

HYVÄ JOHTAVA HALLINTOVIRKAMIES*

Kauko Sipponen

1. JULKISHALLINNON VIRKAMIESTEN OPETUS JA KOULUTUS

Julkisen hallinnon laatu riippuu olennaisesti palvelujen antajista sekä päätösten ja suoritusten tekijöistä eli virkamiehistä ja heidän koulutuksestaan sekä heidän kiinnostuksestaan tehtävänsä. Jokaisessa valtiossa yritetään hankkia ja kouluttaa sellaista virkamiehistöä, joka kykenisi selviämään nykyaikaisen yhteiskunnan monimutkaisista ongelmista ja nopeasti muuttuvista oloista sekä täysin käyttämään hyväkseen olemassa olevia toimintaedellytyksiä.

Robert Katz katsoo, että tehokkaalla hallintovirkamiehellä (administrator) tulee olla teknisiä, inhimillisiä ja käsitteellisiä taitoja. Hänen tulee toisin sanoen tuntea työn erityinen asiasisältö ja hänellä tulee olla perustiedot metodeista, prosesseista, menetelmistä tai tekniikoista. Hänellä tulee olla kyky toimia tehokkaasti ryhmän jäsenenä sekä saada johtamansa ryhmä yhteisiin ponnistuksiin; samoin kyky nähdä yritys kokonaisuudessaan sekä miten hänen johtamansa osa organisaatiosta vaikuttaa laajempaan ympäristöön ja saa vuorostaan siltä vaikutteita.

Virkamiehistön ammatillisesta tasosta on pyritty huolehtimaan yliopisto-opetuksella, tutkinnon suoritamisen jälkeisellä tahi ennen virkaan tuloa tai virassa annettulla koulutuksella jne. Kun oikeusvaltiossa hallintotoiminnasta määrää oikeusnormien verkosto, monissa valtioissa on hallintovirkamiehen peruskoulutuksena ollut lakimiehen koulutus. Valtion tehtävien laajeneminen sekä empiiristen hallinto- ja management-tieteiden kasvu ovat johtaneet moniin reaalityeteisiin perustuvien koulutussuunnitelmien perustamiseen. Kun julkisen hallinnon laajuus sekä tavoitteet ja menettelytavat muuttuvat niinkin olennaisesti kuin hyvinvointivaltiota toteutettaessa on tapahtunut, niin talous- ja sosiaalityeiden avulla on vahvistettava hallintovirkamiesten traditionaalista tietopohjaa.

* Alustus seminaarissa 'Suomen julkinen hallinto vuonna 2000' 8.11.1984

Monet läntisen Euroopan maissa suoritettut selvitykset osoittavat, että johtavan virkamiehen tulisi kyetä seuraamaan yhteiskunnallisia ja poliittisia virtauksia sekä arvioimaan vaihtoehtojen toimenpidemallien toteuttamismahdollisuuksia ja seurauksia. Hänellä tulisi olla hyvä kyky analysoida ongelmia ja hänen tulisi olla hyvin perillä politiikasta ja yhteiskunnasta. Lisäksi hänen olisi kyettävä luovaan toimintaan sekä yhteistoimintaan kansalaisten kanssa mitä erilaisimmissa tilanteissa, hänen olisi viihdyttävä ihmisen parissa kuin kala vedessä.

Tämä kaikki on tarpeen, mutta joutuu kysymään samalla tavalla kuin professori Heinrich Siedentopf, joka on monissa kirjoituksissaan käsitellyt julkishallinnon virkamiesten opetusta ja koulutusta: Missä ja miten on tällainen yli-inhimillinen huippuhallinnonmies koulutettavissa?

Tässä esitelmässäni, joka koskee johtavia hallintovirkamiehiä (senior civil servants or administrators), en ryhdy käsittelemään koulutusta enkä käymään ikuista keskustelua aiheesta yleis- vaiko erityishallintomies. Totean vain, että virkamiesten ja erityisesti johtavien virkamiesten kapasiteetin pitäminen viranhoidon edellyttämällä tasolla opetuksen ja koulutuksen avulla on julkisen hallinnon suuria ongelmia, joita näköjään joudutaan tässäkin konferenssissa erältä osin käsittelemään.

2. TAITO JA TIETO

Lähestyn kysymystä hyvästä ja kyvykkästä virkamiehestä hieman toiselta kannalta, en opetuksen ja koulutuksen vaan hallinnossa mukana elämisen ja kasvamisen kannalta. Ajatukseni kulkevat yksityisestä yleiseen eikä yleisestä yksityiseen. Niiden pohjana ovat kahdeksan vuoden kokemus maaherrana eli tasavallan presidentin elinajaksi nimittämänä johtavana virkamiehenä Keski-Suomen läänissä, jossa on 250.000 asukasta ja 32 kuntaa, niiden joukossa neljä kaupunkia.

Suomessa on 12 maaherraa, joista seitsemällä on akateeminen loppututkinto ja muilla eriasteisia ammatillisia tutkintoja. Seitsemän maaherraa on ollut eduskunnan jäsenenä, tavallisesti pitkäkhön ajan, ja viisi heistä on toiminut ministerinä. Omaan elämäntaustaan kuuluu muun muassa kahdeksan vuotta julkishallinnon professorina.

Maan läänien välillä vallitsee tietenkin jatkuva ystävällismielinen kilpailu, ja maaherrat seuraavat toistensa toimintaa. Kuluneiden vuosien aikana olen tullut yhä vankemmin siihen tulokseen, että esimerkiksi pitkäaikainen toimiminen eduskunnan jäsenenä tai muukin laaja-alainen yhteiskunnallinen toiminta kunnissa, järjestöissä, yrityksissä yms. voi hyvin korvata muodollisen

koulutuksen vähäisyyden. Kun seuraa, millä määrätietoisuudella, taidolla ja innovaatiokyvyllä kollegat hoitavat tehtäviään, tulee siihen tulokseen, että johtavalla hallintoviranomaisella tulisikin monissa tapauksissa olla ensi sijassa taitoa esille tulevien ongelmien käsittelyssä, sekä että tätä taitoa on saatavissa myös korkeakoulujen ja jatkokurssien ulkopuolelta: elämäkokemuksesta sekä muista vastuunalaisista ammatti-, luottamus- tai virkamiestehävistä. Jos minulla olisi aikaa kirjoittaa uudelleen teokseni 'Johdatus julkiseen hallintoon' vuodelta 1973, niin esittelisin hieman lyhyemmin hallintotieteiden koulukuntia tai hallintomenettelyn tekniikkoja ja korostaisin niiden sijaan kriittistä ajattelua ja riippumatonta arvostelukykä eli itsenäisen persoonallisuuden kasvamista, kansalaisten ja kokeneiden virkamiesten äänen kuuntelemista, sosiaalipsykologiaan ja kommunikaatioon kuuluvien tietojen tärkeyttä. Ja kun valtionhallinnon johdon täydennyskoulutusta Suomessa käsitellyt komitea lausui mielipiteenään, että laajojen yhteiskunnallisten ja hallinnollisten prosessien hallinta edellyttää valtionhallinnon johtohenkilöstöltä jatkuvasti uudistuvaa tieteellisesti jäsenettyä tietoa ja teoreettisten käsitteiden avulla tapahtuvaa ilmiöiden välisten yhteyksien erittelyä, lisäisin tähän käsitkseen pari sanaa: »Useimmissa tapauksissa».

3. EPÄBYROKRAATTINEN KOMMUNIKAATIO

Julkista byrokratiaa koskeva Weberin malli sekä sen perusteella kehitetty teoria sisältävät ajatuksen, että puolueettomat ammattimiehet ratkaisevat asioita sääntöjen ja tosiasioiden perusteella. Keisari Nikolai I, Venäjän tsaari ja Suomen suuriruhtinas, totesi kerran, ettei suinkaan hän hallitse valtakuntaa vaan että sitä hallitsee kymmentuhatta virkamiestä. Nykyajankin hallitsijat joutuvat tahtoen tai tahtomattaan tunnustamaan byrokratian periaatteita toteuttavan hallintokoneiston merkityksen.

Jo vuosikymmeniä on kriittisesti väitetty, että tiukka työnjako, jyrkkä hierarkia ja muut byrokratian piirteet muuttavat hallintokoneiston vähitellen dysfunktionaaliseksi koko yhteiskunnan tarpeiden toteuttamisen kannalta ajatellen. On kuitenkin ollut vaikea löytää sellaista organisoitumismuotoa, joka voisi yleisesti korvata byrokratian tuottaman tarkkuuden, palvelujen säännöllisyyden, kansalaisten samanvertaisen kohtelun jne. Esimerkiksi projektihallinto on osoittautunut käyttökelpoiseksi lähinnä vain tietyissä rakennus- ja suunnittelu-tehtävissä.

Hallintokäytännössä voidaan toki havaita, että byrokraattisen hallinnon tiukkuus ja tarkkuus on vähenemässä, että tilalle on tunkeutumassa uusia menettelytapoja. Otan vain yhden esimerkin. Byrokratian malli lähtee siitä,

että organisaation johto tarvitsee keskitetysti ja kirjallisesti alhaalta ylöspäin nousevaa tietoa organisaation toiminnasta ja että raportoinnin on kuljettava virkatietä. Tämä on toki edelleen tarpeen, vaikka johto tietääkin, että sille tuleva virallinen tieto on monissa tapauksissa valikoitua ja hajanaista.

Mutta vaikka raportointi sekä tietojenkäsittely ja tekniikka ovat valtavasti kehittyneet, niin olisi muistettava yksilöiden välisten avointen ja luottamuksellisten kontaktien merkitys. Hallinto on näet aivan olennaisesti kommunikaatiota, eikä tekniikka voi koskaan korvata ihmisten välistä kommunikaatiota.

Kun teknisten apuvälineiden käyttö tiedon keräämisessä, tallentamisessa ja jakelussa edelleen lisääntyy, on olemassa vaara, että tekninen asennoituminen kasvaa ja inhimillinen kommunikaatiokyky ja -halu vähenee. Tämän takia hallinnon johto tarvitsee epävirallisia yhteyksiä eri puolille organisaatiota niin että se saa uusia ajatuksia ja ehdotuksia, kritiikkiä ja tietoa mielialoista virallisen seurannan lisäksi. Henkilökohtaiset keskustelut ja tapaamiset organisaation sisällä ovat tärkeitä, samoin kuin se, että kansalaiset pysäyttävät kadulla, kokouksissa ja mitä erilaisimmissä tilaisuuksissa haluten keskustella ja kertoa yksityisistä ja yleisistä asioista. Näissä tapaamisissa on tuoreutta ja välittömyyttä, ne ovat arvokkaita.

4. ORGANISAATION KULTTUURI JA HALLINTOTYYLI

Jokaisella julkisen hallinnon yksilöllä ja yrityksellä on oma erillinen muista eroava identiteettinsä, kulttuurinsa, hallintotyyliinsä. Siihen kuuluvat esimerkiksi jäsenten suhtautuminen toisiinsa ja työhönsä sekä asiakkaisiin, asian käsittelyssä vallitseva ilmapiiri, vuotuiset juhlat ja työntekijöiden yhteiset tilaisuudet sekä toimitilojen hoitaminen.

Toisissa organisaatioissa pukeudutaan muodollisemmin kuin toisissa. Valtion virastoissa ja laitoksissa yleensä aterioidaan samoissa tiloissa, kun taas yrityksissä johto usein eristyy omaan ruokailutilaansa. Eräissä organisaatioissa voidaan lähteä työpäivän jälkeen yhdessä vaikka kaljalle, toisissa taas ei ole juuri yhteisiä harrastuksia.

Kulttuuri ja hallintotyyli määräävät yleisen suhtautumistavan asioihin ja ihmisiin, yleiset toimintaperiaatteet. Jos tyyli on vahva, se antaa selkeän pohjan suhtautumiselle ihmisiin, asioihin ja ongelmiin. Johtaja voi luottaa siihen paremmin kuin kirjallisiin ohjeisiin, jotka usein jäävät vain paperille. Se antaa myös organisaatioon kuuluville itseluottamusta ja varmuutta, kun taas heikko kulttuuri ja hallintotyyli jättävät henkilökunnan ilman sisäistettyjä käyttäytymis- tai suhtautumisohjeita. Keski-Suomen lääninhallituksessa joh-

tavat virkamiehet voivat tavata toisensa uudenvuodenpäivän iltana, jolloin maaherra kutsuu 900 vierasta vastaanotolle. Vuoden alkupäivinä maaherra tarjoaa kahvit koko henkilökunnalle arvioiden mennyttä vuotta ja kertoen tavoitteista alkaneena vuotena. Jonkin kerran vuodessa pidetään koko henkilökunnan liikuntapäivä, kulttuuritilaisuus, yhteinen perinneruoka-ateria, talkoot sekä säännöllisesti pikkujoulujuhla marras-joulukuun vaihteessa. Osastot, toimistot, harrastuspiirit ym. kokoontuvat tietenkin pienemmissä ryhmissä. Retrospektiivisesti katsoen tuntuu siltä, että näitä tilaisuuksia olisi pitänyt järjestää vielä useammin. Niissä näet tilanne laukaisee pois tavalliset hierarkian mekanismit, virkamiehet tapaavat toisensa ihmisinä ja yksilöinä. Samasta syystä pidän saunaa varsin demokraattisena instituutiona, koska saunan lauteilla kaikki ovat tasa-arvoisia ja määräämisvalta on vain löylyn heittäjällä.

5. SUUNNITTELU, BRUTTOKANSANTUOTE JA ELÄMISEN LAATU

Yhteiskunnallista muutosta ja uudistumista on tapahtunut toki kuluneinkin vuosisatoina, mutta meidän aikanamme muutos on ollut entistä nopeampaa. Se havaitaan ja koetaan kaikkialla. Olojen perusteellinen muuttuminen on jo vaikuttanut voimakkaasti asumiseen, työelämään, vapaa-ajan käyttöön, elämäntapoihimme kokonaisuudessaan. On luonnollista, että se vaikuttaa myös arvostuksiimme ja päämääriimme.

Yhteiskunnallista muutosta on haluttu ohjata suunnittelun avulla, ja julkinen hallinto on pyrkinyt toteuttamaan rationaalisen suunnittelun ideaalia. On uskottu, että yhteiskunnan ja yksilön elämä on johdonmukaista, että ihminen voi saada tietoja ympäristöstään, käsittää tapahtumisen kokonaisuuden sekä vaikuttaa kehitykseen. Moniin valtioihin perustettiin laaja julkinen suunnittelukoneisto.

Ankarasti rationaalinen ajattelumalli on kuitenkin osoittautunut hyvin vaikeaksi seurata. Todellisuus on niin monimutkainen, ihmisen käyttäytymisen siksi vaikeasti arvattavaa, suunnittelun voimavarat siinä määrin rajoitetut ym., että kireäksi pingoitettu rationaalisuus ei ole käytännössä mahdollista. Yhteiskuntatieteissä olemme vapautumassa faktorianalyysin, suurten tilastojen ja mallittelun vallasta. Kehitys tarjoaa mahdollisuuksia uudentyyppisen, mieluiten ihmiskeskeisen ja ihmistä yksilönä käsittelevän suunnitteluidean syntymiselle.

Toisen maailmansodan jälkeen näytti siltä, että tulevaisuuden ennustamisessa olisi päästy kohtuulliseen varmuuteen. 1980-luvulla ei voida enää puhua vähääkään luotettavasta tulevaisuuden ennustamisesta, ajatuksen tästä ovat

lopettaneet viimeistään öljynhinnan raju nousu ja siihen liittynyt taloudellinen lama. Taloudellisen kehityksen arvaamattomuus ja erimielisyydet tilanteen analysoimisesta ovat asettaneet talousjohdon ja talousteoriat koetukselle.

Myös yhä voimakkaammin julkistetut niin sanotut suuret maailmanongelmat ovat asettaneet aikaisemman suunnittelun arvoperustan kyseenalaiseksi. Yhdistyneet Kansakunnat on 1970-luvulla pitänyt monia huomattavia konferensseja, joissa on käsitelty juuri maailman ongelmia eli ympäristönsuojelua, väestökysymystä, ruokatilannetta, asumista, energiaa, teollistuneiden ja kehitysmaiden välisiä suhteita jne. Ongelmat on kyetty tuomaan selvästi esille, mutta ratkaisumalleja ei ole löydetty tai niistä ei ole kyetty sopimaan.

Kansantuotetta on vanhastaan pidetty tärkeänä hyvinvoinnin mittarina, mutta sen puutteet ovat käyneet entistä ilmeisemmiksi. Kansantulolaskelmissa ei voida ottaa huomioon sellaisia tekijöitä, joita ei katsota voitavan riittävän hyvin mitata – esimerkiksi ympäristön tila, rakennetun infrastruktuurin olemassaolo, koulutuksen ja terveydenhoidon taso. Kansantulolaskelmat eivät osoita vaurauden jakautumista ikä-, sosiaali-, ammatti- ym. ryhmien kesken. Ne eivät myöskään ilmaise sosiaalisessa käyttäytymisessä, kuten rikollisuudessa, tapahtuvia muutoksia. Siksi on ainakin pohjoismaissa pidetty tarpeellisena, että tilalle voitaisiin ottaa monipuolisemmat mittarit, joissa bruttokansantuotteen ohella olisivat mukana kaikki tärkeimmät ihmisen elämään ja elämisen mahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät.

On selvää, että edellä sanottu kehitys johtaa myös elintason määritelmän uudistamiseen. Ihmistä aletaan tarkastella aktiivisesti toimivana yksilönä ja resurssien käyttäjänä. Yksilön hyvinvointi tai köyhyys riippuvat siitä, miten paljon hänellä on käytettävissään voimavaroja, joiden avulla hän voi toimia aktiivisesti, valvoa ja ohjata oman elämisensä ehtoja. Tällaisia voimavaroja ovat omaisuus ja ansiot, mutta myös tieto ja taito, psyykinen ja fyysinen energia, ihmissuhteet, turvallisuus jne. Professori Erik Allardtin mukaan niin sanottuun elämisen laatuun kuuluvat

- elintaso (having) eli tulot, asumistaso, työllisyys, terveys ja koulutus,
- yhteisyysuhteet (loving) eli perheyhteisyys, paikkakuntayhteisyys ja ystävyys, sekä
- itsensä toteuttaminen (being) eli arvonanto, korvaamattomuus, poliittiset resurssit.

Köyhällä ei ole mahdollisuutta elää yleisesti omaksuttujen elinehtojen mukaisesti. Hän jää tavanomaisten elämänmuotojen, yhteyksien ja toimintojen ulkopuolelle. Kehittyneissä valtioissa köyhyydessä ei ole kysymyksessä niinkään aineellinen puute kuin sosiaalinen, psyykinen ja fyysinen heikkous muihin verrattuna.

Edellä selostamani lähestymistapa johtaa väistämättömästi tarkastelemaan

myös yhteiskunnan toiminnallisia ja muodollisia rakenteita sekä resurssien jakaantumista. Rakenteet ovat niitä puitteita, jotka määräävät tai mahdollistavat voimavarojen hankinnan ja tarpeiden tyydytysasteen kohottamisen. Jos emme anna bruttokansantuotteelle samankaltaista hallitsevaa asemaa kuin tähän saakka on ollut tapana ja jos tarkastelemme ihmistä elämisen laadun ja hänen käytettävissään olevien resurssien kannalta, johtavalle hallintovirkamiehelle asetettavat vaatimukset muuttuvat ja kohoavat. Hänen on perehdyttävä yksilöiden elämään yksilöinä eikä vain massan osana, hänen on harkittava ratkaisun merkitystä yksilöllisesti eikä vain massatoimena jne. Ja toisaalta: oikeuksistaan tietoinen, hyvin koulutettu ja muutenkin runsaita resursseja omaava kansalainen on suhteessaan julkiseen valtaan ja virkamiehiin entistä taitavampi ja entistä vaativampi. Yksilön nouseminen hallintokoneiston objektista oman oikeutensa tunnistavaksi subjektiksi asettaa johtavien hallintovirkamiesten mukautumiskyvyn kovalle koetukselle.

6. HYVINVOINTIVALTIO KRIISISSÄ

Hyvinvointivaltio tarkoittaa markkinatalousvaltiota, jossa markkinavoimien toimintaa rajoitetaan ja ohjataan yhteisen hyvän vuoksi. Hyvinvointivaltiota on toteutettu keskittämällä palveluja ja suorituksia valtiolle, maakunnille ja kunnille sekä antamalla niille hyvinkin yksityiskohtaisia ohjaus- ja valvontavaltaa. On toisin sanoen toteutettu keskitetty hallintomalli ja lisätty voimakkaasti virkamiehistön lukumäärää, joka eräissä valtioissa on jo 30 % työvoimasta.

Hyvinvointivaltion alkuperäinen tavoite oli suojan antaminen sosiaalisia riskejä vastaan. Tavoite on useissa maissa jo saavutettu, vaikka tietenkin monien riskinalaisten ryhmien ja yksilöiden asema tarvitsee kohentamista. Kun hyvinvointivaltion perustamisen pitkä marssi on kuljettu loppuun, on havaittu, että perillä odottavat uudet ja ennalta arvaamattomat ongelmat niin kuin huumeet, alkoholismi, apatia, narsismi, vieraantumisen, yksinäisyys jne. Hyvinvointivaltio ei ole koskaan valmis, vaan se muovautuu jatkuvasti.

Useissa valtioissa onkin alettu kysyä, eikö julkisen hallinnon tehtäviä ole lisätty yli kohtuuden. On alettu arvostella eriasteisten säädösten suurta lukumäärää sekä vaatia byrokratian rajoittamista vähentämällä yksilöä koskevia määräyksiä. Tyhjän pussin politiikka hillinneekin kustannusten ja virkakunnan kasvua tulevaisuudessa, mutta ehkäpä myös Jürgen Habermasin ajatuskulut alkavat saada huomiota. Hän näet väittää, että mitä enemmän valtio yrittää toimia ja lisätä virkakuntaansa, sitä enemmän kansalaiset vieraantuvat eivätkä jaksa uskoa valtion ja sen johdon toimintaan.

Uusliberalismi ja uuskonservatismi suhtautuvat periaatteessa kriittisesti julkisen sektorin rajuun kasvuun ja sen toiminnan tehoon. Ne katsovat, että markkinataloudessa väistämätön taloudellisten kiihotinten järjestelmä olisi menettämässä tehonsa ja että tilanteeseen on jouduttu sen takia, että on harastettu yleistä hyvinvointipolitiikkaa.

Nykyajan ihminen haluaa osallistua ja tulla kuulluksi, saada arvostusta, solmia ja ylläpitää läheisiä ihmissuhteita, asua viihtyisässä ympäristössä ja suojella luontoa, nauttia korkeakulttuurin saavutuksista. Hyvinvointivaltio ja sen hallintokoneisto ei ole varustautunut tällaisten tarpeiden tyydyttämiseen samalla varmuudella kuin aineellisista perustarpeista huolehtimiseen.

Vanhastaan on käyty väittelyä julkisen ja yksityisen toimivallan rajoista. 1960- ja 1970-luvuilla ajateltiin monissa piireissä, että julkisten yhteisöjen olisi ainakin periaatteessa huolehdittava kaikista tärkeimmistä yhteiskunnallisista palveluista ja suoritteista. Taloudellinen lama on kuitenkin osoittanut, että julkiset yhteisöt tarvitsevat kipeästi muiden yhteiskunnallisten voimien apua. Meidänkin maassamme esimerkiksi kansalaisjärjestöjen riveissä toimivat vapaaehtoiset ja potilaiden omaiset ovat kokeilunomaisesti alkaneet huolehtia joistakin hyvinvointipalveluista kuten vammaisten ja vanhusten kotihoidosta. Kun hyvinvointipalvelujen tulee olla säännöllisiä ja valvottuja sekä ammattitaidolla suoritettuja, en usko, että kansalaisjärjestöjen antamista palveluista voisi kasvaa mitään julkisille palveluille vaihtoehtoista järjestelmää, mutta ne voivat hyvin täydentää julkista palveluverkostoa.

Suomessa mielipidetutkimukset, poliittisten ja työmarkkinajärjestöjen ohjelmat ja käyttäytyminen, joukkotiedotusvälineiden viestintä ja monet muut ilmiöt osoittavat, että vastikään saavutetuista hyvinvointivaltion etuisuksista ei haluttaisi tinkiä, vaikka samalla verotuksen kiristämistä vastustetaan. Onko valtio monine palveluineen ystävä vai vihollinen? Nähtävästi vielä yleisesti katsotaan, ettei valtio ole vihollinen vaan heikon ja horjuvan ystävä. Perusmyönteisyydestä huolimatta on kuitenkin selvää, että eri palvelu- ja suoritusmuotojen käyttökelpoisuutta on jatkuvasti kriittisesti seurattava, panos-tuotos suhdetta parannettava sekä poistettava hyvinvointivaltioon helposti pesiytyvät väärinkäytösten mahdollisuudet — kaikki tämä on mahtava haaste johtaville virkamiehille ja poliitikoille.

Talkoohenki ja naapuriapu ovat vanhastaan kuuluneet suomalaisen elämänmuotoon. Niiden avulla on pienissäkin yhteisöissä päästy mittaviin suoriin ja osoitettu yhteisvastuuta. Ne ovat taas elpymässä.

Valtiollistumista ja byrokraatisoitumista vastaan on tarjottu muitakin lääkkeitä. Esimerkiksi lähes kahdessa tuhannessa suomalaisessa kylässä ja kaupunginosassa on syntynyt organisoitua toimintaa alueen konkreettisten tarpeiden toteuttamiseksi. Kun virallinen hallinto ei useinkaan ehdi tuottaa päätöksen-

tekijöille vaihtoehtoisia ratkaisumalleja, niin kylätoimikunnant, kaupungin-osayhdistykset sekä kansalaisjärjestöt voivat täydentää virallista suunnittelua omilla ehdotuksillaan, jopa vastasuunnittelulla. Asukkaitaan menettäneet ja usein kuihtumaan tuomitut kylät ovat nousseet vastaiskuun, jolle on ominaista realismi ja puoluepolitiikan kaihtaminen. Valtion ja kuntien viranomaiset ovat toistaiseksi tarkoin pidättyneet ohjaamasta tätä toimintaa.

Elämisen laadun parantaminen on jäänyt olennaisesti pienryhmien, ystäväpiirien, järjestöjen ja yksilöiden oman ohjautumisen varaan. Tämän takia on tultu siihen tulokseen, että esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden tulisi ensi sijassa poistaa esteitä loving-being yhteyteen kuuluvien tekijöiden toteutumisen tieltä eikä pyrkiä monissa asioissa ohjaamaan ja määräämään yksityiskohtaisesti.

7. YHDEN ASIAN LIIKKEET JA KANSALAISTOTTELEMATTOMUUS

Yhden asian liikkeet ja kansalaistottelemattomuus sekä yleensä protestikäyttäytyminen ilmaisevat, että ihmisiltä puuttuu luottamusta viralliseen toimintaan sekä että heillä ei ole myöskään riittävästi todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaisten toimintaan. Hallintokoneisto voi esimerkiksi toteuttaa sellaisia arvoja, joita ei enää hyväksytä ja/tai jotka ovat vallitsevien tarpeiden vastaisia esimerkiksi luontoa ja ympäristöä koskevissa kysymyksissä.

Kansalaistottelemattomuus on ollut varsin yleistä Keski-Euroopassa, mutta se on suhteellisen uusi ilmiö Pohjois-Euroopassa. Suomalaisessa yhteiskunnassa on joka tapauksessa tultu siihen, että yhden asian liikkeiden ja kansalaistottelemattomuuden tulisi johtaa päätöksentekijät ja virkamiehet tarkoin selvittämään yhteiskunnallista tilannetta sekä ryhtymään kiireellisesti mahdollisesti tarvittaviin uudistuksiin. Luonto- ja ympäristöarvojen nousu merkitseekin sitä, että tästä lähtien teknokraatit ja poliittiset päättäjät eivät enää voi keskenään sopia, miten asiat hoidetaan. Ruohonjuuritasolta nouseva jatkuva painostus ja moninainen, usein ristiriitainen impulssien tulva vaikuttaa heidän työhönsä – ja samalla myös vaikeuttaa sitä – merkittäväällä tavalla. Kun meillä ei ole paastonaikaa eikä kamevaaleja, joissa voidaan heittää herjaa ja asettaa nurin hierarkkiset valtasuhteet, Suomessa on kansalaisliikkeiden aloituksesta alettu jopa pitää osaksi leikkimielisiä mutta sittenkin asiallisesti vakavia kansankäräjää, joissa ministerit ja virkamiehet muiden vaikuttajien ohella pyydetään syytetyiksi.

Osa vaihtoehtoliikkeisiin kuuluvista vannoo samalla yksilökeskeisyyden ja epäpoliittisuuden nimiin. Voidaan kysyä, edistääkö tämä sinänsä terve perus-
asenne pitkälle viedyissä muodoissaan kansanvaltaa. Demokratiahan ei tarkoi-

ta yksilön ylivaltaa eikä narsismia, vaan sen avulla monien yksilöiden tahto muotoillaan yleistahdoksi ja yksilö alistuu tottelemaan yhteistä tahtoa.

8. JULKINEN HALLINTO JA UUSHUMANISMI

Monet tulevaisuudentutkijat väittävät, että seuraavat 20 vuotta ovat ratkaisevia ihmiskunnalle. Vaikka ydinsodan katastrofi kyettäisiin estämään, niin tämän vaaran lisäksi esimerkiksi väestöongelmat, luonnonvarojen puute sekä ympäristön saastuminen voivat johtaa luonnon ja ihmisten muodostaman järjestelmän murtumiseen. Viime vuosina Eurooppaa tai pohjoismaita koskevissa monen vuosikymmenen ennusteissa ei enää ole samanlaista taloudellisen kasvun ja varsinkin teknologian ihailua kuin aikaisemmin, vaan on siirrytty maan tasalle, yksilön ja kansalaisen jokapäiväisen elämän tarkasteluun.

Ihmiset väsyvät kulutuskulttuurin tarpeettomimpiin kilpailumuotoihin. Pyrkimys uuteen elämäntyyliin leviää kaikkialla maailmassa, varsinkin rikkaimmissa yhteiskunnissa, ja se on erityisen näkyvä ja voimaperäinen nuorisossa. Olen edellä joidenkin esimerkkien avulla pyrkinyt osoittamaan, miten entuudestaan tyydyttävästi toimiva byrokraattinen hallintojärjestelmä ei enää kykenekään kaikin osin vastaamaan uusiin haasteisiin, miten hyvinvointivaltio hallintoineen on joutunut monien ongelmien eteen sekä miten elämisen laatua ja yksilön itseisarvoa koskevat arvostusten muutokset asettavat hallintokoneiston joustavuuden ja kestävyuden kovalle koetukselle.

Vielä on avoimena, kykenevätkö uuden humanismin syntymistä suosivat tekijät muiden tekijöiden ohella muuttamaan aikamme epäpersoonallisuuteen ja teknokraattisuuteen vieviä suuntauksia. Yksilöllisten arvostusten ja itsekunkin yksilön mahdolluttaminen julkiseen hallintoon ja ohjaukseen on vasta alkamassa. Toistaiseksi vasta haparoiden ja epävarmasti esiintyvä uusi, humanistisempi tapa nähdä ja ymmärtää maailmaa tulee luultavasti kuitenkin vähitellen selkiytymään ja vaikuttamaan itsekunkin ajatuksiin ja arvostuksiin. Otanpa vain yhden esimerkin.

Pitkän aikavälin taloussuunnittelu sekä julkiset toimenpiteet suunnitelman toteuttamiseksi ovat yleisiä. Ne vaativat uusia työkaluja ja uusia menettelyjä eli uudistuksia julkisessa hallinnossa. Ehkäpä suunnittelukaan ei lähtisi korostetusti keskushallinnosta, abstraktisista ideoista ja ideologioista, joihin yksilöt hukkuvat. Voi olla paljon hyödyllisempää tuntea perin pohjin vaikka viidenkymmenen maanviljelijäperheen todelliset kohtalot ja käsitykset kuin omata tarkat tilastotiedot viidestä tuhannesta tieteellisten vaatimusten mukaan huolella valitusta maanviljelijäperheestä. Ajattelutavan muutos siirtäisi tietenkin suunnittelun valtaa tilastomiehiltä ja ekonomisteilta niille, jotka haluavat

ja osaavat nähdä kunkin yksilön erikseen ainoakertaisena persoonallisuutena. Ja ehkäpä olisi tarkoituksenmukaisempaa jättää ainakin markkinatalousmaisissa pitkän aikavälin suunnitelmat vain pääpiirteittäisiksi hahmotelmiksi sekä keskittyä vaikeiden epäkohtien korjaamiseen välittömästi kuten Gunnar Myrdal ehdottaa.

Tulevaisuudessa johtavat hallintovirkamiehet tulevat enemmän kuin milloinkaan toimimaan hallituksen tavoitteiden ja kansalaisten tarpeiden välisenä välittäjänä. Millä tavoin hallinto kommunikoi suuren yleisön kanssa? Mitä on tehty, jotta hallinto ja kansalaiset tapaisivat toisensa? Saavatko hallintovirkamiehet erityiskoulutusta kommunikaatiossa? Onko yritetty lähentää hallintokieltä yleiskieleen, jonka kansalainen helposti ymmärtää? Mitä keskustelukanavia hallinto käyttää, ja mikä on kansalaisen käsitys hallinnosta?

Nopeasti muuttuvassa maailmassa julkinen hallinto sovitautuu muutokseen hitaasti. Toimistojen ulkonäköä on uudistettu ja vanhoja varusteita on vaihdettu uusiin koneisiin, mutta kokonaisuutena katsoen organisaatiomallit ja työn järjestely ovat paljolti samanlaisia kuin vuosikymmeniä sitten. Tästä on vahinkoa, varsinkin kun hallitukset lisääntyvästi puuttuvat sosiaaliin ja taloudellisiin kysymyksiin.

Jotta pysyisimme ajan tasalla, johtavia virkamiehiä tietenkin koulutetaan johtamiseen, suunnitteluun, tietotekniikkaan, henkilöstöhallintoon, esimiestaitoon, meitä opastetaan organisaatorakenteisiin, hallinnon ja ympäristön suhteisiin sekä henkilökohtaiseen kehittymiseen. Mutta kaikesta yrittämisestä huolimatta vallitsee tietty epävarmuus; eräs alan tunnetuimpia asiantuntijoita kirjoittaa: »Julkisessa hallinnossa vallitsee sellainen hajanaisuus, että monet uskonevat julkisten palvelujen olevan välivaiheessa, missä ei voida tehdä mitään luotettavaa luetteloja vaadittavista yleisistä ominaisuuksista, ei nykyistä eikä tulevaa aikaa varten.»

Eräissä maassamme virastopäällikköpäivillä pidetyssä esitelmässä, joka koski asiakaspalvelun parantamista, päädyttiin seuraavaan: Sääntelyn avulla tuskin voidaan merkittävästi parantaa vuorovaikutussuhteiden laatua tai kansalaisten mielikuvaa virastosta. On vaadittava viraston sisäisen palvelukulttuurin muutosta, uudenlaisia arvostuksia ja toiminnan suunnittelua asiakkaan näkökulmasta.

Tätä esitelmää varten tutustuin eräisiin meidän maassamme ja muuallakin eri asteen hallintoviranomaisia varten tehtyihin koulutussuunnitelmiin. Minulle jäi se käsitys, että tiedollisen aineksen merkitystä edelleen korostetaan sekä että hallinnossa tarvittavia tietoja sekä ennen kaikkea kommunikaatiota ei käsitelty eikä opeteltu riittävästi. En ole varma siitä, syntyykö näiden koulutussuunnitelmien avulla merkittävää muutosta ajattelu- ja menettelytavoissamme. Entä jos vastaisuudessa hallintovirkamiehiä koulutettaisiin käyttä-

mään kumpaakin aivopuoliskoaan; tarvitaan sekä älyä että tunnetta, sekä tietoa että taitoa. Ihmiset ovat alkaneet taloudellisessa ja hallinnollisessa elämässä havaita, että itsekunkin myötävaikutus asioiden hoitamiseksi on välttämätön, että poliitikkojen ja virkamiesten on otettava kansalainen huomioon aivan toisella tavalla kuin aikaisemmin. Tästä oivalluksesta voi kasvaa uusi hallintotyylly ja aikanaan hieman uudentyyppiset hyvän hallintovirkamiehet. Toiminnan olisi oltava kansalais- ja asiakasläheistä, jopa kansalaiskeskeistä. Kun hallintovirkamies on toiminnassaan sidottu vallitseviin arvostuksiin ja niiden normatiivisiin ilmauksiin, arvostusten muutos ulottuu myös häneen.