

KOKONAISTALOUELLISTEN SEIKKOJEN VAIKUTUS HALLINNON KEHITTÄMISEEN

Mikko Eklín

1. Taloudellisista näkökohdista hallinnossa

Valtionhallinnon yksikön johto voi nähdä taloudelliset seikat hallinnon kehittämistä edistävinä tai estävinä tekijöinä monella eri tapaa. Tavallisin lieenee budjettirajoite: mikä on tulo- ja menoarviossa olevan määrärahan suuruus ja millaisia toiveita on saada lisää. Liikelaitoksessa palveluista perittävien maksujen suuruus on erityisen tärkeä seikka. Tai kehittämistoiminnassa saataan jossain vaiheessa keskittyä eri hallinnonalojen väliseen kustannus-hyötYTarkasteluun. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, kuinka suuria matka-, ajankäyttö- yms. kustannuksia tai palvelujen viipymisestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä viraston palveluja käyttäville ihmisille aiheutuu, ja miten näitä voidaan vähentää hallintoa kehittämällä.

Edellä mainitut esimerkit ovat hallinnon kehittäjälle läheisiä ja konkreettisia hänen tarkastellessaan asioita yksikön kannalta ja keskittyessään sen lähimpään toimintaympäristöön. Sen sijaan kokonaistalouden tilan ja kehitysnäkymien vaikutus yksittäisen hallintoyksikön kehittämiseen koettaneen tavallisesti etäisenä ja useimmiten lähinnä rajoitteena: yksikön johto haluaisi kehittää hallinnonalaansa nopeammin kuin mihin sille »annetaan mahdollisuuksia». Tämä asenne saattaa olla pitkälti samantyyppinen, kuin yrityksessä tai jopa kotitaloudessakin ilmenee kokonaistalouden merkitykseen nähden. Kuitenkin hallintoyksikössä olisi otettava huomioon, että poliittiset päätöksentekovelimet, joiden tehtävänä on vaikuttaa myös kokonaistalouden kehitykseen, voivat, toisin kuin yleensä yksityisen sektorin yksiköiden osalta, talouspoliittisista syistä tehdä myös päätöksiä, joilla välittömästi ohjataan hallintoyksiköiden toimintaa.

Seuraavassa tarkastellaan sitä, miten kokonaistalouden kehitys suo mahdollisuuksia ja asettaa rajoitteita hallinnon kehittämislle, miten nämä ilmenevät hallintoyksikköön kohdistuvassa ohjauksessa ja miten yksikössä itsessään olisi joka tapauksessa kiinnitettävä niihin huomiota. Tarkastelutapa on yleinen. Se koskee ongelmia, jotka ovat yhtäläisiä yleensä valtionhallinnon yksiköille. Tarkastelussa ei pyritä yksityiskohtaisuuteen ja suureen tarkkuuteen, vaan paremminkin yleisten näkökulmien ja vaikutussuhteiden pääpiirteiden esittä-

miseen. Hallinnon kehittämistä käytetään väljässä merkityksessä; sillä ei tarkoiteta pelkästään hallinto-organisaatioita ja -menetelmiä koskevia toimenpiteitä vaan julkisen palvelutuotannon kehittämistä yleisemmin.

2. Hallintoyksikkö resurssien käyttäjänä ja palvelujen tuottajana

Hallintoyksikkö, oli kyse ministeriöstä, paikallishallinnon yksiköstä tai valtion hallintokoneistosta kokonaisuutena, voidaan käsittää organisaationa, joka ensin muuntaa sille (määrärahoina tai esimerkiksi palveluista perittävinä maksuina) tulevat resurssit tarpeellisilta osin toiminnan edellyttämiksi reaaliressurseiksi (työvoimaksi, rakennuksiksi, koneiksi, laitteiksi jne.) sekä sitten näiden avulla tuottaa yksikön tehtäväksi määrättyjä palveluja (sekä varsinaisia palveluja että esim. avustusten, lainojen yms. jakamista). Poliittiset päätöksentekovelimet (tai alempien yksiköiden osalta mahdollisesti ylemmät hallintoyksiköt niille annettujen valtuuksien perusteella) asettavat palvelujen tuottamista koskevia vaatimuksia, myöntävät resursseja niiden tuottamiseen sekä ohjaavat jossain laajuudessa itse yksikön toimintaa päättämällä järjestelymuodosta, nimityksistä yms.

Resurssien siirtyminen hallintoyksikön käyttöön merkitsee alkuvaiheessa sitä, että kansantaloudessa tuotantotoiminnan tuloksena syntynyttä tuloa siirretään veroina ja maksuina ostovoimaksi yksikölle. Se käyttää siitä siis osan työvoiman, tarvikkeiden ja palvelujenkin hankkimiseen (julkiseen kulutusky-syntään) sekä rakennusten, rautateiden, koneiden yms. hankkimiseen (julkisiin investointeihin). Tämä kysyntä on osa koko kansantaloudessa ilmenevästä kysynnästä (tällä hetkellä valtion osalta yhteensä 11 % ja kuntien osalta 16 % kotimaisesta kokonaiskysynnästä). Osa ostovoimasta taas siirretään edelleen kunnille, yrityksille ja kotitalouksille (mm. valtionapuina, kustannustakuina, lainoina, lapsilisinä), jotka voivat käyttää niitä oman kulutus- ja investointiky-syntänsä rahoittamiseen.

Palvelujen saajien (= yksityinen sektori, jos tarkasteltavana on julkinen hallinto kokonaisuutena) kannalta taas voidaan nähdä, että voimavaroja on käytetty kolmeen päätarkoitukseen:

a) Osa, tavallisimmin pääosa, hallintoyksikölle myönnettyistä voimavaroista on käytetty itse palvelutuotannon volyymin aikaansaamiseen (silta valmistuu, juna ylipäättään kulkee, tavaravaunuja on saatavissa, lapsen äiti saa lapsilisä-maksun).

b) Osa resursseja on käytetty jonkin asteisen laatutason aikaansaamiseen (siltaan on saatu esteettistä viehätystä, juna kulkee ajallaan, tavaravaunuja on aina heti saatavissa, lapsilisämaksu tulee joustavasti).

c) Palvelujen saaja voi kokea, että osa resursseista on käytetty tarkoitukseen, joka ei ilmene välittömästi saaduissa palveluissa vaan on käytetty itse

hallintokoneiston pyörittämiseen (sillan suunnittelu, rautateiden yeishallinto-toiminta, lapsilisähakemusten käsittely ja maksatus).

Tällaisen jaottelun tekeminen konkreettisella tasolla on tuskin mahdollista. Jo a) ja b) kohtien erottelu lienee vaikeaa, ja ainakin hallintoyksikön kannalta c) sisällytetään yleensä palvelutoiminnan kustannuksiin. Ajatuksellisesti jaottelun tekeminen on kuitenkin hyödyllistä — yhtä lailla palveluja vaativien ja niistä päättävien kuin niitä tuottavien kannalta — nimenomaan silloin, kun tarkastellaan yleisemmin kokonaistaloudellisten seikkojen merkitystä hallinnon kehittämisen kannalta. Tämä johtuu siitä, että hallinnon kehittämisessä on kyse useimmiten muutoksista, jotka kokonaisuuteen verrattuna ovat pienehköjä ja koskevat toiminnan jotain erityistä puolta; vastaavat (marginäälliset) muutokset resurssitarpeissa on helpommin luokiteltavissa em. jaotuksen mukaan.

3. Hallinnon kehittämisen tarve

Ne syyt, joiden vuoksi hallintoa olisi kehitettävä, voidaan edelliseen liittyen jakaa kolmeen päätyyppiin:

1) Palvelutuotannon volyymin muuttaminen merkitsee yleensä tarvetta kehittää hallintoa, perustaa uusia yksiköitä tai muuttaa entisten kokoa, organisaatiota tai toimintatapoja. Määrän muutos voi olla tehtävien vähenemistä (liikenteen vähentäminen tai lopettaminen jollain ratajaksolla), entisten tehtävien lisääntymistä (uuden rautatieliikenneyhteyden aloittaminen, raskaan tavaraliikenteen siirtäminen maanteiltä entistä suuremmassa määrin rautateille) tai kokonaan uusien tehtävien tulemistä valtionhallinnon hoidettavaksi (kulutajansuojeluasioiden ottaminen valtion tehtäväksi, kustannustakuutoiminnan aloittaminen).

2) Palvelutuotannon laadun muuttaminen voi merkitä tarvetta kehittää hallintoa. Kyse voi olla varsin moninaisista muutoksista ja kehittämistarve sen mukaan sekä laajuudeltaan että tyypiltään vaihtelevaa (kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen kaavoitusasioissa, junaliikenteen saaminen entistä täsmällisemmäksi, opetuksen yksilöllisyyden asteen nostaminen, vähentäminen).

3) Palvelutuotannon taloudellisuuden lisääminen edellyttää yleensä hallinnon kehittämistä. Tavallisimmin tavoitteena on tuottaa entiset palvelut entisen laatusina aikaisempaa vähemmän (määrärahoina ilmaistuin) resurssein tai laajentaa palvelutuotannon volyymiä lisäämättä resursseja vastaavasti; tällöin vaikutukset ilmenevät ensisijaisesti panos-puolella muutoksina sekä voimavarojen kokonaismäärässä että niiden muuntamisessa reaaliressurseiksi (esimerkiksi työvoiman käyttöä vähennetään ja uusia koneita otetaan käyttöön). Toisinaan taloudellisuuden lisääminen edellyttää muutosta myös tuotoksen

puolella: palvelujen laadusta on tingittävä jonkin verran tai jopa määrää on jossain kohdin supistettava huomattavien säästöjen aikaansaamiseksi keskimääräisissä yksikkökustannuksissa. Taloudellisuuden lisääminen voi tapahtua useissa tuotannonvaiheissa ja monin eri keinoin (rautatieliikenteen palvelutuotanto voidaan aikaansaada ehkä entistä vähemmin resursein järjestelemällä uudelleen rautatieläisten työvuoroja tai lisäämällä automatisointia).

Ensimmäisen ja toisen ryhmän tarpeet koskevat prosessin tuotospuolta, sitä, mitä palveluja saavat kokevat, ja vaikuttavat ensisijaisesti resurssien käyttötarkoituksiin a) ja b). Kun tavallisimmin kyseessä on määrän lisääminen tai laadun kohottaminen, kehittäminen merkitsee voimavarojen käytön lisäämistä. Sen sijaan kolmas syyryhmä tarkoittaa juuri sitä, että pitkällä aikavälillä resursseja tarvitaan tuotettua palveluyksikköä kohti aiempaa vähemmän; aluksi tarve voi tilapäisesti lisääntyä, jos menetelmien muuttaminen merkitsee pääomavaltaistumista ja siten koneiden yms. hankintaa. Taloudellisuuden lisääminen ei koske ainoastaan resurssien käyttötarkoituseriä c), vaan myös muita käyttötarkoituksia (sillan rakentamisesta aiheutuvia suunnittelu- yms. yleiskustannuksia, »varsinaisia byrokratiamenoja» voitaneen vähentää, mutta myös voi olla mahdollista rakentaa silta tarkoitustaan vastaavaksi ja ulkonäöltään tyydyttäväksi kehittämällä uusia rakennustapoja ja käyttämällä aikaisemmasta tavasta poikkeavia rakennusmateriaaleja).

4. Hallinnon kehittämisen käynnistyminen

Hallinnon kehittämistä vaativat, kohdissa 1) — 3) mainitut tarpeet voivat tulla vaikuttaviksi periaatteessa kahta tietä: hallintoyksikköön kohdistuvana ohjauksena tai oma-aloitteisena toimintana. Edellinen merkitsee sitä, että poliittiset päätöksentekijät antavat päätöksiä, jotka koskevat palvelutuotannon volyymin tai laadun nostamista tai alentamista tahi resurssirajoitusten kautta tai muutoin vaativat toimenpiteitä taloudellisuuden parantamiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa hallintoyksikkö voi joko oma-aloitteisesti tai palvelujen käyttäjien taholta tulleitten vaatimusten perusteella ryhtyä toimenpiteisiin palvelutuotannon volyymin ja/tai laadun muuttamiseksi tai taloudellisuuden parantamiseksi, pyytäen tarvittaessa käyttöönsä aiempaa enemmän resursseja tai jättäen ylimääräiset resurssit muuhun käyttöön. Edellisessä pääpaino on yleisemmillä yhteiskuntapoliittisilla seikoilla, jälkimmäisessä hallinnonalakohdittaiset aspektit ovat yleensä etualalla.

4.1. Hallintoyksikköön kohdistuva ohjaus

Hallintoyksikköön ulkoapäin (»ylhäältä») kohdistuva, hallinnon kehittämistä vaativa ohjaus muotoutuu kahden toimintalinjan tuloksena. Näistä toi-

nen, varsinaisen yhteiskuntapolitiikan harjoittaminen merkitsee useimmiten palvelutuotannon laajentamista ja parantamista. Sen sijaan toinen, yleisen talouspolitiikan hoitaminen, on edelliseen nähden rajoitteena — ainakin Suomessa tavallisesti.

Kansalaiset haluavat yleensä kohottaa elintasoaan. Tämä voi tapahtua ensinnäkin pyrkimällä saamaan enemmän tuloa ja käyttämällä sitä sitten oman halun ja valinnan mukaan elintason kohottamiseen (mikä tavallisimmin ilmenee yksityisen kulutuskysynnän kasvuna). Mutta toiseksi ihmiset voivat vaatia lisää tai entistä parempia julkisia palveluja; tavallisesti vaatija lähtee siitä, että juuri hänen verorasituksensa ei tulisi lisääntyä kyseisten toimenpiteiden vuoksi. Vaatimukset koskevat siis aikaisemmin mainittuja kustannustyyppejä a) ja b), sillä eihän hyvinvoinnin edistämiseksi ole mitään syytä vaatia kohdassa c) tarkoitettujen menojen lisäämistä sinänsä. Vastaavasti ne koskevat hallinnon kehittämistarveryhmiä 1 ja 2.

Nimenomaan näitä viimeksi mainittuja haluja, mutta miksei myös edellisiä tarpeita, painostusryhmät ja puolueet kokoavat, yhdistelevät ja esittävät vaatimuksina poliittisessa järjestelmässä. On selvää, että näiden vaatimusten yhteissumma on aina paljon suurempi, kuin mihin on realistisia mahdollisuuksia.

Palvelujen lisääminen ja parantaminen merkitsevät, että (tuottavuuden pysyessä ennallaan) niiden aikaansaamiseen on käytettävä entistä enemmän taloudellisia resursseja. Jos yhteiskunnan käytettävissä olevien voimavarojen määrä ei lisääny, tämä edellyttää sitä, että muita julkisia palveluja on vähennettävä tai että julkisen sektorin käyttöön on siirrettävä entistä enemmän resursseja; tällöin niitä jää yritysten ja/tai kotitalouksien käyttöön aiempaa vähemmän. Tämä verorasituksen kiristyminen pienentää ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa halujaan edellä mainitulla vapaavalintaisella tavalla.

Jos sen sijaan yhteiskunnan käytettävissä olevien voimavarojen määrä kasvaa — bruttokansantuote suurenee tai lainataan ulkomailta — lisäyksestä on helpompaa siirtää ainakin osa käytettäväksi julkisen palvelutuotannon laajentamiseen ja parantamiseen. Ja historiakin osoittaa, että taloudellisesti hyvinä aikoina myös yhteiskunnallinen uudistustoiminta on vilkasta — joskus liiankin vilkasta verrattuna pitemmän aikavälin taloudellisiin näkymiin ja mahdollisuuksiin.

Edellä mainitunlaisilla yhteiskuntapoliittisilla päätöksillä annetaan siis hallinnolle palvelujen tuottamista koskevia määräyksiä, joiden toimeenpano edellyttää panosvirran laajentamista (määrärahojen lisäämistä) sekä hallintoorganisaation ja toimintamuotojen kehittämistä.

Edellä on kyse sellaisesta politiikan teosta, joka suppean ryhmän tai ehkä laajankin joukon kannalta tuntuu miellyttävältä: tien rakentaminen sinne ja avustusten lisääminen tänne. Yhteiskuntapolitiikkaan kuuluu kuitenkin muitakin asioita: Ollaan varsin yksimielisiä siitä, että talouspolitiikkaa — siihen

sisältyvine taloudellista kasvua, työllisyyttä, inflaatiota, vaihtotasetta yms. koskevine tavoitteineen — on harjoitettava niin, että edellä mainittujen pyrkimysten toteuttaminen joko yksityisesti tai yhteiskuntapoliitiikan kautta olisi helpompaa ja varmempaa. Mutta siihen yksimielisyys sitten loppuukin. Tosin ekspansiivista talouspolitiikkaa on matalasuhdanteessa helppo harjoittaa — jos siihen on edellytyksiä valtiontalouden ja vaihtotaseen puolesta. Ongelmana on kuitenkin useimmiten kansantalouden tasapainottomuuksien lieventäminen. Kun etsitään keinoja niitä koskevien talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, löytyy aina vaikutusvaltaisia ryhmiä, jotka vastustavat kulloinkin ehdotettuja toimenpiteitä. Tällä politiikan lohkoilla keinojen vastustajat ovatkin äänekkäämpiä kuin puoltajat, päinvastoin kuin varsinaisen yhteiskuntapoliitiikan lohkoilla.

Poliittisille päätöksentekijöille kuuluu kuitenkin »hyvien» ja »miellyttävien» uudistusten ohella päättää myös talouspolitiikan tavoitteiden edellyttämistä toimenpiteistä kulloisenkin tilanteen ja kehitysnäkymien edellyttämällä tavalla. On selvää, että taloudelliset vaikeudet, tasapainottomuudet ja kriisit ovat rajoitteena poliittisille päätöksentekijöille, kun he harkitsevat uusia yhteiskuntapoliittisia ohjelmia. Jos nuo rajoitteet käyvät erityisen ankariksi, poliittinen taho voi olla pakotettu tekemään myös varsinaisen yhteiskuntapoliitiikan kannalta epämiellyttäviä päätöksiä: vähentämään julkisia palveluja tai heikentämään niiden laatua.

Nämä epäedulliset kokonaistaloudelliset näkökohdat vaikuttavat hallinnon kehittämiseen siis kahdella tapaa. Ensinnäkin ne, ollen rajoitteina päätöksentekijöille, aiheuttavat sen, että palvelutuotannon laajentamista ja parantamista koskevia määräyksiä annetaan vähemmän kuin muutoin olisi asia. Tämä vähentää tarvetta kehittää hallintoa. Toiseksi ne voivat vaatia päätöksentekijöiltä palvelutuotannon rajoittamista koskevia määräyksiä; ne edellyttävät hallintoyksikön kannalta »epämiellyttävää» hallinnon kehittämistä.

Edellä esitetyn ongelman — keskenään ristiriitaisten politiikan toimintalinjojen sopeuttaminen toisiinsa ja kehittämistarpeiden johtaminen siitä hallinnolle — ratkaiseminen voisi ajoituksellisesti tapahtua seuraavasti. Joka vuosi, vaikkapa budjetin teon yhteydessä, poliittinen päätöksentekijä käy läpi kaikki ne tehtävät, jotka on valtionhallinnon hoidettaviksi päätetty, ja toteaa, mitkä entiset tehtävät on jo suoritettu loppuun tai muutoin käyneet tarpeettomiksi. Sitten katsotaan, mistä uusista palveluista ja entisten laajennuksista olisi päätettävä sekä mikä laatutaso eri palvelujen tuotannossa olisi saavutettava. Sen jälkeen selvitetään taloudellinen tilanne ja näkymät mahdollisimman pitkälle tulevaisuuteen ja todetaan, mitä olisi päätettävä talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavaksi päätöksentekijä sopeuttaa edelliset yhteen, ottaen luonnollisesti huomioon paljonko resursseja »voidaan» siirtää kotitalouksilta ja yrityksiltä valtion käyttöön, ja tekee sekä palvelujen tuotantoa että talouspolitiikkaa koskevat päätökset. Lopuksi päätöksentekijä ohjelmoi

tehtävien taloudellisen suorittamisen ja päättää samalla hallintokoneiston suuruudesta, organisaatiosta ja menettelytavoistakin. Ja budjetointi, varojen käyttö palveluvolyymien tuottamiseen, laadun saavuttamiseen ja toimeenpano-organisaation pyörittämiseen, suoritetaan sen mukaisesti.

Käytännössä tällainen menettely koko yhteiskunnan kohdalta ei ole mahdollinen. Mikään suunnittelukoneisto missään ei pysty näin laajaa tehtävää ratkaisemaan — ei ainakaan järkevällä ja tehokkaalla tavalla. Käsiteltävien asioiden määrä, monisäikeisyys ja keskinäisten riippuvuuksien moninaisuus on liian suuri. Myös organisaatioiden jäykkyys ja toimintarutiinien jatkuvuus ovat esteinä. Käytännössä onkin edettävä vähitellen, mutta kokonaisuus silti mielessä pitäen. Keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelmien laatiminen ja yhdistäminen koko valtiontaloutta koskevaksi on eräs tärkeä kehittämiskeino tässä suhteessa. Esitetty, täysin nolla-tasolta lähtevä ajatuksellinen tarkastelu on kuitenkin hyödyksi niin päätöksentekijöille ja toimeenpanijoille kuin myös palveluja vaativille ja niitä saaville.

4.2. Hallintoyksikön oma-aloitteisuus

Edellä esitetyssä menettelyssä yksittäisen hallintoyksikön asema olisi varsin heikko. Sillähän olisi kulloinkin olemassaolon oikeutusta vain seuraavan kokonaisuunnitelman toimeenpanon alkamiseen saakka. Käytännössä yksikön asema on luonnollisesti aivan toinen. Kun koko hallintoa ei voida uudelleen organisoida edellä mainitulla kuvitteellisella tavalla, tästä johtuva jatkuvuus antaa jo melkoista pysyvyyttä ja asemaa hallintoyksikölle. Mutta monet muutkin seikat vahvistavat yksikön asemaa. Yhteiskunnallisen toiminnan monitahoistuminen ja -säikeistyminen sekä teknistyminen tekevät sitä koskevan päätöksenteon yhä vaativammaksi. Tämän vuoksi päätöksen valmistelun merkitys lisääntyy entisestään ja samalla vahvistuu kyseistä alaa koskevaa asiantuntemusta hallussaan pitävän hallintoyksikön asema ja vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa. Myös yksikölle usein muodollisestikin annettu tehtävä seurata kehitystä alallaan ja tehdä sitä koskevia ehdotuksia päätöksentekijöille suorastaan velvoittaa yksikköä toimimaan, useimmiten tavalla, joka vahvistaa sen omaa asemaa.

Hallintoyksikön tosiasiallinen asema ei vain koko hallintokoneistossa vaan myös suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin vaikuttaa myös siihen, miten kokonaistaloudelliset näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon hallinnon kehittämisessä silloin, kun aloite tapahtuu hallintoyksikön taholta. Palvelujen tuottamista koskeva päätös voi olla niin täsmällinen, että määrä ja jopa laatukin on tarkoin osoitettu (lapsilisän maksaminen). Useimmiten päätös on kuitenkin sellainen, että hallintoyksikössä sitä voidaan tulkita sekä volyymin että laadun osalta väljästi. Ja mitä pitempi aika on kulunut määräyksen antamisesta

tai sen tarkistamisesta, sitä suurempi voi olla tarve tulkita sitä. Tämän perusteella on luonnollista, että yksikkö pyrkii (joko täysin omasta aloitteestaan tai sille palvelujen käyttäjien taholta esitettyjen pyyntöjen vuoksi) kehittämään hallintoa osaltaan siten, että palvelujen määrä lisääntyy ja laatu paranee. Tämä merkitsee sitä, että resursseja tarvittaisiin käyttötarkoituksiin a) ja b), mutta lisäksi myös itse hallintoyksikön tarpeisiin, tarkoitukseen c). Kehittäminen voidaan kuitenkin nähdä jopa päin vastoin: lähdetään yleensä resurssien lisäämisestä ja päädytään palvelujen tarjonnan parantamiseen, eli organisaation kehittäminen mielletään suunnilleen samaksi asiaksi kuin palvelutuotannon kehittäminen niin määrän ja laadun kuin taloudellisuudenkin suhteen.

Kun yksikön kannalta hallinnon kehittäminen nähdään ensisijaisesti tuotoksen ja itse yksikön muuttamisena, resurssien saatavuuden kautta kokonaistaloudelliset ja valtiontaloudelliset seikat koetaan ilmeisesti aina rajoitteina. Suotuisankaan taloudellisen kehityksen aikana yksikkö ei saa käyttöönsä niin paljon lisämäärärahoja kuin se hallinnon kehittämiseksi on pyytänyt, puhumattakaan sitten taloudellisen laman aikana. Myös resurssien muuntovaiheessa saattaa esiintyä vaikeuksia: korkeasuhdanteen aikana voi olla hankalaa saada juuri sellaista henkilökuntaa, mitä haluttaisiin. Kokonaistaloudelliset näkökohdat ovat yksikön kannalta konkreettisemmin rajoitteena resurssien saatavuuden puolella kuin palvelujen tuotannon puolella. Kehittämissyrkimyksissä yksikön johto ottanee harvemmin huomioon ensinnäkin sen, millainen painotus koko yhteiskuntapolitiikan puitteissa olisi annettava kyseiselle palvelutuotannon alalle, sekä toiseksi sen, mikä on kulloinkin yleisten yhteiskuntapoliittisten pyrkimysten ja yleisen talouspolitiikan tavoitteiden keskinäinen painotus. Tämähän on se punninta, mikä poliittisella päätöksentekijällä on ensisijaisesti edessään ja minkä kautta taloudelliset näkökohdat vaikuttavat hallinnon kehittämistarpeisiin. Paljolti riippuu hallintoyksikön johtajien kyvyistä ja taidoista sekä asemasta poliittiseen päätöksentekoon osallistuviin merkittäviin ryhmiin nähden, millainen painotus annetaan kyseisen alan ja sitä hoitavan hallintoyksikön kehittämiselle. On melkoinen ero siinä, millä tavoin puolueet ja painostusryhmät saattavat vaatia palvelujen lisäämistä ja millä tavoin asianomaisen hallintoyksikön tulisi se tehdä. Jälkimmäisen asianahan ei ole toimia painostusryhmän tapaan, vaikka sillä usein on siihen hyviä edellytyksiäkin; uudistusesityksiä tehdessään sen on esitettävä myös sellaiset näkökohdat, jotka ovat sen kannalta »epäedullisia» (esimerkiksi vaihtoehdot, joiden mukaan palvelujen tarpeen voisi tyydyttää jokin muu hallinnonala, yksityinen elinkeinotoiminta, mahdollisesti sopivin lisäjärjestelyin).

Edellä yksikön pyrkimyksiä kehittää hallintoa on tarkasteltu ahtaasti sen näkökulmasta, olettaen sen toimivan melkein pä painostusryhmän tapaan. Kun se pyrkii tulkitsemaan annettua tehtävää mahdollisimman laajalti ja tekee jatkuvasti esityksiä päätöksentekijöille toiminnan kehittämiseksi ja yhä suurem-

pien voimavarojen saamiseksi tarkoitukseen, se kokee kokonaistaloudelliset seikat rajoitteina, sitä suurempina, mitä vaikeammasta taloudellisesta tilanteesta on kysymys. Mutta silloinkin kun uusien määrärahojen saanti suotuisan taloudellisen kehityksen vallitessa on tavallista helpompaa, ei tämä sinänsä vaadi yksikköä pyrkimään palvelujen määrän ja/tai laadun kohottamiseen.

Hallintoyksikössä olisi oikeastaan otettava huomioon päätöksentekijöiden yleinen asennoituminen uudistamiseen nähden: huomio kiinnitetään ensisijaisesti palvelujen parantamiseen eikä palvelujen supistamiseen edes silloin kun se olisi koko talous- ja yhteiskuntapolitiikan puitteissa tarkoituksenmukaista. Näin ollen hallintoyksikön tehtävänä on alaansa kehittäessään — vaikka se paradoksaaliselta tuntuisikin — ryhtyä tarpeen mukaan myös toimenpiteisiin ylimitoitettun ja ylilaatuisen palvelutason vähentämiseksi. Ao. hallinnon toimeenpano-organisaatiossahan tilanne tässä suhteessa tunnetaan paremmin kuin päätöksentekijöiden keskuudessa.

Taloudellisuuden parantaminen voi tulla erityisesti ajankohtaiseksi taloudellisesti vaikeina aikoina, jolloin päätöksentekijät antavat sitä koskevia määräyksiä (esimerkiksi säästöpäätöksiin). Mutta on selvää, että taloudellisesta tilanteesta riippumatta tämä tehtävä on aina hallintoyksikön oikeutena ja velvollisuutena. Vaikka siis pyrkimys taloudellisuuden parantamiseen hallintoa kehittämällä voi korostua taloudellisesti vaikeina aikoina, alussa esitetyn kohdan 3) mukainen tarve kehittää hallintoa on aina olemassa.

5. Ristiriita on näennäinen

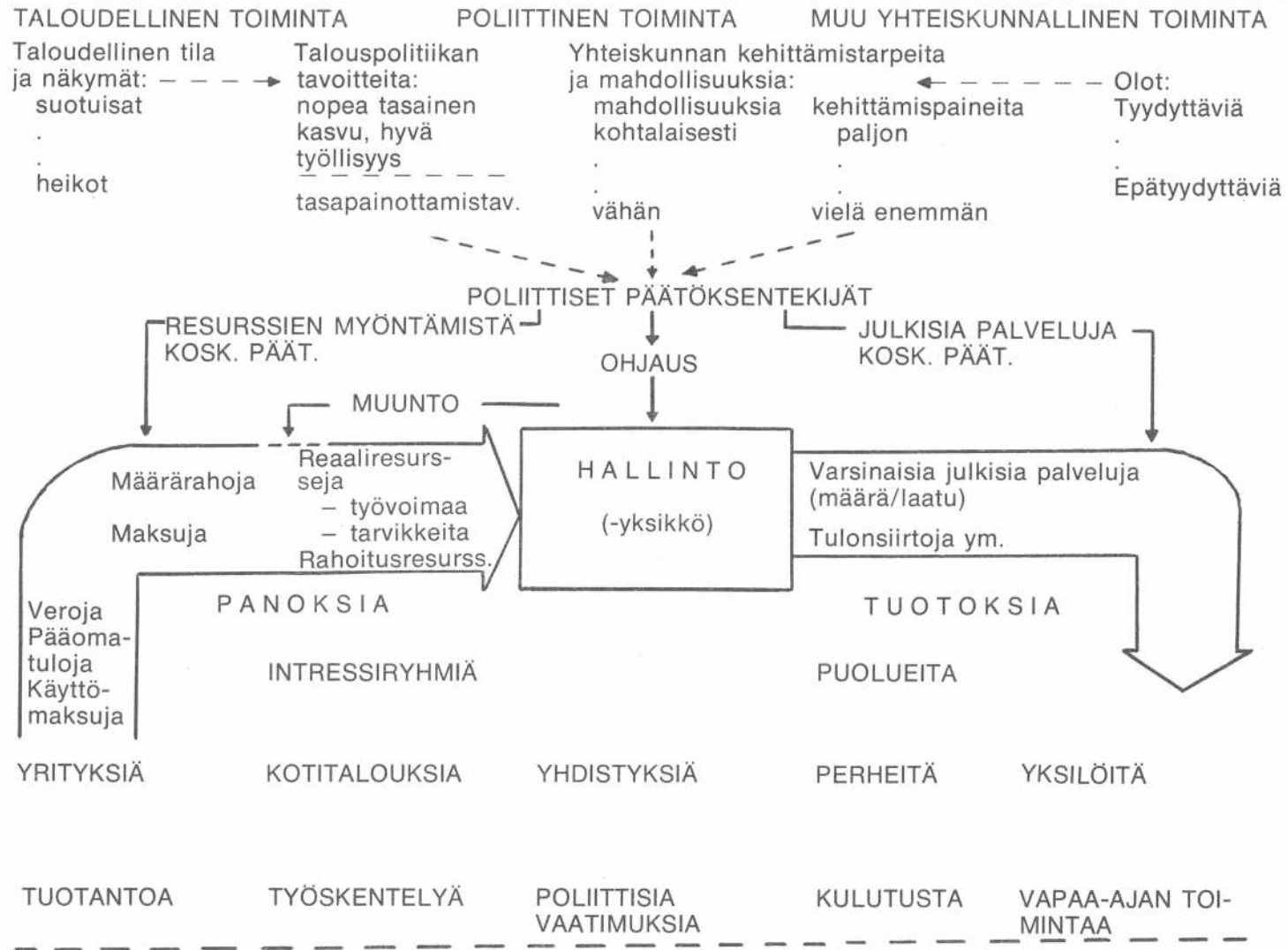
Kokonaistaloudellisten seikkojen vaikutusta hallinnon kehittämiseen on edellä tarkasteltu kahdelta, toisiinsa nähden vastakkaisuuntaiselta kannalta. Kysymys ei ole kuitenkaan intressiristiriidasta, vaan samojen seikkojen tarkastelusta samansuuntaisesti lähtien toisaalta makro- ja toisaalta mikrota-solta. Näkemysten samansuuntaisuus johtuu siitä alussa mainitusta seikasta, että hallintokoneisto on osa poliittista järjestelmää, poliittisten päätösten täytäntöönpanija. Näin sillä ei periaatteessa voisi olla omia, poliittisten päätöksentekijöiden pyrkimyksistä poikkeavia tavoitteita.

Sitä, että edellä esitetyssä tarkastelutavassa ei ole kyse kahdesta yhteensovittamattomasta näkökulmasta, voidaan havainnollistaa konkreettisilla esimerkeillä, joissa voidaan lähteä joko makro- tai mikrota-solta. Esimerkiksi harkittaessa uuden rautatieyhteyden rakentamista ja liikenteen aloittamista sillä, tarkastelu voi lähteä organisaatiokohtaisista seikoista ja päätyä arvioimaan kokonaistaloudellisten aspektien vaikutuksia hankkeeseen seuraavaan tapaan: Miten liikenteen laajentaminen vaikuttaa rautateiden alijäämään? Miten se vaikuttaa joidenkin virkamiesten ylenemismahdollisuuksiin? Miten se vaikuttaa mielialoihin ammattiyhdistysten piirissä? Missä määrin rationali-

soinnin vuoksi muutoin työpaikkansa menettäviä voidaan sijoittaa uuden yhteyden palvelukseen? Miten edullisesti liikenne voidaan hoitaa maanteitse tai muilla tavoin? Millä tavoin yhteys palvelee jonkin valtioenemmistöisen yhtiön tarpeita? Millä tavoin se vaikuttaa ao. paikkakuntien työllisyyteen ja yleiseen hyvinvointiin? Millä tavoin se ehkä vaikuttaa muuttoliikkeeseen? Miten kalustohankinnat vaikuttavat ao. teollisuudenalojen tuotantoon ja työllisyyteen? Missä määrin tarvittavat investoinnit sopivat investointiasteen tavoitteelliseen kehitykseen? Mikä on hankkeen vaikutus kokonaisveroasteeseen?

Edellä olevan perusteella olisi pääteltävissä, että yhteyksien ja menetelmien kehittämistä tarvittaisiin ei ainoastaan hallinnon piirissä vaan myös suhteissa poliittisiin päätöksentekijöihin. Hallintoyksiköissä oma toiminta olisi voitava nähdä osana koko julkista palvelutuotantoa ja laajan yhteiskuntapolitiikan toimeenpanoa mutta samalla niiden rajoitusten alaisena, joita kokonaistalouden kehityksestä ja siitä johtuvista talouspolitiikan tavoitteista aiheutuu. Mutta myös päätöksentekotasolla tulisi nähdä se, miten tehdyt tai aiotut päätökset todella muotoutuvat täytäntöönpanovaiheessa ja toisaalta millaisia vaikutuksia tuotetuilla palveluksilla on kokonaistaloudelliseen kehitykseen ja myös millaisia resurssivaatimukset lopulta tulevat olemaan ja mitä nämä (ehkä isoiksi paisuneet) määrärahatarpeet vaikuttavat veroasteeseen, julkiseen kulutus- ja investointikysyntään ja muuhunkin taloudelliseen kehitykseen. Tämä edellyttäneekä hallinnon että päätöksentekomenettelyn kehittämistä, jotta noita näkemyksiä olisi käytettävissä jo ennen kuin uudistusohjelmista päätetään ja myös mahdollisimman pian päätösten toimeenpanon jälkeen.

KAAVIO KOKONAISTALOUDELLISTEN SEIKKOJEN VAIKUTUKSESTA HALLINNON KEHITTÄMISEEN



(jatkuu v191aidassa)