

Hallinnon kehittämistyön metodiset valinnat

Markku Temmes

THE SELECTIONS OF METHODS FOR ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT ON PUBLIC SECTOR

Administrative Studies, vol. 9(1990): 3, 199—215

How to select the appropriate methods in administrative development projects? This problem can be spelled out by classifying administrative development efforts into two categories: reforms ("reformbasis"), concerning the whole administrative machinery, and development projects ("agencybasis"), which each agency or department implements as internal projects. In Finnish system the agencies have primarily the responsibility to select strategies or methods for the administrative development. The responsibility for the selection of the best method has been transferred to the agencies by decentralization in the administrative machinery. The agencies must, however, take into consideration the need for coordination between their own projects with the development projects in the whole administrative machinery. In this new situation the selected development methods are more important than before, when the selection of method was mainly centralized. There are very many criteria, which is why the agencies need more methodological knowledge. At the same time the organizations offering consultation services must be more aware of the real development needs in the agencies.

There is a strong trend to implement managerial developing strategies in the public sector. Differences between public agencies and private firms are so relevant that we cannot use similar methods in both those organization types. For instance, the public agencies are so heterogeneous that their development projects should be more tailor-made than is necessary in private firms. The methodological knowledge of business management and leadership is, however, a very interesting and valuable for developing public management. It seems obvious that the agencies need more balanced and multidisciplinary methods for their development projects. The Finnish experience in the administrative machinery show how important it is to avoid the dominance of one or another methodological groupings.

Key words: public sector, public management, development strategies, managerialism.

Markku Temmes, Ph.D. Chiefdirector
Administrative development agency, Helsinki.

Yhteiskunnan järjestäytymiskustannukset nousivat yritysten liikevaihtoa nopeammin. Lopulta tultiin siihen, että mitä enemmän kriisiä koettiin torjua, sitä pahemmaksi se kävi. Sen ohittamiseksi tarvittiin ja saatiin teknologiaa, henkisiä ja sosiaalisia innovaatioita nostamaan tiedon käsittelyn tuottavuutta. (Jacques Attali, Tulevaisuuden suuntaviivat, 1990).

»The boundary between a psychology and a philosophy of administration is ill-defined. Discipline and commitment would be central terms for them both.» (Christopher Hodgkinson, Towards a Philosophy of Administration, 1978).

1 MITEN HALLINTOKONEISTO KEHITTYY?

Suomessa hallinnon kehittämistyötä on tehty eriytyneiden organisaatioiden toimesta jo lähes puoli vuosisataa. Tänä aikana on edetty perinteisestä rationalisoinnista ja hallinnollisesta organisoinnista varsin monipuolisen ja monella osa-alueella nykyaikaisen kehittämistyön tasolle. Tämän kehityksen myötä on kuitenkin aikaisempi yhtenäinen tavoitteenasettelu ja siihen liittyvät metodipohja alkanut murentua. Hallinnon kehittäminen on jakautunut kilpailevien kehittäjäprofessioiden areenaksi, jossa yhteistoinnin sijasta on alkanut esiintyä eriseuraisuutta.

Useinmiten nämä hallinnon kehittämisen julkisivun takana kytevät profissiokamppailut perustuvat erilaisiin käsityksiin ei vain hallinnon kehittämisen tavoitteista, vaan myös hallintokoneiston yleisestä luonteesta ja roolista yhteiskunnassa. Näin vastakkainasetteluihin on voinut kytkeytyä myös ideologisia varjoja. Mielestäni hallinnon kehittämistyön metodologiset valinnat tulisikin viime kädessä kytkeä tämän tasoihin pohdintoihin, mutta johtopäätösten realistisuuden vuoksi ne tulisi perustaa hallintokoneiston nykytilaa ja kehitysmahdollisuuksia koskevaan realismiin. Hallinnon kehittämisen koulukuntaerimielisyyksien eräs tausta onkin kehittäjäprofessionalistien taipumus tarkastella

hallintokoneistoa suppeasti vain oman tieteellisen kiinnostuksensa tai erikoisalansa näkökulmasta.

Pyrin seuraavassa arvioimaan hallinnon kehittämistyön metodeja suomalaisen hallintokoneiston konkreettisten tarpeiden pohjalta. Käsitkseni mukaan tämä näkökulma erottelee vaihtoehtoiset metodit toisaalta teoreettisiin, hallintokoneiston ulkopuolelta rakennettuihin malleihin ja toisaalta hallintokoneiston ajankohitaiseen kehittämistilanteisiin sovitettuihin malleihin.¹ On totta, että edelliset saattavat teoreettisina rakennelmina ja muotopuhtautensa perusteella olla kiehtovampia. Tämä ei kuitenkaan takaa niiden toimivuutta konkreettisessa kehitystyössä.

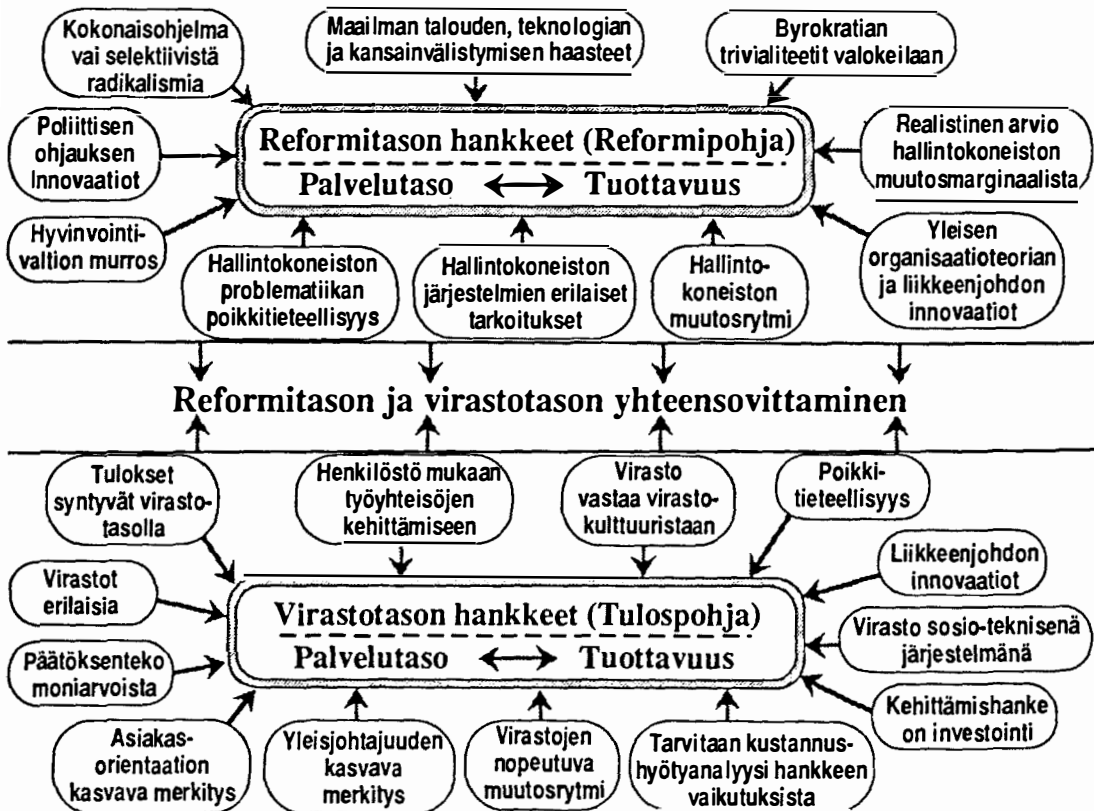
Seuraavassa kaaviossa on esitetty valitsemani lähestymistavan viitekehys. Koko hallintokoneiston muutosta edistävät reformihankkeet luovat edellytyksiä virastotason hankkeille. Näillä molemmilla hallinnon kehittämisen tasoilla on omat metodisten valintojen kriteerinsä. Olennaisin havainto sekä reformihankkei-

den että virastotason hankkeiden tasoilla on valintakriteerien monitahoisuus ja lukuisuus.

Pyrin jäljempänä keskittymään lähinnä virastotason hankkeiden metodivalintoihin, koska niiden merkitys tulee lähivuosina kasvamaan. Virastojen toimivaltuuksien lisääntyminen ja asiakasorientaation saadessa niiden toiminnassa suuremman merkityksen vastuu toiminnan muutoksen metodivalinnoista siirtyy virastojen johdolle.

Miten suhtautua ideaalimalleihin kehitystyön tavoitteina?

Otsikko on varsin haastava, sillä yleisen organisaatioteorian ilmeisesti tunnetuin ideaalimalli lienee itsensä Max Weberin byrokraattisen organisaation ideaalimalli. Ideaalimalli tarkastelulle on ominaista sen perustuminen tieteelliseen abstraktioon, jonka ei oletettakaan sellaisenaan esiintyvän todellisessa hallintokoneistossa. Parhaimmillaan ideaalimallitarkastelu toimii ymmärtävän tutkimusotteen tieteelli-



Kuva 1. Hallinnon kehittämisen metodisten valintojen taustat.

senä metodina. Eräät hallintokoneiston kehittämiseen mukaan pyrkineet koulukunnat ovat kuitenkin rakentaneet käytännön sovellutuksensa ideaalimallien varaan.²

Byrokraattisen organisaation ideaalimalli on opettanut meidät suhtautumaan kriittisesti hallintokoneiston olemusta viitoittavien ideaalimallien käyttämiseen hallinnon kehittämisen metodiperustan yhteydessä. Ideaalimallin ja todellisuuden ero saattaa näet olla todella niin huomattava, että ideaalimallista poikkeavat dysfunktiot pikemminkin ohjaavat kehitystyötä kuin itse ideaalimalli. Näinhän on käynyt byrokraattisen organisaation ideaalimallille. Sen osalta on kuitenkin nähtävä myös laajan tutkimustoiminnan vahvistama asema hyvinvointivaltion eräänä syvärakenteena ja kytkennät länsimaiseen oikeusvaltioon ja liberalistiseen demokraatiamalliin sekä näihin kytkeytyvät byrokraattisen organisaation ns. pysyvämmät arvot. Näiden kautta byrokraattisen organisaation ideaalimallilla on toki ohjaavaa vaikutusta tämänkin päivän hallinnon kehittämisessä.

Ideaalimallien kritiikitön käyttö hallinnon kehittämistyön metodipohjana on riskialtista. Sillä saavutettu sinällään hyödyllinen kytkeäntä tieteelliseen tutkimukseen saattaa hämartyä toisaalta ideaalimalliin sisäänrakennettujen dysfunktioiden vuoksi ja toisaalta koska ideaalimallin edustamat pysyvämmät arvot saattavat erityisesti käytännön hallinnon kehittämistyön yhteydessä jäädä epäselviksi ja saada kaavamaisia tulkintoja. Käsitykseni mukaan ideaalimallit eivät sinällään ratkaise hallinnon kehittämisessä teorian ja käytännön välisen kuilun ongelmaa, vaikka ne itse tutkimustyössä saattavat puolustaa paikkaansa. Me tarvitsemme näet aina perustutkimuksen ja hallinnon kehittämistyön toisiinsa liittävää soveltavaa työtä. Julkissa hallintokoneistossa tämä on erityisen tarpeellista hallintokoneiston erityispiirteiden vuoksi.

Ideaalimalliajattelu on ongelmallinen myös siihen sisältyvän staattisuuden uhkan vuoksi. Hallintokoneistokoneistojen kehitys jos mikään on hitaasti virtaavan joen tapaan tasaista muutosta. Hallintokoneiston kokonaisuuden näkökulmasta kehitystä tapahtuu kaiken aikaa. Näin ollen esimerkiksi ideaaliorganisaation tai muun ideaalimallin tavoittelusta voidaan puhua vain kapeasta erikoisalan näkökulmasta. Ongelmaksi näyttää nousevan, miten nämä ideaaliratkaisut sopeutuvat hallintokoneiston kokonaisuuteen ja sen joka tapauksessa toteutuvaan muutokseen.

Löytyykö hallintokoneistosta kehitystyötä ohjaavia kehityssyklejä

Hallintokoneiston pitkän aikavälin muutoksessa on toki osoitettavissa kehitysperiodeja. Käsitteet oikeusvaltio, hyvinvointivaltio ja so-tavaltio ovat tällaisen lähestymistavan terminologiaa. Sen sijaan ideaalimallitasolla esiteltyihin kehityssykleihin tulisi hallintokoneiston kehityksen kuvaajina suhtautua varauksella. Yrityksen kehityksen on havaittu olevan eräänlaista sykettä, jossa yrityksen koon kasvaessa mm. sen keskityksen ja hajautuksen aste ja sisäiset järjestelmät uusiutuvat, jolloin voidaan puhua jopa kehityssykleistä. Syklimäinen yrityksen kehitys on erityisesti silloin, kun kehityssyklarille liikkellepanevana voimana on ollut kriisi.³ Käsitykseni mukaan virastojen kehityskaarissa ei ole osoitettavissa erityisiä kehityssyklejä. Niiden puuttumista tukevat virastojen kehityskaarien pitkän aikavälin analyysit. Koko hallintokoneiston tasolla tällainen tarkastelu onkin ilmeisen teoreettinen. Väitteet kehityssyklarille olemassa olosta ovat kuitenkin varsin mielenkiintoisia niiden avaamien tulevaisuuden kuvien vuoksi.⁴

Rationaalisen toiminnan edellytykset hallinnossa

Eräs perimmäisiä hallinnon kehittämisen metodikeskusteluja näytetään käytävän tämän otsikon alla. Se on mielestäni yllättävää. Otsikkohan on lähes vitsikäs, koska se byrokratiateorian tuntijan silmissä viittaa byrokraattisen päätöksenteon edellytyksiin. Weberhän tarkoitti rationaalisuudella ja byrokraattisuudella yleisesti ottaen samoja ilmiöitä. Suomalaisen hallintokoneiston todellisuudessa ei tällaiselle leikin laskulle ole mielestäni juuri tällä hetkellä juurikaan sijaa. Hallinnon kehittämistyön ensisijaisia tavoitteita maassamme on hallintokoneiston ylenmääräisen byrokraattisuuden purkaminen. Mitään hallinnon kehittämistyön uskottavaksi tarkoitettua metodista lähestymistapaa ei ole aihetta hallintokoneistomme nykyoloissa perustella byrokraattisen päätöksenteon edellytysten turvaamisella. Puhumattakaan siitä, että joku metodinen lähestymistapa olisi oikeutettu, koska pelkästään se voisi turvata päätöksenteon rationaalisuuden eli byrokraattisuuden.

Tämän teeman nousu jälleen osaksi hallintokoneistossa käytävää metodikeskustelua ei sinällään ole yllättävää. Jo 1970-luvulla silloiseen

tavoitejohtamiseen kohdistettu kritiikki oli samalla byrokraattisen organisoinnin ja siihen nojautuneen hallintokulttuurin kannatusta. Näin ajattelevat eivät ole kritiikissään yksin. Tukea antavat mm. sosiaalipolitiikan tutkijat, jotka näkevät turvallisesta byrokraattisuudesta poikkeavan dynaamisemman julkisen toiminnan vaarantavan kansalaisten tasa-arvoisuuden lain edessä ja yhteiskunnan heikkojen yksilöiden mahdollisuudet saada sosiaalihallinnon taholta suojelusta ja tukea. Myös mm. Mikkola ja Kivivuori ovat meillä esittäneet saman suuntaisia ajatuksia yleisen sosiaaliturvan ja oikeusturvan näkökulmasta. Hallintokoneistonkin piiristä tämän tyyppinen bykratian puolustus saa näin ollen kannatusta.⁵

Mielestäni tämän teeman ympärillä käytävää keskustelua ei pidä latistaa pelkästään asiantuntijoiden keskeiseksi metodikeskusteluksi. Kysymys on viime kädessä hallintokoneiston ja sen virastojen roolista hyvinvointivaltion kriisistä ulospääsyä hakevassa yhteiskunnassa. Kriisin hoitoon voidaan tarjota yleistä analyysipohjaista muutoksen konsultointia, jossa ei kajotaisi hallintokoneiston ja sen virastojen autonomisuuteen. Ongelmien tulisi ratketa tämän lähestymistavan mukaan sisäsyntyisesti so. hallinnonhaaran tai viraston ja niissä vaikuttavien professoryhmien piirissä.

Viime kädessä tässä keskustelussa kiistellään siitä, ketkä ovat aidoimpia hyvinvointivaltion ja sen hallintokoneiston ystäviä. Mielestäni ns. rationaalisen so. byrokraattisen päätöksenteon edellytysten puolustajat saattavat tehdä karhun palveluksen ajastaan jälkeen jääneelle hallintokoneistolle. Heidän rohtonsa saattavat lopullisesti viedä hallintokoneiston uskottavuuden. Hyvinvointivaltion kriisitilanteessa hallintokoneistolta näet edellytetään joustavuutta ja sopeutumiskykyä, joita byrokraattisella organisaatiolla ei tunnetusti juurikaan voi olla. Uskottavan ja riittävän syvällisen muutoksen voivat saada aikaan vain ulkoiset lähinnä poliittisen päättäjän taholta tulevat visiot ja strategiat ja niiden läpiviennin tinkimätön vaatiminen. Vain näin voidaan turvata hallintokoneiston kohtuullinen tulevaisuus. Tämän logiikan mukaan tulosjohtaminen, palveluajattelu ja muut traditionaalisen byrokraattisuuden vastaiset innovaatiot olisivat ajattelutapoja, jotka kertovat uskosta hallintokoneiston tulevaisuuteen.

Olen teoksessani Julkinen johtaminen lyhyesti käsitellyt byrokraattisen organisaation ideaalimallin merkitystä liberalistisen demokratian ja oikeusvaltion eräänä peruspilarina.

Edellä sanottu ei tietenkään olisi ristiriidassa tämän tosiseikan myöntämisen kanssa. Myös tästä näkökulmasta kehittämistyön metodologisten valintojen avainkysymykseksi muodotuu valinta tarkentamattoman muutoksen metodin ja tarkoin kohdennetun ajankohtaisiin epäkohtiin pureutuvan selektiivisen radikalismien metodin välillä. Mielestäni byrokraattisuutta ei ole tarpeen korostaa Suomen oloissa hallinnon kehittämisen tavoitteena, koska tältä osin olemme jo saavuttaneet korkean tavoitetaso eikä sen säilyminen ole vaarassa. Sen sijaan hyvinvointivaltion kriisioireiden hoidossa olemme vielä paljolti sormi suussa. Erityisen vaikeiksi ovat osoittautuneet tarkoituksettomat byrokraattisuuden aiheuttamat epäkohdat, joiden eliminointi näyttää olevan hallintokoneistolle erityisen vaikeaa.

Tulisiko hallintokoneiston kehityksen kerroksellisuuteen alistua

Hallintokoneiston kehitys on ollut ja tulee olemaan kerroksellista. Hallintokoneisto on pitkäaikainen ilmiö edustaessaan yhteiskunnassa jatkuvuutta. Sen kehitys on ollut kerroksellista siten, että uudet rakenteet ja toimintatavat tulevat useinmiten vanhojen rakenteiden ja toimintatapojen täydennykseksi. Erityisesti kerroksellisuus koskee organisaation kulttuurisia piirteitä. Rakenteet ja järjestelmät voivat ainakin ulkonaisesti uudistua hallintokoneistossakin siten, että vanha korvataan uudella. Mekanismit, jotka tämän takaisivat ovat kuitenkin hallintokoneistossa niin heikkoja, että vanhat kerrokset useinmiten ainakin osittain tai muunnetussa muodossa säilyvät, vaikka rationaali kehitys olisi edellyttänyt niistä luopumista. Esimerkiksi keskusvirastot ja lääninhallinto ovat esimerkkejä epärationaaleista ja samalla traditionaalisista hallintokoneistomme organisaatorakenteista. Tästä huolimatta esimerkiksi nämä hallintokoneistomme varhaishistorian luomukset eivät ole lakkautusvaarassa tänä päivänä.⁶

Kehityksen kerroksellisuus on hallintokoneiston ominaisuus, jota ei voida hevin eliminoida. Olisikin katteettoman idealistista ajatella kehitystyön metodivalinnoilla eliminoidavan sen hallintokoneistoa muutosta suuntaava vaikutus. Käsitelykseni mukaan kehityksen kerroksellisuus on sisällytettävä hallinnon kehittämistyön metodiin, jos mielitään sen toimivan virastoissa. Kehityksen kerroksellisuus on eräs niis-

tä hallintokoneiston ominaisuuksista, jotka puottavat pelkästään kapean yhden tieteenalan menetelmiksi hallintokoneiston kehitystyön taustoiksi. Hallintokoneiston olosuhteisiin sovelletut menetelmät ovat siten väkisin tilannesi-donnaisia ja ne tulee perustaa syvälliseen hallintokoneiston ja kehityksen tuntemukseen. Hallintokoneiston kerroksellinen kehitys antaa analyysoijalleen mahdollisuuden arvioida tapahtuneen kehityksen vaiheet, ajankohtaisen kehitystarpeen ja näiden perusteella soveltuvan metodin.

Miten hallintokoneistojen ja virastojen kehitysrytmi vaikuttaa kehittämistyön metodien soveltuvuuteen

Yritysten muutostahti on varsinkin viime vuosikymmeninä ollut Suomessakin nopeaa. Sen sijaan virastojen muutostahti organisaatiomuutosten tiheydellä tai organisaatiosäädösten muutoksina mitattuna on ollut yrityksiin verrattuna hidasta. Pitkän aikavälin organisaatiomuutosten tiheyttä kuvaavat keskiarvot liikkuvat jopa 15 vuoden suuruusluokassa.⁷ Erot yritysten ja virastojen muutosrytmissä kertovat julkisen yleisjohtamisen kehittymättömyydestä. Tämä pikemminkin kuin jotkin virastojen erityispiirteet selittävät virastojen muutosrytmin hitautta. Näin ollen kehittämistyön metodivalinnoissa tulee varautua ponnottomasta yleisjohtajuudesta johtuvaan virastojen muutosrytmin hitauteen.

Organisaatio- ja järjestelmämuutokset ovat olleet siis virastoille vakavia ja harvoin toistuvia haasteita. Kehittämistyön metodivalinnoissa ei tule vähätellä rakennemuutosten merkitystä kyseisen hallinnonhaaran kehityksessä. Hallintokoneiston virastojen rakenteisiin kajoavat muutokset eivät ole kuitenkaan vain kyseisen viraston sisäisiä työyhteisöllisiä kysymyksiä, vaan niiden kautta säädellään myös hallintokoneiston kokonaisuuden sisäisiä suhteita. Näin ollen niihin liitettävän kehittämistyön metodien on sopeuduttava poliittisen päätöksenteon ja ylempien hierarkiatasojen visio- ja strategiavalintojen liittämiseen osaksi kehittämistyön metodologiaa.

Edellä esitetty arvio ulkoisten visioiden ja strategioiden ohjaavasta vaikutuksesta virastojen kehittämistyössä saattaisi muuttua ei ehkä kokonaan, mutta osaksi, jos virastojen muutosrytmi tehostuvan yleisjohtajuuden mukana vilkastuisi. Tällöin osa virastojen rakennemuutoksista

voisi helpommin jäädä niiden sisäisiksi hankkeiksi, joissamm. työyhteisöllinen kehitystyön ote olisi soveltuvampi. Muutoinkin nopeutuva muutosrytmi toisi virastojen kehittämistyön metodeihin enemmän valinnan mahdollisuuksia.

2 HALLINTOKONEISTON PROBLEMATIIKAN POIKKITIETEELLISYYS

Julkisen johtamisen ja päätöksenteon moniarvoisuus

Virastojen kehittämisen ehkä merkittävin yksittäinen vaikeutta luova lähde on julkisen päätöksenteon moniarvoisuus. Yrityksen päätöksenteon kietoutuessa hyvinkin totaalisesti taloudellisen tuloksen ympärille, viraston johto voi uskotavasti perustella päätöksensä hyvin erilaisilla argumenteilla. Näistä tärkeimmät liittyvät poliittisten päätösten toteuttamiseen ja oikeusvaltion periaatteisiin. Toisaalta yhä yksilöidympi kansalaisten näkökulmasta lähtevä palveluajattelu on nousemassa kriisistään ulospääsyä hakevan hyvinvointihallinnon päätöksenteon johtavaksi arvoksi.

Hallintokoneiston ja virastojen kehittyessä päätöksenteon arvovalinnoissa tapahtuu muutoksia. Hyvinvoinhallinto esimerkiksi tasapainottelee asiakasnäkökulman ja taloudellisten mahdollisuuksien välillä. Perinteisen hallinnon päätöksenteon arvovalinnat liikkuvat usein virkamiesvallan ja kansalaisten oikeusturvan ja tasa-arvoisuuden akselilla. Yhteiskuntien moniarvoisuuden lisääntyttä hyvinvoinnin ja koulutustason nousun myötä julkinen päätöksenteko on joutunut yhä monimutkaisempien arvovalintojen eteen. Korporaatiot ja tiedotusvälineet ovat olemassaolollaan ja vaikuttamisensa kautta edelleen monipuolistaneet valintoja.

Julkisen päätöksenteon moniarvoisuus näyttäisi puoltavan arvoneutraalien metodien suosimista. Pääpaino olisi tällöin prosessuaalisilla metodeilla, jotka käsittelevät virastojen substanssia annettuna materiaalina. Näiden lähestymistapojen ongelmat ovat kahtaalla. Ensimmäinen puhtaasti neutraaleja metodeja ei ole, jos kehittämistyö vähänkin pureutuu viraston varsinaiseen toimintaan tai kulttuurisiin kysymyksiin. Toiseksi metodien arvoneutraalisuus karisee myös virastojen ympäristösuhteiden kehityksen seurauksena. Inkrementalistis-pluralistisen päätöksenteon vaikuttajiksi ovat nousseet virkamiesten rinnalle toisaalta demok-

ratian pelisääntöjen mukaan siihen oikeutetut poliittiset päättäjät ja heidän vanavedessään korporaatiot ja tiedotusvälineet. Tässä kentässä hallinnon kehittämisen metodiset valinnat vaikuttavat ja ovat vaikutettavissa aina myös ideologisesti. Mm. valinnat rationaalisen suunnitteluideologian ja inkrementalistisen päätöksenteon heijastuvat myös metodivalintoihin. Tällä valinnalla on huomattava merkitys erityisesti koko hallintokoneistoa koskeville laajoille kehittämishankkeille.

Virastot ovat erilaisia

Ehkä merkittävin hallinnon kehittämisen metodisia valintoja ohjaava tekijä on virastojen erilaisuus. Suomen noin 150 valtakunnallista valtion virastoa tai laitosta ovat tehtäviltään ja muultakin olemukseltaan yksilöllisiä. Tämän seurauksena virastojen kehitystaso ja kehittämistilanteet vaihtelevat laajassa skaalassa. On vaikea nähdä miten mikään metodi voisi olla yleispätevä hyvinkin erilaisten virastojen erilaisissa kehittämistilanteissa. Päinvastoin kehittämistilanteiden erilaisuus pitäisi nähdä myös metodisesti haasteena ja mahdollisuutena.

Virastojen erilaisuuden ehkä merkittävin ulottuvuus hallinnon kehittämisen metodisten valintojen kannalta on niiden suhde toiminnan taloudellisuuteen. Valtion liikelaitokset ja osittain myös työvirastot ohjautuvat organisaatiomalliansa ja ohjausjärjestelmiensä kautta aikasempaa enemmän taloudellisiin kriteeriin. Muissa virastoissa ja laitoksissa taloudellisuusajatteluun perustuva ohjaus on ollut vähäisempää. Toki kuitenkin mm. maksullisessa palvelutoiminnassa taloudellisuusnäkökohdat ovat esillä. Sen sijaan pelkän nykymuotoisen budjetti-ohjauksen ja valtion talouden tarkastuksen varaan jäävä taloudellisuusajattelu on ollut matalalla tasolla.

Erilaisuuden haaste vaikuttaa metodisiin valintoihin lähinnä mittatilauspalveluja suosivaan suuntaan. Kirjoituspöytätyönä laaditut pakettiratkaisut voivat tulla kysymykseen vain silloin, kun ne liittyvät joko hallintokoneistossa toteutettavaan laaja-alaiseen reformiin tai rajattuun esimerkiksi johtamisen tai muuhun monissa virastoissa yhteiseen funktioon. Siten esimerkiksi talousjohtamista ja henkilöstöhallintoa voitaisiin rajattuina kehittämisen kohteina konsultoida yleisen metodin pohjalta.

Hallintokoneiston kehittämistehtävissä voidankin erottaa toisaalta tarvittaessa koko hal-

lintokoneistossa toteutuva reformitaso ja toisaalta virastoissa toteutuva tulostasos. Tämä ruotsalaisten kollegojen käyttämä luonnehdinta ohjaa kehitystyön metodisiakin valintoja. Reformitasolla vaikuttavat yhteiskunnan ja hallintokoneiston vuorovaikutus ja poliittisten päättäjien tulkinta siitä. Virastojen muodostamalla tulostasolla metodivalintoja ohjaa tänä päivänä kasvavassa määrin asiakasorientaatio ja pyrkimys pitkälle itseohjautuvien organisaatioyksiköiden suorituskyvyn parantamiseen.

Mielenkiintoista on, että tämän kaltaisen analyysin perusteella ei reformitasolla sen enempää kuin tulostasollakaan kehittämishankkeiden tavoitteita ja metodien valintaa voida rakentaa suoraan tieteellisten koulukuntien varaan, vaan väliin tulee aina joko poliittinen ohjaus eräänlaisena kansalaismielipiteen tulkkina tai virastoasiakkaan näkemys vielä täsmällisemmin virastojen asiakasmielipiteen ilmauksena. Asiakaspalutteen hankkimiseen liittyvät metodit ovat tulossa virastoihin.⁸ Se missä määrin virastoasiakkaan näkemys osataan tulkita todelliseksi asiakasorientaatioksi on riippuvainen virastojen johtamisen orientaatiosta ja tasosta.

Hallintokoneiston järjestelmät palvelevat erilaisia tarkoituksia

Virastojen erilaisuuteen on lisättävä myös hallintokoneiston yhteisten järjestelmien erilaisuus ja erilaiset tarkoitukset. Tässä suhteessa ovat mielenkiintoisia erityisesti budjetointi- ja suunnittelujärjestelmät. Hallintoteoreettisen kirjallisuuden klassisiin havaintoihin kuuluu budjetin roolin monimuotoisuuden korostaminen. Budjettihan omaa paitsi valtion- ja finanssitaloudellisia tehtäviä myös valtiosääntöoikeudellisia ja mm. meillä Suomessa poikkeuksellisen runsaasti byrokraattis-hallinnollisia tehtäviä. Suunnittelujärjestelmiä puolestaan kytkevät taloudellisen ohjausroolinsa ohella kyseisten hallinnonhaarojen substanssin ohjaukseen ja kehittämiseen.

Näiden järjestelmien yksityiskohtien ja osajärjestelmien tarkastelu paljastaa laajan spesifien asiantuntemusalueiden kirjon, joka on kiintoisa myös hallinnon kehittämisen metodivalintojen kannalta. Keskitetyt henkilöstöhallinto ja taloussuunnittelu ovat esimerkkejä kehitystyön kohteista, joissa metodit ovat myös reformitasolla pitkälle erikoistuneita. Virastojen tulostasolla tarvitaan puolestaan näidenkin erikoistuneiden funktioiden kehitystyön tueksi niiden

liittämistä virastojen johtamisen ja työyhteisöjen laajempaan kehittämiseen.

Mikään tieteenala tai lähestymistapa ei voi dominoida hallinnon kehittämistyössä

Otsikkomme on virheellinen, jos tarkoituksena olisi selostaa vain jo tapahtunutta hallinnon kehittämisen metodien kehitystä. Tieteenalat ja lähestymistavat ovat pyrkineet ja myös onnistuneet dominoimaan metodien valintaa tällä alati muuttuvalla areenalla. Hallintokoneistohan on monien risteävien vuorovaikutuskanavien risteys, jota kaikilla on periaatteessa oikeuskin pitää omanaan. Sen erityisluonne tekee siitä tavoittelun kohteen. Tieteenala tai lähestymistapa, joka hallitsee hallinnon kehittämisen metodivalintoja vaikuttaa merkittävästi myös yhteiskunnan kehitykseen. Toisaalta julkisen hallintokoneiston suojattu asema neutraalina byrokraatiana, joka on pääosin suojassa taloudellisilta suhdanteilta ja kehitystrendeiltä helpottaa metodikoulukuntien operoimista hallintokoneistossa. Tähän suojaisaan asemaanhan on uskottu itsestään selvyytensä.

Monien tieteenalojen ja lähestymistapojen luonnollinen kiinnostus hallintokoneiston problematiikasta ei ole ongelma- pikemminkin päinvastoin. Ongelmia aiheutuu vasta, jos jokin lähestymistapa tai metodi saa epätarkoituksenmukaisen dominoivan aseman. Siitä on seurauksena helposti muiden näkökulmien torjunta. Seurauksena voi olla myös kehitystyön pysähtyneisyyttä, joka aiheutuu dominoivan metodin monopoliasemasta. Kolmas ja ehkä merkittävin uhka aiheutuu domonoivan metodin poikkitieteelliselle yhteistoiminnalle asettamista esteistä.

Eivät juristit ja juristimonopoli

Suomalaisen hallintohistorian valossa juristimonopoli on dominoinnut enimmänsä aikaa hallintokoneistomme kehittämisen metodologiaa. En lähde toistamaan faktoja ja käsityksiäni suomalaisen juristimonopolin luonteesta. Olen käsitellyt teemaa useammasakin muussa yhteydessä.⁹ Juristimonopoli on pitkälle vastuussa hallintokoneistomme hallintokulttuurin nykytilasta sekä sen oikeusvaltioperiaatteiden korkeasta tasosta että sen tietyistä jälkeensä jääneisyyksistä. Hallinnon kehittämisen metodivalintojen tulevaisuudenkin tarkastelussa oikeustie-

teen ja juridisen hallintoideologian roolit ovat kiintoisia.

Hallintojuristien metodina on ollut hallinnollinen ajattelu. Tämä ajattelutapa on ollut osaksi tiedostamatonta byrokraattista ideaalimalliajattelua, jossa viraston ja virkamiehen aseman neutraalisuus ja lakisidonnaisuus ovat olleet keskeisellä sijalla. Toisaalta siihen on sisällytynyt formalismia ja muodon kunnioitusta sekä pyrkimystä myös eduskunnan lainsäädäntövalan soveltamisalueen ulkopuolella normittaa ja standardisoida ja samalla keskittää hallinnon toimintaa. Siihen on parhaimmillaan kuulunut myös hallinnollista dynaamisuutta ja ns. talonpoikaisjärjen käyttämistä asioiden toimeenpanemiseksi tehokkaasti. Niinpä hallinnon kehittäminen on näistä lähtökohdista ollut parhaimmillaan rationalisointia ja hallinnollista järjestyttämistä, joilla mm. liiallisuuksiin mennyttä muodonsidonnaisuutta on yritetty purkaa.

Juristimonopolin mahdollisuudet dominoida hallintokoneiston kehitystyön metodivalintoja alkavat olla historiaa. Näin ei ole tapahtunut yleisen juristimonopolin taittumisen vuoksi, vaan koska yhteiskunnan hallintokoneistolle asettamat vaateet edellyttävät mm. taloudellisuus- ja palveluajattelujen tuomista hallinnollisen tehokkuuden rinnalle hallinnon kehittämisen tavoitteena. Juristien rooli näyttäisikin vähitellen himmenevän dominoivan yleishallintoroolin tuomasta asemasta hallintokoneistolle sinällään tärkeän professioammattikunnan rooliksi.

Eivät myöskään hallintotieteilijät, vaikka ovatkin erikoistuneet hallintokoneiston problematiikkaan

Hallintotiede on eriytyneenä tieteenalana nuorta suomalaisessa tiedeyhteisössä. Pitihän Tampereen yliopiston Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta 25 vuotisjuhliansa vasta tänä vuonna. Silti myös tältä taholta on dominoinnin vaara hallinnon kehittämisen metodivalinnoista puhuttaessa. Erikoistunut hallintotiedehän voisi periaatteessa »niellä» sitä lähellä olevat lähestymistavat mm. hallinto-oikeudellisen ja sosiologisen näkökulman. Tästä ei olisi pitkä matka julistautua julkisten hallintoteorioiden ainoaksi yleiseksi lähestymistavaksi. Sinällään tieteenala, joka keskittyy nimenomaan hallintokoneiston ongelmanasetteluihin, voi antaa paljon hallinnon kehittämisen metodologialle. Suomessakin se on voinut jo korvaamattomasti va-

lottaa mm. perimmäisen byrokratiateorian merkitystä hallintomme todellisuuden taustojen selittäjänä. Perustellusti voisi väittää, että nuoren tieteenalan havainnot ovat olennaisesti ja konkreettisesti vaikuttaneet erityisesti viime vuosikymmenien hallintokoneistomme reformitason uudistusten linjauksiin ja metodivalintoihin.

Hallintotieteen dominanssi hallinnon kehittämisen metodivalinnoissa ei olisi hallintokoneiston ja virastojen kehittämistarpeista lähtevässä tarkastelussa sen perustellumpi kuin oli juristimonopolin dominanssi. Erityisesti virastotasolla mutta todennäköisesti myös hallintokoneiston reformitasolla tarvitaan laajempaa näkökulmaa. Virastotasolla tästä ovat hyvänä esimerkkinä tarve hyödyntää liikkeenjohtamisen innovaatioita. Reformitasolla kiinnittäisin huomiota eri hallinnonhaaroihin liittyneeseen yhteiskunnalliseen tutkimukseen. Tästä on hyvä esimerkki sosiaalipoliittinen tutkimus, joka meidänkin maassamme on osoittautunut virkeitä antavaksi keskustelukumppaniksi alan virastoillekin.¹⁰

Eivät edes psykologit, vaikka he pitävätkin hallussaan avaimia ihmismielen kognitiivisiin prosesseihin

Psykologien ammattikunnan hallussa oleviin metodeihin on ollut konsultoivan kehittämistyön yhteydessä vaikeata saada tuntumaan. Näin on ollut myös hallinnon kehittämisen yhteydessä. Tämä lienee johtunut aiemmin pääasiassa tieteenalan ja sen ympärille muodostuneen ammattikunnan identiteetti-ongelmista. Vielä joitakin vuosia sitten ammattikunta taisteli eriytyneen valtion ammativalintaorganisaation puolesta ja pyrki erityisen psykologilain nojalla saamaan laillistettuihin lääkäreihin rinnastetun suojatun aseman metodiensa käyttöön — tietenkäin vain yksilötason hoitosuhteissa. Hankkeet kuvannevat ammattikunnan silloisia intressejä. Byrokraattisen salaisuuden suojaan pyrkiminen on sittemmin rauennut, mutta edelleen tätä sinällään tärkeää lähestymistapaa on ohjannut poikkitieteellisten kehityshankkeiden yhteydessä esiin tullut eristäytymisen halu. Ilmiö on perin suomalainen, sillä esimerkiksi Yhdysvalloissa liikkeenjohton konsultit ovat huomattavalta osalta olleet tämän ammattikunnan piiristä ja heillä ei ole ollut vaikeuksia integroitua kaupalliseen konsulttibusinessiin.

Tässä mielessä valtionhallinnossa esille noussut ns. työntieteellinen koulukunta on ollut sinällään myönteinen suunnanmuutos.¹¹

Tämän koulukunnan käsitykset työn ja oppimisen välisistä mekanismeista sekä tässä yhteydessä kehitetty kehittävän työn tutkimuksen metodi ovat toki kiinnostavia pyrkimyksiä liittää psykologinen näkökulma hallinnon kehittämiseen. Lähestymistavan soveltamisen ongelmat liittyvät edellä käsiteltyihin hallintokoneiston ja virastojen hallinnon kehittämistilanteiden erityispiirteisiin. On selvää, että näin pitkälle vain psykologisista ja työntieteellisistä lähtökohdista strukturoitu teoreettinen yleismalli ei voi soveltua sellaisenaan virastojen yleiseksi kehittämismalliksi. Psykologien ammattikunnan tulisikin tässä yhteydessä kulkea tuo pitkä tie kirjoituspuytäteorioista konsulttisuvelutusten ja niissä koettujen yritysten ja erehdysten kautta käytännön sovellutuksiin, jonka mm. liikkeenjohton konsultit ovat jo läpikäyneet.

Psykologien ammattikunnan näkökulman harkittu liittäminen hallinnon kehittämisen metodivaihtoehtoihin on välttämätöntä. Henkilöstön motivointi, henkilöstöhallinnon sovellutukset sekä työyhteisöjen mikrotasoinen kehitystyö ovat haasteita, joissa ei selvitä ilman tätä metodista näkökulmaa. Sen sijaan dominoivan lähestymistavan aseman tavoittelu koulutus- tai prosessikonsultoinnin erityisasantuntemuksen nojalla ei ole sopusoinnussa tässä propagoidun virastojen tarpeista lähtevän tarkastelun johtopäätösten kanssa. Tämä ei ole käsitykseni mukaan ristiriidassa sen kanssa, että hallinnon kehittämisen metodit tulee luonnollisesti perustaa relevanttiin tutkimukseen ja että kehitystyön metodien tulee olla jatkuvassa vuorovaikutuksessa tutkimuksen kanssa.

Poikkitieteellisen yhteispelin organisointi tärkeää

Hallinnon kehittämistyön luonne on lähtökohtaisesti poikkitieteellinen. Vähänkin merkittävämmässä uudistushankkeessa tarvitaan useanlaista spesialiteettia. Hankkeiden monitahoisuus aiheuttaa metodisia ongelmia lähinnä jouduttaessa yhdistelemään erilaisia lähestymistapoja. Eri lähestymistapojen ja koulukuntien metodiset valmiudet yhteistoimintaan muunlaisten metodien kanssa näyttävät poikkeavan toisistaan. Niinpä erääksi virastotason kehittämistyön metodien valinnan kriteeriksi näyttää nousevan metodin valmiudet yhteistoimintaan muiden metodien kanssa.

Poikkitieteellisen yhteispelin organisointi hallinnon kehittämishankkeissa on osoittautu-

nut hankalaksi. Osaltaan vaikeudet ovat aiheutuneet virastojen tottumattomuudesta konsulttipalvelusten käyttäjinä. Siihen on vaikuttanut kuitenkin myös tieteenalojen ja koulukuntien haluttomuus eklektiseksi katsottuihin poikkiteollisiin hankkeisiin. Mielestäni tällainen puhasoppisuus soveltuu huonosti hallintokoneiston ja sen virastojen kehittämistilanteisiin, koska niissä on yleensä kysymys usein hyvinkin yksilöllisestä virastokohtaisesta soveltamisesta eikä valmiiden mallien käyttöön otosta. Näissä keskusteluissa on ollut havaittavissa ääripaiksissa jopa virastojen välisten ja sisäisten reviiirikamppailujen ilmapiirin tapaista fanaattisuutta.

3 METODIVALINTOJEN TAKANA OVAT HALLINTOKONEISTON JA YMPÄRÖIVÄN YHTEISKUNNAN TARPEET

Yhteiskunta ja hallintokoneisto ovat aina olleet toistensa vaikutuksen alaisia. Vuorovaikutuksen välittömyys ja sen ulottuminen virastoihin saakka on kuitenkin vaihdellut eri aikakausina. Perinteisen yövartijavaltion byrokraattinen hallintokoneisto saatettiin varsin perustellusti ymmärtää muusta yhteiskunnasta erilliseksi suojaiseksi reservaatiksi. Näyttää siltä, että eräiden hallinnon kehittämistyöhön tarjottujen metodien taustalla on edelleenkin tällainen kuva hallintokoneiston roolista yhteiskunnassa. Hallinto-oikeudellisella ja viimeksi yllättäen työntieteeseen perustetulla työyhteisöjen kehittämiseen painottuvilla kehittämismetodeilla on ollut tällaisia piirteitä.

Ensin mainitun lähestymistavan lähtökohtana ovat lainsäädännön hallintokoneistolle ja sen virastoille takaama suojattu asema. Jälkimmäinen pyrkii nojaamaan byrokraatian suomaan suojaan, jonka uskotaan antavan rauhallisen ja vakaan ympäristön työyhteisöjen omaehtoiselle itsensä tutkiskelulle ja oman toiminnan kehitystyölle. Tässä mielessä lähestymistapa on muodostunut myös eräänlaiseksi liikkeenjohdollisten vaikutteiden vaihtoehdoksi, mikä ehkä on vaikuttanut vaikeuksiin soveltaa sitä ja esimerkiksi tulosjohtamismalleja rinnakkain virastoisissa.

Politiikan suhde hallintokoneiston kehittämiseen

Poliittisen päättäjän toimivaltuuksiin liberaalisessa demokratiassa kuuluu vähentämättö-

mänä oikeus päättää hallinnon kehittämisestä. Järkevän delogoinnin vuoksi poliittinen päättäjä ei voi kuitenkaan tehdä kehitystyön metodivalintoja. Mielestäni metodivalintoja tehtäessä tulisi kuitenkin pitää silmällä poliittisen ohjauksen esillä pitämiä hallinnon kehittämisen tavoitteita. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaisia metodeja, jotka mahdollistavat poliittisten päättäjien ajamiin valtakunnallisten reformien tehokkaan toteutumisen myös virastotasolla. Metodit, jotka ottavat huomioon hallintokoneiston eri hierarkiatasojen yhdistävän suunnittelun. Tässä mielessä niillä tulee olla liittymäkohtia rationaaliseen suunnitteluideologiaan. Niiden tulisi mahdollistaa myös kehittämistyön yhteen sovittaminen osaksi virastojen toiminnan suunnittelua virastojen laajoissa kehittämishankkeissa.

Sen sijaan rajatumpien kehittämishankkeiden metodit ovat poliittisen päättäjän kannalta samantekeviä. Tosin myös tällaisten hankkeiden metodiset kysymykset saattavat nousta poliittisten päättäjien tietoisuuteen mm. hallintokoneiston henkilöstöjärjestöjen välityksellä. Järjestöillä on näet intressiä vaikuttaa hallinnon kehittämistyön metodivalintoihin pyrkiessään valvomaan jäsentensä etuja.¹²

Liikkeenjohto julkisen johtamisen innovaatioiden lähteenä

Omaksi maailmakseen eristyneen hallintokoneiston ongelmana on ollut jäädä jälkeen yhteiskunnan muiden organisaatioiden kehityksestä. Olen julkista johtamista käsittelevässä teoksessani väittänyt, että sodanjälkeisen Suomen hallintokoneiston julkinen johtaminen on ammatillisessa osaamistasossaan vähitellen jäänyt jälkeen liikkeenjohdosta. Lähinnä on kysymys suurten palveluyritysten johtamisesta, teknologian hyväksikäytöstä, organisoinnista ja asiakasorientaatiosta. Sen sijaan tämän alan yritysten tuottavuuskehitys näyttää olleen ongelmallinen.¹³

Hallinnon kehittämisen kannalta olennaisin vuorovaikutusprosessi yksityisen sektorin suuntaan onkin tämän osaamiskuilun kiinni kurominen. Johtajien henkilökierto ja julkisen johtajuuden vähittäinen ammatillistuminen yleisjohtajuudeksi edesauttavat tavoiteltua kehitystä. Käsitykseni mukaan tämän lisäksi tarvitaan myös monipuolista hallinnon kehittämistyötä, joka edistää julkisen johtajuuden modernisointia.

Metoditasolla tarvitaan ennakkoluulotonta liikkeenjohdon kehittämistyön metodologian soveltamista. Käytännön keinoina tulevat kysymykseen yksityisektorin konsulttiyritysten palvelukset sellaisinaan. Uskoisin kuitenkin, että tämän ohella tarvitaan runsaasti virastojen tarpeisiin ja oloihin sovellettua kehitystyötä, jossa liikkeenjohdon innovaatiot on muokattu virastoille soveltuvaan muotoon. 1990-luvun alussa toteutuva tulosjohtamismalli, jota toteutetaan budjettiuudistukseen liittyen on esimerkiksi tällaisesta sovellutustyöstä.

Asiakasorientaation merkitys

Hallinnon kehittämistyön pioneerivuosina tavoitteet ja metodologiakin suunniteltiin keskitetysti. Hallintokoneiston hajautuskehityksen ja ohjauksjärjestelmien keventämisen myötä virastojen edellytykset itse vastata kehityksestään ovat olennaisesti parantuneet. Virastoilla on myös palveluksessaan runsaasti henkilöstöä, jota voidaan käyttää kehittämisprojekteissa.

Asiakasorientaatioon perustuva hallinnon kehittämistoiminnan ohjautuminen on korvannut aikaisemman keskitetyn ohjauksen. Metodien tasolla asiakasorientaatio painottaa virastokohtaista sovellettavuutta ja eri kehitysnäkökuulmien yhteensovittamista virastojen kehittämissohjelmiksi. Tällöin kaikki viraston olemuksen ulottuvuudet ovat mukana tarkastelussa. Pohjana voisi olla esimerkiksi organisaation hahmottaminen sosio-tekniiseksi järjestelmäksi.

Näkisin hallinnon kehittämistyön keskeiseksi asiakkaaksi viraston. Tämä ajattelutapa noudattaa brittiläisen ns. agency-ajattelun linjoja.¹⁴ Hallintokoneisto kokonaisuutena ei hahmotu riittävän selväksi kehittämistyön kohteeksi lukuun ottamatta valtakunnallista reformitasoa. Virastojen alayksiköt voivat olla kehittämistyön kohteita, mutta tällöinkin käytännössä viraston osina. Tosin virastojen muutosrytmin nopeutuminen voisi monipuolistaa niiden kehittämistyötä siten, että pienimuotoiset tosin virastokokonaisuuden kehittämissohjelmiin yhteensovitut kehityshankkeet voisivat yleistyä.

4 HALLINNON KEHITTÄMISTYÖ ERIYTYY HIERARKISESTI

Edellä on jo varsin pitkälle selostettu hallintokoneiston hierarkian vaikutuksia hallinnon ke-

hittämistyön tavoitteisiin. Metodien tasolla hierarkia ilmenee myös. Mitä ylemmällä hallintokoneiston hierarkiatasolta kehittämistyötä johdetaan sen selvemmin myös metodivalintoja määrää hallintokoneiston sen hetkisten epäkohtien korjaamisen tarve.

Koko hallintokoneistoa koskeva reformipohja

Koko hallintokoneistoa koskevat reformit kuuluvat välittömästi hallituksen ohjaukseltaan ja ovat siten osa hallituksen ohjelmaa. Niiden virikkeet perustuvat pyrkimyksiin vaikuttaa hallintokoneiston kykyyn toteuttaa julkisia palveluja ja korjata sen ulkoisessa kuvassa olevia epäkohtia. Palvelukuvaan vaikuttavat hallintokoneiston piirteet kuten byrokraattisuus, jäykkyys ja vanhahtavuus tulevat virikkeinä vahvasti esille reformiohjelmiä laadittaessa. Toisaalta reformiohjelmiin vaikuttavat myös niitä laatineiden asiantuntijoiden näkemykset hallintokoneiston ajankohtaisista epäkohdista. Näin reformiohjelmat ovat yleensä varsin pragmaattisia ja pyrkivät korjaamaan epäkohtia pikemminkin kuin luomaan täysin uusia ratkaisuja. Parhaimillaan reformiohjelmat kuitenkin luovat edellytyksiä virastotason kehittämistyölle.

Tulospohja luodaan virastotasolla

Tulosohjattu ja tavoitetietoinen virasto on meillä vielä kaukainen tavoite. Virastoihin kohdistuva ohjaus ja niiden sisäinen johtaminen ovat olleet ja ovat edelleen pääosin traditionaalista resurssi, normi- ja käskyohjausta. Tarvittavan muutoksen aikaan saaminen on vaativa haaste myös kehittämistyön metodien osalta. Tämän muutoksen menetot luonnollisesti kytkeytyvät kaavailun muutoksen sisältöön. Niiden tulisi keskittyä muutoksen prosessiin ja edesauttaa virastoja omaksumaan muutos.

Välittömästi muutoksen prosessointiin keskittyvät menetot kohdistuvat toisaalta tarvittavien uusien rakenteiden ja järjestelmien luomiseen ja toisaalta muutoksen juurruttamiseksi tarpeellisten kulttuuristen tekijöiden muuttamiseen ja muutoksen juurruttamiseen pysyvästi virastokulttuuriin.

Käsitykseni mukaan tulosohjauksmallin vieminen on hyvä esimerkki reformipohjan luomien uudistusmahdollisuuksien realisoimisesta virastotasolla. Ensivaiheessa muutosprosessissa tähdätään ohjauksjärjestelmien desentrali-

soinnin ja liberalisoinnin luoman virastojen liisääntyvän itseohjautuvuuden realisoimiseen. Tästä syystä käytettävä metodologia on luonnostaan prosessisidonnaista ja pragmaattista. Toinen vastaavanlainen esimerkki laajasta jokaista virastoa koskettavasta reformitason ohjauksjärjestelmän saaneerauksesta on henkilöstöhallinnon uudistus. Sen metodologinen kulku reformitasolta virastojen tulostasolle tulee olemaan mekanismiltaan vastaavanlainen kuin tuloohjausmallin yhteydessä.

Tulosohjausmalli ja virastojen henkilöstöhallinnon tulossa oleva uudistus ovat metodologisesti samansuuntaisia myös jälkivaikutustensa osalta. On näet ilmeistä, että näiden reformien vanavedessä seuraa tarvetta hyvinkin monipuoliseen viraston sisäiseen kehitystyöhön. Viraston ulkoisen ohjauksen ja johtamisjärjestelmien muuttuessa niinkin radikaalisti kuin nämä kaksi reformia merkitsevät syntyy tarve täydentää virastojen saaman liikkumavaran realisointia muilla uudistuksilla. Uusien toimintatapojen viemiseksi koko organisaatioon ja kulttuurisen uudistumisen juurruttamiseksi tarvitaan yleensä perusteellinen kehittämisohjelma.

Tämän tyyppisten reformien vanavedessä on luonnollista käydä läpi koko viraston toiminta. Tulosohjausmallin yhteydessä on tarpeen uudistaa mm. viraston ulkoinen ohjaus ja ympäristösuhteet, sisäiset suunnittelujärjestelmät, taloushallinto ja laskentatoimi. Henkilöstöhallinnon uudistus tuo tarkasteluun mm. kaikki viraston henkilöstön hankintaan, käytön suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvät osa-alueet. Käytännössä esillä olisivat kaikki olennaiset organisaation sosio-tekni- sen järjestelmän osa-alueet. Eräs mielenkiintoinen metodinen vaihtoehto onkin pukea näin syntyvät kehittämis- hankkeet systemaattisesti organisoiduksi kehittämisohjelmaksi. Sen etuna olisi mm. mahdollisuus ajoittaa viraston sisäiset uudistus- hankkeet rationaalisesti, suunnitella uudistus- työhön sidottujen henkilöiden työ sekä käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita suunnitelmallisen tehokkaasti. Tällaisista virastojen kehittämisoh- jelmista saadut kokemukset 1970-luvulta olivat pääosin myönteisiä.

Virastojen yleisjohtajuus avainasemassa

Asiakasorientaation merkityksen kasvu merkitsee muutoksia virastostoissa. Välitön asiakasvastuu on kannettavissa vain sen viraston toimesta, joka voi suoranaisesti vaikuttaa asi-

akaspalvelun sisältöön. Tavoitetietoisien tulosjohtamisen ja palveluajattelun tehokas yhdistäminen on mielenkiintoinen haaste virastojen kehittämistyölle myös metodisesti. Tarvittavan muutoksen avaimena on virastojen yleisjohtajuuden ammatillisen tason nostaminen. Suomen oloissa tänä päivänä julkisen johtamisen ripeä tason nostaminen voidaan rakentaa liikkeenjohdon innovaatioiden varaan.¹⁵

Millaiset metodit purevat virastokeskeiseen ja yleisjohtamispainotteiseen kehittämistyöhön? Luulisin, että varsin luonnollinen kehitys- suunta tulee olemaan samansuuntainen kuin yritysmailmassa. Keskitetyn reformipohjan merkitys tulee vähenemään. Painopiste siirtyy virastojen oma-alotteiseen kehittämistyöhön. Virastot ovat muuttumassa kehittämis- ja koulutuspalvelujen kuluttajaksi oltuaan aikaisem- min tehostamisorganisaatioiden toiminnan kohteita. Näin myös metodiset valinnat siirtyvät virastoille. Niiden johdolta edellytetään am- mattitaitoa konsulttipalvelujen tilaajina.

Virastojen vähitellen valmistuessa kehittä- mispalvelujen kuluttajan rooliinsa keskustelut virastojen kehittämiseen soveltuvasta metodo- logiasta tulevat uuteen vaiheeseen. Hallintoko- neiston keskitetyt kehittämisorganisaatiot voi- vat tietenkin edelleen tarjota oman metodo- gisen käsityksensä mukaisia asianatuntijapal- veluja. Virastojen tilaajan rooli yhdistettynä näi- den palvelusten maksullisuuteen ja järjestelyi- hin, jotka sitovat myös hallintokoneiston sisäi- set kehittämispalvelusten tuottajat riippuvaisik- si tulorahoituksestaan, tulevat ohjaamaan pal- velusten tarjonnan virastojen vaatimaan suuntaan. Todennäköinen lähivuosien suunta meillä Suomessa tulee olemaan virastojen ha- keutuminen käyttämään joko yksityisten kon- sulttiyritysten palveluksia tai palveluksia, jois- sa on kyetty yhdistämään liikkeenjohdon inno- vaatiot virastojen erityispiirteisiin. Toisaalta pal- velusten tarjonta tulee myös monipuolistumaan niin, että tarjonta kaattaa nykyistä paremmin vi- raston kehittämisen eri osa-alueet.

Virastojen työyhteisöjen kehittämisen reunaehdot

Edellä kuvattu hallinnon kehittämisen orga- nisoitumisen kehityssuunta muuttaa ratkaise- vasti hallinnon kehittämisen metodivalintojen mekanismeja. Virastojen työyhteisöjen uudis- tamista on yritetty meilläkin monesta näkökul- masta. 1970-luvun alussa OD-toiminta, virasto-

demokratia vähän myöhemmin ja nyt viimeksi kognitiiviseen psykologiaan ja ns. työntieteen perustuva lähestymistapa ovat tavoitelleet virastojen ja niiden alyksiköiden muuttamiseksi autoritäärisestä byrokratiasta työntekijöiden kannalta toimivammiksi työyhteisöiksi.

Käsitykseni mukaan virastojen työyhteisöjen kehittämiseen ei ole oikoteitä. Irralliset työyhteisöjen kehittämishankeet ovat olleet tuloksettomia, koska byrokraattinen virastokulttuuri pystyy täysissä voimissaan tehokkaasti hylkimään tällaista metodologisesti kapean muutosten yrittämistä. Näkisinkin, että virastojen työyhteisöjen uudistukset onnistuvat vasta tulosjohtamisen ja henkilöstöhallintouudistusten kaltaisten reformien ensin raivattua hallintokoneistomme byrokraattisuuden pahimpia ryteiköjä. Näiden uudistusten vanaveteen voidaan ja on metodisestikin onnistunutta liittää työyhteisöjen kehittämishankkeita. On selvää, että tällöin onnistuttaisiin paremmin, jos kehittämisprosessin erilaiset menetelmät voitaisiin saattaa yhteistyöhön keskenään.

5 SUOMALAISEN HALLINNON KEHITTÄMISEN NYKYTILANNE JA LÄHIVUOSIEN KEHITYSENNUSTE

Hallinnon kehittämisen menetelmät eivät luonnollisestakaan riipu vain teoreettisista oivalluksista, vaan myös hallinnon kehittämisen tasosta kyseissä hallintokoneistossa sekä käytettävissä olevista voimavaroista. Tässä mielessä on vielä tarpeen lyhyesti hahmottaa hallintokoneistomme kehittämistyön tilaa ja lähi-aikojen näkymiä.

Lineaarista evoluutiota vai hyvinvointivaltion murros

Hallintokoneistomme on tähän saakka ollut syrjässä useimmille Länsimaille tyypillisistä hallintokoneistojen saneerausoperaatioista. Hallinnon kehittämistyötä on meillä näin ollen tehty varsin staattisissa oloissa. Meillä ei ole myöskään käytännön kokemuksia saneeraustilanteisiin soveltuvista metodeista.¹⁶

On ilmeistä, että myös meillä on edessä hallintokoneiston saneerauksen aika, sillä koko sodan jälkeisen ajan kestänyt hallintokoneiston lineaarisen kasvun aika ei voi enää jatkua. Myös Suomi on jo tosiasiaassa havahtumassa hyvinvointivaltion kriisiin. Meillä se ei ole vielä puh-

jennut valtion talouden rahoituskriisiksi kuten näyttää käyneen jo kunnallishallinnossa, mutta kannatuskriisi ja erityisesti byrokratiakriisi koskevat myös valtionhallintoa. Edessä on hyvinvointivaltion murros ja siihen kuuluva sopeutumisen kasvun taittumiseen ja resurssien uudelleen kohdentamiseen.

Edellä sanottu nostaa metodeista esille ne, jotka soveltuvat poliittisen päättäjän ohjaamaan kriisistä selviytymiseen tähtäävään reformiohjelmaan sekä sen virastotaseiseen hienosäätöön. Tosin termi hienosäätö saattaa osoittautua utopiaksi kehitysprosessissa, jossa murroksen nopeus näyttää 1990-luvulla olevan varsin kiihkeä.

Maailman talouden kehitys ja Euroopan integraatio varjostavat

Hallinnon kehittämisen lähivuosien haasteita ei ole vaikea ennustaa. Suomi on kehittyneiden länsimaiden eli OECD-maiden joukossa hallintokoneistonsa suhteen keskiarvomaita. OECD-maiden opit ovat saaneet meillä yhä keskeisemmän aseman viime vuosina paitsi kansantalouden kysymyksissä myös hallinnon kehittämisen ammatillisessa kehityksessä. On selvä, että nämä vaikutteet näkyvät valinnoissamme varsinkin, kun muut Pohjoismaat näyttävät seuraavaan samaa linjaa.

Maailman talouden yhä tiiviimpi vaikutus kansallisvaltioiden kansantalouksiin asettaa myös hallintokoneistot osaksi kansainvälistä taloudellista kilpailua. Euroopan integraatio nopeuttaa ja vahvistaa tätä kehitystä. Euroopan integraatiolla saattaa olla myös välittömiä vaikutuksia hallintokoneistoihin edellyttäessään kontrolloivan hallinnon keventämistä integraatioon osallistuvissa maissa.

Hallinnon kehittämisen menetelmien tasolla muutos näkyy määrätietoisemman ja nopeamman reagoitakyvyn painottamisena kehittämis-työssä. Toisaalta muutoksella pyritään myös hyödyntämään tehokkaammin hallintokoneiston resurssit. Hallintokoneisto ja sen virastot nähdään kansantalouksien eräksi tuottavuusreserviksi.¹⁷

Osaammeko kehittää ja saneerata samanaikaisesti

Hallinnon kehittämistyö oli meillä vielä 1980-luvulla paraatimarssia, koska sitä tehtiin hallintokoneiston jatkuvasti kasvaessa. Näkö-

piirissä olevana aikana meidän tulisi saavuttaa hallinnon kehittämisen tavoitteet nykyisten tai vähenevien resurssien rajoissa.

Reformitason järjestelmäuudistukset ovat jo avanneet meillä tien kohti hallintokulttuurin ja sen kautta virastokulttuurien muutoksiin. Liikkeenjohtomainen tulosjohtamisajattelu budjettiuidistuksen sallimissa väljemmissä ohjauksessa muuttaa virastokulttuureja itsenäisemmiksi ja tulostietoisemmiksi. Meillä ei ole kuitenkaan kokemuksia tulosjohtamisen toivuudesta saneeraustilanteissa. Nämä menetotit ovat vielä kehittämättä. Varsinkin eri tasoilla toimivien saneeraushankkeiden koordinointi tulee tuottamaan myös metodisia ongelmia. Samoin virastokohtaisissa saneeraushankkeissa tarvittavien rakenne- ja järjestelmäuudistusten kytkentä henkilöstön uudelleen kohdentamiseen ja siihen liittyvään kehittämiseen tulee olemaan vaativa metodinen haaste.

Byrokratian dysfunktiot, patologiat ja trivialiteetit valokeilaan

Tulevien metodisten valintojen areenan tilaa arvioitaessa ei riitä vain hallinnon kehittämisen yleisen trendin osoittaminen. Vaikka se näyttää olevan saman suuntainen kuin muiden kehittyneiden Länsimaiden, meillä on toki erikoispiirteemme. Ne valitettavasti edelleen synkentävät hallintokoneistomme kehittämistarpeen ennustetta. Hankkeiden vaikeusaste kasvaa, koska hallintokoneistomme raahaa perässään sellaisia menneiden aikojen rasitteita, jotka kilpailijamaissamme on yleensä jo eliminoitu.

Näitä jälkeenjääneisyyksiä voisi kutsua byrokratian dysfunktioiksi, patologioiksi ja trivialiteeteiksi, vaikka niillä hallintokoneistossamme on syvälle juurtuneet traditiot takanaan.¹⁸ Länsimaisen hyvinvointivaltion ajattelumalleihin soveltumattomat virkamieselitismi, liioiteltu byrokraattinen salaisuus, virastojen ja professiamattikuntien väliset reviiirikamppailut ja näihin rinnastettavat virkamiesten asennemaailman vääristymät ja Euroopan räikein juristimonopoli keskushallinnon avainviroissa odottavat meillä edelleen raivaajiaan.

Nämä byrokraattisen organisaatiomallin kääntöpuolen ilmiöt nousevat hallinnon kehittämisen metodivalinnoissa väkisinkin ainakin aluksi valokeilaan, koska ne ovat esteenä uudistuneen virastokulttuurin aikaan saamiselle. Nehän symbolisoivat itseriittoista perinteistä byrokratiakulttuuria, joka esimerkiksi

1970-luvulla esti syvemmälle menevät kulttuuriset muutokset hallintokoneistossamme. Byrokraattisten trivialiteettien torjunnan on siis vaikutettava lähivuosina olennaisesti hallinnon kehittämisen metodivalintoihin, sillä hallintokoneistomme kehittämistyö tulee vielä kauan olemaan paljolti epärationaalisen byrokraattisuuden kitkemistä virastoistamme. Byrokratiatallkoot siis jatkuvat.¹⁹

Hyvinvointivaltion sopeutuminen on palvelutason ja tuottavuuden hienosäätöä

Paitsi byrokraattisuuden kitkemistä hyvinvointivaltion sopeutuminen on yhteiskunnan kehitykseen mukautumista. Kansainvälinen kansallisvaltioiden kilpailu asettaa hallintokoneistolle ainakin tuottavuusvaateita. Koulutuksen ja muiden taloutta edistävien hallinnonhaarojen merkitys tämän kilpailun kilpailutekijänä korostaa niin ikään niiden palvelutason merkitystä. Myös työvoimapula ikääntyvässä yhteiskunnissa kuten meillä sekä kansalaisten koulutustason parantuminen asettavat lisähaasteita hallintokoneistollemme.²⁰

6 MITEN HALLINNON KEHITTÄMISEN METODIT SEURAAVAT AIKAANSA?

Olen edellä olevalla pyrkinyt todistelemaan, että hallinnon kehittämisen tavoitteet ja menetotit ovat aikansa lapsia, jotka muuttuvat ja joiden tulee muuttua yhteiskunnan ja hallintokoneiston kehityksen myötä. Hallinnon kehittämisen tavoitteita koskevat tutkimustulokset vahvistavat tämän. Metodien muuttumista ei ole ainakaan meillä tutkittu. Näyttää ilmeiseltä, että menetotit eivät ole yhtä joustavasti seuranneet kehittämistavoitteiden muutosta.

Metodien sovelluttava erilaisiin kehittämistilanteisiin- eikä päinvastoin

Virastovastuisen kehittämistyön eräänä etuna on virastojen kyky arvioidensa perusteella sopeuttaa kehittämishankkeet vastaamaan ajankohtaisia kehittämistarpeita. Näin virastojen uudistamisen tarve ja muutospasiteetti määräävät valittavan näkökulman ja menetotit. Vielä 1980-luvulla kävi helposti niin, että muodikkaat menetotit suuntasivat hallintokoneiston kehitystyötä.²¹ Virastokohtaisen ajattelutavan

mukaan metodit ovat työvälineitä, joita hyväksi käyttäen virastojen johto ja heidän käyttämänsä asiantuntijat pyrkivät uudistustavoitteisiin. Se, että metodivalinnoissa otetaan huomioon henkilöstön osallistuminen on luonnollinen osa virastokohtaista kehittämisotetta.

Selektiivinen radikalismi

Reformitason hallinnon kehittämisselityksen keskeisiä valintoja on valinta kokonaisuohjelmien ja selektiivisen radikalismien välillä.²² Selektiivinen radikalismi on parhaimmillaan keskittymistä olennaisen muutoksen kannalta olennaisimpiin pullonkauloihin. Se voi tietenkin rapautua kompromissattuja näennäis uudistuksia viljeleväksi reformi-inkrementalismiksi, jolla pyritään vain välttämättömin korjauksin selviytymään hallintokoneiston rutiinista.

Selektiivisen radikalismien vaatimat metodit ovat erityisen tilannesidonnaisia ja sovellettuja. Jos kysymys on budjettiuudistuksesta tarvitaan julkisen suunnittelun ja laskentatoimen metodeja. Jos kysymys on henkilöstöhallinnon uudistuksista tarvitaan henkilöstöhallinnon sisältäen monipuolista asiantuntemusta. Selektiivisestä radikalismista saadut kokemukset eri maista osoittavat tämän kehittämisotteen ongelmaksi uudistusten juurruttamisen virastokulttuureihin, jonka edellytyksenä on yhteistyö henkilöstön kehittämisessä tarvittavien asiantuntijoiden kanssa.

Eräänlainen kompromissi selektiivisen radikalismien ja kokonaisuohjelmaotteiden välillä saataisi olla meillä Suomessa viime vuosina käytetty hallinnon kehittämisen organisointi. Selektiivisen radikalismien oppien mukainen reformitason uudistusohjelma voi toteutua virastotasolla virastokohtaisina kokonaisuohjelmina. Budjettiuudistus ja siihen liittyvä tulosjohtamismalli antavat näille virastojen kokonaisuohjelmille suunnan. Reformitasosta täysin irrallisten virastojen kokonaisuohjelmien ongelmana on sisäilmiöiden uhka ja ohjelmien toteutuminen viraston professoryhmien kapeiden näkökulmien ja etujen väärinä. Mielestäni reformitason selektiivisten uudistusten tehtävänä on kuten esimerkiksi tulosjohtamisuudistuksessa suunnatavien virastojen uudistusohjelmat tukemaan hallintokoneiston tuottavuus- ja palvelutaso-ongelman ratkaisuja samalla, kun virastotason kokonaisuohjelma tämän ohella kohdistuu viraston suuremman taloudellisen liikkumavaran hyödyntämiseen. Uuden virastokulttuurin luominen ja juurruttaminen vaatii ohjelman ulot-

tamista laajasti viraston kaikille organisaatio-tasolle ja funktioihin.

Selektiivisen radikalismien edellyttämät metodit ovat siis reformitasolla joka tapauksessa tilannesidonnaisia. Virastotasolla metodivalinnoissa on suurempi tarve eri näkökulmien yhdistämiseen ja viraston kokotilanteen hallintaan.

Hallinnon kehittäminen tulisi nähdä investoinniksi

Virastotason tulosajattelun kulmakivenä on viraston vastuu tuloksistaan ja kustannuksistaan. Tällöin myös kehittämishankkeet ovat investointeja, joiden suunnittelussa voidaan soveltaa kustannus-hyötyanalyysia.²³ Tällä on vaikutusta myös metodivalintoihin. Raskaat ja aikaa vievät perustutkimusluonteiset kehittämishankkeet ja kokeilut eivät yleensä läpäise kustannus-hyötyanalyysiä. Ne kuuluvatkin pikemmin korkeakouluille ja tarvittaessa reformitason suurhankkeiden esiselvitysvaiheeseen.

Tyypillisiin virastotason kehittämishankkeisiin myös metodit siis valikoituvat hankkeiden todennäköisten hyötyjen ja kustannusten perusteella. Tämä luonnollisesti rajoittaa kalliiden vielä kehittelyvaiheessa olevien metodien käyttöä. Samalla taloudellisuusajattelu suosii yrityksissä jo kokeiltuja liikkeenjohdon metodeja.

Poliittinen ohjaus jäsennettävä osaksi hallinnon kehittämisen metodiikkaa

Hallinnon kehittämisen tavoitteet ja niiden vanavedessä metodit ovat olleet Suomessa aina viime vuosiin saakka pääosin hallintokoneiston sisäisiä asioita. Hallinnon kehittämisen metodiikka ei tulekaan riittävän juostavasti reagoimaan yhteiskunnan muutoksiin ennen kuin poliittinen ohjaus ohjaa riittävän kiinteästi hallinnon kehittämistä. Myös metodiikka tulisi rakentaa siten, että reformitason uudistushankkeet rakentuvat poliittiseen dialogiin. Virastotasolla metodiikan ongelmana ovat lähinnä yhteydet reformitason ja virastotason välillä. Niiden ratkaisemisessa tarvitaan myös metodologisia ratkaisuja. Edellä sanottu pudottaa pois sellaiset metodiset rakennelmat, jotka on rakennettu pelkästään tieteelliseen puhtaoppisuuteen tai suppeasti yhden tieteenalan näkökulmaan. Poliittinen ohjaus ei voi sitoutua tällaisiin ratkaisuihin.

7 HALLINNON KEHITTÄMISEN METODOLOGIAN METATEORIAN AINEKSISTA

Edeltäneissä luvuissa on etsitty hallinnon kehittämisen metodologian lähtökohtia hallintokoneiston asiakasorientaatiosta ja siihen perustuvasta virastovastuuden hallinnon kehittämistyön painottamisesta. Samalla nämä yhteiskunnan ja hallinnon kehittämisen muutokset valottavat länsimaisen itseään etsivän hyvinvointivaltion hallinnon kehittämisen metodologian metateoriaa.

Käsitykseni mukaan tällaiseen metateoriaan kuuluu seuraavia aineksia:

- hallintokoneiston tradition ja kerroksellisen kehityksen jatkumo,
- metodinen konkreettisuuden vaatimus ja selektiivisen radikalismien mahdollisuus,
- julkisen toiminnan objektin ja subjektin näkökulmien synteesi ja sen nojalla tehtävä johtopäätös asiakasorientaation kasvavasta merkityksestä,
- teorian ja käytännön vuorovaikutuksen oletamus,
- kriitikin ja yhteiskuntakeskustelun vaikutuk-

sen huomioon ottaminen ja tarvittavien keskustelukanavien luominen,

- arvojen ja näkökulmien monipuolistuminen ja niiden keskeisen tasapainon tavoittelu, ja
- aikaperspektiivin ulottuvuudet, joista erityisesti virastojen kehitysrytmi vaikuttaa metodisiin valintoihin.

Olen edellä käsitellyt näitä hallinnon kehittämisen metodologian ulottuvuuksia. Mielestäni meidän tulisi vähin erin myös Suomessa edetä hallinnon kehittämistyön tavoitteenasettelussa ja metodivalinnoissa tietoisempaan ja suunnitelmallisempaan päätöksentekoon. Tosiasiallisen päätöksenteon vastuun hajautuessa virastoihin metodivalintojen professionalismin taitojen tulisi lisääntyä virastoissa olennaisesti. Virastojen tulisi kehittyä ammattitaitoisiksi hallinnon kehittämistyön tilaajiksi ja arvioijiksi. Keskitetyn metodologian norsunluutornin olikin jo aika kaatua, sillä olemme siirtyneet hallinnon kehittämisesäkin virastojen ja kansalaisten suoran vuoropuhelun kauteen. Tässäkin suhteessa 1990-luku tulee poikkeamaan edeltäjistään.

Voimme myös yrittää siirtää hallinnon kehittä-

Reformitaso

- | | | |
|---|---|---|
| • poliittinen ohjaus ollut satunnaista | → | poliittinen ohjaus jäsenyy |
| • kokonaisuohjelmia ja kokonaisohjelmia | → | selektiivistä radikalismia |
| • yhtenäiset metodiraamit | → | metodikirjauutta |
| • pyrkimys yhdenmukaisuuteen | → | ratkaisut yksilöllisiä ja pragmaattisia |
| • kehitysrytmi verkkainen | → | nopeutuva kehitysrytmi |



Virastotaso

- | | | |
|--|---|--|
| • kehittämisstrategiat asetettu keskitetysti | → | virasto vastaa strategioistaan |
| • metodipohdinnat teoriapainotteisia | → | metodipohdinnat käytäntöpainotteisia |
| • kehittämistyö painottui hallinnollisiin ratkaisuihin | → | kehittämistyössä käytetään erilaisten metodien yhdistelmiä |
| • virasto oli kehittämistyön objekti | → | virasto nousut myös subjektiksi |

Kuva 2. Hallinnon kehittämisen metodivalintojen kehityksen suunta.

tämisen metodologian metateoreettisen tarkastelun kehittämistyön käytäntöjen tasolle. Kullekkin edellä esitetyle metodivalintoihin vaikuttavalle teoreettiselle tekijälle etsitään tällöin hallintokoneistomme nykytilaan ja lähiajan haasteisiin perustuva sisältö.

Metodivalintojen kehityksen suunta näyttää seuraavan hallintokoneiston ohjaussuhteiden muutoksen signaaleja. Seurauksena on lisääntyvää metodikirjavuutta, sillä virastojen mahdollisuudet valikoida ja yhdistellä tarjolla olevia metodeja ovat aikaisempaa olennaisesti laajemat. Samalla on ilmeistä, että metodivaihtoehtojen tarjonta lisääntyy, koska julkiset virastot koetaan potentiaalisiksi konsulttiyritysten asiakkaiksi. Tässäkin suhteessa julkisen johtamisen ympäristö näyttäisi lähestyvän liikkeenjohdon olosuhteita.

LÄHDEVIITTEET

- 1 Tässä yhteydessä ei ole mahdollista laajempaan erilaisten hallinnon kehittämisen metodien luokitteluun tai analysointiin, koska kysymyksessä ovat ensisijaisesti käytännön konsultointityöhön tarkoitetut metodit. Niiden heterogeisuus estää niiden täsmällisen määrittelyn ja rajaamisen. En myöskään avaa samasta syystä keskustelua hallinnon kehittämisen rajauksesta. Tässä käytetty metodin määritelmä lähestyy sanakirjamääritelmää: *Metodi* (Kreik. *Methodos*) on järjestelmällinen menettelytapa l. menetelmä määrättyjen tarkoitusten saavuttamiseksi, *Sivistyssanakirja*, 1906, 342
- 2 Luonnollisesti merkittävin tällainen ideaalimalli on byrokraattisen organisaation ideaalimalli itsessään. Hallintojuridikkaan ja juristien yleishallintotraditioon perustunut lähestymistapa on tosiasiallisesti tosin osin tiedostamattomasti tukeutunut tämän ideaalimallin varaan. Ns. työntieteelliseen näkökulmaan perustunut lähetytmistapa ja sen nojalla kehitetty konsultointimalli ns. kehitävän työntutkimuksen malli sisältää sekin ideaalimalliajattelua etsiessään virastojen toiminnasta mm. kehityssyklejä ja tähdätessään kehitykseen ekspansiivisen oppimisen kehinä, jolloin lopullisena tavoitteena on ekspansiivisesti hallittu työ ja organisaatio eli ihanneorganisaation eräänlainen ideaalimalli, *Kts. mm. Virkkunen*, 1988, 31—37
- 3 *Kts. Temmes*, 1989, 219 ja *mm. Greiner, Larry E.*, *Yritystalous* 7/1981
- 4 Suomalaiisten virastojen keski-ikä näyttää olevan toistasataa vuotta ja vanhimpien virastojen ikä lähes kaksisataa vuotta. Tällaisten kehityskaarien pukeminen mielekkäiksi kehissykleiksi näyttää mahdottomalta ja sitä paitsi se tuskin antaisi olennaista lisätietoa virastojen kehityksestä. *Kts. Temmes*, 1989, 28
- 5 *Kts. Temmes*, 1990
- 6 Viimeksi valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta vuodelta 1990 pitäytyy keskusvirastojen osalta vain niiden johtorganisaation uudistamiseen ja kahden keskusvirastoparin sosiaali- ja lääkintöhallituksen ja ammattikasvatus- ja kouluhallituksen yhdistämiseen. Läänihallitusten osalta selonteko ei sisällä näinkään konkreettisia ehdotuksia. *Palvelevampaan hallintoon*, 1990, 39
- 7 *Kts. Temmes*, 1989, 259—261
- 8 *Kts. mm. Vuorela*, 1988
- 9 *Kts. Temmes*, *Hallinto* 4/1987, *Juristimonopoli-tarua vai totta* ja 1989, 228—229
- 10 *Kts. esimerkiksi Sipilä*, 1989
- 11 *Kts. mm. Engeström*, 1985, 1987 ja 1988
- 12 Suomessa virkamiesjärjestöjen kiinnostus on pyssynyt tähän mennessä suhteellisen yleisellä tasolla kuten osallistumisena liikelaitosuudistuksen ja muiden reformitason hankkeiden valmisteluun. *Virastotasolla* saattavat henkilöstön osallistumisen piiriin tulla detaljoidummatkin metodiset kysymykset.
- 13 Viittaan tässä lähinnä pankkien ja vakuutuslaitosten tuottavuuskehitykseen, johon on varmasti vaikuttanut niiden voimakas pyrkimys parantaa palvelukuvaansa mm. tietotekniikan avulla samalla kun toiminnan ja resurssien uudelleen arviointi on ollut pysähdyksissä.
- 14 *Kts. alkupeäisen brittiläisen agency-ajattelun perusteista Peters*, 1989, 31 ja *Drewry ja Butcher*, 1988, 196
- 15 *Kts. Temmes*, 1990
- 16 *Kts. Ögren*, 1989, teos käsittelee Ruotsin virastojen hallinnon kehittämistä tilanteissa, joissa virastoja saneerataan vähentämällä niiden henkilökuntaa.
- 17 *Kts. Pohjola Immo*, 1990
- 18 Trivialiteettien lähikäsitteet ovat byrokratian dysfunktiot ja patologiat, joita olen käsitellyt teoksissa *Temmes*, 1989 ja 1990. Trivialiteettien erityispiirteenä on byrokraatisoitumisen eteneminen tilanteiksi, joissa byrokraatia tekee itsensä naurettavaksi. *Kts. Lane, Arvidson ja Magnusson*, 1988, 19—22
- 19 Meidän on muistettava, että tämä näkökulma löi itsensä läpi hallinnon kehittämisen reformitasolla vasta vuonna 1980, jolloin valtiovarainministeriö järjesti ns. byrokraatiatalkoot.
- 20 *Palvelevaan hallintoon*, 1990, 13
- 21 Valtionhallinnossa tällaisia keskitetysti ohjattuja metodivalintoja olivat mm. OD, virastodemokratiaan liitetyt kaavamaiset osallistujajärjestelmät ja alkuvaiheissaan myös 1970-luvun tavoitejohtamisen uudistustyö.
- 22 Selektiivisen radikalismien käsite on viime vuosina esillä OECD:n Public Management-ohjelman yhteydessä, jolloin se erottelee eri maiden hallinnon kehittämishojelmien luonnetta joko laajoihin kokonaihojelmiin tai ohjelmiin, joissa panostetaan vain harvoihin mutta perusteellisiin uudistuksiin.
- 23 *Kts. julkisen hallinnon kustannus-hyötyanalyysistä Pitkänen*, 1970

LÄHTEET

Engeström, Y: Toiminnan teoria ja kehittävä työntutkimus. Teoksessa Kontiainen, S. (toim.) Näkökulmia aikuiskoulutuksen tutkimukseen, Helsingin yliopiston kasvatus-tieteen laitos, tutkimuksia 107, Helsinki 1985

- Engeström, Y: Learning by expanding, Orienta konsultit Oy, Helsinki 1987
- Engeström, Y: Reviiriorganisaatiosta kokonaispalveluun, kehittävän työntutkimuksen sovellutusrakennushallinnon piiriorganisaatiossa, Rakennushallitus, raportti 4:1988
- Drewry, Gavin ja Butcher, Tony: The Civil Service Today, Oxford 1988
- Lane, Jan-Erik, Arvidson, Sven ja Magnusson, Tage: Byråkrati och förvaltning, Lund 1988
- Palvelevampaan hallintoon, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta, Helsinki 1990
- Peters, B. Guy: The Politics of Bureaucracy, New York, London, 1989
- Pitkänen, Eero: Kustannus-hyötyanalyysi, Kauppakorkeakoulun julkaisusarja C:II:8, 1970
- Pohjola, Immo: Julkisen toiminnan tuottavuus-vaara parantaa? Ne, joiden olisi muututtava, pitävät kiinni entisestä. Uuden Suomen yliö, 19.4.1990
- Sipilä, Jorma: Sosiaalityön jäljillä, Helsinki 1989
- Temmes, Markku: Julkinen johtaminen, julkaisematon käsikirjoitus, joka ilmestyy keväällä 1991
- Temmes, Markku: Virastojen kehityskaaret, Helsinki 1989
- Virkkunen, Jaakko: Suojelumääräysten valvonnasta tuotannon hallinnan ongelmien ratkaisemiseen, Työsuojeluhallitus, selvityksiä, 11/1989
- Vuorela, Terho: Asiakaspalautte palvelujen laadun arvioinnissa, Helsinki 1988
- Ögren, Tomas: Organisationen ansvar, svarsmonster, strategier och lärande vid personalminskning/nyorientering, Pedagogiska institutionen Stockholms universitet, Täby 1989