

Desentralisointi debykroatisoinnissa

Terho Vuorela

1. JOHDANTO

Desentralisaatio ja sentralisaatio hallintojärjestelmässä ovat hallinnon tutkimuksessa klassisia teemoja. Desentralisaation käsite on kompleksinen ja moniulotteinen. Abstraktisti sillä voidaan tarkoittaa jostain keskuksesta poispäin suuntautuvaa liikettä, jonkin ykseyden hajautumista. Näin yleisesti määritellyn käsitteen käyttäminen konkreettisesti hallinnon tutkimuksessa on ongelmallista. Näkökulmaa ja tarkastelutapaa on rajattava. Tässä esityksessä tarkastellaan desentralisointia (erotuksena desentralisaatiosta) erityisesti debykroatisoinnin keinona. Kysymys on tällöin hallinnon rakenteiden muuttamisesta niin, että voidaan vähentää byrokraattiselle hallinnolle ominaisia ongelmia ja ehkäistä bykroatisoitumista.¹ Näkökulma on siis ongelmakeskeinen, ja desentralisointia arvioidaan muutoskeinona eikä tilana tai hallintojärjestelmän optimiasteena.

Suomessa hallinnon on katsottu eriytyneen ja hajautuneen samaan aikaan, kun päätösvalan on sanottu keskittyneen keskushallintoon. Kehitys vaikuttaa siis ristiriitaiselta. Eräänä eriytymisen keskeisenä muotona on pidetty välillisen julkisen hallinnon kasvua, mikä on merkinnyt julkisen hallinnon kokonaisorganisaation hajautumista ja koordinoimien vaikeutumista. Toisaalta koordinoimien menettelyt ovat lisääntyneet varsinaisen julkisen hallinnon piirissä. Hajautuminen liittyy hallinnon koon kasvuun. Hajautumisen voidaan olettaa olevan paljolti horisontaalista ja keskittymisen vertikaalista ja hierakkista. Joka tapauksessa päätösvalan keskittymisen keskushallintoon on katsottu vahvistaneen bykroaattista hallintoa ja lisänneen sille ominaisia ongelmia (Vartola 1982).

Hallinnon kehityspiirteet vaikuttavat desentralisoinnin edellytyksiin ja seurauksiin. Tässä yhteydessä todettakoon vain, että eriytyneessä hallintojärjestelmässä desentralisoinnille debykroatisoinnin keinona asettuu omia vaatimuksia. Joskus on esimerkiksi tarpeen koota hallintoa yhteen toiminnallisesti desentralisoinnin yhteydessä (tarkemmin Vuorela 1986, 144—52, 207—35).

Aluksi käsiteltäköön desentralisoinnin erilaisia toteutustapoja, jotka perustuvat osittain erilaisiin käsitteellistämisen tapoihin, sekä niiden etuja ja haittoja. Tällöin on osoitettava etuja oletettujen etujen ja haittojen realisoitumiselle. Etuja ja haittoja on siis arvioitava debykroatisoinnin näkökulmasta. Lopuksi tarkastellaan parin esimerkitapauksen avulla, missä määrin ja millä ehdoin päätösvaltaa desentralisoimalla voidaan vaikuttaa debykroatisoivasti.

Desentralisointi voidaan määritellä päätösvalan tai toimivallan siirtämiseksi poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä tai sen organisaatiossa vertikaalisesti ylemmältä tasolta alemmalle tai horisontaalisesti samalla hallintotasolla orgaanilta toiselle tai organisaation yksiköltä toiselle. Määritelmä sisältää tällöin sekä vertikaalisen että horisontaalisen desentralisoinnin, joista debykroatisoinnin keinona on ensisijaisesti pidettävä ensiksi mainittua.

Näkökulman rajausta merkitsee lisäksi, että arvioinnin perustana ovat päätösvaltaa vastaanottavien organisaatioiden toimintaedellytykset eli organisaatioiden itseohjautuvuuden lisääminen. Tämän oletetaan siis mahdollistuvan hallinnon responsiivisuuden lisäämisen organisaatioiden kyetessä muuttamaan toimintatapojaan kansalaisten tarpeiden mukaisesti. Kysymys siis kuuluu: Miten desentralisoinnilla voidaan lisätä hallinnon perustason tai paikallisten yksiköiden toimintakykyä ja vähentää hallinnon ja kansalaisten suhteessa ilmeneviä bykroaattisesta hallinnosta johtuvia ongelmia?

2. POLIITTINEN JA HALLINNOLLINEN DESENTRALISOINTI

Desentralisoinnin käsitettä on käytetty monessa eri merkityksessä sen mukaan, mitkä ovat historialliset, yhteiskunnalliset ja yhteiskuntateoreettiset yhteydet. Näkökulman rajauksesta seuraa, että tässä ollaan kiinnostuneita *poliittisesta ja hallinnollisesta desentralisoinnista* tietyllä tavalla ymmärrettyinä. Toisin sanoen erotteilu perustuu ensi sijassa vastaanottavien organisaatioiden luonteen määritteilyyn.

Poliittisessa desentralisoinnissa on kysymys tavallaan poliittisen päätösvallan ja hallinnollisessa puolestaan toimeenpanovallan hajauttamisesta. Poliittisessa desentralisoinnissa päätösvaltaa siirretään paikallisille itsehallintoyksiköille tai luottamushenkilöelimille. Hallinnollisessa desentralisoinnissa vastaanottavina organisaatioina ovat valtionhallinnon paikallisyksiköt. Jaottelu on analyttinen. Käytännössä poliittinen ja hallinnollinen desentralisointi kytkeytyvät toisiinsa hyvin kiinteästi.

Poliittisen desentralisoinnin käsitteen sisältö on muovautunut lähinnä politiikan tutkimuksessa ja hallinnollisen desentralisoinnin käsite hallinnon tutkimuksessa. Tieteenalojen perinne ja kysymyksenasettelu vaikuttaa lähtökohtaoletusten erilaisuuteen, mikä puolestaan heijastuu desentralisoinnin etuja ja haittoja koskeviin johtopäätöksiin. Poliittista desentralisointia on yleisimmin tarkasteltu paikallisen itsehallinnon kannalta sen riippumattomuutena valtiollisesta hallinnosta. Tällöin on kyse itsehallinnollisesta desentralisoinnista, jolla tähdätään poliittisen päätösvallan hajauttamiseen ja kansalaisten tietylle alueelle rajatun poliittisen itsemääräämisoikeuden lisäämiseen. Kriittikin kohteena — julkilausumatta — on keskitetyn poliittisen järjestelmän toimimattomuus tai riittämättömyys. Varsin usein paikallisen itsehallinnon organisointi tai paikallinen demokratia otetaan "annettuna" ja ongelmattomana. Huomion kohteena on etupäässä valtion keskushallinnon paikallishallintoon kohdistama ohjaus ja kontrolli. Asiaa tarkastellaan "poliittisen päätöksentekijän" näkökulmasta, ei niinkään hallinnon kohteena tai asiakkaana olevan kansalaisen tai varsinaisen palvelun tuottajan näkökulmasta.

Poliittiseen desentralisointiin kuuluvat itsehallinnollisen desentralisoinnin lisäksi *lähidemokraattinen* ja *federalistinen* desentralisointi. Jälkimmäinen voi Suomea ajatellen tuntua vieraalta, vaikka sillä onkin liittymäkohtia alueelliseen eli ylemmänasteiseen itsehallintoon. Lähidemokraattisessa desentralisoinnissa päätösvaltaa siirretään lähidemokratiaelimille tai kansalaisjärjestöille. Sen muotoja voidaan pitää tärkeinä erityisesti muiden desentralisointimuotojen tukena haluttaessa painottaa paikallisyksiköiden ohjautumista kansalaisten tarpeiden mukaisesti.

Hallinnollista desentralisointia on yleensä tarkasteltu hallinnon sisäisenä kysymyksenä, jolloin ei ole kiinnitetty huomiota hallinnon ja kansalaisten suhteisiin tai desentralisoinnin vaikutuksiin poliittiseen ohjaukseen. Erittelyssä painottuvat keskushallinnon näkökulma,

hallintokoneiston sisäinen tehokkuus, tekninen rationaalisuus ja byrokraattiselle hallinnolle ominaisen työnjaollisen hajautumisen väjäjämmättömyys. Hallinnollista desentralisointia on joskus nimitetty byrokraattiseksi desentralisoinniksi, jolloin vaikutusten arviointi perustuu byrokraattisen hallinnon toimintatapaa koskeviin johtopäätöksiin. Itse asiassa byrokraattisesti organisoitua hallintoa ei tällöin aseteta kyseenalaiseksi.

Hallinnollisessa desentralisoinnissa voidaan erottaa toisistaan funktionaalinen, alueperusteinen, horisontaalinen "autonominen" sekä tukitoimintojen tai ohjausvallan desentralisointi. Perusteena on, valitun näkökulman mukaisesti, vastaanottavien organisaatioiden erilaisuus. Ensimmäisessä tapauksessa päätösvaltaa siirretään tietyn sektorin perustason tai paikallistason yksiköille (esim. valtion piirihallintoyksiköille). Alueperusteisessa desentralisoinnissa päätösvaltaa siirretään alueelliselle yleishallintoelimelle (esim. lääninhallitukselle). Kolmannessa kohteena on linjahallinnon ulkopuolinen itsenäinen yksikkö (esim. välillisen julkisen hallinnon yksikkö). Tukitoimintojen desentralisointi ei kuitenkaan perustu vastaanottavan organisaation luonteeseen. Kyse on tukitoimintojen (esim. henkilöstöhallinto, suunnittelu, budjettiohjaus) desentralisoinnista, mitä voidaan pitää muita desentralisointimuotoja tukevana.

3. EDUISTA JA HAITOISTA

Tutkimuksissa on tuotu esiin monenlaisia desentralisoinnin etuja ja haittoja. Empiiristen tutkimusten tulokset ovat kokoomatta ja systematisoimatta organisaatiotutkimusten tuloksia lukuunottamatta.² Julkisen hallinnon desentralisoinnin vaikutuksia koskevat päätelmät perustuvat paitsi empiirisiin tuloksiin myös tutkijoiden teoreettisiin päätelmiin. Päätelmät ovat liittyneet erilaisiin desentralisointitapoihin, vaikka tutkijat eivät aina ole tätä selkeästi ilmaisseet.

Voidaan perustellusti olettaa, että poliittisella ja hallinnollisella desentralisoinnilla on josain määrin erilaisia etuja ja haittoja. Samoin voidaan otaksua eroja olevan desentralisoinnin alalajien välillä pelkästään siitä syystä, että vastaanottavat organisaatiot ovat luonteeltaan erilaisia. Kun jatkossa luetteloidaan poliittisen ja hallinnollisen desentralisoinnin oletettuja etuja ja haittoja niitä on tulkittava siten, että esitetyt vaikutukset ovat todennäköisempiä juuri mainitun desentralisointimuodon yhtey-

dessä. Lisäksi eroja esiintyy jonkin verran alalajeittain, vaikka niitä ei tässä erikseen käsitelläkään. On myös syytä korostaa, että desentralisointi luo vain rakenteellisia edellytyksiä ja vaikutukset ovat mahdollisia. Haittoja voidaan puolestaan pyrkiä tietoisesti minimoimaan. Lopulta kontekstitekijät vaikuttavat etujen ja haittojen toteutumiseen.

Hallinnollisen desentralisoinnin etuina on pidetty (Vuorela 1986) muun muassa, että:

- vaikuttavuus (ulkoinen tehokkuus) paranee
- hallinnon toiminnalliset suhteet yksinkertaistuvat
- ✗ — kansalaisten asioiden käsittely nopeutuu
- ✗ + hallinnon reponsiivisuus lisääntyy
- ✗ + mahdollisuudet ottaa huomioon paikalliset erityispiirteet lisääntyvät
- toimintatapoja koskevat muutokset mahdollistuvat
- ✗ — keskushallinnon rutiinitehtävät vähenevät.
- Haittoina on pidetty (emt.) että:
- ✗ — hallinnon poliittinen ohjaus heikkenee
- hallinnon sisäinen tuotannollinen tehokkuus heikkenee koko julkisen hallinnon toimintaa ajatellen
- kansalaisten eriarvoisuus julkisten palvelujen saamisessa lisääntyy ja oikeusturva vaarantuu
- ✗ — sektoroituneisuus hallinnossa vahvistuu
- laaja-alaisen strategisluontoisten muutosten toteuttaminen vaikeutuu
- päätösten perustana oleva asiantuntemus heikkenee
- vahvojen intressiryhmien vaikutusvalta hallintoon vahvistuu.

Luettelo ei ole kattava, mutta siihen on koottu edut ja haitat, joita on perusteltu täsmällisesti tai jotka ovat alan tutkimuksissa usein toistettuja. Hallinnollista desentralisointia koskevien tutkimusten perusoletusten ja tässä sovellettavan näkökulman vuoksi³ on johtopäätöksiä tarkasteltava kriittisesti määrittelemällä ehtoja oletetuille eduille ja haitoille. Tässä esitetään vain esimerkkejä.

Hallinnon toimintojen yksinkertaistumisen ehtona on ainakin, että päätösvaltaa siirretäessä ei samalla luoda raskaita ja kompleksisia ohjausmuotoja (vrt. Valtava-uudistuksesta esitetty kritiikki). Hallinnon reponsiivisuus voi lisääntyä, ellei tuotoksia ja menettelytapoja samanaikaisesti standardoida, mikä on ollut ominaista monille toimivallan siirroille. Paikallisyksiköiden toimintaa on myös arvioitava vaikuttavuutta tai palvelujen laatua kuvaavin mittarein. Keskushallinnon rutiinitehtävät vähenevät siirretyissä tehtävissä, mutta ohjaus- ja valvonta-

järjestelmien kehittäminen voi synnyttää uudenlaisia rutiinitehtäviä normiohjauksessa.

Hallinnon sisäinen tuotannollinen tehokkuus heikkenee lähinnä siltä osin kuin keskitetyllä, mekaanisella ja suurtuotannon etuja hyödyntävällä menettelyllä on säädetty voimavaroja. Sektoroitunut toimintatapa voi vahvistua lähinnä funktionaalisessa sekä horisontaalisessa "autonomisesta" desentralisoinnissa, ellei yhteensovittamista ja yhteistyötä kyetä tekemään entistä enemmän paikallistasolla. Alueperusteisessa desentralisoinnissa puolestaan korostuu tehtävien alueellinen yhteensovittaminen. Päätösten perustana oleva asiantuntemus ei välttämättä heikkene, mikäli toimivallan siirron yhteydessä vastaanottaville organisaatioille taataan riittävät tiedolliset ja taidolliset resurssit. Desentralisointi ei suoraan lisää intressiryhmien vaikutusvaltaa, koska tiettyjen intressien kanavoitumisen on katsottu onnistuvan paremmin keskitetyn päätöksenteon kautta. Pikemminkin desentralisointi muuttaa intressiryhmien keskinäisiä asemia suhteessa hallintoon.

Poliittisessa desentralisoinnissa, nimenomaan itsehallinnollisen desentralisoinnin etuina on pidetty muun muassa, että:

- ✗ — hallinnon poliittinen ohjaus tehostuu
- kansalaisten vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon lisääntyvät
- ✗ + poliittisen päätöksenteon reponsiivisuus lisääntyy
- ✗ + alueellisten tai paikallisten erityispiirteiden huomioonottaminen mahdollistuu
- ✗ — julkisten tehtävien paikallinen yhteensovittaminen tehostuu ja sektoroituneisuus vähenee.

Haittoina on puolestaan esitetty, että:

- kansalaisten eriarvoisuus palvelujen saamisessa lisääntyy
- paikallisten itsehallintoyhdyskuntien erilaisuuden vuoksi ohjauksen vaikutukset heikentävät yhdenmukaisuutta ja vaikutusten ennakoitavuus vähenee
- tehtävien kehittämistä koskevat valtakunnalliset näkökohdat syrjäytyvät osittain
- yhtenäisen politiikan mahdollisuudet talouspolitiikassa heikentyvät
- ✗ — itsehallintoyksiköiden hallintokoneisto kasvaa ja byrokraatisoituu
- paikallisesti vahvat intressiryhmät lisäävät vaikutusvaltaansa.

Debyrokraatisoinnin kannalta voidaan esittää ehtoja oletetuille seurauksille. Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät vain, mikäli paikallinen itsehallinto toimii ideaalinsa mu-

kaisesti tai mikäli paikallista demokratiaa kehitetään samanaikaisesti esimerkiksi lähidemokratilana desentralisoinnin avulla. Paikallisten erityispiirteiden merkitys lisääntyy ja tehtävien yhteensovittaminen tehostuu, ellei keskushallinnon sektoreilta ohjausta desentralisoinnin yhteydessä tehosteta ja lisätä sen yksityiskohtaisuutta.

Vaaraa kansalaisten eriarvoisuuden lisääntymiselle voidaan pitää suurempana poliittisessa kuin hallinnollisessa desentralisoinnissa, koska paikallisen itsehallinnon nimissä tehdään preferenssipäätöksiä julkisten tehtävien kesken. Muutos synnyttää paineita ainakin julkisten palvelujen minimitasoa koskevien vaatimusten asettamiseen. Keskushallinnon ohjaus voi suunnata palvelutuotantoa ennakoimattomalla tavalla esimerkiksi kooltaan erilaisissa itsehallintoyksiköissä, mikä puolestaan synnyttää paineita yksiköiden yhdenmukaisuuden lisäämiseen tai "valikoivaan desentralisointiin". Nykyinen talouspoliittinen päätöksentekomekanismi saattaa menettää edellytyksiään, mikäli resurssien käyttöä koskevaa päätösvaltaa siirretään merkittävästi.

Desentralisointi yksin ei riitä debykroatisoinnin keinoksi, vaikka merkittäviä rakenteellisia edellytyksiä syntyykin. Otaksuttujen etujen varmistamiseksi ja haittojen minimoimiseksi tarvitaan desentralisointia tukevia toimenpiteitä. Niiden tarpeellisuutta perustelee myös, etteivät hallinnon rakenteelliset muutokset yksinään riittäne muuttamaan ajattelutapoja, toimintatapoja eli byrokraattista kulttuuria.

4. KAKSI ESIMERKKIÄ

Viime vuosina Suomessa toteutettuja toimivallan siirtoja on luonnehdittu delegoinniksi erotuksena varsinaisesta desentralisoinnista. Niitä arvioidaan tässä kuitenkin desentralisoinnin viitekehyksellä olettaen, että toimivallan siirroilla tavoiteltiin desentralisoivia vaikutuksia. Toimivaltaa on siirretty keskushallinnosta niin kuntiin kuin valtion paikallis- ja piirihallintoonkin.⁴ Esimerkkitapauksina ovat henkilökohtaisten asuntolainojen myöntäminen asuntohallinnossa sekä pienelle ja keskisuurelle teollisuudelle suunnatun rahoitustuen myöntäminen kauppa- ja teollisuushallinnossa. Edellinen edustaa itsehallinnollista desentralisointia, koska lainojen myöntämispäätökset siirrettiin asuntohallituksesta kuntiin, ja jälkimmäinen on hallinnollista funktionaalista desentralisointia, sillä tuen myöntämispäätökset siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriöstä teolli-

suuspiireille. Esitettäviä tuloksia on selvitysten luonteen vuoksi tapaustutkimuksilla ja aineiston rajallisuuden tähden pidettävä suuntaantavina ja vasta kysymyksiä esiin nostavina.

Ennen toimivallan siirtoja henkilökohtaisten lainojen myöntämispäätökset oli jo tehty kunnissa, mutta nyt myös vastuu niiden myöntämisestä siirtyi kuntiin; ei siis tarvittu asuntohallituksen hyväksyntää. Varsinaisia toimivallan siirtoja merkittävämpänä hallinnollisena muutoksena on pidetty, että kunnille annettiin oikeus asettaa vuotuiset lainoituskohdeet tärkeysjärjestykseen, jonka asuntohallitus hyväksyy esitetyssä muodossa. Muutos liittyy henkilökohtaistenkin lainojen myöntämiseen välillisesti, ja sitä voidaan pitää tykitoimintojen (ohjauksen) desentralisointina. Kuntien näkökulmasta etuna on ollut erityisesti, että kunnallisen asuntopoliittikan suunnittelun edellytykset ovat parantuneet.

Varsinaisilla toimivallan siirroilla saavutetut edut kansalaisten tai lainanhakijoiden kannalta ovat suhteellisen vähäisiä. Perusteena delegoinnille ei ollut debykroatisointi eikä lainanmyöntämisprosessin kehittäminen kansalaisten tarpeiden mukaisesti, vaan keskushallinnon kuormittumisen vähentäminen ja päällekkäisen päätöksenteon poistaminen, joskin myös käsittelyaikaisten lyhentäminen. Toimivallan siirto tosin loi edellytyksiä hallinnon palveluvyöhykkeen kehittämiseksi, mutta muutos jäi vähäiseksi, koska paikallistason henkilöstö jäi riittämättömäksi, norminanto paisui ja lainanmyöntämisprosessi säilyi ennallaan ja jopa muuttui kaavamaisempaan suuntaan. Päätöksentekoprosessi ei asiakkaan kannalta juuri lyhentynyt eikä hakemismenettely yksinkertaistunut. Vaikka kunnissa suhtaudutaan periaatteessa myönteisesti delegointiin, katsotaan sen merkinneen vain kustannusrasituksen siirtämistä valtiolta kunnille, koska kuntiin ei ole saatu liisähenkilöstöä.

Kysymys ei ollut itsenäisen poliittisen päätösvallan siirtämisestä eikä paikallisen itsehallinnon vahvistamisesta lukuunottamatta mainittua ohjauksen hajauttamista. Kunnille siirrettiin enemmänkin hallinnollisia toimeenpanotehtäviä, jotka ohjeistettiin varsin tarkasti. Osalla norminantoa pyrittiin itse asiassa siihen, ettei kunnallinen luottamusmieheisiin kykenisi käyttämään väärin harkintavaltaa lainojen jaossa. Pelko "väärinkäytöstä" oli ilmeisesti jossain määrin perusteltua, koska taloudelliset tekijät kunnallisessa päätöksenteossa voivat syrjäyttää sosiaaliset näkökohdat, jotka haluttiin normeilla turvata. Kunnissa saatetaan olla kiinnostuneempia "hyvien veronmaksajien"

asuntolanteesta kuin sosiaalisen asuntolainoituksen periaatteista. Esimerkkitapauksen perusteella voidaan olettaa, että tietyillä tehtäväläueilla itsehallinnollisen desentralisoinnin edellytyksenä on sosiaalisten näkökohtien turvaaminen kunnallisessa päätöksenteossa.

Mikäli tehtäviin liittyy merkittäviä valtiontaloudellisia seikkoja, kuten asuntolainojen vuotuinen budjettisidonnaisuus tai rahoituskontrollia pidetään tärkeänä, on desentralisoinnin toteuttaminen tavallista ongelmallisempaa. Kääntäen tämä tarkoittaa, että desentralisointi ei tuota toivottuja tuloksia, jos resurssien käyttöä koskevaa päätöksentekoa ei samalla jollain tavoin hajauteta. Näyttää myös siltä, että asuntohallinnon delegoinnissa ohjaus- ja kontrollikoneiston paisuminen ja säilyminen joissakin suhteissa keskitetyn päätöksenteon mukaisena on osittain mitätöinyt toimivallan siirron ja lisäksi komplisoanut hallintoa. Hallintojärjestelmän "sisäinen" byrokraattisuus, jonka on katsottu lisääntyneen, heijastuu tavalla tai toisella myös hallinnon ja kansalaisten välisiin suhteisiin.

Lisääntyvällä norminannolla päätöksentekoa kaavamaisesti niin, ettei tilanne- tai asiakas-kohtainen harkinta ole mahdollista, mikä debykroatisoinnin kannalta olisi ollut tärkeä. Asuntolainojen myöntämismenettelyä ei kuitenkaan katsota voitavan organisoida yksinomaan kansalaisten lainansaannin kannalta tehokkaimmalla tavalla. Lainojen myöntämiseen kytkeytyy asuntotuotannon sääntelyn tehtäviä, kuten asuntojen kustannustason ja rakentamisen laatutason tai asuntojen hallintamuodon säätely, joiden toteuttamista toimivallan siirto näyttää heikentävän. Tällaisissa tehtävissä toimivallan siirto aiheuttaa paineita tehtävän luonteen muuttamiseen esimerkiksi siten, että säätelytehtävät hoidetaan muilla keinoin kuin kytkemällä ne kansalaisille suunnatun palvelun yhteyteen. Desentralisoinnin onnistuneisuus riippuu siis myös siitä, missä määrin tehtävää voidaan pitää kansalaisille välittömästi tarkoitettuna palveluna.

Toimivaltaa pienten ja keskisuurten yritysten kehitysalueavustuksia koskevissa ratkaisuisa on siirretty useammassa otteessa teollisuuspiireille. Ratkaisut koskevat rahamuotoisia etuja kuten asuntolainoituksessakin, mutta asiakaskunta muodostuu yrityksistä. Tavoiteltavaa hallinnon responsiivisuutta ei näin ollen voida arvioida suhteessa kansalaisten tarpeisiin, vaan tuotannollisen toiminnan vaatimuksiin. On myös mahdollista erottaa toisistaan responsiivisuus koko yrittäjäkuntaa ja yksittäistä asiakasta kohtaan. Esimerkiksi tietyillä tuotan-

nalalla toimivien yritysten edut eivät aina ole yhdensuuntaisia aloittelevan yrityksen etujen kanssa. Koska valtiolla on tällä tehtäväläueella keskeisenä funktiona tuotannollisen toiminnan ohjaaminen, sääntely ja alueellinen kohdentaminen, ei teollisuuspiirienkään rahoitustoiminnassa pyritä yksittäisten asiakkaiten "tarpeiden" tyydyttämiseen. Kysymys on siis taloudellisesti tehtäväläueesta, joka poikkeaa perusteiltaan hyvinvointitehtävistä.

Delegoinnin syynä oli paitsi käsittelyaikojen venyminen ministeriössä myös, että päätösten perustana olevan asiantuntemuksen katsottiin olevan piireissä, vaikka muodolliset päätökset tehtiinkin ministeriössä. Tästä syystä delegointi ei heikentänyt asiantuntemusta, mitä yleensä on pidetty haittana toimivaltaa siirrettäessä. Päätökset pyritäänkin tekemään piireissä samalla tavalla kuin ne oli tehty aikaisemmin ministeriössä. Tämän takaa varsin yksityiskohtainen ja delegoinnin myötä lisääntynyt normisto sekä ministeriön pidätysoikeus piirien päätöksiin.

Delegoinnin etuna on pidetty käsittelyaikojen lyhentymistä, mitä lähinnä tavoiteltiinkin, hakumenettely on saattanut jonkin verran helpottua ja avustusten myöntäminen joustavottua yritysten kannalta. Tämä johtuu kuitenkin suurelta osin delegoinnin ohella toteutetuista muutoksista. Delegointi on ilmeisesti parantanut yhteistyömahdollisuuksia paikallistasolla muiden julkisten tai julkisluontoisten rahoitusorganisaatioiden kanssa. Yhteistyö on tarpeellista, koska rahoitusorganisaation hajanaisuutta on pidetty ongelmana.

Haittoina on nähty ohjeiston määrän paisuminen — paperisota hallinnon sisällä on lisääntynyt — piirien työmäärän kasvu — riittämättömästi henkilökuntaa — ja joissakin suhteissa piirien "itseintres sin" kasvu — esimerkiksi kilpailu kehitysaluerahaston alueyksiköiden kanssa — sekä valtiontalouden tarkastustoiminnan näkökulmasta avustusten myöntämiseen liittyvän taloudellisen valvonnan ja seurannan heikkeneminen. Viimeksimainittuun on delegoinnin vaikutusta vaikeata arvioida.

Ministeriössä katsotaan, että osa ohjeistosta on jouduttu antamaan valtiontalouden tarkastustoiminnassa esitettyjen huomautusten johdosta eikä delegoinnin vuoksi. Huomautuksissa on arvosteltu sitä, ettei piireissä riittävästi valvota tai seurata rahoituksen myöntämisen tai maksatuksen edellytyksiä, eli avustuksia pelätään jaettavaan epätarkoituksenmukaisesti. Joissakin piireissä on kuitenkin haluttu korostaa myös joustavuutta ja luottamusta asiakkaisiin, mikä ilmentää halua responsiivisuuteen.

Delegointi on ilmeisesti lisännyt paineita mainitun ohjeiston lisäämiseen ja yksityiskohdistamiseen. Valtiontaloudelliset näkökohdat siis rajoittavat delegointia tehtäväalueella. Delegointi ei soveltunekaakaan samanlaisena kaikilla tehtäväalueilla, vaan edellyttää tavoitteiden täsmentämistä sekä sen määrittelemistä, mihin suuntaan hallinnon tulee olla responsiivinen.

Mitä esimerkkitapauksista voi oppia? Ensinnäkin toimivaltaa voidaan siirtää monella tavoin, ja vaikutukset riippuvat valitusta strategiasta — tavoitellaan esimerkiksi desentralisoinnilla kansalaisen tai asiakkaan tarpeiden mukaista toimintaa. Tehtävän luonne vaikuttaa desentralisoinnin edellytyksiin ja toimivallan siirtotapaan, ja desentralisointi puolestaan voi vaikuttaa tehtävän luonteeseen tai aiheuttaa paineita toimeenpanojärjestelmän muuttamiseen muiltakin osin kuten lainoitusjärjestelmän muutospaineisiin. Tavoiteltaessa debyrokratisointia on vältettävä tuotosten ja toimintatapojen standardointia. Desentralisointi vaatii vastaanottavien organisaatioiden toiminnallista kehittämistä ja niiden resurssien turvaamista. On siis kehitettävä muun muassa kuntien toimintaa ja kunnallista demokratiaa eli ”mentävä kuntien sisään”.

Oleellista desentralisoinnissa on ohjausvallan siirtäminen varsinaistehtäviin liittyvän toimivallan ohella. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että on kehitettävä uusia ohjausmuotoja (vrt. Larsen 1983). Desentralisointi ei toimi debyrokratisoinnin keinona, jos samalla joudutaan paisuttamaan ja komplisoimaan ohjaus- ja kontrollikoneistoa. On myös pohdittava erityistoimenpiteitä, joilla voidaan taata paitsi kansalaisten oikeusturva myös sosiaalisten näkökohtien riittävä painostus hallinnossa.

Desentralisointi ei siis onnistu samalla tavoin kaikilla tehtäväalueilla (vrt. ero varsinaisten palvelutehtävien ja regulatiivisten tehtävien välillä). Sääntelytehtävissä desentralisointi ei voine kohdistua varsinaisesti hallinnon ja kan-

salaisten välisen suhteen normeihin, vaan esimerkiksi paikallisyksiköiden resurssien käyttöön. Desentralisoitaessa on määriteltävä, mihin suuntaan ja missä määrin hallinnon on oltava responsiivinen. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun asiakaskunta muodostuu hyvin erilaisista ryhmistä. Desentralisointi voi sekä syventää hallinnon sektoroituneisuutta tietyissä desentralisoinnin muodoissa, että luoda yhteistyömahdollisuuksia paikallistasolle. Desentralisoinnin vaikutukset eivät siis ole suoraan viivaisesti debyrokratisointia tukevia, vaan kysymys on myös siitä, kyetäähkö luotuja mahdollisuuksia tukemaan muilla debyrokratisointia edistävillä toimenpiteillä.

VIITTEET

1. Debyrokratisoinnin käsitteestä tarkemmin ks. Vuorela 1984 ja 1985.
2. Jennergren (1981) on tehnyt yhteenvedon yksittäisissä organisaatioissa tehdyistä desentralisointitutkimuksista.
3. Debyrokratisoinnin kriteereistä tarkemmin Vuorela 1986.
4. Esimerkit perustuvat laajemman tutkimuksen yhteydessä tehtyihin erilliselviksiin (Vuorela 1986). Vaikutuksia koskevat tiedot on koottu haastatteleamalla hallinnonalojen eri hallintotasojen virkamiehiä. Delegointien vaikutuksia ei muutoin ole systemaattisesti tutkittu.

LÄHTEET

- Jennergren, Peter: Decentralization in Organisations, teoksessa Nyström, Paul C. ja Starbuck, William H. (toim.): Handbook of Organizational Design. Vol. 2. Remodeling Organizations and their Environments, University Press, New York, 1981.
- Larsen, Bøje (toim.): Nye styremåder i den offentlige sektor, Juristog økonomforbundets Forlag, 1983.
- Vartola, Juha: Hallinto ja yhteiskunta, Hallinto 1(1982):5, s. 4—19.
- Vuorela, Terho: Byrokratisoitumisen syyt, mekanismit ja kehityspiirteet, Esitutkimus tutkimukseen 'Debyrokratisoinnin keinot ja edellytykset', Tampereen yliopisto, julkishallinnon julkaisusarja B 3/1984.
- Vuorela, Terho: Debyrokratisointi hallinnon kehittämisspektiivinä. Hallinnon tutkimus 4(1985):7, s. 61—72.
- Vuorela, Terho: Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona, Tampereen yliopisto, julkishallinnon julkaisusarja A 6/1986.