

Lectio praecursoria

Politikointia ja reviiri-intressejä – puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa

Pekka Juntunen

Vuonna 1987 Holkerin hallituksen aikaan alkanut ja käytännön ratkaisujen osalta seuraavalle vuosikymmenelle, Ahon ja Lipposen hallitusten aikakausille, ajoittunut hallinnouudistusaalto oli poikkeuksellinen vaihe Suomen hallinnon historiassa. Kysymyksessä oli ensimmäinen itsenäisen Suomen hallintokoneiston laajempi reformikokonaisuus, joka tähtäsi hallinnon ja sen toimintatapojen uudistamiseen. Hallintouudistuksia siivitti niiden nousu kyseisten hallitusten poliittisille agendoille. 1990-luvun hallintoreformit poikkeavatkin Suomen itsenäisyyden ajan aikaisemmista uudistuksista erityisesti jäntevemmän poliittisen ohjauksen osalta. Tämän lisäksi aikaisempaa laajemmin omaksutut hallintokoneiston ulkoiset vaikutteet olivat keskeinen tekijä hallintouudistusten kannalta. Ominaista 1990-luvun hallintoreformeille oli, että ne ajoittuivat niin yhteiskuntamme sisäisen kuin ulkoisen kehityksen murrosvaiheeseen.

Tämän tutkimuksen *tehtävänä* on tarkastella puolueiden hallintoideologioita sekä virkamiesten hallintoajattelua aluehallintouudistuksiin kohdistuneen hallintopolitiikan lähteinä. Tutkimuksessa tuodaan myös esiin sellaisia poliittisia sekä hallinnollisia lähtökohtia ja intressejä, joiden nähdään olevan hallintoideologioiden ja hallintoajattelun taustalla.

Lyhyesti määriteltynä *hallintoideologioilla* tarkoitetaan poliittisten puolueiden käsityksiä hallintotoimintojen järjestämis- ja toteuttamisperiaatteista sekä ”hyvästä hallinnosta”. Tutkimuksen oletuksena on, että hallintoideologiat profiloituvat taustatekijänä poliittisille toiminnalle julkisen hallinnon uudistamisessa. *Hallintoajattelu* on puolestaan hallinnon kehittämisestä vastaavien tai siihen vaikuttavien avainvirkamiesten ajatusmaailmaa, jota he kohdistavat

hallintokoneiston reformien valmisteluun ja toteutukseen. *Hallintopolitiikka* tarkoittaa yksittäisten linjausten ja toimien muodostamaa kokonaisuutta, joka kohdistuu julkisen hallinnon uudistamiseen. Hallintopolitiikka saa vaikutteita hallintoideologioista sekä hallintoajattelusta – se on eräänlainen kompromissi näiden välillä. Hallintopolitiikka ilmenee siis sekä ideologisen tason ilmiönä että hallinnon käytännön muutos- ja uudistustyön ytimenä.

Aluehallinto lienee yksinkertaisimmillaan määriteltävissä niin, että se on sitä valtionhallintoa ja kunnallishallintoa, jota harjoitetaan valtion keskushallinnon sekä valtion ja kuntien paikallisen hallinnon välissä. Horisontaalisesti aluehallinnon taso koostuu valtion aluehallinnosta sekä kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta, maakuntahallinnosta. Suomalaisen aluehallinnon toiminta perustuu siis kahdenlaisen aluehallinnon samanaikaiselle läsnäololle ja toiminnalle – tällainen ”kahden pilarin järjestelmä” on suomalaisen aluehallinnon erityispiirre eurooppalaisten aluehallintomallien joukossa.

Koska tämän työn mielenkiinto on sekä itsessään julkisen hallinnon uudistamisessa että reformeihin johtavissa poliittis-hallinnollisissa toiminnoissa, näiden lähestymiskulmien johdosta tutkimus asemoidaan *julkisen toiminnan analyysiksi*. Julkinen toiminta on termi, jolla viitataan julkisten organisaatioiden toiminnalliseen, dynaamiseen ulottuvuuteen. Tutkimus edustaa julkisen toiminnan analyysia tarkastellessaan julkisen politiikan prosessin lisäksi politiikan ja hallinnon välisiä suhteita sekä niiden yhteisvaikutusta julkishallinnon uudistusten, tässä tapauksessa aluehallinnon uudistusten, osalta. Vaikka tutkimuksessa tuodaan esille myös

hallinnon ja politiikan välisen työnjaon problematiikkaa, työ lähtee liikkeelle siitä ajatuksesta, että julkinen toiminta on kokonaisuudessaan hallinnon ja politiikan yhteisvaikutuksen tulos ja seuraus.

Hallintoideologiat ja hallintoajattelu peilaavat toimijoiden intressejä, jotka muovautuvat poliittisen prosessin tuloksena toteutettavaksi hallintopoliitikaksi, hallinnon uudistuspolitiikaksi. Julkisen toiminnan analyysin yhteys tähän kokonaisuuteen löytyy nimenomaan tarkasteltaessa sitä, miten eri toimijoiden lähtökohdat ja intressit näkyvät lopulta hallinnon uudistuspolitiikoissa.

Tutkimuksen *empiirinen aineisto* on hankittu tutkimushaastatteluilta, joita toteutettiin kahdessa eri tutkimuksen vaiheessa. Tutkimushaastatteluihin osallistui yhteensä 27 henkilöä, neljätoista poliitikkoa ja kolmetoista virkamiestä. Yhteistä kaikille haastatelluille oli joko heidän poliittisesta roolistaan tai virka-asemastaan johtuva, normaalia läheisempi yhteys kohteina oleviin aluehallintouudistuksiin. Kyse oli niin sanotusta asiantuntijavalinnasta – haastateltavien katsottiin tuntevan hyvin aluehallintoreformien taustoja, areenoita ja prosesseja. Tutkimuksen empiirinen osio on rajattu 1990-luvun aluehallintouudistuksiin sekä 2000-luvun osalta Kainuun hallintokokeiluun. Tehtävä analyysi pohjautuu ensisijaisesti haastattelumateriaaliin, mutta empiirisiä tuloksia reflektoidaan myös muun tutkimusmateriaalin, esimerkiksi aiemman tutkimuskirjallisuuden sekä virallisjulkaisujen kanssa. Myös puolueiden ohjelmia sekä hallitusohjelmia tarkastellaan hallinnon ja erityisemmin aluehallinnon osalta.

Tutkimuksen mukaan puolueilla on olemassa aluehallintoon kohdistuvia intressejä, jotka ovat näkyneet poliittisissa kannanotoissa sekä välillisesti myös hallitusohjelmissa. Aluehallintouudistuksissa puolueet ovat pyrkineet toimimaan näistä intresseistä kumpuavien hallintoideologioidensa ohjaamina, mutta poliittiset kompromissit ovat himmentäneet ideologioiden näkyvyyttä reformeissa. Toisekseen hallintoideologioita täytyy tarkastella myös yksilölähtöisestä näkökulmasta – yksittäiset poliitikot ovat muodostaneet henkilökohtaisia näkemyksiään ja käsityksiään aluehallinnosta, ja heidän intressinsä ovat näkyneet esimerkiksi poliittisissa keskusteluissa ja äänestystilanteissa eduskunnassa.

Vastaavasti myös hallintoajattelu voi olla sekä kollektiivista eli yhteisöllistä että individualistista eli yksilöllistä. Kollektiivisuus on näkynyt muun muassa siinä, että ministeriöiden virkamiehet ovat puolustaneet usein omaa sektoriaan tai oman hallinnonalansa reviiä yhteisen intressin mukaisesti. Joissakin aluehallinnon reformeissa yksittäisen virkamiehen hallintoajattelu on puolestaan kanavoitunut keskeisesti uudistuslinjauksiin ja lopulta jopa konkreettisiin ratkaisuihin.

Taustalla vaikuttavilla intresseillä on tärkeä merkitys niin aluehallintouudistuksiin kohdistuvan ”ajattelullisen maailman” kuin käytännön toiminnan kannalta. Poliittiset puolueet muodostavat hallintoideologiansa monilta osin valtopoliittisten intressiensä ohjaamina, yksittäiset poliitikot taas ”puolueen intresseistä vapaassa tilanteessa” pitkälti alueellisten intressiensä ohjaamina. Virkamiesten hallintoajatteluun on puolestaan liittynyt usein keskushallintolähtöisyyttä sekä oman hallinnonalan revii- ja sektori-intressejä.

Sekä hallintoideologioiden että hallintoajattelun puhdas merkitys on voinut heikentyä siinä, kun monet uudistusratkaisut ovat syntyneet kompromisseina. Samalla voidaan otaksua muun muassa, että joidenkin hallintoreformien potentiaali on kutistunut siitä syystä, että ”poliittisesti radikaaleihin” uudistusratkaisuihin ei ole ollut mahdollisuutta. Aluehallintoa uudistettiin 1990-luvulla leimallisesti osittaisratkaisuin.

Politiikalla ja hallinnolla on omat ”tulokulmansa” hallinnon uudistamiseen – lähtökohdat kumpuavat perimmiltään toimijoiden omista intresseistä, hallinnon ja politiikan välillä vallitsevista keskinäisistä suhteista sekä itse toiminnassa poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon virkamiesten välisestä työnjaosta. Monesti politiikan ja hallinnon roolit saattavat tosin mennä keskenään sekaisin. Tähän liittyen myös rajanveto poliittisen päätöksentekijän roolin ja virkamiesten roolin välillä on monesti käytännössä vaikeaa. Virkamiehien rooli hallintoreformeissa on ollut operatiivisen lisäksi myös strateginen, ja esimerkiksi vahvistunut poliittinen ohjaus ei ole ainakaan olennaisesti heikentänyt virkamiesten mahdollisuuksia hallintouudistusten linjaajina – virkamiehistö on esimerkiksi kyennyt yhdistämään ”poliittisia

mahdollisuuksia hallinnollisten välttämättömyyksien” kanssa.

Hallintoideologioiden ja hallintoajattelun tunnistaminen hallinnon uudistuslinjauksissa on loppujen lopuksi haastavaa. Idea uudistukseen voi tulla joko politiikan tai hallinnon puolelta, ja se myös muokkautuu sekä poliittisella että hallinnollisella areenalla. Aluehallinnon uudistusprosesseissa politiikan ja hallinnon näkökulmat ovat limittyneet monin tavoin. Uudistusratkaisujen ollessa poliittisten ja hallinnollisten kompromissien lopputulos monessa tapauksessa on vaikea arvioida esimerkiksi sitä, kenen tai keiden intresseihin kulloinenkin ratkaisu on loppujen lopuksi parhaiten sopinut.

Hallinnon järjestämiseen liittyvät ratkaisut tarvitsevat poliittista tahtoa toteutuakseen. Hallinnon ratkaisut muodostuvat sitä poliittisemmiksi, mitä enemmän niissä on kyse valtiopoliitikasta. Aluehallinnon ratkaisut ovat poliittisille puolueille ja eri hallinnonaloille tärkeitä silloin, kun kysymys on poliittisen tai hallinnollisen vallan ja resurssien jaosta. Aluehallinnossa maakuntahallintokysymys on ollut sekä hallintoideologioita että hallintoajattelua eniten kokonaisuutena jakava kysymys. Siihen kohdistuu niin poliittisia kuin hallinnollisia intressejä sekä kamppailua monenlaisesta vallasta – poliittisen vallan jako demokraattisissa rakenteissa on suoraan puolueiden kannatuspohjaan ja tätä kautta niiden valtiopoliittikkaan liittyvä kysymys. Toisaalta hallinnon valtaintressit kiteytyvät tässä yhteydessä kysymykseen hallinnollisen vallan ja resurssien delegoisesta maakuntatasolle.

Vahvan keskuksellisuuden ja vahvan kunnallisen itsehallinnon maassa kysymykset aluehallinnon kokonaisratkaisusta näyttävät olevan erityisen vaikeita. Aluehallinnon kokonaisratkaisu vaatisikin ratkaisua juuri maakuntahallintokysymykseen. Tämä tarkoittaisi käytännössä enemmän tai vähemmän vallan ja resurssien siirtämistä aluehallintoon eli toisin sanoen keskushallinnon ja/tai kunnallisen itsehallinnon kaventamista. Tähän ei ole ainakaan toistaiseksi ollut politiikan tai hallinnon puolelta riittävää intressiä. Myöskään hallintokulttuurimme ja -traditiomme ei tunne vahvaa aluetason hallintoa. Aluehallintoa koskevat reformit ovat olleet 1990-luvun uudistusaallon synnyttämästä kokonaisuudesta huolimatta pääosin yksittäisiä, ”varovaisia ja hallittuja” osauudistuksia, jotka

ovat olleet – kuten todettua – tavallisimmin lopputuloksia tehdyistä kompromisseista monien poliittisten ja hallinnollisten intressien välillä.

Tarkasteltaessa aluehallintoon liittyviä poliittisia ja hallinnollisia intressejä perimmäisenä kysymyksenä on se, miten itsenäinen ja vahva aluehallinto voi ylipäätään olla. Enemmän käytännöllisenä kysymyksenä on puolestaan se, miten aluehallintoa tulisi konkreettisesti järjestää. Kysymys on laajemmasta perspektiivistä katsottuna aluehallinnon suhteesta keskushallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon sekä toisekseen valtion aluehallinnon ja kuntapohjaisen aluehallinnon keskinäisestä suhteesta.

Hallintoreformeja valmistelevat ja toteuttavat poliittiset sekä hallinnolliset avaintoimijat omine lähtökohtineen ja intresseineen. Suomessa eri hallinnonuudistushankkeiden tuloksia ja vaikutuksia on tarkasteltu ansiokkaasti, mutta itse uudistusprosesseja koskeva tutkimus on ollut kokonaisuus huomioon ottaen erittäin vähäistä. Hallinnon uudistamisen valmistelu- ja toteutusvaiheilla on usein ratkaiseva osuus itse hallintoreformin onnistumisen kannalta. Prosesseja tarkastelemalla voisi olla mahdollisuus selvittää osaltaan myös hallinnonuudistusten epäonnistumisia.

Kysymys on siitä, että hallintouudistusten kannalta keskeisten toimijoiden omia tarkoituksia ja lähtökohtia olisi syytä tarkastella syvemmin hallintoreformeja koskevissa tutkimuksissa – esimerkiksi poliittinen ohjaus näyttäisi olevan uudella vuosituhanella yhä keskeisemmässä asemassa suurten hallinnonuudistushankkeiden läpiviemisessä. Kokonaisuuden näkökulmasta voidaan hyvinkin puhua uudenlaisesta ”poliittis-hallinnollisesta hallinnonuudistuskulttuurista”. Hallintouudistusten tarkastelussa olisi siis hyvä päästä entistä enemmän ”kulissien taakse” ja ”pintaa syvemmälle”.

HTT Pekka Juntusen hallintotieteen alaan kuuluva väitöskirja, Politikointia ja reviiri-intressejä – puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa (Acta Universitatis Lapponiensis 195, Lapin yliopistokustannus, 255 s.), tarkastettiin 17.12.2010 Lapin yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Markku Temmes Helsingin yliopistosta ja kustoksena professori Antti Syväjärvi Lapin yliopistosta.