalta onnellisena sattumana. Hänen analyysinsä auttaa meitä arvioimaan paitsi hallintouudistustemme tilaa myös niitä toimenpiteitä, joita tarvitsemme oman evaluaatiojärjestelmämme kehittämiseksi. Suomihan ei ole julkisen hallinnon eri politiikka-alueiden systemaattisessa arvioinnissa erityisen pitkällä. Mm. Nascholdin kotimaa Saksa ja Ruotsi ovat pitemmällä (Temmes, 1994, ss. 82–83).

Hallintouudistusten evaluaatio ei missään maassa ole itsestään selvyyttä, sille sen tarve riippuu kulloisestakin hallintokoneiston kehittämistilanteesta. Viime aikainen kehitys Suomessa, jossa hallintouudistuksemme ovat muotoutuneet laajaksi ja suhteellisen jäntevästi ohjatuksi ohjelmakokonaisuudeksi, olisi myös hallintoteoreettisesti erityisen otollinen evaluaation kohde.

Näyttää lisäksi siltä, että evaluaatiomme ongelmana ei tule olemaan niinkään tarvittavan evaluaatiotutkimuksen määrä, vaan sen suuntautuminen erityisesti ohjelmakokonaisuuden strategian tasolla johdonmukaisesti ja kattavasti. Toinen mittavampi ongelma viihtyy nykyistä systemaattisemman ja tasokkaamman policy evaluaatiojärjestelmän luomisesta maahan. Tulevaisuudessa hallintouudistusten evaluaatio voisi olla tällaisen systemaattisen evaluaatiojärjestelmän osa-alue.

Vaikka en voikaan pitää Frieder Nascholdin raporttia sellaisena kokonaisvaltaisena evaluaatiokartoituksena, joka vastaisi viimeaikaisen hallintouudistustemme vaikutuksia koskeviin olennaisimpiin kysymyksiin, se on hallintouudistustemme evaluaation kysymyksenasettelujen ja myös hallintouudistustemme kehityslinjien kannalta hyödyllinen tutkimus. Se on myös kiintoisa lukuelämys kaikille hallintouudis-

tustemme taustoista kiinnostuneille. EU-jäsenyyden vastikään saaneen maan virkamiehille se avaa tuoreella ja ehkä totutusta anglosaksisesta ja OECD-näkökulmasta poikkeavalla tavalla uutta näkökulmaa kansainväliseen hallinnouudistuskeskusteluun. Frieder Nascholdin saksalainen perusteellisuus ja laaja-

alaisuus takaavat sen, että lukelämys on vaivansa arvoinen.

LÄHTEET:

Markku Temmes: Eurooppalaiset esikuvamme, Helsinki 1994 (1994 b)

Markku Temmes: Hallinto puntarissa, Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset, Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos, Helsinki 1994

*Markku Temmes*