

# Julkisen hallinnon taloudellista asemaa pohdittiin Hallinnon Tutkimuksen Päivillä Vaasassa 16.—17.11.1988

Vuoden 1988 hallinnon tutkimuksen päivien toteutuksesta vastasi Vaasan korkeakoulun hallintotieteiden laitos. Lehden toimituksen pyynnöstä kommentoimme lyhyesti päivien esityksiä. Päiville osallistui yli 120 hallinnon tutkijaa ja virkamiestä. Päivät muodostuivat perinteiseen tapaan sekä auditorioesityksistä että työryhmätyöskentelystä. Esitelmöijiksi onnistuimme saamaan monipuolisesti päivien teemaa — talous ja byrokratia — pohtineen joukon. Ulkomaisia tutkijoita edustivat professori Jan-Erik Lane Uumajan yliopistosta ja professori B. Guy Peters Pittsburghin yliopistosta. Kotimaiset alustajat olivat professori Jaakko Uotila, professori Krister Ståhlberg ja talouselämää edustamassa Elinkeinoelämän valtuuskunnan toimitusjohtaja Kauko Sipponen. Päivien työryhmien teemoina olivat: 1) julkisen sektorin taloudellisen toiminnan rajat, 2) organisaatioteoriat hallinnon tutkimuksessa, 3) paikallinen itsehallinto — valtion ohjaus ja valvonta, 4) palvelut ja johtaminen sekä 5) kriisihallinto.

## Suuri julkinen sektori, julkisen sektorin tehokas johtaminen ja tulevaisuuden mahdollisuudet

*Jan Erik Lane*<sup>1</sup> tarkasteli talouden ja hallinnon problematiikkaa erityisesti julkisten resurssien johtamisen näkökulmasta (Public management: Models and Realities). Esimerkkeinä Lane käytti Ruotsia, julkisen hallinnon kasvun 'esimerkkimaata'.

Lane analysoi erilaisia julkisessa johtamisessa esiin nousseita ongelmakohtia ja esitti oman näkemyksensä tehokkaasta julkisten resurssien johtamisesta. Lanen mukaan julkisen hallinnon traditionaalinen tehokas weberiläinen johtamisen malli osoittautui ongelmalliseksi siinä vaiheessa, kun julkinen sektori alkoi nopeasti kasvaa. Vanha malli tiukkoine yksityiskohteisine sääntöineen, legaliteetti- ja vastuupainotuksineen ei enää osoittautunut toimivaksi

hallinnon toimintaympäristön muuttuessa nopeasti. Yksityiskohtainen, tarkka budjetointi johti jäykkyyteen tilanteessa, jossa tavoitteet ja keinot eivät enää olleetkaan yhtä muuttumattomia ja selkeitä kuin aikaisemmin. Taloustieteilijöiden tarjoama ratkaisu, jonka mukaan julkisen hallinnon tulisi keskittyä siihen, mitä markkinat eivät pysty hoitamaan, osoittautui myös problemaattiseksi. Tämän ajattelutavan taustalla on näkemys, että julkisen sektorin tulisi pääasiallisesti muodostua jakamattomista hyödykkeistä, traditionaalista puolustus-, laki- ja järjestystehtävistä, jolloin julkinen sektori voisi olla jopa vain 10 % BKT:sta. Tosiasiassa Ruotsin julkinen sektori muodostuu kuitenkin pääosaksi palveluista, jotka eivät ole näitä perinteisiä jakamattomia hyödykkeitä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto ei siis ainakaan ruotsalaisessa todellisuudessa noudata jakoa jakamattomat ja jaettavissa olevat hyödykkeet, mikä vie pohjan tämänkaltaiselta ajattelutavalta.

Muina julkisten resurssien johtamisen keinoina on Ruotsissa käytetty ohjelmabudjetointia, kehyslainsäädäntöä ja laajaa desentralisointiohjelmaa. Nämäkin resurssien johtamisen keinot eivät kuitenkaan ole toimineet toivotulla tavalla. 1970-luvulla suunnittelu näytti tarjoavan kaikkivoivan lääkkeen julkisen sektorin johtamisessa ja markkinoiden virheiden korjaamisessa. Tulevaisuuden ennakkoinnin vaikeus tuotti kuitenkin virheitä ja suunnitelmista jouduttiin jatkuvasti poikkeamaan. Seuraavana julkisen johtamisen keinona nousi esiin privatisointi ja sen eräänlaisena lievempänä versiona nk. contracting, sopimusten tekeminen. Ruotsissa nämäkään keinot eivät juuri ole ottaneet tuulta.

Lanella on oma vastauksensa kysymykseen, mitä mallia tulisi käyttää julkisen sektorin johtamisessa. Lanen mukaan Ruotsin julkisen sektorin pääongelmana on tuottavuuden puute. Hän näkee pätevänä mallina julkisen sektorin sisällä tapahtuvat systemaattiset kustannusvertailut. Niiden avulla voidaan saada lisää tehokkuutta sekä saada parannusta nk. Baumol-tautiin eli siihen, että saman asian hoitamiseen tar-

<sup>1</sup> Jan Erik Lanen esityksen pohjalta laadittu artikkeli julkaistaan lehden 2/89 -numerossa.

vitaan koko ajan yhä enemmän resursseja. Vertaamalla keskenään samanlaisia organisaatioita, voidaan osoittaa eroja ja ryhtyä selvittämään erojen syitä. Vertailutietojen julkistaminen toisi jo sinällään kilpailua julkisten organisaatioiden välille. Julkisten resurssien tehokkaan johtamisen idea rakentuu siten Lanen ajattelussa julkisten organisaatioiden välisen kilpailun, mutta ei yksityisen ja julkisen kilpailun varaan.

*B. Guy Peters* arvioi julkisen sektorin erilaisia mahdollisuuksia tilanteessa, jossa erilaiset pienentävästi vaikuttavat paineet kohdistuvat julkiseen sektoriin (Administrative responses to fiscal pressure). Petersin mukaan ainakaan Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa julkinen kulutus ei ole palautunut öljykriisiä edeltäneelle tasolle. Yhteiskunnan rakennemuutos, esimerkiksi monien teollisuuden alojen kuihtuminen, muuttaa edelleen tilannetta. Myöskin arvoissa on tapahtunut muutoksia (erityisesti Reaganin ja Thatcherin julkituomat näkemykset), tuhlailulta vaikuttavaa julkista kulutusta ei enää hyväksytä. Petersin arvion mukaan yksityisen sektorin tavoitteilla on yhä korostuneempi merkitys myös julkisen sektorin toiminnassa.

Peters arvioi julkisen sektorin mahdollisuuksia uudessa muuttuneessa tilanteessa. Arviointi tukeutuu asetelmaan, jossa julkisen sektorin vaikutusalueina ovat budjetti, julkisen hallinnon rakenne, menettelytavat sekä politiikan ja virkamieshallinnon väliset suhteet. Budjetointi tarjoaa keinoja tiukkojen rajojen asettamiselle kulutukselle mm. nollabudjetointiperiaatteen käytön kautta. Julkisen hallinnon rakenteeseen vaikuttaminen tarkoittaa käytännössä julkisen sektorin pienentämisestä privatisointia hyväksikäyttäen ja tekemällä sopimuksia julkisen vallan ja yksityisen palvelujen tuottajan kesken. Menettelytapoihin puuttuminen tarkoittaa käytännössä väen vähentämistä julkisella sektorilla. Poliitiikan ja hallinnon suhteiden osalta Peters painottaa erityisesti lisääntyneitä poliittisia virkanimityksiä.

Näillä neljällä vaikuttamisen alueella Peters erottaa kuusi erityyppistä strategiaa, joita hän kuvaa termein: 1) »load-shedding», 2) »snakes and ladders», 3) »automaticity», 4) »priority», 5) »squeezing» ja 6) »management». Strategiana ensimmäinen tarkoittaa suoraa tehtävien vähentämistä julkisessa hallinnossa, ts. julkisen sektorin privatisointia. Toinen strategia taas tarkoittaa asioiden siirtämistä hallinnossa tasolta toiselle. Useimmiten on kysymyksessä desentralisointi, mutta myös toisensuuntainen asioiden siirtäminen on mahdollista. Kolmas

strategia tarkoittaa menettelyä, jossa mekaanisesti leikataan vuosittain esim. 2 % edellisen vuoden menoista, kunnes tavoitetaso on saavutettu. Neljäs strategia tarkoittaa luopumista siitä julkisen hallinnon kritisoidusta toimintaperiaatteesta, joka merkitsee pyrkimystä tehdä kaikki kaikkien hyväksi samanaikaisesti. Priorisoimalla asioita vältetään Petersin mukaan esim. senkaltaiselta ristiriitaiselta tilanteelta, jossa rahaa menee sekä tupakan kasvattamisen tukemiseen että tupakanpolton vähentämiseen pyrkivään työhön. Viides eli hiostusstrategia luo jatkuvasti paineita hallitukseen. Strategia pyrkii leikkaamaan menoja analysoimalla toimintaohjelmia ja käyttämällä ulkopuolisten asiantuntijoiden suosituksia. Kuudes strategia tuo esiin julkisen ja yksityisen johtamisen välisiä eroja. Julkisessa hallinnossakin tarvittaisiin Petersin mukaan enemmän johtajia ('managers') kuin poliitikantekijöitä ('policymakers'). Hallinnon ja politiikan monimutkaisesta yhteentietoutumisesta olisi siis palattava jossain määrin selkeämpään politiikka-hallinto -dikotomiaan.

Petersin näkemyksen mukaan julkinen hallinto on tullut tilanteeseen, jossa 'antaa mennä' -periaate ei enää toimi. Suuren julkisen sektorin ongelmaan ei hänen mukaansa ole enää olemassa mitään helppoja ratkaisuja. Helpot leikkaukset on jo tehty ja pelivara on näin kaventunut. Poliitikkojen on löydettävä kokonaan uusia ratkaisuja. Yksi Petersin ennakoima vaihtoehto on uusien mahdollisuuksien löytäminen julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistoimintaan. Hän ei kuitenkaan alustuksessaan lähtenyt tarkemmin pohtimaan näitä uusia mahdollisuuksia.

## Suomalaisen hallinnon ja politiikan analyysia

*Ståhlbergin* analyysi kohdistui suomalaisen hallintopolitiikan sisältöön. Hän määritteli politiikan (policy) tarkoittamaan sarjaa sisäisesti johdonmukaisia ja ristiriidattomia päätöksiä. Hänen analyysinsä perustui empiiriseen tutkimukseen, jonka kohteena ovat Suomen hallinnon kehittämistä tarkastelleet komiteanmietinnöt vuosina 1975—87. Hallintopolitiikan sisältöä tarkastellaan tutkimuksessa tarkoitusten, hallintoteoreettisten aspektien ja hallinnon kehittämisen kohteen kautta. Tutkimusmenetelmä on faktorianalyysi.

Tutkimuksen alustavat tulokset viittaavat *Ståhlbergin* mukaan mm. siihen, että yhtenäistä Suomen hallinnon kehittämispoliittikkaa ei

ole olemassa. Tulokset osoittavat myös, että Suomessa ei näyttäisi olevan mitään yksittäistä hallinnon kehittämisspolitiikan vaikuttajatahoa. Sen sijaan kehittämisspolitiikan erillisillä lohkoilla on osoitettavissa omat vaikuttajansa, esimerkiksi työmarkkinajärjestöillä on merkittävä asema henkilöstöpolitiikan vaikuttajina ja kuntien keskusjärjestöjen vaikutus näkyy selvästi kunnallishallinnon kehittämisspolitiikassa.

*Sipponen* tarkasteli talouselämän ja julkisen hallinnon välisiä moninaisia suhteita yrittäjän näkökulmasta. Talouselämän ja julkisen hallinnon yhteydet näyttäytyvät mahdollisina tapoina järjestää yhteydet, eli ennen kaikkea julkisen hallinnon talouselämään kohdistamana valvontana, talouselämän edustuksena julkisessa hallinnossa ja julkisen hallinnon tukitoimina elinkeinoelämälle. Suomalaisen talouselämän ja julkisen hallinnon yhteistyö perustuu *Sipponen* mukaan pitkälle vietyyn konsensuskseen, esim. veroasioista päätettäessä tarvitaan vähintään kahden kolmasosan enemmistöä eli suhteellisen suurta yksimielisyyttä. *Sipponen* mielestä talouselämän ja julkisen hallinnon suhteiden tarkastelussa olisi suosittava kriittistä ja analyyttistä lähestymistapaa teknis-muodollisen lähestymistavan sijasta.

*Uotilan* esityksessä talouden ja hallinnon suhteet tulivat tarkasteluun verotuksen ja sen yhteiskunnallisten vaikutusten kautta. Lain ohjausvaikutuksia on perusteltua arvioida sekä tavoiteltujen vaikutusten että ei-tavoiteltujen (jopa dysfunktionaalisten) vaikutusten osalta. Eriyisesti verolakien osalta korostuu se, että lain

ohjausvaikutus alkaa jo ennen verolain voimaantuloa, yleensä heti, kun tieto tulossa olevasta uudistuksesta leviää. Esimerkiksi laki konserniavustuksista verotuksessa voi *Uotilan* mukaan pitkällä tähtäimellä antaa suurille yhtiöille pelivaraa ja johtaa siten talouden keskittymiseen ja pk-yritysten aseman vaikeutumiseen. Kuitenkaan lain perusteluissa ei puhuta mitään valtiontalouden ulkopuolisista yritystaloitteen kohdistuvista vaikutuksista.

Lakien yhteisvaikutus saattaa johtaa ennakoimattomiin seurauksiin. Autoverolaki on *Uotilan* mukaan esimerkki verolaista, joka näennäisesti kohtelee kaikkia autonostajia yhdenmukaisesti, mutta joka yhdessä elinkeinoverolain kanssa johtaa yrityksiä suosivaan käytäntöön. Säännökset suosivat yksityistä sektoria suhteessa julkiseen sektoriin antaessaan yksityisellä sektorilla mahdollisuuden houkutteleviin palkanliisiin. Yrityssektorin sisällä puolestaan yritysveroitus kohtelee rankemmin pieniä ja keskisuuria yrityksiä huolimatta siitä, että nimenomaan pienet ja keskisuuret yritykset ovat pystyneet lisäämään työpaikkoja samaan aikaan, kun suuret yritykset ovat menettäneet työpaikkoja. *Uotilan* mukaan olisi kaikkiaan syytä huomattavasti nykyistä enemmän ja laajemmin pohtia verotuslainsäädännön merkitystä ohjaavana tekijänä.

*Hyyryläinen, Esa*  
*Niemi-lilahti, Anita*  
*Salminen, Ari*