

OIKEUSTURVAA JA KANSALAISLÄHEISYYTTÄ HALLINTOON

*Virastovaltuutettu Pekka Ojalan haastattelu
Haastattelijana Pertti Ahonen*

1. Pekka Ojala, 50, millainen on tähänastinen virkamiesurasi? Millaisena virkamiehenä pidät itseäsi?

Toimin aikanaan 11 vuotta Postipankissa ja opiskelin työn ohella juristiksi ilman päätoimista päivääkään korkeakoulun penkillä. Sitten olen työkennellyt muun muassa valtiontakauslaitoksessa yritystutkijana, jopa »laskentaekonomina», vakuutusosoikeudessa lakimiehenä ja 1970–1972 järjestelyosastossa, viimeksi siellä hallinnollisen toimiston päällikkönä. Virastovaltuutetun virkaan tulin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinto-osaston päällikön tehtävästä.

Virkamiehenä pidän itseäni erilaisiin olosuhteisiin sopeutuvana. Toisaalta tämä asenne johti varsinkin alemmilla virkaportilla ristiriitoihin, koska oli vaikea saada »normaalilla käytöksellä» oma näkemyksensä esimiesten kuuluviin. Sitkeydellä se kuitenkin yleensä onnistuu. Valtioneuvoston tasolla tilanne on hyvä, sillä esittelevä virkamies on erikoisasemassa: hyvät ideat voi aina saada ministerin kautta esittelyyn.

2. Olet poliittisesti sitoutumaton virkamies. Miten pidät yllä korkeamman asteen yhteyksiä, joita ylempien virkamiehen tehtävät vaativat?

Yritän pitää yllä hyviä suhteita kaikille tahoille. Toisaalta en ole voinut välttää ristiriitoja eri puolueita edustaneiden ministereidenkään kanssa asiakysymyksissä. Korkeamman asteen yhteyteni ovat kulkeneet virkamieskollegoiden kautta. Toisaalta vuosien aikana eri elinten jäsenenä ja eri valmisteluhankkeissa virkamies tutustuu yleensä moniinkin poliitikkoihin eri puolueista. Yritystutkijan aikoinani tutustuin puolestaan talouselämän edustajiin.

3. Mitkä ovat mielestäsi maamme julkisen hallinnon tämän hetken vahvimmat puolet?

Ohjaava hallinto on maassamme pysynyt suhteellisen suppeana ja terveenä. Virkamieskuntamme on yleensä pätevää huolimatta palkkauksen epäkohdista. Byrokraatiaa kielteisessä mielessä tosin esiintyy sekä valtion palvelevassa hallinnossa että kunnissa.

4. Entä mitä pitäisit julkisen hallintomme nykyisinä suurimpina puutteina?

Hallinto on yhtäältä keskittynyttä, toisaalta pirstoutunutta. Yksityisiä palveluja kuluttajat saavat yleensä sieltä missä itsekin ovat, ja vähitellen julkisetkin palvelut ovat kehittymässä samaan suuntaan: kirjastoautot, kodinhoitajien autot ja muut vastaavat ratkaisut. Erityispalveluissa voitaisiin lisätä porrastusta samaan tapaan kuin terveydenhuollossa on jo tehty, aina »korttelitason» omiin yleispalvelukeskuksiin saakka. Palvelujen tarvitsija leimautuisikin vähemmän, jos useimmat palvelut saisi samasta pisteestä.

Julkisen hallinnon ongelmina ovat myös jäykkä budjettilainsäädäntö sekä keskittävät budjettikäytännöt. Myös valtionapujärjestelmät ovat kehittämisen tarpeessa; haasteena on vallan ja vastuun delegointi.

5. Mitkä ovat mielestäsi kiperimmät tämän hetken hallinnon kehittämisen haasteet ja mikä on järjestelyosaston rooli haasteisiin vastattaessa?

Haasteena erityisesti osastolle on valtionhallinnon kokonaisrakenteen kehittäminen, valtionhallinnon suhteiden muotoilu kunnallishallintoon ja palveluperiaatteen läpivienti hallinnon kaikilla tasoilla. Palvelut tulee viedä kansalaisten luo eikä päinvastoin. Hallinnon sisällä on kehittämistarpeita esimerkiksi lupahallinnossa. Miksi tarvitsijan tulisi hakea lupansa monesta eri pisteestä, kun viranomaiset voisivat hoitaa asian keskenään?

Hallinnollinen norminanto on laajentunut kovin mittavaksi. Yhteiskunnan toimintoja ja hallinnon menettelytapoja tulee monestakin syystä säädellä, mutta säätelytapojen moninaisuutta tulisi vähentää.

6. Usein väitetään, että valtionhallinnossa vallitsee jäykkä, tsarinaikainen legalistinen perinne. Pitäkö väite mielestäsi miltään osin paikkansa?

Väite pitää paikkansa, jos on kysymys hallinnon asiakassuhteista. Tämä johtuu siitä, että kansalaisiin kohdistuvien yksittäisten päätösten soveltamisessa viranomaisten on voitava toimia riippumattomina lakia soveltaen.

Kehittämis- ja selvitystehtävissä voitaisiin yhteiskuntapoliittista ohjausta lisätä. Samoin tulisi lisätä palvelutehtävien herkkyyttä kansalaisten tarpeille. Toisaalta esimerkiksi pakkopalvelujen soveltamisessa tulee olla legalistinen. Lakiperuste ja kansalaisläheisyys saattavat olla ristiriidassa esimerkiksi silloin, kun toimeentulotuki sidotaan saajan suostumiseen palvelujärjestelmän piiriin. Rahapulan lievittäminen voitaisiin nykyistä useammin erottaa palvelujen antamisesta.

7. Monien tutkijoiden mukaan elämme »sosiaalivaltion kriisiä», tehokkuus-, rahoitus- ja uskottavuuskriisiä. Kuinka itse näet tämän kysymyksen?

Ongelma ei ole niinkään suomalainen. Taloudellinen kehitys on sujunut varsin hyvin. Voimakas hyvinvointipalvelujen kehittäminen on edennyt yleensä suunnitelmallisesti eikä palveluja ole jouduttu rahoitussyistäkään purkamaan kuten eräissä Euroopan maissa. Eläkerahoitus varmaan muodostuu ongelmaksi samaan tapaan kuin on ennakoitu, mutta muiden maiden kokemuksista tulisi ottaa hyvissä ajoin oppia.

8. Mitä käsite »yksityistäminen» sanoo sinulle?

Käsitähän on noussut esiin varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon VALTAVA-uudistuksen yhteydessä, kun kunnat saivat luvan ostaa valtionapuun oikeutavilla menoillaan myös eräitä yksityisten tuottamia peruspalveluja. Nämä yksityiset ovat pääosin kansalaisjärjestöjä, jotka voidakseen tarjota palveluja tarvitsevat pysyvää henkilöstöä, jonka palkkauksiin järjestöjen saamat valtionavut pääosin kohdistuvat.

Tällaisessa yksityistämässä on tärkeää valvoa, että laatu turvataan. Laadun valvonta jää julkiseksi tehtäväksi. Maksuhaluisille ja -kykyisille voi olla perusteltua tarjota yksityisiäkin palveluja, mutta tietyt julkiset peruspalvelut on turvattava. Monet ammattiryhmät kuten lääkärit ovat sitä paitsi joka tapauksessa julkisessa kontrollissa.

Sen sijaan esimerkiksi tienrakennuksessa yksityistäminen on lähinnä taloudellinen kysymys: kuka rakentaa halvimmalla.

9. Millaiseksi näet yhteiskunnan ei-voittoatuottavan yksityisen sektorin roolin palvelujen tuotannossa?

Sektorin on laaja: esimerkiksi Helsingin vanhainkotipaikoista lähes puolet on yksityisiä. Ei-voittoatuottavuus on käsitteenä hieman epäselvä. Tällainen yksikkö ei ehkä suorita osinkoja — mutta maksaa kenties palkkaa osakkailleen

heidän työstään. Järjestöjen rahoituskanavat ovat puolestaan hyvät raha-automaattivarojen vuoksi, joten toiminta ei-voittoatuottavalla sektorilla houkuttelee, myös puolueita oheisjärjestöineen.

10. Millaista on mielestäsi hyvä hallinto ja millainen on hyvä virkamies?

Hyvä hallinto on, niin kuin sanotaan, »responsiivista». Se vastaa kansalaisten tarpeisiin. Sitä paitsi se on sisäisesti järkevästi organisoitua ja sujuvasti toimivaa samoin kuin kytketty ylempään päätöksentekoon. Poliittiselle päätöksenteolle hallinto on lojaalia – samalla kun se ei epäröi tuoda omia näkemyksiään esiin. Ongelmana saattaa olla, ettei hallinto hyväksy virikkeitä ulkoa, vaan haluaa ikään kuin keksiä kaiken itse. Tämä asenne johtaa yleensä huonoihin tuloksiin.

Hyvä virkamies ei toimi vain omista lähtökohdistaan, vaan hänkin on responsiivinen. Asenteita voidaan muuttaa koulutuksella ja muilla soveltuvilla keinoilla. Valikoiden voidaan soveltaa esimerkiksi kannustuslisien tyyppisiä menetelmiä sekä julkisia tunnustuksia. Kannustuslisien tulisi olla esimiesten eikä työmarkkinajärjestelmän ratkaistavissa. Myös virkamiesten kierrättäminen kokemusta kartuttamassa eri tehtävissä on tärkeää.

Jos lain soveltaminen johtaa kohtuuttomuuksiin ja epäresponsiivisuuteen, virkamiehen on ehdotettava lain muuttamista. Usein havaitaan, että lainsäädäntöaukon poistaminen osoittaa suuren piilevän tarpeen. Esimerkiksi äitiyspäivärahan siirto isälle tuli vasta äskettäin mahdolliseksi myös tapauksissa, joissa äiti kuolee ennen päivärahan maksamisen alkua; aluksi ajateltiin tällaisia tapauksia olevan pari, kolme vuodessa, mutta nyttemmin niiden määräksi tiedetään nelisenkymmentä vuosittain. Tämä taloudellisesti valtiolle sinänsä merkityksetön, mutta yksittäiselle perheelle kipeä aukko paikattiin pitkän prosessin jälkeen, joka käynnistyi alunperin tällaisen tapauksen kohteeksi joutuneen perheenisän, ja tämän väsyttyä hänen hyvän ystävänsä, ponnistelujen jälkeen. Hallinto ei ollut korjaukselle altis.

11. Onko »kansalaisläheisyys» mielestäsi varauksetta hyvä termi hallinnon kehittämisen tueksi? Eikö poliittisen edustuksellisuuden syrjäytyminen ja hallinnon suora legitimaatio ole vaarana?

Jos kansalaisläheisyys merkitsee kansalaisia edustavien neuvostojen ja muiden vastaavien elinten lukumäärän voimakasta lisäämistä, virkavaltaisuus lisääntyy. Edustuksellinen byrokratia ei ole kannatettavaa. Sen sijaan eriarvoisuus huonompiosaisten hyväksi on suotavaa. Kaikkein heikoimmat kansalaiset eivät kuulu järjestöihin, joita tarvitaan vähemmän, jos hallinto on herkempää

tarpeille. Huono-osaisista huolehtiminen on hallinnon epäkiitollisimpia tehtäviä.

Poliittisen edustuksen syrjäytyminen ei ole vaarana, kunhan poliittinen taso laatii toimintasäännöt hallinnolle. Hallinnon tehtävänä on viedä vaikeimmat ongelmat ylöspäin.

12. Hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentti voi panna toimeen tarkastuksia, mutta koneistoa ei tätä varten ole. Järjestelyosastossa on hallintotarkastajia, jotka eivät kuitenkaan varsinaisesti tarkasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin ei hallinnon tarkastamisen ole katsottu kiistattomasti kuuluvan. Pitäisikö hallintoa erityisesti tarkastaa ja kenen toimin?

Tarkastaminen on ensisijaisesti kunkin hallinnonalan sisäinen asia, osa virkarutiinia ylempien tasojen tarkastaessa alempia. Ministeriöiden virkamiehet ovat myös tavallaan poliittisen tarkastuksen ja valvonnan alaisia.

Tavanomainen virkavalvonta käsittää runsaasti niin sanottua silmälläpitoa. Ongelmista huomautetaan tai niistä pyydetään selvitystä. Ellei parannusta saada aikaan, virheiden perusteella voidaan nostaa virkarikossyyte tai panna vireille kurinpitoasia. Yleensä jo huomion kiinnittäminen asiaan johtaa parannuksiin.

Sekä valtiontalouden tarkastusviraston että järjestelyosaston tehtävänä on edistää hallinnon toimivuutta. Niiden ensisijainen tehtävä on selvittää, että toiminta-, ohjaus- ja valvontajärjestelmät ovat kunnossa. Tarkastustoiminnan yhteysryhmällä, joka ei ole viime aikoina kokoontunut, olisi työtä. Esimerkiksi Ruotsissa vastaava – riksrevisionsverketin RRV:n ja statskontoretin – yhteistyö toimii tiettävästi hyvin.

13. Miten haluaisit kehittää johtamista ja sen edellytyksiä valtionhallinnossa?

Johtaminen tarvitsee lisää liikkumatilaa resurssien valinnassa ja suuntaamisessa sekä henkilöstön valinnassa. Hallinnon sisäistä menettelytapojen ohjausta tulisi väljentää, mutta suhteissa kansalaisiin tulisi säilyttää tasa-arvon turvana ehdoton lakiperuste.

Kolleginen johtamistapa on usein merkinnyt reviiritaisteluja keskenään tasa-arvoisten kollegionjäsenten välillä. Monessa tapauksessa hyvä johtoryhmä vastaisi paremmin tarkoitustaan; jäsenet ottaisivat kantaa mutta päällikkö päättäisi.

Johtaminen tarvitsee myös tuekseen työryhmätyötä ilman linjavastuuta. Johdon informaatiojärjestelmien tulee puolestaan tarjota johdolle tietoa, jottei tietoa ole vain linjaorganisaatiossa. Johdon tulee myös voida kuunnella

organisaation ulkopuolisia tahoja – ja työryhmät voivat auttaa juuri tässä. Esimerkkinä ovat eräiden virastojen hyvin toimivat asiantuntijaverkostot.

14. Millaisiksi näet uusien tieto- ja viestintätekniikoiden mahdollisuudet hallinnon toiminnan sisäisen kehittämisen ja hallinnon ulkoisen suorituskyvyn kehittämisen kannalta? Entä millaisia ongelmia joudutaan torjumaan uusien tekniikoiden roolin korostuessa?

VALTAVA-uudistuksen yhteydessä olin laatimassa asianomaisen lain 12 §:n säännöstä informaatio- ja tietojenkäsittelyvelvoitteista lääninhallituksessa. Tämä ei olisi ollut mahdollista ilman atk:ta.

Tiedon peruskäsittelyn oikea paikka on siellä missä toimintakin tapahtuu. Järjestelyosastossa on atk-toimistossa jo jokaisella työasema, muilla hitaammin. Tekstinkäsittely on täysin muuttanut konttorirutiinit. Sanelukone helpottaa ylimmänkin johdon työtä. Telepalvelujen kehitys tekee puolestaan mahdolliseksi esimerkiksi kotona olevien vanhusten turvallisuuden valvonnan järjestelmät. Tieto- ja viestintätekniikkaa tulisi kuitenkin kehittää harkiten, yleensä asiakkaan näkökulmasta.

15. Monet valtion liikelaitokset mielivät liikelaitoskomitean (KM 1985:2) ehdotusten mukaisiksi julkisiksi yhtiöiksi. Mitä mieltä olet tästä uudistuksesta?

Asia on ollut jo hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, ja järjestelyosasto on voimakkaasti asiassa mukana. Valtion painatuskeskus, Valtion tietokonekeskus ja posti- ja telehallitus ovat kokeiluyksiköitä. Periaate, että tietyillä toimialoilla laitokset saatetaan liiketaloudelliseen vastuuseen, on oikean suuntainen.

16. Mitä toivot korkeakouluilta ja muilta opetuslaitoksilta virkamieskoulutuksessa?

Asiaa ovat käsitelleet useat toimikunnat. Nyt Helsingin kauppakorkeakoulussa on viety läpi ensimmäinen virkamiesten täydennyskoulutuskurssi, aiheena taloustiede.

Tulevat virkamiehet eivät vielä tiedä uraansa eivätkä tulevien virkamies-tehtäviensä vaatimia asioita. Siksi on tärkeää tarjota yleisvalmiuksia johtamis-, tutkimus- ja valmistelutehtäviin. Nykyisten virkamiesten tiedot tulee puolestaan aika ajoin uusia eräänlaisessa merkkikorjaamon määrääaikaisuudessa eikä millään »kyläsepällä».

17. On puhuttu Valtion koulutuskeskuksen VKK:n muodostamisesta Valtionhallinnon kehittämiskeskukseksi. Mitä mieltä olet tästä uudistuksesta?

Uudistus on vireillä. Järjestelyosasto ilmeisesti osittain jakaantuisi VKK:een siirtyvään ja ministeriöön jäävään osaan. Pienet virastot ja pienet toimintajärjestelmät tarvitsevat sellaista konsultointia, joka siirtyisi VKK:een. Ohjaava kehittämistoiminta ja resurssien suuntaamiseen liittyvät kehittämistehtävät sen sijaan jäisivät järjestelyosastoon.

18. Mikä on näkemyksesi valtionhallinnon ja korkeakoulujen tutkimusyhteistyöstä?

Nykyistä linjaa on jatkettava. Sitä kautta saadaan ennen kaikkea materiaalia tulevan kehittämistyön pohjaksi. Yliopistotutkimuksen akateemisuuskaan ei ole haitaksi.

19. Mistä ja miten maamme valtionhallinnon tulisi mielestäsi etsiä ulkomaisia kehittämismallivirikkeitä?

Kansainvälisten järjestöjen anti on tuntuva. Vaihdevirkamiehet antavat myös panoksensa. Virastotason yhteistyö on jo nykyisin laajaa. Tärkeää on virkamiesten oleskelu paikan päällä perehtymässä asioihin riittävän syvällisesti.

Joillakin hallinnon sektoreilla, kuten tullin tai poliisin toiminnassa, kansainvälinen yhteistyö on väistämätöntä. Kansainvälistä koordinoitua harjoitetaan myös esimerkiksi terveydenhuollossa ja sosiaaliturvasopimuksin. Kansainvälinen liikkuvuus ei saa olla esteenä palvelujen saannille. Suomen asema yhteistyössä on hyvä maan puolueettomuuden vuoksi; voimme liikkua yhtä hyvin Yhdysvalloissa kuin Neuvostoliitossa.

20. Mitä teet mieluiten vapaa-aikanasi? Miten liikut, mitä luet, kuuntelet tai katselet?

Olen ollut pojasta saakka innokas hiihtäjä. Marjastan, ja kalastan, mieluiten heittouistimella, mutta hyviä koskia on harvassa. Olen myös harrastanut jonkin verran remonttitoita ja kesämökkihuonekalujen nikkarointia, mutta sellaiset työt tahtovat loppua juuri kun ne on jollain tavoin oppinut.

Luen vähän kaikkea, esimerkiksi historiaa ja elämäkertoja. En ole mielestäni taidepersoonaa, mutta kuuntelen kaikkea musiikkia, vanhaa ja uutta. Lisäksi katselen jopa videoita.