

## **NÄKÖKOHTIA KOKONAISTALOUDELLISEN SUUNNITTELUN KEHITTÄMISEN POLIITTIS-HALLINNOLLISISTA SEURAUKSISTA**

Jaakko Nousiainen — Ilkka Heiskanen

---

Seuraava esitys jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä selvitetään käsitteellisesti suunnittelun seurausten tutkimusta yleensä ja kokonaistaloudellisen suunnittelun hallinnollis-poliittisten seurausten tutkimusta erityisesti. Toisessa tarkastellaan konkreettisemmalla tasolla ja nimenomaan Suomen oloja ajatellen kokonaistaloudellisen suunnittelun eräitä todennäköisiä seurauksia poliittis-hallinnollisella sektorilla.

### **I Taloudellisen suunnittelun kokonaisjärjestelmän tutkimus: tutkimusotteet ja tutkimuskohteet**

#### **1. Suunnittelujärjestelmän tutkimuksen luonne**

On vaikeaa löytää valtio-opillisia tai hallintotieteellisiä tutkimuksia, jotka käsittelevät teoreettisella tasolla suunnittelun asemaa ja merkitystä laajemmasta yhteiskunnallisesta perspektiivistä. Valtio-opillinen kirjallisuus on itse asiassa melkein täysin laiminlyönyt tämän ongelman, ja hallinto-opillisessa kirjallisuudessa sitä käsitellään tavallisesti vain linja- (line) ja esikunta- (staff) organisaatioiden välisiä suhteita selvitellessä tai »plan/non-plan»-keskustelun yhteydessä.<sup>1</sup> Harvat olemassaolevat teoreettiset pohdiskelut ja analyysit käsittelevät tavallisesti suunnittelua suljetussa organisaatiossa, joka toimii suppeiden, tarkoin määrättyjen, tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>2</sup>

On ilmeistä, että laajempaa yhteiskunnallisella tasolla tapahtuvaa suunnittelua, joka toimii yhteiskunnan yleisten olosuhteitten ja niiden jatkuvien muutosten vaikutuksen alaisena ja samalla myös itse vaikuttaa näihin olo-

suhteisiin ja aikaansaa niiden muutoksia, täytyy tutkia »systeemianalyttisesti» laajan kokonaisjärjestelmän puitteissa.

Suunnittelun seurausten tutkimuksen kannalta tuntuu mielekkäältä jakaa suunnittelun kokonaisjärjestelmä kolmeen alajärjestelmään: suunnittelun kohdekenttä (mille toiminnan sektorille suunnittelu kohdistuu ja millä se pyrkii toimintaa muuttamaan), varsinainen suunnitteluorganisaatio (mitä organisatorisia muotoja suunnitteluprosessi saa) ja suunnittelun sivuvaikutuskentät (yhteiskunnallisen toiminnan sektori, jolla suunnitteluorganisaation luominen ja sen kohdekenttää koskeva suunnittelutyö voivat aiheuttaa odottamattomia seurauksia).

Tarkoituksena ei ole tässä selvittää tarkemmin suunnittelun kokonaisjärjestelmän luonnetta yleensä, vaan siirtyä varsinaiseen ongelmaamme, taloudellisen suunnittelun ja sen poliittishallinnollisten seurausten tutkimukseen. Ennen tätä on kuitenkin syytä tehdä eräitä periaatteellisia huomautuksia suunnittelun kokonaisjärjestelmää koskevan tutkimuksen tavoitteista ja tutkimusstrategiasta.

Meidän on kenties syytä erottaa toisistaan suunnittelun »puhdas kuvaava» tutkimus ja käytännöllisen »suunnittelun suunnitteluun» tähtäävä tutkimus. Edelliselle kenties kaikkein keskeisimpiä ongelmia ovat erilaisten suunnitteluideologioitten syntymiseen, kehittymiseen ja hyväksymiseen vaikuttavien yhteiskunnallisten tekijäin tarkastelu, näiden ideologiain institutionalisoitumisen tutkimus ja eri suunnitteluideologisella perustalla olevien suunnitteluorganisaatioiden vaikutusten analysointi sekä suunnittelun kohdekentällä että myös sivuvaikutuskentillä. »Suunnittelun suunnitteluun» tähtäävä tutkimus taas on kiinnostunut toisaalta suunnittelun toivottujen vaikutusten toteutumismahdollisuuksista kohdekentällä, toisaalta niistä suunnittelun seurauksista sivuvaikutuskentillä, joita suunnittelun toimeenpanijoiden hyväksymiltä arvonäkökannoilta voidaan tulkita »haittavaikutuksiksi» ja jotka sen vuoksi tavallaan vähentävät laajemmasta arvoperspektiivistä katsoen suunnittelun tulosten yhteiskunnallista kokonaisarvoa. »Suunnittelun suunnitteluun» orientoituneen tutkimuksen tavoitteena on suunnittelun organisaatiota luotaessa löytää optimiratkaisu, joka toisaalta takaisi mahdollisimman hyvät puitteet varsinaiselle suunnittelutyölle sekä suunnitelmien toteuttamiselle käytännössä ja toisaalta samalla pitäisi mahdolliset haittavaikutukset minimissä. Tämä optimiratkaisuun pyrkiminen merkitsee myös sitä, että tutkitaan mekanismeja, joita suunnitteluorganisaatiossa voidaan käyttää sivuvaikutuskentillä ilmenevien haittavaikutusten kontrolloimiseen.

Tämän esityksen toisessa osassa, jossa Suomen oloja ajatellen tarkastelemme kokonaistaloudellisen suunnittelun poliittis-hallinnollisia seurauksia, liikutaan juuri »suunnittelun suunnittelun» tasolla.

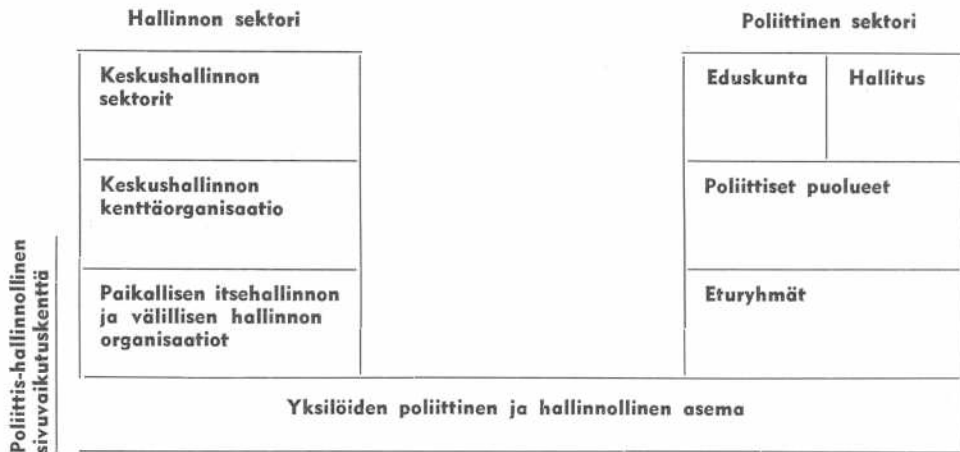
## 2. Kokonaistaloudellisen suunnittelun kohdekenttä ja poliittis-hallinnollinen sivuvaikutuskenttä

Kokonaistaloudellista suunnittelua on teoreettisella tasolla usein luonnehdittu toiminnaksi, jonka tavoitteena on tehostaa yhteiskunnan voimavarojen käyttöä jonkin koko yhteiskuntaa koskevan päämääräyhdistelmän kannalta yhteiskunnan hyväksytyn ja insitutionalisoituneen päätöksentekokoneiston puitteissa. »Yhteiskunnan voimavaroilla» näissä määritelmissä tarkoitetaan joko koko kansantalouden tai — rajoitetummassa mielessä — vain julkisen sektorin käytettävissä olevia voimavaroja. Vaikka tällainen määrittely on ehkä liian abstrakti ja myös moniselitteinen, se antaa kuitenkin yleiskuvan kokonaistaloudellisen suunnittelun tavoitteista ja riittävästi perustaa seuraavalle tarkastelullemme.<sup>3</sup>

Määritelmän mukaisiin tavoitteisiin pyrkivän kokonaistaloudellisen suunnittelun suunnitteluorganisaation luomisella voi — kuten jo edellä mainittiin — odottaa olevan sivuvaikutuskentillä seurauksia, jotka on »suunnittelun suunnittelun» perspektiivistä asioita tarkasteltaessa otettava huomioon jo suunnitteluorganisaatiota rakennettaessa. On syytä tässä vaiheessa huomauttaa, että nämä voivat olla a) välittömiä, b) toiselta sivuvaikutuskentältä toiselle eteneviä välillisiä tai c) suunnittelun itse kohdekentässä aiheuttamien muutosten välillisiä seurauksia. Taloudellisessa suunnittelussa kaikki nämä seurauskategoriat kytkeytyvät erittäin herkästi takaisin taloudelliselle sektorille ja aiheuttavat sielläkin helposti odottamattomia ja suunnittelun tavoitteiden vastaisia tapahtumasarjoja. Suunnittelun kaikkien seurauskategorioiden ja niiden feed back -vaikutusten tutkiminen tässä esityksemme osassa yleisin termein tai esityksemme toisessa osassa konkreettisen tapauksen yhteydessä on luonnollisesti mahdotonta. Sen vuoksi kiinnitämme huomiota etupäässä vain kokonaistaloudellisen suunnittelun välittömiin vaikutuksiin poliittis-hallinnollisella kentällä emmekä ota keskustelun kohteeksi näiden seurausten feed back-vaikutusta taloudellisella kentällä.

Jo yllä esitetty kokonaistaloudellisen suunnittelun yleinen määritelmä osoittaa, että suunnitteluprosessi ja siitä huolehtimaan luotu organisaatio liittyvät läheisesti yhteen yhteiskunnan auktoritatiivisen päätöksentekomekanismin kanssa (... »hyväksytyn ja insitutionalisoituneen päätöksentekokoneiston puitteissa»). Tästä taasen on ilmeisesti seurauksena, että kokonaistaloudellisen suunnittelun tärkeimmät välittömät sivuvaikutukset tulevat ilmenemään tätä mekanismia ympäröivällä kentällä, ts. poliittis-hallinnollisella kentällä. Tällöin nämä sivuvaikutukset koskevat nimenomaan mahdollisuuksia tehdä auktoritatiivisia päätöksiä tai vaikuttaa niiden luonteeseen, ts. kentän virallisen ja epävirallisen rakenteen laitosten ja ryhmien välisiä valtasuhteita. (Ks. kuvio 1, jossa »normaalin» länsi-

Kuvio 1 Kokonaistaloudellisen suunnittelun järjestelmä



Suunnitteluorganisaatio

Tutkimus	Suunnittelu
Täytäntöönpano ja sen valvonta	Koordinointi ja kommunikaatio

Taloudellisen suunnittelun kohdekenttä

Yhteiskunnan kokonaistalouteen orientoitunut toiminta		Alueelliseen tai osittais-taloudelliseen kehitykseen orientoitunut toiminta		Yksilön taloudelliseen asemaan orientoitunut toiminta	
Julkinen	Yksityinen	Julkinen	Yksityinen	Julkinen	Yksityinen

maisena poliittisen järjestelmän poliittis-hallinnollinen rakennekokonaisuus on karkeasti luonnosteltuna.) Näitä valtasuhteita, joita voidaan pitää kokonaistaloudellisen suunnittelun vaikutuksille alttiina »riippuvina variaabeleina», voisi luetella runsaasti. Meidän on tässä ja myös seuraavassa konkreettisesti keskustelussa keskityttävä vain muutama niistä, jotka näyttävät »suunnittelun suunnittelun» kannalta kaikkein tärkeimmiltä.

Voimme lähteä liikkeelle siitä toisinaan esitetystä otaksumasta, että suunnittelun kehittäminen aiheuttaa kasvua ja keskittymistä poliittisen järjestelmän yhteiskuntaan suuntautuvassa, sitovan päätöksenteon muodossa tapahtuvassa säätelevässä ja jakelevassa toiminnassa. Tälle lähtökohdalle perustuva tarkastelu suuntautuu selvästi kahdelle irralliselle linjalle. Ensiksikin on oltu kiinnostuneita yksilön (kansalaisten) asemassa tapahtuvista muutoksista vis-a-vis yhteiskunnan poliittis-hallinnolliset rakenteet. Tällöin suunnittelun seurausten arviointi myös liittyy kaikkein selvimmän tiettyyn arvojärjestelmään. Suunnittelu asetetaan vastakkain tiettyjen poliittisessä elämässä hyväksytyjen arvojen (demokratia, kansalaisten yhtäläinen oikeus osallistua, tietää ja vaikuttaa) kanssa. Tässä vastakkaisasettelussa osa suunnittelun seurauksista tulkitaan näiden arvojen kannalta »haittavaikutuksiksi», jotka vähentävät suunnittelun yhteiskunnallista kokonaisarvoa. Toiseksi on oltu kiinnostuneita itse poliittis-hallinnollisen rakenteen laitosten ja niiden sisäisten ryhmien välisten valtasuhteiden muutoksista. Tällöin on jouduttu tarkastelemaan suunnittelun aiheuttamia muutoksia toisaalta virallisen päätöksentekojärjestelmän eri osien sisäisissä ja välisissä valtasuhteissa ja toisaalta virallisen päätöksentekojärjestelmän laitosten ja sen ulkopuolisten yhteisöjen välisissä valtasuhteissa.

On syytä huomauttaa, että myös jälkimmäisen tarkastelulinjan arviot suunnittelun seurausten »haittavaikutuksesta» viime kädessä sitoutuvat samaan arvojärjestelmään, kuin mitä käytetään yksilön aseman muutoksia arvioitaessa, koska päätöksentekojärjestelmän perustana olevat arvot, jotka määräävät »oikeat» valtasuhteet (tai ainakin niiden oikeutuksen puolustelut) viime kädessä perustuvat yksilön asemaa koskeviin arvojärjestelmiin.

Täten meillä on kolme suunnittelun seurausten kannalta tärkeää »riippuvaa muuttujaa»: yksilön poliittis-hallinnollinen asema, julkisen päätöksentekokoneiston osien sisäiset ja väliset valtasuhteet ja julkisen päätöksentekokoneiston ja ulkopuolisten yhteisöjen väliset valtasuhteet. Näitä kaikkia tullaan esityksemme konkreettisesti Suomen olosuhteita koskevassa osassa ainakin tärkeimmiltä osin käsittelemään. On syytä erottaa nämä varsinaiset valtasuhteitten muutokset niistä »väliintulevista» prosesseista, jotka aiheuttavat näitä muutoksia. Edellä ne ovat jo implisiittisesti tulleet esille, mutta on syytä toistaa ne eksplisiittisesti: a) suunnittelun aiheuttama päätöksenteon keskittyminen, b) suunnittelun aiheuttamat reaalisen päätöksenteon

teon painopisteen siirtymät päätöksentekokoneiston portaikossa, c) suunnitteluprosessiin kohdistuvan kontrollin olemassaolo, aste ja muoto. Myös näitä kaikkia käsitellään esityksemme konkreettisessa osassa.

### **3. Suunnitteluprosessin ominaisuudet suunnittelun seurauksia määrävinä tekijöinä**

Edellä esitettyjen seurausilmiöiden esiintyminen riippuu olennaisesti siitä, mitä itse suunnitteluun halutaan sisällyttää, ketkä osallistuvat siihen ja mitä suunnittelu koskee. Tämän tarkastelun kannalta relevantteja suunnitteluprosessin osatekijöitä ovat ainakin seuraavat: a) suunnittelun asiallinen ulottuvuus, b) suunnitteluprosessin sisältämät osavaiheet ja niiden keskeinen järjestys ja c) suunnitteluprosessin eri vaiheisiin osallistuvat rakenteet (instituutiot, ryhmät, yksilöt).

Kunkin osatekijän kannalta on periaatteessa olemassa useita valinnaisia vaihtoehtoja, jotka edelleen voidaan monella tavalla kombinoida suunnitteluorganisaation ominaisuuksiksi. Käytännössä kuitenkin yhteiskunnan taloudellinen ja poliittinen perusrakenne rajoittaa kombinaatiomahdollisuuksia. Samoin on myös vaikeaa jonkin verran puhua näiden rajoitusten vuoksi näistä kolmesta suunnitteluprosessin osatekijästä in abstracto sitomatta sitä johonkin poliittisen ja taloudellisen järjestelmän muotoon. Seuraavat huomautukset koskevat lähinnä juuri »normaalia» länsimaista demokratiaa, joskin analyysin laajentaminen yleisemmäksi ei suinkaan ole mahdotonta. (Kts. kuvio 1).

Suurissa puitteissa ehkä primäärinen ja muita osatekijöitä määrävä on suunnittelun ulottuvuus. Sen ahtaimpana vaihtoehtona on pelkästään valtion talouspolitiikkaa palveleva suunnitteluorganisaatio, jonka yhteydet ulkopuoliseen sektoriin rajoittuvat tietojen keräämiseen tapahtuneesta toiminnasta, suunnitelmista ja tavoitteista. Välimuotoa edustaa pelkästään valtion sektorissa toimiva valtion talouspolitiikkaa palveleva suunnitteluorganisaatio, joka antaa myös itse informaatiota suunnitelmista ja ottaa päätöksissä huomioon ulkopuoliset lausunnot. Ulottuvuudeltaan laajin on valtion ja ulkopuolisen sektorin yhteistyöhön perustuva suunnitteluorganisaatio, joka pyrkii tuottamaan sekä molempien päätöksentekoa palvelevia että kaikkia osapuolia enemmän tai vähemmän sitovia suunnitelmia.

On ilmeistä, että tämä suunnittelun sisällöllinen laajuus melkoiselta osalta määrää sitä, millaiseksi itse suunnitteluprosessi muodoiltaan hahmotetaan ja millaiset päätöksentekijät siihen osallistuvat. Vähimmin järjestyin näissä suhteissa päästään, jos suunnittelu rajoittuu informaation tuottamiseen ja muokkaamiseen valtion talouspolitiikkaa hoitavien tavanomaisten päätöksentekijäin avuksi. Kolmannen ulottuvuusvaihtoehdon

mukainen suunnitteluorganisaatio taas vaatii monivaiheisimman prosessin ja monimutkaisimman päätöksentekorakenteen ja juuri siinä tarkastelutavat seurausilmiöt tulevat näkyvimmin esille.

Ulottuvuudeltaan laajahkon suunnitteluprosessin täytyy kaavamaisesti luetellen jakaantua seuraavantapaisiin osavaiheisiin: toimintavirikkeiden ja -käskyjen antaminen, yleisten päämäärien toteaminen → tutkimus: tietojen tuottaminen, ennusteiden laatiminen, tarpeiden ja voimavarojen mittaaminen → varsinainen suunnittelu: tavoitejärjestelmien ja toimintavaihtoehtojen kartoittaminen → informaatio ja koordinaatio valtion ja yksityisen sektorin kesken, hyväksyttävyyden turvaaminen → suunnitelman lopullinen hahmottaminen → päätöksenteko → täytäntöönpano, koordinointi, valvonta, vaikutusten seuraaminen → parlamentaarinen kontrolli → takaisinsyöttö suunnittelun lähtökohtaan. (Vrt. osavaiheita kuvio 1:n suunnitteluorganisaation nelijakoon)

Keskeiset rakenteet, jotka tähän prosessiin ja sen kautta suunnitteluorganisaatioon voidaan eri tavoin kytkeä, ovat hallitus, eduskunta, ministeriöt, suunnittelun erityislaitokset, keskushallinnon ns. tutkimuslaitokset ja hallinnolliset virastot, alue- ja paikallishallinnon laitokset sekä varsin merkittävänä osina eräät valtion ulkopuolisen sektorin rakenteet, ennen muita puolueet ja taloudelliset intressiryhmät. (Ks. kuvio 1).

#### 4. Yhteiskunnan rakenne ja suunnittelun seuraukset

Kuten jo edellä todettiin, näitä kolmea suunnittelun seurauksia määrävää tekijäryhmää puolestaan määrää viime kädessä yhteiskunnan poliittinen, hallinnollinen ja taloudellinen »perusrakenne» (esim. yhteiskunnan pluralismi, byrokraatisoitumisen aste, markkina- vs. sosialistinen talous). Kun analysoidaan suunnittelun seurauksia yksityisissä konkreettisissa tapauksissa (suunnittelua eri yhteiskunnissa) nimenomaan »suunnittelun suunnittelun» kannalta, nämä »perusrakenteen» tekijät on otettava tarkoin huomioon. Ne näet määräävät suuressa määrin suunnittelun toivottujen vaikutusten toteutumismahdollisuudet, jotka taasen määräävät suunnittelun tärkeyden yleensä ja suunnittelun sivuvaikutuskentillä ilmenevien seurausten merkityksen erityisesti. Asian selventämiseksi voimme ottaa esimerkin. Voidaan karkeasti ottaen ajatella, että kyseisen »suunnittelun suunnittelun» optimiratkaisuun pyritään joko lisäämällä suunnitelmien hyväksyttävyyttä tai eliminoimalla suunnittelun haittavaikutuksia sivuvaikutuskentillä. Jos suunnittelun alkuolosuhteet antavat suunnittelulle matalat hyväksymisarvot, so. vallitsevissa olosuhteissa on vaikeaa saada tehtyjä suunnitelmia hyväksytyiksi, on optimiratkaisun kannalta tällöin ilmeisestikin tärkeämpää lisätä suunnittelun hyväksyttävyyttä kuin keskittyä haitta-

vaikutusten poistamiseen. Tai kääntäen, jos alkuolosuhteet suosivat suunnittelun hyväksyttävyyttä ja takaavat korkean toteutumistodennäköisyyden, niin näissä olosuhteissa optimiratkaisuun ilmeisestikin päästään sivuvaikutuskentillä ilmeneviä haittavaikutuksia eliminoimalla.

\* \* \*

Viime käden »riippumattomista muuttujista», yhteiskunnan perusrakenteen tekijöistä viime käden »riippuviin muuttujiin», poliittis-hallinnollisen rakenteen valtasuhteisiin kulkee kuvion 2 osoittama vaikutusketju. Kun seuraavassa siirrymme tarkastelemaan konkreettista tapausta, kokonaistaloudellisen suunnittelun mahdollisia seurauksia Suomen olosuhteissa, ei tarkoituksena ole suinkaan pyrkiä selvittämään kokonaisuudessaan, miksi tämä ketju meillä muodostuisi, jos kokonaistaloudellinen suunnittelu toteutettaisiin tietyn laajuisena. Seuraavassa tullaan poimimaan vain kaikkein tärkeimpiä ongelmaryhmiä ja vaikutussuhteita tarkasteltavaksi. Kuten näemme ongelmaa rajoittavat huomattavasti ne yhteiskunnan rakenteen alkuolosuhteet, joista kokonaistaloudellisen suunnittelun on maasamme lähdettävä. Tämän johdosta tarkastelussa onkin lähdetty siitä, että suunnittelun laajuutta ei ole varioitu, vaan on otaksuttu, että kohdekenttänä on kuvio 1:n karkeasti luonnostamat sektorit ja suunnitteluorganisaatioon sisältyvä kaikki sivulla 9 mainitut osavaiheet.

Ongelmaryhmiä, joita otetaan esille, on kaikkiaan neljä: ensimmäisenä tarkastellaan yhteiskunnan perusrakenteen, suunnittelun, taloudellisen päätöksenteon keskityksen ja yksilön poliittis-hallinnollisen aseman välisiä suhteita, toiseksi käsitellään suunnittelun vaikutusta julkisen päätöksentekokoneiston sisäisiin valtasuhteisiin, kolmanneksi tarkastellaan suunnittelun vaikutusta valtion ja ulkopuolisen sektorin suhteisiin ja neljänneksi tarkastellaan suunnittelun kontrollijärjestelmän (informaatiojärjestelmän) asemaa ja toimintaa.

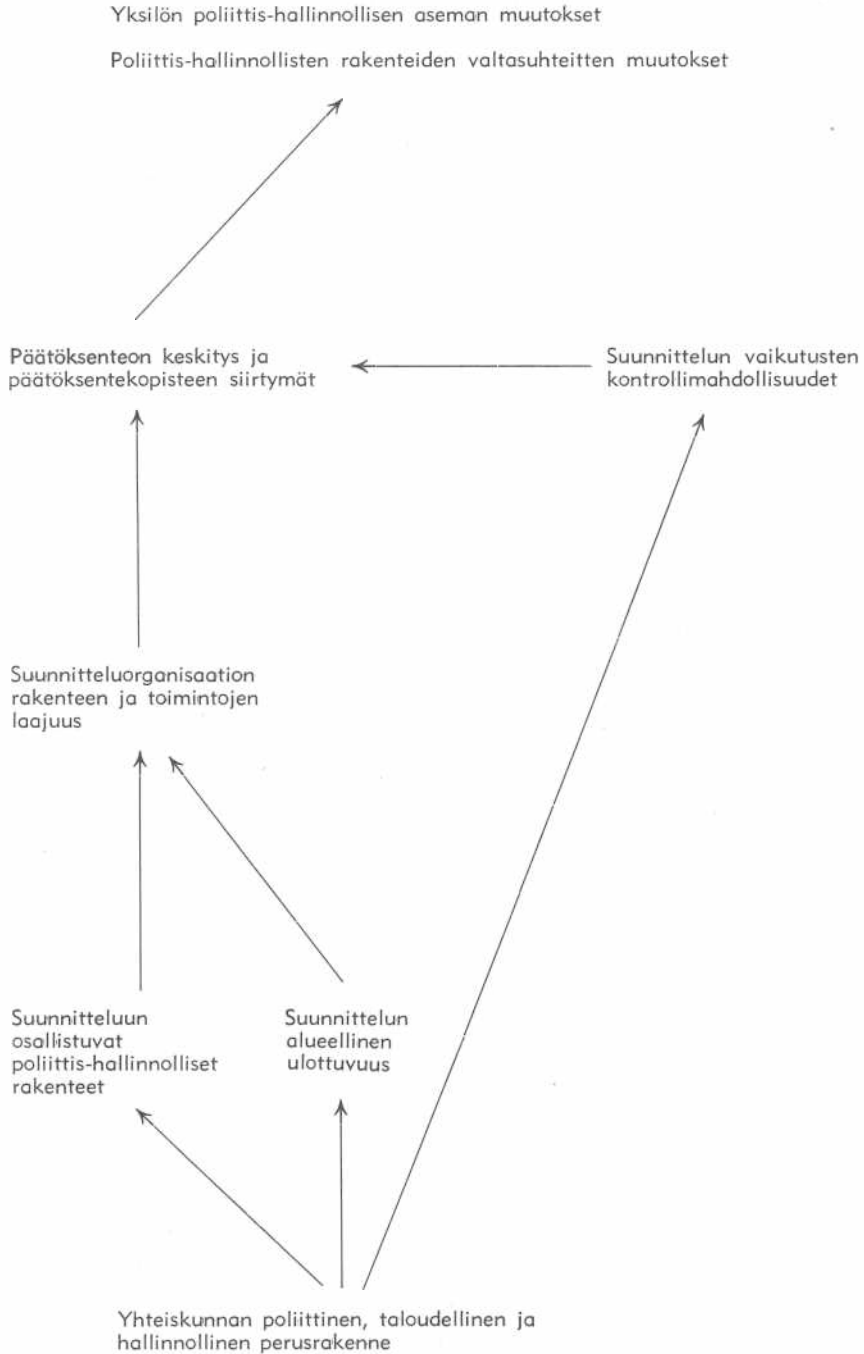
## **II. Kokonaistaloudellinen suunnittelu ja poliittis-hallinnollinen sektori Suomessa**

### **1. Yhteiskunnan rakenne, suunnittelu ja taloudellisen päätöksenteon keskitys**

Markkinatalouteen perustuvassa pluralistisessa yhteiskunnassa taloudellinen päätöksenteko on ollut perinteellisesti hajoitettua. Jo useamman vuosikymmenen ajan on pysyvä kehityssuunta kuitenkin ollut julkisen, ennen muuta valtion sektorin osuuden lisääntyminen tässä päätöksenteko-



Kuvio 2 Vaikutusketju suunnittelun edellytyksistä suunnittelun hallinnollis-poliittisiin seurauksiin



järjestelmässä sekä yksilöiden että ulkopuolisten yhteisöjen kustannuksella. Suunnittelun lisääminen ilmeisesti tulee edelleen korostamaan tätä kehityslinjaa. Tällöin valtio ulottuvuudeltaan laajan suunnittelujärjestelmän avulla toisaalta säätelee ja järjestelee entistä enemmän välittömästi sitovin päätöksin yksityisen sektorin oloja, jos toisaalta vaikuttaa epäsuorasti sekä julkisen talouden välityksellä että informoimalla, ohjaamalla ja koordinoimalla ulkoisten päätöksentekijäin toimintaa. Tätä yleistä keskittymistendenssiä ja sen seurauksia voidaan tarkastella periaatteessa kolmesta näkökulmasta.

Kansanvallan perinteisen vapausajatuksen pohjalta lähdettäessä kiinnitetään huomio siihen, mitä seurauksia suunnittelun synnyttämällä aktiivisella hallituksella on yksilöiden ja kansalaisryhmien toimintavapauden kannalta: kuinka suuressa määrin ja millä aloilla valtion säätelevä ja rajoittava toiminta lisääntyy sekä miten voidaan estää mielivaltainen hallitus ja taata oikeusturvallisuus ja kansanvaltainen kontrolli. Useasti lähdetään siitä, että suunnittelun tehostaminen merkitsee, paitsi yleisen yhteiskunnallisen päätöksenteon kokoamista yhä enemmän julkisille yhdyskunnille, myös päätösvallan merkittävää keskittymistä valtiokoneiston sisällä, jollekin koneiston osalle (hallitus) tai hallintokoneiston ryhmälle (asiantuntija). Tältä kannalta katsoen on puhuttu teknokraattien hallitseman kulutusyhteiskunnan suuntaan vievästä kehityksestä ja nähty teknokraattisen keskeytyksen vaaran uhkaavan yksilön vapautta ellei kansanvaltaista valvontamekanismia pystytä olosuhteiden kehitystä vastaavasti tehostamaan. Keskeisiä ongelmia ovat tällöin edustuslaitosten tosiasiallisen aseman vahvistaminen julkisessa päätöksenteossa ja yksilön oikeusturvan takeiden lujittaminen vis-a-vis byrokraattinen hallintokoneisto.

Voidaan myös lähteä siitä, että ulottuvuudeltaan ja velvoittavuudeltaan laajassa suunnittelussa on kysymys erilaisten, sekä julkisten että yksityisten yhteiskuntavoimien yhteisestä ja koordinoidusta pyrkimyksestä kansallisten voimavarojen käytön tehostamiseksi. Vahvasti pluralistisessa yhteiskunnassa, jossa on laaja yksityinen taloussektori omine merkittävine voimatekijöineen, eduskunta, hallitus tai suunnitteluvirasto ei pysty toteuttamaan tavoitteitaan valtionaloudenkaan piirissä — puhumattakaan koko kansantalouden ohjailusta — olematta kiinteässä yhteistyössä talouspoliittisten ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Keskeisenä ongelmana on silloin suunnitelmien hyväksyttävyyden turvaaminen pyrkimällä antamaan kuva kokonaiskansallisesta suunnitelmasta, jonka valmistelussa ja päättämisessä kaikki asianosaiset ovat mukana. Tällaisessa tarkastelussa otetaan siis tehokkuusvaatimus ja ns. poliittiset realiteetit punnittaviksi, ja sen edellyttämässä suunnittelujärjestelmässä korporatiiviset piirteet hämärtävät rajaa julkisen ja yksityisen sektorin päätöksenteon väliltä.

Kolmanneksi on mahdollista lähestyä kysymystä suunnittelun aiheuttamasta yhteiskunnallisen ja ahtaammin valtiollisen päätöksenteon keskittämistä myös puhtaasti hallinnollisen tehokkuuden kannalta, punnitsemalla vastakkain keskitetyn ja hajautetun järjestelmän teknilliset edut ja haitat.

Tavoitehakuisesti ajatellen kokonaistalouden suunnittelun organisaatiota luotaessa tähtäimessä on ilmeisesti järjestelmä, joka on samalla kertaa tehokas, poliittisesti ja hallinnollisesti toteuttamiskelpoinen sekä kansanvaltaisen päätöksentekosysteemin kohtuulliset vaatimukset täyttävä. Edellä esitettyjä tarkastelutapoja punnittaessa on silloin ensiksikin painokkaasti huomautettava, että suunnittelun kehittämisen poliittisia seurauksia ei ole nähtävä tiettyjä ärsykeitä mekaanisesti seuraavina reaktioina ja etteivät yllä mainitut tavoitteet ole pelkin teknillisin järjestelyin saavutettavissa. Kuten jo edellä on korostettu puitteet määrää olennaisesti koko poliittinen järjestelmä, puolueiden, etujärjestöjen, eduskunnan ja hallituksen vuorovaikutussuhteiden verkosto.

Eräiden järjestelmien poliittinen mekanismi sallii herkästi vallan keskittymisen hallituksen käsiin, ja silloin suunnittelun kehittämisen poliittiset seuraukset ovat nähtävissä korostuneesti kansanvallan osallistumis- ja kontrolliongelmoina. Toisissa järjestelmissä taas päätöksentekokoneiston »luontainen» hajanaisuus — monien tasavahvuisten vallan keskusten olemassaolo — tuo osallistumis- ja koordinaatio-ongelman esille suunnittelun tehokkuuden ja hyväksyttävyyden valossa. Voitaneen sanoa, että Suomen oloissa muodostuu jälkimmäinen näkökohta erityisen tärkeäksi, ja silloin joudumme korostamaan lähinnä toista edellä esitetyistä kolmesta suunnittelun aiheuttaman keskittymisen tarkastelutavoista.

## **2. Valtasuhteet valtion sektorissa**

### **2.1. Hallitus ja eduskunta**

Yleisesti esitetty hypoteesi on, että valtion sektorin laajentuessa julkisen vallan lisäys koituu ensi sijassa hallituksen hyväksi ja että kokonaistaloudellisen suunnittelun tehostaminen tämän mukaisesti lisää hallituksen vaikutusvaltaa eduskunnan kustannuksella. Eduskunnan aktiivisen vaikuttamisen tiellä olevista esteistä voidaan mainita ainakin seuraavat: a) ajan puute, b) perinteisen vireillepanokäsittely-, ja päätöksentekomuotojen soveltumattomuus ja joustamattomuus erityisesti talouspoliittista vallankäyttöä ajatellen, c) avustavan virkamieshenkilökunnan puute.

Epäilemättä on tällaisia vaikeuksia jo tähänkin saakka olleet eduskunnan tehokkaan työskentelyn tiellä, ja ilmeisesti valtion talouspoliittisen toimin-

nan laajentuessa vanhojen muotojen soveltumattomuus uusiin olosuhteisiin tunnetaan yhä selvemmin. Keskeinen ongelma Suomessa ei kuitenkaan ole vielä ollut eduskunnan valvontakeinojen ja osallistumismahdollisuuden riittämättömyys vaan pikemminkin valtioneuvoston kyvyttömyys tehokkaaseen parlamentaariseen johtoon, joka niin talouselämässä kuin muillakin aloilla on tullut välttämättömäksi. Kysymys on vaihtelevista poliittisista asetelmista riippuvista seikoista, joita ei teknillisin järjestelyin ratkaista.

*Laaja tehokas aloiteoikeus, monipuolinen kysely- ja tarkastusjärjestelmä sekä vähemmistön oikeuksia epätavallisen vankasti lainsäädäntömenettelyssä turvaavat mekanismit antavat aihetta odottaa, ettei hallituksen talouspoliittisen toimivallan joltinenkin lisääntyminen aiheuta perustavia muutoksia ko. laitosten välisissä suhteissa.*

*Kysymys eduskunnan osallistumismahdollisuuden tehostamisesta ei silti ole turha, mutta kansanvaltaisen kontrolliaspektin rinnalla on tässä huomionarvoisena näkökohtana hyväksyttävyydaspekti. Jotta valtioneuvoston johtama taloudellinen suunnittelu — laajempaan tai suppeampaan — johtaisi toivottuihin taloudellisiin tuloksiin, on sillä oltava eduskunnan ja sen taustavoimina olevien ainakin keskeisten puolueiden tuki.*

Tämän saamiseen voidaan pyrkiä joustavalla yhteistyöllä suunnitteluprosessin eri vaiheissa. Eduskunnan osallistumis- ja valvontamahdollisuus lie-  
nee tehostettavissa esim. a) muuttamalla käsittely- ja päätöksentekomuotoja nykyistä joustavammiksi, b) tehostamalla valiokuntalaitosta ja c) nopeuttamalla tarkastusmenettelyä. Tuntuu siltä, että perinteiset jäykät laki- ja budjettipäätökset eivät sovellu parhaalla mahdollisella tavalla talouspolitiikkaa ja erityisesti pitkäjänteistä suunnittelua koskevaan päätöksentekoon eivätkä niiden tekemiseen liittyvät keskustelut tarjoa joustavasti tilaisuuksia ajoittaiseen mielipiteiden vaihtoon tapahtumainkehityksen tätä vaatiessa.

*Valiokuntien sihteeristö on nykyisellään kovin heikko; erityisesti taloudellisissa kysymyksissä kaivattaneen eduskunnan omassa piirissä toimivan asiantuntevan virkamiehistön tukea. Kysymykseen voi tulla joko uuden valiokunnan perustaminen tai jonkin nykyisen valiokunnan vahvistaminen.*

Valtiontalouden nykyinen jälkikäteiskontrolli on hidas, useita vuosia kestävä prosessi, jonka kuluessa esitettävät huomautukset menettävät tehoaan jo hallituksen nopean vaihtumisen vuoksi. Eduskunnan osallistumista ja valvontaa palvelisi edelleen yleinen avoin informaatiojärjestelmä.

Tiettyä merkitystä ko. suhteen kannalta lieene sillä, millainen suunnitteluvaihtoehto valitaan. Sekä julkista että yksityistä sektoria palveleva ja sitova suunnittelu antaa hallitukselle suurimman potentiaalisen vallan mutta

asettaa myös sen suorituskyvyn suurimmalle koetukselle. Eduskunta heijastelee puolueiden välityksellä yhteiskunnan talouselämän ristiriitaisia vaatimuksia ja odotuksia, jolloin sen kannatuksen saaminen ja sen kontrollimahdollisuuden turvaaminen tulee laajaulotteisessa suunnittelussa erityisen tärkeäksi.

## 2. 2. Hallitus ja hallintokoneisto

Edellisessä jaksossa lähdettiin siitä luonnollisesta olettamuksesta, että suunnittelulaitos sijoitetaan valtioneuvoston alaisena toimivaan hallintoorganisaatioon. Valtioneuvoston ja keskushallinnon sisäisissä suhteissa suunnittelujärjestelmän osatekijöiden vaihtelevat kombinaatiot voivat johtaa niin erilaisiin tuloksiin, että yleisten näkökohtien esittäminen niistä on kovin työlästä. Ongelman ydin voidaan kuitenkin nähdä, jos ajatellaan valtion ja yhteiskunnan taloudellista toimintaa laajalti kattavaa suunnittelua, jonka sisältämä päätöksentekoprosessi on komplisoitu ja joka vaatii eritasoisia laajoja erityisyksiköitä.

Voitaneen olettaa, että tällainen järjestelmä vaikuttaa ainakin jossain määrin hallintoa keskittävästi; ei tietenkään hallinnon jokapäiväisessä päätöksenteossa, vaan eri alojen pitemmän tähtäimen kehittämisessä. Suomen keskushallinnolle lienee nykyisellään tältä kannalta katsoen ominaista melkoinen hajautus. Eri hallinnonhaaroja johtavilla viranomaisilla, ministeriöillä ja niistä varsin riippumattomilla keskusvirastoilla, on mahdollisuus tietyissä rajoissa asettaa kehitystavoitteita ja valita keinoja varsin itsenäisesti, vailla yhtenäistä auktoritatiivista ohjausta tai tehokasta koordinaatiota. Keskitetty kontrolli, sikäli kuin sitä esiintyy esim. budjettimenettelyn eri vaiheissa, panee painoa voittopuolisesti valtionaloudellisille näkökohdille. Tehokkaassa suunnittelujärjestelmässä pitkän tähtäimen päätösten valmistelu ilmeisesti siirtyisi osittain ns. linjahallinnon elimiltä suunnitteluyksiköille tai joka tapauksessa tapahtuisi näiden ohjaamana ja valvomana.

Valtioneuvoston ja suunnittelun virkamiestason valtasuhteen muodostumiseen on ilmeisesti paljon vaikutusta sillä, miten keskitetyn muodon suunnitteluorganisaatio saa ja miten informaatioyhteydet järjestetään. Hajautetussa järjestelmässä, jossa tietojen tuottamiseksi turvaudutaan olemassa oleviin julkisiin ja yksityisiin laitoksiin ja varsinaisessa suunnittelutyössä normaaliin hallintoorganisaatioon ja vain joiltakin osin komitea-, neuvosto- ja työryhmytyyppeihin laitoksiin, ei tätä ongelmaa ole, koska lopullisiin tuloksiin pääseminen välttämättä edellyttää sitä, että hallitus on suunnittelusta kiinnostunut, pitää kosketusta suunnittelua hoitaviin laitoksiin ja ottaa johdon käsiinsä.

Toisin voi laita olla keskitetyssä ja pitkälle institutionaalistetussa järjestelmässä, jossa tutkimus- ja suunnitteluprosessi on koottu yhtenäisesti johdettuun suureen tutkimus- ja suunnitteluvirastoon ja jossa tehtyjen ehdotusten ja toimintavaihtoehtojen kytkeytyminen talouspoliittiseen päätöksentekoon on jollakin tavoin automaattinen, pysyvästi järjestetty. On ajateltavissa, että tällaisen pysyvän viraston tai sen johtajiston vaikutusvalta kasvaa varsin suureksi vaihtuvien hallitusten rinnalla. Joka tapauksessa tällaisten laitosten asema varsinkin pitkän tähtäimen tavoitteiden asettelussa ja keinojen valinnassa on poliittisissa piireissä nähty ongelmalliseksi, ja tietävästi on puolueiden ja edustuslaitoksen taholta vastustettu niiden perustamista byrokratian ja teknokratian vaikutusvallan kasvua peläten.

*Toisaalta on tässäkin otettava huomioon, että talouspoliittinen johto on viime kädessä valtioneuvoston käsissä ja että suunnitelmienkaan päättäminen tai toteuttaminen sen ohji ei ole mahdollista.*

Ellei hallituksella ole riittävää pysyvää yhteyttä suunnittelulaitoksiin, ellei se ole näiden työstä kiinnostunut ja ellei se tunne, että kysymyksessä on nimenomaan sitä avustava asiantuntijaelin, jää suunnittelulaitos helposti eristetyksi eikä sen esityksille ja selvityksille tapahdu mitään.

Keskeisiä organisaatio-ongelmia suunnittelujärjestelmää rakennettaessa hallinnollisella tasolla ovat siis riittävän asiantuntemuksen ja muiden voimavarojen varaaminen tutkimus- ja suunnitteluvaiheisiin, joissa hankitaan tiedot, kehitetään menetelmiä, esitetään toimintavaihtoehtoja poliittisille päätöksentekijöille ja seurataan täytäntöönpanoa; joustavan yhteydenpito- ja neuvottelujärjestelmän kehittäminen (hyväksyttävyyys- ja kannatusaspekti tärkeä); näiden rakenteiden tehokas kytkeminen poliittiseen päätöksentekojärjestelmään, ennen muuta valtioneuvostoon.

*Viimeksi mainittu kytkentä voi tapahtua uuden suunnitteluministeriön, valtioneuvoston kanslian tai jonkin ammattiministeriön välityksellä. Ellei ensimmäiseen ratkaisuun haluta mennä — sen käyttökelpoisuudesta on työlästä esittää mielipidettä — tuntuu toinen sopivammalta. Se kuitenkin edellyttää, että kansliaan asetetaan pysyvästi toinen ministeri, joka juoksevista hallintoasioista vapaana ja yhteistoiminnassa pääministerin kanssa keskittyy suunnittelukysymyksiin, ja että myös viraston virkamieshenkilöstöä vahvistetaan tämän alan asiantuntijoilla. Ehkä on myös tarkoituksenmukaista saada aikaan suora esittely suunnitteluvirastosta valtioneuvostoon.*

*Toimintojen koordinoimiseksi ja päätösten valmistelemiseksi tarvitaan pysyvä ministerivaliokunta.*

*Tämäntapaisin järjestelyin voitaneen saada aikaan järjestelmä, jossa suunnittelun tehokkuuden edellyttämä hallituksen johtoasema ja riittävät keskinäiset yhteyshkanavat on turvattu.*

Kuten edellä todettiin, pitkälle viety suunnittelujärjestelmä ilmeisesti tuo hallintoon tiettyä keskitystä. Suureen tehokkuuteen pyrittäessä on löydettävä sopiva tasapaino keskityksen ja linjavirastojen erillissuunnittelun sallivan hajautuksen välillä ja kytkettävä keskushallinnon virastot merkittävänä osana yhteydenpito- ja neuvottelujärjestelmään. Ottaen huomioon hallintojärjestelmän perinteisen suhteellisen desentralisaation on tässäkin aiheellista viitata hyväksyttävyytaspektiin. Hallinnon sisäisen vallanjaon kannalta on ilmeisesti merkitystä sillä, millaiset ja minkäasteiset virastot — tietyt ministeriöt tai keskusvirastot, paikallishallinto, väliasteen hallinnosta (vaihtoehtoisesti läänin yleishallinto, piirihallinnon erityisviranomaiset tai itsehallintokuntien maakunnallinen yhteistyöporras) — ovat koordinaatiojärjestelmässä mukana. Esim. väliasteen hallinnon ollessa parhaillaan uudelleen muotoutumassa saattaa tulevan kehityksen kannalta olla merkityksellistä se, mikä mainituista portaista tulee suunnittelusysteemiin kytkeytyksi.

### 3. Ulkopuolisen sektorin päätöksentekijät

Tarkasteltaessa valtion ulkopuolisen sektorin päätöksentekijäin asemaa suunnittelujärjestelmässä ja suunnittelun kehittämisen seurauksia näiden kannalta, tulee suunnittelun koordinaatio- ja täytäntöönpanojärjestelmä keskeisesti valokeilaan. Lähtökohtana on se tosiasia, että jo valtiontaloudenkin puitteisiin rajoittuvan ja sitäkin suuremmassa määrin ne ylittävän suunnittelun täytyy meillä vallitsevassa taloudellisessa ja poliittisessa järjestelmässä pohjautua valtion ja ulkopuolisen sektorin yhteistyöhön, jossa etsitään yhteisiä tai yhteensovitettavia tavoitteita ja yhtenäisiä tai rinnakkaisia keinoja niiden saavuttamiseksi. Systeemi toimii häiriöttömästi silloin, kun tässä onnistutaan — kun siis päämäärät nähdään samanlaisina — tai kun konfliktit rajoittuvat vain talouspoliittisen kentän vähämerkityksisiin osiin. Virallisessa päätöksentekomenettelyssä vahvistuksensa saavat suunnitteluratkaisut ovat silloin syntyneet kaikkien osapuolien myötävaikutuksella, ja ne toteutetaan osittain julkisen ja osittain yksityisen sektorin täytäntöönpanijain toimenpitein.

*Tällainen onnistuneesti koordinoitu järjestelmä vaikuttaa tietenkin yhteiskunnan taloudellista päätöksentekoa kokoavasti, mutta kysymys valtasiirtymistä keskeisiltä päätöksentekijöiltä toisille tai pakotteisiin perustuvan julkisen vallan kasvusta suunnittelun seurauksena ei siinä ole erityisen relevantti.*

On kuitenkin odotettavissa, että talouselämän yksityisen sektorin joidenkin tai monien päätöksentekijäin ja valtion hallinnollisten ja poliittisten pää-

töksentekijäin käsitykset päämääristä ja keinoista tulevat ajoittain poikkeamaan toisistaan keskeisissäkin kohdissa. Konfliktitilanteessa yksityinen päätöksentekijä voi pyrkiä liittoutumaan muiden samanmielisten intressien kanssa julkisen sektorin painostamiseksi myönnytyksiin, tehostaa omaa erillisuunnitteluaan ja ääritapauksessa kieltäytyä yhteistyöstä. Hallitusvallan toimintavaihtoehtoja taas ovat tässä tilanteessa muiden osapuolien taivuttaminen palkkioita ja kompensatiota tarjoamalla tai sanktiolla uhkaamalla, ja edelleen tämän epäonnistuessa alkuperäisistä tavoitteista tinkiminen tai haluttujen päätösten tekeminen ja toteuttaminen vastustuksesta huolimatta julkista pakkovaltaa käyttäen.

Näitä mahdollisuuksia voidaan käyttää ja jouduttaneen käyttämään vaihtelevina yhdistelminä. Pakotteiden käyttö voidaan nähdä suuressa määrin arvostuskysymyksenä, josta on vaikea keskustella. Sitä voidaan tarkastella myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä suunnittelun tehokkuuden kriteerin pohjalta. Tätä ennen on kuitenkin selvitettävä pakotteisiin perustuvan järjestelmän toteuttamiskelpoisuus: onko julkisilla viranomaisilla ylipäänsä riittävästi faktillisia voimavaroja laajalti talouselämää koskettavien päätöstensä tekemiseen ja toteuttamiseen vastustuksesta välittämättä. Jos näin on asianlaita ja jos tehokkuusnäkökohtien katsotaan vaativan myös yksipuolista sitovaa päätöksentekoa, on demokraattisen järjestelmän avainasemassa toisaalta päätösten kannalta toteuttamisen turvaava täytäntöönpanojärjestelmä ja toisaalta tämän vastapainona parlamentaarinen ja oikeudellinen kontrollijärjestelmä. Jos näitä avainkysymyksiä ei saada ratkaistuksi on varauduttava vähemmän sitovaan ja osittain vain informoivaan ja suuntaa-antavaan sekä sovittelulle pohjautuvaan järjestelmään, jossa eri osapuolet joutuvat tinkimään tavoitteistaan. Tässä tapauksessa suunnittelun koordinoitiaspekti saa suunnittelujärjestelmässä keskeisen aseman.

Niinkuin alussa todettiin kokonaistaloudellisen suunnittelun kehittäminen yleisesti ottaen lisää julkisen päätöksentekokoneiston kuormitusta ja onnistuessaan kohottaa valtion talouspoliittista kapasiteettia ulkopuolisen sektorin päätöksentekijäin rinnalla. Käytettävä skaala ilmeisesti ulottuu hyvinkin huomaamattomasta ja hienovaraisesta välillisestä vaikuttamisesta näkyvään ohjailuun ja suunnan osoittamiseen sekä viime kädessä pakotteiden turvaamaan sitovaan päätöksentekoon. Poliittisen voimakentän yleisestä luonteesta ja vaihtuvasta parlamentaarisesta tilanteesta paljon riippuu, ainakin skaalan jälkipäähän kuuluvien keinojen käyttökelppoisuus.

Syistä, joihin tässä ei voida paneutua, on painostusjärjestöiksi organisoitujen yksityisten erityisesti taloudellisten intressien asema ollut toisen maailmansodan jälkeen Suomessa varsin vahva parlamentaaristen vallankäyttäjien



rinnalla. Puolueiden, eduskunnan ja hallituksen on ollut työlästä pystyä vastustamaan järjestöpainetta ja tehdä päätöksiä suurten organisoitujen intressien kannanottojen vastaisesti tai kehittää yhteistoimintajärjestelmiä, joihin osallistuminen on hankaustenkin varalta varmistettu. Tältä pohjalta lähtien näyttää siltä, että vaikkakin valtiolla on käytettävissään pakotteita ja kokonaisvaltaisia keinoja yhteistoiminnan turvaamiseksi ja päätöstensä toteuttamiseksi, on suurta huomiota suunnittelujärjestelmää rakennettaessa kiinnitettävä yhteydenpito-, neuvottelu- ja koordinaatiojärjestelmiin, joiden avulla estetään syvien konfliktien syntyminen, turvataan yhteistyön jatkuminen ja pyritään ratkaisuihin, jotka ovat edes kohtuullisessa määrin eri osapuolten hyväksyttävissä. Suunnittelun sekä taloudellisten että poliittis-hallinnollisten seurausten kannalta on merkityksellistä se, miten nämä järjestelmät organisoidaan ja mihin suunnitteluprosessin vaiheeseen ne sijoitetaan.

Kysymys lienee olennaisesti siitä, millainen on koordinoitijärjestelmän asema tutkimuksen ja varsinaisen suunnittelun sekä parlamentaarisen päätöksenteon välissä. Toisen maailmansodan jälkeisissä talousneuvostoissa koordinoitiaspektin ehkä välttämätön yksipuolinen korostaminen johti koordinaatiojärjestelmän yhdistämiseen tutkimus- ja suunnittelujärjestelmään, mistä oli seurauksena hyväksyttävyyden turvaaminen prosessin varhaisessa vaiheessa, mutta toisaalta tehokkaiden tuotosten jääminen suhteellisen pieniksi tutkimus- ja suunnitteluaspektien osittaisen vesittymisen seurauksena. Suunnittelun teknisen tehokkuuden, yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden sekä parlamentaarisen vallankäyttö- ja kontrollijärjestelmän asettamat vaatimukset lienevät parhaiten tasapainotettavissa

*sijoittamalla yhteydenpito- ja neuvottelusysteemi suunnitteluprosessiin erilliseksi mutta joustavasti muihin vaiheisiin liittyväksi osavaiheekseen varsinaisen tutkimuksen ja suunnittelun sekä poliittisen päätöksenteon välille.*

Kyseinen koordinoitijärjestelmä on tietysti laajassa suunnittelussa monivaihteinen; se sisältää moneen suuntaan useaan otteeseen tapahtuvia kirjallisia ja henkilökohtaisia, satunnaisia ja pysyvästi järjestettyjä yhteydenottoja. Sen näkyvimpänä institutionaalisenä muotona ovat niin Suomessa kuin useassa muussakin maassa olleet 1920-luvulta lähtien ns. talousneuvostot. Nimenomaan eräissä Keski-Euroopan maissa ne ovat olleet korporatiivisella edustusajatuksella lepäviä, laajalla pohjalla toimivia taloudellisia edustuslaitoksia, jotka ovat toimineet sektoreillaan rinnakkain ja ehkä kilpailenkin puolue-edustukseen pohjautuvan parlamentaarisen edustuslaitoksen kanssa. Tällaisen laitoksen käyttökelpoisuus Suomen oloissa on kui-

tenkin kyseenalainen. Paitsi että laajaksi paisuvassa organisaatiossa työteho ja toimintanopeus ilmeisesti heikkenevät, ei ole odotettavissa, että puolueet ja eduskunta ylipäänsä suostuisivat sellaista pystyttämään. Taloudellisiin edustuslaitoksiin on nähtävästi turvaututtu eupäässä poliittisissa järjestelmissä, joissa yhteiskunnalliset ristiriidat ovat syviä ja monijakoisia ja joissa parlamentaarinen vallankäyttö on ollut vakiintumatonta ja joissa korporatiivisella edustusajatuksella on ollut tiettyjä perinteitä. Vakiintuneissa parlamentaarisisissa puoluehallitusjärjestelmissä, kuten Skandinaaviassa tai Englannissa ko. laitokset ovat toimineet suppeampina hallinnollisina neuvottelukuntina.

Koordinointijärjestelmän keskeisiksi tekijöiksi on aikaisemmin mainittu toisaalta julkisen hallinnon eri sektorit, toisaalta ulkopuoliset yhteiskunnalliset kilpailevat intressit.

*Näiden välisiin valtasuhteisiin on vaikutusta sillä, mitkä laitokset ja järjestöt ja yhteisöt tulevat suunnittelujärjestelmään kytkeytyviksi.*

*Tämän järjestelmän tuottamat talouspoliittiset toimenpiteet saattavat suosia muiden kustannuksella niitä julkisia ja yksityisiä intressejä, joilla on välittömät informaatio- ja vaikutuskanavat siihen.*

*Näiden syntyneiden päätösten taloudelliset seuraukset puolestaan syöttävät takaisin poliittiseen elämään vahvistaen näitä valtasuhteiden muutoksien oireita. Järjestelmässä, jossa julkiset päätöksentekijät ovat yksityisten intressien tuntuvaan painostuksen alaisina, aiheuttaa pyrkimys kitkan ja häiriöiden minimoimiseen taipumusta ottaa huomioon yksipuolisesti vain hyvin järjestyneet ja vaikutusvaltaiset alueelliset, elinkeinolliset yms. intressit.*

Kysymys ansaitsee huomiota sitä enemmän mitä laajemmalle ulottuvasta ja pitemmälle tähtäävästä suunnittelusta on kysymys. Sanottu koskee paitsi ulkopuolista sektoria myös julkista hallintoa; suhteellisen desentralisoidussa järjestelmässä voidaan valtionhallinnon eri sektoreiden katsoa edustavan erillisinä toimivia ja kilpailevia sekä vastaaviin ulkopuolisiin sektoreihin joskus hyvinkin läheisesti kytkeytyviä intressejä.

#### **4. Näkökohtia informaatiojärjestelmästä**

On syytä vahvasti korostaa avoimen informaation merkitystä suunnittelun onnistumiselle, ajateltiinpa sitten tehokkuuden, hyväksyttävyyden tai parlamentaarisen kontrollin näkökohtia.

Suureen ulottuvuuteen ja sitovuuteen tähtäävän suunnittelun tehokkuus on ensiksikin olennaisesti riippuvainen siitä, miten hyvin tutkimus- ja suun-

nitteluvaiheessa saadaan tietoja taloudellisen kentän tilasta ja tapahtumista sekä suunnittelujärjestelmälle alistettujen tai sen kanssa rinnakkaisesti toimivien julkisten että yksityisten sektorien päätöksentekijäin preferensseistä, suunnitelmista ja mielipiteistä. Edelleen tehokkuus on riippuvainen siitä, miten hyvin suunnittelujärjestelmän keskuksessa syntyneet vaihtoehdot ja aikomukset saadaan kommunikoiduiksi sekä järjestelmän muille tasoille että ulkopuolelle. Tehokkaan molemminpuolisen informaatiovirran aikaansaaminen edellyttäneekä institutionaalistettuja neuvottelukosketuksia ja dokumenttien säännöllisiä vaihtoja että joustavia mahdollisuuksia satunnaisiin sekä henkilökohtaisiin että kirjellisiin kosketuksenottoihin.

Edellä on kiinnitetty huomiota siihen, että on edullista ja onnistumisen kannalta jopa välttämätöntä pyrkiä kansalliseen suunnitteluun, jonka valmistelussa ja päättämisessä monet sekä julkisen sektorin että ulkopuoliset intressit ovat mukana, jonka eri osapuolet hyväksyvät ja josta myös ns. yleinen mielipide on kiinnostunut. Tähän pääseminen vaatii paitsi edellä tarkoitettuja päätöksentekokeskusten välisiä informaatiovaihtoehtoja myös yleistä julkista keskustelua prosessin kaikissa vaiheissa, alkaen tavoitteiden asettelusta ja toimintavaihtoehtojen punnitsemisesta ja päätyen suunnittelun vaikutusten tarkasteluun. Itse keskusteluun olisivat parlamentaarikkojen, puolueiden, intressiryhmien ja riippumattomien joukkotiedotusvälineiden rinnalla suorastaan velvollisia osallistumaan myös hallitustason poliittisen johdon ja suunnittelukoneiston ylimmän virkamiestason edustajat. Tällaisen keskustelun itsestään selvänä edellytyksenä on tutkimusten, ennusteiden ja suunnitelmaluonnosten nopea ja tehokas julkistaminen.

*Informaatiojärjestelmän kytkeminen mukaan jo suunnittelun alkuvaiheisiin (tutkimusten tulosten, alustavien suunnitelmien julkistaminen) olisi tärkeää, koska julkisen mielipiteen paine voi estää suunnitelmien »vesittymisen» koordinoituvaiheessa.*

Julkinen keskustelu sellaisenaan palvelee myös parlamentaarisen kontrollin tarpeita. Riippuen suunnittelun laajuudesta ja sitä suorittavien rakenteiden laadusta on mahdollisesti tarpeen harkita myös erityisiä kanavia eduskunnan ja suunnittelukoneiston välille. Näin tehostetaan sekä eduskunnan positiivista osallistumista suunnittelua koskevaan päätöksen koon että tietojen saantia jatkuvaa kontrollia silmällä pitäen. Kuten edellä on sanottu, käytännössä olevat päätöksen teon ja jälkikäteiskontrollin muodot ovat jäykähköjä eivätkä kyseiseen tarkoitukseen nähtävästi aivan hyvin sopivia.

## LÄHDEVIITTEET

<sup>1</sup> Ks. kuitenkin Harold Lasswell, *The Future of Political Science*, New York 1963, Preston P. LeBreton, *General Administration. Planning and Implementation*, New York 1965, Kauko Sipponen, *Päätöksenteko kansanvallassa*, Helsinki 1967.

<sup>2</sup> Ikävä kyllä on myös todettava että koko yhteiskuntaa koskevan suunnittelun empiirinen tutkimuskin on pysynyt alkeellisen organisaatiokuvauksen ja normatiivisen kvasitutkimuksen tasolla. Kuitenkin viime aikoina on alkanut näkyä suuntautumista realistisemmille ja lujemmin empiiriseen aineistoon perustuvalla linjalla, ks. esim. J. E. S. Hayward, *Political Problems of Planning, A Paper Prepared for IPSA Round Table Conference, Salzburg 16/20 September 1968* (Moniste). Hyvän pohjan tuleville empiirisille tutkimuksille näyttäisi tarjoavan sosiologiset »yhteiskunnan ohjauksen teorit», ks. esim. Amitai Etzioni, *The Active Society*, New York 1968.

<sup>3</sup> Kokonaistaloudellisen suunnittelun määrittelystä ks. esim. Kokonaistaloudellinen suunnittelu ja sen kehittäminen Suomessa. Talousneuvoston asettaman taloudellisen suunnittelun työryhmän mietintö, Helsinki 1968, (Moniste) s. 1—9. Tämän artikkelin ensimmäinen luonnos sisältyy kyseisen mietinnön liiteosaan II.