

Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat

Markku Temmes

1. JOHDANTO

Olen lainannut idean historiallisista käännekohdista Heikki Ylikankaalta. Käytän seuraavassa myös toista lainattua ideaa, jonka olen saanut Pekka Korpiselta. Hänen väitöskirjansa vuodelta 1987 käsitteli kansantalouden ns. pitkiä syklejä. Hänen esikuvanaan oli venäläinen kansantalouden historian tutkimuksen klassikko N.D.Kondratieff (Korpien 1987, Kondratieff, 1935). Korpinen on soveltanut pitkien syklien ideaa myös Italian taiteeseen vuosina 1300-1650 ja löytänyt kiinnostavia yhteyksiä taiteen ja yhteiskunnan kehityksen välillä (Korpinen, 2000).

Oman kiinnostukseni kohteena on hallintokoneiston muutos ja sitä aikaan saava hallintopolitiikka. Molemmat ilmiöt ovat vaikeita määrittellä ja erityisesti konkreettisen hallintopolitiikan erottaminen hallintokoneiston muutosta aiheuttavista muista ilmiöistä on vaikeaa. Olen ankkuroinut oman hallintopolitiikka-käsitteeni samaan tapaan kuin ruotsalaiset määrittelevät förvaltningspolitik-käsitteen siten, että he painottavat koko hallintokoneistolle yhteisiä rakenteita, järjestelmiä ja hallintokulttuuria, joiden kehitystyön tulisi tapahtua hallituksen ohjaamana. On selvää, että mikä tahansa arviointi osoittaisi hallintokoneiston muutoksen ja sitä vauhdittavan hallintopolitiikan suhteen problemaattiseksi mm. sivuvaikutusten ja muutosta aiheuttavien hallintopolitiikasta riippumattomien tekijöiden vuoksi.

Pitkällä aikavälillä hallintokoneiston voidaan kuitenkin havaita muuttuvan usein radikaalistikin. Hallintopolitiikalla on tämän muutoksessa oma roolinsa, jonka suuruus riippuu harjoitetun hallintopolitiikan onnistuneisuudesta muutoksen katalysaattorina. Hallintopolitiikan onnistuneisuuden

arviointi on vaikea tehtävä. Eräänä lähtökohtana arvioinnissa voidaan käyttää rationaalisen suunnittelun ja inkrementalistisen muutoksen eroja (kts. Vartola, 1977).

Suomessa hallintopolitiikan roolia on erityisen perusteltua arvioida ns. lead agency- teorian pohjalta. erityisten hallinnon kehittämiseen erikoistuneiden organisaatioiden tultua perustetuksi vastaamaan valtionhallinnon uudistuspolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta (kts. lead agency- teoriasta Corkery et. al., 1998). Vuonna 1944 perustettu valtiovarainministeriön yksikkö, joka toimi pitkään järjestelyosasto nimisenä ja jonka työtä jatkaa hallinnon kehittämisosasto, on ollut sotien jälkeen suomalaisen hallintopolitiikan avainyksikkö. Vuonna 1971 perustettu valtion koulutuskeskus, jonka työtä jatkaa monien vaiheiden jälkeen Haus oy on puolestaan tyyppillinen in-service virkamieskoulutusorganisaatio, joka on vastannut virkamiesosaamisen ja hallintokulttuurin kannalta olennaisen koko hallintokoneiston toimintaa tukevan koulutuksen tarjoamisesta. Yhdessä nämä kaksi organisaatioyksikköä ovat muodostaneet Suomen keskushallinnon hallintopolitiikan valmistelusta vastaavan lead agency- organisaation ytimen. Valtion työmarkkinalaitos (VM:n henkilöstöosasto) ja SM ovat myös olleet mukana tässä toiminnassa. Vuonna 2007 SM:n alue- ja paikallishallinnon yleistä kehittämistä koskevat tehtävät siirtyivät VM:ään, josta tuli entistä selvemmin hallintopolitiikasta vastaava ministeriö.

Tarkoitukseni on käsitellä Suomen hallintopolitiikan pitkän aikavälin kehityksen taustoja. Lähdän liikkeelle hallintohistoriallisesta yleiskuvasta, jonka uskon paljastavan hallintokoneistomme kehityksessä kehityslogiikkaa, jota

voidaan tutkia ns. pitkien kehitysaaltojen avulla. Käytän termiä pitkä aalto pitkän syklin sijasta, koska hallinnossa ainoa selvästi sykliläinen ilmiö on keskityksen ja hajautuksen välinen muutos. En usko, että Korpisen ja kansantaloustieteilijöiden pitkät syklit ovat sellaisinaan löydettävissä hallintokoneiston kehityksen taustalta, vaikka talouden ja hallinnon muutoksen voidaan katsoa liittyvän toisiinsa. Hallintopolitiikan käännekohtat eli vuosiluvut, jotka kertovat tärkeiden hallintopoliittisten tapahtumien ajankohdat auttavat analysoimaan uudistusten massaa, jossa käännteentekevätkin tapahtumat jäävät helposti huomaamatta.

2. PITKÄN AIKAVÄLIN MUUTOKSEN ELEMENTIT

Hallintotiede antaa varsin niukasti tietoa hallinnon pitkän aikavälin muutoksen syistä ja taustoista. Ongelmana on ollut tällaisten pohdintojen rajautuminen kapeasti ymmärretyyn hallintotieteen ulkopuolelle ja jääminen muiden tieteenalojen kuten kansantaloustieteen ja historian tutkimuksen vastuulle. Kuitenkin pitkän aikavälin muutoksen analysoinnissa tarvitaan myös hallintotieteellisiä teorioita ja metodeja. Tutkittaessa hallintokoneiston kasvua, sen tuottavuuden kehitystä ja erityisesti hallintokoneiston muutoksen vaikutuksia koko kansakunnan toimintojen keskittymiseen tai hajautumiseen tarvitaan hallintotieteellisestä pitkän aikavälin analyysiä. Myös hallintokulttuurin muutoksella on vaikutuksia yhteiskunnan pitkän aikavälin kehitykseen.

Liberaalidemokratioille ominaisen erityiskysymyksen muodostaa poliittisen ohjauksen ja virkamiesjohtamisen välisen tasapainon muutokset. Tämä tasapainotila on erityisen merkittävä hallintopolitiikan kannalta, sillä se säätelee virkamiesteknokratian ja puoluepolitiikan suhdetta. Johtavien virkamiesten asema ja urakehitys ovat välittömässä yhteydessä tämän suhteen kehitykseen.

Etsiessämme hallintokoneiston muutoksen pitkiä aaltoja huomio kiinnittyy niihin tekijöihin, joilla on suoranaista vaikutus koko yhteiskunnan kehitykseen. Näitä ovat:

- julkisen sektorin kasvu
- julkisen sektorin tuottavuuden kehitys
- hyvinvointivaltion kehitys
- yhteiskunnan ja hallintokoneiston keskityk-

sen ja hajautuksen kehitys,

- politiikan ja hallinnon välisen suhteen kehitys, sekä
- hallintokulttuurin kehitys.

Näistä tekijöistä pitkien aaltojen analyysin kannalta toimivin tekijä on ilmeisesti keskityksen ja hajautuksen välisen tasapainon kehitys hallintokoneistossa ja sen vaikutuksesta koko yhteiskunnassa. Julkisen sektorin kasvu, sen tuottavuuden kehitys ja hyvinvointivaltion kehitys ovat toisiinsa kietoutuvia tekijöitä, jotka ilmentävät yhteiskunnan poliittisia päätöksiä. Tosin tuottavuuden kehityksen yhteydessä on havaittavissa myös hallintotieteellisiä lainalaisuuksia, jotka irrottavat tuottavuuskehityksen poliittisesta päätöksenteosta tai ainakin hämärtävät tuottavuuden kehityksen ja politiikan välistä suhdetta. Näitä tekijöitä ovat byrokratian itseintressi ja teknologinen kehitys. Myös kansainväliset mallit ja innovaatiot saavat aikaan muutoksia julkisen sektorin tuottavuuskehityksessä ilman, että varsinainen poliittinen päätöksenteko voi muutosta valvoa tarkasti.

Politiikan ja hallinnon välisen suhteen muutokset liittyvät yhteiskunnan muutoksiin, jotka ilmenevät myös edellä mainittuina pitkän aikavälin muutoksina. On kuitenkin erityisen vaikeaa nähdä selviä yhteyksiä mm. yleisen keskityksen ja hajautuksen ja toisaalta politiikan ja hallinnon välisen suhteen muutosten välillä. Selvää lienee kuitenkin se, että sekä poliittisen ohjauksen että virkamiesjohtamisen piirissä pyritään kehittämään yhteiskunnan muutosten vaatimalla tavalla. Tämän yleisen kehittämistendenssin yhteydessä ilmenevät häiriöt poliittisen ohjauksen ja virkamiesjohtamisen herkässä tasapainossa ovat osa hallintokoneiston ohjauksen problematiikkaa.

Yritysmäailmassa keskityksen ja hajautuksen tasapaino vaikuttaa yritysten rakenteisiin ja johtamiseen niiden kasvaessa. Voimme puhua yritysten kehityskaariteoriasta (kts. Greiner, 1981). Julkisen sektorin ministeriöt ja virastot eivät noudata suoranaisesti vastaavanlaisia toisiaan seuraavia kehitysvaiheita (Temmes, 1989, 232-3). Vai olisiko myös hallintokoneiston kehityksestä osoitettavissa tällaisia kehitysvaiheita pitkällä aikavälillä? Kysymys voidaan asettaa sekä julkisen sektorin organisaatioyksiköiden että koko hallintokoneiston tasoilla. Yksittäisen ministeriön tai viraston kohdalla hallintokoneiston kokonaisuutta varjeleva hallintopolitiikka on asettanut

rajoituksia organisaatioiden kasvulle ja kasvusta johtuville rakenteiden ja järjestelmien muutoksille. Entä mikä on tilanne koko hallintokoneiston tasolla? Niiden noin kahden sadan vuoden aikana, jolloin Suomella on ollut oma hallintokoneistonsa, hallinnon muutos on ollut valtava. Onko tästä muutoksesta löydettävissä pitkiä aaltoja ja hallintopoliittikan käännekohtia?

3. SUOMEN HALLINNON PITKÄN AIKAVÄLIN KEHITYSPIIRTEITÄ

Kun tarkastelemme autonomian ajan ja ns. ensimmäisen tasavallan hallintokoneiston kehitystä, huomio kiinnittyy hallintokoneiston pienuuteen suhteessa väestöön ja sen rajallisiin tehtäviin. Kun väestön kasvu saavutti yhden miljoonan rajan vuonna 1811, kahden miljoonan rajan vuonna 1879 ja kolmen miljoonan rajan vuonna 1912, vastaavat hallinnon kokoa kuvaavat luvut olivat 1810-luvun alussa noin 2900 virkamiestä, 1870-luvulla vähän yli 3000 virkamiestä ja 1910-luvun alussa vähän yli 20.000 virkamiestä (Tiihonen ja Tiihonen, 1984, ss. 139 ja 179). Ensimmäisen tasavallan aikana virkamiesten lukumäärä kasvoi noin 56.000:een ja väkiluku nousi 3.7 miljoonaan. Ns. hyvinvointivaltion kaudella sotien jälkeisenä aikana hallinnon koko kasvoi nopeasti ollen 1950 242.000 (valtion ja kuntien henkilöstö yhteensä, valtiolla 146.000 ja kunnissa 97.000), 1960 yhteensä 314.00 (valtiolla 177.000 ja kunnissa 137.000), 1970-luvulla valtion ja kuntien henkilöstön määrät olivat hetken samalla tasolla (yhteensä 335.00, valtiolla 169.000 ja kunnissa 166.000), 1980-luvulla hyvinvointivaltiokehitys näkyi erityisesti kuntien henkilöstön kasvuna. Vuonna 1980 valtiolla oli 199.000 työntekijää ja kunnissa jo 305.000. (Tiihonen ja Tiihonen, 1984, s. 205). Hyvinvointivaltion kehityksen käännekohta henkilöstön määrällä mitaten saavutettiin 1988, jolloin valtion palveluksessa oli lähes 215.000 työntekijää ja kunnissa jo yli 400.000 työntekijää. Tämän jälkeen ns. NPM-tyyppiset uudistukset ovat vähentäneet erityisesti valtion henkilöstöä, joka on tällä hetkellä runsaat 120.000 työntekijää. Kuntien työntekijämäärät ovat laman jälleen kääntyneet kasvuun, mutta kunnissakaan ei ole vielä ylitetty 1980-luvun lopun lukuja, joita lama pienensi 1990-luvun alussa.

Jos näiden väestön ja julkisen sektorin henki-

löstön lukumäärää kuvaavien lukujen rinnalle otetaan kansantalouden kehitystä kuvaavat luvut, huomio kiintyy taloudellisten nousukausien ja taloudellisten lamojen vaikutuksiin henkilöstön kasvuna tai vähennyksenä. Korpisen analyysisähän juuri pitkän aikavälin vaihtelut vaurautta luovien tai sitä tuhoavien kausien välillä olivat avainasemassa. Kansantalouden kehityksen rinnalle on syytä ottaa Riitta Hjerpen uraa uurtavassa tutkimuksessa esitetyt luvut yhteiskunnan tuottavuuden kehiksestä vuodesta 1860 aina 1985 saakka (Hjerpe, 1989). Hjerpen analyysin mukaan tuottavuuden kehitys on ollut eräs keskeisiä yhteiskuntaa muuttavia tekijöitä (Suomessa tuottavuus nousi vuosina 1860-1985 keskimäärin 2.1 prosenttia vuodessa, Hjerpe, 1989, 107).

Tiettyjä yhteyksiä näiden näkökulmien välillä voidaan osoittaa, mutta selviä pitkiä syklejä on vaikea havaita. Sen sijaa pitkän aikavälin tarkastelussa voidaan hallintotieteellisesti nähdä kaksi merkittävää ajanjaksoa, jolloin luotiin perustaa nykyaikaiselle valtiolle ja hyvinvointiyhteiskunnalle. Näitä ovat autonomian ajalta Aleksanteri II:n valtaan noususta alkanut kausi, jolloin kansallisen uudistuspolitiikan ohella hallintokoneistomme sai perustan nykyiselle rakenteelle. Toinen vahva yhteiskunnan rakentamisen aikakausi sattuu 1960-luvun puolesta välistä 1980-luvun alkuun, jolloin nykyisen hyvinvointivaltiomme lainsäädännöllinen ja rakenteellinen perusta luotiin. Nämä kaudet ovat hallintopoliittikan kannalta myös merkittäviä hallinnon hajautuksen kausia. Hallinnon hajautus näyttää liittyvän Suomen hallintohistoriassa yhteiskunnan hyvinvointia ja vaurautta luovaan kehitykseen, sillä hajautetussa toiminnassa voidaan paremmin hyödyntää joustavuutta, resursseja ja ihmisten luovuutta.

Keskityksen ja hajautuksen vaihtelut näkyvät kuitenkin myös muina aikoina. Autonomian luominen ja sen vaatiman hallinnon käynnistäminen tarvitsi tuekseen keskitettyä hallintoa. Nikolai I:n kauden militaristinen hallintokulttuuri oli niin ikään keskitettyä. Siihen vaikuttivat Venäjän intressit ja poliittinen tilanne. Aleksanteri II:n kauden uudistuspolitiikka merkitsi toimivallan hajauttamista senaatista perustetuille uusille virastoille ja kauden lopulla uudelle kunnallishallinnolle, josta vähitellen muodostui yhä merkittävämpi osa julkista paikallishallintoa. Aleksanteri III:n ja Nikolai II:n aikana venäläistämistoimet aluksi hiljensivät

kehitystä ja lopuksi estivät sitä, vaikka Suomi sai nykyaikaisen parlamentin vuonna 1907. Autonomian ajan loppupuolella valta keskittyi jälleen senaattiin, ainakin siihen pyrittiin venäläisten toimesta.

Myös ensimmäinen tasavalta alkoi hallinnon keskityksen merkeissä ns. keskusvirastokysymys ja virkamieskysymys tulkittiin siten, että keskittämällä valtaa ministeriöihin voitiin vähentää virkamiesvaltaa. Niinpä 1920-luvulla lakkautettiin kuusi keskusvirastoa (Tiihonen ja Tiihonen, 1984, 179) ja laadittiin uusi virkamieslainsäädäntö, joka siirsi Suomen virkamiesjärjestelmän pitkän askeleen kohti keskitettyä järjestelmää. Taloudellinen lama 1920-luvun lopussa puolestaan oikeutti valtiontaloudesta vastuulliset organisaatiot luomaan tiukasti keskitetyn valtion menojen kontrollijärjestelmän, joka rajoitti tehokkaasti ja ohjasi yksityiskohtaisesti hallintosektorien varojen käyttöä. Vaikka 1930-luvun loppu oli taloudellisesti ja poliittisesti stabiilimpaa aikaa, vuonna 1939 syttynyt sota loi jälleen perusteet keskitykselle, tällä kertaa keskitykselle, joka seurasi äärimmäisen keskitetyn sotavaltion periaatteita.

Sotien jälkeen muuttunut poliittinen tilanne loi edellytykset hyvinvointivaltion rakentamiselle, mutta jälleenrakennus ja sotakorvaukset rajoittivat hallitusten taloudellisia mahdollisuuksia. Niinpä olympiavuosi 1952 ja samalle vuodelle sattunut sotakorvauksien päättyminen vasta loivat toivoa paremmasta. Varsinainen käänne kohti hyvinvointivaltiota voidaan ajoittaa vuoteen 1966, jolloin aktiiviset ns. kansanrintamahallitukset ottivat asiakseen hyvinvointivaltiuudistusten toteuttamisen. Taloudelliset suhdanteet olivat edulliset, vaikka ns. öljykriisi säikäytti myös suomalaiset 1970-luvun alkuvuosina. Vuonna 1966 alkanut nopean hyvinvointivaltion kehitys oli myös aktiivisen hallintopoliitiikan aikaa. Keskusvirastoja perustettiin lisää ja lääninhallintoa uudistettiin. Myös hallintokulttuuri sai uusia piirteitä. Suunnittelu, virkamieskoulutus, tiedotustoiminta ja kansainvälinen toiminta olivat hallintokulttuurin uusia manageristisempia piirteitä. Manageristiset hallintopoliitiikan kehittämisideat olivat alun perin peräisin Yhdysvalloista. Hallinnon tutkijoiden piirissä puhuttiin ns. New Public Administration (NPA) -doktriinista, joka korosti yhteiskunnan kehitysvastuuta ja demokraattisen ohjauksen merkitystä (kts. Vartola, 1979).

Hyvinvointivaltion keskeiset uudistukset oli

saatu toteutettua 1980-luvulle tultaessa. Viimeisin oli päivähoitouudistus, joka sosiaalisten ulottuvuuksiensa ohella oli myös merkittävä tasa-arvouudistus. Uudistusaallon toimeenpanon yhteydessä perustettiin joukko keskusvirastoja. Keskusvirastojen osalta meneteltiin melkein päinvastoin kuin 1920-luvulla. Myös valtion aluehallinto kehittyi lääninhallitusten saadessa uusia merkittäviä tehtäviä. Uusia hyvinvointihallinnon tehtäviä riitti myös kunnallishallinnolle, joiden henkilöstö kasvoi nopeasti. Yleisenä linjana oli siis hajauttaa tehtäviä ja toimivaltaa keskusvirastoille, lääninhallituksille ja kunnille. Mittasuhteitaan kyseinen hajautusoperaatio oli selvästi laajin siihen mennessä Suomen hallinnossa toteutetuista.

Uudistuskauden jälkeen 1980-luku oli hallintopoliittisesti hiljaista, vaikka tuona aikana valmistettiin tulevia uudistuksia kaikessa hiljaisuudessa. Valtion keskushallintokomiteassa (komiteamietinnöt 1975:120 ja 1978:22) alkanut uudistusten valmistelu jatkui hallinnon hajautuskomiteassa (komiteamietintö 1986:12) ja asianomaisissa ministeriöissä koko 1980-luvun. Tällä kertaa oli aluksi kysymys hallinnon perinteisestä hajautuksesta, jota ei onnistuttu samaan todella liikkeelle perinteisillä hallinnollisilla keinoilla. Ehkä vahva pyrkimys hajautukseen auttoi poliittisia päättäjiä ja hallinonkehittämisestä vastaavia virkamiehiä helpommin omaksumaan uudet tuulet anglosaksisesta maailmasta. NPM:n voittokulku suomalaisen hallintopoliitiikan piirissä on ollut lähes samaa tasoa kuin esimerkiksi Tanskassa ja selvästi aktiivisempaa kuin Ruotsissa (Temmes, 1998). Toisaalta Pollittin ja Boucakaartin käyttöön ottama Neo-Weberian State- käsite (NWS) kuvaa paremmin kuin alkuperäinen NPM-uudistuspolitiikka niitä uudistuksia, joita Suomessa pantiin toimeen hallintopoliitiikan "hulluina vuosina" vuodesta 1987-1995 (Pollitt ja Bouckaert, 2004 ja Temmes ja Kiviniemi, 1997).

Uudistusaallon keskeisimpänä seurauksena on ollut ennen näkemättömän radikaali ja tehokas hajautus valtionhallinnon tasojen kesken ja erityisesti kunnallishallinnolle. Tämän uudistusaallon yhteydessä käytännössä lakkautettiin keskusvirastojen erityisasema toisena keskushallinnon tasona. Samalla olennaisesti heikennettiin lääninhallitusten asemaa antamalla alueelliset kehittämisestä alueen kuntien muodostamalle ja johtamalle maakunnan liitolle ja muodostamalla valtion aluehallinnon elinkeinopoliittisista tehtä-

vistä huolehtiva TE- keskuksen verkosto. Uudistusaallon uudistuksiin sisältyvä hajautus nojautui siis valtionhallinnossa uusiin organisaatioihin vanhojen siirtyessä syrjään. Tältäkin osin uudistusaalto oli radikaali.

4. HALLINTOPOLIITIIKAN KEHITYS- VAIHEIDEN TULKINTA

Teoreettisesti mielenkiintoisin ongelma hallintopolitiikan muutosten tulkinnassa on pitkän aikavälin muutoksen hahmottaminen ja hallinnon pitkän aikavälin muutoksen kytkeminen yhteiskunnan muutokseen. Tuloksena voi olla myös se, että hallinnon pitkän aikavälin muutosta ei onnistuta kytkemään yhteiskunnan pitkän aikavälin muutokseen. Tuloksena voi olla myös se, että harjoitettu hallintopolitiikka ei ole merkittävästi ohjannut muutosta. Kysymys rationaalisen suunnittelun ja inkrementalistisen itseohjautuvan, pienten askelten muutoksen muodostamien vaihtoehtojen välillä onkin hallintopolitiikan vaihtavuuden tulkinnassa avainasemassa.

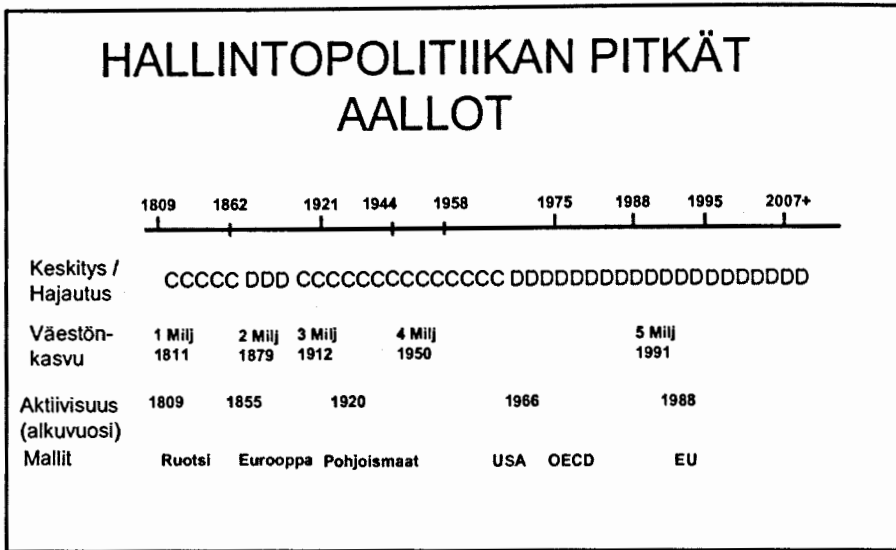
Oma tulkintani suomalaisen hallintopolitiikan muutosten taustoista sisältyy edellä esitettyyn pelkistettyyn hallintohistoriamme käännekohtien kuvaukseen. Harjoitettu hallintopolitiikka on ajoittain ollut vaikuttavaa, mutta ajoittain myös lähinnä valmistautumista tuleviin muutoksiin. Virasto- ja valtuutettu Seppo Salmisen mielivertauksen mukaan: "Kaikki riippuu tähtien asennosta". Keskityksen ja hajautuksen rationaalinen suunnittelu hallintopolitiikan tavoitteena näyttää olleen hallintopolitiikan valmistelijoille vaikea pähkinä. 1970- ja 1980-lukujen hajautuspolitiikka ei tuottanut ratkaisua, jossa valtion ja kuntien suhde olisi saatu toimimaan siten, että kuntien itsehallinto olisi vastannut laajentuneita tehtäviä ja vastuuta. Vastaavasti myös valtionhallinnon sisällä oli paineita laajentaa ministeriöiden alaisen hallinnon itseohjautuvuutta, mutta käytössä olleet keinot toteuttaa muutos eivät olleet riittäviä. Vasta NPM- tyyppinen uudistuspolitiikka 1990-luvulla loi edellytykset hajautuksen ja itseohjautuvuuden olennaiseen lisäämiseen.

Miten pitäisi tulkita näitä suomalaisen hallintopolitiikan viimeisimpiä vuosikymmeniä? Onko kysymyksessä menestystarina? Miten merkittävä uudistusaalto oli kyseessä? Mitkä olivat uudistusaallon ongelmat? Miksi hallintopolitiikan tulevaisuus näyttää 2000-luvulle siirryttäessä

näköalattomalta? Merkitseekö näinkin laaja NPM-uudistusten toteuttaminen keskitetyn hallintopolitiikan loppua vai onko kysymys sittenkin vain keskistyksen ja hajautuksen uudesta tasapainosta tosin merkittävien NPM- tyyppisten uudistusten muutettua hallintokoneiston rakenteita ja ohjausjärjestelmiä?

Olisin taipuvainen tulkitsemaan viime vuosikymmenten kehitysvaiheet sekä hallintopolitiikan roolin niiden yhteydessä keskistyksen ja hajautuksen uutena tasapainotilana. Se liittyy siihen jatkumoon, josta löydämme pitkän aikavälin tarkastelussa. Keskityksen ja hajautuksen välissä tasapainossa voidaan havaita pitkän aikavälin muutoksia, joka viime kädessä säätelevät hallintokoneistoon kohdistuvaa ohjausta. Keskittäminen yhdistyneenä vahvaan keskushallintoon on ollut tunnusomaisin suomalaisen hallintopolitiikan pitkä aikavälin piirre, mutta 1990-luvulla toteutetut uudistukset ovat siirtäneet Suomen hallinnon vahvan keskushallinnon mallista malliin, jossa valtion keskushallinnon rinnalla ja osin sen kanssa kilpaillen toimii Kunta-Suomi (noin 400 kuntaa ja niiden yli 400.000 työntekijää, Suomen Kuntaliitto, maakunnan liitot jne.). Aluehallinnon on edelleen heikko ja 1990-luvun uudistusten jälkeen sekavassa tilassa erityisesti ajatellen kuntatason toiminnan ohjausta ja arviointia.

NPM- tyyppiset uudistukset ovat romuttaneet perinteisen yksinapaisen hallintomallin, jossa ministeriöt ja keskusvirastot vastasivat yhteiskuntapolitiikan valmistelusta ja toteutuksen linjoista ja kunnat toteutuksen yksityiskohdista. Tällä hetkellä vastuusuhteet ja tehtävien jako ovat monesti hämärtyneet. Vastuussa oleva ministeri voi esiintyä julkisesti jonkin yhteiskunnallisen ongelman korjaamisen puolesta, mutta tulokset riippuvat siitä, että kunnat toimivat ministerin toivomalla tavalla. Suomen kuntaliiton asiantuntija saattaa hallituksen terveyskeskusmaksuja koskevan päätöksen jälkeen melkein pä ylyttää kuntia olemaan seuraamatta hallituksen linjaa jne.. Varsin usein päivän politiikassa tulee esille esimerkkejä siitä, että kuntien asemaa vahvistunut hajautuspolitiikka on ehkä mennyt rationaalisen, valtakunnallisen toiminnan kannalta liian pitkälle. Keskityksen ja hajautuksen välinen suhde näyttää hakevan tasapainoa, joka soveltuu NPM-uudistusten jälkeiseen ohjausmalliin.



Kuva 1. Hallintopolitiikan pitkät aallot

Muutokset hallintopolitiikassa eivät ole olleet pelkästään keskityksen ja hajautuksen välisen suhteen syklejä, vaan hallintopolitiikassa on ollut aktiivisia ja hiljaisempia kausia. Ehkä tämä onkin hallintopolitiikan pitkien aaltojen kannalta merkittävin havainto. Näin hallintopolitiikka kytkeytyy yleiseen yhteiskuntapolitiikkaan ja puoluepolitiikkaan. Suomen hallintohistorian monivaiheisessa kehityskaareissa näyttää olleen vain muutama aktiivisen hallintopolitiikan kausi ja vain kaksi merkittävää kautta, jolloin hallintoa on onnistuttu kehittämään merkittävästi koko yhteiskunnan kehitystason nostamiseksi. Näitä hyppäyksenomaisia uudistusaaltoja toki täydentää vähittäinen tuottavuuden kehityksen kaltainen muutos.

Jakaisinkin pitkän aikavälin tarkastelussa esiin nousevat hallintopolitiikan aktiiviset jaksot kahteen ryhmään sen perusteella onko niiden aikana todella luotu uusia rakenteita ja ohjausjärjestelmiä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tällaisia merkittäviä, aktiivisen hallintopolitiikan jaksoja löytyy todella vain kaksi: Aleksanteri II aikainen uudistuspolitiikka, jolloin autonomisen Suomen hallintoa modernisoitiin ja vuonna 1966 alkanut jakso hyvinvointihallinnon kehittämisen jakso, jolloin hyvinvointivaltion järjestelmät luotiin. Kaikki muut hallintopolitiikan aktiiviset jaksot ovat joko liittyneet transiitiotilanteeseen (transiitolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yhteiskunta hakee radikaalisesti

muuttuneissa olosuhteissa uusia ratkaisuja. Termiä on viime vuosina käytetty kuvaamaan entisten kommunististen maiden rauhanomaista muutosta, kts. Salminen ja Temmes, 2000). Tällaisia tilanteita olivat autonomian ajan alku vuodesta 1809 tai sotavaltion aika 1939-1945 ja vuodesta 1945 alkanut jälleenrakentamisen kausi. Näissä tilanteissa hallintopolitiikka tähtää ajankohtaisten rakenteellisten ja toiminnallisten ongelmien ratkaisemiseen. Yhtäläisyydet ns. transtiomaiden muutoksiin ovat mielestäni ilmeiset, vaikka Suomessa ei jouduttu uudistamaan yhteiskuntajärjestelmän perusteita.

Mitkä olisivat lopuksi ne hallintohistorian käännekohtat, jotka tekisivät oikeutta hallintopolitiikan nousuille ja laskuille? Olen käsitellyt hallintohistoriamme käännekohtia 1980-luvun lopulla ja päättynyt vuosilukuihin, joita tuolloin pidin tärkeinä (Temmes, 1989, 244-249). Nyt käsitykseni on jonkin verran muuttunut. Haluan korostaa käännekohtina niitä vuosia, jolloin hallintopolitiikassa on onnistuttu omaksumaan uusia näkökulmia, jolloin hallintopoliittisen taustavalmistelun merkitys korostuu. Tämän päivän ehdotukseni hallintopolitiikan käännekohtista on seuraava vuosilukusarja: 1809, 1862, 1921, 1944, 1958, 1975, 1988 ja 1995. Jokaisella näistä vuosiluvuista on merkittävä yhteys hallintopolitiikan käännteisiin.

Hallintopoliitiikan käännekohtat

- Käännekohtat teoksessa Virastojen kehityskaaret (Temmes, 1989, 244-9): 1809, 1825, 1856, 1867, 1890, 1905, 1917, 1931, 1939, 1945, 1966, 1974, 1987
- Käännekohtat, jotka korostavat uusien hallintopoliittisten näkökulmien avautumista: 1809, 1862, 1921, 1944, 1958, 1975, 1988, 1995

Kuva 2. Hallintopoliitiikan käännekohtat

Vuosi 1809 merkitsi Suomelle autonomiaa, joka toteutui erityisen hyvin suhteellisen itsenäisenä kotimaisena hallintona ja takasi perinteisen ruotsalaisperäisen hallintokulttuurin jatkumisen Suomessa. Vuonna 1862 Aleksanteri II kutsui Suomen säätyvaltiopäivät kokoon ja siten mahdollisti laajan uudistusohjelman onnistumisen. Suomen yhteiskunnan ja hallinnon modernisointi jatkui uusissa oloissa pari vuosikymmentä. Vuonna 1921 virastokomitea teki ehdotuksensa keskusvirastojen lakkauttamisista. Vaikka ehdotus ei kaikilta osin johtanutkaan päätöksiin, ehdotus jo sinällään merkitsi uutta poliittisempaa hallintopoliitiikkaa. Vuoden 1944 alkupuolella tehdyt päätökset virastoasianvaltuutetun virasta ja hänen johtamastaan pienestä toimistosta merkitsivät lead agency- mallin omaksumisesta suomalaisen hallintopoliitiikan valmistelussa. Vuonna Jaakko Uotilan sihteerityöhön perustunut valtion organisaation uudistamiskomitea (komiteanmietintö 1958:5, periaatemietintö) jätti mietintönsä ja toi maahamme ensimmäiset viitteet manageristista ja desentralisaatioon tähtäävistä pyrkimyksistä, jotka olivat erityisen ominaisia tuon ajan yhdysvaltalaiselle hallintopoliittiselle keskustelulle. Valtion keskushallintokomitean I osamietintö (komiteanmietintö 1975:120) tuli julkisuuteen vuonna 1975 ja merkitsi pohjustusta ja alkusoittoa hallinnon seuraavalla vuosikymmenellä kiihtyvälle uudistuspolitiikalle. Vuonna 1985 Esko Rekolan johtama liikelaitoskomitea (komiteanmietintö 1985:2) jätti mietintönsä. Uusi valtion liikelaitoksia säätelevä laki tuli voimaan vuonna

1988 ja tuli aloittaneeksi NPM- tyyppisen uudistusosaallon, joka 1990-luvulla mullisti suomalaisen hallintokoneiston. Vuonna 1995 valtionhallinnon tulosityö- ja johtamisjärjestelmä raamibudjetiteineen sai lopullisesti virallisen muotonsa, kun kaikki tulo- ja menoarvion pääluokat olivat siirtyneet uudistettuihin budjettikäytäntöihin. Itse tulosityöjauksen sisäänajo ja kehittäminen alkoivat vasta tuolloin toden teolla.

Hallintopoliitiikka on saattanut olla aktiivista myös tilanteissa, joissa ei luoda kansalaisten hyvinvoinnin kannalta uusia rakenteita tai järjestelmiä, vaan korjataan julkisen talouden ongelmia ja hallintokoneiston epäkohtia. Tällainen aktiivinen vaihe oli esimerkiksi 1920-luvun loppu ja 1930-luvun alku, jolloin ensin keskusvirastoja lakkautettiin, virkamiesjärjestelmää keskitettiin ja hallituksen ja valtionvarainministeriön finanssi-kontrollivaltaa tiukennettiin tuntuvasti.

Sodan jälkeistä hajautuskehitystä tutkinut Minna Kaarakainen näkee sotien jälkeisen ajan hajautuksessa myös keskitystä tukeneita ratkaisuja, joten keskityksen ja hajautuksen välisen suhteen voidaan olettaa olevan tasapainotilan, jossa molemmat muutosvoimat kamppailevat keskenään. Hänen terveydenhuollon hajautuskehitystä käsittelevä tutkimuksena on hallinnon pitkän aikavälin muutoksen empiirisen tutkimuksen avauksia Suomessa. Hän on tutkimuksessaan nostanut esille myös Korpisen ideoiden pitkien syklien mahdollisuuden (Kaarakainen, 2008).

Vuonna 1966 alkanutta aktiivisen hyvinvoin-

tivaltion rakentamiskautta on itse asiassa seurannut hallintopoliittisesti aktiivinen kausi, jossa keskeisenä teemana oli hyvinvointihallinnon rakenteiden sopeuttaminen ja kasvukehityksen katkaiseminen. On sattunutta, että kansainvälinen kehitys tuotti tälle hyvinvointivaltion sopeuttamisprojektille uutta keinovalikoimaa NPM- tyyppisten uudistusten muodossa. Tietenkin suomalaiset poliittiset päättäjät ja hallintopoliitikan arkkitehtuurista ja ohjelmista vastaavat virkamiehet olisivat voineet kääntää selkensä NPM:n houkutuksille. Ehkä se, että he olivat nähneet perinteisten hallinto-legalististen keinojen tehottomuuden esimerkiksi hallinnon hajauttamisessa ja vakuuttava kansainvälinen esimerkkiaineisto näiden keinojen tehokkuudesta vakuutti heidät. Ruotsissa sekä päättäjät että virkamiehet ovat olleet skeptisempiä ja katsovat NPM- uudistusten vaarantavan kansalaisten tasa-arvoisuutta (Pollitt ja Bouckaert, 2004, 286-8).

Pitkän aikavälin tarkastelun vaikeimmin tulkitava kausi onkin aktiivinen uudistuskauti, joka alkoi 1980-luvun lopulla ja joka sai aikaan post-NPM- tyyppisen tilanteen hallinnossamme. Tulkitani mukaan tämä kausi ja myös sen hajautustendenssi liittyy raskaiksi paisuneiden hyvinvointivaltion rakenteiden ja järjestelmien sopeuttamiseen vastamaan yhteiskunnan rajallisia mahdollisuuksia ja käyttäen hyväksi hallintotieteen ja - käytännön luomia innovaatioita, joiden yhteydessä uusilla kansainvälisillä yhteyksillä oli merkitystä. Ns. managerismin logiikka selittää osaltaan tämän uudistusaallon arkkitehtuuria. Jos ohjausjärjestelmää uudistetaan tulosohtauksen idean pohjalta, myös henkilöstöhallinnon ja hallintokulttuurin tulisi seurata uutta logiikkaa. Muutoin uudistukset jäävät puolittiehen ja kokonaisuus on helposti ristiriitainen.

En siis rinnastaisi 1990-luvun uudistuspolitiikkaa hyvinvointivaltion rakentamisen kauteen (vuodesta 1966 alkanut jakso), vaan pikemminkin niihin keskitystä ja kontrollia luoneisiin kausiin, joissa hallintopoliitiikka oli mukana 1920-luvulla, 1930-luvulla ja jälleen 1950-luvulla. Arviointia vaikeuttaa se, että 1990-luvun uudistusaallolle oli ominaista onnistuneesti toteutettu hajautus. Kaikissa aikaisemmissa "korjaustoimissa" oli turvaututtu toimivallan keskittämiseen. Kiinnostavaa oli myös se, että aikaisemmissa hajauttamiseen tähtäävissä uudistuksissa oli tehtäviä siirretty valtionhallinnon sisällä keskusvirastoille ja lääninhallituksille. Nyt suurimittainen hajautus kohdistettiin

valtion ja kuntien väliseen ohjaussuhteeseen. Voidaan todeta, että suomalainen hyvinvointivaltio rakennettiin 1970- ja 1980-luvulla perinteisen valtionhallinnon ja valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon varaan. Näitä rakenteita kuitenkin muutettiin radikaalisesti 1990-luvulla siten, että kunnat uudessa hallintomallissa, paitsi vastasivat hyvinvointipalvelujen toteuttamisesta, myös päättivät pitkälti niiden toteutustavasta. Samalla hajautus muuttui "hyvien aikojen" toimintatavasta uudenlaisen ohjauksen välineeksi, jossa käytetään raamibudjetoitua ja tulosohtauksia. Suomen hallintohistorian kolme merkittävää hajautuksen jaksoa poikkeavat näin toisistaan.

1990-luvun uudistusaalto on ollut tuloksiltaan kiistatta menestys. Se on tehokkaasti sopeuttanut hallinnon rakenteita ja ohjausjärjestelmiä vastaamaan julkisten palvelujen kehittyviä laatuvaatimuksia ja samalla katkaissut hallintomme kasvukierteen. Hallintokoneisto on muuttunut NPM- uudistusten vuoksi radikaalisti. Hallintokoneisto on pienempi ja se ei enää muodosta samanlaista yhtenäiskulttuuria kuin ennen uudistuksia. Liikelaitokset ja entisistä virastoista muodostetut valtionyhtiöt ovat hallintokulttuurisesti irronneet varsinaisesta hallinnosta.

Menestystarinaan liittyy myös ratkaisemattomia ongelmia. NPM- uudistukset ovat toki luoneet rungon hajautetulle uudelle ohjausjärjestelmälle. Uudistusten painottuessa kasvukehityksen katkaisemiseen ja tulosohtaukseen, vähemmälle huomiolle ovat jääneet organisaatioiden, johtamisen ja henkilöstöpolitiikan laadullinen kehittäminen. Nämä kehittämiskohteet sopivat hyvin NPM- uudistuspolitiikan sateenvarjon alle, mutta Suomessa tulokset ovat vielä olleet vaatimattomia.

5. SUOMALAISEN HALLINTOPOLIITTIKAN TULEVAISUUS?

Voidaan väittää perustellusti, että hallintopoliitikan areena on NPM- uudistusten vuoksi muuttunut siinä määrin, että perinteisen hallintopoliitikan asema on uhattuna. Hallintouudistukset valmistellaan nykyisin hajautetusti ja pääosin konsulttityönä. Keskitetyn hallintopoliitikan ja lead agecyn asema joudutaan sopeuttamaan näihin reunaehtoihin. Tällä perusteella voisi julistaa hallintopoliitikan lopun alkua. Toisaalta myös post-NPM- tilanteessa tarvitaan hallintopoliitiikkaa. Se on kui-

tenkin ilmeisesti erilaista. Uusia teemoja näyttävät olevan mm. regulaatio, korruption ennalta ehkäiseminen, arviointitoiminta, tietohallinto ja virkamiesetiikka (OECD, 2007).

Hallintopolitiikka on siis löytänyt uusiin olosuhteisiin soveltuvia toimintamuotoja. En usko hallintokoneiston muodostaman areenan radikaalin muutoksen kuitenkaan kokonaan poistavan kokoavan hallintopolitiikan tarvetta tulevaisuudessa. Tapahtuneen rajun hajautuksen jälkeen nousee esille ainakin valikoivaa tarvetta uuskeskittämiseen. Hallinnon rakenteet, virkamiesmallit sekä ohjausjärjestelmät ovat usein pitkäaikaisia, mutta ne eivät ole ajattomia. Niitäkin on välttämätöntä ajoittain uudistaa ja silloin tarvitaan hallintopolitiikkaa ja siihen erikoistunutta lead agency-osaamista, jossa kansainväliset asiantuntijayhteydet ovat avainasemassa. Uuskeskittämisen keinovalikoiman ympärillä käydään tämän päivän hallintopoliittista keskustelua. Pitkälle viety hajauttaminen on nostanut keskusteluun informaatio-ohjauksen keinot kuten arvioinnin, kehittämisskeskukset (kts. Temmes ja Kalijärvi, 2002).

Keskityksen ja hajautuksen välistä liikettä lukuun ottamatta, on vaikea löytää pitkän aikavälin säännönmukaisuuksia, joita voisi verrata kansantalouden pitkiin sykleihin. Taloudellinen lama ja kansalliset ja kansainväliset kriisit ovat hallintohistoriassamme johtaneet hallinnon keskitykseen. Hajautus on puolestaan ollut mahdollista "hyvinä aikoina", kun yhteiskuntaa on lisäpönostuksiin kehitetty. NPM-tyyppiset uudistukset näyttävät heikentävän tämän jatkumon selitysvoimaa. Niiden yhteydessä hajautusta on käytetty uudentyyppisen ohjausjärjestelmän perustana. On kuitenkin luultavaa, että Suomen tapauksessa 1990-luvun hajautuspolitiikka saanee jatkokseen jonkinasteisen vasta-aallon, jolla valtion keskushallinnon ohjausmahdollisuuksia pyritään parantamaan. Tämän tyyppinen keskittämisen tarve liittyyneen asiantuntijavallan keinoihin yhteiskunnassa, jossa hallinnolta vaaditaan yhä enemmän asiantuntemusta palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa. Keskittämisen keinovalikoima tulee siis poikkeamaan aikaisemmasta. Tyypillinen esimerkki uudista ohjauksen keinoista lienee arviointi.

Tulevan kehityksen suuntaviivoja harkittaessa huomio kiinnittyy myös valtion keskushallinnon kapasiteettiin ja työn laatuun. Bouckaertin, Ormondin ja Petersin raportti (Bouckaert, Ormond ja Peters, 2000) vuodelta 2000 osoittaa kehittä-

mistarpeita Suomen keskushallinnon policy-analyytikapasiteetissa ja koordinoitavuudessa. Näin ollen vain keskittämällä ei ratkaistane tulevaisuuden hallinto-ongelmia.

Millainen sitten on lähivuosisikymmenten hallintopolitiikan tehtävä ja toimintakenttä? Elämme murroskautta. Vanha homogeeninen hallintokoneisto on historiaa. Uusi hallintotapa etsii vasta muotojaan. Luultavasti tulevaisuuden hallintopolitiikkaa luodaan asiantuntijaverkostoissa, jossa konsultit, tutkijat ja asiasta kiinnostuneet (tehtäviensä puolesta) virkamiehet toimivat yhteistyössä. Olennainen, mutta vaikeasti arvioitava kysymys on, millainen keskus tällä verkostolla voisi olla lead agency- traditiota jatkamassa.

Tulevaisuuden hallintopolitiikan sisältöjen kohdalla törmäämme siihen, että taitavakaan tulevaisuuden analyysoija ei kykene näkemään nurkan taakse. Tulevaisuuden tutkimuksen metodit kuten skenaario- metodi auttavat jäsentämään tulevaisuuden vaihtoehtoja. Niitä tulisi käyttää hallintopolitiikan suunnittelussa. Kansainväliset esikuvat ja vertailuaineistot ovat niin ikään hyödyllisiä tulevaisuutta pohdittaessa. Loppujen lopuksi yhteiskuntapolitiikan suunnitteluasiakirjojen valmistelu on asiantuntijoiden hahmottamiskyvyn ja innovatiivisuuden varassa. Policy-analyytit ovat vaativia asiantuntijatehtäviä, joissa tulee voida yhdistellä eri alojen asiantuntemusta.

Vaikka kenelläkään ei voi olla kykyä nähdä nurkan taakse, asiantuntijoiden tulisi kuitenkin havaita ne tilanteet, joissa uudet ilmiöt ja haasteet ovat vielä pääosin nurkan takana mutta vilahtavat hetkittäin tarkkavaistaisen havainnoitsija näkökenttään. Otan esille pari ajankohtaista teemaa, jotka mielestäni ovat tällaisia jo osittain tiedossa olevia, mutta heikosti tiedostettuja tulevan hallintopolitiikan haasteita. Niillä molemmilla on myös liittymäkohtia hallinnon pitkiin aaltoihin.

Edellä otin esille NPM-tyyppisen hajautuksen radikaalit vaikutukset valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. On ilmeistä, että keskityksen ja hajautuksen välistä suhdetta joudutaan "hienosäätämään" niillä sektoreilla, joilla on erityistä merkitystä kansalliseen kehitykseen kuten terveydenhuollossa. Toinen mahdollinen kehitysuunta liittyy urbanisoitumisen tuottamien ongelmien hallintaan. Valtaosa Suomen väestöstä asuu kaupungeissa, joista pääkaupunkiseudun ohella monet ovat kehittymässä todelliseksi kaupunkiympäristöiksi, joissa perinteinen pienimuotoinen ja ihmisläheinen elämäntapa ei ole mahdollista,

vaan asukkaat joutuvat sopeutumaan kaupunkimaiseen elämäntapaan. Hallinnon tulisi voida tukea kansalaisia tässä sopeutumisessa. Tuen tarve koskee erityisesti nuoria, mikä tekee haasteen merkittäväksi. Suomessakin on vuosia kaivattu metropoli-politiikkaa, joka tekisi oikeutta kaupunkimaisen elämäntavan omaksuneiden kansalaisten tarpeille. Hallintopoliittiset uudistukset voisi aloittaa irrottamalla pääkaupunkiseudun hallinnon uudistukset yleisestä kuntamallista ja omaksumalla erityinen pääkaupungin hallintomalli, josta löytyy runsaasti toimivia esikuvia Euroopan kehittyneistä suurkaupungeista. Näin päästäisiin irti nykyisestä neljän, kilpailevan kaupungin mallista, joka on varjostanut asukkaiden vahingoksi pääkaupunkiseudun kehitystä viime vuosikymmenet.

Toinen jo tiedossa oleva mutta vaille ratkaisua jäänyt ongelma on keskushallinnon hajautuksen tuoma virkamiesaseman heikentyminen. NPM-tyyppinen hajautus on lisännyt erityisesti ministeriöiden itsenäisyyttä suhteessa valtioneuvostoon. Samalla poliittisen ohjauksen asema on muutoinkin vahvistunut mm. poliittisten valtiotieterien ja muiden poliittisten avustajien myötä. Poliittinen kulttuuri näyttää myös omaksuneen linjauksen jossa koalitionhallituksen ministeri aikaisempaa itsenäisemmin päättää hallituksen nimitysratkaisuista. Samanaikaisesti johtavien virkamiesten nimityskäytäntöjä ja urasuunnittelea on managerismin oppien mukaisesti pyritty kehittämään mm. siirtymällä määräaikaisiin nimityksiin. Yhdessä nämä kaksi ilmiötä ovat luomassa uhkakuvan, joka ei ole hallintopoliittisesti merkityksetön. Uudesta nimityskulttuurista on jo nyt näyttöjä, jotka vaarantavat politiikan ja hallinnon herkkää tasapainoa ja virkamiesteknokratian tulevaisuutta. Yksittäinen ministeri on viime vuosina vienyt läpi nimityksiä, joissa määräjän päätyessä aiempi viranhaltija sivuutetaan perustein, jotka näyttävät puoluepoliittisilta tai muusta syystä sivuuttavat ansiotuneempia hakijoita. Tämä on ikävä viesti nuorille koulutetuille tulevaisuuden asiantuntijoille ja johtajille, joiden varaan nopean sukupolven vaihdoksen keskellä oleva hallinto joutuu tulevaisuutensa rakentamaan. Ongelman ratkaisuksi tarvitaan kiireellisesti järjestelmä, joka turvaa määräaikaisesti nimitetyn virkamiesjohdon aseman. Ehkä meidän pitäisi myös siirtyä brittiläistyypiseen järjestelmään, jossa virkamiesjohdon nimitysten puolueettomuuden takeena olisivat rekrytointi-

valmistelun nykyistä vahvempi ammattimaisuus ja nimityssuosituksia tekevä asiantuntijalautakunta.

Yllä olevat pohdinnat ja esimerkit liittyvät hallintopoliittikkamme ajankohtaisiin kysymyksiin. Niillä on kuitenkin enemmän painoarvoa, jos ne liitetään tarpeeseen nähdä hallinnon kehitys pitkän aikavälin jatkumona ja jatkuvana kamppailuna saavuttaa nykyistä parempi kehitystaso sekä näin pysyä mukana yhteiskuntien välisessä globaalissa kilpailussa.

LÄHDEKIRJALLISUUS

- Bouckaert, Geert, Ormond, Derry and Peters, Guy: A Potential Governance Agenda for Finland, Ministry of Finance, Research Reports 8/2000, Helsinki 2000.
- Corkery, Joan, Ould Daddaf, Turkia, O Nuallain, Colm and Land, Tony (ed.): Management of Public Service Reform - A Comparative Review of Experiences in the Management of Programmes of the Administrative Arm of Central Government, Amsterdam, IISA, ECDPM and IOS Press 1998.
- Greiner, Larry, E.: Kehitys ja kumous organisaation kasvussa, *Yritystalouus 7/1981*, alkuperäinen Harvard Business Review, 1980: Evolution and revolution as organizations growth.
- Hallinnon hajautuskomitea (komiteanmietintö 1986:12).
- Hjerpe, Riitta: The Finnish Economy 1860-1985, Growth and Structural Change, Bank of Finland, Vap, Helsinki 1989.
- Kaarakainen, Minna: Hajauttaminen valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945-2015 - Valtiollisesta järjestelmästä kohti kuntaverkostojen perusterveydenhuoltoa, Kuopion yliopisto, 2008.
- Karhu, Sami: Virasto-oloja suursiivoamaan - Valtionhallinnon rationalisointi- ja kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle, Valtiovarainministeriö, Gummeruksen Kirjapaino oy, Jyväskylä 2006.
- Korpinen, Pekka: Kriisit ja pitkät syklit, TTT, Helsinki 1987.
- Korpinen, Pekka: Long Cycles in Italian Art 1300-1650, <http://www.hel2.fi/tietoa/korpinen/longcy.html> (vain netissä)
- Kondratieff, N.D.: The Long Waves in Economic Life, The Review of Economic Statistics, vol. XVII, No. 6, November 1935.
- Liikelaitoskomitea (komiteanmietintö 1985:2).
- OECD, Public Governance and territorial development directorate, Public Governance Committee, GOV/PGC("007)3.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert: Public Management Reform- A Comparative Analysis, Oxford University Press, New York 2004.
- Pollitt, Christopher, Hanney, Stephen, Packwood, Tim,

- Rothwell, Sandra and Roberts, Simon: Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms, Ministry of Finance, Helsinki 1997.
- Salminen, Ari ja Temmes, Markku: Transitioteoriaa etsimässä, Kikumora Publications, Helsinki 2000.
- Temmes, Markku: Finland and New Public Management, International Review of Administrative Sciences, SAGE Publications, vol.64 (1998). pp. 441-456.
- Temmes, Markku: Virastojen kehityskaaret - Valtion virastojen kehitys, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VapK, Helsinki 1989.
- Temmes, Markku ja Kalijärvi, Teemu: Kehityskeskukset - Toimintamallin arviointi, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos, Edita, Helsinki 2002.
- Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995, Valtiovarainministeriö, Edita, Helsinki 1997.
- Tiihonen, Seppo ja Tiihonen, Paula: Suomen hallinto-historia, VKK, VapK, Helsinki 1984.
- Valtionkeskushallintokomitea (komiteanmietinnöt 1975:120 ja 1978:22).
- Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea (komiteanmietintö 1958:5).
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista, Ministeriötutkimuksen osaraportti II, Tampereen yliopisto, 1977.
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta, Tampereen yliopisto 1979.