

## HYVINVOINNISTA YKSITYISTÄMISEEN? Maamme julkisen hallinnon »nykyisyyden historiaa»\*

*Pertti Ahonen*

Vielä kymmenen vuotta sitten maamme julkisen hallinnon näkyvimpänä muutossuuntana oli luopuminen muodollisen laillisuuden korostuksista ja siirtyminen hyvinvoinnin lisäämisen nimissä kohden yhä politisoituneempaa moderniin teknologiaan turvaavaa hallintoa (Heiskanen ja Sinkkonen 1974). Nytemmin sen julkisen toiminnan, jota lähinnä valtio ja kunnat harjoittavat, kehityksen painopisteiden on kuitenkin katsottu olevan jo aivan muualla. Julkisen sektorin kasvun ajat näyttävät olevan ohi, eivätkä vain koettujen taloudellisten välttämättömyyksiä vuoksi, vaan myös siksi, että yleinen yhteiskunnallinen arvoilmaapiiri ja ajattelutapa ovat nähtävästi muuttumassa.

Länneä ovat kantautuneet huhut äärimmäisistä muutoksista suhtautumisessa julkiseen toimintaan ja sen laajuuteen. Reaganin hallitus Yhdysvalloissa ja Thatcherin hallitus Iso-Britanniassa ovat tehneet poliittisista ohjelmistaan todellisuutta hämmästyneiden ja kauhistuneidenkin ulkomaisten tarkkailijoiden silmien edessä varsinkin sikäli kuin on ollut kysymys julkisen sektorin roolin muuttamisesta. Eräät pienemmät maat ovat seuraamassa perässä, pohjoismaista lähinnä Tanska.

Tältä osin voidaan kysyä, onko maassamme tällä hetkellä kehkeytyvässä oleva arvojen ja arvostusten muutos, siihen liittyvä keskustelu ja eräät muovautumassa olevat hallinnolliset järjestelyt vain hieman jälkijättöistä reagoitiamme kansainvälisiin kehityspaineisiin ja virikkeisiin. Onko ehkä kysymys vain ohimenevästä muodista, joka voi pahimmassa tapauksessa houkuttaa äärimmäisyyksiin ja lopulta aiheuttaa suuria pettymyksiä?

Tässä esityksessä ei tavoitella vastauksia tuollaisiin ikuisuuden kysymyksiin. Esityksessä pidättäydytään myös ottamasta millään tavoin kantaa ajatus- tapojen muutosten suotavuuteen – puhumattakaan, että tehtäisiin toimen-

\* Alustus seminaarissa 'Suomen julkinen hallinto vuonna 2000' 9.11.1984.

pidesuosituksia. Sen sijaan eritellään, eräänlaista »nykyisyyden historiaa» kirjoittaen, kuinka ajatustapojen ja toimintakäytäntöjen muutokset ovat tehneet mahdolliseksi uudentyyppisiä keskustelun ja julkisen toiminnan tavoitteellisen kehittämisen teemoja (metodologisia virikkeitä tarkastelulle ovat antaneet mm. Foucault 1971; Dreyfus ja Rabinow 1982; White 1978). Tässä tarkoituksessa tarkastellaan erilaisia julkisen toiminnan ja tälle toiminnalle perustaa luovien toimintajärjestelmien ja -mekanismien sopeuttamistapoja havaittujen uudentyyppisten haasteiden edessä.

Ensimmäisenä aihepiirinä on julkisen toiminnan yleisen laajuuden ja kohdentumisen sääntely. Toisena aihepiirinä tarkastellaan julkisen toiminnan julkisten ja muiden toteuttamistapojen kehittämistä. Kolmas aihealue on julkisen toiminnan järjestelmien ja rakenteiden sellainen kehittäminen, joka toteutuu toiminnan toteuttamistapoihin varsinaisesti puuttumatta.

## 1. JULKISEN TOIMINNAN LAAJUUDEN JA KOHDENTUMISEN AIHEPIIRI

Julkisen toiminnan yleistä laajuutta koskevien tieteellisempien ja käytännöllisempien pohdiskelujen hyväksyttynä taustaoppina maassamme on näihin aikoihin asti ollut ajatus siitä, ettei julkista toimintaa tule supistaa. Sen sijaan on kyllä alettu hyväksyä toimet julkisen sektorin kasvun rajoittamiseksi. Eräissä tapauksissa ja eräillä aloilla on jopa katsottu suotavaksi rajoittaa julkisen sektorin kasvu yleistä taloudellista kasvua hitaammaksi.

Mutta millaisia kulmakiviä on tällä hallitsevalla oppirakennelmalla? Ilmeisesti kulmakivenä ei niinkään ole talousteoreettinen ajatus julkisen toiminnan laajuuden ja lajien määräytymisestä yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden perusteella, siis joko lisäyksinä tai vähennyksinä sellaiseen määräytymiseen, joka toteutuu liiketaloudellisesti, yksittäisen talousyksikön näkökulmasta. Meillähän ei esimerkiksi kustannushyötytarkasteluilla ole ollut suurtakaan roolia julkisen toiminnan laajuutta harkittaessa.

Hallitsevan oppirakennelman juuria voidaan siksikin etsiä »käytännön yhteiskuntateorioiden» (käsitteestä ks. Heiskanen 1982) piiristä, tarkemmin sanoen poliittisista käytännön yhteiskuntateorioista. Uskolla poliittisen päätöksenteon kyvykkyyteen määrittää julkisen toiminnan ihanteellinen laajuus ja laatu on ollut suuri, kenties jopa ratkaiseva merkitys tähänastisessa meikäläisessä ajattelussa. Niinpä voidaan helposti ymmärtää, miksei meillä yleensä ole tullut kysymykseen väittää, että voisi olla olemassa poliittisen rationaliteetin, poliittisen järjen, ylittävä ja »objektiivisempi» taloudellinen rationaliteetti.

Mutta onko olemassa ajattelutapoja, joiden mukaan poliittinen päätöksenteko ei olekaan täydellistä? Huolimatta laajahkosta hallinnontutkimuksen panoksesta yhteiskuntamme valtamuodostumia, establismentteja, ei ole juurikaan tulkittu tältä kannalta. »Nykyisyyden historian» ja ajatustapojen muutoksen erittelyn kannalta on kiintoisaa, että poliittisen päätöksenteon on katsottu voivan olla epätäydellistä esimerkiksi seuraavilla tavoilla (Wolf 1979):

- Suuret osat julkista hallintoa ja yhteiskuntapolitiikkaa samoin kuin julkista taloutta ovat jakautuneet poliittisten ryhmien ja intressiryhmien reviereiksi (vrt. Ahonen 1983). Suuri merkitys on tosin myös sellaisilla koetuilla taloudellisilla ja poliittisilla välttämättömyyksillä, jotka kaikki konsensuaalisesti tunnustavat.
- Valtamuodostumat saattavat ulottua eduskunnasta aina valtion- ja kunnallishallintoon saakka.
- Päätöksentekijät eivät aina ole lainkaan halukkaita tekemään ratkaisuja: siis asettamaan tavoitteita tai ratkaisemaan, millä ja keneltä hankittavilla voimavaroilla tavoitteet toteutetaan – puhumattakaan, että voimavarojen kohdentaminen uudelleen olisi mahdollista vaikeuksista tai muuten kuin salaa tai silloin, kun sen vaikutukset kohdistuvat havaintokyvyltään heikoimpiin »maan hiljaisiin».
- Päätöksenteko kohdistuu usein siihen, mikä on sekä näkyvää että miellyttävää ja mistä palkitaan, vaikka usein »what is essential is invisible to the eye».

Julkisen toiminnan laajuuden uudelleen harkintaa ja julkisen toiminnan kohdentamista uudelleen ei maamme olosuhteissa siis kuitenkaan näytä koettavan tyystin mahdottomaksi, kuten useat toimintakäytäntöjenkin muutokset antavat ymmärtää. Ensimmäinen ja tärkeä viite tästä oli verorasituksen kasvun pysäyttäminen joitakin vuosia sitten, joskin rasituksen kasvun pidäkkeet ovat nyt nähtävästi heikenneet ja monen ikäväksi kokemia yllätyksiä saattaa olla odotettavissa, kuten paineita »hyväosaisten» verotuksen kiristämiseen. Myös julkisten menojen kasvun automatiikkaa on joiltakin osin rajoitettu, vaikkakaan ei ilman tyytymättömyyden ilmauksia varsinkin kuntasektorilta.

Merkittävän esimerkin uudelleen kohdentamisesta antaa VALTAVA-uudistus. Se antaa poliittisen opetuksen: melkoisen mittavakin uudelleen kohdentaminen on mahdollista, jos sen väistämättä tuomat haitat jakaantuvat jokseenkin satunnaisesti eri tahoille, jolloin yhtenäisen vastarinnan muodostumiselta puuttuu perusta.

Tässä yhteydessä on syytä viitata – mutta vain viitata – eräisiin hahmoteltuja pintailmiöitä syvemmillä kumpuaviin tendensseihin, joiden tarkkailijalle

saattaa jopa tarjoutua perusteltuja mahdollisuuksia pukeutua ennustajaeukon kaapuun. Riittää, kun esitetään vuoden 2000 varalle seuraavat kysymykset:

- Mitä merkitsee julkisen toiminnan laajenemisen tai supistamisen sekä näitä muutoksia perustavien ajatustapojen ja toimintakäytäntöjen tulevan kehityksen kannalta 1960- ja 1970-lukujen voimakkaan yhteiskunnan muutoksen taittuminen maamme muuttuessa urbaaniksi »tieto- ja palveluyhteiskunnaksi»?
- Kuinka lukea sellaisia ajan merkkejä kuin »uuden keskiluokan» vaateiden kiteytymistä julkisten palvelujen kysynnässä sekä työmarkkinoilla, myös julkisen sektorin työmarkkinoilla?
- Kuinka tulkita julkisen hallinnon tulevaisuutta ajatellen sellaisia muutoksia kuin poliittisen aktiivisuuden laskua varsinkin nuorimmissa ikäluokissa, kokoomuksen »työväenluokkaistumista», SDP:n jopa SKDL:oa suurempaa proletaarisuutta tai vihreiden keskiluokkaisten nousua?

## 2. JULKISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTTAMISTAPOJEN AIHEPIIRI

Se huomio, jonka keskustelussa ja käytännössä saavat osakseen julkisten tavoitteiden eri toteuttamistavat, tai vastaava huomion puute, voidaan nekin tulkita oireeksi julkista toimintaa määräävästä oppirakennelmasta. Ilmeisen paljon huomiota osakseen on vähintään viimeisten 20 vuoden ajan saanut julkisten tavoitteiden toteuttaminen kahdella tavalla:

- joko suoraan valtion toimesta (esim. korkeakoulut) tai
- valtion ohjauksessa ja valtion rahoituksen tuella lähinnä kuntasektoreiden tarjoamina täysin tai lähes ilmaisina peruspalveluina (varsinkin peruskoulu, terveydenhuolto, sosiaalipalvelut).

On vaikea välttyä ajatukselta, että monet muut tavat, joilla samoja julkisia tavoitteita voitaisiin tai olisi voitu ajaa, on tiedostetusti tai tiedostamattomasti tai niitä vanhentuneina tai sopimattomina pitäen syrjäytetty. Tällaisia tapoja ovat ainakin seuraavat (ks. esim. Ahonen 1983):

- Julkisia tavoitteita voidaan ajatella toteutettavan yksityistä toimintaa koskevalla oikeudellisella sääntelyllä.
- Julkisten tavoitteiden toteuttamiseen saatetaan pyrkiä alistamalla yksityisen toiminta säännöksiin julkisten standardien tai vastaavien alaisuuteen.
- Julkisten tavoitteiden toteuttamiseen voidaan pyrkiä esimerkiksi liiketoimintaa harjoittavien luonteeltaan välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvien yksiköiden avulla siten, että nämä yksiköt ovat vain osittain voimavaroiltaan riippuvaisia valtiosta tai kunnasta, mutta valtion tai kunnan kiteytetyn tavoiteohjauksen alaisia.

- Julkisten tavoitteiden toteuttamisen keinoksi voidaan nähdä myös yleisen (»könttä») valtionavun tai -tuen soveltaminen siten, ettei toiminnan yksityiskohtiin ulkoa käsin ohjaten ja valvoen puututa, mutta julkisten tavoitteiden määritely taso pyritään kuitenkin takaamaan (ks. Ahonen 1981a).
- Julkisten tavoitteiden saavuttamiseen voidaan tähdätä myös soveltamalla toimi- ja elinkeinolupiin – sekä kulutus- ja käyttölupiin – perustuvaa julkista ohjausta.
- Julkisten tavoitteiden saavuttamiseen voidaan pyrkiä julkisten hankintasopimusten käytöllä tehokkuuden kannustimina.
- Keinoksi julkisten tavoitteiden saavuttamiseen saatetaan lopulta katsoa myös verotuksellisten ratkaisujen soveltaminen esimerkiksi valikoitujen verovähennysoikeuksien kautta.

Vaikka useimmat mainituista seitsemästä keinosta ovat jo nykyisinkin ainakin jonkinlaisessa käytössä maassamme, analyysille riittää silti sijaa. Ensinnäkin, meillä ei esitetyn seitsemän kohdan luettelon sisältöä ole juuriakaan koettu vaihtoehtoisten keinojen valikoimaksi julkisten tavoitteiden toteuttamiseen joko julkiseen päätöksentekoon perustuvan ohjauksen tai ohjattavien itsesäätelyyn perustuvan ohjauksen kautta. Eräät keinovalikoiman osista ovat jopa »saastuneet» saatuaan »yksityistämisen» leiman. Tämä käsite onkin häilyvyudessaan leimaamiseen mitä soveltuvin väline (ks. Danmark, Privatiseringsutvalget 1983; Kristensen 1984; Salminen 1985).

Toiseksi, mainittujen seitsemän keinon soveltamisessa ei maassamme ole sallittu kovinkaan suurta joustavuutta. Esimerkiksi valtion hankintasopimusten tyyppivalikoima on pysynyt suppeana, vaikka esimerkiksi sopimuskumppaneita hyvinkin suureen kustannustehokkuuteen kannustavia vaihtoehtoja olisi olemassa (Ahonen 1981b). Tämä asiantila liittyy myös arvioinnin keinojen vähäiseen käyttöön ja arviointimenettelyjen ja -järjestelyjen kehittymättömyyteen; arviointikeinoja olisi kuitenkin käytettävissä, mutta niitä ei käytetä eikä kenties halutakaan käyttää (vrt. Ahonen 1984).

Arvioinnin kehittymättömyys rajoittaa myös monien muiden keinojen käyttöä; onhan ymmärrettävää, että mikäli tavoitteidenasettelu ontuu tai sitä ei ole, yksityiskohtainen normi- ja määrärahaohjaus sekä vastaavasti perinteen laillisuutta ja tilinpidon oikeellisuutta koskeva tarkastus korostuvat. Vaikka jonkin asian »puuttumisella» ja »siintymättömyydellä» ei sinänsä pitäisikään pyrkiä selittämään mitään, voidaan – kuitenkin ottamatta tässä asiaan kantaa – kysyä, eivätkö esimerkiksi vaikeudet siirtyä kohden yleisten valtioapujen järjestelmää kuntasektorilla osaksi johdukin arviointikyvyn ja -halun puutteista.

Kolmanneksi voidaan tarkastella huomion vähäistä kiinnittymistä lueteltu-

jen seitsemän keinon keskinäisten vaikutusten hallintaan. Nämä vaikutukset eivät nähtävästi useimmiten ole edes selvillä; mutta toisinaan niitä ei kenties haluta julkistaa. Ne varsin niukat selvitykset, joita on laadittu esimerkiksi valtion suorittamien tulonsiirtojen ja verotuksen ja verovähennysoikeuksien yhteisvaikutuksista, ovatkin antaneet yllättäviä ja merkittäviä tuloksia. Tällaisia selvityksiä ei kuitenkaan ole ryhdytty sisällyttämään valtion tulo- ja menoarvioesityksiin, vaikka tämän suuntaisia ehdotuksia onkin tehty (näistä ks. Ahonen 1980). Tosin sosiaaliturvan osittainen »verollepano» viittaa siihen, että ajattelutavan muutos tuntuu – jo? – tässäkin aihepiirissä.

Mikseivät vallitsevat ajattelutavat ja toimintakäytännöt sitten ole sallineet sellaista kehitystä, jonka tuloksena julkisten tavoitteiden toteuttamistapoja olisi käytettävissä laaja valikoima? Tähän kysymykseen vastaaminen on sinänsä helppoa: ei ole lisätty julkisen toiminnan ja sen ohjauksen joustavuutta siten, että keinojen arsenaalista voitaisiin mobilisoida haluttuja yhdistelmiä keinoja; ei ole taattu tai haluttu taata, että käytettyjä keinoja voitaisiin tarvittaessa vaihtaa toisiin; eikä ole kehitelty uusia keinoja. Ei kuitenkaan ole helppoa antaa vastausta siihen, mistä vallitsevan ajattelutapojen ja toimintakäytäntöjen ominaisuuksista keinovalikoiman kiteytymättömyys ja koordinoitumattomuus on aiheutunut. Tässä yhteydessä riittää, kun viitataan siihen, että päätösehdotusten poliittisen ja hallinnollisen toteutettavuuden – ja toteutumisen ja toteutumatta jäämisen – analyysi on sekä tutkimuksen että käytännön piirissä lapsenkengissään; edellyttäisihän tällainen analyysi yhtäältä tutkijoilta usein puuttuvaa käytännön valtasuhteiden ja niitä perustavien ajattelutapojen tuntemusta ja toisaalta käytännössä toimivilta heiltä usein uupuvaa kriittistä analyyttistä kykyä.

Esitetyt pikapiirrot julkisen hallintomme »nykyisyyden historiasta» oikeutavat tässä yhteydessä lopulta myös kysymään, missä määrin hallinnossamme esiintyvät eri ajattelutavat ovat keskenään ristiriitaisia ja missä määrin näin ei sittenkään ole kuin näennäisesti. Esimerkiksi julkisuuden, tavoitehakuisuuden ja perinpohjaisen vaikutusten arvioinnin vaatimuksilla, joita jokainen yliopistotutkija, hallinnon asiantuntija, poliitikko tai intressiryhmän edustaja toki rohkenee lausua julki, on epäilemättä kääntöpuolensa. Aivan samat tahot ovat nimittäin usein ilmeisen vakuuttuneita omasta vallastaan, vallassapysymisen ehtojen sanelemasta välttämättömyydestä salata tämä valta, jatkaa tällaisen vallan salaista käyttöä, säilyttää »kansakunnan kustannuksella» saavutetut omat edut ja kasata näitä etuja yhä lisää. Tässä mielessä ristiriita on ilmeinen.

Mutta tämän esityksen tarkoituksena ei ole moralisoida – ja voidaankin korostaa, ettei vallanhaltijoita ole välttämätöntä pitää oman valtansa lähteinä, vaan jostakin syvempää, heidän ulottumattomistaan, kumpuavan vallan tuotena. Tästä näkökulmasta ei enää ole niinkään paradoksaalista, että ne tahot,

jotka julkisesti valittelevat julkisen toiminnan tehottomuutta – ja ovat vilpittömästi tätä mieltä – ovat sittenkin käytännössä usein haluttomia tuota tehottomuutta poistamaan. Samasta näkökulmasta voidaan ymmärtää, että tällaisten mekanismien vuoksi paineet koetun mädännäisyyden juurimiseen pois saattavat kasvaa niin suuriksi, että politiikassa ja hallinnossa tapahtuu lopulta perusteellisia, yhteiskunnan yleisen arvoilmapiirin muuttumiseen pohjautuvia muutoksia.

### 3. AIHEALUEENA JULKISEN TOIMINNAN PERUSRAKENTEEN KEHITTÄMINEN SEN PERUSPERIAATTEISIIN PUUTTUMATTA

Julkisen toiminnan perusrakenteen kehittäminen sen periaatteisiin puuttumatta merkitsee vieläkin vähäisempää muutosta kuin silloin, kun huomio kohdistuu vaihtoehtoihin tapoihin toteuttaa julkisia tavoitteita ja näistä tavoista muodostuvaan keinovalikoimaan. Kummankin kehittämisen suunnan välineet ovat silti eräiltä osin samat. Esimerkkeinä päällekkäisyydestä voidaan mainita pyrkimykset siirtyä yleisiin valtionapuihin – mutta edellisessä tapauksessa osana laajempaa kehittämistä ja jälkimmäisessä suppeassa kehittämisessä vain erillisratkaisuin, ilman laajempaa suhteuttamista kokonaisyhteyksiin. Toiseksi esimerkiksi soveltuvat useimmat, alaltaan varsin rajoitetut julkisen liiketoiminnan kehittämispyrkimykset.

Tietoisesti yksinkertaistaen julkisen toiminnan kehittämistä sen perusrakenteen rajojen sisällä pysyvä koskevat teoreettisemmat ja käytännöllisemmät ajattelutavat voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- Kehittämisen keinoksi katsotaan asiakohtaisen, alueellisen ja asteellisen toimivallan sekä työn- ja vastuunjaon uudelleenjärjestely julkisen toiminnan organisaation sisällä.
- Kehittämisen keinona korostetaan tavoiteohjauksen ja vastaavan seurannan, arvioinnin ja valvonnan jäntevöittämistä purkaen tarpeettomaksi katsottua yksityiskohtaista normi- ja resurssiohjausta ja vastaavaa kontrollia.
- Kehittämiskeinona tähdennetään julkisen toiminnan »sisäisintä», »mikro-tasoisinta» tehostamista kannuste- ja sanktiointijärjestelmiä ja johtamismenettelyjä uusimalla, kehittämällä julkisen toiminnan teknologista pohjaa sekä uudistamalla julkisen toiminnan suhteita mm. sen asiakkaisiin ja hankkijoihin.

Kiintoisa »kokeilualue» julkisen toiminnan ja sitä koskevien ajatustapojen kehittämisen piirissä on ensinnäkin valtion keskusvirastojen sektori. Keväällä 1984 käynnistyneen hallinnon hajautuskomitean työssä keskusvirastojen asema on – jälleen kerran – vaakalaudalla. Kenties meidänkin maassamme

päädytään ranskalais- ja myös tanskalaisytyypiseen ministerihallintojärjestelmään, jossa ei ole lainkaan keskusvirastoja – lukuunottamatta sitä virastoa, joka vastaa maamme valtiontalouden tarkastusvirastoa. Keskeinen osa keskusvirastojen nykyisistä yhteiskuntapolitiikan suuntaa piirtävistä tehtävistä saattaisi tällöin siirtyä ministeriöille, kun taas suuri osa muista tehtävistä jakaantuisi esimerkiksi lääninhallituksille. Tässä tapauksessa erityisesti ministeriöiden harjoittama tavoiteohjaus, seuranta ja valvonta jäməköityisivät.

Toinen ja edellisen sektorin kanssa osin päällekkäinen »sosiaalisen kokeilun» kenttä on valtion liiketoiminnan kehittäminen (ks. Rekola 1985). Kehittämislinjana on liikelaitosten tapauksessa tavoiteohjauksen ja vastaavan seurannan ja arvioinnin sekä valvonnan jäntevöittäminen samalla purkaen detalji-ohjausta ja -kontrollia budjetin laadinnassa ja soveltamisessa, hankinnoissa, rakentamisessa sekä henkilöstön rekrytoinnissa ja käytössä. Tavoiteohjaus pohjautuisi monessa tapauksessa erityisen liikelaitoksiin sijoitetun pääoman määrittelyyn ja tuottotavoitteiden asettamiseen tälle pääomalle. Liiketaloudellisesti kannattamattomien yhteiskunnallisten tehtävien toteuttaminen turvattaisiin tarvittaessa erityisillä budjetissa osoitetuilla korvauksilla.

Liikelaitosten kehittämisen linja lupaa muuttaa myös toimi- ja päätösvalan sekä vastuun jakoja julkisessa toiminnassa: kysymykseen saattaisi tulla tavoitteidenasettelun uskominen osaksi liikelaitosten omille johtokunnille, joihin kuuluisi kenties myös laitosten ulkoista edustusta. Laitosten aikaansaannoksia puolestaan voitaisiin arvioida esimerkiksi valtioneuvostossa. Kehittäminen ulottuisi myös yksittäisten toimipisteiden tasolle; tulosvastuu ja siihen liittyvät palkitsemis- ja sanktiointimenettelyt korostuisivat.

Pyrkimyksistä tehostaa julkista toimintaa on ollut kysymys myös Valtion polttoainokeskuksen muodostamisessa liikelaitoksesta valtionyhtiöksi vuoden 1984 alussa; Postipankin kehittämisessä lähemmäs liikepankin luonteista laitosta ja pyrkimyksissä jopa muodostaa siitä valtionyhtiö; Valtion viljavaraston johtoelinten järjeistämisyrykimyksissä; sekä valtionyhtiöiden ohjauksen ja valvonnan rationalisoinneissa. Valtionyhtiöiden ohjauksen ja valvonnan kehittämisessä kuvastuvat tällaisen kehittämisen yleiset päämäärät: järjestää uudelleen toimi- ja päätösvaltaa, jäntevöittää tavoiteohjausta ja vastaavaa seurantaa, arviointia ja valtontaa sekä poistaa tarpeettomaksi käyvää yksityiskohtaista ohjausta ja kontrollia (vrt. Heiskanen 1983). Ministeriöiden edustus rajoittuukin nykyisin kriisiyhtiöitä lukuunottamatta vain valtionyhtiöiden hallintoneuvostoihin eikä enää ulotu johtokuntiin; yhtiöiltä vaaditaan nykyisin – ainakin periaatteessa – liiketaloudellisesti kriittisenkin tarkastelun kestävää kannattavuutta ja omarahoitteisuutta; ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminta toteutuu valtionyhtiöissä monenkertaisin voimavaroin vielä viime vuosikymmenen loppuun verrattuna.



Julkisen toiminnan perusrakenteen kehittäminen peruseriaatteisiin puuttumatta ei kuitenkaan ole niin neutraalia kuin pintapuolisessa tarkastelussa saattaisi näyttää. Niinpä esimerkiksi johtamisen, tulostuon ja liiketoiminnallistamisen korostukset merkitsevät samalla huomion kiinnittymistä yksittäisiin, suorittaviin yksilöihin; yksilöitä koskevan tarkkailun, arvioinnin, palkitsemisen ja sanktioinnin tiivistymistä; sekä »kvantifioivan järjen», taloudellisen rationaliteetin, merkityksen kasvua.

Juuri tässä kalvinismiperäisen »protestanttisen etiikan» ihmiskäsitys evankelis-luterilaistuneessa versiossaan on tunkemassa esiin niiden fossiilisten kerrostumien alta, joita vielä äskettäin muodostivat »renessanssihumanistista» ihmiskäsitystä tähdentäneet »hyvinvoinnin», »tarpeitten tyydytyksen», »palvelutason», »demokratian» ja »tasa-arvon» iskulauseet julkisen hallinnon ajatus-tavoissa ja toimintakäytännöissä. Toisaalta koska jo legalismi edusti protestanttisen etiikan erästä versiota, kysymys on vain paluusta entiseen – mutta sittenkin muuttuneeseen entiseen. (Vrt. Foucault 1976; Foucault 1984.)

#### 4. PÄÄTELMIÄ

Tämän esityksen tarkoituksena ei ole ollut tehdä suosituksia eikä edes varsinaisesti arvioida nykytilaa, vaan sen sijaan kirjoittaa julkisen hallinnon »nykyy-syyden historiaa»: jäsentää sitä tiedon ja ymmärryksen – tai niiden koetun puutteen – kenttää, jolla julkinen toiminta on maassamme viime aikoina vastannut – tai voi joutua vastaamaan – yhä uusiin sitä koskeviin haasteisiin. Tällaisenaan esitys on toivottavasti piirtänyt kuvaa eräistä aihepiirinsä ajan-kohtaisista ideologisistakin kehityslinjoista ja -trendeistä. Nämä trendit ovat luonnollisesti vain ehdollisia; ne vallitsevat siis vain niin pitkään kuin vastatendenssien aallot eivät niitä laannuta.

Toteutettu tarkastelu on tuonut esiin myös sen, ettei varsinaisella hallinnon tutkimuksella ole – ainakaan vielä – ollut keskeistä merkitystä eriteltä aihepiiria koskevien katsomusten lähteenä. Sen sijaan hallintokäytännöllä on tässä suhteessa ollut päärooli. Tulevaisuus osoittaa, missä määrin hallinnon tutkimus muodostuu pelkällä olemassaolollaan käytäntöä legitimoivaksi tahoksi ja missä määrin tutkimuksesta tulee reformigeneraattori – tai kriittinen »delegitimaattori».

Tämän esityksen kenties tärkein vihje on se vihje, minkä kriittinen politiikan tai hallinnon tutkija tai tuntija pystyy lukemaan rivien välistä: aihepiirin tarkempi tarkastelu – ja sen käytännön hallinta – vaatii valta-analyysia ja tätäkin perustavampaa tulkintakykyä, joka kattaa aihepiiriä jäsentävät merkitykset ja niiden muodostumisen sekä vastaavat ajatusmuodot, ajatustavat ja

ideologiat. Tähän liittyy myös tarve ymmärtää julkisen toiminnan legitimaation, siis sen uskottavuuden ja oikeuttamistapojen, muutoksia. Esimerkiksi tällä hetkellä korostuvat »tehokkuus» ja »tavoitetietoisuus» ovatkin voimakkaita julkisen toiminnan legitimaattoreita, kenties eivät lainkaan perinteistä »laillisuutta» tai »kansanvaltaisuutta» heikompia.

Olemme tällä hetkellä eräässä maamme poliittisen historian ja hallinnonhistorian taitekohtia, epäjatkuvuuskohdassa, joka saattaa tarjota hyvinkin hedelmällisiä mahdollisuuksia tutkimukselle. Ennen tällaista taitekohtaa sekä sen jälkeen elämme ikään kuin itsestänselvyyksien, varmojen tosiasioiden maailmassa; mutta juuri taitekohdassa saattaa olla mahdollista nähdä politiikan ja hallinnon salatusta merkityksestä kenties niin paljon kuin koskaan – käsillä olevassa taitekohdassa kenties enemmän kuin enää kertaakaan ennen vuotta 2000. Eilen meille oli itsestään selvää, että hädässämme huusimme julkista toimintaa apuun. Huomenna olemme kenties – jälleen kerranko? – kritiikittömän vakuuttuneita siitä, että ihmisen tulee luottaa vain omiin voimiinsa. Mutta entä tänään, juuri tässä ja nyt – ja entä ylihuomenna?

## LÄHTEET

- Ahonen, Pertti: Eduskunta, informaatio, hallinto, Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto, Helsinki 1980.
- Ahonen, Pertti: Valtionosuudet ja -avustukset: Taloudellisia periaatteita sekä Suomen ja Yhdysvaltain olosuhteiden vertailua. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 9 (1981): 2–3, 126–150. (a)
- Ahonen, Pertti: Valtion hankintasopimusten valvonnan periaatteet Yhdysvaltain liittovaltion hallinnossa, erityisesti valtiontalouden tarkastuksen kannalta, Moniste, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 1981. (b)
- Ahonen, Pertti: Julkista hallintoa tutkivien tieteiden ja julkisen hallinnon käytännön viimeaikaisia kehityspiirteitä Yhdysvalloissa, teoksessa Jarmo E.J. Laine (toim.): Hallinto ja kansalaiset 1980-luvulla, Suomen Akatemian julkaisuja 1/1982, Helsinki.
- Ahonen, Pertti: Public Policy Evaluation as Discourse, The Finnish Political Science Association, Helsinki 1983.
- Ahonen, Pertti: Hallinnon arvioinnin lähestymistavoista, Käsikirjoitus, Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto, Helsinki 1984.
- Danmark, Rapport afgivet av Privatiseringsutvalget, Administrationsdepartementet, København 1983.
- Dreyfus, Hubert L. ja Rabinow, Paul: Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics, Harvester Press, Brighton 1982.
- Foucault, Michel: Nietzsche, généalogie, l'histoire, teoksessa Foucault (toim.): Hommage à Jean Hippolyte, P.U.F., Paris 1971.
- Foucault, Michel: Volonté de savoir, I, Introduction, Gallimard, Paris 1976.
- Foucault, Michel: Nautintojen käyttö ja minä-tekniikat. Tiede ja edistys 9 (1984):4, 248–261.

- Heiskanen, Ilkka: Yhteiskuntatieteet, käytännön yhteiskuntateoriat ja maamme älyllinen ilmasto, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos, Tutkimuksia, Sarja A, N 59/1982.
- Heiskanen, Ilkka: Valtionyhtiöitten politiikasta ja hallinnosta, tutkimuksessa Heiskanen, Ilkka ja Ahonen, Pertti: Kaksi hallintotapausta valtion liiketoiminnan ohjauksesta ja organisoinnista, Moniste, Valtion koulutuskeskus, Helsinki 1983.
- Heiskanen, Ilkka ja Sirkka Sinkkonen: From legalism to information technology and politicization: The development of public administration in Finland, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen julkaisuja, N 31/1074.
- Kristensen, Ole P.: Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog? Nordisk administrativt tidskrift 65 (1984):2, 96–117.
- Rekola, Esko: Uusi organisaatiomuoto valtion liikelaitoksille. Hallinnon tutkimus 4 (1985):1, 89–93.
- Salminen, Ari: Yksityistämisen haasteet. Hallinnon tutkimus 4 (1985):1, 95–100.
- White, Hayden: The historical text as a literary artifact, teoksessa Robert H. Canary ja Henry Kozicki (toim.): The writing of history: Literary form and historical understanding, The University of Wisconsin Press, Madison 1978 (1974).
- Wolf, Charles R. Jr.: A theory of nonmarket failure. The Journal of Law and Economics 22 (1979):April, 107–139.