

VALTIONHALLINNON ORGANISAATION NÄKÖALOJA

Jaakko Uotila

(Suomen Lakimiesliiton hallinto-oikeudellisilla jatkokursseilla 23. 1. 1960 esitetty alustus täydennettynä.)

Valtion hallintokoneisto ja sitä ympäröivä yhteiskunta ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Muun yhteiskunnan muuttuessa ja kehittyessä myös hallintokoneisto muuttuu ja kehittyy. Hallintokoneistolle on kuitenkin ominaista tietty jäykkyys, mistä johtuen sen pysyttäminen ajan tasalla vaatii erityistä huolenpitoa. Voidaan todeta, että hallinto-organisaation kehittyminen Suomessa on jatkuvaa ja usealla taholla yhtäaikaan tapahtuvaa. Sentähden jo yleiskuvan saaminen kaikista niistä muutoksista, joita paraikaa suunnitellaan, tuottaa vaikeuksia. Organisaatiomuutosten suhteen onkin erityisenä ongelmana, miten organisaation kehittämisessä voitaisiin käytännössä noudattaa yhtenäisiä ja johdonmukaisia periaatteita. Jotta voitaisiin koordinoida eri elinten toimesta tapahtuvaa tutkimusta ja suunnittelua, valtioneuvosto antoi 28. 1. 1960 valtionhallinnon organisaation kehittämistä koskevat yleisohjeet, joissa vahvistetaan eräitä yleisluonteisia periaatteita nuodatettaviksi organisaatiomuutoksia suunniteltaessa ja toimeenpannassa (ks. liite).

Vastuu organisaation kehittämisestä

Organisaation kehittäminen kuuluu yleensä osana johtamistehtäviin. Valtionhallinnon piirissä vastuu eri hallinnonhaarojen kehittämisestä kuuluu asianomaiselle ministeriölle sekä keskusvirastolle, milloin sellainen on olemassa. Juoksevien hallintotehtävien paine on tavallisesti kuitenkin niin suuri, että pitkällä tähtäimellä tapahtuvaa suunnittelutyötä ei enää juuri ehditä suorittaa samojen henkilöiden tai elinten toimesta, jotka vastaavat päivittäisistä hallintotehtävistä. Myös hallinnon alalla tarvitaan ns. esikuntaelimiä, jotka vapaina juoksevista hallintotehtävistä suorittavat tutkimus- ja suunnittelutehtäviä. Organisaatiotutkimuksen alalla toimivista esikuntaelimistä mai-

nittakoon valtion virastojen ja laitosten rationalisointielimet, joita vuoden 1959 päättyessä oli 13 eri virastossa ja laitoksessa. Niiden yhteenlaskettu henkilövahvuus samana ajankohtana oli 141. Selvyyden vuoksi on kuitenkin mainittava, että vain osa tästä henkilökunnasta joutuu jatkuvasti tekemisiin organisaatiokysymysten kanssa. Valtionhallinnon rationalisoinnin keskuselimenä toimii valtiovarainministeriön järjestelyosasto.

Sääntönä näyttää olevan, että tärkeimmät organisaatiomuutokset suunnitellaan meillä komiteatyönä. Paraikaa on toiminnassa ainakin kymmenkunta komiteaa, joiden työ kohdistuu kokonaan tai pääosaltaan organisaatiokysymysten selvittämiseen.¹ Tässä yhteydessä lienee syytä mainita erityisesti ns. valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, joka asetettiin vuonna 1955 ja jonka työ edelleen jatkuu. Toimeksiantokirjelmässä on komitean tehtäväksi määrätty »tutkia, miten toisaalta valtakunnan keskushallinto ja toisaalta maakuntaportaaseen kuuluvien alempiasteisten hallintoviranomaisten toiminta olisi tarkoituksenmukaisimmalla tavalla järjestettävä, jotta syntyisi oikea tasapaino sentralisoinnin ja desentralisoinnin välille ja edellytykset hallintokoneiston mahdollisimman tehokkaalle toiminnalle. Erityisesti olisi tällöin myös kiinnitettävä huomiota organisaation muovaamiseksi siten, että luotaisiin nykyistä paremmat mahdollisuudet hankkia luotettava kuva eri hallinnonhaaroihin kuuluvien edellämainittujen alempiasteisten hallintoviranomaisten tarpeista ja saataisiin eri hallinnonhaarat sopeutumaan mahdollisimman tehokkaaseen yhteistoimintaan keskenään.» — Komitean tehtävä on epäilemättä melko monimutkaisesti ilmaistu. Sentähden komitea itse on yksinkertaistanut tehtävänsä seuraavasti: komitea katsoo tehtäväkseen tutkia, miten toisaalta valtakunnan keskushallinnon ja toisaalta alempiasteisten hallintoviranomaisten organisaatiota olisi kehitettävä, jotta valtionhallinnon tehokkuutta voitaisiin kohottaa. Näin ymmärtämänsä toimeksiannon pohjalta komitea on ryhtynyt järjestelmällisesti tutkimaan Suomen valtionhallinnon organisaatiota. Komitea, jonka puheenjohtajana toimii maaherra *Arvo Manner*, on tähän mennessä valmistanut periaatemietinnön sekä neljä osamietintöä.²

Komiteat ja muut esikuntaelimet ovat vastuussa ainoastaan omien ehdotustensa sisällöstä. Niiden toimivaltaan ei kuulu päätösten tekeminen uudistusten toteuttamisesta. Hallinto-organisaatio on melko yksityiskohtaisesti sidottu lakeihin, osaksi jopa hallitusmuodon säännöksiin, sekä asetuksiin. Lisäksi ei käytännössä juuri mitään laajakantoista organisaatiomuutosta voida toteuttaa ilman määrärahojen saamista tulo- ja menoarvioon tai ainakin sen perustelujen muuttamista. Tätä taustaa vastaan voidaan ymmärtää, miksi hallinnolliset reformit näyttävät olevan vaikeasti toteutettavissa, elleivät ne satu olemaan poliittisesti mielenkiintoisia.

Millainen on »hyvä» organisaatio?

Kriittinen tutkija ei tunnusta, että »hyvä» organisaatio voitaisiin luoda joidenkin suoraviivaisten nyrkkisääntöjen mukaisesti. Esim. amerikkalainen *Herbert A. Simon* on lähemmin tarkastellut eräitä yleisesti hyväksytyttä organisaatioperiaatteita ja osoittanut, että useat niistä ovat keskenään ristiriidassa.³ Ennen konkreettisten kysymysten käsittelyä lienee paikallaan lyhyesti tarkastella, mitä vaatimuksia hallintokoneistolle nykyisin asetetaan. Tutkimuksen tehtävänä ei ole tuollaisten vaatimusten esittäminen omissa nimissään. Mutta hallinto-opillinen tutkimus pyrkii selvittämään, miten organisaatiota on kehitettävä, jos tietyt tavoitteet asetetaan. Hallinto-organisaatiota tarkastellaan siten välineenä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikeutena on tällöin se, että erilaiset vaatimukset ovat keskenään osaksi ristiriitaisia.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea on tarkastellut hallinto-organisaatioon liittyviä kysymyksiä lähinnä tehokkuusvaatimusten kannalta. Tehokkuudella komitea tarkoittaa hallinnon kustannusten, käytettyjen voimavarojen, suoritusten ja tuloksien välillä vallitsevia suhteita. Tehokkuuden käsitteen komitea on määritellyt niin laajasti, että siihen yhtenä tehokkuuden tekijänä sisältyy myös oikeusturva.⁴ Perinteellisen käsityksen mukaan oikeusturvavaatimus nähdään tehokkuusvaatimuksen kanssa ristiriidassa olevana periaatteena. Tässä yhteydessä ei ole syytä käydä lähemmin selvittämään onko tuo ristiriita todellinen vai näennäinen.⁵ Sensijaan on mainittava toinen, valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean periaatemietinnössä meillä ensi kertaa tehty käsitteaselvennys: hallinnon tehokkuuden ja riittävyuden erottaminen toisistaan. Hallinnon riittävyydellä komitea tarkoittaa saavutettujen tulosten suhdetta asetettuihin tavoitteisiin.⁶ On selvää, että riittävyuden vaatimus eri aloilla vaikuttaa organisaatiokysymysten ratkaisuun. Vaikeutena on kuitenkin se, että kansanvaltaisesti hallitussa maassa käsitykset hallinnon riittävydestä esim. sosiaalihuollon, opetus- ja tutkimustoimen, elinkeinoelämän edistämisen tai maanpuolustuksen alalla vaihtelevat suuresti. Hallintotoiminnan kansanvaltaisuuden vaatimus on saanut monia ilmenemismuotoja, joista mainittakoon vain itsehallinto, maallikoiden osallistuminen hallintotoimintaan sekä hallinnon julkisuusperiaate. Hallinnon rehellisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että hallintokoneiston, siihen kuuluvien virkamiesten ja luottamushenkilöiden tulee toimia ilman omanvoitonpyyntiä. Tämä vaatimus oli ehkä vielä vuosisadan vaihteessa melkein ainoa, mikä hallinnolle asetettiin, eikä se vielä kukaan ole menettänyt ajankohtaisuuttaan. Vaikka rehellisyysvaatimus kohdistuu lähinnä niihin henkilöihin, jotka toimivat hallintokoneiston piirissä, on sillä myös organisaatioon ulottuvia vaikutuksia.

Hallinto-organisaatioon kohdistuvat erilaiset vaatimukset saattavat, kuten edellä on todettu, joutua ristiriitaan keskenään. Siitä, miten tällaiset ristiriitatilanteet olisi ratkaistava, ei voida esittää yleistä sääntöä. Mutta näyttää siltä, että hallinnossa tehokkuusvaatimus, siihen luettuna myös oikeusturva, on keskeinen samalla tavalla kuin kannattavuusvaatimus on keskeinen yksityisessä yrittäjätoiminnassa. Niinpä valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea on käsittänyt toimeksiantonsa siten, että se tutkii, miten organisatorisilla järjestelyillä voitaisiin hallinnon tehokkuutta kohottaa. Kun Yhdysvalloissa vuonna 1947 asetettiin ensimmäinen Hooverin komitea tutkimaan liittovaltion hallintokoneiston uudistamista, kongressi lausui toimenpiteen tarkoituksena olevan »edistää ja kehittää julkisen hallinnon taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä kohottaa sen suoritusten tasoa...».⁷

Paitsi edellä esitettyjä »hyvän» hallinnon tunnusmerkkejä joudutaan hallinnossa muutoinkin sovittelemaan yhteen erilaisia näkökulmia. Käytännössä joutuvat hallinnolliset kysymykset erilaisten henkilöiden tarkastelun kohteeksi. Voidaan erottaa toisistaan ainakin poliitikon, spesialistin (esim. lääkäri), hallintolakimiehen ja finanssihallinnon edustajan »roolit».⁸ Tietystikin eri poliitikoilla on erilainen näkemys, mutta niinhän on usein asiantaita myös saman alan spesialistien keskuudessa. Kuvaan kuuluu myös, että usein tässä hahmotellut »tyypit» pitävät toistensa katsantokantoja ahtaina ja kaavoihinsa kangistuneina. Hyvän organisaation tunnusmerkkeihin kuuluisi, että kukin kysymys tulisi ennen ratkaisua riittävästi valaistuksi asiaan vaikuttavista näkökulmista käsin. Toimivallan sijoittamisesta väärään portaaseen saattaa olla seurauksena, että siinä portaassa edustettuna oleva, kenties yksipuolinen asiantuntemus tulee ratkaisevaksi asioiden käsittelyssä. On selvä, että tällöin hallinnon tehokkuus alenee.

Desentralisoinnin ongelmia

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean periaatemietinnössä kohdistetaan päähuomio sentralisaatiota ja desentralisaatiota koskevaan kysymykseen. Desentralisoimisella komitea tarkoittaa päätösvallan siirtämistä ylemmältä valtion viranomaiselta alemmalle valtion viranomaiselle tai itsehallintoyhdyskunnalle. Vastaavasti komitea tarkoittaa sentralisoimisella toimivallan siirtämistä alemmalta viranomaiselta ylemmälle. Desentralisoinniksi on lisäksi katsottava alemman viranomaisen tai itsehallintoyhdyskunnan harkintavaltaa kaventavien rajoitusten poistaminen. Samaten voidaan sentralisaatiota hallinnossa lisätä siten, että alemman viranomaisen toimintaa entistä enemmän sidotaan ylempään viranomaisen antamilla virkakäskyillä tai ohjeilla.

Mietinnössä esitetään lukuisia näkökohtia, jotka ovat asiaan vaikuttavia haettaessa vastausta kysymykseen, miten toimivallan jako ylempien ja alempien viranomaisten välillä on suoritettava. Keskittämisen puolesta voivat puhua esim. sellaiset seikat kuin ylempien viranomaisen laajempi näkemys, koordinaation tarve, ratkaisujen yhdenmukaisuuden vaatimus, erityisen asiantuntemuksen tarve, virkamiesten erikoistuminen, mahdollisuus kone-työvoiman käyttämiseen, keskushallinnon riippumattomuus paikallisista intresseistä sekä säästäväisyys julkisten varojen käytössä. Toisaalta desentralisoinnin etuina mainitaan, että se vähentää asioiden moninkertaista käsittelyä ja siitä aiheutuvaa kirjeenvaihtoa, nopeuttaa hallintotoimintaa sekä suo ylemmille viranomaisille entistä paremmat mahdollisuudet omistautua oman hallinnonhaaransa tärkeimpiin ja laajakantoisimpiin tehtäviin. Alueellisen desentralisaation, joka tarkoittaa piiri- ja paikallishallintoviranomaisten toimivallan laajentamista, etuihin kuuluu, että viranomaisen paikallistuntemusta voidaan käyttää hyväksi, mikä vähentää hallinnon kaavamaisuutta. Alueellinen desentralisaatio lähentää valtiovaltaa ja kansalaisia toisiinsa. Hallinnon keskitys taas edistää maan talouselämän ja kulttuurin yksipuolista keskittymistä pääkaupunkiin. Maanpuolustukselliset näkökohdat puhuvat voimakkaasti alueellisen hajasijoituksen puolesta. Desentralisoitu hallinto on omiansa lisäämään alempien viranomaisten vastuuntunnetta, elvyttämään aloitteisuutta ja lisäämään työtehoa. Se suo myös entistä parempia mahdollisuuksia tulevan johtavan virkamieskunnan kouluttamiseen.

Komitean mielestä ei tähän asti ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen seikkaan, että hallintokoneiston kasvu, joka johtuu osaksi väkiluvun lisäyksestä ja osaksi valtionhallinnon tehtävien suhteellisestakin lisääntymisestä, edellyttää jatkuvaa toimivallan siirtämistä alaspäin. Komitean mielestä voidaan pitää sääntönä, että valtionhallinnon tehokkuuden astetta voidaan kohottaa sijoittamalla toimivalta kussakin tapauksessa alimpaan sellaiseen portaaseen, jolla on riittävä pätevyys, riittävän laaja näkemys ja tiedossaan asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat. Komitea katsoo, että valtionhallinnon organisaatiota kehitettäessä on tarpeen tällä kertaa kiinnittää pääasiallinen huomio kysymykseen, mitä ja miten voidaan desentralisoida. — Periaatemietinnössä komitea käsittelee myös kysymystä päätösvallan siirtämisestä alaspäin saman viranomaisen piirissä. Komitea pitää erittäin tärkeänä, että mahdollisuudet päätösvallan joustavaan delegoimiseen valtion hallintoviranomaisissa, etenkin ministeriöissä ja keskusvirastoissa, pikaisesti järjestettäisiin. Tämän kannan toteuttaminen merkitsisi laajakantoista, jos kohta ulkonaisesti ei kovinkaan näkyvää muutosta Suomen valtionhallinnon organisaatiossa.⁹

Komitean toinen, 23. 1. 1959 päivätty mietintö sisältää ehdotuksia lainsäädäntötoimenpiteiksi, joilla desentralisointia valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa voitaisiin helpottaa. Komitea ehdottaa

30. 3. 1922 annettua lakia (79/22) asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä muutettavaksi mm. siten, että valtioneuvostolle kuuluvien asioiden siirtäminen asetuksella ministeriöille tai muille viranomaisille, mihin nykyisinkin on rajoitettuja mahdollisuuksia, kävisi poikkeuksetta päinsä. Käytännöllisesti tärkeä on komitean ehdotus, jonka mukaan ministeri voisi uskoa tiettyjen päätösvaltaansa kuuluvien asioiden ratkaisemisen ministeriön kanslia- tai osastopäällikölle tai muullekin esittelijälle. Päätösvallan delegeoimisessa nykyisin noudatettava varsin hankala menettely, joka edellyttää koko valtioneuvoston ja tasavallan presidentin myötävaikutusta, on ollut omiansa ehkäisemään päätösvallan tarkoituksenmukaista järjestelyä ministeriöissä. Käyttämällä delegointimahdollisuuksia riittävästi hyväksi voitaisiin työskentelyä ministeriöissä tehostaa. Komitea kuitenkin edellyttää, ettei ministeriöiden virkamiehille uskottaisi luonteeltaan poliittisten tai muutoin laajakantoisten asioiden ratkaisemista. — Mainittakoon, että jo ns. valtioneuvoston rationalisointikomitean 12. 6. 1953 päätetyssä mietinnössä on esitetty radikaalinen suunnitelma päätösvallan järjestelyksi valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä.¹⁰

Kolmannessa mietinnössään (10. 4. 1959) valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea on kiinnittänyt huomiota eräiden valtion virkamiehiä koskevien asioiden käsittelyjärjestykseen. Komitea oli havainnut, että päätösvalta useissa virkamiesten nimittämistä, virkavapauden myöntämistä, viransijaisen määräämistä ja eron myöntämistä koskevilla asioilla kuuluu nykyisin tarpeettoman korkealle viranomaiselle. Mietintöön sisältyy hallinnonhaaroittain ryhmitelty esitys valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivaltaan nykyisin kuuluvissa sanotunlaisissa asioissa suoritettavista desentralisointitoimenpiteistä. Nimitysasioiden osalta komitea on lähtenyt siitä periaatteellisesta kannasta, että valtioneuvoston tulisi päättää ainoastaan johtavassa ja vastuunalaisessa asemassa olevien virkamiesten nimityksistä, kun sensijaan muut nimitykset olisi uskottava joko asianomaisen ministeriön tai viraston tahi laitoksen itsensä ratkaistavaksi. Komitean mielestä ei ole tarpeellista, että virkamiehen erohakemus on kaikissa tapauksissa saman viranomaisen ratkaistava, joka suorittaa harkintaa vaativan ja merkitykseltään kenties laajakantoisen nimitystoimen. Tämän kannan mukaisesti komitea on valmistanut ehdotuksen virkaerohakemuksen käsittelyjärjestyksestä.

Mietinnöt II ja III koskivat koko valtioneuvostoa ja sen ministeriötä. Mietintö IV (2. 12. 1959) käsittelee lähinnä oikeusministeriön hallinnonhaaraa, pääasiassa perustettavan laintarkastuskunnan toiminnan järjestelyä. Komitean toiminnan nykyvaiheessa työ on suunniteltu kohdistettavaksi vuorollaan kunkin ministeriön hallinnonhaaraan, toistaiseksi kuitenkin vain valtioneuvoston ja ministeriöiden tasolla. Selvittäessään desentralisointimahdollisuuksia komitea samalla tutkii muitakin ajankohtaisia ja merkitykseltään tärkeitä organisaatiokysymyksiä.

Valtionhallinnon maakuntaportaan kehittäminen

Läänijaon uudistamisessa on vihdoin siirrytty sanoista tekoihin. Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan läänien perustaminen kuluvan vuoden maaliskuun 1 päivästä lukien merkitsee kuitenkin tässä suhteessa vasta ensimmäistä askelta. Antaessaan vuonna 1953 laajoihin selvityksiin perustuvan mietintönsä (Komiteamietintö N:o 4 — 1953) saattoi ns. aluejakokomitea todeta, että silloinen läänijakomme perustui pohjimmaltaan yli sata vuotta sitten vallinneisiin olosuhteisiin. Kuvaavaa on, että jo vuonna 1860 senaatti ehdotti hallitsijalle tekemässään alistuksessa kolmen uuden läänin, nimittäin Porin, Jyväskylän ja Karjalan läänien perustamista. — Aluejakokomitea kiinnitti ehdotusta laatiessaan erityistä huomiota läänijaon sopeuttamiseen maan yleisiin talousalueisiin sekä liikenteellisiin näkökohtiin. Komitean ehdottamista, kaikkiaan 15 läänistä odottavat perustamistaan vielä Keski-Pohjanmaan, Tampereen sekä Porin läänit. Sanottujen läänien muodostamista valmistellaan paraikaa kolmessa valtioneuvoston asettamassa komiteassa. Näyttää siltä, että aluejakokomitean ehdottama läänijako on saavuttanut periaatteessa jokseenkin yleisen hyväksymisen, vaikka toisaalta suunnitelmaa ruotsinkielisen läänin, Korsholman läänin perustamisesta pidetään ruotsinkielisellä taholla edelleen vireillä. Keski-Pohjanmaan läänin perustaminen näyttää muutoinkin olevan suunnitelman kiistanalaisin kohta.

Läänijaon jäämisestä jälkeen yhteiskuntaelämän ja erityisesti talouselämän kehityksestä on ollut seurauksena, että useat valtion erityishallintoviranomaiset samoin kuin hallintoon osallistuvat järjestöt ovat muodostaneet kymmenittäin aluejaotuksia, jotka useimmiten poikkeavat sekä läänijaosta että myös toisistaan. Jo pelkästään valtion hallintokoneiston omassa keskuudessa on tällaisesta hajanaisuudesta aiheutunut haittoja mm. siten, että eri viranomaisten välinen yhteistyö on vaikeutunut. Niinpä esim. toisistaan poikkeavilta hallintoalueilta kerätyt tilastotiedot eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Myös virastoissa asioivalle yleisölle on aiheutunut hankaluutta. Ajateltakoon vain kansalaista, joka matkustaa Ouluun käydäkseen lääninhallituksessa ja saakin siellä kuulla, että hänen asiansa kuuluu Kainuun tie- ja vesirakennuspiirille, jonka hallintopaikka on Kajaanissa. Aluejakokomitea laati ehdotuksensa valtakunnan läänijaoksi silmälläpitäen sitä, että mahdollisimman monet aluejaotukset voitaisiin sopeuttaa hallinnon perusjaotukseen, läänijakoon, joko siten, että hallintoalue muodostuu yhdestä tai useammasta läänistä tai siten, että se sisältyy kokonaisuudessaan läänin alueeseen. Tämä periaate on hyväksytty myös valtioneuvoston 28. 1. 1960 antamissa, valtionhallinnon organisaation kehittämistä koskeissa yleisohjeissa (ks. liite). Voitanee sentähden olettaa että kehitys tulee kulkemaan kohti aluejaotusten suurempaa yhtenäisyyttä, edellyttäen kuitenkin, ettei läänijaon uudistuksessa pysähdytä puolitiehen.

Lääninhallituksen tehtävänä on huolehtia läänin tilasta ja tarpeista ja sen on kaikin puolin koetettava edistää läänin kehitystä ja sen väestön parasta. Tämän vaativan tehtävän suorittaminen on käynyt sitä vaikeammaksi kuta useampia erityishallinnonhaaroja varten on muodostettu lääninhallituksesta erillisiä piirihallintoviranomaisia. Sentähden valtioneuvosto jo 17. 5. 1951 teki lääninhallinnon keskittämistä koskevan periaatepäätöksen ja asetti maaherra *K. G. R. Ahlbäckin* puheenjohtolla toimineen ns. lääninhallintokomitean, joka vuonna 1955 valmistuneessa mietinnössään (Komiteamietintö N:o 1 — 1955) käsitteli lääninhallinnon keskittämiskysymystä yksityiskohtaisesti yhdeksän eri hallinnonhaaran kohdalla. Komitean ehdotuksista mainittakoon lyhykäisesti seuraavaa.

Lääkintähallinnossa komitea ehdotti lääninlääkäriin liitettäväksi lääninhallitukseen lääkintätoimiston päällikkönä. Verohallinnossa komitea ehdotti verotarkastajien siirtämistä lääninhallitukseen perustettavan verotarkastustoimiston (tai verohallintotoimiston) toimistopäällikkönä. Lisäksi olisi lääninkonttorin ja valtiovarainministeriön välinen suhde muutettava nykyistä kiinteämmäksi. Kouluhallinnon osalta komitea ehdotti erillistä tutkimusta. Maanviljelysinsinööripiirihallinnon osalta komitea ei ehdottanut keskittämistä. Asutushallinnon osalta komitea ei ehdottanut keskittämistä, mutta asia olisi otettava uudestaan harkittavaksi, kun voidaan palata normaaliin asutustoimintaan. Tie- ja vesirakennushallinnon osalta komitea ei ehdottanut yhdistämistä lääninhallitukseen, vaan katsoi, että asia olisi erikseen tutkittava. Työvoimahallinnon kohdalla komitea katsoi, että työvoimapiirien tehtävät olisi siirrettävä lääninhallituksille, joiden työvoima-asiaain esittelijä olisi työvoimahallinnon läänin käsittävän alueen päällikkö. Rakennushallinnon osalta komitean ehdottama niveltäminen lääninhallintoon on jo toteutettu vuonna 1954 valtion rakennushallinnosta annetulla asetuksella (157/54). Sosiaalihuollon aluehallinnon komitea ehdotti siirrettäväksi lääninhallitukseen, johon muodostettaisiin erityinen sosiaalitoimisto.

Kuten tunnettua, kehitys on verohallinnon osalta mennyt toiseen suuntaan kuin lääninhallintokomitea oli ehdottanut. Kuluvan vuoden alusta lukien on lääninverotoimistot muodostettu lääninhallituksista erillisiksi, valtiovarainministeriön alaisiksi piirihallintoviranomaisiksi. Sosiaalihuollon aluehallinnon kohdalla on sensijaan huoltohallintokomitea 29. 9. 1959 valmistuneessa mietinnössään ehdottanut sosiaalihuollon piiritarkastajien siirtämistä lääninhallitukseen. — Lääninhallintokomitean ehdotuksen perusteella on 23. 1. 1953 annetulla asetuksella (54/53) perustettu jokaiseen läänin piiriin läänin- ja piirihallintoviranomaisten neuvottelukunta. Maaherran puheenjohtolla toimivan neuvottelukunnan tehtävänä on neuvottelevana elimenä tehostaa yhteistyötä sekä aikaansaada yhdenmu-

kaisuutta ja suunnitelmallisuutta lääninhallituksen ja läänin alueella toimivien, erityisiin hallinnonhaaroihin kuuluvien piirihallintoviranomaisten toiminnassa. Voidaan pitää selvänä, että hallintoalueiden yleinen sopeuttaminen läänijakoon tulisi helpottamaan neuvottelukuntien työtä ja lisäämään niiden merkitystä lääninhallinnon koordinoimisessa.

Virastomuotoisten liikelaitosten organisaatio

Tämän kirjoitelman puitteissa ei ole mahdollista luoda mitään täydellistä katsausta valtion virastomuotoisten liikelaitosten organisaatio-ongelmiin. Sivuuttamalla muut virastomaisesti järjestetyt valtion liikelaitokset rajoitun esittämään eräitä näkökohtia kolmen suurimman, nimittäin valtionrautateiden, valtionmetsien sekä posti- ja lennätinlaitoksen osalta. Sanottujen laitosten yhteenlaskettu henkilövahvuus (työntekijät mukaanluettuina) vuoden 1958 päättyessä oli n. 75 000—82 000, joista virkasuhteessa n. 37 600, ja niiden yhteenlasketut käyttötulot samana vuonna olivat 58.065 milj. markkaa.¹¹ Liiketoiminnan tuloksesta en voi esittää numeroita, koska valtion tilinpäätöksestä saatavat luvut eivät anna asiasta läheskään todellista kuvaa.

Virastomuotoiset liikelaitokset edustavat varhaisinta vaihetta julkisten liikelaitosten organisoimisessa.¹² Virastomuodolle on ominaista, että liikelaitoksen organisaatio on laissa tai asetuksessa vahvistettu, sen talous on sidottu valtion tulo- ja menoarvioon, se ei voi ottaa luottoa ja pääosa sen toimihenkilöistä on virkasuhteessa valtioon. Virastomuotoinen liikelaitos eroaa yksityisestä liikelaitoksesta tai valtionenemmistöisestä osakeyhtiöstä ratkaisevasti siinä, että sen johdolla on sangen vähän liikkeenjohdollisia valtuuksia. Valtion tulo- ja menoarvion 18. pääluokan menot ovat tosin muodollisesti sarakkeen ulkopuolella, mutta asiallisesti ne tutkitaan ja niitä muutetaan sekä valtioneuvoston että eduskunnan piirissä aivan samalla tavoin kuin puhtaiden hallintovirastojen menoja. Kullakin momentilla on oma, tarkoin määritelty käyttötarkoituksensa, eikä varojen siirtäminen momentilta toiselle ole sallittua ilman eduskunnan suostumusta. Maan suurimman liikelaitoksen, valtionrautateiden budjetin joustamattomuutta kuvastaa, että hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1960 esitettiin 18. Pl II: 1 momentin lisäysten b-kohdassa: »uusien ja lisääntyneiden tehtävien johdosta talousosaston linjahallinnossa ehdotetaan yksi kirjurin 2 l, yp. virka (20 pl.) siirrettäväksi liikenneosastolta talousosastolle. Muutos ei aiheuta lisäystä». Metsähallinnon alalta on esimerkkinä mainittu, että syrjäisen valtionmetsän hyväksikäyttö vaatii työsuoritusten rahoittamiseksi ainakin viidentoista eri momentin varoja. Varojen puuttuminen joltakin momentilta saattaa aiheuttaa epätaloudellista viivytystä tai — pahimmassa tapauksessa — jopa suunnitellun työn keskeytymisen.

Eduskunnan myönnettyä varat joitakin hankintoja varten eivät liikelaitokset saa itse päättää suurempien hankintojensa suorittamisesta. Lukuunottamatta valtion hankintakeskuksen kautta toimitettavia ostoja on hankintoja koskevat asiat alistettava valtionneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi silloin, kun on kysymys 20 milj. markkaa suuremmasta hankinnasta. Tällöin on esitettävä selvitys kaikista eri toiminimiltä pyydyistä tarjouksista. Tätä määräystä täydentää se, että valtionrautateiden sekä postija lennätinlaitoksen uudistusrahastojen käyttösuunnitelma on saatettava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi.¹³ Olennaisimpien liikkeenjohdollisten valtuuksien puuttumista osoittaa myös se, että virastomuotoisten liikelaitosten johdolla ei ole valtaa nimittää, vapauttaa tai siirtää johtavassa ja vastuunalaisessa asemassa olevia toimihenkilöitä.

Virastomuotoisen liikelaitoksen organisaatiota voidaan tietysti jossakin määrin kehittää virastomuodon puitteissa. Lähinnä tulisi tällöin kyseeseen budjettia koskevien säännösten ja käytännön muuttaminen nykyistä joustavammaksi ja liiketoiminnan luonnetta vastaavaksi. Esim. Ruotsin valtionrautateiden budjetista vain vakinaisten viran- ja toimenhaltijoiden palkat ja pääomamenot on alistettava valtiopäivien hyväksyttäväksi kuninkaan hyväksyessä rautateiden käyttöbudjetin muilta osin. Verrattaessa virastomaisten liikelaitosten organisaatiota yksityisten liikeyritysten samoin kuin valtionenemmistöisten yhtiöiden organisaatioon ei nähdäkseen voida välttyä johtopäätökseltä, että virastomuotoa on pidettävä vanhentuneena ja epätarkoituksenmukaisena. Se vaikeuttaa liikelaitoksen hoitamista taloudellisesti järkevien periaatteiden mukaisesti ja noudattamalla pitkäjännitteistä suunnitelmalisuutta. Viraston johdolla ei ole riittäviä mahdollisuuksia nopeiden ja itenäisten ratkaisujen tekemiseen, kuten on samalla alalla toimivien yksityisten yritysten johdolla. Tämä seikka on erityisen silmiinpistävä juuri valtionrautateiden kohdalla, joka yhä enemmän joutuu kilpailemaan kuljetuksista autoliikenteen sekä lentoliikenteen kanssa. Jos virastomuoto olisi onnistunut tapa liikeyrityksen organisoimiseen, olisivat yksityiset yritykset jo ruvenneet jäljittelemään virastomuotoa. Eihän osakeyhtiölaki estäisi sitä, että jonkin suuryhtiön yhtiökokouksessa päätettäisiin siirtää Kuopiossa olevan tehtaan varastomies korjausmiehen tehtäviin.

Edellä sanotulla ei suinkaan tarkoiteta sitä, että olisi riennettävä muuttamaan valtionrautatiet, valtionmetsät sekä posti- ja lennätinlaitos osakeyhtiöiksi. Näiden yritysten hoidossa ei voida pitää yksinomaisena tavoitteena liikevoiton saamista, vaan siinä on otettava huomioon koko kansantalouden sekä muitakin yleisen edun, esim. sosiaalisten ja kulttuurinäkökohtien sanelemia vaatimuksia. Toisaalta osakeyhtiömuoto soveltuu sitä huonommin liikeyrityksen organisoimiseen kuta enemmän siinä on oleva painoa muillakin kuin liiketaloudellisilla näkökohdilla. Tavoitteeksi olisi nähdäkseen ase-

tettava laitosmuoto ja sitä vastaava rahastotalous, josta meillä voidaan mainita esimerkkinä lähinnä Postisäästöpankki ja Valtion viljavarasto. Valmisteltaessa laitosmuotoon siirtymistä olisi kuitenkin väliaikaisesti pyrittävä korjaamaan virastomuodon pahimpia epäkohtia.

Metsähallintokomitea on viime kesäkuussa valmistuneessa mietinnössään (Komiteanmietintö N:o 7 — 1959) ehdottanut, että metsähallituksen hallinnassa olevan valtion metsäomaisuuden hallintoa ja taloudellista käyttöä varten perustetaan liikelaitoksena toimiva valtion metsäyhtymä, jonka hallussa oleva valtion omaisuus muodostaisi tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan valtionmetsien rahaston. Valtion metsäyhtymän ja valtionmetsien rahaston hallintoeliminä olisivat hallitus, lisätty hallitus ja metsävaltuuskunta. Puuttumatta yksityiskohtiin totean, että ehdotus nähdäkseni periaatteellisesti noudattaa oikeata linjaa lukuunottamatta erästä valtiosääntöoikeuden kannalta katsoen arveluttavaa kohtaa. Metsävaltuuskunnan metsävaltuusmiehet, joiden päätösvaltaan kuuluisi monia tärkeimpiä valtionmetsiä koskevia kysymyksiä, valitsisi eduskunta, joka myös vahvistaisi heille ohjesäännön. Ehdotus tietää selvää poikkeamista hallitusmuodossa omakсутusta, valtiovallan kolmijakoa koskevasta periaatteesta. Nykyisin eduskunta suorittaa hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä ainoastaan Suomen Pankin, Kansaneläkelaitoksen, Eduskunnan Kirjaston sekä Yleisradion kohdalla. Ehdotettu järjestely voidaan tietysti toteuttaa perustuslain säätämisen järjestyksessä, mutta on vaikeata käsittää, että mitkään painavat syyt puhuisivat tällaisen ratkaisun tarkoituksenmukaisuuden puolesta. Ehdotuksesta ei selviä, että valtakunnan hallituksella olisi metsäyhtymän asioihin nähden paljoakaan muuta sananvaltaa kuin mikä seuraa nimitysvallasta, jota metsäyhtymän hallituksen kohdalla käyttäisi tasavallan presidentti ja lisätyn hallituksen osalta valtioneuvosto. Jos todella halutaan, että hallintokoneisto, valtion liikelaitokset mukaanluettuina, toimii siten, etteivät eri elinten toimenpiteet lyö toisiansa korvalle, on varmintä pysyttävä koko hallintokoneisto maan hallituksen johdon ja valvonnan alaisena. Luomalla uusia »valtioita valtiossa» Kansaneläkelaitoksen tapaan voidaan menettää mahdollisuudet pitää hallintoviranomaiset vastuunalaisina toimistaan.¹⁴ — Edellä esitetty arvostelu kohdistuu ehdotuksen sellaiseen yksityiskohtaan, joka on oikaistavissa. Pelkästään tässä kosketellun puutteen ei pitäisi antaa aihetta koko ehdotuksen hautaamiseen. Valtionmetsille olisi jo aika luoda mahdollisuudet toimintansa kehittämiseen sille soveltuvan laitospäivän organisaation puitteissa.

Valtionrautateiden organisaatiokomitean mietinnössä (Komiteanmietintö N:o 8 — 1959) rajoitutaan käsittelemään yksinomaan nykyisen virastomuodon kehittämismahdollisuuksia. Komitean mielestä tosin täydellinen rahastotalous ja sitä vastaava laitosmuoto vastaisivat parhaiten rautateiden toiminnan luonnetta, mutta siitä huolimatta komitea ei ole halunnut

irtautua virastomoudosta. Perusteluina tälle kannanotolle mainitaan, että komitean harkitsemilla laitosmuodoilla »nykytilanteessa tuskin on mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi. Edelleen niiden käytäntöön ottaminen ilmeisesti supistaisi eduskunnan budjettioikeutta sekä johtaisi vaikeuksiin henkilökunnan aseman järjestelyssä.» Lisäksi komitea huomauttaa, että laitostenmuodon käytäntöön ottaminen voisi johtaa rautateiden taloudenhoidossa jopa nykyistä suurempiin vaikeuksiin.¹⁵ Tähän voidaan sanoa, että vaikeuksiin on jouduttu mm. huonon organisaation takia ja että on vaikeata ymmärtää, miten paremman organisaatiomuodon omaksuminen voisi johtaa rautateiden taloudessa vielä nykyistä suurempiin vaikeuksiin. — Toisaalta on ilmeistä, että monet komitean ehdotuksista merkitsevät parannusta nykyiseen tilaan verrattuna.

Opetushallinnon organisaatio

Maamme korkeakoulut on hallinnollisesti jaettu kolmen eri ministeriön kesken. Opetusministeriön toimialaan kuuluvat Helsingin Yliopisto, Åbo Akademi, Turun Yliopisto, Oulun Yliopisto, Jyväskylän kasvatustieteellinen korkeakoulu ja Yhteiskunnallinen korkeakoulu, kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan Teknillinen korkeakoulu, Kauppakorkeakoulu, Svenska handelshögskolan, Turun kauppakorkeakoulu sekä Handelshögskolan vid Åbo Akademi. Eläinlääketieteellinen korkeakoulu on maatalousministeriön alainen. Sama hajanaisuus, joka havaitaan korkeakoulujen hallinnossa, esiintyy vielä ilmeisempänä varsinaisen koulutoimen hallinnon organisaatiossa. Opetusministeriön alaisen kollegisen keskusviraston, kouluhallituksen toimialaan kuuluvat kansakoulut, kansakoulunopettajaseminaarit, väliaikaiset opettajakorkeakoulut, kuuromykkäin ja sokeain koulut sekä muut kansakoulua vastaavat oppilaitokset, oppikoulut ja niitä vastaavat oppilaitokset, kansanopistot, työväenopistot ja valtion avustama muu vapaa kansansivistystyö. Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisia ovat valtion keskusammattikoulut, muut yleiset ammattikoulut, erikoisalojen ammattikoulut, valmistavat ammattikoulut, ammattioppilaskoulut, ammattiopistot, ammattikoulujen opettajaopisto, merenkulkuoppilaitokset, teknilliset oppilaitokset sekä kauppaoppilaitokset. Näiden oppilaitosten hallintoa varten on ministeriössä ammattikasvatusosasto. Maataloushallituksen alaisia ovat erimuotoiset maatalous-, kotitalous- ja kotiteollisuusoppilaitokset, joiden hallintoa varten maataloushallituksessa on vastaavat kolme opetusosastoa. Metsäkoulut ovat metsähallituksen alaisia ja sairanhoidajia valmistavat oppilaitokset lääkintöhallituksen alaisia. Invalidien ammattioppilaitosten hallinto on jaettu sosiaaliministeriön ja opetusalan ammattiviranomaisten kesken.

Edellä esitetystä havaitaan, että opetushallinnoltamme puuttuu yhtenäinen johto, jonka vastuulla olisi koko opetustoimen kehittäminen. Jos hyvän hallinnon tunnusmerkkinä pidetään koordinoitua toimintaa, jossa osatoiminnat sopeutetaan yhteen ristiriidattomaksi kokonaisuudeksi, silloin ei opetushallintomme nykyistä tilaa voida pitää tyydyttävänä. Organisaation hajanaisuutta vastaa ohjelmien moninaisuus. Jokaisella opetusalan viranomaisella on oma ohjelmansa siitä, miten sen hoidossa olevaa alaa olisi kehitettävä. Jokainen niistä todistaa olevansa eniten määrärahojen tarpeessa. Mutta meillä ei ole mitään kokonaisuohjelmaa, jonka mukaisesti opetuslaitoksia olisi tarkoitus kehittää. Vallitsee vapaa kilpailu. Kukaan ei ole selvittänyt, ovatko erilaiset osaohjelmat mahdolliset toteuttaa yhtäaikaan ja miten ne voitaisiin sopeuttaa yhteen. Eri koulumuodot pyrkivät tunkeutumaan toistensa alueille. Tällä alalla esiintyy runsaasti »hallinnollista köydenvetoa», josta johtuen mm. opettajien palkkauksissa ja työajoissa on havaittavissa melkoisia epäjohtonmukaisuuksia.

Eri alojen opetusviranomaisten välisen yhteistoiminnan parantamiseksi perustettiin vuonna 1943 opetusministeriön alainen kouluasiain toimikunta, joka kuitenkin ei ole voinut estää edellä mainittujen epäkohtien syntymistä. Toimikunnan erään monivuotisen jäsenen lausuman mukaan juuri tärkeimmät asiat ovat siellä jääneet vähimmälle käsittelylle. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston kutsusta pidettiin joulukuussa vuonna 1955 opetushallinnon tärkeimpien viranomaisten edustajien välinen neuvottelu, jossa käsiteltiin kysymystä opetushallinnon yhdistämisestä. Neuvottelussa opetushallinnon edustajat yleensä suhtautuivat kielteisesti suunnitelmaan opetushallinnon yhdistämisestä yhden ministeriön alaiseksi. Eräiltä tahoilta esitettiin avoimesti epäily, että hallinnon yhdistäminen saattaisi johtaa joidenkin erityisalojen määrärahojen pienenemiseen.

Koko yhteiskunnan kannalta ei kysymys ole yksinomaan siitä, kuinka paljon opetustoimeen uhrataan varoja, vaan myös siitä, mitä näillä varoilla saadaan aikaan. Nykyisin näyttää hallintokoneistoltamme puuttuvan kyky ratkaista, mikä on opetustoimen alalla tärkeintä ja missä ovat suurimmat opetustarpeet. Ne kysymykset, joista eniten keskustellaan, eivät ehkä olekaan kaikkein tärkeimpiä. Kysymys yhtenäiskoulusta ei ole tämän hetken polttavin koulupoliittinen kysymys. Tärkeämpää olisi ratkaista, mitä opetusta nyt ja tulevaisuudessa eniten tarvitaan ja minkä alojen oppilaitoksia siis olisi perustettava. Näihin kysymyksiin ei saada tasapuolista selvitystä, ellei opetushallintoa ministeriötasolla yhdistetä. Eduskunnan hyväksyttyä vuoden 1957 valtiopäivillä asiaa koskevan toivomuksen valtioneuvosto asetti joulukuussa vuonna 1958 komitean harkitsemaan kysymystä koulutoimen hallinnon yhdistämisestä.¹⁶ Sanotun, apulaisoikeuskansleri *E. J. Mannerin* puheenjohtolla toimivan komitean mietintöä on syytä odottaa erityisellä mielenkiinnolla.

Yhdistämällä opetushallinnon päähaarat saman ministeriön alaisiksi voitaisiin tulevaisuudessa saada aikaan yhtenäinen ohjelma, jonka laatimisesta nykyisin ei kukaan ole vastuussa. Eri koulumuotojen välinen kilpailu ja siitä aiheutuneet haitalliset ilmiöt voitaisiin ainakin suurelta osalta poistaa. Yhtenäinen hallinto tekisi mahdolliseksi opettajatyövoiman, koulurakennusten ja opetusvälineiden nykyistä taloudellisemman käytön. Valtion ja kuntien talouden kannalta opetushallinnon yhdistämisestä tuskin olisi syytä odottaa ainakaan mainittavia säästöjä. Kuitenkin on todennäköistä, että opetustoimeen käytettävät varat tulisivat nykyistä paremmin jaetuiksi todellisia opetustarpeita vastaavasti sekä että yhtenäisen hallinnon avulla aikaansaattava parantunut yhteistoiminta yleensäkin olisi omiaan kohottamaan opetustoimen tehokkuutta.

LÄHDEVIITTEET

1 Organisaatiokysymyksiä käsittelevistä komiteoista ks. lähemmin Valtionhallinnon R-muistio 1/1960 (Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu).

2 Komiteanmietintö N:o 5 — 1958 (jäljempänä periaatemietintö). Periaatemietintöä seuranneet osamietinnöt on monistettu.

3 *Herbert A. Simon: Administrative Behavior, Second Edition, New York 1958, s. 20—44.*

4 Periaatemietintö, s. 8—13.

5 Oikeusturvasta hallinnon alalla ks. *V. Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I, Vammala 1959.*

6 Tehokkuudesta (efficiency) ja riittävydestä (adequacy) ks. *C. E. Ridley and H. A. Simon: Measuring Municipal Activities, Second Edition, Chicago 1943.*

7 *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government, Mc Graw-Hill, New York, Toronto and London 1949, s. xiii: »to promote economy, efficiency and improved service in the transaction of the public business ...».*

8 *Vrt. Torstein Eckhoff: Effektivitet og retssikkerhet i den offentlige forvaltning, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1958, s. 15—27, erik. s. 22—23.*

9 Periaatemietintö, s. 14—32.

10 Ks. myös *Paavo Kastari: Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista, Lakimies 1947, s. 31—61.*

11 Lähteet: Kertomus valtiovarain tilasta v. 1958, metsähallintokomitean ja valtionrautateiden organisaatiokomitean mietinnöt (komiteanmietinnöt N:o 7 ja 8 — 1959). Lisäksi rautatiehallituksen, posti- ja lennätinhallituksen sekä metsähallituksen tilastokonttoreista saatuja täydentäviä tietoja.

12 Hyvä yleiskuva julkisten liikelaitosten organisaatiosta saadaan teoksesta *W. Friedmann (Toim.): The Public Corporation, Comparative Symposium, London 1954.*

13 Ks. valtion tulo- ja menoarvion soveltamista koskevia yleismääräyksiä (valtiovarainministeriön yleiskirje N:o 20/8. 1. 1960).

14 Metsähallintokomitean ehdotusta arvostelee valtiosääntöoikeuden kannalta *Kaarlo Kaira: Suunniteltu valtion metsäyhtymä ja perustuslait, Metsänhoitaja 1/1960, s. 20—23.*

15 Valtionrautateiden organisaatiokomitean mietintö, s. 23—25.

16 Edustaja *Järven* ym. toivomusaloite no 171/1954 Vp.