

Julkisen sektorin tulevaisuuden arviointia

Hermann Hill (toim.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, 218 sivua.

Speyerin hallintokorkeakoulun professori Hermann Hillin toimittama artikkelikokonaisuus luotaa julkisen sektorin tulevaisuutta tunnettujen haasteiden reunaehtojen sisällä. Kirja tarjoaa mannereurooppalaisen näkökulman ja sen mukaista ajattelua julkisen sektorin uudistamiseen. Kahta poikkeusta lukuun ottamatta kirjoittajat ovat saksalaisia.

Teos on viides Hillin toimittamasta hallinnon resursseja ja hallinnon rakenteita tarkastelevasta kirjasarjasta (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen).

Kirjan teemat ovat varsin moneen suuntaan ulottuvia. Nostan niistä tässä esille ainoastaan eräät: vaikuttavuus ja taloudellisuus "Shared-Service-Center" -järjestelmällä, Public Private Partnership julkisten tehtävien tulevaisuuden rahoitus- ja toteutusmallina, julkisoikeudellinen laitos vaihtoehtona yksityistämiseksi, osuuskunta oikeudellisen organisaatiomuotona tehokkuutta ja kansalaisvaikuttamista toteuttamassa, virkamiesjärjestelmän ajanmukaisuus, raportointi, kestävä kehitysperiaate valtion toimintaperiaatteena ja hallintojen identiteettipolitiikka. Mielenkiintoisen tarkastelun tarjoavat luvut, joiden otsikoissa kysytään, päättääkö Eurooppa kaikesta olennaisesta ja sääntely valtiollisena tehtävänä. Vaikka teemat eivät sellaisenaan ole mitenkään uusia tai yllättäviä, johtopäätökset siitä ehkä ovat.

"Shared Service Centerit" ovat uudempia, yritysmaailmassa jo menestyksekkäästi käytettyjä muunnelmia tehokkuus- ja vaikuttavuusongelmien ratkaisemiseksi. Teoksessa pidetään mallia myös julkiseen hallintoon soveltuvana sen toiminnan vaikuttavuutta ja taloudellisuutta lisäävän vaikutuksen johdosta. "Shared Service Center" perustetaan konsernin sisälle sisäiseksi palveluyritykseksi. Perustamisvaiheessa se saa useim-

miten takuun siitä, että konserni osoittaa sille tehtäviä neljäksi tai viideksi vuodeksi. Asiasta tehdään perustamisvaiheessa sopimus. Olennaista on, etteivät yritykset menetä Shared Service Centerille toimeksiantoja antaessaan mitään päätöksenteko- ja ohjauskompetenssistaan. Shared Service Center johtaa periaatteessa ainoastaan yksinkertaisia toimintoja. Kyseinen toimintamalli edesauttaa kirjan mukaan viranomaisia irtautumaan byrokratiamaailmasta ja perinteisestä hierarkkisesta ja resursseja koskevasta ajattelusta, ja hyödyntämään uusia, vaikuttavampia ja taloudellisempia rakenteita.

Julkisoikeudellisella laitoksella on itsenäisyys kolmansien osapuolten, mutta myös perustajan suuntaan. Sillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia, omaisuutta ja se on oikeustoimikelpoinen. Teoksessa julkisoikeudellista laitosta pidetään suositeltavana vaihtoehtona yksityistämiseksi. Tälle perusteena on erityisesti sen elastinen organisaatorakenne, joka mahdollistaa sen rakenteen muotoilun tehtävien mukaiseksi. Edelleen sen etuna on vastuun ja valvonnan erottaminen laitoksen sisällä, mutta myös sen ylläpitäjän suuntaan, mikä on välttämätöntä yritysmäisen toiminnan harjoittamisessa.

Osuuskuntaa julkisen toiminnan organisaatiomuotona tarkastelevassa jaksossa päädytään yhteenvetoon, jonka mukaan osuuskunta-ajattelu ei suinkaan kuulu koikaappiin. Päinvastoin sille on tilaa sitä mukaa kuin valtio osoittautuu kykenemättömäksi yksin vastaamaan tähänastista tehtävistään. Tämän muutoksen toteutuminen edellyttää kuitenkin myös tietoisuuden muutosta kansalaisten myötävaikuttamisen ja panoksensa antamisen tärkeydestä. Erityisesti kirjoittaja suuntaa toiveensa kunnallispolitiikkaan, jotta kuntien toimintajärjestelmää uudistettaessa osuuskuntamallin tarjoamat mahdollisuudet otettaisiin huo-

mioon.

Virkamiesasemaa käsittelevässä tarkastelussa kirjoittaja asettaa itselleen tehtävän vakuuttaa lukija siitä, että virkamiesasema on edelleen "ajanmukainen", mutta tarvitsemme silti muutosten reunaehtojen mukaisia reformeja. Aluksi kirjoittaja toteaa, että sellaisissa maissa, jotka komeilevat erilaisten kansainvälisten tutkimustulosten kärjessä, on enemmän julkishallinnossa toimivia kuin Saksassa. Saksassa vain 12,5 % kaikista työntekijöistä toimii julkisella sektorilla, kun sen sijaan Tanskassa ja Ruotsissa valtion työntekijöiden määrä on noin kolmannes ja Isossa-Britanniassa 22 %. On välttämätöntä, että keskeiset julkiset tehtävät suoritetaan asianmukaisesti ja vastuullisesti, ja että niiden suoritus taataan, myös kriisiaikoina. Tässä on keskeinen syy siihen, miksi nyt ja tulevaisuudessa virka-asemassa olevaa henkilöstöä tarvitaan. Monissa EU:n jäsenmaissa on vireillä uudistuksia virkamiesten oikeudelliseen asemaan, mutta missään ei kuitenkaan olla julkista virkakuntaa yksityistämässä ja virka-asemasta luopumassa. Päinvastoin: Juuri niissä maissa, joissa "new public management" on pisimmälle edistynyt, on vähitellen havaittavissa tietynlaista paluuta julkisen viran ja yleiseen etuun suuntautuneen virkakunnan eduksi.

Julkiseen hallintoon pesiytynyttä arviointia ja raportointia tarkastellaan kriittisesti teemalla "accountability: raportoimmeko itsemme kuoli-iksi?". Kirjoittaja osoittaa vakuuttavasti, ettei "Audit Society" ole mikään ihanteellinen tila, vaan se voidaan torjua. "Audit Society" kuvaa konstellaatiota, joka aiheuttaa korkeat yhteiskunnalliset transaktiokustannukset, ilman että samalla syntyi vastaavaa lisäarvoa, Value Added. Näin siihen piiloutuvat uhkaavat hyvinvointitappiot.

Vaikka tänä päivänä kokonaisvaltaiset pyrkimykset ja verkottunut ajattelu ovat kaikkien huulilla, löytyy käytännöstä valitettavasti aina vain vähemmän kokonaisvaltaisesti suuntautuvia ratkaisupyrkimyksiä, jotka olisivat tietoisesti myös luottamuksen katoamisproblematiikan huomioon ottavia. Syyt tähän on löydettävissä erityisesti erilaisista vastuullisuuksista samoin kuin puuttuvasta kommunikaatiosta. Ei kirjoittaja tarkastamis- ja kontrollitoimintaa tietenkään kokonaan torju. Ne ovat integraali osa johtamisprosessissa. Kyseisiä aktiviteetteja voi kuitenkin pitää positiivisina vain, jos niiden kautta voidaan saada käyntiin oppimisprosesseja. Mutta jos kyseiset

toiminnot muuttuvat johtamisprosessin pääaktiviteeteiksi puutteellisen luottamuksen johdosta, on ryhdyttävä toimiin, jotta kyetään välttämään uhkaavan "Audit Society" kasvannaiset. Yhtenä keskeisenä keinona kirjoittaja näkee luottamuksen rakentamisen. Toiseksi on tarkastustoiminta kohdistettava nykyistä selkeämmin vain strategisesti suuntautuvasti. Vasta professionaalisen tarkastusstrategian kehittäminen takaa sen, että huomio kohdistetaan oikeisiin asioihin. Niin kauan kuin arviointia, suoritusarviointia ja arviointia toteutetaan ristiin rastiin eri organisaatioyksiköissä ja ilman hienosäätöä, on tarvetta asian uudelleenmuotoiluun.

Valtion toiminnan muutosta koskevassa analyttisessä käsityksessä on avainkäsitteenä sääntely. Oikein ymmärrettynä kyse on tällöin kilpailun edistämisestä ja sen oikeudellisesta muotoilusta, korjaten jatkuvasti osittaisia markkinavaurioita ja toteuttamalla yleisen edun vaatimuksia markkinaprosesseissa. Tämä merkitsee paljon enemmän kuin vain pisteittäistä puuttumista markkinaprosesseihin, kuten perinteisessä taloushallinnossa tapahtui. Tässä sääntely käyttää klassisia talouden valvonnan instrumentteja, mutta täydentää niitä kuitenkin lisämekanismeilla, kuten informaatiojohtamisella ja erilaisten instrumenttien sekoituksella. Sääntelykonseptilla on alkupe-ränsä verkkosektoreilla, ennen muuta telekommunikaatio-oikeudessa, mutta se ulottuu tänä päivänä siitä laajemmalle: ympäristöoikeuteen ja siellä tyyppillisesti toteutetun itsesääntelyn muotoon, mutta lisääntyvässä määrin myös talouselämän ulkopuolelle, kuten korkeakouluoikeuteen ja ennen muuta sosiaalioikeuteen.

Tämä näin tunnusomainen valtiotehtävien muutos ei seuraa mitään perustuslaillista välttämättömyyttä, vaan poliittista näkemystä, jonka mukaan markkinarakenteiden viisas aktivoiminen ja yleiseen etuun pyrkivä aitaaminen kykenevät vahvistamaan oikeuden ohjauskykyä monimutkaisessa todellisuudessamme. Tällöin ei poliittinen valtion tehtäviä koskeva keskustelu pelkästään opi taloudelta, vaan myös toisinpäin: talouden markkina- ja valtiovajaiden konseptit tulevat testatuksi kriittisesti uudessa sääntelytodellisuudessa.

Esille nousee luonnollisesti kysymys siitä, onko tässä pintapuolisesti esitellyn kaltaisella kokoomateoksella käyttöarvoa suomalaiselle lukijalle ja hallinnon tutkijalle. Kysymykseen voi vastata sekä myöntävästi että kieltävästi. Merkitystä

ja mielenkiintoarvoa on ensinnäkin sillä, minkä tyyppisistä kysymyksistä tieteellistä keskustelua käydään - tässä tapauksessa heikommin suomalaisessa julkisuudessa olevassa Manner-Euroopan hallintotodellisuudessa. Osa kysymyksistä on samoja kuin Suomessa, kuten uusien toimintamuotojen etsiminen julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen organisoinnin välimaastoon. Eurooppa-oikeuden vaikutukset ovat toinen selkeä kokonaisuus. Mutta kriittinen suhtautuminen moniin uuden julkisjohtamisajattelun yksityiskohtiin - kuten edellä mainittu arviointiin kohdistuva kritiikki - on mannereurooppalaisen hallintotradition maissa vahvemmin esillä. Sel-laista kaivattaisiin varmasti myös Suomeen, vaikkapa arvioinnin suhteuttamiseen oikeaan rooliinsa.

Aimo Ryytänen