

MODERNI BYROKRATIA JA SEN OHJAUksen UUDET ONGELMAT

Juha Vartola

Tarkastelen alustuksessani aluksi julkista hallintoa *byrokratiana*, joka monelta osin yhä on samanlainen, jollaiseksi se asteittain muodostui vuosisadan alussa ja jolloin se pitkälle oli ensisijaisesti yhteiskunnan hallitsemisen väline, sekä toisaalta *modernina byrokratiana*, jonka virallisten tavoitekuvausten mukaan tulisi olla enemminkin julkinen, enemmän palveluja tuottava, palveluhenkinen, kansalaisläheinen ja kansalaisten tarpeita nopeasti ja tehokkaasti tyydyttävä. Toiseksi esitän lyhyesti ja väitemuodossa joukon kriittisiä näkökohtia tämän modernin byrokratian ohjauksen uusista ongelmista.

1. PIIRTEITÄ MODERNISTA BYROKRATIASTA

Hallitusjärjestelmä ja sen tarvitsema hallitsemisen väline, byrokratia, ovat historiallisesti aina sidoksissa aineelliset edellytyksensä tuottavaan taloudelliseen järjestelmään, vaikka sidonnaisuuden asteet ja muodot vaihtelevatkin. Meidän aikamme byrokratia on samalla sekä varsin pitkälle omalakinen ja yhteiskunnasta riippumaton kompleksi, että monin eri sitein yhteiskunnan taloudelliseen ja poliittiseen järjestelmään kiinnittynyt kokonaisuus. Valtion tehtävien ja virkamieskunnan kasvaessa hallintotehtävien hoitaminen monimutkaistui. Kapitalismille ominainen tavoiterationaalisuus, joka on myös byrokratian keskeinen luonteenpiirre, vaati koulutuksen ja teknisen pätevyyden lisäämistä. Byrokratian kasvaessa sillä hallussa olevan yhteiskunnallisesti ja poliittisesti relevantin teknisen tiedon suhteellinen merkitys ja samalla monimutkaisuus lisääntyivät. Byrokratiasta kehittyi voimatekijä, jota ilman yhteiskunnan hallitseminen oli mahdotonta. Erityisesti 1960-luvulta lähtien byrokratian voimaa lisäsi yhteiskunnalliseen legitimaatiotarpeeseen perustuva etujärjestöjen kooptointi osaksi yhteiskunnan hallitusjärjestelmää.

Byrokratian hallitsemisen ongelma pakotti osaltaan sallimaan yhteiskunnallisten vastakohtaisuuksien siirtämisen byrokratian sisään. Poliittisten puolueiden ja niitä tukevien intressijärjestelmien työntyminen julkiseen hallintoon merkitsi pyrkimystä kontrolloida byrokratiaa. Samalla se kytki byrokratian historiallisesti ajatellen täysin uudentyyppisiin sitein yhteiskunnan poliittiseen koneistoon ja sen kautta yhteiskunnan eri intressejä edustaviin valtakeskukseen. Tämän kehitysprosessin tuloksena byrokratian muuttaminen ei ole lainkaan perusuonteeltaan tekninen, vaan välittömästi poliittinen ja itse hallitsemisjärjestelmää ja sen sisäisiä valtakamppailuja ilmentävä ongelma.

Modernia byrokratiaa hahmottava toinen ongelmakokonaisuus koostuu sen uudentyyppisistä suhteista yhteiskuntaan. Näiden suhteiden ongelmassa on pitkälle kysymys niistä keinovalikoimista, joita valtiolla ja sen byrokratialla on ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Reagoidessaan yhteiskunnalliseen muutoksen ja erityisesti markkinamekanismin häiriöihin, valtio joutuu poliittisen prosessin tuloksena ottamaan uusia tehtäviä. Byrokratian ongelmana on kuitenkin se, että sekä byrokratian voimakas legalistisuus että pyrkimys pitää tehtävien hoito poliittisessa hallinnassa merkitsevät yhdessä sitä, että tehtävien hoito organisoidaan byrokratian omien rakenneperiaatteiden mukaisesti. Siksi yhteiskunnallinen kehitys valtion ottaessa uusia tehtäviä ja puuttuessa jatkuvasti uusiin yhteiskunnallisiin suhteisiin on merkinnyt yhteiskunnan suhteellista byrokraatisoitumista, byrokraattisen organisaatiomuodon ja hallintotavan yleistymistä. Byrokratian toimintalakien vaatiman hallintotavan ja sen perässä seuraavien poliittisten päätöksentekokriteerien työntyminen perinteisesti suhteellisen itsenäisiin taloudellisiin ja toisaalta sosiokulttuurisiin suhteisiin johtavat koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimaatioperustan heikkenemiseen. Legitimaatioperustan heikkenemistä vahvistaa sellaisten tilanteiden lisääntyminen, jossa hallitsemisjärjestelmä ei kykene tyydyttävästi ratkaisemaan markkinaperustaisen talousjärjestelmän toimintahäiriöitä, ennen muuta työttömyyttä. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän ylätasojen etsiessä »yhteiskuntasopimusta» ja muita legitimaation takaavia järjestelyjä lisääntyy kansalaisten tyytymättömyys. Kansalaistottelemattomuudesta esiintyy merkkejä. Byrokratia on kasvavan kritiikin kohteena. Kaikki poliittiset puolueet ilmoittavat vastustavansa byrokratiaa. Mitään merkittäviä hallinnollisia uudistuksia ei kyetä saamaan aikaan »poliittisen tahdon» puuttuessa. Samanaikaisesti itse hallintokoneisto joutuu pakottautumaan etsimään kritiikkiä lievittäviä uusia positiivisia hallinnon ja kansalaisen välisen suhteen ratkaisuja ja ryhtyy puhumaan asiakaspalvelusta, kansalaisläheisemmästä hallinnosta jne. Niin hyödyllisiä kuin nämä hankkeet saattavat ollakin, on kuitenkin tarpeen muistaa, että eräässä mielessä niissä on kyse vain kosmeettisista keinoista. Olosuhteissa, joissa päätösvalta on pitkälle keskittynyt hallitsevien, byokra-

tisoituneiden poliittisten puolueiden, byrokratisoituneiden työmarkkinajärjestöjen ja politisoituneen byrokratian johtajien käsiin selvässä päätöksenteon ylikuormittumisen tilanteessa, jota ei kyetä purkamaan todelliseen demokratisoimiseen ja desentralisoimiseen tähtäävin keinoin, asiakaspalvelun parantaminen ja hallintoimagon kaunistaminen edustavat sangen marginaalisia reformeja — eivät mitään todellisia uudistuksia. Joka tapauksessa byrokratian uudelle luonteelle on tyypillistä legitimaation heikkenemisen tilanteessa tapahtuva legitimointikeinojen etsintä.

Byrokratia on perusuonteeltaan instrumentti saavuttaa ja/tai ylläpitää joitain asiainaloja. Se ei kuitenkaan voi itse valita toimintansa tavoitteita ja keinoja — vaikkakin, kuten myöhemmin esitän, sen ylätasolla sillä on tähän yhä suuremmat mahdollisuudet. Perinteisesti sillä on ollut käytettävissään suhteellisen niukka keinovalikoima. Tyypillisimpiä keinoja ovat olleet estäminen ja rajoittaminen sanktioiden uhalla. Juuri nämä ovat peräisin valtion alkuperäisten tehtävien hoidosta. Palvelufunktioiden lisääntyttyä sen keinoksi on yhä enemmän tullut sellaisten palveluiden tuottaminen, jotka edellyttävät asiakkaiden omaa hakeutumista saamaan niitä. Perinteisesti hallinnon ja kansalaisten välinen kontaktiverkosto on muotoutunut yhtäältä kaikkia koskevasta rajoittamisesta ja estämisestä, toisaalta kansalaisten hallintoresurseja ajatellen suhteellisen sattumanvaraisesti muodostuneista kontakteista eri hallinnonalojen paikallisyksiköiden ja niiden asiakkaiden välillä. Julkisten kollektiivipalveluiden määrän lisääntyttyä kontaktimuodot ovat laajentuneet ja kontaktien määrä on lisääntynyt. Olennaista kuitenkin on se, että kyse on yhä valtaosalta ylhäältä alas ojennetuista palveluista, jotka suuressa määrin joko vain paikkaavat ongelmia tai sitten antavat sinänsä välttämätöntä perusturvallisuutta ja perushyvinvointia hallinnonalojen kapeiden toimintasektorien puitteissa. Byrokratialla ei kuitenkaan ole keinoja itse käynnistää prosesseja tai liikkeitä ongelmien poistamiseksi tai uusien palvelutarpeiden tyydyttämiseksi. Se operoi sille annettujen keinojen puitteissa keskiarvoja hyväksikäyttäen. Toimintakaavoihin sopimattomissa tilanteissa ja muutosten edessä se kuitenkin osoittautuu voimattomaksi, koska siltä puuttuvat keinot muuttaa tavoitteita ja koska se instrumenttina on kyvytön itse korjaamaan omia rakenteitaan ja toimintaperiaatteitaan. Byrokratia ei voi saavuttaa enempää kuin mitä sen rakenteet, sille asetetut toimintasäännöt ja resurssit sallivat sen saavuttaa. Hallinnon responsiivisuusvaatimuksia ajatellen sanottu merkitsee rationaliteetin epäadekvaattisuuden näkyvyyden kasvua. Sitä mukaa kuin kansalaisten tietoisuus yhteiskunnasta ja hallinnosta lisääntyy, hallinto osoittautuu yhä selvemmin epäresponsiiviseksi, epäadekvaatisti reagoivaksi ja epärationaaliseksi.

Kun hallinnolta suorittavan toiminnan tasolla puuttuu päätösvalta, kun

responsiivisuusmahdollisuudet ovat vähäiset ja kun keinovalikoima on riittämätön, muokkautuu byrokratian toimintakäytäntö, praksis, lyhytperspektiiviseksi pragmatismiksi, joka välittää asioista ja kiinnittää niihin huomiota vain sikäli kuin ne mahtuvat käytettävissä olevan keinovalikoiman sallimaan toiminta-alueeseen. Ihmisten ongelmat kelpaavat ongelmiksi vain, jos ne ovat muodoltaan ja tyypiltään byrokratian toimintaohjeiden mukaiset, so. jos ne virallisesti on hyväksytty ongelmiksi. Paikallistasoilta puuttuvan toimivallan lisäksi byrokraattiset rakenteet johtavat virkamiehet orientoitumaan tietyllä tavalla. Tällaisia ovat taipumus viipaloida ihmiset ja heidän ongelmansa toimivaltarajojen mukaisesti, taipumus epäluottamukseen (kaikki on kirjallisesti todistettava ja asia oikeaksi osoitettava) sekä keinovalikoiman rajallisuudesta ainakin osittain seuraava taipumus hillitä, estää ja rajoittaa tilanteissa, joihin ei ongelmaa ratkaisevia keinoja ole käytettävissä. Yksilötasolla tästä seuraa — niin uskon organisaatiotutkimuksen kyenneen asian osoittamaan — frustroitumista ja siten välinpitämättömyyttä ja »leipääntyneisyyttä» suhtautumisessa ihmisiin ja heidän ongelmiinsa.

Julkinen hallinto on kaikissa taloudellisesti kehittyneissä maissa sangen suuri, monimutkainen ja toiminnallisesti eriytynyt kompleksi. On aivan ilmeistä, että se kansalaisyiin ja usein virkamiehiin ja tutkijoihin sisäistynyt ajattelumalli, jonka mukaan »toimeenpanokoneistoa» ohjaavat suvereenisti poliittiset päätöksentekijät periaatteessa vapaan tahtonsa mukaisesti, on modernia julkista hallintoa ajaltellen monella tavoin harhaanjohtava. Minkä tahansa yksittäisen hallinnonalan toiminnan tiedollinen hallinta on tavattoman suuri tehtävä. Käytännössä hallinnonalojen johdossa toimivat poliitikot, ministerit, ovat hallinnonalan virkamiesten antaman informaation varassa. On tietenkin selvää, että kaikki tämän tietävät. Kannattaa ehkä kuitenkin samalla vetää tilanteesta hieman voimakkaampia johtopäätöksiä. Modemissa yhteiskunnassa on tilanne yhä suuremmassa määrin se, että *byrokratia ohjaa itse itseään*. Hallinnon ylimmät tasot ovat avoimesti poliittisia. Puolueilla on omat virkamiehensä, jotka toimivat samalla puolueensa valmisteluelimissä asiantuntijoina. Siellä he muotoilevat puolueensa linjat ja kannanotot yleisiin ja yksittäisiin kysymyksiin. Näin he asiallisesti usein käyvät kirjoittamassa itse itselleen toimintaohjeet. Tämäkään ei ole mitään uutta. Ongelmalliseksi tilanne osoittautuu vasta, kun se liitetään laajempaan yhteyteen.

Vaikka moderni byrokratia on monin laadullisesti uudentyyppisin sitein yhteiskuntaan kiinnittynyt kokonaisuus, se on samalla myös pitkälle omalaki- nen ja yhteiskunnasta riippumaton. Puolueiden ja intressijärjestelmien työntyminen hallintoon siirtää yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet ja potentiaaliset konfliktit sen sisälle. Kun valtionhallinnossa määritelmällisesti on kysymys yhteiskunnan koossapitämisestä ja sen jatkuvuuden turvaamisesta, merkitsee

tämä byrokratisoitumisen edetessä periaatteessa yhteiskunnan suhteellista konservatisoitumista ja stabilisoitumista ja siten muutosten aikaansaamisen vaikeutumista. Tätä julkisen hallinnon ja yhteiskunnan valtakeskusten suhteiden luonteen konservatisoivaa vaikutusta vahvistaa byrokraattinen itseintressi, virkamieskunnan pyrkimys pysyttää saavutetut edut, puolustaa saavutettuja etuja ja ne turvaavia rakenteita. Edelleen sitä vahvistaa politisoitumista seurannut tilanne, jossa muutosten aikaansaamisen esteenä on puolueiden pelko valta- ja vaikuttamisasemien menettämisestä erityisesti toimivaltarajojen muuttamisyntyksissä. (Suomessa on tämä näkynyt kirkkaana yrityksissä saada maahan ympäristöministeriö.) Koska byrokratialle on edullista ylläpitää olemassaolevia olosuhteita ja lisätä omaa merkitystään ja vaikutustaan niin yhteiskunnallisella, organisatorisella kuin yksilölliselläkin tasolla, voidaan väittää, että byrokratian kehitys on nykyisin yhä suuremmissa määrin siitä itsestään riippuvaa. Puolueiden tai niissä esiintyvien oppositiomielipiteen kantajien on tavattoman vaikeaa vaikuttaa byrokratian kehitykseen, koska ne ovat byrokratialta saamansa informaation varassa. Vielä vaikeampaa on vaikuttaminen kaikille sellaisille yhteiskunnan kansalaisryhmittymille ja organisaatioille, jotka eivät ole poliittisen hallitsemisjärjestelmän sisäpiirissä. Kärjistäen voidaan siis sanoa, että hallinnon uudistumattomuuden syyt eivät löydy niinkään puuttuvasta poliittisesta tahdosta, vaan useinkin puuttuvasta byrokraattisesta tahdosta.

2. JULKISEN HALLINNON OHJAUKSEN UUDET ONGELMAT

Suomen julkisen hallinnon, erityisesti valtion keskushallinnon ja sitä kautta myös muiden hallinnon tasojen, on usein sanottu olevan eräänlaisessa lukkiutumisen tilassa. Olen edellä koettanut luonnostella tärkeimpiä tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä. Keskittyessäni nyt esitykseni lopuksi luonnostelemaan modernin byrokratian ohjauksen uusia ongelmia, nojaudun pääasissa jo esittämiini näkökohtiin.

(1) Yleisin ja selvimmin näkyvä ohjauksen ongelma on *yleinen ohjauksen vaikeutuminen*. 1970-luvulla maahamme kehittyi varsin voimakas poliittis-hallinnollinen valtarakenne, joka pitkälle on ollut itse itseään täydentävä ja samalla ulkopuolisille suljettu — selvimmin tämä dokumentoitiin Detaprojektissa. Hallinnon positiivinen kehittyminen ja ohjaus olivat tiukasti tämän poliittis-hallinnollisen »establishmentin» käsissä. Laajojen yhteiskunnallisten reformien toteuttamisen yhteydessä 1960- ja 1970-lukujen taitteessa hallinnollinen valta pidettiin tiukasti valtion keskushallinnossa, mikä poliittisesti oli ymmärrettävää, mutta hallinnollisesti — ainakin näin jälkikäteen

ajatellen – vähemmän suotavaa. 1970-luvulla laadittiin useita hallinnon uudistamismietintöjä ja suunniteltiin kehittämishankkeita. Kun yhteiskunnalliset reformit mahdollistanut taloudellinen kasvu pysähtyi, vietiin edellytykset myös hallinnon uudistumiselta. Paikallishallintokomitean ehdotukset ovat toteutumatta. Väliportaan hallinnon osalta laaditaan lähes joka vuosi jonkinlainen uusi suunnitelma, joka sitten kerta toisensa jälkeen jää toteutumatta poliittisten erimielisyyksien vuoksi. Valtion keskushallintokomitean laajoista ehdotuksista ei ole toteutettu oikeastaan mitään. Hallinto on todellakin pysähtyneessä tilassa. Väittäisin, että pysähtyneisyyttä ei voida selittää kokonaan uudistusten kustannuksilla. Varsin olennainen uudistumattomuuden syy on siinä, että kaikkinaiset toimivaltarajojen muuttamisyritykset kilpistyvät hallinnon politisoituneisuuteen – saavutettuja reviierejä ei haluta luovuttaa.

(2) Ohjauksen yleisen vaikeutumisen lisäksi nykyistä tilannetta kuvaa se, että poliittis-hallinnollisen *valtarakennelman ulkopuolella olevien mahdollisuudet vaikuttaa hallinnon ohjaukseen ovat vaikeutuneet*. Suuret työmarkkinajärjestöt, maataloustuottajat, teollisuuden ja kaupan pääjärjestöt sekä avainpoliitikot yhdessä hallinnonalojen ylimmän johdon kanssa pitävät hallinnon yhteiskunnallisesti merkityksellisimmät alueet varsin vahvasti hallinnassaan. Muutosten aikaansaaminen, hallinnon ohjaus uusien ongelmien ratkaisemiseen ja tarpeiden tyydyttämiseen ei onnistu vaikuttamalla hallinnon alatasoihin. Kun se ei näytä toimivan myöskään ylhäältä käsin, tuloksena on kasvava tyytymättömyys, kansalaisliikehdintä, vaihtoehtoliikkeet sekä kansalaistottemattomuus. Vaikka näitä ilmiöitä voidaan hyvällä syyllä pitää yleisesti ottaen myönteisinä, kansalaisten tietoisuuden lisääntymisen ja aktiivisuuden merkkeinä, ne samalla ovat selvä oire hallinnon kyvyttömyydestä uusiutua normaalein keinoin. Hallinto siis on – kuten esityksessäni aiemmin totesin – epäresponsiivinen suhteellisesti lisääntyvässä määrin. Pitäisin hyvin tärkeänä tutkimuskohteena sitä, miten suuri osa tästä epäresponsiivisuudesta selittyy virkamiesten siteistä hallinnon ulkopuolisiin tahoihin ja näistä hallintoon suuntautuvasta epävirallisesta, kulissientakaisesta ohjauksesta. Ongelma lienee ajankohtainen erityisesti kunnallishallinnon tasolla ja näyttäytyy kaavoitus-, rakentamis- ja ympäristönsuojelukysymyksissä.

(3) Edellisiin ongelmiin liittyy oleellisesti kolmas modernin julkisen hallinnon ohjauksen ongelma, jossa on kyseessä hallinnon sisäisten suhteiden muuttuminen. Kuten tunnettua on, maamme julkisen hallinnon perusrakenne on pysynyt lähes muuttumattomana koko itsenäisyyden ajan. Kun valtion tehtävät ovat voimakkaasti kasvaneet, virkamieskunnan määrä on moninkertaistunut ja kun hallinto yhä suuremmassa määrin on tavalla tai toisella mukana lähes kaikissa yhteiskunnallisissa suhteissa, on melko selvää, että hallinto

ei käytännössä enään aina toimi virallisen rakenteensa mukaisesti. Ajateltaessa vaikkapa kuntia tai väliportaan hallinnosta lääninhallituksia, *on tapahtunut voimakasta ohjauksen monisuuntaistumista*. Erityislainsäädännön avulla tiukasti sidotut kunnat ovat käytännössä monien valtion hallinnonalojen ohjauksessa. Esimerkiksi terveydenhuollossa ohjausta tulee sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta, valtiovarainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä jne. Tapahtuu ristikkäisohjausta, monitavoitteista ohjausta, poliittista ohjausta, asiantuntijaohjausta jne. Olennaista tilanteessa on se, että on tavattoman vaikeaa tietää, millaiset ohjausintressit eri päätöksentekotilanteissa pääsevät hallitseviksi ja miksi. Ratkaisuihin vaikuttavat lukuisat neuvottelukunnat, toimikunnat, työryhmät ja epäviralliset kontaktit, joiden päätöksenteko ei aina ole riittävästi julkisessa kontrollissa ja joissa ratkaisujen perusteet eivät siten ole jäljitettävissä. Olennaista siis on jälleen kysymys siitä, missä määrin ohjaus todella toteuttaa parlamentaarisen demokratian periaatteita, missä määrin se niistä poikkeaa joidenkin muiden intressien hyväksi.

Julkinen hallinto on tämän päivän Suomessa kaikkiaan koneisto, johon vaikuttaminen on liian vaikeaa. Olen edellä esitellyt joitakin esimerkkejä tilanteesta. Ei olisi vaikeaa luetella suurehkoa joukkoa muita esimerkkejä. Riittäisi kun aloittaisi kansalaisten mahdollisuuksista saada aloitteensa läpi kuntien byrokratiassa — sehän kyllä on usein mahdollista, jos on kyse liikennemerkin saamisesta sinne, mistä se puuttuu, mutta lähes mahdotonta, jos kyse on jostain jossa kunta itse jo on laatinut suunnitelman. »Turun taudin» ilmiöt eivät rajoitu vain Turkuun. Aivan samalla tavoin voitaisiin ottaa esimerkkejä sellaisten kansalaisryhmien vaikutusmahdollisuuksista, jotka eivät kuulu suurten ja voimakkaiden järjestöjen intressien piiriin. Jääkööt tässä ajan puutteen vuoksi kuvailematta. Joka tapauksessa olisi jo korkea aika saada maahan laajaa keskustelua hallinnon responsiivisuuden puutteista, hallinnon uudistumattomuudesta ja siten viime kädessä yleensä paremmasta hallinnosta ja sen aikaansaamisen edellytyksistä.