

Yksinvallan vaarat

Paula Tiihonen

HYVÄ UUDISTUS SISÄLTÄÄ KESKITYKSEN JA ALISTUKSEN SUDENKUOPAT

Sosiaali- ja terveyshallinnon yhdentymisen ja tätä palveleva sosiaalihuollon ja lääkintöhallituksen yhdistäminen ovat hyviä ratkaisuja. Sosiaali- ja terveysasioissa poistuu yksi kokonainen hierarkiaporras. Sama leikkaus tulisi tehdä kaikilla hallinnonaloilla ja silti näin pienen maan hallinnointiin jää viranomaisportaita aivan liian monta. Tärkeää on myös poliittisen ohjauksen vahvistaminen eli siirtyminen virkamiesvalasta kohti parlamentaarisessa vastuussa olevaa poliittista valtaa.

Hallintovallan tutkijana pidän hallintoa muunakin kuin tekniikkana ja hallintohistorian harastajana en hevillä usko kaikkien uudistuksiksi propagoitujen muutosten olevan edistystä. Näin ollen tarkastelen tätäkin uudistusta vanhan tutkimusteeman — vallan keskitys ja hajautus — kautta ja pohdin muuttuvatko hallinnon erittäin pysyviksi osoittautuneet valtarakenteet taikka edes hallinnon sisäiset mikrovaltasuhteet. Keskittääkö uudistus valtaa? Luodaanko aidosti jotain uutta, annetaanko välineet uuden luomiseen ja sallitaanko uusien menetelytapojen käyttö? Saako edes ajatella uusia ajatuksia ja jos saakin, voiko niitä tuoda julki?

Pelkään pahoin, että ilman voimakkaita varotoimia tämäkin ns. uudistus asettuu pidemmän päälle vain erääksi keskitetyn vallan temppelein pienistä tukipilareista. Keskityksen ja alistuksen sudenkuopat on kaivettu valmiiksi. Mitä muuta kuin vallan keskitystä ovat uudistuksensa seuraavat toimet:

- ratkaisuvallan siirto alhaalta kahdelta keskusvirastolta ylöspäin yhteen ministeriöön,
- ratkaisuvallan siirto kahden kollegion paritakymmeneltä ihmiseltä yhdelle ihmiselle,
- valmistelu- ja suunnitteluvallan siirto kahden keskusviraston koko maan kattavalta aluehallinnolta valtioneuvostoon Helsinkiin,
- valmistelu- ja suunnitteluvallan siirto alan koulutuksen saaneilta ja alasta kokemusta saaneilta substanssiasiantuntijoilta keskusvirastoista hallinnon muodon asiantuntijoil-

le ministeriöön, sen juristeille ja ekonomisteille,

- riippumattomista ja erottamattomista virkamiehistä koostuvan asiantuntijakollegion korvaaminen puolueestaan, muista taustaryhmistään ja hallituksesta riippuvaiselle vaihtuvalle poliitikolle sekä
- valmistelun ja päätöksenteon saattaminen valtiovaraministeriön budjettiohjauksen ja yhä laveammin ministeriöiden asioiden valmistelun alleen peittävän budjettisalaisuuden alle, mikä merkitsee muun muassa, että valtiovaraministeriö ulottaa ylivaltaansa entistä tiukemmin sosiaali- ja terveystoimen substanssiin ja päättää jopa siitä, mitkä asiat ja missä muodossa tulevat julkisuuteen.

Vastaväitteenä sanotaan, että jos päätösvalta keskittyykin, jäähän jäljelle hajautettu asiantuntijavalta. Sosiaali- ja terveyshallitus saa tutkimuslaitoksena tiedon voimalla vaikutettua päätöksentekoon. Tässä on puolestaan alistuksen sudenkuoppa odottamassa. Miten uusi tutkimuslaitos eroaa muista ministeriön alaisista, siis ministeriöstä riippuvaisista tutkimuslaitoksista? Ei mitenkään, ellei hallinnossamme itsestään selvyytenä pidettyjä hierarkisia käskyvalta-, lojaliteetti- ja salailuperinteitä pystytä murtamaan. Muutos ei ole hyvän tahdon ja yrittämisen varassa — on muutettava lukuisia hallinnon perussäännöksiä ja vuosisataisia rakenteita. Surullista, että tämänsuuntaista ei ole edes esitetty — tokkopa edes pohdinnan arvoiseksi katsottu.

Otettakoon esimerkki valtion talouden alueella. Julkisuudessaakin on usein ihmetelty, miten lukuisista alan tutkimuslaitoksista huolimatta talouden kautta yhteiskuntaa tarkastelevat tilastot, ennusteet ja arviot ovat vuosikymmenestä toiseen vain toistensa kopioita, vaikka juuri talouden alalla toimivat ainoat enää maassamme jäljellä olevat yksityiset tutkimuslaitokset, tosin nekin valtionapua nauttien. Selitys on yksinkertainen. Tilastot, ennusteet ja mallit eli arvioinnin perusteet tuotetaan yhdestä tuutista. Kaikilla tutkijoilla ja ennusteiden tuottajilla on samanlainen keynesiäinen makrotaloustieteen pohjalle rakentuva koulutus, ja saman koulukunnan oletuksille on rakennettu koko taloustilasto- ja informaatiojärjestelmä ennustemalleineen. Tiedot tulevat kaikille joko suoraan fi-

nanssihallinnosta tai tiukasti sen alaisuudessa olevista laitoksista (Tilastokeskus ja Taloudellinen tutkimuslaitos). Erillisiksi organisoitujen tutkimuslaitosten johtokunnissa istuu valtiovarainministeriön korkein johto. Menettelytavat ovat taanneet, että laitoksista ei ole koskaan tullut julkisuuteen tietoa, lausuntoa tai edes tulkintaa, josta valtiovarainministeriön edustaja on johtokunnassa ollut erimieltä. Sama malli on omaksuttu uuden Valtiontalouden tutkimuslaitoksen organisoinnissa, jonka johtokunnan puheenjohtajana toimii valtiossihteeri.

Toisena ja vahvimpana vastaväitteenä keskitymispeloilleni voidaan esittää, että onhan poliittisen ohjauksen lisääminen itsenäisen, mitään — muuta kuin itseään — edustamattoman virkavallan kustannuksella oikea kehityslinja. Näin varmaan, jos uudistuksessa siirretään todella poliittista valtaa ja todella ministerille. Kuten myöhemmin esityksessäni tarkemmin eritellen keskusviraston valta on pääosin muuta kuin poliittista ja ministerin itsenäiset valtaoikeudet Suomessa rajoittuvat hallinnon eli byrokratian kysymyksiin. Poliitiikan teossa ministeri on vahvasti riippuvainen paitsi muista ministereistä valtioneuvoston virallisissa istunnoissa ja epävirallisissa ministerivaliokuntien istunnoissa (taluspoliittinen ministerivaliokunta ja raha-asiainvaliokunta) myös valtiovarainministeriöstä ja tietysti tasavallan presidentistä hänen istunnoissaan, joihin enin osa ns. poliittisista hallitusasioista menee. Suunnittelu- ja norminantovalta ovat merkittävimmät keskusvirastojen poliittisen vallan muodot. Tutkimuksissani suunnittelusta olen osoittanut budjettisuunnittelun ja sitä johtavan pienen budjettivirkamiehien ylivoimaa. Kun keskusvirastojen norminantovalta siirretään ministeriöön, se ei merkitse, että ministeri päättäisi niistä. Enin osa niistä päätetään valtioneuvoston istunnon kautta etenevinä presidentin asetuksina.

Normivallan siirto keskusvirastoilta ministeriöihin on jo toteutettu. Lopputulos poliittisesti tärkeiden normien kohdalla on pelkistäen se, että tasavallan presidentin ja samalla valtioneuvoston työtaakkaa on roimasti lisätty. Siitä huolimatta, että 1980-luvun lopulla presidentin päätettävistä asioista on vähennetty oleellisesti nimitysasioita, päätösten määrä on kasvanut jyrkästi. Ennen norminpurkuhanketta vuonna 1986 presidentti ratkaisi istunnonsa 2979 asiaa kun hän ratkaisi hankkeen päätyttyä vuoden 1990 aikana 3398 asiaa.

HISTORIALLINEN HETKI — TILAISUUS LUODA JOTAIN UUTTA

Miksi varoitukset, kun hallinnon uudistuksia on Suomessa muutenkin erittäin vaikea saada

läpi, ja miksi juuri nyt, kun ollaan päätökset jo melkein tehty? Ensinnäkin, jälkikäteen on turha valitella. Toiseksi, keskitettyä valtaa on äärimmäisen vaikea saada purettua ja erityisen vaikeaa se on maassa, jossa hallinnon rakenteet ovat säilyneet 1600-luvulta koskemattomina. Sitä paitsi hetki on historiallinen: ensimmäistä kertaa tässä maassa lakkautetaan valtion virasto ilman, että perustetaan uusia tilalle. On sopiva aika vaatia aidosti uutta, jotain, joka voisi olla mallina muille.

Jos tilanne otetaan todellisena haasteena, sosiaali- ja terveystoimen yhdentymisessä on mahdollista ottaa kaksi koko yhteiskunnan vallankäytön kannalta merkittävää edistysaskelta:

- 1) rakentaa kuolleeksi luultu poliittinen vastuu uudelleen
- 2) luoda uusi yhteiskuntakeskustelua elävöittävä organisointi- ja työnteonmalli.

Jos sosiaali- ja terveysministerille siirrettäisiin valtaa paitsi alhaalta virkamieshallinnolta myös ylhäältä presidentiltä, hallitukselta ja valtiovarainministeriöltä niin, että ministeri ei enää voisi vetäytyä näiden selän taakse, poliittinen vastuu olisi kiistatta ministerillä ja vain hänellä. Sosiaali- ja terveysministeri päättäisi alan asioista ja kantaisi vastuun päätöksensä seurauksista. Vallankäyttö ei kuten nyt hämärtyisi 18 ministerin yleisistunnon ja valmistavien valiokuntien konsensuksen taikka työmarkkinoiden sopimusten taakse. Vaikka neuvottelut ja sopimukset ovat jäädäkseen, valtaapitäville, heitä kontrolloiville ja vallankäytön kohteille eli meille kansalaisille tulisi selväksi, että ministeri edustaa meitä ja vastaa päätöksestä kaikkein vaiheineen. Näin ei ole nyt suunniteltu tapahtuvaksi. Vastuu sosiaali- ja terveystoimikastasta siirtyy ylös kollegiaaliselle valtioneuvostolle, yleiseen konsensukseen ja talouden viettäväksi.

Uusi organisaatiomalli syntyisi, jos luotaisiin itsenäinen tutkimuslaitos, joka saisi könttäsumman valtiolta, mutta täysin vapaat kädet toimia. Sen tehtävänä tulisi olla monipuolinen ja eri vaihtoehtoja analysoiva tutkimus ja muu yhteiskuntakeskustelu, mikä tarkoittaa ristiriitoja, tee-sejä ja antiteesejä. Tässä mykkyuden, esivallan pelon ja nöyrän kunnioituksen maassa tulisi suorastaan kannustaa arvioimaan kriittisesti nykyisiä yhteiskunta- ja hyvinvointipoliittikan perusoletuksia, valtaa ja sen käyttäjiä. Maa tarvitsee pikaista ja rajua ravistelua herätäkseen alistuksen ja alistuneisuuden horroksesta.

Uusi työnteonmalli syntyy, jos tutkimuslai-

toksessa ei olisi kymmeniä hierarkioita. Työnjako ja työstä palkitseminen perustuisi ammatilliseen osaamiseen ja vaikkapa älylliseen mielenkiintoon. Johtajia, joita tulisi olla minimaalisen vähän, myöten henkilöstö keskittyisi substanssiin eikä hallintoon. Palkkaus ja arvostus ei perustuisi työntekijän hierarkiseen esimiesasemaan. Kaikkialla muuallahan ollaan tilanteessa, jossa päästäkseen uralla eteenpäin ja/tai saadakseen lisää palkkaa, pätevän asiantuntijan on hylättävä erikoisasiantuntemuksensa ja -kiinnostuksensa ja ryhdyttävä hoittelemaan esimiesaseman mukaisia byrokratian kukkia.

Koulutus, kokemus ja tiedonintressi joutavat romkoppaan jo loputtoman virkahierarkian ensimmäisellä esimiesportaalla. Korkeasti koulutettu lääkäri, kasvatustieteilijä, sosiologi tai insinööri, jos on fiksu, huomaa jo ensimmäisenä esimiesasemunaan, että tästä lähtien hänen aamunsa tulevat eläkkeelle asti alkamaan samalla lailla: alaisen henkilökohtaiset lisät, nimitykset, ohjesäännöt, virastodemokratia, tiedotus ja vastuunkanto esimerkiksi pohtimalla ikuisuusongelmaa mitä tehdä erottamattomuuden suojaa nauttivalle juopolle tai laiskurille.

Tarkastelen lähemmin muutamia yhdentymisen teemoja.

VANHA ONGELMA: MINISTERIÖ- VAI KESKUSVIRASTOJÄRJESTELMÄ?

Kiistaa ministeriö- ja keskusvirastojärjestelmän välillä on Suomessa käyty koko itsenäisyyden ajan melko tasaisen välein kerran vuosikymmenessä. Ministeriöhallinto on voimistunut vähitellen, mutta koskaan eivät kokonaisuudistukset ole menneet läpi. Tähän asti esityksiä keskusvirastojen lakkauttamisesta on pidetty vahvasti poliittiseen järjestelmäämme puuttuvina, ja ne on kaadettu viime kädessä perustuslakiin vedoten. Tänä päivänä asiaa tarkastellaan puhtaasti hallinnon tekniikkana, ja tosiasiahan keskusvirastojen lakkauttaminen alkoi poistamalla vähäeleisesti yhden miehen virkamieskomitean (alivaltiosihteeri Kivelä, VM) ehdotuksesta HM:sta tasavallan presidentin nimittävistä virkamiehistä keskusvirastojen kollegiaaliset jäsenet.

Ruotsissa ministeriö-keskusvirastokiista oli vilkkainta 1800-luvun alussa ja 1910-luvulla. 1800-luvun alussa siitä keskusteltiin osana valtiosääntöuudistusta. Olemme historiantutkijat uskoen luulleet Suomen säilyttäneen yhteyden eurooppalaiseen ja erityisesti ruotsalai-

seen yhteiskuntakehitykseen Suomen liittyessä Venäjään 1809 siitä syystä, että Ruotsin vallan ajan perustuslait säilyivät voimassa. Tilanne on useissa asioissa juuri päinvastoin. Kun Ruotsi teki heti 1800-luvun alussa merkittäviä uudistuksia perustuslakeihinsa, Suomi jäi ainakin kahdessa päivän teeman kannalta tärkeässä ja toisiinsa kytkeytyvässä kysymyksessä — ministeriöhallinto ja sananvapaus — auttamatta pahasti jälkehen. Ministeriö-keskusvirastokysymyksessä jääme jälkehen 200 vuotta ja sananvapaudessa 100 vuotta. Hallintomme perustuu edelleen Ruotsin itsevaltiuden kauden jäänteille. Venäjän itsevaltainen hallintotraditio ja sitä vastaan suojaksi luodut tiukat juridiset kollegiaaliset pidäkkeet voimistivat entisestään yksinvaltiuden piirteitä. Itsenäisyyden aikanakin hallinto on uudistunut erittäin hitaasti.

Ministerihallinnon aikaansaaminen ja sananvapaus nousivat 1810-luvun Ruotsissa esille liberalismien aallon myötä. Haluttiin edetä kohti vahvempaa demokratiaa, parlamentarismia ja voimistaa hallituksen poliittista vastuuta valtiolisista asioista. Kollegioiden lakkauttaminen sidottiin myös liberalismiin yleisiin tavoitteisiin: valtion tehtävien ja aseman oleellinen kaventaminen, yhteiskunnan vapautus viranomaisten holhouksesta, kansalaisyhteiskunnan rakentaminen ja yksilön vapauksien korostaminen. Kollegioiden purkamisen oli osa valtion purkamista. Valtiolle jäävien ydintehtävien hoitamisen katsottiin olevan selvästi poliittista toimintaa, josta vastuun tuli kuulua hallitukselle ministeriöineen.

Oleellista Ruotsissa oli 1800-luvun alussa myös hallinnon julkisuus. Ministerihallinnon ja kollegioiden lakkauttamisen vastapainoksi korostettiin ministeriöiden ja asiantuntijaviranomaisten välisen keskustelun avoimuutta. Uusi julkisuuslainsäädäntö turvasi sen, että asiantuntijakeskustelu käytiin ennen poliittista päätöksentekoa. Asia tuotiin poliittiseen julkisuuteen, mikä on demokratian ehto. Meillä oli 1800-luvun alussa voimassa sensuuri ja 1800-luvun lopulla jopa poliittinen urkintajärjestelmä. Vaikka hallintomme onkin maailman julkisimpia, puuttuu meiltä kuitenkin ruotsalaistyyppinen aito etukäteinen keskustelun ilmapiiri. Tolsen maailmansodan jälkeinen ulkopoliittikan alalta lähtenyt sisäsyntyinen itesensuuri on valitettavasti ulottunut myös sisäpolitiikkaan ja on koskenut myös yleensä valtion tehtäviä ja asemaa. Valtio rahoittaa suoraan tai välillisesti enintään osaa yhteiskunnastamme. Valtiosääntö on tänä päivänä miljoona hiljaista valtion-

palvelijaa. Mitä laajempi valtio sitä syvempi hiljaisuus.

Jo tuolloin, 200 vuotta sitten, Ruotsin kollegioiden lakkauttamisen yhteydessä puhuttiin voimakkaasti vallan keskittymisen uhista. Varoitettiin selkeästi, että jos valtion tehtäviä ei oleellisesti karsita ja valtion kaikkialle yhteiskunnassa leviävää käskyvalta-asemaa pureta, olisi edessä ministeridiktatuuri. Ministerit ministeriöidensä yksinvaltiaina voisivat puuttua kaikkeen yhteiskunnassa. Mikään ei etenisi ilman ministerin lupaa tai ainakin myötävaikutusta.

Liberalismin oppien mukaisesti vaihtoehtona yhteiskunnan valtiokeskeisyydelle ja valtionjohteisuudelle puhuttiin kansalaisyhteiskunnasta, jossa vallan käytön organisointi lähtisi alhaalta eikä ylhäältä. Tämän päivän sosiaali- ja terveyssektorilla tämä voisi tarkoittaa itsehallinnollisten organisaatioiden vahvistamista (esim. kunnat, maakunnat), järjestöjen käyttöä palvelujen tuotannossa ja jakelussa sekä kansalaispalkan käyttöönottoa, jolla kansalaiset voisivat oman vapaan valintansa mukaan järjestää elämänsä. Tosin on pelättävissä, että tämännäköiset organsointimuodot ajan oloon vahvassa valtiossa sulautuvat vähitellen valtion ohjaukseen.

Esimerkiksi tutkimukset osoittavat, että Amerikassa järjestöt ryhtyessään hoitamaan valtion tehtäviä ovat muuttuneet luonteeltaan byrokraattisiksi. Suomessa järjestöt on sidottu valtionapujärjestelmällä niin tiukkaan valtion etu- ja jälkikäteiskontrolliin, että ero virastoon on usein näennäistä. Virastomaisuus on tunkeutunut myös järjestöjen omaan sisäiseen elämään toimiehtojärjestelmän kautta niin, että toimistosuhteiden palkkaukseen tai edes virkanimikkeeseen ei kosketa ilman kaikkia valtion säännös-, sopimus- ja neuvottelukoukeroita.

MINISTERIÖJÄRJESTELMÄN UHISTA SUOMESSA

Kun 1990-luvun alussa meillä Suomessa pohditaan ministeriö- ja keskusvirastojärjestelmän etuja ja haittoja, olemme monessa suhteessa jäljessä eurooppalaisesta hallinnon demokratisointikehityksestä. Ministeriöt pitävät nykyisellään sisällään useita vaarallisia vallan keskitysmekanismeja. Otan tässä esityksessä esille päivän teeman kannalta kolme meidän hallintomme sisäistä vaaratekijää: 1) ministerin ehdoton yksinvalta ministeriössään, mikä jää kuitenkin usein muodolliseksi presidentin ja valtioneu-

voston keskitetyn vallan takia, 2) valtiovaraministeriön ylivalta ohi ministeriöiden ja 3) juristien monopoli ministeriöiden merkittäviin virkoihin.

a) Ministeriö tarkoittaa yksinomaan ministeriä, joka ei voi delegoida asioita

Suomessa hallituksen taikka ministeriöiden päätöksentekoa ei toisin kuin muissa Euroopan maissa ole mahdollista delegoida. Meillä ei ole päätösvaltaa hajautettu eikä se ole jatkossakaan ilman perusteellista aina HM:oon asti menevää säädösmuutosta sallittua.

b) Ministerin valta hallinnointia

Suomessa valtioneuvosto päättää kollegiaalisesti oikeusnormeina kuin tuomioistuin lähes kaikista asioista. Valtioneuvoston päätöksenteko puolestaan on sidottu presidentin poikkeuksellisen laajaan valtaan. Hallituksen päätöksenteko rakentuu sellaisenaan senaatin perustalle, jonka oli syytä päättää keskitetysti kaikesta, jotta keisarin kontrolli olisi säilynyt. Itsenäisessä Suomessa kaiken ylhäällä pitämisessä ei ole mieltä varsinkin kun valtion tehtävät ja ala ovat laajentuneet alkuperäisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta totaalisesti. Valtioneuvoston ja presidentin valtarakenteisiin ei kuitenkaan ole koskettu koko itsenäisyyden aikana.

Ne poliittisesti vähäiset hallinnointiasiat, jotka kuuluvat ministeriöille itsenäisesti päätettäväksi, ratkaisee ministeriön päällikkönä siis yksin ministeri. Ministerivastuulle ei ole arvoistansa kohdetta ministerin päättämässä asioissa. Hallintopäätöksistä, joissa ministeri tietysti joutuu nojautumaan lähes täysin virkamiehiinsä, ei ole mieltä ministeriä panna vastaamaan. Ministeri on tällaisessa vanhakantaisessa päätöksentekosysteemissä eräänlaisessa paitsiossa. Ministeri istuu toisaalta valtioneuvostossa päättämässä yhdellä 18 äänestä niin oman kuin muidenkin hallinnonalojen tärkeistä asioista, ja toisaalta hän istuu ministeriössään allekirjoittamassa hallinnonalansa tuhansia käytännön hallintoratkaisuja.

Tähän paitsioon lisätään nyt uutena keskusvirastojen kollegioiden asiantuntijavallan käyttö. Ministerin valta oleellisten poliittisten linjapäätösten teossa ei tässä uudistuksessa lisäänty eikä hänen poliittinen vastuunalaisuutensa selkiinny. Keskusvirastojen itsenäisesti ratkaistavat merkittävät asiat ovat olleet pohjimmiltaan ammattillisia.

c) Valtiovarainministeriö voi puuttua talouden nimissä ministeriöiden päätösvaltaan

Missään läntisen Euroopan maista ei löydy sellaisia sisäisiä hallinnon alistamismekanismeja kuin Suomessa on budjettivallan ympärille rakennettu. Alkunsä kontrollisysteemit saivat sota-ajan kriisioleissa, mutta niitä ei ole vielä kukaan purettu — päinvastoin. Olen usein tokaisutkin, että budjettikontrolli on siirtynyt juridisesta jälkikäteisestä valtionvarainkäytön tarkastuksesta toiminnan etukäteisohjaukseen. Tässä ollaan 1980-luvulla menty niin pitkälle, että voidaan puhua kaikkialle hallintoon ulottuvasta »ajatusten ennakollisesta kontrollista».

Olen kirjoissa *Budjettivalta* (1989) ja *Keskiteytyn suunnittelun nousu ja tuho* (1990) kuvannut valtiovarainministeriön kehittämiä keinoja hallita ministeriöitä ja niiden alaista hallintoa. Muutama tilastollinen fakta ja esimerkki ovat kuitenkin paikallaan.

Runsaan puolen vuosisadan ajan on 50 % valtioneuvoston yleisistunnon (ml. presidentin esittelyyn menevät) ja ministeriöiden käsittelemistä asioista kontrolloitu etukäteen ns. listamenettelystä, A-listat valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa ja B-listat valtiovarainministeriössä. Tämän juridisesti epävirallisen kontrollisysteemin nerous on siinä, että se on pakollista ja ehdollisesti sitovaa. Ministeri saa päättää omaan päätösvaltiansa kuuluvan asian vain, jos hän saa siihen valtiovarainministeriöltä myönteisen kannan. Jos lausunto on kielteinen, asia on vietävä ylöspäin. Ministerit eivät ole haranneet vastaan.

Listamenettely koskee myös pääministerin kansliaa ja valtiovarainministeriötä itseään. Valtiovarainministeriössä B-listalausunnon päätösvalta kuuluu valtiosihteerille. Näin ollen B-listasioissa ministerit — pääministeri ja valtiovarainministeri muiden mukana — pyytävät sitovaa lausuntoa yhden ministerin virkamieheltä, valtiovarainministeri alaiseltaan valtiosihteeriltä omista asioissaan. Muutama vuosi sitten oli vielä voimassa VNOS:n pykälä, jonka mukaan ministerin — siis myös pää- ja valtiovarainministerin — tuli ennen listaprosessissa läpimenneen päätöksensä toimituskirjan allekirjoitusta ja lähettämistä hankkia siihen valtiovarainministeriöstä vielä yksi varmennus, varmennus että annettua lausuntoa oli todella noudatettu ja että se oli oikein ymmärretty. Pääministerin, valtiovarainministerin ja muiden ministereiden päätökset varmensi puumerkillään valtiovarainministeriössä toimistos sihteeri.

Budjetti on hallintomme suuria salaisuuksia. Ministeriöiden esitykset eivät ole julkisia, eivätkä ne myöhemminkään tule julkisiksi. Budjetista tiedotus on määrätty yksinomaan valtiovarainministeriön tehtäväksi. Sosiaali- ja terveysministeri ei voi esityksestään, vaihtoehdoistaan ja valinnoistaan taikka valtiovarainministeriön taikka valtioneuvoston tekemistä karsinnoista puhua julkisuudessa etu- tai jälkikäteen. Harva asia tänä päivänä on sel-

lainen, ettei se iankaan koskisi budjettia tai siihen kytkettyä talouden viisivuotissuunnittelua (KTS).

d) Juristeilla on monopoli ministeriöiden tärkeimpiin virkoihin

Keskusvirastojen vallankäytön ammatillisuus on tarkoittanut, että lääkärit ovat päättäneet terveydestä ja sairaudesta, sosiaali-ihmiset sosiaaliturvasta ja opettajat opetuksesta ja kasvatuksesta. Asiantuntijavalta on pohjautunut sisältöön eikä muotoon. Ministeriöissä virkamiesten asiantuntijavalta on politiikan ja hallinnon päätöksenteon muotoon ja välineisiin perustuvaa. Juridiikka ja talous ovat sosiaali- ja terveyspolitiikassakin ainoastaan sen hoidon välineitä, keinoja ja muotoja. Ministeriöiden virkakunta koostuu juristeista ja ekonomisteista.

Vain juristeilla on virallinen tasavallan presidentin asetuksella antama monopoli ministerin alla oleviin johtaviin virkoihin. Kun VNOS:n 29 §:n 3-kohdassa säädetään ministeriöiden tärkeimmät valmistelijain virat — hallitusneuvos, ylempi ja alempi hallitussihteeri — juristin viraksi, on käytännössä luotu 3-kerroksinen juristimuuri. 1990-luvun alussa juristimuuri on sikäli vielä tihentynyt, että muihinkin kuin oikeusministeriöön on perustettu lainsäädäntöneuvosten virkoja, ja toisin kuin oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla, näihin ovat päteviä ainoastaan oikeustieteen kandidaatit. Juristimuurin ohi virkaiän ja ministeriökokemuksen perusteella tehtävissä virkanimityksissä johtoon eivät voi muut päästä. Näin ollen kaikkien ministeriöiden viidessä ylimmässä kerroksessa, kanslia-, osasto-, apulaisosasto-, toimistopäälliköt ja näitä alemmat esittelijät, on käytännössä juristimonopoll. Juristien muuri on niin tiukka, että ainoastaan systeemin ulkopuolelta — ministerin pahamaineisen puoluepolitiikan avulla — muun kuin juristin on mahdollista päästä merkittävään asemaan ministeriössä. Nämäkin nimitykset systeemi pystyy eliminoimaan heti ministerin vaihduttua.

Juristivallan perusteluksi esitetään, että Suomen hallinto ja koko yhteiskunta perustuu ja toimii lain avulla, mistä syystä virkamiehien tulee olla oikeusoppineita. Englannissa virkamieskunnan huiput ovat edelleen humanisteja, joiden rinnalle ovat vähitellen nousseet ekonomistit, vaikka hallinto perustuu yhä enenevässä määrin kirjoitettuun lakiin. Suomen mallimaassa Saksassa on jo aikoja sitten tajuttu, että on tehokkainta rekrytoida kullekin alalla sen alan

korkeasti koulutettuja doktoreita. Sitä paitsi, mikä itsestään selvä hyve yhteiskunnan ohjaus lailla on?

On ilahduttavaa huomata, että inhimillisimpiä ja kansalaisten kannalta herkimpiä valtion tehtäviä hoitavassa sosiaali- ja terveysministeriössä pitkään jatkunut ylimmän johdon puhdas juristisuo- ra on rikottu, kun edes kansliapäällikkö on humanisti. Juristimonopoli merkitsee hallintomme ehdo- ton hierarkinen Järjestelmä huomioonottaen, et- tä esimerkiksi lastensuojelua, tapakasvatusta, lää- kehuoltoa, AIDSia, ympäristöterveyttä ja muita mi- nisteriön asioita tarkastellaan yhden, ainoastaan päätöksenteon muotoa edustavan tieteenalan sil- min. Alan asiantuntijat, substanssin tietäjät ja käy- tännön kokemusta omaavat, eivät tehdyssä uudis- tuksessa siirtyneet tärkeiden asioiden ministeri- öön noston myötä ministeriöön. He jäivät ilman valta-oikeuksia paikalleen.

Holhousvaltion eräs pahimpia vitsauksia on ihmisten elämän sitominen juridiikan normis- toon. Mikään ei enää suju, eikä kukaan ryhdy mihinkään tai jätä tekemättä mitään ilman valtiota lakeineen, rahoineen, virkamiehineen, kiel- toine, käskyine ja palveluineen. Kaikki impuls- sit tulevat ylhäältä, valtiolta lukuisine eri muo- toineen. Elämämme ja yhteiselomme valtiollis- taminen ja juridisointi on syönyt elintilan muil- ta ihmisten yhteiselämän normistoilta, kuten moraalilta. Valtion pakkovaltaan ja palkitsemi- seen perustuvat oikeusnormit ovat turruttaneet kansalaisten herkkyyden muille inhimillisimmil- le ohjauskeinoille. Olen syksyllä Edistyksen päi- vien esitelmässä epäillyt, että jos Itä-Euroopan myllerrystä päivitellessämme, älyllisenä leikki- harjoituksen laittaisimme idän puolueen tilalle meidän valtion, voisi rappio olla yhteinen.

Eikö voitaisi ajatella toistepäin eli, että ni- menomaan hallinnon ylijuridisuuden takia on poistettava juristien yksinvalta. Tämä merkitsisi toisaalta, että vapautetaan kansalaiset valtion pakkovaltaan perustuvasta normiohjauksesta ja toisaalta, että perustetaan kaikissa yhteiskun- nissa kuitenkin kaiketinkin tarpeellinen virka- valta mahdollisimman monipuoliselle ja ammat- titaitoiselle osaamiselle. Näin siirryttäisiin ra- kenteellinen askel käskyn, kiellon ja kurin yh- teiskunnasta kohti kansalaisyhteiskuntaa.

YHTENVETO: ONNISTUVAN YHDENTY- MISEN EHDOT

Sanoin alussa kannattavani yhdentymistä. Näin, mutta varsin tiukoilla ehdoilla, joista suu- rin osa koskee yleensä valta- ja hallintojärjes- telmämme kehittämistä. Ne eivät siis koske yk-

sinomaan sosiaali- ja terveystointia eivätkä ole luonteeltaan teknisiä. Hallinnossamme on tehty niin vähän aitoja uudistuksia, että kun kerran- kin sellaiseen olisi mahdollisuuksia, on syytä asettaa tavoitteet tarpeeksi ylös. Keskitystä ja alistamista merkinneitä hallinnon uudistuksia on riittämiin tehty parin viime vuosikymmenen aikana.

Onnistunut sosiaali- ja terveystoimen yhden- tyminen saavutetaan, jos

- puretaan liian laajalle levinnyttä valtiota ja riisutaan vihollista varten rakennettu vahva, keskitetyn ohjauksen ja kontrollin rakennel- ma kun meidän suomalaisten ei tarvitse suojautua toisiamme vastaan,
- hajautetaan valtiovaltaa ja puretaan presi- dentin ja valtioneuvoston istuntojen vuosi- satainen jäännös ja luodaan tilalle selkeään poliittiseen vastuuseen perustuva moderni päätöksentekojärjestelmä,
- politisoidaan avoimesti ministeriön ylin vir- kamiesjohto aloittamalla poliittisista valti- osihteeristä,
- korostetaan nimitys- ja palkitsemisperus- teissa sisällön asiantuntemusta muodon si- jasta,
- puretaan hallinnosta laamannuttavia ja alis- tava hierarkioita niin virastojen kesken kuin virastojen sisällä
- ryhdytään arvostamaan työntekoa ja siinä osoitettua tietoa ja taitoa nykyisen virkahie- rarkisen aseman arvostuksen sijaan eli ale- taan kohdella ihmisiä ihmisinä eikä virka- paikkojen täyttäjinä.

Uudistustilanteen haastavuutta lisää se, et- tä pohjoismainen hyvinvointivaltio, jonka kes- keisin osa on sosiaali- ja terveyssektori, on tul- lut tietyllä tavalla tiensä päähän. Kaikki eivät voi palvella toisiaan ja tuottaa pelkästään pehmei- tä palveluksia. On tehtävä myös jotain sellais- ta, josta saadaan rahaa maahan ulkomailta. On pohdittava valtiovastuuseen, valtionjohtoisen ja virastomaisen hyvinvointipolitiikan perusteet uudelleen ja tehtävä kovia linjanmuutoksia, va- lintoja ja leikkauksia.

Hyvinvointivaltion perusteiden ja tulevan suunnan tärkeät ratkaisut kuuluvat poliitikoil- le eikä virkamiehille. Virkamiehiä toki tarvitaan ratkaisujen valmistelussa, mutta perustukseen heidän asemansa asiantuntemukseen ja siinä- kin sisällön eikä muodon asiantuntemukseen. Sosiaali- ja terveystoimen valinnat ovat niin olennaisia, sillä koskettavathan ne jokaista meistä, että niitä ei saa tehdä muutaman mie-

hen — nimenomaisesti miehen — toimesta suljetuissa valtionalouden kabineteissa. Vaihtoehdot, taustat, valinnat ja niiden perustelut on tuotava julkiseen keskusteluun ilman pidäkkeitä. Jos uusi asiantuntemukseen ja tutkimukseen toimintansa perustava sosiaali- ja terveyshallitus tällaisen itsenäisen ja avoimen hallinnon airueeksi perustetaan, on se paikkansa ansainnut.

PS. TUTKIJAN TÖPPÄYS

Tammikuun alussa esitelmää kirjoittaessani luulin, että sosiaali- ja terveyshallintoon ollaan perustamassa uudentyyppistä tutkimus- ja asiantuntijalaitosta. Teoriassa elävän tutkijan täydellinen töppäys. Asetuksella onkin tällä välin leivottu vanhakantainen virasto — varmuuden vuoksi pantu byrokratiassa vähän paremmaksi.

Yhdestäkään hierarkiasta ei luovuttu. Virasto, jolla ei enää ole hallinnollista päätösvaltaa, on hierarkisoitu perinteisten 5—6 johtoportaan lisäksi ylijohtajistolla. Tämä edistysaskel levinnee kaikkialle hallintoon kulovalkean tavoin. Puolet viraston 6 osastosta (hallinto-, henkilöstösuunnittelu- ja tietopalveluosasto) on valjastettu sisäisen hallinnon eli ns. aidon byrokratian palvelukseen. Jos oman viraston lisäksi on

tarkoitus hoidella koko sosiaali- ja terveysalan henkilöstö- ja työvoimapolitiikkaa, tilanne on vieläkin surullisempi. Muut hallinnonalat seurannevat perässä eli perustavat valtion ja kuntien työmarkkinalaitosten lisäksi omat työmarkkinalaitoksensa kaikkine kommerverkkeineen. Juuri kun alettiin tajuta, että hallinnon uusiutumisen perusehto on keskitettyjen pöhötyneiden komento- ja kontrollisysteemisen purku.

Tutkimus-sanaa ei onneksi viraston tehtävissä ole edes käytetty. Eihän aito tutkija voi tehdä töitä 6—7 hallinnollisen esimiehen valvovien silmien alla — viimeistään näistä byrokraateista tietysti alemmalla palkalla ja arvostuksella. Eikö kaikkea luovaa inhimillistä ajattelua — nimittäköön sitä sitten vaikka kehittelyksi, konsultoinniksi, innovoinniksi — koske sama kuin tutkimusta? Itseään kunnioittava asiantuntija ei muodosta kantaansa kysyen lupaa kymmeneltä hallinnolliselta esimieheltään. Mitä arvoa sitä paitsi on viraston asiantuntijakannalla sen jälkeen kun se on höyläytynyt kymmenien esimieskäsittelyjen kompromissien läpi? Kukaan ei tunne lopputulosta omakseen. Byrokraatit ja byrokraatit eivät voi estää ajattelua — ajattelun julkitulosta en olisi niin varma.

Asiaa ei pidä suurennella — yksi virasto tuhansien joukossa. Mutta, historiallinen hetki suomalaisessa hallinnossa, viraston lopetus, oli ja meni. Uudenlainen työnteon malli jäi taas kokeilematta.