

DEBYROKRATISOINTI HALLINNON KEHITTÄMISPERSPEKTIIVINÄ*

Terho Vuorela

Byrokraatisoituminen hallintojärjestelmän ja koko yhteiskunnan muutoksessa on hyvin monimutkainen ja monitasoinen ongelma. Byrokraatisoitumistutkimusten kohteena oleva ilmiömaailma on tavattoman laaja ja moniaineksinen. Siten on luonnollista, että myös debyrokraatisointi puhumattakaan debyrokraatisoitumisesta on hyvin laaja, monikerroksinen ja osittain ristiriitoja sisältävä tutkimusalue. Byrokraatisoitumisen aiheuttamista ongelmista ja byrokratian vähentämisestä käydään keskustelua niin poliitikkojen kuin kansalaistenkin keskuudessa. Silti debyrokraatisointi herättää monia epäluuloja ja pelkoja. Jotkut pitävät sitä suorastaan valtionvastaisena toimintana – ainakin vahvan anti-etatismin merkityksessä. Toiset pelkäävät sen tavoitteena olevan virkamiesten määrän supistamisen. Täysin riippumatta siitä, millaisia odotuksia debyrokraatisoinnille eri tahoilla on asetettu, ei sen tarvitse merkitä kumpakaan.

Debyrokraatisoituminen voidaan ymmärtää byrokraatisoitumisen vastakohtaksi. Se on prosessi, joka vaikuttaa byrokraatisoitumista ehkäisevästi ja vähentää byrokraatisoitumisen aiheuttamia haittoja ja ongelmia. Debyrokraatisointi taas on aktiivinen ja tietoisesti ohjattu muutosprosessi, joka edistää debyrokraatisoitumista. Debyrokraatisointiin sisältyvät siten kaikki keinot ja muutosedellytykset, jotka ehkäisevät byrokraatisoitumista sen eri osa-alueilla, purkavat byokraattisia rakenteita ja poistavat niiden aiheuttamia ongelmia. Huolimatta tällaisesta laaja-alaisesta määrittelystä kyse ei vain ole yleisestä hallinnon kehittämistyöstä. Debyrokraatisoinnissa tutkitaan byrokraatisoitumisprosessin mahdollisia vastavoimia tai pikemminkin niiden aikaansaamisen keinoja. Esimerkiksi Ruotsissa tehtävä debyrokraatisointityö keskittyy tiettyihin yksittäisiin ja tapauskohtaisiin ongelmakimppuihin ilman systemaattisem-

* Alustus seminaarissa 'Suomen julkinen hallinto vuonna 2000' 8.11.1984.

paa debyrokratisoinnin ehtojen ja keinojen määrittelyä. Tarchys (1983) kuvaa työtä pykäläviidakossa tapahtuvaksi sisäfoksen taisteluksi. Kun tiettyyn osaan viidakkoa on saatu hakatuksi aukkoa, tihenee viidakko taas vieressä. Tällaisen tilanteen välttämiseksi onkin tärkeitä pyrkiä puuttumaan itse byrokratian rakenteisiin debyrokratisointiprosessien käynnistämiseksi.

Byrokratisoitumista voidaan tarkastella ainakin neljällä eri tasolla tai osa-alueella: yhteiskunnan, poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän keskinäisyyden, hallintokoneiston sekä hallinnon ja kansalaisten välisen suhteen kannalta. Näin ollen debyrokratisoituminen merkitsee varsin perusteellisia muutoksia hallinnon ja myös yhteiskunnan kehityksessä. Kun byrokratisoitumista ei määritellä vain hallinnon hitauteksi tai kitkaksi vaan koko byokraattisesti organisoitun hallinnon rakenteisiin liittyväksi, ei debyrokratisoinnissakaan voida pitäytyä vain välittömien asiakassuhteiden ongelmiin.

Esitys ei ole ennuste siitä, millainen suomalainen hallintojärjestelmä valtiontalouden kehitysnäkymien ja muiden muutosta suuntaavien tekijöiden vaikutuksesta tulee olemaan vuonna 2000. Tarkastelutapa on »futurologinen» vain siinä mielessä, että pyritään alustavasti hahmottelemaan miten suomalaisen hallinnon pitäisi muuttua debyrokratisoinnin näkökulmasta tarkastellen.

Esitän lyhyesti eräitä johtopäätöksiä debyrokratisoinnin keinoista tarkastellen erikseen byrokratisoitumisen edellä mainittuja osa-alueita. Perustelut on esityksen luonteesta johtuen tehtävä varsin viittauksenomaisesti.

1. Jos byrokratisoitumisen yhteiskunnassa katsotaan liittyvän tai itse asiassa ilmenevän nimenomaan yleisenä rationaalistumisena tai organisoitumisena, voidaan debyrokratisoinnissa päätyä haikailemaan jotain mennyttä ei-rationalisoitua yhteiskuntaelämää. Vaikka yhteiskunnan yleisellä organisoitumisella (varsinkin kun kyse on nimenomaan byokraattisista organisaatioista) voidaan katsoa olevan kielteisiä vaikutuksia kansalaisten yksityiselämään, on myös syytä pohtia niitä rationaalistumiseen liittyviä mahdollisuuksia, joita esim. Habermas katsoo kehitykseen liittyvän (Habermas 1981; tosin Habermas viittaa tällöin enemmän »elämismaailman» myönteiseen rationaalistumiseen kuin »systemin» kehityspiirteisiin.)

Byrokratisoitumisen tarkastelu ei myöskään näytä antavan perusteita pitää debyrokratisoinnin keinona hallintokoneiston yleistä supistamista, koska koon kasvu sinänsä ei ole byrokratisoitumisen syynä. Koko on erääläinen välittävä muuttuja, joka liittyy paljolti organisaatioiden sisäiseen logiikkaan. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö hallintokoneistossa voisi olla resurssien tuhlausta ja tässä mielessä »turhaa» kapasiteettia. Hallintokoneisto on kasvanut lisääntyvien tehtävien myötä, jotka puolestaan ilmentävät valtioon kohdistuvia lisääntyviä vaatimuksia ja siten kansalaisten kannalta tärkeitä palveluja ja elämisen tason kohentamista. Ongelmana on pikemminkin se, että uudet

tehtävät on organisoitu varsin pitkälti perinteisen byrokratiamallin mukaisesti. Weberin byrokratiateorian perusteellakin voidaan päätellä, että byrokratia toimii heikoimmin siellä, missä ei ole ensisijaisesti kysymys yhteiskuntajärjestelmän ylläpidosta.

Ns. privatisointi ei myöskään näytä perustellulta debyrokratisoinnin keinolta. Privatisoinnilla tarkoitan tässä julkisten palvelujen tuotannon ja jakelun siirtämistä markkinamekanismin mukaan ohjautuvaksi. Keskustelussahan sillä on tarkoitettu lisäksi ainakin yksilöllisen vastuun lisäämistä kunkin omissa ongelmissa ja erilaisten pienyhteisöjen itsehallinnollisuuden ja yhteistoiminnan lisäämistä. Byokraattinen hallinto ei byrokratisoitumistutkimusten mukaan ole julkisen sektorin yksityisomaisuutta. Myös markkina-orientoituneet organisaatiot voivat olla rakenteeltaan byokraattisia. Toisaalta markkinavoimiin tukeutuminen ei välttämättä sovellu julkisten palvelujen jakoon, koska »kysyntä» ei ilmennä tosiasiallista tarvetta vaan pikemminkin »ostovoiman» sijoittumista. Lisäksi markkinavoimat voivat standardoida palveluja kuten byokraattinen hallintokin.

Debyrokratisointi sitä vastoin voi merkitä hallitsemisjärjestelmien yhteenkietoutumisen ja nykyisten korporatiivisten rakenteiden purkamista, koska byrokratisoitumistutkimuksissa on katsottu näiden piirteiden liittyvän byrokratian aseman vahvistumiseen sen tullessa keskeisimmäksi yhteiskuntapolitiikan päätösarenaksi. Mainitut kehityspiirteet on näin tulkittu byrokratian itseintressiä vahvistavina ja byrokratian asemaa ja valtaa lisäävinä. Debyrokratisointi edellyttäisi tällöin myös intressijärjestöjen sisäisen päätöksenteon keskittyneisyyden vähentämistä ja sen demokratisoimista. Tällä byrokratisoitumisen ilmenemistasolla tai osa-alueella debyrokratisointia koskevat johtopäätökset ovat kuitenkin ongelmallisia, koska byrokratisoimista koskevat tutkimustulokset ovat puutteellisia.

2. Debyrokratisoinnin keinot hallintojärjestelmän ja poliittisen järjestelmän välisessä suhteessa liittyvät mm. parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan kehittämiseen ja hallinnon demokratisoimiseen, koska byokraattisen hallinnon on katsottu entistä enemmän ohjaavan itse itseään ja irtautuneen siten poliittisesta kontrollista. Mutta poliittisen kontrollin keskittämisen hierarkkisen byokraattisen koneiston huipulle on toisaalta tulkittu lisäävän byokraattiselle hallinnolle ominaisia ongelmia. Tällöin ilmeisesti on ainakin yksinkertaistettava ja selkiytettävä lainsäädäntöä ja muuta norminantoa. Joka tapauksessa hallintokoneiston kasvu, eriytyminen ja monimutkaistuminen on tehnyt parlamentaarisen ohjauksen toteuttamisen entistä vaikeammaksi. Eduskunnan aseman vahvistamisesta on puhuttu monessa yhteydessä, mutta keinoista tuntuu olevan pulaa. Yksityiskohtaisilla määräyksillä tai säännöillä ei hallintokoneiston ohjaus enää näytä mahdolliselta. Kun hallinnosta lisäksi on tullut

entistä enemmän sosiaalisten konfliktien ratkaisuareena, pitäisi poliittisen kontrollin mahdollisuuksia tarkastella hallinnon demokratisoimisen näkökulmasta. Tämä ei tarkoita ns. edustuksellista byrokratiaa tai hallinnon puoluepolitisoinnista. Perinteisen edustuksellisen demokratian oheen voidaan ajatella kehitettävän ns. osallistuvan demokratian muotoja kuten erilaiset neuvostot ja neuvotteluelimet. Lievempiä hallinnon demokratisoinnin ja kansalaisyhteiskunnan muotoja voisivat olla erilaiset mielipidetiedustelut ennen hallinnollisten toimenpiteiden suorittamista, julkiset kuulemistilaisuudet jne. Hallintoon kanavoituvien intressien kannalta on pohdittu myös erityisratkaisuja yhteiskunnan »vähäosaisten» vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi.

3. Kansalaisten ja hallinnon suhteeseen liittyvät ongelmat voidaan nähdä debyrokratisoinnin kannalta kaikkein keskeisimpinä. Käydyssä keskustelussa esitetyt keinot ovat pääosiltaan liittyneet välittömään asiakassuhteeseen ja palvelun parantamiseen. Toimenpiteitä ovat mm. virastoihin pääsyn helpottaminen, joustavammat aukioloajat, asiakaspalveluhenkilökunnan koulutus, virkakielen tekeminen ymmärrettävämmäksi, asioiden käsittelyn nopeuttaminen, lomakkeiden parantaminen jne. Byrokratisoituminen asiakassuhteessa liittyy myös asiakkaiden hallintotoimintaa koskevaan tiedonpuutteeseen. Informaation lisäämisellä ja julkisuusperiaatteen laajentamisella voidaan tilannetta parantaa. Merkittävämmistä debyrokratisointikeinoista on kyse, kun pyritään luomaan järjestelmiä, jotka tähtäävät ennen kaikkea kansalaisten oikeusturvan parantamiseen. Tällaisia menetelmiä voivat olla erilaiset asiamiesjärjestelmät (esim. oikeusasiamies, kuluttaja-asiamies jne.) ja muutoksenhakujärjestelmät, neuvoa-antavat asiakkaiden etua valvovat elimet (esim. potilasvahinkolautakunta), julkista valtaa saaneet kansalaisjärjestöt jne. Byrokratian taipumus »viipaloida» asiakkaat hallinnonalan mukaisesti ja suhtautua heihin »epäluuloisesti» voi vähentyä perustamalla hallinnon perustasolle palvelukeskuksia ja vähentämällä kirjallisesti todistettavien asioiden määrää.

Varsin oleellinen byrokratisoitumista edistävä tekijä on se, että hallinnolta puuttuvat keinot perustehtäviensä hoitamiseen, jolloin syntyy itsetarkoituksesta kansalaisten hallinnointia ja valvontaa (tietyn varauksin esim. työvoimahallinnon alueella voidaan nähdä tällaisia piirteitä). Ratkaisuna on tällöin joko lisätä oleellisesti hallinnon keinoja ja resursseja tai karsia »turhaa» hallinnointia. Byrokratisoituminen hallinnon ja kansalaisten suhteessa kiteytyy kahtena erilaisena praksiksena tai käytäntönä. Niinpä debyrokratisoinnin edellytykset myös tällä byrokratisoitumisen osa-alueella liittyvät byrokraattisen hallintomuodon rakenteisiin ja niistä johtuviin toimintatapoihin.

4. Hallintokoneiston sisäistä kehitystä ajatellen olennaisia byrokratisoitumisen tunnuspiirteitä ovat päätösvallan puuttuminen hallinnon perustason yksiköiltä, sen keskittyminen keskushallintoon, joka näin ylikuormittuu,

hierarkian lisääntyminen, koordinoitongelmien kasvu, »hallinnon hallinnon» lisääntyminen ja kunnallisen itsehallinnon kaventuminen. Nämä piirteet suuntaavat debyrokraatisointia nimenomaan desentralisointiin. Sitä voidaan pitää itse byrokraattisen hallinnon rakenteisiin puuttavana debyrokraatisointikeinona. Se on edellytyksenä kuntien itsehallinnon vahvistamiselle ja tehokkaampien ja itseohjautuvampien suoritustason yksikköjen kehittymiselle. Näin voidaan kehittää myös ns. asiakasorientoituneita organisaatioita, joissa henkilökunnan motivaatiota voidaan parantaa työn itsenäisyyttä lisäämällä. Hallinnon toiminnan vaikuttavuutta ilmaisevien palautejärjestelmien kehittäminen on tärkeä ehto toiminnan suuntaamisessa ja menettelytapojen muuttamisessa.

Tarkasteltaessa debyrokraatisointia yksittäisissä organisaatioissa joudutaan kiinnittämään huomiota nimenomaan organisaation jäsenten eli virkamiesten työskentelytapoihin ja niitä sääteleviin ehtoihin. Monet hallintotyön laadulliseen parantamiseen tähtäävät keinot (kuten henkilöstökoulutus, johtamistapojen uudistaminen jne.) voivat muuttaa byrokraattista kulttuuria organisaatioissa. Monasti ne voivat myös törmätä byrokraattisiin organisaatorakenteisiin ja mitätöityä, ellei niitä suunnitella juuri debyrokraatisointia silmälläpitäen (esim. virastodemokratia kts. Valtee 1983). Keskeistä on kuitenkin lisätä organisaation jäsenten vaikutusmahdollisuuksia omissa työtehtävissään eli vähentää standardoituja tai tiukasti säädeltyjä työprosesseja. Debyrokraatisointi näyttää organisaatiotutkimuksen valossa edellyttävän myös organisaatioiden ulkoisen kontrollin lieventämistä eli jäykän sääntöohjauksen korvaamista »kevymmillä» ohjausmuodoilla. Niinikään debyrokraatisointi edellyttää kokonaan uudentyyppisten organisaatioiden rakentamista hallintokoneiston perustasolle. Klassisen määritelmän mukaan byrokraattisia ovat organisaatiot, jotka eivät kykene oppimaan erehdyksistään eivätkä korjaamaan omia menettelytapojaan. Organisaatiotutkimuksen piirissä on kehitetty uudenlaisten organisaatoratkaisujen malleja (esim. oppimiskykyiset organisaatiot, adaptiiviset, itseorganisoituvat, itsekorjautuvat organisaatiot jne.), joilla pyritään responsiivisempien hallintoyksiköiden aikaansaamiseen. Valtionhallinnon ympäristön komplisoituessa on hallinnon organisaatioiden ollakseen tehokkaita kyettävä itse ohjautumaan muutostarpeet huomioiden.

Esitellyt debyrokraatisoinnin keinot on kehitetty bykrisoitumisen sen eri osa-alueilla tapahtuneen kehityspiirteiden tarkastelun avulla. Debyrokraatisoinnin tavoitteita ja keinoityyppejä voidaan esittää taulukon (Taulukko 1) muodossa, jonka ajatuksellinen perusta on peräisin Fredericksonilta (1976) mutta joka tässä esitettävässä muodossa perustuu debyrokraatisoinnin mahdollisuuksien arviointiin eri bykrisoitumisen osa-alueilla.

Taulukon päämäärät ja keinot ovat monilta osin limittäisiä. Debyrokraatisoinnille tässä asetetut päämäärät voidaan johtaa bykrisoitumiseen koh-

Taulukko 1. Eräitä debyrokratisoitumista edistäviä päämääriä ja keinotyyppejä.

Päämäärät	Keinotyytit	
	Rakenteelliset	Toiminnalliset
1. Responsiivisuuden lisääminen ei vain poliittisia päätöksenteekijöitä vaan myös kansalaisia kohtaan	1a. desentralisointi 1b. asiakasorientoituneet ym. uudenlaiset organisaatiot hallinnon perustasolle 1c. paikallishallintoyksiköiden itseohjautuvuuden lisääminen 1d. hallinnon demokratisoiminen 1e. asiakkaiden neuvostot ja toimikunnat 1f. kansalaisten valvonta paikallishallinnon suhteen 1g. perustason hallinnon palvelukeskusten perustaminen	1h. mielipidetiedustelut 1i. julkinen kuuleminen ja »vähäosaisten» kuuleminen 1j. aukioloaikojen, palvelutilojen ja virastoihin pääsyn parantaminen 1k. asiakaspalveluhenkilökunnan koulutus 1l. virkakielen helpottaminen ja yksinkertaistaminen 1m. lomakkeiden kehittäminen 1n. kirjallisesti todistettavien asioiden vähentäminen 1o. uudenlaisten demokratiaperiaatteiden soveltaminen käytäntöön
2. Osallistumismahdollisuuksien lisääminen	2a. poliittinen desentralisointi 2b. konsultoivat neuvotteluelimet ja kansalaisten valvontaelimet paikallishallintoon 2c. virasto- ja työpaikkademokratia 2d. standardoitujen työprosessien vähentäminen (työntekijän vaikutusmahdollisuuksien lisääminen omassa työssään) 2e. toimivallaltaan laaja-alaiset hallinnon työryhmät	2f. työ- ja toimintatapojen muuttaminen osallistuvaan ja työryhmävaltaiseen suuntaan 2g. henkilöstökoulutus 2h. johtamistapojen uudistaminen 2i. virkamiesten ja kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksentekoon korostavan etiikan kehittäminen
3. Kansalaisten tasa-arvon ja oikeusturvan parantaminen	3a. asiamiesjärjestelmät 3b. muu toksenhakujärjestelmän kehittäminen 3c. tiettyjen väestöryhmien mukaan orientoituneet palvelu- ja neuvontatoimistot 3d. lainsäädännön yksinkertaistaminen 3e. hallintomenettelylain periaatteiden vahvistaminen	3f. henkilöstökoulutus 3g. informaation parantaminen 3h. tasa-arvoa korostavat ammattieettiset säännöt 3i. »vähäosaisten» vaikutusmahdollisuuksien parantaminen

jatk.

Taulukko I. (jatk.)

Päämäärät	Keinotyypit	
	Rakenteelliset	Toiminnalliset
4. Kansalaisten ja muiden hallinnon asiakkaiden tarpeiden yksilöidympi huomioonottaminen	4a. desentralisointi 4b. asiakasorientoituneet organisaatiot 4c. kansalaisiin kohdistuvan valvonnan vähentäminen 4d. vaihtoehtoisten palvelujen tuottaminen ja palvelujen kattavuuden parantaminen	4e. aukioloaikojen, palvelutilojen ja virastoihin pääsyn parantaminen 4f. informaation parantaminen 4g. mielipidetiedustelut palveluista
5. Hallinnon vastuullisuuden lisääminen toimintojen vaikuttavuudesta	5a. desentralisointi 5b. uudenlaiset organisaatiot ratkaisut ja itseohjautuvat perusyksiköt 5c. delegointi 5d. eduskunnan ohjauksen kehittäminen (informaatio, valvonta- ja tarkastuselimet) 5e. hallintojärjestelmän tarkastustoiminnan kehittäminen 5f. virastokohtaisten toiminnan vaikuttavuutta selvittävien palautusjärjestelmien kehittäminen 5g. virastojen uudelleenjärjestäminen	5h. hallinnon vaikuttavuutta koskevan tutkimuksen kehittäminen 5i. hallinnon resurssien joustava uudelleenjärjestely muutuvien tarpeiden mukaan 5j. virkamiesten asemaa määrittävien periaatteiden uudelleenarviointi ja kehittäminen

distetusta kritiikistä ja debyrokratisoinnin suhteen tehtävistä johtopäätöksistä. Sikäli kuin byrokratisoituminen ja debyrokratisoituminen liittyvät yhteiskuntatasoihin tai hallintojärjestelmän ulkopuolisiin muutoksiin ja niiden edellytyksiin, ei keinoja ole esitetty taulukossa. Ensimmäinen päämäärä kuvastaa sitä, että kehittämisessä on omaksuttava uusi lähtökohta siinä mielessä, että hallintoa ei voida enää mieltää vain »ylhäältä ohjautuvaksi» ja lojaaliksi vain poliittisia johtajia tai lainsäätäjiä kohtaan. Hallinnon olisi palvelutuotannossaan kyettävä olemaan responsiivinen kansalaisille ja asiakkaille ja heidän tarpeissaan tapahtuville muutoksille. Osallistumismahdollisuuksien lisääminen joka debyrokratisoinnin kannalta on pikemminkin keino, korostaa sitä, että vaikka virkamieskunnan hyveiksi edelleen luettaisiin neutraalisuus, on kansalaisilla oltava oikeus myös välittömästi vaikuttaa lainsäädännön puitteissa tapahtuvan hallintotyön muovautumiseen. Kyse voi olla paljolti virkamiesten

harkintavallan mukaisesti tehtävien ratkaisujen sisältöjen muovautumisesta uudenlaisen tiedon varassa. Kansalaisten tasa-arvo ja oikeusturva tavoitteina merkitsevät sitä, että perinteinen legalistinen oikeusturvaperiaate ei riitä. Hallinnon toiminnan tasavertaisuus edellyttää myös niiden erityistä huomiointia, joiden vaikutusmahdollisuudet niin poliittiseen kuin hallinnolliseen prosessiinkin on todettu vähäisimmiksi, eli kyse voi käytännössä olla myös uudenlaisesta virkamiesetiikasta.

Kansalaisten tarpeiden yksilöidympi huomioonottaminen pitää sisällään ajatuksen siitä, että byrokraattiselle hallinnolle ominaiset standardoidut palvelut eivät useinkaan vastaa asiakkaiden erilaisia odotuksia. Toisaalta lainsäätäjää ei nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa pysty ottamaan huomioon kansalaisten tarpeiden jatkuvaa muutosta ja siksi palvelujärjestelmien on oltava joustavia. Viimeinen päämäärä korostaa sitä, että hallintokoneisto ei enää voisi asettaa poliittisen päätöksenteon tai legalististen muotojen suojaan ja vältellä vastuuta toimenpiteidensä vaikuttavuudesta. Näin hallinnosta voi vähitellen muodostua todellinen silta valtiosta kansalaisyhteiskuntaan, kuten asia Hegelin terminologian mukaisesti voitaisiin ilmaista. Legitimiteettinsä perustelmissä hallinto ei enää voisi tukeutua poliittisen järjestelmän edustuksellisten instituutioiden olemassaoloon tai menettelytapojen legalistiseen muotoon.

Esitetty taulukko ei ole mitenkään kattava. Lisäksi tässä yhteydessä on korostettava, että esitetyt keinot ovat hypoteesinluonteisia. Jokaista niistä on erikseen tutkittava debykroatisoinnin keinona ja arvioitava vaikutus eri bykroatisoitumisen osa-alueilla ja siten ennakoitava mahdolliset ristiriitaiset seuraukset. Meillä ei ole riittävästi tietoa debykroatisoitumisen yhteiskunnallisista ehdoista ja sen käynnistämiseksi vaadittavista mekanismeista. Koska debykroatisoitumista ei voida pitää puhtaasti voluntaristisena, ei myöskään ole varmaa, että hallinnolle asetetut hyvät tavoitteet ja keinot todella johtavat debykroatisoitumiseen. Bykroatisoituminen voidaan tulkita osaksi sitä pitkää historiallista muutosprosessia, joka on ilmennyt teollistumisena, teknistymisenä jne. Bykroatisoitumistutkimukset kuvailevat kehitystä varsin deterministisenä ja historiallisesti vääjäämättömänä. Suomalaisen hallinnon kehityksenkin on sanottu olleen ensisijaisesti mukautumista yhteiskunnalliseen kehitykseen. Tietoinen ja systemaattinen kehittämistoimintakin on merkkinnyt välttämättömän ja mahdollisen reaalisoitumista (Vartola 1977). Tätä taustaa vasten voidaan tietysti ajatella, että debykroatisoinnista muodostuukin vain jonkinlaista paikkailua ilman perusteellisia muutoksia itse kehityksulussa. Debykroatisointi ei kuitenkaan voi olla vain »hyvän» hallinnon määrittelyä vaan muutoksen ehtojen analysointia ja täsmentämistä nykyisten kehityspiirteiden vallitessa. Determinismin ja voluntarismin suhde hallinnon muutoksesa on teoreettisesti ongelmallinen asia, jota ei ole mahdollista käsitellä tarkem-

min tässä yhteydessä.

Debyrokrisointi näyttää asettavan hallinnon kehittämislle monia ehtoja. Tässä aion viitata vain muutamiin niistä. Ensinnäkin se painottaa perustason hallintoyksiköiden eli palveluorganisaatioiden itseohjautuvuuden lisäämistä. Tämä vastaa paljolti Hegnerin (ks. Temmes 1984) mallia, jonka mukaan mm. henkilöstöhallinnon, toiminnan ohjelmoinnin ja valvonnan rakenteiden suunnittelussa perustason palveluorganisaatioiden toimintaedellytysten turvaaminen tulisi olla ensijaisena lähtökohtana. Tällöin keskushallinto ymmärretään eräänlaisena huoltoportaana, joka suunnittelee toimintapolitiikkaa, tai pitäytyy luomaan vain toiminnan resursseja, mutta ei pyri keskitetyksi ja yksityiskohtaisesti ohjaamaan koko hallinnon toimintaa. Hallintoa ei siis pidetä itseisarvoisena eikä abstraktina yleisen edun ilmentäjänä, vaan kansalaisten elämisen kannalta tärkeitä palveluja tuottavana. Tämä oletus ilmeisesti sulkee pois joitakin hallinnon tehtäväalueita taulukossa esiteltyjen keinojen käyttöalueelta.

Esitellyt debyrokrisointia vauhdittavat keinot näyttävät edellyttävän varsin laajoja kansalaisten suoria vaikuttamis- ja osallistumiskanavia (siitä huolimatta, että esitetyt keinot voidaan toki monilta osin nähdä myös vaihtoehdoisina).

Joka tapauksessa debyrokrisointi varsin vahvasti nojaa oletukseen kansalaisten aktiivisuudesta ja yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Tällöin kansalaisten on osallistuttava asioidensa hoitamiseen ja itseään koskevien päätösten muotoutumiseen. Debyrokrisointi ei näin ollen »helpottaisi» kansalaisten elämistä siinä mielessä, että he voisivat odotella rauhassa kotonaan, kun virkakoneisto hoitaa asiat heidän puolestaan. Debyrokrisoituvan hallinnon on puolestaan rohkaistava »alhaalta» tulevien ehdotusten ja vaatimusten esittämiseen. Viimeaikaiset hallintoa koskevat näkemykset ja erityisesti ns. lähidemokratiaa käsitelleet tutkimukset eivät kuitenkaan anna kovin paljoa viitteitä siitä, että kansalaiset olisivat valmiita tai halukkaita osallistumaan heitä koskevaan päätöksentekoon. Esimerkiksi Martikaisen ja Yrjösen tuore tutkimus (1984) lähidemokratiakokeilusta kunnallishallinnossa osoittaa, että erilaiset kunnanosademokratiaelimet eivät kyenneet aktivoimaan alueen asukkaita vaikuttamiskanavien käyttöön. On todettu, että aina kun hallinnolla on ongelmia, kehitetään lisää erilaisia osallistumisratkaisuja, vaikka ihmiset mieluummin haluavat omistautua omille henkilökohtaisille nautinnoilleen.

Kansalaisten vähäisen osallistumishalukkuuden toteaminen on kuitenkin vain kansalaisten vieraantumisen tunnustamista tarkastelun lähtökohdaksi, ei muutosten edellytysten määrittelyä. Kansalaisten haluttomuushan voidaan nähdä myös byrokrisoitumiskehityksen ja vallitsevien toimintatapojen aikaansaamaksi. Martikainen (1984) toteaa mainitun tutkimuksen eräänä johto-

päätöksenä, että ihmiset haluavat vaikuttaa, mutta eivät osallistua. Tästä voisi tehdä sellaisenkin johtopäätöksen, että vaikutusmuodot ovat puutteellisia tai väärin organisoituja. Martikainen päätelee ihmisten haluavan, että heiltä kysytään, eli että virkamiehet tulisivat ulos virastoistaan. Vaikka virkamiehet eivät ehkä voikaan kiertää kyselemässä ihmisten toiveita, on mahdollista luoda erilaisia kuulemismenettelyjä ja palautejärjestelmiä, jotka ovat joko muita vaikutusmuotoja täydentäviä tai niitä korvaavia. Kansalaisten osallistumisesta voidaan toki spekuloida loputtomiin. Debyrokratisointi näyttää kuitenkin edellyttävän kansalaisaktiivisuuden kasvua. Se edellyttää ihmisten huomaavan olevansa osa byrokratisoitumisprosessia, kuten Pekosta mukaillen asia voitaisiin ilmaista (Pekonen 1984, 14).

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että erityisesti sellaisilla tehtäväalueilla, joissa voidaan käyttää standardoituja tuotoksia, on syytä pyrkiä hoitamaan tehtävät niin »automaattisesti», että voidaan luopua turhista hallintokontakteista. Näin hallintokoneisto voi »huomaamattomasti» toimien yksinkertaistaa ja nopeuttaa tiettyjen palvelujen saantia. Uusi tietotekniikka oletettavasti antaisi tähän mahdollisuuksia tietojen välityksen viranomaisten välillä helpottuessa ja nopeutuessa. Myöskään debyrokratisoinnin kannalta ei ole mielekästä lisätä kansalaisten byrokratian kanssa kuluttamaa aikaa tarpeettomasti. Erilaiset osallistumis- ja vaikuttamismuodot ovat vain välineitä vähemmän byrokraattisen hallinnon aikaansaamiseksi. Ongelmana onkin nimetä ne tehtäväalueet, joilla voidaan käyttää riittävän yksinkertaisia tai standardoituja tuotoksia, jotka eivät edellytä fyysisiä asiakaskontakteja.

Kolmas keskeinen hallinnon kehittämistä suuntaava piirre debyrokratisoinnin keinoja ajatellen on desentralisointi eli hallinnon hajauttaminen. Desentralisointi on perinteisesti jaettu ns. poliittiseen ja hallinnolliseen. Onpa kyseessä sitten poliittisen päätösvallan tai toimeenpanovallan hajauttaminen, on keskeisin kysymys yleensä asetettu seuraavasti: mihin asti eli mille hierarkian tasolle päätösvalta voidaan sijoittaa. Debyrokratisoinnin näkökulmasta kysymys asettuu pikemminkin: mitä päätösvallan hajauttamiselta edellytetään, jotta se tukisi itseohjautuvien ja responsiivisten hallintoyksiköiden kehittymistä hallinnon perusteella. Näin desentralisointi nähdään keinona tai rakenteellisena edellytyksenä responsiivisemmän ja vähemmän byrokraattisen hallinnon kehittymiselle.

Desentralisointi ei kuitenkaan ole mikään yksiselitteinen debyrokratisoinnin keino, joka ohjelmallisesti merkitsisi debyrokratisointia. Sen toimivuuden ehdot on määriteltävä erikseen. Joka tapauksessa desentralisointiin liittyy ajatus, että päätösvallan siirtäminen mahdollisimman lähelle hallinnon ja kansalaisten kohtaamispaikkaa mahdollistaa asiakkaan kannalta rationaalisemman päätöksenteon. Voidaan tietysti ajatella, että desentralisointi yksin

ei takaa vähemmän byrokraattisen hallinnon kehittymistä, vaan tarvitaan myös muita debyrokraatisoinnin keinoja. Lisäksi desentralisointi edellyttää uuuuudenlaisia organisaattioratkaisuja päätösvaltaa vastaanottavissa yksiköissä.

Desentralisoinnin ei tarvitse olla mitään paikallishallinnon romanttista ihailua, vaikka se antaakin perspektiiviä eräänlaisen itsehallinnollisuuden lisäämiseen. Desentralisoinnissa käytettävistä periaatteista voidaan esittää yleiskriteereitä. Vaikutukset ja seuraukset riippuvat kuitenkin paljolti kontekstista ja tehtäväalueesta. Lienee syytä olettaa, että laajamittainen desentralisointi ei sovellukaan kaikille tehtäväalueille. Eräänä keskeisenä desentralisoinnin haittana on usein esitetty sitä, että erilaiset ulkopuoliset intressit pääsevät työntymään hallintoon. Kannattaa kuitenkin muistaa, että esim. segmentoituminen ja intressiryhmien vaikutus voivat tietyillä tehtäväalueilla lisätä tarpeellista hallinnon responsiivisuutta. Esimerkiksi vammaisille tarkoitettujen palvelujen organisoimisessa on hyvä olla riittävän tiiviit yhteydet vammaisten omiin järjestöihin, joiden voidaan olettaa tietävän jäsenkuntansa tarpeista. Sitävastoin esim. joillakin valvontaa suorittavilla tehtäväalueilla vahvojen intressien tunkeutuminen hallintoon ja intressien rajautuminen voivat aiheuttaa ongelmia. On myös tehtävä selvä ero asiakaskunnan suhteen sikäli, ovatko kyseessä enimmäkseen kansalaiset vaiko esim. vahvoja taloudellisia intressejä omaavat yhteisöt. Asiakkaat ovat kuten tunnettua varustettu varsin erilaisilla hallintoresursseilla. Desentralisointia suunniteltaessa on myös pohdittava, merkitseekö responsiivisuus aina sitä, että hallinto ei lainkaan pyrkisi muuttamaan kansalaisten »elämismaailman» perinteisiä arvoja tai toimintatapoja? Perusteellisemmän muutoksen toteuttaminen voi edellyttää keskitympää ohjausta.

Desentralisoitaessa hallintoa on otettava huomioon myös yhteiskunnallinen ympäristö. Niin talouselämässä, poliittisessa järjestelmässä kuin intressijärjestöissäkin on vahvana kehitystendenssinä keskittyminen. Mitä seurauksia yhden hallitsemisjärjestelmän hajauttamisesta on tilanteessa, jossa muut järjestelmät pysyvät keskittyneinä tai entisestään keskittyvät? Voiko desentralisointi poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä saada aikaan päätösvalan hajautumista myös muissa hallitsemisjärjestelmissä? Vai edellyttääkö desentralisointi ja sille debyrokraatisoinnin nimissä asetettujen tavoitteiden toteutuminen myös muiden hallitsemisjärjestelmien hajauttamista? Tilanne voidaan tulkita myös siten, että muiden järjestelmien keskittymistendenssi edellyttää valtiokoneistoltakin tiettyä keskittyneisyyttä. Muutenkin yhteiskunnan muuttuminen entistä kompleksisemmaksi ja yhteiskunnan eri osatekijöiden keskinäisen riippuvuuden kasvaminen näyttävät vaativan keskitympää ja koordinoitumppaa ohjausta. Vaikka sentralisointi/desentralisointi-problematiikassa on paljolti »kuisuusongelman» makua, näyttää desentralisoinnin tarve byrokraatisoitumista koskevien tutkimusten perusteella ilmeiseltä. On siis kyettävä

löytämään keskitetyn ohjauksen muotoja, jotka eivät edellytä yksityiskohtaista sääntöohjausta vaan mahdollistavat itseohjautuvuuden lisääntymisen hallinnon perustasolla. Tarvitaan siis ohjausmuotoja, jotka mahdollistavat samanaikaisesti todellisen hallinnon ohjauksvallan keskittymisen suurelta osin poliittiselle päätöksenteolle, ja kansalaisten suorat vaikutusmahdollisuudet hallintoon sekä joustavamman toiminnan hallinnon suoritusasolla.

Desentralisoinnin ja yhteiskunnallisen ympäristön välisen suhteen yhteyksiä on hallintotieteessä pohdittu pitkään. Desentralisointiin vaikuttavissa tekijöissä ja yhteiskunnallisessa ympäristössä tapahtuu kaiken aikaa muutoksia. Laajamittaisesta desentralisoinnista ei ole kokemuksia, vaikka tehdyt kokeilut ja ratkaisut ovat antaneet tietoa erilaisten toteuttamistapojen onnistuneisuuden edellytyksistä. Silti ei ole syytä heittäytyä mihinkään desentralisointi-idealismiin, koska debyrokratisoinnin toteuttaminen on riippuvaista monista ehdoista ja keinot voivat sisältää ristiriitaisia vaikutuksia.

LÄHTEET

- Frederickson George: The lineage of new public administration. *Administration and society* 2/1976, s. 149–174.
- Habermas, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Vol. 1: *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main 1981.
- Tuomo Martikaisen haastattelu Helsingin Sanomissa 7.10.1984.
- Martikainen, Tuomo - Ristonen, Yrjö: *Lähidemokratia kunnallishallinnossa*. Helsinki 1984.
- Pekonen, Kyösti: *Politiikka byrokratisoitumassa, Suomen kunnat* 3/1984.
- Tarchys, Daniel: *Kampen mot krångel och onödig byråkrati*, teoksessa B. Ryden (red.): *Makt och vanmakt*. Stockholm 1983.
- Temmes, Markku: *Kansalaisten ja hallinnon välisten suhteiden kehittäminen*. Hallinto 2/1984.
- Valtee, Pasi: *Pari teesiä virastodemokratiasta*. *Hallinnon tutkimus* 2/1983, s. 194–201.
- Vartola, Juha: *Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista*. Tampereen yliopiston julkis-hallinnon julkaisusarja A 1/1977.