

# Yhteiskuntapoliittinen suunnittelu näivetetty

Paula Tiihonen

Suunnittelun arvostus ja merkitys on voimakkaasti laskenut. 1980-luvulla pitkäjänteisen poliittisen suunnittelun ovat korvanneet entistä laajemmin lyhytjänteiset, keskitetyt virkamieshallinnon päätökset. Markkinoita pidetään parhaana ohjausvoimana, sillä suunnittelu on leimattu julkisuudessa byrokraatiaksi ja valtiojohtoisuudeksi.

Eniten pölytystä on saanut yhteiskuntapoliittinen suunnittelu — taloussuunnittelu on aina voinut turvautua HM:n takaamaan budjettiin. Osa suunnittelun kritiikistä on puhtaasti ideologista; suunnittelu on Suomessa liitetty sosiaalisiin. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion puolestajajat ovat olleet hiljaa. Arvostelijoiden kuoron ovat yhtyneet vähitellen myös vasemmiston edustajat ja suunnittelun ammattilaiset.

Julkisuudessa ei ole jaksettua eikä voitu pitää erillään poliittista ja hallinnollista, sisältöä ja muotoa koskevaa suunnittelua toisistaan taikka erottaa yhteiskunnan suunnittelua valtiontalouden ja budjetin toimeenpanon suunnittelusta. Pahimmanlaatuisen valtion pennien vartiointia palveleva valtionapujärjestelmä ja sen hakemus-, alustus- ja kuittiviidakko on mielletty suunnitteluksi. Yhteiskuntapoliittinen tavoite- ja ohjelmasuunnittelu on turhaan saanut päällensä oikeudellisesti-kameralistisen byrokratian painolastin.

Hallinnon sisäisen rationaliteetin näkökulmasta arvostelu on oikeutettua. Suunnittelujärjestelmät rämettyivät, niistä tuli yhtä byrokrattisia, ylhäältä ohjatun valtion pakko- ja käskyvallan muotoja kuin perinteisestä hallinnosta. Lyhytjänteinen budjettisuunnittelu alisti poliittisen tavoite- ja ohjelmasuunnittelun alleen. Kafkamainen valtionapukontrolli piti lopusta huolen.

Tällä hetkellä suunnittelu edustaa alisteista ja vaihtoehdotonta pysähtyneen ajan virkamiesten keskinäistä keskustelua. 1990-luvulla yhä monimutkaisempien ongelmien kanssa ei kuitenkaan tulla toimeen ilman suunnittelua. Jos poliittikot, hallitus ja ministerit eivät jatkuvasti huolehdi oman alansa pitkän aikavälin kehittämisestä, se tehdään talouden nimissä valtiovainministeriössä. Kuten muuallakin Euroopas-

sa myös Suomessa tarvitaan jopa tulevaisuuden tutkimusta ja suunnittelua. Lasta ei ole syytä heittää pesuveiden mukana.

Ainoastaan hallitus voi voimistaa rämettyneen tavoitesuunnittelun. Tästä syystä kirjassa Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho (1990) yhteiskuntapoliittinen suunnittelu aloitetaan hallitusohjelmasta. Se ei ole vielä Suomessa edes kehittynyt siinä määrin hallituksen suunnitteluvälineeksi, jotta se olisi voitu näivettää tai alistaa.

## Hallitusohjelma

Hallitusohjelma on kehittynyt 1960-luvulta alkaen yleispiirteisestä ohjelmajulistuksesta aiempaa yksityiskohtaisemmaksi työsuunnitelmaksi, joka sisältää hallitusneuvotteluissa sovitut hallituksen lähivuosisen keskeiset uudistushankkeet. Ohjelman merkitys on kasvanut, koska hallitusten toimikaudet ovat nykyisin jo lähes poikkeuksetta koko vaalikauden pituisia.

Hallitusohjelman ensihammotelmat laaditaan jo hallitusohjelman tunnukseltaessa. Tunnustelija kerää tiedot puolueiden hallituspoliittisista tavoitteista. Kun hallitusohjelmasta on sovittu, käynnistyvät hallitusohjelmaneuvottelut puoluejohtajien ja -sihteereiden sekä hallituksen muodostajaksi nimetyt pääministeriehdokkaan johdolla. Neuvottelujen aineisto koostuu toisaalta neuvotteluihin osallistuvien puolueiden vaaleissa esille ottamista tai muuten tärkeinä pitämistä uudistusvaateista, toisaalta ministeriöiden selvityksistä kunkin hallinnonalan uudistushankkeista ja niiden tilasta. Erityisen tärkeitä ovat talouspoliittiset ja valtiontaloudelliset tilannekatsaukset ja arviot lähivuosisen valtiontaloudellisesta liikkumavarasta. Usein ohjelmissa ainoastaan luetaan tärkeät uudistusalueet ja jätetään yksityiskohtaisten tavoitteiden määrittely myöhempiin neuvotteluihin. 1980-luvulla hallitusohjelmat ovat sisältäneet

- 1) poliittisia tavoitelauseita
- 2) konkreettisia, toteutettavia uudistushankkeita
- 3) kompromissien muodossa olevia pyrkimyslausekkeita.

Kun hallitus on muodostettu ja hallitusohjelmasta päästy yksimielisyyteen, ohjelma jaetaan hallinnonaloille ja sovitaan tarkemmin siitä, kuka ministeri vastaa minkäkin ohjelmakohdan toteuttamisesta. Hallitusohjelma on toisaalta pääministerin väline hallituksen johtamisessa ja

**toisaalta ministerin väline ministeriönsä ja hallinnonalansa johtamisessa.** 1980-luvulla sitä on pyritty kehittämään ministerin käytössä olevaksi poliittiseksi asiakirjaksi, jonka avulla hän tämentää ministeriön toiminta- ja taloussuunnittelun tavoitteita, käynnistää uudistushankkeita sekä suuntaa käynnissä olevaa valmistelutyötä. Hallitusohjelma on myös budjetin laadinnan taustalla.

On monta syytä siihen, ettei hallitusohjelmaa ole liitetty julkisuudessa ja suunnittelua koskevassa tutkimuksessa suunnittelu- ja ohjauksjärjestelmiin. Ensiksikin hallitusohjelma on saanut nykyisen muotonsa hitaasti. Toiseksi, sen asema hallinnossa on ollut pitkään vakiintumatonta, eikä siitä ole aiemmin juuri edes tiedotettu ministeriöiden virkamiehille. Kolmanneksi, hallitusohjelma on liitetty vain hallituksen sisäiseen työskentelyyn eikä sitä ole kytketty muuhun suunnitteluun ja ministeriön johtamiseen. Neljänneksi, se on tuntunut vieraalta suomalaisessa presidenttikeskeisessä parlamentarismissa, sillä sen on katsottu korostavan hallitusta ja eduskuntaa ja näiden välisiä suhteita. Viidenneksi, hallitusohjelman seuranta, joka on muotoutunut vasta 1980-luvun kuluessa vakiintuneeksi järjestelmäksi, on ei-julkinen hallituksen sisäinen toimintajärjestelmä, joka palvelee pääasiassa pääministeriä.

Hallitusohjelma ei ole soveltunut ongelmita valtioneuvoston nykyiseen päätöksentekojärjestelmään, jossa pääpaino on vähäisillä yksittäisillä asioilla. Hallitus tekee yleisistunnonsa vuosittain tuhansia päätöksiä, ja niistä ainoastaan murto-osa koskee hallitusohjelmaa. Esimerkiksi Saksan liittotasavallassa tilanne on aivan toinen. Siellä noin puolet hallituksen tekemistä päätöksistä liittyy hallitusohjelman toteuttamiseen. Niin ollen Suomessa hallitusohjelman kehittäminen yhteiskuntapoliittiseksi ohjelmaksi voi parhaassa tapauksessa johtaa hallituksen nykyisen päätöksentekomenettelyn uudistamiseen.

**Hallitusohjelman seurannan järjestäminen** on muotoutumassa olevan hallitusohjelmamenettelyn avainkysymyksiä. Tähän asti seuranta on ollut teknisluonteista, hallinnollista informaation keruuta. Moni ministeriöiden kansliapäälliköistä on pitänyt seurantaan turhana byrokraatia. Aidon byrokraattisen kontrollin vastustuksen lisäksi kritiikissä on taustalla virkamiesten vastenmielisyys poliittista ohjausta kohtaan.

Vastuu hallitusohjelman seurannasta kuuluu pääministerin johtamalle valtioneuvoston kanslialle,

joka tiedustelee säännöllisin välein ministeriöiltä hallitusohjelman toteutumisesta. Seurantajärjestelmän ja ministeriötiedustelujen perusteella valtioneuvoston kansliassa laaditaan pääministerin käyttöön raportteja ohjelman toteutumisesta. Poliittiset sihteerit osallistuvat raporttien arviointiin, ja niitä käsitellään hallituksen iltakoulussa. Joissakin hallituksissa hallituspuolueiden puoluesihteerit ovat arvioineet ohjelman toteutumista ja täydentäneet ohjelmaa kesken hallituksen toimikauden

**Hallitusohjelman asema valtion oikeudellisessa päätöshierarkiassa** paranee merkittävästi, jos esitys ohjelman tiedottamisesta eduskunnalle toteutuu presidentin vaalitapaa koskevan valtiosääntöuudistuksen (HE 232/88) mukaisesti. Jos Suomessa siirrytään nykyistä eduskuntakeskeisempään parlamentaariseen järjestelmään, hallitusohjelmasta tulee tärkein yhteiskuntapoliittisen suunnittelun sekä hallituksen ja ministereiden poliittisen johtamisen väline.

### Tavoiteltu sektorisuunnittelu

Yhteiskuntapoliittinen suunnittelu tarkoittaa nykyisellään pääosin sektorisuunnittelua. **Sektorisuunnitelmat ovat hallituksen, mutta ennen kaikkea hallinnon päätöksenteon ja ohjauksen välineitä.** Valtioneuvosto hyväksyy hallinnonalat tai tehtäväkohtaiset valtakunnalliset suunnitelmat alan ministeriöiden ja keskusvirastojen valmistelemina. Eduskunnan tehtävänä on yleensä lailla määrätä suunnittelun yleiset tavoitteet, organisaatio ja menettelyn pääpiirteet. Sisältöön sillä ei ole mahdollisuutta puuttua kuin hyväksymällä budjetin määrärahat — niihin juurikaan muutosta tekemättä.

**Nykyisin lakisäateistä, määrämuotoista ja aikaista sektorisuunnittelua on**

- aluepoliittinen suunnittelu
- väestö- ja työpaikkasuunnittelu
- lääninsuunnittelu
- seutukaavoitus
- keskiasteen koulutuksen suunnittelu
- korkeakoululaitoksen suunnittelu
- liikuntapaikkasuunnittelu
- valtiosuus- ja rahoitusjärjestelmä
- valtion tilastotoimen suunnittelu
- sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu
- työvoimapolitiittinen suunnittelu
- kuntien ympäristösuojelun suunnittelu
- öljyvahinkojen torjunnan suunnittelu
- vesien käytön, hoidon ja suojelun suunnittelu
- kalavesien käyttö- ja hoitosuunnittelu
- asunto-olojen suunnittelu
- sähköhuollon aluesuunnittelu
- henkilöliikenteen suunnittelu.

Näissä suunnittelujärjestelmissä **valtioneuvosto päättää seuraavista suunnitelmista:**

- aluepoliittiset toimenpideohjelmat
- väestö- ja työpaikkasuunnitelmat
- seutukaava (jonkin ministeriön olennaisilta osin vastustaessa kaavaa)
- koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissohjelma
- tilastotoimen kehittämissohjelma
- sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristönsuojelun hallinnon valtakunnallinen suunnitelma (ympäristönsuojelu liitettiin vuoden 1990 alusta)
- asunto-olojen kehittämissohjelma.
- valtion työohjelma.

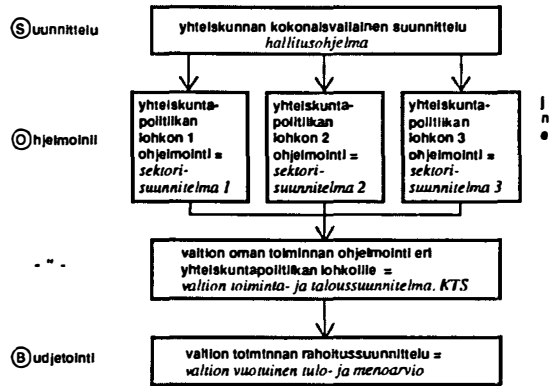
Muut sektorisuunnitelmat hyväksyy ministeriö tai keskusvirasto. Suuntana on paitsi valtakunnallisten suunnitelmien lakkauttaminen niiden siirto aluehallinnolle. Esimerkiksi sähköhuollon suunnittelussa, jossa valtioneuvoston vahvistamasta sähköhuollon valtakunnallisesta runkosuunnitelmasta luovuttiin, jäljelle jäivät sähköhuollon alue-suunnitelmat, jotka erityiset aluetoimikunnat laativat.

Sektorisuunnittelulla on useita edeltäjiä. Sen perustana voidaan pitää 1960-luvulla virinnyttä valtiokeskeistä uudistusaaltoa ja sen vaikutuksesta toteutettuja yhteiskunnallisia uudistuksia. Taustalla oli ajatus, että **valtiolle kuuluu vastuu yhteiskunnan kokonaisvaltaisesta ohjauksesta ja johtamisesta**. Suunnittelu on osa tätä johtamista.

Sektorisuunnitelmilla pyrittiin 1970-luvulla asettamaan tavoitteita yhteiskuntapolitiikan eri lohkoille, ohjaamaan valtion ja kuntien toimintaasekään panemaan yksityiskohtaisesti toimeen tavoitteiden saavuttamiseen tehtäviä hankkeita ja määrittämään määrärahojen budjetoinnin suuntaviivoja.

Niin ikään sektorisuunnitelmat olivat osa uutta suunnittelujärjestelmää, **ohjelmabudjetointiajattelua**. Sektorisuunnitelmien muodostumista ohjanneen alkuperäisen ajattelutavan mukaan **vuotuista toimintaa ja taloutta koskevat päätökset tuli tehdä pitkän aikavälin suunnitelmien pohjalta ja niiden tuli olla näille alisteisia**. Sektorisuunnittelu kohdistui tavoitteenasetteluun ja toimeenpanon ohjelmointiin. Avainsana oli SOB, suunnittelu, ohjelmointi ja budjetointi. Tavoiteltu suunnittelujärjestelmä ilmenee kuviossa 1.

Sektorisuunnittelujärjestelmien voimakkaan nousun taustalla oli myös muoti-ilmiön piirteitä, joiden vaikutuksesta suunnittelu ajatusmallina irtautui teoreettisesta taustastaan. Se liitettiin 1970-luvun alussa valtionhallinnossa muodissa olleeseen pyrkimykseen uudistaa perinteisiä juridisia päätöksenteko- ja ohjausmuotoja. Määräajoin ja -muodoin toistuva, useille hallinnontasoille ulottuva ja tiettyyn toimintaan kohdistuva suunnittelu kuului keskeisenä osa-



Kuvio 1: Tavoiteltu yhteiskuntapolitiikan suunnittelujärjestelmä

na 1960-luvun lopulla vanhan perinteisen hallintokulttuurin murtamiseen kaikkialla julkisessa sektorissa.

Lisäksi lakisääteiset suunnittelujärjestelmät miellettiin tehokkaaksi välineeksi varmistettaessa poliittisten uudistusten läpimeno ja valtakunnan tason **yhdenmukaisuus**. Uudistukset on toteutettu valtiokeskeisesti valtion keskuhallinnosta. 1960-luvulta lähtien on yhteiskunnallisia uudistuksia toteutettu julkisen sektorin sisällä seuraavan työnjakomallin mukaan: valtio asettaa tavoitteet uudistukselle, kuten peruskoulu-uudistukselle, lasten päivähoidon tai kansanterveystyön uudistukselle, ja rahoittaa ne. Kunnat vastaavat uudistusten täytäntöpanosta.

Ammattiviranomaisten **halu turvata voimavansa** vuotuisessa budjettiprosessissa on edistänyt sektorisuunnittelujärjestelmien muodostumista. Lakisääteisten suunnittelujärjestelmien avulla ammattivirastot ja niiden ammatillisesti erikoistunut henkilöstö ovat saaneet varmemmin kuin muut äänensä kuuluville määrärahojen jaossa ja jonotuksessa jo KTS:n ja budjetin valmisteluvaiheissa. Valtioneuvostossa vahvistettavat sektorisuunnitelmat ovat tavallaan pakottaneet tekemään konkreettisia päätöksiä määrärahojen sisällyttämisestä seuraaviin budjetteihin. Samalla ammattivirastot ovat tältä osin jossain määrin vapautuneet alisteisesta, keskitetystä budjettisuunnittelusta.

Sektorisuunnittelujärjestelmät poikkeavat päätöksentekotavaltaan ja statukseltaan toisistaan. Päätöshierarkian ääripäästä edustavat toisaalta eduskunnan voimavarat turvaavat ns. resurssisuunnittelulait (keskussairaaloiden rakentaminen ja korkeakoulujen kehittäminen) ja

toisaalta viraston itsensä laatimat ja vahvistamat suunnitelmat (lääniin kehittämissuunnitelmat). Suunnitelmat eroavat myös toimeenpanon päätöksenteossa. Joissakin suunnitelmista toimeenpano on erittäin väljästi kytketty vain budjettiin. Joissakin suunnitelmissa toimeenpano määrätään erityisen valtiosuus- ja avustajärjestelmän kautta lukuisine erillispäätöksineen. Tämä on yleisin toimeenpanon malli.

Säätely- ja ohjausmekanismeiltaan monimutkaisin on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmä. Siinä kytkeytyvät toisiinsa 1) menettelyllinen suunnittelulaki, 2) aineelliset eli sisällölliset puitelait sekä 3) sisällöltään yksityiskohtaiset, valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset toimeenpanon sisällön ja aikataulun lopullisesti määräävät suunnitelmat. Suunnittelulaissa (SVOL 677/82) ei säädetä toiminnan sisällöstä, vaan siitä säädetään alan erityislaeissa, kuten kansanterveyslaissa (66/72) ja sosiaalihuoltolaissa (710/82). Erityislait ovat luonteeltaan tavoitteellisia puitelakeja, joita suunnitelmat täydentävät ja joilla niihin saadaan toimeenpanoa varten konkreettinen sisältö ja ajoitus.

Suunnittelujärjestelmät poikkeavat toisistaan myös laadintatavaltaan. Useimmissa järjestelmissä laaditaan useita suunnitelmia useilla hallinnon tasoilla.

Sektorisuunnittelun laadintamallien eriytymisestä huolimatta suunnittelussa voidaan suunnitelmien ohjauksen ja laadinnan perusteella erottaa seuraavia päätyyppejä:

#### **Yksi hallinnontaso laatii suunnitelman**

- a) Keskushallinto laatii suunnitelman:
  - tilastotoimen suunnittelu
  - korkeakoululaitoksen suunnittelu
  - vesien käytön kokonaissuunnittelu
- b) Aluehallinto laatii suunnitelman:
  - sähköhuollon aluesuunnitelma
  - lääninsuunnittelun eräät osat
- c) Paikallishallinto laatii suunnitelman:
  - kuntasuunnittelu
  - kalavesien käyttö ja hoitosuunnittelu
  - työvoimapolitiittisen suunnittelun eräät osat kuten kuntien työohjelmat ja rakentamisohjelmat

#### **Keskushallinto ohjaa alemman suunnittelua, muttei laadi omaa suunnitelmaa**

- a) Keskushallinto ohjaa aluetason suunnittelua:
  - lääninsuunnittelu ja
  - seutukaavoitus
- b) Keskushallinto ohjaa alue- ja paikallistason suunnittelua:
  - alueellinen henkilöliikennesuunnittelu.

#### **Keskushallinto ohjaa alempien hallinnontasojen suunnittelua ja laatii oman suunnitelman**

- a) Keskushallinto ohjaa aluetason suunnittelua ja laatii ehdotuksista valtakunnallisen suunnitelman:
  - väestö- ja työpaikkasuunnitteet
  - keskiasteen koulutuksen suunnittelu
  - työvoimapolitiittisen suunnittelun osat kuten valtion työohjelma
- b) Keskushallinto ohjaa sekä alue- että paikallistason suunnittelua, mutta kullakin hallinnontasolla laaditaan omat suunnitelmansa:
  - asunto-olojen suunnittelu
  - ympäristönsuojelun suunnittelu
  - liikuntapaikkasuunnittelu
  - sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu.

Korkeakoulujen kehittämissuunnitelma on esimerkki keskushallinnon laatimasta suunnitelmasta. Seutukaavaa voitaneen pitää vanhimpana keskushallinnon ohjaamana aluetason suunnitelmassa, jossa keskushallinto ei siis itse laadi omaa suunnitelmaa. Kuvioon 2 sisältyvää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmaa voidaan sen sijaan pitää esimerkkinä keskushallinnon tiukasti ohjaamasta monitasosuunnittelusta. Siin kaikki hallinnontasot osallistuvat suunnitteluun, mutta lopulliset resurssi- ja muut ratkaisut tehdään keskitetysti valtakunnan tasolla, kun taas aluetason päätökset tehdään lääninhallituksissa.

Suunnittelujärjestelmät ovat luonteeltaan ja laadinnaltaan varsin erilaisia. Yhteistä on se, että vaikka suunnitelmat laatii ministeriö ja ne hyväksyy valtioneuvosto, jokainen suunnitelmien vaatima markka on hyväksyttävä budjetissa.

Suunnitelmat sitovat erilalla. Tiukimmin sitovat lain muodossa annetut suunnitelmat ja niistä erityisesti budjettia sitovat ns. resurssi-suunnittelulait. Suurissa suunnittelujärjestelmissä on sitovuudeltaan erityyppisiä osia. Suunnitelmatyyppi, jossa suunnitelma sitoo budjetin valmistelua, on jäänyt paljolti teoreettiseksi. Käytännössä sektorisuunnittelun sitovuus tarkoittaa sitä, että vahvistetut valtakunnalliset suunnitelmat ovat valtioneuvoston myöntämisen perusta.

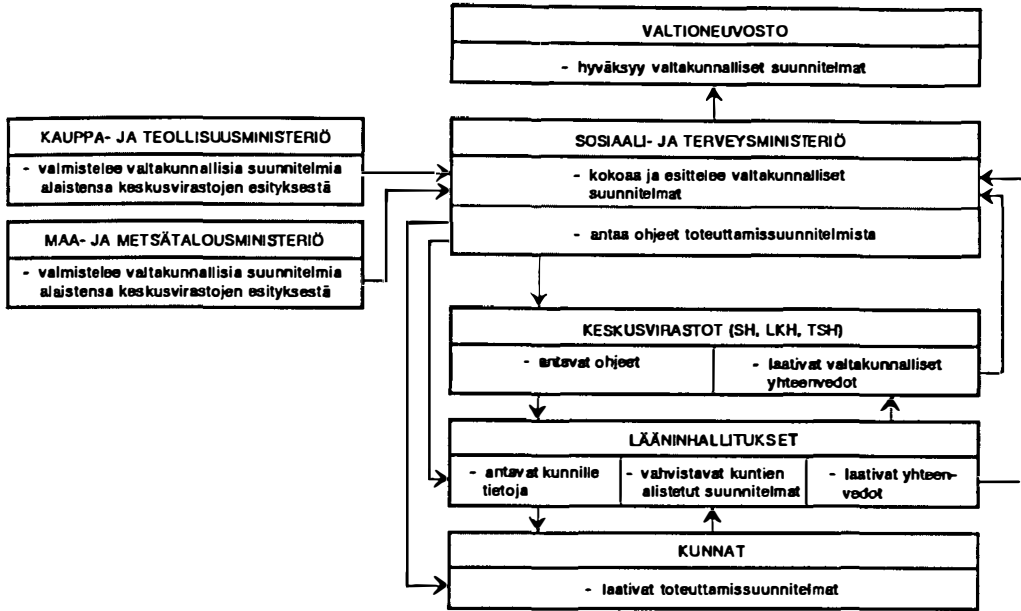
Sitovuuden näkökulmasta suunnittelujärjestelmien eroja voidaan havainnollistaa seuraavalla ryhmittelyllä, joka on tehty lainsäädännön ilmaiseman sitovuuden perusteella (Pekka Kilpi).

**Suunnitelma sitoo budjettiesityksen valmistelua.** Koulutuksen suunnittelussa on tämän tyyppisiä osia.

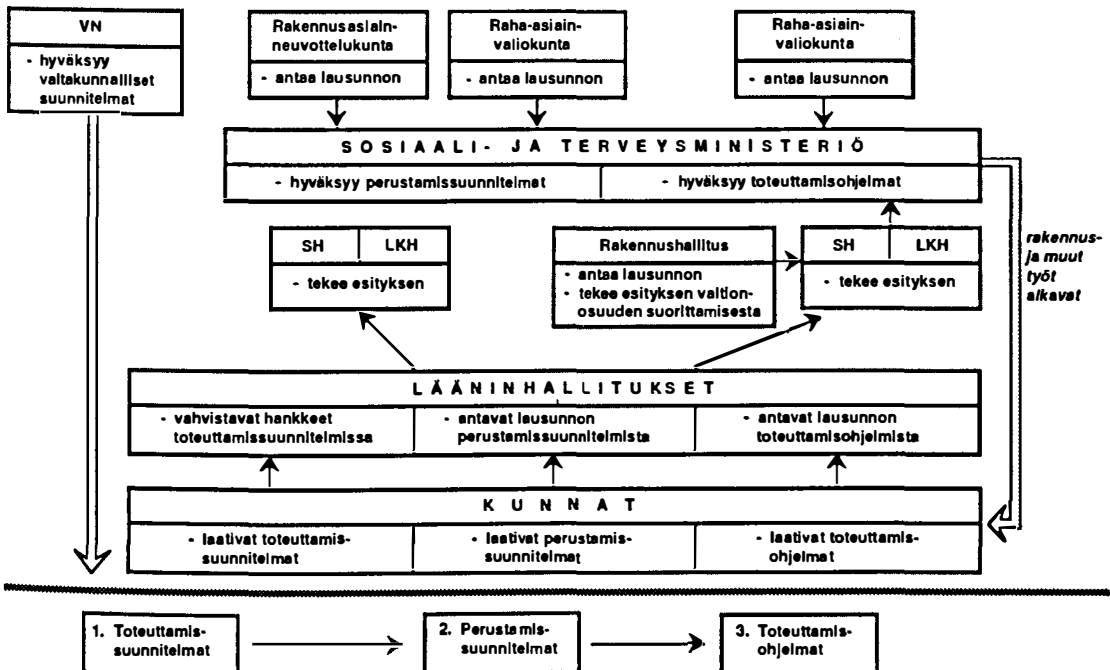
**Suunnitelma määrää valtiosuusosoikeuden suuruuden ja sitoo valtionapua myönnettäessä.** Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmat ovat tällaisia. Kuntien ja kuntainliittojen toiminta-

## KUVIO 2. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SUUNNITELMAT

Vaihe I : LAADINTA JA PÄÄTÖSENTEKO



Vaihe II : TOIMENPANO



suunnitelmat ovat yksityiskohtaisia resurssi-suunnitelmia, mutta kunta tai kuntainliitto ei kuitenkaan sitoudu suunnitelman menoihin.

SVOL 16,1 §. Kunnalle suoritetaan kultakin kalenterivuodelta vahvistetun toteuttamissuunnitelman mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin valtionosuutta.

**Suunnitelman noudattaminen on valtionavun jatkuvan saamisen edellytys.** Tällaisia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä keskiasteen koulutuksen suunnitelmat. Niitä on kahdenlaisia. Toisissa suunnitelma sitoo niin, että jokainen todettavissa oleva poikkeama voi aiheuttaa valtionavun pidätyksen tai keskeytyksen, ja toisissa suunnitelma sitoo niin, että vain selkeä ristiriita toiminnassa suunnitelmaan nähden voi johtaa edellä mainittuun seuraamukseen.

L keskiasteen koulutuksen kehittämisestä 10 §. Valtionosuuden suorittaminen voidaan pidättää tai keskeyttää, jos oppilaitoksen toiminta on selvästi ristiriidassa ohjelmassa hyväksytyjen tavoitteiden kanssa taikka oppilaitos ei noudata ohjelmassa olevia tai sen perusteella annettuja määräyksiä.

**Suunnitelma tuottaa kunnalle oikeuden saada kustannuksiinsa valtionosuutta myös tulevina vuosina.** Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelussa on tällaisia viranomaisen ennakkoratkaisuina luotuja sitouvuksia.

SVOL 10 §. Lääninhallituksen on annettava toteuttamissuunnitelmaan hyväksyttävistä henkilöstö- ja muista voimavaroista ennakkoratkaisu toisen kalenterivuoden osalta. Ennakkoratkaisua on sitovana noudatettava vahvistettaessa seuraavaa toteuttamissuunnitelmaa, jollei siitä tai sen perusteella olevasta valtakunnallisesta suunnitelmasta muuta johdu.

**Suunnitelma antaa oikeuden antaa sitovia alemmanasteisia normeja.** Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelussa on tällaisia osia.

SVOL 26 §. Ministeriöt ja keskusvirastot antavat sen mukaan kuin valtakunnallisissa suunnitelmissa erikseen määrätään tarkempia ohjeita valtakunnalliseen suunnitelmaan sisällytettävien ohjeiden soveltamisesta.

**Suunnitelmaan sisältyvään luvanvaraiseen hankkeeseen ei tarvita lupaa.** Sähköhuollon suunnittelussa on tällaisia osia. Suunnitelma ei estä luvan myöntämistä siitä poikkeavaan hankkeeseen.

**Suunnitelmaan sisältyvään hankkeeseen on pääsääntöisesti myönnettävä lupa.** Sähköhuollon suunnittelussa on myös tällaisia osia.

**Suunnitelma sitoo yleisesti hallintoviranomaisia niin, ettei viranomainen saa päätöksellään tai muulla toimenpiteellään vaikeuttaa**

**suunnitelman toteuttamista.** Tällaisia osia on seutukaavoituksessa.

RakennusL 26,2 §. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta seutukaavan toteuttamista.

**Suunnitelma sitoo tiettyä hallintoviranomaisita siten, ettei se saa määrättyä asiaa koskevalta päätöksellään tai muulla toimenpiteellään vaikeuttaa suunnitelman toteuttamista.** Seutukaavoituksessa on myös tällaisia osia.

**Ratkaisun sisältyminen suunnitelmaan on pääsääntöisesti päätöksenteon edellytys.** Tilastotoimen kehittämisohjelma on tällainen. Suunnitelma ei suoraan velvoita päätöksentekoon. Edellytyksenä on myös, että tarpeelliset määrärahat sisältyvät budjettiin. Budjettiin sisällyttäminen puolestaan on harkinnan varainen ratkaisu.

**Suunnitelma oikeuttaa tietyn hallintopäätöksen tekemiseen.** Seutukaavoitukseen sisältyy tällaisia osia. Viranomaisilla on päätöstä tehdessään runsaasti harkintavaltaa.

**Suunnitelmaehdotuksen kohteena olevaa toimintaa voidaan hallintoviranomaisen päätöksellä rajoittaa siihen asti, kunnes suunnitelma on lopullisesti hyväksytty.** Seutukaavoitukseen sisältyy myös tällaisia osia. Rajoituksen tarkoituksena on turvata ehdotetun ratkaisun toteuttamismahdollisuudet.

**Suunnitelma sitoo suunnittelujärjestelmän sisällä.** Sähköhuollon ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu on tällaista. Toista suunnitelmaa laadittaessa ollaan sidottuja toiseen suunnitelmaan. Yleensä tämä tarkoittaa sitä, että alemmanasteisten suunnitelmien on oltava sopusoinnussa ylempien kanssa.

**Suunnitelma on ohjeena säädöksen valmistelussa.** Keskiasteen koulutuksen suunnittelu on ollut tällaista. Säädös laaditaan suunnitelman pohjalta.

**Suunnitelma on ohjeena hallintoviranomaisen päätöksenteossa ja muussa toiminnassa.** Tällaisia ovat kuluttajaneuvonnan ja henkilöliikenteen suunnitelmat.

**Suunnitelma on ohjeena suunnittelujärjestelmän sisällä.** Aluepolitiikan ja keskiasteen koulutuksen suunnittelu on tällaista.

**Suunnitelmaan on kiinnitettävä huomiota päätettäessä valtionavusta suunnitelmassa tarkoitettuun toimintaan.** Liikuntatoimen suunnitelmat ovat tällaisia.

## Toimeenpano

Yleisin sektorisuunnittelun malli on se, jossa kunnat ja kuntainliitot laativat omat toimeenpanosuunnitelmansa valtion keskushallinnossa hyväksytyjen valtakunnallisten suunnitelmien perusteella. Uusien rakentamis- ja perustamishankkeiden taikka vanhojen rakennusten laajentamishankkeiden toteutus sekä käyttökustannusten maksaminen tapahtuu oman, erillisen suunnittelujärjestelmänsä eli valtionosuus- ja avustusjärjestelmän avulla. Kuntien oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät vasta toimeenpanosuunnitelmien vahvistamisen kautta.

Monimutkainen säätely- ja päätöksentekojärjestelmä on johtanut siihen, että kunnat ovat päränneet oikeuksiaan valtiota vastaan viime kädessä oikeusteitse. Korkein hallinto-oikeus on ollut lopullinen ratkaisija erittäin yksityiskohtaisella tasolla valtion ja kuntien välisissä riidoissa. Se on ratkaisut 1980-luvun lopussa kunnille myönteisesti muutamia periaatteellisia kysymyksiä.

KHO on tulkinnut kuntien olevan oikeutettuja saamaan valtionosuutta järjestämänsä työterveyshuollon kustannuksista, joista on vähennetty sairausvakuutuslain (29 §) mukaiset työnantajalle maksetut korvaukset (KHO 10. 11. 1988).

Terveyskeskus palkkasi kaksi laitosapulaista yli lääninhallituksen hyväksymän toimintasuunnitelman ja vähensi palkkausmenot valtionosuuteen oikeuttavista menoista. Lääninhallitus oli eri mieltä ja sakotti terveyskeskusta valtionosuuteen oikeuttamattomasta henkilökunnasta sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen mukaisesti. Terveyskeskus valitti ja KHO kumosi lääninhallituksen laskelmat. Terveyskeskuksen maksettavaksi tuli ainoastaan vahvistamattoman henkilökunnan aiheuttamat palkkausmenot (KHO 19. 11. 1989).

**Valtionapumenettely on erittäin monimutkainen, raskas ja keskitetty.** Kaiken lähtökohtana on etu- ja jälkikäteen moninkertainen ja yksityiskohtainen valtion keskushallinnon kuntiin kohdistama valvonta. Voidaankin sanoa, että suurin osa suunnittelujärjestelmiä koskevasta kritiikistä tosiasiasa johtuu suunnitelmien toimeenpanosta, eikä itse tavoitesuunnittelusta. Suunnitelmien toimeenpanon raskaus taas selittyy pohjimmiltaan suomalaisen hallinnon oikeudellis-kameralistisilla peruspiirteillä. Valtiovarainministeriö, jolle kuuluu keskeinen vastuu valtionapujärjestelmistä, on tähän asti ollut haluton keventämään kuntiin kohdistuvaa finanssikameralistista kontrollia. On uskottu markkojen käytön valvonnalla pidettävän julkinen sektori aisoissa.

Sosiaali- terveydenhuollon suunnittelu- ja val-

tionosuusjärjestelmää on markkinoitu erityisesti ns. VALTAVA-uudistuksen johdosta esimerkiksi modernista, hajautetusta järjestelmästä. Itse tavoitesuunnittelun osalta hajautusarvio on jossain määrin oikeutettua, mutta suunnitelmien toimeenpanon osalta tilanne on päinvastoin. 1980-luvun lopulla nousseen suunnittelukritiikin kohteena on ollut erityisesti valtionapujärjestelmän byrokraattisuus.

SVOL:n mukaisen suunnitelmien toimeenpanon vaiheet kuviossa 2 osoittavat, ettei järjestelmää voi luonnehtia keveäksi ja kunnallista itsehallintoa vahvistavaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia onkin muutettu (1139/89). Tarkoitus on keventää suunnitteluprosessin toimeenpanovaihetta niin, että uusien investointihankkeiden eli perustamiskustannushankkeiden toteuttamiseksi riittäisi se, että hankke on hyväksytty valtioneuvoston päättämässä valtakunnallisessa suunnitelmassa. Siinä päätettäisiin myös hankkeiden valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten enimmäismäärät.

Kritiikki valtionapujärjestelmää kohtaan on kasvanut niin, että aluksi vain rakentamis- ja perustamishankkeiden hallintomenettelyyn kohdistetut rationalisointitoimet eivät näytä enää riittävän. Valtiovarainministeriön pitkäaikainen valtiosihteeri **Teemu Hiltunen** on eläkkeelle siirtyttyään esittänytkin valtioneuvoston toimeksiannosta tekemässään selvityksessä **koko valtionapujärjestelmän täysremonttia vuoden 1991 alusta.**

Hiltunen ehdottaa valtioavut muutettavaksi laskennallisiksi. Laskentaperusteena käytettäisiin kunnan asukasmäärää ja ikärakennetta. Opetustoimessa otettaisiin lisäksi huomioon kunnan kielisuhteet, asukastiheys ja saaristolaisuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa asukastiheys. Valtionosuus olisi 35 % laskennallisista käyttökustannuksista ja se maksettisiin hakemuksetta. Nykyisinhän valtio maksaa valtionavut tehtävä- tai osatehtäväkohtaisesti erittäin monimutkaisen ja raskaan hakemusmenettelyn avulla tietyn kantokyluokasta riippuvan osuuden kunnan menoista, jotka määritellään menoerittäin tarkan valvonnan avulla. Hiltusen mallissa valtioapujen maksatuksen automatisoituessa ammattiministeriöiden sijasta sisäasiainministeriö jakaisi suurimman osan, eli noin 40 % valtionavuista.

Hiltusen mallissa vastuu eri yhteiskuntapolitiikan palvelusten päätöksenteosta ja muodoista siirretään kunnille. Valtio asettaa lainsäädännöllä palvelusten tavoitteet ja korvaa näistä tietyn kustannusosuuden. Maksatus on automaattista. Kuntien ei tarvitse anoa valtionapu-

ja eikä niiden tarvitse alistaa kuntasuunnitelmaa, toimeenpanosuunnitelmaa tai muita asiakirjojaan valtion viranomaisille vahvistettavaksi. Poikkeuksena olisivat perustamiskustannushankkeet, jotka hyväksyttäisiin hankekohtaisesti. Etukäteisen valvonnan poistuessa katoaisi myös jälkikäteinen nykyisin erittäin pieniin menoihin kohdistuva valvonta. Kafkamainen kuitti kuitilta ja osto ostolta todistaminen häviäisi. Kunnat saisivat itse järjestää hallintonsa ja palvelusten täytäntöönpanon. Valtio ei siihen puuttuisi. Valtio ohjaisi määrärahat aina peruskunnille eikä kuntainliitoille, yksityisille yhteisöille tai muille nykyisin valtionapua saaville. Esitys lisäisi kunnallista itsehallintoa, siirtäisi päätöksenteon palvelusten tarjoajille, irrottaisi palvelukset valtion muodollisesta, juridis-hallinnollisista menettelyistä ja taloudellisista seikoista koskevasta kameralistisesta valvonnasta.

Hiltusen esitystä voidaan luonnehtia **hallinnon suureksi uudistukseksi**. Se muuttaa perusteellisesti hallinnon menettelyjä, toimintatapoja ja ajattelumalleja. Se on luonteeltaan kokonaisvaltainen. Hiltusen malli on kehittämissuunnitelma sanan aidoimmassa merkityksessä. Suomessa tämä on harvinaista. Esitykseen onkin kohdistunut poikkeuksellisen kova arvostelu. Tämä siitä huolimatta, että Hiltusen mallissa lähdetään siitä, että valtion ja kuntien rahoitus-suhteet säilyvät entisellään. Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö keskusvirastojensa tukemana ennättivät jo ennen esityksen julkistamista vastustaa sitä. Ministeriöt pelkäävät omien hyvinvointialojensa heikentymistä. Opetusministerin mielestä jopa koko opetus- ja koulupolitiikka vaarantuvat.

Kysymys on **valtataistelusta — ohjaus- ja valvontavallan menettämisen pelosta**.

Alan työntekijät ammattijärjestöineen ovat yhtyneet hallinnon vastustukseen. Yhteisenä pelkona on alan työpaikkojen väheneminen ja menojen nykyisen automaattisen kasvun pysähtyminen. Julkilausumattomia vastustuksen syitä on myös pelko arvovallan laskusta rahavallan — vaikkakin vain mekaanisena jakamisena — siirtyessä pois omalta hallinnonalalta. Julkilausumaton on myös uhka siitä, että valtionapumenojen suuruutta ja kohdentumista päätettäessä ammattiministeriöt keskusvirastoihin ja vastaavat hallintokunnat kunnissa eivät pärjää nykyisessä määrin talouden ylivallalle.

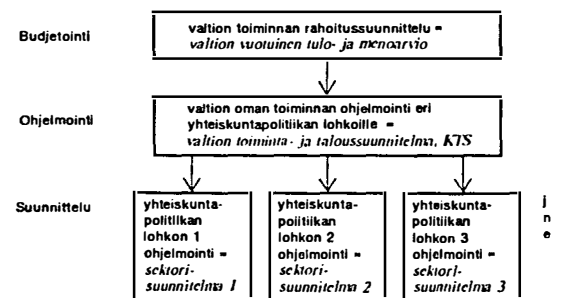
Hiltusen esitys tulisi **poistamaan valtion ammattiviranomaisten harjoittaman kuntiin kohdistuvan etu- ja jälkikäteisen juridisen, taloudellisen ja hallinnollisen valvonnan**. Toteutuessaan

esitys vapauttaa valtion ammattiviranomaiset oman yhteiskuntapolitiikan lohkonsa tavoitteenasetteluun ja kehittämiseen. Kunnissa hyvinvointipalveluksista pääsevät tekemään päätöksiä ne, jotka vastaavat toimeenpanosta ja joilla on asian sisällöllinen tieto ja asiantuntemus. **Valtion keskushallinnon virkamiesten muotoasiantuntemus korvataan vaaleilla valittujen valtuutettujen ja heille vastuullisten hallintoelinten substanssiasiantuntemuksella.**

### 1980-luvun tuho ja 1990-luvun nousun siemen

Sektorisuunnittelu on byrokratisoituessaan ja hallinnoksi sulautuessaan 1980-luvun lopussa ajanut itsensä lakkautustilaan. Ne osat, joita ei ole ehdotettu lopetettavaksi, aiotaan virallisestikin liittää osaksi valtiontalouden KTS- ja budjettisuunnittelua. Kysymys on päällekkäisyyksien purkamisesta.

Sektorisuunnittelulle asetetuista alkuperäisistä perustavoitteista on jouduttu tinkimään jo 1970-luvun lopulta lähtien. Toimintaa koskeva tavoitteenasettelu on jouduttu alistamaan valtiontalouden tavoitteenasettelulle. Nykyisin **budjetin ja KTS:n määrärahat hallitsevat sektorisuunnittelua**. Toteutuneen suunnittelujärjestelmän alkuperäiseen nähden pääläelleen käänntyneitä alistussuhteita havainnollistaa kuvio 3.



Kuvio 3 Toteutunut yhteiskuntapolitiikan suunnittelujärjestelmä

Rationaaliseen suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi-ajatteluun nojaava suunnittelumalli on muuttunut lisäysvaltaiseksi, pienin askelin eteneväksi ns. inkrementtiminnaksi. Siinä tavoitteet on alistettu keinoille ja sisällöllinen päätöksenteko on murskautunut ennen kaikkea valtiontalouden ja sen kulloisenkin liikkumavaran alle. Hallinnolliset menettelyt ovat tulleet suunnittelun kohteeksi.

Yhteiskuntapolitiikkaa samoin



kuin suunnittelua yleensäkin koskeva tietämys on jakautunut 1) substantiaaliseen, sisällölliseen ja 2) formaaliseen, muotoja ja menettelytapoja koskevaan tietoon ja taitoon. Näistä substantiaalinen tieto on lähempänä tavoitteita kuin keinoja. Voidaan puhua sisältö- ja keinorationaliteetista. Vaikka suunnittelujärjestelmiä muodostettaessa oli tarkoitus korostaa nimenomaan substantiaalisen tietämyksen asemaa päätöksenteossa, on Suomessa päätöksenteon ja suunnittelun muotoon liittynyt — erityisesti juridinen — asiantuntemus vallannut itselleen arvostetuimman ja hallitsevan aseman. Talouspoliittisen suunnittelun merkityksen kasvassa on sen rinnalle kohonnut taloudellinen, hallinnollinen ja organisatorinen tietämys. Tämän muotoasiantuntemuksen koulutus pohja on kuitenkin juridista laajempi.

1980-luvulla virinnyt suuntaus, jossa sektorisuunnitelmia lakkautetaan ja ratkaisuvallan käyttöä merkitsevien asioiden valmistelu ja päätöksenteko siirretään keskusvirastoilta ministeriöihin, vahvistaa suunnittelussa muotoja koskevan juridisen tietämyksen asemaa — siitä huolimatta, että ministeriöt ovat poliittisia päätöksentekokoelimiä. Ministeriöiden ylimmän johdon ja johtoa heti seuraavan koko moniportaisen esittelijä- ja valmistelijajoukon pätevyysvaatimukset on säädöksillä, mutta nykyisin yhä useammin käytännöllillä rajattu oikeudelliseen tutkintoon. Juristien osuus valtioneuvoston johdossa on kasvanut. Osasto- ja kansliapäälliköistä oli vuosina 1965—1987 52 %:lla ja apulaisosasto-, toimisto- ja jaostopäälliköistä 45 %:lla oikeudellinen tutkinto. Vuosina 1925—1939 molemmissa ryhmissä juristien osuus oli ainoastaan 41 %. Kun keskusvirastojen tehtävät siirretään ministeriöihin, eivät lääkintöhallituksen lääkärit, kouluhallituksen opettajat ja sosiaalhallituksen sosiaalialan koulutuksen saaneet asiantuntijat voi siirtyä ministeriöiden johtoon. Ministeriöitä hallitsee oikeudellisia muotoja ja taloudellisia asioita koskeva asiantuntemus.

Sektorisuunnittelujärjestelmät näyttivät vielä 1980-luvun alussa vakiinnuttaneen asemansa yhteiskunnan eri lohkojen valtiollisen ohjauksen keskeiseksi muodoksi. Suunnittelua pidettiin vaihtoehtoisena, joustavana yhteiskunnan ohjauksena lakiin ja budjettiin verrattuna. 1980-luvun puolivälissä sektorisuunnittelua arviotaessa huomattiin kuitenkin, että se ei poikkeakaan normaalista byrokraattisesta hallintomenettelystä. Pahinta oli sektorisuunnittelun tavoitesuunnittelun sitominen alistavaan, byrokraattiseen valtionapujärjestelmään. Tie-

tysti suunnittelukritiikin taustalla on nähtävä valtion tehtäviä ja yhteiskunnallista asemaa sekä koko suunnittelua koskevan ajattelutavan murros.

Nykyisen suunnittelua koskevan keskustelun juuret ovat moninaiset ja syvällä. Poliitiikan, tieteen ja hallinnon suunnittelua koskevan keskustelun muutospiirteet voidaan ryhmitellä seuraavasti:

**1. Poliittisessa ja hallinnollisessa keskustelussa julkisen vallan yhteiskuntaan kohdistuva ohjaus on koettu holhoukseksi, jota on ryhdytty vastustamaan.** 1960-luvun ajattelu on leimautunut kollektivistiseksi verratessa sitä 1980-luvun yksilökeskeisyyteen. Suunnittelu on nimetty holhouksen keskeiseksi osaksi.

**2. Julkisen sektorin laajentumista on ryhdytty vastustamaan.** Suunnittelu on nähty erääksi julkisen sektorin laajentumisen perussyöksi, sillä valtion uusia tehtäviä, erityisesti ns. hyvinvointipoliittisia tehtäviä, on johdettu sektori-suunnittelujärjestelmien kautta.

**3. Sosiaalitieteet ovat saaneet tehdä tilaa liikeloustieteelle hallinnon kysymyksiä määrittävinä tietorakenteina.** Tämä konkretisoituu muutettaessa virastoja liikelaitoksiksi. 1960- ja 1970-luvulla yhteiskuntapoliitiikkaa ohjanneet *Ilkka Heiskasen* määrittelemät superideologiat ovat muuttaneet muotoaan. Nämä superideologiat olivat 1) taloudellinen kasvu, 2) julkisen sektorin hyvinvointitehtävien laajentaminen ja kasvattaminen, 3) alueellinen, sosiaalinen ja taloudellinen kehitys ja 4) edustuksellinen ja osallistuva demokratia.

**4. Vasemmiston ja kansanrintamapolitiikan suosio on laskenut.** 1960-luvun loppupuolella suunnittelu leimautui ideologisesti 1960-luvun loppupuolella ns. kansanrintamahallitusten aikaansaannokseksi ja vasemmistolaiseksi. Enää suunnittelu ei kuulu edes vasemmistopuolueiden tavoitteisiin. Ruotsissa sosialidemokraatit poistivat uudesta puolueohjelmasta kaiken mikä liittyy suunnitelmatalouteen. Suomessakin suunnittelusta puhutaan vasemmiston piirissä lähes paheena.

**5. Valtiovarainministeriö on uskonut yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun vain talouden pohjalta.** Valtiovarainministeriö on pitänyt sektorisuunnittelua ja yhteiskuntapoliittisen suunnittelun yhteensovittamista mahdottomana muulta kuin taloudelliselta ja erityisesti valtiontaloudelliselta pohjalta. Kritiikin vaikutuksesta sektorisuunnittelu on kytketty entistä tiiviimmin valtiontalouden suunnitteluun.

**6. Hallinnon sisäisen rationaliteetin vaatimus**

on voimistunut. Hallinnon sisäisen tehokkuuden kannalta arvioiden suunnittelujärjestelmiä on pidetty

- byrokraattisina ja rutiininomaisina
- eduskunnan ohjauksen ulottumattomina olevina
- vaivoin valtioneuvoston ohjattavissa olevina
- valtaa keskittävinä
- muodollisina ja formaalisina
- niille asetetut tehtävät jo toteuttaneina
- kaukana kansalaisista olevina
- resurssihin keskittyvinä
- todellisia toimintavaihtoehtoja sisältämättöminä.

Tämä monitasoinen ja -tahoinen kritiikki on johtanut siihen, että valtio on supistanut kaikkea yhteiskuntaan kohdistuvan suunnittelun nimellä tapahtuvaa toimintaa. Suunnittelun ala on rajoitettu julkisen vallan sisäisiin asioihin. Toisaalta julkisen vallan sisällä kaikki suunnittelu on alistettu taloudellisille ja hallinnollisille näkökannoille. Näin ollen valtiontalouden suunnittelujärjestelmään kuuluvaa toiminta- ja taloussuunnittelua on ryhdytty kehittämään entistä selvemmin keskitetyksi kaiken kattavaksi suunnittelujärjestelmäksi. Tavoitteena on, että KTS käsiteltäisiin (vahvistettaisiin) hallituksessa. On jopa muiden maiden tapaan asetettu tavoitteeksi, että eduskunta kytkettäisiin KTS-käsittelyyn. KTS laadittaisiin virastoissa joka kolmas vuosi ja se sisältäisi kaikki keskeiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja toimintalinjat sekä resurssien että toimintojen osalta. Lähes

kaikki sektorisuunnittelujärjestelmät lakkautettaisiin.

Vaarana on, että suunnittelun keskitys edistää suunnittelun ja samalla päätöksenteon siirtymistä entistä avoimemmin ja selvemmin valtiontalouden ympärille. Samalla suunnittelussa muotojakoskeva juridinen, taloudellinen, valtiontaloudellinen ja hallinnollinen asiantuntemus sekä tietämys voimistuvat edelleen. Keino-rationaliteetti saa päätöksenteossa entistä lujemman aseman. Tämä voidaan estää vain vahvistamalla toisaalta eduskunnan ja toisaalta hallituksen ja pääministerin poliittista tavoitteita koskevaa päätöksentekoa.

Kapea-alaisen hallinnon sisäisestä rationaliteetistä lähtevän byrokratiakeskustelun alle on jäämässä vakavampi ja periaatteellisesti tärkeämpi kiista — keskustelu suunnittelun tietopohjasta ja päätöksentekoperustasta. Määritelläänkö yhteiskuntakehitystä keinojen ja lyhytjänteisten käytännön päätösten pohjalta vai tavoitteiden, arvojen ja pitkäjänteisen politiikan perspektiivistä?

#### LÄHTEET

- Tiihonen, Paula: BUDJETTIVALTA. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö. Helsinki 1989.
- Tiihonen, Paula ja Tiihonen Seppo: KESKITETYN SUUNNITTELUN NOUSU JA TUHO. Jäähvyäiset alistavalle, pysähtyneen ajan suunnittelulle. Helsinki 1990.
- Tiihonen, Seppo: TALOUDEN YLIVALTA. Helsinki 1990