

# Hallinto muuttuu — mutta mihin suuntaan?

*Pekka Kettunen*

## 1 JOHDANTO

Posti- ja telelaitos julkaisi täyttäessään 350 vuotta vihkosen nimeltä »KIRJOITELLAAN!». Neljällä sivulla kehoitetaan kansalaisia hankkimaan alennuspostimerkkejä, kirjoittamaan matkakortteja, kiitoskirjeitä, ystävänpäiväkortteja, kerrotaan tunnetuista ahkerista kirjoittajista ja ylipäätään elvytetään kirjeenkirjoittamiskulttuuria.

Oman tuotoksen kysynnän manipulointi on organisaation yksi tapa muuttua, tapa tulkita suhdetta ympäristöönsä. Suurten reformien, hallittujen rakennemuutosten, varjossa tapahtuu jatkuvaa, vähittäistä muuntumista. Ympäristö selittää osin tätä muuntumista, osittain saattaa organisaatiolla olla rauhaa muuntaa itseään ympäristöstä riippumatta. Suuret reformit ovat kokonaisvaltaisia, vähittäinen muutos politiikkalohkoittain eroavaa. Poliisi tuskin kehottaa rikoksiin tehdäkseen itsensä tarpeellisemmaksi, mutta voi tehostaa pidätyslukuja vaikuttaakseen tarpeellisemmalta.

Kysyn:

- miten toimintalohkot muuttuvat; paljastaako vertailu yhteisiä piirteitä vai lohkoittain eroavia muutostapoja?
- mikä on ympäristön osuus muutoksessa; heijastuuko ympäristö määräävästi organisaatioon vai määrääkö organisaatio ympäristöä?
- onko vähittäinen muutos raapaisua pinnalta vai syvältä organisaation perusteita muuttavaa?

Toimintalohko voidaan hahmottaa monella eri tavalla, organisaatiokaaviona, dynaamisena vuorovaikutusverkostona, rationaalisena annettun päämäärän toteuttamisvälineenä tai yksittäisten jäsenten eri suuntiin vetämänä, mutta koossa pysyvänä järjestelmänä. Organisaatio on keskeinen tarkasteluyksikkö julkisen hallinnon tutkijalle; organisaatioiden lisääntyminen ja organisatoristen vuorovaikutussuhteiden huima kasvu onkin todettu tärkeäksi julkisen hallinnon kehityspiirteeksi (Kaufmann ym. 1986).

Näkökulman valinta riippuu tarkastelun tarkoituksesta. Organisaatiokulttuurin tutkija ei hyödy kaavioista, organisatoristen järjestelyjen tutkija ei hyödy syvähaastatteluista. Entä muutoksesta kiinnostunut: jos haluat oppia tuntemaan organisaation, muuta sitä! Toisaalta juuri muuttumattomat elementit voivat ollakin tärkeimmät.

Hahmotan tarkastelukohteeni seuraavalla tavalla: Toimintalohkolla ymmärrän toiminnallisesti suhteellisen yhtenäistä, poliittisessa ohjauksessa olevaa organisaatioverkostoa, joka tietyin välinein muokkaa omaa ympäristöään. Toimijaverkosto sekä saa että edelleen välittää varoja. Vertikaalisin ja horisontaalisin järjestelyin osoitetaan yksittäisille toimijoille tehtävät ja asemaverkostossa. Toimijaverkoston suhde ympäristöönsä muodostuu ympäristön muokausvälineistä ja niiden saatavuuskriteereistä.

## 2 MUUTOKSEN PROBLEMATISOINTIA

Muutos sinänsä on tyhjä käsite, kaikkihan muuttuu. Oleellista on muutoksen suhteuttaminen, kriteeristö, esim. hallinto suhteessa ympäristöön. Tällöin voimme jäljittää kausaliteetteja ja muutosmekanismeja.

Muutosta on tutkittu ilmiönä aikajaksokuvauksen muodossa, esim. hallinnon muutos 1970-luvulla, virkamieskunnan muutos sodanjälkeisellä kaudella jne. Kuvausta ovat jäsentäneet keskeisten muutospiirteiden täsmentäminen tai käsitteellistäminen (esim. Ståhlberg 1976). Muutoksen luonnetta on käsitteellistetty monin tavoin, esim. Rosen (1984, 24—31) mukaan julkisen hallinnon makromuutoksen suuntia ovat kasvu, muuttumattomuus, supistuminen ja inkrementaalinen muutos. Hogwood ja Peters (1983, 26—29) puhuvat julkisten toimintaohjelmien innovaatiosta, uusiutumisen, ylläpitämisestä ja lopettamisesta.

Muutoksen syyt on erityinen kiinnostuksen kohde; mikä aiheuttaa tietyn, havaitun muutosilmiön? Yleisemmin voidaan puhua muutos-

mekanismista, mikä saa julkisen hallinnon muuttumaan tietyllä tavalla. Mekanismissa on itse asiassakysymys poliittis-hallinnollisen järjestelmän perusluonteesta. Siten vallitsee erilaisia käsityksiä (paradigmat ja todellisuuserot) muutosta määräävistä tekijöistä: poliittiset päätökset, intressiryhmät, kansalaisten arvot, talous jne. Spesifimmin on kysymys syistä, jotka saavat mekanismin toimimaan, mikä antaa ainesta tietynkaltaiseen päätösprosessiin. Esim. Brand (1976, 53) puhuu rakenteellisen muutoksen ehdoista, Hogwood ja Peters (1983) uusiutuvan toimintaohjelman toteutumismahdollisuuksista. Kausaaliteeteista tullaan lopulta organisaatioteoreettisiin peruskysymyksiin: mikä saa organisaation muuttumaan, ympäristö vai organisaation oma pyrkimys (Astley & Van de Ven 1983)

Ympäristö on mielenkiintoinen muuttuja. Lundquistin (1987, 62—65) mukaan ympäristö voidaan hahmottaa yhtäältä taloudellissosiaalisena ja toisaalta fyysisenä. Edelleen ympäristöä voidaan luonnehtia esimerkiksi muutostabiilius- ja yksinkertaisuuskompleksisuus-oluttuuksien avulla.

Kun hallinto reformoi tai pikemminkin poliittisin päätöksin hallintoa reformoidaan, on kyse tietoisesta muuttamispyrkimyksestä. Tutkimusintressi voi tällöin koskea reformin kriteerejä yleensä, uudistusohjelman rationaalisuutta, realistisuutta tai valtasensitiivisyyttä (Olsen 1988, Metcalfe & Richards 1987)

Julkishallinnon tutkijalle muutosmekanismit eivät sijoitu tyhjiöön vaan arvojen ja tosiasioiden hybridiin. Siten kysymykset muutoksesta ovat myös normatiivisia kysymyksiä siitä, mikä saa olla aktiivinen ja minkälaisen motiivien vaikutuksesta.

### 3 MUUTOS NELJÄLLÄ TOIMINTALOHKOLLA

Valitkaamme joitakin toimintalohkoja tarkastellaksemme niiden muuttumista tietyllä aikajaksolla, 1980-luvun alkupuoliskolla. Tarkastelun kohteena ovat lääninhallinto, sairaalat, posti ja aluepolitiikka. Valinta perustuu julkisen toiminnan neliluokkaiseen typologiaan: yleinen hallinto, hyvinvointi, liikenne ja talous. Edellä muodostetun kehikon perusteella voidaan aluksi suorittaa poikkileikkausvertailu.

#### 3.1 Toimintalohkojen keskeiset piirteet

Tarkoituksen suhteen tarkasteltavat lohkot

ovat hyvin erilaisia, kuten typologia antaa odottaakin:

- lääninhallituksen(LH) on »huolehdittava läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin koettava edistää läänin kehitystä ja sen väestön parasta» (A 188/1955, 6§1mom)
- laki kunnallisista yleissairaaloista (L 561/1965) ei kerro, miksi sairaaloita on; voimme kuitenkin olettaa sairaaloiden olevan osa yleisempää pyrkimystä väestön eliniän pidentämi seksi (Uusitalo 1974, 165)
- posti- ja telelaitoksen tehtävänä on mm. hoitaa postitoimintaa (L 61/1981)
- aluepolitiikan perusnormi (L 532/1981) eksplikoi tarkastelu lohkoista selkeimmin toiminnan tarkoituksen: aluepolitiikan tavoitteena on » edistää väestönkehityksen alueellista tasapainoisuutta sekä turvata koko maassa tasapuolisesti kunkin alueen väestölle (työtä, tuloja ja palveluita)» (2§)

Tarkastelulohkojen julkisuutta määrittää keskeisesti niiden alisteisuus poliittiselle ohjaukselle. Ohjauksen yhteisiä välineitä ovat määrärahojen ja normien poliittinen päätöksenteko. Muutoin lohkojen poliittista ympäristöä luonnehtivat:

- lääninhallituksen suhteellisen itsenäisen aseman valtion hallinto- organisaation alalla,
  - sairaaloiden kunnallinen ja kuntainliittomuu- toinen omistus,
  - postin liiketoiminnan ja julkisen aseman yhdistelmä,
  - vastuu aluepolitiikasta kuuluu kaikille valtion viranomaisille yleisesti ja tukitoiminnan suhteen erityisen organisaatioille.
- Toteutuskehityksinä kullakin lohkolla on organisaatioverkosto:
- lääninhallinnossa LH ja joitakin valtion paikallishallintoviranomaisia,
  - sairaaloitoinnassa sekä omistuksen (kuntainliitot, kunnat, yksityiset) että toiminnan (keskus-, alue- ja paikallissairaa lat) suhteen eriytynyt verkosto,
  - postilla selkeä hierarkinen rakenne ja kilpailua omalla toimialalla (kuriiripalvelut) sekä muiden kommunikaatiovälineiden kanssa,
  - aluepolitiikassa tukitoiminnassa valtakunnallinen (KERA) ja alueellisia (läänien teollisuuspiirit) erityisorganisaatioita.

Verkoston suhteiden kannalta keskeistä lie- nee työnjaon luonne. Sairaalat ja posti toimivat ympäristössä, jossa toiminnan kohteina oleviin tarpeisiin (esim. kommunikaatio) voidaan vastata usealla tavalla. Lääninhallinto ja aluepoli-

tiikka puolestaan ovat pikemminkin oman alueensa monopoliasemassa: esimerkiksi mikä muu organisaatio jakaisi aluepoliittista tukea.

Yksittäisten organisaatioiden kannalta tärkeä tarkastelukohde on niiden sisäinen organisointi. Lääninhallituksen ja postin organisaatio käyvät ilmi ko. lohkojen perusnormeista, sairaalat ja aluepolitiikan yksiköt painottuvat enemmän organisointiin yksikkötasolla.

Resurssien kannalta on keskeistä, missä määrin määrärahoja lohkolle ohjataan sekä mihin tarkoituksiin varat käytetään (vrt. raha vs. normi-intensiivinen politiikka; Rose 1984,88). Määrärahojen tarpeen kannalta tärkeää on organisaation ympäristön tarpeiden luonne ja organisaation tapa käsitellä ko. tarpeita. LH on rationalisoinut ympäristön: saa käsiteltävää enustettavina aikoina; jos yllättävää tapahtuu ympäristössä, kunnat ovat »puskureina». Sairaalat ovat osa terveydenhuoltoa; keskeisessä asemassa sairaaloiden kuormituksen määrittelyssä ovat lohkon ammattilaiset, erityisesti lääkärit. Sairaanhoidon ensisijainen kohde, sairaudet, on määrällisesti ja laadullisesti suhteellisen hyvin ennustettavissa, AIDS:it ovat harvinaisia. Postin ympäristöä on ihmisten ja yhteisöjen keskinäinen kommunikatio; posti on kuitenkin riippuvainen ihmisten halukkuudesta turvautua juuri kirjallisiin viesteihin. Aluepolitiikan ympäristönä on koko kansantalous, erityisesti yksityinen talouselämä; keskeistä enustettavuuden kannalta on tuntea siten talouden lainalaisuudet.

Kukin lohko tuottaa toimintoja, tuotoksia, joiden jakelu määräytyy tiettyjen kriteerien mukaan. Aluepolitiikan alueena ovat, määritelmällisesti, tietyt alueet, muiden kohteena koko maa osaluueisiin jaettuna. Potentiaalinen asiakas-kunta puolestaan hakeutuu lääninhallituksen kontaktiin silloin kun se siihen veloitetaan (lupa-asiat, suunnitelmien vahvistaminen jne), sairaaloihin ja aluepoliittisen tuen piiriin, kun ohjataan (osittain omasta pyrkimyksestäkin) ja postin palveluiden piiriin, kun tarve vaatii.

Vastaavasti tuotosten korvautuvuus asiakaskunnan kannalta koskee lähinnä muita kuin lääninhallitusta. Korvautuvuutta rajaa kuitenkin alueellisen tasa-arvon kriteeri: postin korvautuvuus kommunikaation välineenä vaihtelee maan eri alueittain. Tietyissä määrin myös sairaanhoidon saatavuuden arvoon vaikuttavat muut palvelut.

### 3.2 Kuinka lohkot ovat muuttuneet?

Edellä hahmotellut keskeiset piirteet tuotta-

vat valtaisan materiaalin, josta on valikoitava ja karsittava.

—normit ovat hyvä lähtökohta; jokaisesta tarkastelukohteesta on olemassa perusnormi, lakeja seuraavat edelleen alemmanasteiset normit aina organisaation sisäiseen työjärjestykseen asti.

—varsinaisten normien taustalla tärkeä aineisto on valmistelu materiaali: hallituksen esitykset, komiteamietinnöt jne.

—tärkeä muutosindikaattori on valtion tulo- ja menoarvio, erityisesti toiminnan painopisteiden valottajana.

—erityisesti muutospyrkimyksistä kertoo lohkojen piirissä käytävä keskustelu, julkisuus

Olennaista ovat tarkastelukriteerit, muuten aineistoon hukkuu. Tarkastelen muutosta siten edellä hahmotellun viitekehäyksen mukaisesti: elementtejä ovat poliittinen ohjaus, toimijaverkoston rakenne, yksittäistoimijoiden asema, varojen käyttö ja tuotosten saatavuuskriteerit.

#### a) Poliittinen ohjaus

Missä määrin tarkastelulohkoilla on pyritty muuttamaan eduskunnan tai valtioneuvoston ohjausasemaa? Selvimmin pyrkimys on esiintynyt lääninhallinnossa ja postihallinnossa. Ensimmäisessä tapauksessa, jatkona pitkälle taustahistorialle, pyrkimyksenä luoda uusi, edustuksellinen päätöksentekuelin, lääninneuvosto. Tämän katsottiin parantavan hallinnon kansanvaltaisuutta, hallinnon saavutettavuutta sekä korostavan alueellisten erityispiirteiden huomioonottoa ja asiantuntemusta. Käytännössä lääninneuvosto käsittelee erilaisia suunnitelmia, eräitä rahanjakopäätöksiä sekä henkilöstökysymyksiä. (KM 1983:57)

Postihallinnossa on myös ollut esillä poliittinen ohjaussuhde, mutta pyrkimyksenä kasvat-  
taa etäisyyttä, sillä virastomaisuuden katsottiin vaikeuttavan eräisiin haasteisiin vastaamista (kilpailu omassa toimintaympäristössä sekä kasvaneet palveluvaatimukset). Vastauksena nähtiin palvelu- ja kilpailukyvyyn kehittäminen ottamalla toiminnassa huomioon liiketaloudelliset periaatteet (KM 1985:2)

Sairaalahallinto on tarkastelulohkoista ainoa kunnallishallinnon puolelle ulottuva. Toiminnan poliittinen ohjaus välittyy lähinnä suunnittelu-  
mekanismin kautta: VN vahvistaa yleislinjat, joihin paikallisten päättäjien (poliittisten ja muiden) on sopeuduttava. Ainoa suunnittelujärjestelmää koskenut lain muutos tähtäsi suunnittelumenettelyn yksinkertaistamiseen (L21/1980).

Aluepoliittisen päätöksenteon poliittisessa ohjauksessa ei ole ollut havaittavia muutoksia 1980-luvun alkupuolella.

#### b) Toimijaverkoston rakenne

Erityisesti lääninhallinnossa ja sairaalahallinnossa on toimijaverkoston uudelleenjärjestely ollut esillä. Väliportaanhallintokomitea (KM 1983:57) esitti valtion paikallisviranomaisten koostamista lääninhallituksen suojiin. Kokoaminen olisi komitean mukaan toimintojen yhteensovittamisen kautta lisännyt vaikuttavuutta ja taloudellisuutta.

Sairaalahallinnossa toimijaverkon yhtenäistämistä on valmisteltu kahdessa komiteassa (KM 1980:65, KM 1983:17). Yhtenäistämällä pyrittiin toiminnallisiin, voimavarojen tarkoituksenmukaista käyttöä edistäviin ja sairaanhoidon hallinnollisiin tavoitteisiin. Lääninhallintoon verrattuna sairaalahallinnossa integraatio muuttaisi toimijaverkoston suhteita keskeisesti: yksi toimijoista (keskussairaala) pyrittiin nostamaan muiden yläpuolelle. Sairaalahallintotoimikunta (KM 1983:17) esittikin erilaisia siirtymävaiheita. Lievennyksiä integraatiokynnyksen madaltamiseksi. Sairaaloitten asema laajemmin terveydenhuollon verkostossa muuttui jo 1970-luvun alussa, kun voimakkaan laitospainotuksen jälkeen siirryttiin kansanterveystalouden myötä vain ylläpitämään jo rakennettuja sairaaloita.

Postin muuttumisessa voidaan myös nähdä toimijaverkoston manipulointiin liittyviä piirteitä, olihan tulkittu kilpailutilanne se keskeinen tekijä, joka ohjasi liikelaitosuudistusta. Aluepolitiikassa ei toimijaverkosto ole noussut ongelmallisena esille: aluepoliittinen tuen jakamisessa valtiolla on monopoli.

#### c) Toiminnan organisointi

Toiminnan organisointimuutokset ovat paljolti säädöstasolla, osittain toiminnan volyymitiedoista ilmeneviä, osittain muutospyrkimyksiä. Lähtökohta on organisaationormi, siten keskeinen tapa saavuttaa muutosta on muuttaa normia.

Tyypillistä muutosta virkoihin liittyvä: mitä nimikkeitä, mitkä edellytykset vaaditaan, kuka nimittää jne. Esimerkiksi lääninhallinnossa suurin osa normien uusiutumista vuosittain koskee virkamuutoksia: lääninhallituksen mahdolliset virkanimikkeet esiintyvät asetuksessa pitkänä listana: vuonna 1981 (A140/81) poistettiin nimikkeistöistä läheittäjä ja apulaisläheittäjä, tilalle

osasto- ja toimistosuhteiden nimikkeet. Myös postihallinnossa on mm. vanhentuneita virkanimityksiä modernisoitu: vuonna 1986 poistui käytöstä ylireviisorin, ekspeditöörin ja kontrolloörin virkanimikkeet (L866/86).

Organisaatioiden sisäinen eriytyminen on jatkunut läänin- ja postihallinnossa. Uudenmaan lääninhallitus sai vuonna 1983 (A313/83) oikeushallinto-osaston ja 1985 (A190/85) ympäristöosaston. Ko. muutokset heijastuivat laajalti lääninhallitusasetuksen kohtiin, joissa viitattiin osastoihin tai osastopäälliköihin.

Postihallinnon osastojakoa säätelevät normit ovat muuttuneet lähes vuosittain: osayksiköitä on siirretty ja luotu kokonaan uusia, myös nimikkeet ovat vaihtuneet, esim. postiasiantomisto palvelu- ja markkinointitoimistoksi (A126/82).

Organisoinnille rakentuu välitön toiminta, jonka olemusta voisi luonnehtia toimintatavaksi tai organisaatiokulttuuriksi. Muutokset siinä eivät välttämättä ilmene helposti ulkoiselle tarkkailijalle, seuraavassa kuitenkin eräitä havaintoja ja päätelmiä:

- ympäristön hallintapyrkimysten korostuminen lääninhallinnossa: lohkon komiteat ovat käsitelleet tavoitteellista johtamista (KM 1980:27), tietojenkäsittelyn kehittämistä (KM 1981:3) ja toiminnan tehokasta organisointia (KM 1983:57). Automaattisen tietojenkäsittelyn korostuminen näkyy myös LH:n määräraha jakaumissa (ks. taulukko 1.),
- uusien toimintamuotojen institutionalisoiminen (kuntoutuksen organisointi (L12/1983 ja 181/1983) ja toimintatavan jatkuva muutos (lääketieteellinen tutkimus),
- talouden korostuminen postihallinnossa: johtaminen on ollut esillä myös postihallinnossa: tulostavasti käsitte esiintyy vuodesta 1984 (A196/84).
- epävarmuuden kasvu aluepolitiikassa (ympäristön tuntemuksen kritiikki)

#### d) Varojen käyttö

Valtion tulo- ja menoarvio on yhteinen nimitäjä tarkastelulohkoille, mutta jokaisella on oma varojenkäyttömekanisminsa. Posti muista lohkoista poiketen myös periaatteessa tuo varoja.

Minkä luonteista on varojen käyttö suhteessa osaympäristön tarpeisiin? Määrärahakehitys lohkoittain ilmenee taulukoista 1—4.

Lääninhallitus käyttää varoja varsin ennakoitavan ympäristön käsittelyyn, siinä määrin kuin epäsuhtaa kapasiteetin ja asiamäärän välillä on,

Taulukko 1. Lääninhallinnon menokehitys 1980—1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Kokonaisindeksi	100	105	109	116	123	131	196
palkat	83.5	84.3	84.4	82.7	81.0	79.2	82.1
hallinto	0.6	0.8	0.6	0.5	0.5	0.6	1.1
suunnittelu, ATK	0.5	0.5	0.2	3.5	4.3	4.5	4.6
sekalaiset, kalustus	15.4	14.5	14.9	13.4	14.2	15.6	12.2
yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100

Taulukko 2. Sairaaloimen menokehitys 1980—1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Kokonaisindeksi	100	104	114	117	107	118	125
käyttökustannukset	95.9	95.4	95.3	94.4	98.5	97.9	98.5
perustamiskust.	3.3	3.8	3.9	4.7	1.4	1.9	1.3
muut	0.8	0.8	0.8	0.9	0.1	0.2	0.2
yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100

Taulukko 3. Postin menokehitys 1980—1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Kokonaisindeksi	100	98	99	105	110	114	130
palkat ja eläkkeet	57.1	59.5	61.0	60.6	59.4	59.2	59.2
rakennukset	7.3	7.3	8.5	9.6	7.9	8.6	8.6
kuljetuskust.	4.5	4.7	5.2	5.2	5.5	5.6	5.5
ATK ja sekalaiset	6.1	5.8	5.9	6.1	6.0	5.0	4.3
rahasto	5.7	5.0	4.1	4.3	4.6	4.7	4.7
televerkko	19.2	17.7	15.1	15.0	16.3	17.0	17.7
yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100

Taulukko 4. Aluepolitiikan menokehitys 1980—1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Kokonaisindeksi	100	103	136	179	168	153	161
palkat ja hallinto	2.0	2.6	2.2	2.1	2.0	2.3	2.4
kulutus ja kalustus	1.3	1.6	1.4	1.8	2.2	2.7	1.1
tuki	96.7	95.9	96.5	96.3	95.9	95.1	97.5
yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100

Lähde: valtion tulo- ja menoarvioesitykset 1980—1986.

tarvitaan joko lisää käsittelijöitä tai tehokkaampia käsittelymuotoja. Näin juuri tapahtunut: lisää virkoja ja panostusta automaattiseen tietojenkäsittelyyn (taulukko 1). Poliittisen edustuksellisuuden lisääminen (lääninneuvostot) toisi ehdotusta käsitelleen komitean mukaan rahassa arvioimattomia hyötyjä, joskin mahdollisuus arvaamattomien kustannusten syntyyn jätettiin (KM 1983:57).

Sairaalahallinto on kaiken kaikkiaan erittäin

monimutkainen varojen käytön kannalta (esim. ristipaine lääketieteellisen kehityksen ja menojen julkisen rahoituksen halukkuuden kesken). Suomella on kansainvälisessä vertailussa hyvä asema menokehityksen hallittavuuden suhteen (Parkkinen & Järviö 1988), menojen suhteellinen kasvu tarkastelujaksolla on myös muihin lohkoihin verrattuna pienintä (taulukko 2). Pyrkimys rajoittaa terveydenhuoltoon ohjattavia resursseja on kuitenkin ollut toistuvasti esil-

lä. Varojen ohjausmekanismina terveydenhuollossa toimii suunnittelujärjestelmä. Säästöpyrkimys on tullut esille mm. valtionosuusmuutoksissa: esim. valtionosuutta alennettiin tilapäisesti vuonna 1981 (L830/81) ja 1982 (L185/82). Vuonna 1985 (L36/85) tehtiin päätös vanhassa kiistassa: kuka maksaa potilaan hoitokulut kun hoito tapahtuu oman alueen ulkopuolella. Säästöt valtiolle ko. tapauksissa merkitsivät vastavia kustannuksia kuntasektorille. Pitemmälle tulevaisuuteen katsottiin Taskun raportissa Terve Suomi 2030 (Parkkinen & Järviö 1988), joka esitti mm. sairaalatyön korvaamista teknologialla, huippukalliin terveysteknologian soveltamisen selvittämistä ja lääkkeiden kustannusvastuun korostamista.

Postitoimen muutospyrkimykset ovat keskittyneet juuri varainkäyttökysymyksen ympärille. Postin menot ovat nousseet tasaisesti henkilöstömenojen selittäessä entistä suuremman osuuden (taulukko 3). Valtion liikelaitoskomitea (1985:2) esitti liiketaloudellisten periaatteiden huomioon ottamista mm. postihallinnossa. Käytännössä ko. pyrkimys merkitsisi lähinnä budjetoinnin muuttamista. Laitoksen käyttötalous olisi irroitettu valtion tulo- ja menoarviosta, mutta toiminta säilyisi VN:n ohjauksessa. Liiketaloudellisesti kannattamattomiin, mutta yleisen edun mukaisiin, tehtäviin laitos saisi budjetin kautta korvausta. Kannattavuutta ovat laskeet erityisesti sanomalehtien kuljettaminen, myös syrjäiset postikonttorit ovat olleet ongelmallisia. Vastauksena jälkimmäiseen kysymykseen on etäisille konttoreille kehitetty muita tehtäviä varsinaisten oheen.

Aluepolitiikka eroaa muista tarkastelulohkoista varojen käytön suhteen: organisaatio on kevyt ja lähes kaikki varat ohjautuvat erilaisiin tukimuotoihin (taulukko 4). Varojen kulutusta ei ohjaa niinkään tarve, vaan julkisen toimijan pyrkimys saada aikaan muutoksia yksityisten liikeorganisaatioiden valinnoissa (ja sitä kautta paikallisessa elinkeinorakenteessa ja työllisyydessä).

Aluepolitiikkaan käytettyjen varojen kulutuksen kasvu kertoisi siten tuen tarpeesta ja toisaalta tuen vaikuttavuudesta, tietysti sillä edellytyksellä, että yritykset toimivat oletetulla tavalla. Juuri vaikuttavuus onkin ollut aluepolitiikan keskeinen keskusteluteema. Jo vuosikymmenen taitteessa esittivät Kimmo Kiljunen ja Matti Niemivuo kritiikkiä harjoitettua aluepolitiikkaa kohtaan; Kiljunen (1979) väitti, että:

—yrityksen kannalta tehokkain tapa saavuttaa tuottava tulos on vähentää työvoimaa ja ke-

hittää teknologiaa,

—valtion tuki yrityksille on vahvistanut yksipuolista tuotanto rakennetta ja nopeuttanut raaka- aineiden riistoa,

—tuen myöntämisen yhteydessä ei ole kyetty vahvistamaan uuden, työvoimavaltaisen toiminnan asemia,

—julkisella tuella on vain vähäinen merkitys yksityisten liikeyritysten laskelmissa.

Niemivuon (1979) mukaan julkisin toimin on onnistuttu ylläpitämään ja lisäämäänkin työpaikkojen määrää syrjäseuduilla, mutta elämänolot ovat jatkuvasti huonontuneet.

Aluelakien uusimisen yhteydessä vuonna 1981 hallitus vaikutti tyytyväiseltä (HE 533/81); kokemukset ovat pääosin myönteisiä ja siten tukitoimintaa jatketaan. Kuitenkin jo vuonna 1984 asetettu komitea tarkasteli aluepolitiikan kohdetta aikaisemmasta poiketen. Komitean mukaan (KM 1986:6) perinteisten teollisuudenalojen kasvuvaihe on ohi, julkisen investoinnit tulevat keskittymään pääosin maan eteläisiin osiin, ja maatalouden ei sallita työllistävän enempää väkeä. Siten uudet keinot uuteen tilanteeseen, kuten uuden teknologian tukeminen, maakunnille päätösvaltaa, myös Etelä-Suomen ongelmapaikkauntien tukeminen (esim. pääkaupunkiseutu)

#### e) Saatavuus

Lääninhallituksen päätösten saatavuutta voi manipuloida joko muuttamalla normeja vaadittavista päätöksistä tai vaikuttamalla päätösprosessiin sinänsä. Esimerkiksi lääninneuvoston katsottiin muuntavan päätöksiä edustavamiksi. Tuotosten saatavuuteen liittyy kiinteästi pyrkimys uusien läänien perustamiseen (KM 1982:77). Uudet läänit eivät tosin palaudu puhtaasti päätösten saatavuuden parantamiseen.

Sairaaloiden tuotos on sairaanhoitoa. Sairaalapaikkojen määrä on lievästi laskenut 1980-luvulla, kuitenkin kansainvälisessä vertailussa suomalainen terveydenhuolto on suhteellisen painottunut juuri sairaalahoitoon. Siten sairaaloiden määrällinen saatavuus laskenee edelleen.

Posti voi vaikuttaa tuotostensa saatavuuteen perustamalla uusia toimipaikkoja tai lisäämällä henkilökuntaa. Postitoimipaikkojen määrä on 1980-luvulla laskenut, vähentyminen on kohdistunut varsinkin syrjäseutuuihin. Posti on riippuvainen tuotostensa kysynnästä, siten palveluiden houkuttelevuus voi myös olla tärkeää. Postiliikenneasetuksen muutoksilla luotiin 2. luo-

kan posti vuonna 1983 (A895/83) ja selkiytettiin vahingonkorvaussäännökset 1985 (A961/85).

Aluepolitiikan tuotosten jakelualue on harkittavana valtioneuvostossa vuosittain. Tutkimusajanjaksolla on saatavuus eli tukialue jossain määrin laajentunut ja erityisesti hienovaraisuutun, esim. kunnan osa-alueelle saatettiin vuodesta 1982 suunnata korkeampi tuki kuin muulle kunnalle (VNp 101/82). Tukimuodot ovat muuten pysyneet ennallaan, hallituksen mukaan tukijärjestelmän säilyttäminen ennallaan vuoden 1981 aluelakien uusinnassa palveli myös tuotosten saatavuutta: yrityksiä ei tule hämmentää liian suurilla muutoksilla (HE 533/1981).

#### 4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ TARKASTELUSTA

Aloitin tarkastelun muutosmotiveista. Toimintojen yleiset tavoitteet eivät muutu helposti. Yleinen hallinto, eliniän pidentäminen, kommunikaatio ja tasapainoinen alueellinen kehitys koettu edelleen tärkeiksi.

Sitä vastoin keinot ko. tavoitteisiin pääsemiseksi ovat muuttuneet. Miksi? Esitettyjä motiiveja on runsaasti, seuraavassa ne on jaettu neljään ryhmään:

##### 4.1 Toiminnan rationaalinen organisointi

Eryteisesti läänin- ja sairaalahallinnon integrointipyrkimykset kuvastavat rationaalista uudistamismotiivia: toimintaverkostolla on tietty optimaalinen rakenne, johon on pyrittävä. Hallintorutiineja on järjeistetty ja toiminnan välineitä otettu entistä tarkoituksenmukaisempaan käyttöön. Hallintoa on myös pyritty yksinkertaistamaan. Toiminnan suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus esiintyvät myös päämäärinä, joita muutokset palvelisivat. Rationaalinen organisaatio toimii myös tehokkaasti. Lähellä tehokkuusmotiveja on säästö, pyritäänhän tehokkuudella usein säästöön. Säästömotiivi on vertailulohkoista kohdistunut erityisesti sairaaloihin, joskin muutos on kohdistunut lähinnä valtion kukkaraan kuntien kustannuksella.

##### 4.2 Poliittinen motiivi

Lääninhallinnon päätösten tuominen poliittiseen harkintaan edustaa vahvimmin poliittista muutosmotiveja. Vastaavasti postilaitoksen poliittisuutta on pyritty vähentämään. Poliittisuuden merkitys ko. tapauksissa kuitenkin eroaa:

LH:ssa pyritty saattamaan päätökset laajem-

paan, alueellisesti ja poliittisesti edustavaan harkintaan, postin kohdalla kyse on perinteisestä julkisen- yksityinen-, tai politiikka- talousulottuvuudesta (pyrkimys lähestyä markkinamekanismia).

##### 4.3 Ulkoisen kuvan muuttaminen

Kun postilaitos karsii vanhoja virkanimikkeitä, voi syynä olla toimenkuvan täsmentäminen, organisaation sisäisen ilmapiirin kohentaminen tai, luultavimmin, organisaation ulkoisen kuvan kiillottaminen. Toisaalta samaa nimikemodernisointia on harjoittanut myös kysynnästä riippumaton lääninhallitus. Kun sairaanhoito kehittyy laadullisesti, ei asiakaskunnan responsiivisuudella ole suurta merkitystä, selittäjänä toimii lohkon sisäinen kehittämislogiikka (lääketieteellinen tutkimus).

##### 4.4 Kätet ylös — motiivi

Aluepolitiikan vuosikymmen käynnistyi ulkoisella kritiikillä ja torjunnan jälkeen päätyi myöntymiseen: harjoitettu aluepolitiikan keinovalikoima ei palvellut tavoitteita. Komitean (KM 1986:6) tekemän esityön varmisti lopulta uusi hallituskoalitio 1987.

Motiveihin tulee tosin suhtautua tietyllä varauksella: hallinnon yksinkertaistaminen voi merkitä hallinnon keskittämistä, toiminnan tarkoituksenmukaisuus olla toiselle toimijalle aivan muuta. Muutos ei toki aina palaudu motiiveihin. Muuttamista edeltää tulkinta muutostarpeesta; ehkä päätös tehdäänkin vasta muutoksen jälkeen, päätös johtaa odottamattomiin seurauksiin tai päätöstä ei ylipäätään tehdä (Olsen 1988,3). Kuka muutostarvetta tulkitsee, on tulkinnan toteuttamisen kannalta keskeistä. Suuri osa tarkastellusta muutoksesta on esiintynyt vain komiteanmietinnöissä ja voi siten säilyä pyrkimyksenä pitkään (esim. aluehallinnon kansainvaltaistaminen, uuden läänin, sairaalahallinnon piirijako). Toisaalta sopiva yhdistelmä tulkintaa, tukea ja ajankohtaa saa pyrkimyksen etenemään (esim. liikelaitosuudistus).

Tarkastelluilla toimintalohkoilla on kullakin spesifi ympäristö, selittäisikö ympäristö muutoksen? Organisaatioteoriassa kulkee suuri raja passiivisen ja aktiivisen organisaationäkemysten välillä; passiivinen organisaatio mukautuu ympäristön paineeseen, aktiivinen muokkaa ympäristöä itselleen sopivaksi (Astley & Van de Ven 1983). Lyhyt aikaväli ei tosin välttämättä anna riittävästi tukea kummankaan näkemyksen puolesta. Aaron Wildavskyn (1987,48—53) mu-

kaan organisaatio voi muuttaa vain ulottuvisaan olevia tekijöitä: mikäli ympäristö osoittautuu vaikeaksi käsitellä, täytyy organisaation suunnata muutosenergia lähemmäksi, eli itseensä. Siten lääninhallitus muuttaa pikemmin omaa organisaatiotaan kuin läänin asukkaiden yleistä hyvinvointia. Terveydenhuollossa keskittyminen hoidon saatavuuteen terveyden sijaan edustaa vastaavanlaista ilmiötä.

Organisaatio voi pyrkiä myös hankkimaan sopivamman asiakaskunnan, mikäli toiminnan vaikuttavuus asetetaan kyseenalaiseksi. Postin uudet tehtävät, puiden pilkkomisesta lääkkeiden hakuun, ovat hyvä esimerkki.

Aluepolitiikka tarjoaa myös hyvän esimerkin ympäristön tietynlaisesta määrävyydestä. Harjoitetun tukitoiminnan kritiikki ja niukat tulokset nakersivat lohkon ulkoista kuvaa koko 1980-luvun alkupuolen. Aluepoliittisen komitean mietinnössä (KM 1986:6) tosin vielä noudatettiin »mitä enemmän, sitä enemmän- strategiaa»: kunhan tukea jaetaan enemmän, alkavat tuloksetkin parantua (Wildavsky 1987, 217). Monet tekijät kuitenkin korostivat ohjelmamuutosten mahdollisuutta: toteuttamisorganisaatio on pieni ja ei riippuvainen juuri jaetun kaltaisesta tuesta. Organisaation jakamien tuotosten, tuen, saajat puolestaan olivat lähinnä indifferenttejä (pl. kehitysaluekunnat).

Toteutuuko muutos aina tarkoitetulla tavalla? Kun organisaatio muuttaa vaikkapa organisaatorakenteen pientä yksityiskohtaa, tehtävänimikettä, varmistaa muutoksen helppous sen toteutumisen. Tehtävänimike edustaa kuitenkin pintatasoa organisaatiossa, syvemmillä sijaitsevat rakenteelliset tekijät. Lundquistin (1987,40) mukaan sosiaaliset rakenteet koostuvat instituutioiden, vuorovaikutussuhteiden, menettelymuotojen, roolien, sääntöjen, myytien ym. muodossa olevista toiminta- ja ajatusmuodoista. Siis suhteellisen pysyvistä elementeistä, jotka eivät välttämättä ole ohjattavissa ja manipuloitavissa. Metcalfe & Richards (1987,214—215) esimerkiksi viittaavat muutosten (management -ajattelu) vaatimaan aikaan yksilötoimijoiden muokkaamisessa todetessaan, että »doing the right things takes much longer than saying the things».

Terveydenhuollon aluetta on tutkittu varsin paljon juuri muutosmahdollisuuksien kannalta. Kriittisiksi tekijöiksi on paikannettu mm. professionaalinen kontrolli ja kulujen jako (Hogwood & Peters 1983, 140). Wildavsky (1987, 284—308) katsoo terveydenhuollon ongelmien (hallitsematon varojen kasvukehitys) perustu-

van eri toimijoiden parhaaksi kokemien toimintastrategioiden huonoihin yhteistuloksiin: kaikki haluavat lisää kenenkään kantamatta kokonaisuudesta vastuuta. Terve Suomi 2030- raportissa esitettiin eräitä keinoja mm. talousajattelun tuomiseksi lääkäreiden toimintatapaan (ks. Parkkinen & Järviö).

Eräs tapa arvioida muutosta onkin lukea tapahtumia strategisina liikkeinä ja tulkita toimijoiden kykyä manipuloida avaintekijöitä muutoksen kannalta. Esimerkiksi sairaanhoidon piihallintouudistus lieveni jo komiteavaiheessa yksittäisten sairaaloiden autonomiapyrkimysten suuntaan. Lääninneuvostoa muotoillut komitea esitti laajan konsensuksen hankkimista uudistuksen periaatteista ennen etenemistä pitemmälle. Aluepolitiikassa pidettiin tärkeänä tekijänä informaatioyhteyden säilymistä tutussa muodossa potentiaalsiin tuen saajiin.

Palaan alkuun. Kun posti kehottaa kansalaisia »kirjoittelemaan», on kyse postille kriittisen tekijän, kysynnän manipuloinnista, eikä vain »postitoiminnan hoitamisesta».

## LÄHTEET

- Astley, W. Graham & Andrew H. Van de Ven: *Central Perspectives and Debates in Organization Theory. Administrative Science Quarterly*, 28(1983):245—273.
- Brand, Jock: *Reforming Local Government: Sweden and England compared* in Rose, Richard (ed.): *The Dynamich of Public Policy: A comparative Analysis*. Sage, London 1976, 35—56.
- Hogwood, Brian & Peters, B. Guy: *Policy dynamics*, Wheatsheaf Books, Brighton 1983.
- Kaufmann, Franz-Xaver & Majone, Giandomenico & Ostrom, Vincent: *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin 1986.
- Kiljunen, Kimmo: *80-luvun aluepolitiikan perusteet*, Työväen taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 1979.
- KM 1980:27 Lääninhallitustoimikunta II:n mietintö
- KM 1980:65: Sairaalaapiirajatoimikunnan mietintö.
- KM 1981:3 : Lääninhallituksen ATK-työryhmän mietintö.
- KM 1982:77: Varsinais- Suomen-Satakunnan läänitoimikunnan mietintö
- KM 1983:17: Sairaalahallintotoimikunnan mietintö
- KM 1983:57: Väliportaanhallintokomitea II:n 2. mietintö
- KM 1985:2 : Valtion liikelaitoskomitean mietintö.
- KM 1985:57: Lääninhallitusasetustoimikunnan mietintö
- KM 1986:6 : Aluepolitiikkatoimikunnan mietintö.
- Lundquist, Lennart: *Implementation Steering*, Studentlitteratur, Lund 1987.
- Metcalfe, Les & Richards, Sue: *Improving Public Management*: Sage, London 1987.



- Niemivuo, Matti: *Aluehallinto ja aluepoliittinen lain-säädäntö julkisen vallan välineinä*, Kustannusliike Juridica Ky, Vammala 1979.
- Olsen, Johan P.: The Modernization of Public Administration in The Nordic Countries: Some Research Questions. *Hallinnon tutkimus* 1- 1988, 2—17.
- Parkkinen, Pekka & Järviö, Maija-Liisa: *Terve Suomi 2030: terveysmenojen kehityspiirteitä*, Taloudellinen suunnittelukeskus, Helsinki 1988.
- Rose, Richard: *Understanding Big Government*, Sage, London 1984.
- Ståhlberg, Krister: *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—75*, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C, DETA 21, Helsinki 1976.
- Uusitalo, Paavo: *Suunnittelun tavoitteet ja kei-not*, Tammi, Helsinki 1974.
- Wildavsky, Aaron: *Speaking Truth to Power*, Transaction Books, New Brunswick 1987.
- Lisäksi olen hyödyntänyt valtiopäiviasiakirjoja ja Suomen asetuskokoelmaa vuosilta 1980- 1986 viitteissä mainituin osin.