

Hajauttamiskomitea ja sen ehdotukset

Juha Vartola

1. Hallinnon hajauttaminen -komitea (1986: 12) kuuluu siihen ryhmään komiteoita, joita aika ajoin asetetaan valmistelemaan valtionhallinnon laajoja kokonaisuudistuksia. Vastaaventyypisiä olivat mm. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea (1985:5), Väliportaanhallintokomitea (1974:98) sekä Valtion keskushallintokomitea (1975:120 ja 1978:22). Olen vuonna 1977 ilmestyneessä tutkimuksessani Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista¹ tiivistänyt havaintoni noiden komiteoiden työstä seuraavaan tapaan.

- maamme valtionhallinnon kehittämistyön suunnittelu on pääasiassa tapahtunut komiteatyönä
- kehittämistyön lähtökohdat olivat 1960-luvun loppupuolelle saakka yhtäältä hallintokoneistoa koskevan lainsäädännön uudistamisessa — mukauttamisessa — vastaamaan jo asiallisesti tapahtunutta kehitystä, toisaalta tarpeessa hillitä valtion menojen kasvua; myöhemmin on lisäksi painottunut tarve intergointiin ja koordinointiin, koska hallintokoneisto on kasvanut, eriytynyt ja tullut vaikeammin ohjattavaksi
- perinteisesti kehittämistavoitteina ovat olleet oikeusvarmuus (erityisesti 1950-luvun alkuun saakka) ja taloudellisuus, 1950-luvulla tehokkuus, mutta 1960-luvun loppupuolelta saakka on lisäksi perustavoitteiksi otettu suunnitelmallisuus ja vaikuttavuus sekä 1970-luvulla hallinnon kansainvaltaistaminen
- peruskeinoina olivat aikaisemmin erityisesti yksinkertaistaminen ja yhdenmuikaistaminen — vaikka ne vielä ovat mukana, niiden rinnalle on tuotu 1950-luvun lopulta saakka desentralisointi ja delegointi, 1960-luvun lopulta suunnittelun kehittäminen sekä atk:n hyväksikäyttö ja henkilöstökoulutus, sekä 1970-luvulla demokratiointi hallintodemokratiana (väliportaanhallintokomitea) ja virastodemokratiana (virastodemokratiatoimikunta), joista kuitenkin vain virastodemokratia sekä eri oppilaitoksissa toteutettu demokratia (kouludemokratia, korkeakoulujen hallinnon uudistaminen) on osittain toteutettu
- kehittämistoiminta on yleiseltä luonteeltaan ollut inkrementalistista — vasta 1960-luvun lopulla sekä 1970-luvulla se on saanut selvästi myös rationalistisia piirteitä
- kehittämistoiminta on lähes täysin rajoittunut vain hallintokoneiston sisäisten suhteiden uudistamiseen — samalla suhte poliittiseen järjestelmään sekä yhteiskuntaan, kansalaisyhteiskuntaan on suurimmaksi osaksi sivuutettu
- kehittämistoiminnan tiedollinen ja teoreettinen perusta on jokseenkin kokonaan ollut oikeustieteellistä, oikeudellisia näkökulmia painottavaa — kehittämishankkeissa ei juuri ole hyödynnetty yhteiskuntatieteellistä tietoa, ehkä paljolti siksi, että kehittämisen lähtökohtina tai kriteereinä eivät ole olleet hallinnon ulkoiset vaan sisäiset suhteet
- kehittämistoiminta on yleisesti ollut varsin erillään poliittisesta päätöksenteosta — vasta väliportaanhallintokomiteassa, valtiosääntökomiteassa sekä keskushallintokomiteassa poliittiset päätöksentekijät on pyritty kytkemään mukaan hallintoa koskevaan kehittämistyöhön
- hallinnon kehittämistyö on osaltaan vahvistanut kehitystä, jossa toimeenpanovaltan suhteellinen paino eduskuntaan nähden on kasvanut sekä konkreettisten kehittämisehdotusten muodossa (yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitea) että sillä tavoin, että kehittäminen on painottunut jo tapahtuneen muutoksen vahvistamiseen.

.Kymmenen vuotta sitten laatimaan yhteenvedon en vielä halua tehdä muutoksia. Yhden lisäyksen siihen kuitenkin teen; *kokonaisvaltaiset hallinnon uudistamisyritykset ovat säännöllisesti jääneet toteutumatta.*

2. Hajauttamiskomitea on ollut luonteeltaan parlamentaarinen komitea. Kymmenen jonkin puolueen mandaatilla olleen jäsenen lisäksi ko-

miteaa on avustanut kaksitoistahenkkinen virkamiehistä muodostettu asiantuntijaryhmä, jossa on ollut yksi oikeustieteen asiantuntija. Edelleen komitealla on ollut viisi virkamiessihiteeriä. Komitea ja sen jaostot ovat kuulleet asiantuntijoina 56 henkilöä. Kun parhaillaan koetaan tutkia hallinnon ja tieteen välisiä suhteita, en voi olla kiinnittämättä huomiota siihen seikkaan, että noista 56 henkilöstä vain kaksi (Nikkilä ja Tikka) on tiedemiehiä. Hallinnon asiantuntijoina ei komitea ole pitänyt julkishallinnon, hallinto-opin eikä valtio-opin professoreita tai apulaisprofessoreita. Tuota saattaisi jo pitää melkoisena epäluottamuslauseena hallinnon tutkimukselle maassamme.

3. Hajauttamiskomitea on valmistellut laajan joukon ehdotuksia hallinnon toimivaltajaon ja organisatorisen rakenteen muuttamiseksi. Mietintö sisältää sekä konkreettisia ehdotuksia useiden hallinnollisten keskusvirastojen aseman ja tehtävien uudistamisesta että periaatteellisia kannanottoja maamme hallintojärjestelmän kehittämiseksi. Koska katson, että komitean valitsema hallinnon kehittämisen suunta hallinnollisten keskusvirastojen uudistamiseksi on oikea — moniportaisuuden vähentäminen, hallinnon vieminen mahdollisimman lähelle kansalaisia ja käytännöllisesti perusteltu, käsittelen vain eräitä periaatteellisia näkökohtia.

Komitea päätyy ehdottamaan, että säädettäisiin erityinen asetus ohjaamaan hallinnon hajauttamistyötä ja siinä noudatettavaa menettelyä. Asetusluonnoksen ensimmäinen pykälä on muotoiltu seuraavasti:

Valtion hallintoa uudistettaessa on pyrittävä siihen, että ratkaisutoimivalta uskotaan sille asianomaisen hallinnonalan asteellisesti alimmalle viranomaiselle, jolla on riittävät edellytykset toimivallan käyttämiseen asianmukaisella tavalla.

Esitetty periaate on perusteltu. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston päätös hallinnon kehittämiseksi 27 vuoden takaa, joka on yhä voimassa, on sisältöltään täsmälleen samanlainen. Silti kuluneen neljännesvuosisadan aikana maamme hallintojärjestelmä on selvästi päinvastoin kehittynyt — muutamia poikkeuksia lukuunottamatta. On ilmeisesti niin, että toimivaltaa ei selvästi desentralisois kunnille, vaan pelkästään valtionhallinnon eri hallinnonalojen sisällä, asiallinen ohjausvalta desentralisointipäätöksistä huolimatta liukuu takaisin keskushallinnolle. Samalla on huomautettava siitä, että vaikka komitea etupäässä puhuu hajauttamisesta, se useissa yhteyksissä esittää myös keskittämistä merkitseviä ehdotuksia ehdottaessaan eräiden asioiden siirtämistä ministeriöihin. Vaikka hajautta-

misen valvontaorganisaatiota nyt ehdotetaan toimivammaksi kuin 25 vuotta sitten, pelkkien hajauttamisperiaatteiden asettamisella ei tulevaisuudessakaan voida taata sitä etteikö hajauttamispäätöksiä seuraa asiallinen keskittyminen. Siksi korostan, että hajauttamisen valvonnan ja seurannan tulisi olla vielä selvästi tiukempaa ja säännöllisempää kuin mitä komitea on esittänyt.

Komitea on esittänyt myös erityisen kehittämisskeskusten muodostamista eräistä keskusvirastoista. Kun toisaalta alan tutkimus — jota komitea ei ole syytä tai toisesta ilmeisesti kovinkaan paljon mietintöä laadittaessa ottanut huomioon — on pitkään väittänyt, että kaikessa desentralisoinnissa ydinkysymys on *informaation desentralisointi*, siis kaiken sen tiedon ja tietämyksen hajauttaminen joka keskitetyissä järjestelmissä aikojen kuluessa ohjaaviin yksikköihin keräytyy, pidän huomattavana vaarana sitä, että kehittämisskeskuksista toimivallan hajauttamispäätöksistä huolimatta muodostuu asiallisesti eri hallinnonalojen toimintaa ohjaavia yksikköjä, eli yksikköjä, jotka lopultakin sanovat, miten asiat hajautetun järjestelmän eri pisteissä tulisi ratkaista.

Edellä sanottuun liittyy toinen ongelma. Vaikka komitea on esittänyt, että läänin- ja piirihallintoa on kehitettävä siten, että parannetaan aluetason edellytyksiä vastaanottaa tehtäviä ja toimivaltaa keskushallinnosta — mikä on luonnollisesti välttämätöntä — se ei mielestäni ole kiinnittänyt asiaan riittävästi huomiota. Mikäli pyritään komitean esittämiin tavoitteisiin, on tehtävä runsaasti tutkimus- ja selvitystyötä toimivaltaa vastaanottavien organisaatioiden edellytyksistä selviytyä uusista tehtävistään. Eikä kyse ole vain henkilöresurssista tai edellä mainitusta informaation desentralisointiongelmaasta, vaan laajemmin siitä, millä tavoin niin läänin-, piiri- ja paikallishallinto kuin kunnatkin voidaan kehittää enemmän *itseohjautuviksi organisaatioiksi*. Jollei tällaista analyysia suoriteta ja toimivaltaa vastaanottavia organisaatioita nopeasti kehitetä sen tulosten mukaan, on olemassa merkittävä vaara, että hajauttaminen jää vain näennäiseksi.

4. Hajauttaminen on asia, jonka takana ovat kaikki poliittiset puolueet. Myös tutkijat ovat yksimielisiä hajauttamisen tärkeydestä ja ajan-kohtaisuudesta. Ei ole juuri asetettu kysymyksenaiheeksi oppia, jonka mukaan hallinnollemme asetetut hyvät tavoitteet kuten kansanvaltaisuus, tehokkuus, oikeusturvallisuus, paivelukyky ja kansalaisläheisyys toteutuvat nimenomaan ja ensisijaisesti hallintoa hajauttamalla, siis siirtämällä tehtäviä, päätösvaitaa ja re-

sursseja keskushallinnosta alue- ja paikallis-hallintoon. Mutta onko meille esitetty näyttöjä tuon opin oikeudellisuudesta? Missä ovat ne käytännölliset selvitykset, jotka saavat meidät vakuuttuneiksi siitä, että hajauttaminen lunastaa siihen kohdistetut lupaukset?

Tutkin itse kymmenkunta vuotta sitten silloisen valtion keskushallintokomitean tarpeita varten sitä, miten valtionhallintoa aikaisemmin eri komiteamietintöjen mukaan oli haluttu kehittää. Selvitin komiteoiden asettamia tavoitteita, niiden tekemiä ehdotuksia ja niiden toteutusstrategioita sekä ehdotusten tiedollista perustaa. Eräs mielestäni keskeisimmistä tutkimuksen tuloksista oli, että mietinnöissä hallinnon kehittämisen tavoitteet olivat asiallisesti ottaen täysin epärelevanttejä tehtyjen ehdotusten kannalta. Yleinen asetelma hallinnon kehittämiskomiteoiden mietinöissä oli: hallinnon kehittämisen tavoitteet ovat nuo, hallinnossa tulisi korjata tätä ja tuota koska hallinto on kehittännyt siten ja siten, joten komitea ehdottaa seuraavia seikkoja. *Pääsääntöisesti en kuitenkaan löytänyt selviä perusteluja sille, millä tavoin ja miksi tavoitteet toteutuvat, jos ehdotukset toteutetaan, enkä myöskään sitä, mitä ei-tarkoitettuja vaikutuksia tavoitteiden kannalta ehdotusten toteuttaminen saattaisi aiheuttaa.*

Hajauttamiskomitea mietinnön tiivistelmä alkaa kappaleella, jossa sanotaan:

Kansalaisten tarpeet ovat hallinnon tärkein lähtökohta. Hallinto ei ole itsestään vaan ihmistä varten. Hallintokeskuksesta ajattelusta on aika siirtyä palvelu- ja ihmiskeskiseen hallintoon. Yhteiskunnan kehitys on vaiheessa, jossa on erityisesti tarpeen parantaa kansalaisille tarjottavien hallinnon palvelujen laatua.

Hallinnon hajauttaminen on ajankohtainen hallinnon kehittämisen keino, jolla voidaan edistää hallinnon palvelukykyä sekä nykyaikaistaa muutenkin hallinnon toimintaa.

Kaikkein kriittisin huomautukseni komitean mietinnöstä on se, ettei mietintö anna perusteluja vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Millä tavoin hajauttaminen edistää kansalaisten tarpeiden tyydyttämistä?
- 2) Millä tavoin hajauttaminen vaikuttaa yksittäisten kansalaisten ja hallinnon asiakkaiden elämiseen?
- 3) Aiheuttaako hajauttaminen automaattisesti hallinnon palvelukyvyn paranemista ja tuleeko hallinnosta sen kautta ihmiskeskisempää?
- 4) Mitä on se yhteiskunnallinen kehitys, joka nyt aiheuttaa erityisen tarpeen parantaa kansalaisille tarjottavien palvelujen laatua?
- 5) Mitä hallinnon palvelut itse asiassa ovat, mikä niissä nykyään on vikana ja miten juuri hajauttaminen nuo viat poistaa?
- 6) Miten kauan ja mistä saakka hajauttaminen on ajankohtainen hallinnon kehittämisen keino?

5. Esittämistäni kriittisistä huomautuksista huolimatta pidän mietintöä tarpeellisenä ja hyödyllisenä dokumenttina. Erityisesti arvostan komiteatyön rinnalla tehtyjä selvityksiä suunnittelujärjestelmien uudistamisesta ja normiryteikön raivaamisesta. Jos niissä esitetyt ehdotukset toteutetaan, todellista hajautusta voi tapahtua. Varsinaisen komitean ehdotusten ja niiden positiivisten vaikutusten toteuttamisen osalta en ole niinkään varma. Mutta onhan keskustelua syntynyt.