

Julkisen sektorin uudistaminen hallintopolitiikan ja hallinnon-tutkimuksen haasteena

Suomen julkista sektoria uudistettaessa 1990-luvulla halutaan seurata hyvin tiiviisti kansainvälisiä trendejä. Tästä on osoituksena jokin aikaa sitten valtiovainministeriön virkamiestyönä tehty selvitys Suomen julkisesta sektorista nimellä Maailman paras julkinen sektori? Suomen julkinen hallinto on viimeinkin asetettu selvästi kansainväliseen viitekehukseen ja vertailuun. Vertailusta vääjäämättä seuraava arviointi on saamassa uusia sävyjä: Julkisen hallinnon ja julkisten organisaatioiden uudistuspolitiikka on muuttunut siten, että Suomen hallinnon viiteryhmänä on paremminkin OECD-maat ja tai Euroopan Unionin maaryhmä kuin perinteinen pohjoismainen viiteryhmä tai pelkästään Ruotsin malli. Sama pätee kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvaan tarkasteluun.

Julkisen sektorin uudistaminen on ilman muuta tutkimuksellisesti haastava kysymys. Hallintopolitiikan toimeenpano on tulevina vuosina selvästi nopeampaa ja konkreettisempaa kuin aiemmin. Siksi hallinnon tutkimuksen ja hallinnontutkijoiden on tiivistettävä rivejään. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen jälkeen nyt on tultu Suomessa samoin kuin monissa muissakin länsimaissa vaiheeseen, jossa uudistamisen huomio kiinnitetään tehtyjen ratkaisujen järkevyyden arviointiin. Tutkimuksen on oltava vähintäänkin määrittelemässä järkevyyden kriteereitä ja mittareita.

Monilta tieteenaloilta ponnistavalla soveltavalla arviointitutkimuksella on tärkeänä tehtävänä ensinnäkin, systemaattisesti kuvata hallintopolitiikkaa ja uudistuspolitiikkaa, toiseksi, kunnolla vertailla uudistuksia eri maissa ja järjestelmissä sekä kolmanneksi, arvioida uudistusten sisältöä ja onnistuneisuutta tulevaisuuden hallintopoliittisia ratkaisuja varten.

Tutkimuksella on saatava relevanttia tietoa hallintopolitiikasta sekä mikrouudistusten kautta että makrotason uudistuspolitiikan arvioineina.

Uudistuspolitiikkaa koskeva tieto ei ole vain kansallista vaan yhä enemmän kansainvälistä. Jälkimmäinen nostaa esiin seuraavia kysymyksiä: mikä on Suomen julkisen sektorin kansainvälinen kilpailukyky ja millainen kilpailuetu julkisen sektorin toiminnasta on saatavissa osana kansantaloutta ja yhteistyössä elinkeinoelämän ja muun tuotantoelämän kanssa?

Makrotason hallintopolitiikan arviointiin kuuluu julkisen sektorin yhteiskunnallisten tehtävien, esim. palvelujen, arviointi vaikuttavuuden eri ulottuvuuksien näkökulmasta. Se, miten hyvinvointivaltiota ja sen instituutiota hallitaan tulevaisuudessa, on erittäin monimutkainen ongelma hallintoon vaikuttavan yhdentymiskehityksen takia.

Rakenteelliset järjestelmäratkaisut uudistavat valtionhallinnon ja kunnallishallinnon suhteita. Valtionhallinto järjestäytyy uudelleen ministeriöiden välillä esim. koordinaatiouudistuksina. Valtion taloudellinen toiminta – kunnallisen liiketoiminnan rinnalla – uudistuu pikavauhtia perinteisestä liiketoiminnasta uusiin liikelaitosmuotoihin ja yhtiöihin. Yhtiöittäminen on tie myös yksityistämiseen.

On toisaalta kysyttävä, miten kuntien asema muuttuu. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen asettaa kovia vaatimuksia kuntien organisaatiolle luoda toimiva ja oikeudenmukainen yhteisö, local community, kunnan asukkaita varten. Tut-

kimuksen on suuntauduttava arkisten hallinnollisten ratkaisujen taloudelliseen vaikuttavuuteen ja kansalainen–hallinto-suhteisiin myös käytäntöjen osalta.

Kuntien ja kunnallishallinnon sektoreiden keskinäisvertailujen, tehokkuusmitausten ja evaluointien lisäksi tarvitaan nykyistä enemmän tutkittua tietoa muiden maiden kunnista ja kunnallisista ratkaisuista palvelusektoreilla.

Hallinnon uudistuspolitiikka mikrotasolla joutuu arvioimaan kysymystä julkisen sektorin johtamisesta, johtamiskäytännöistä ja johtamistavoista. Miten julkinen johtaminen uudistetaan? Julkisen hallinnon henkilöstöpolitiikka on myös uudelleenarvioinnin kohteena. Henkilöstösaneeraukset eivät voi olla ainoa ratkaisu pitemmällä aikavälillä. Kehittämällä henkilöstöhallintoa laadullisesti kiinnitetään huomiota koulutukseen, työelämän joustavuuteen sekä hallintoyksiköiden ja työpaikkojen sisäiseen toimivuuteen ja sujuvuuteen.

Johtamiseen sisältyy avoimia kysymyksiä koko julkisen sektorin johtamis- ja hallintokulttuurin muuttamistarpeista. Näkyvää hallintokulttuuria uudistetaan hallintoyksiköiden uudelleenorganisointeihin, tulosoajaukseen ja -johtamiseen sekä markkinaohjautuvuuteen.

Vastaavasti piilossa oleva hallintokulttuuri asettaa julkisen sektorin henkilöstön uusien arvojen ja uskomusten kenttään: on uskottava markkina-arvoihin, voitontavoitteluun, kilpailuun, yrittämiseen, säästämiseen, yksityistämiseen ja taloudellisen tehokkuuden tavoittelun välttämättömyyteen.

Hallintopolitiikkaa tutkittaessa tarvitaan monitieteistä lähestymistapaa – oikeuden, talouden, politiikan ja organisaation perspektiiveistä.

Hallinnon uudistuspolitiikka luo toiveita ja odotuksia tutkimukselle. Kattavaa tutkimusohjelmaa on vaikea suunnitella, koska se syntyy, jos on syntyäkseen, muodollisen suunnittelun ulkopuolelta. Moniarvoisuus on vaalittava arvo sinänsä politiikan, talouden ja hallinnon tutkimuksessa. Sensijaan tärkeitä tutkimusaiheita ja tutkimusyhteistyön alueita voidaan esittää perustellummin. Näen, että ainakin seuraavat ovat edellä sanotun perusteella hallinnontutkimuksen haasteita, jotka tutkimuksen on otettava tosissaan:

1. Tutkimusta on suunnattava julkisen hallinnon ja virastokohtaisten sisäisten analyysien sijasta hallinnon ja talouden suhteisiin (taloustieteellisen hallintoanalyysin tärkeys).

2. Julkiseen sektoriin rajautuvan ja pitäytyvän tutkimuksen rinnalle on saatava nykyistä enemmän systemaattista vertailua ja vertailtavuutta julkisten ja yksityisten organisaatioiden välille. Samoin kansalliset hallintokuvaukset on sijoitettava vähintäänkin eurooppalaisiin maavertailuihin (arvioivan ja vertailevan hallinnontutkimuksen käyttö).

3. Koska kansalliset järjestelmät supistuvat ja kansainväliset järjestelmät laajenevat on päivänselvää, että kansainvälinen hallinto ja hallinnon kansainvälistyminen ovat mm. hallinnon implementaatiotutkimuksena erittäin ajankohtaisia. Kansainvälisen hallinnon käsitteet, metodiikka ja sovellukset ovat hyvin vähän tutkittu alue hallintotieteissä.

* * *

Hallinnon Tutkimuksen Seuran ja Hallinnon Tutkimusaikakauskirjan vastuuhenkilöt ovat vaihtuneet vuoden 1994 alusta. Kiitän toiminnassa mukana olleita ja erityisesti aikakauskirjan pitkäaikaista päätoimittajaa erinomaisesta työstä ja toivotan Seuran kaikille uusille ja jatkaville vastuuhenkilöille onnea ja menestystä hallinnontutkimuksen parissa.

Ari Salminen