

Hallintopolitiikka valinkauhassa: Suomalaisen hallintopolitiikan ideologinen muutos ja hallintopoliittisen kentän uudelleenmuotoutuminen 1980- ja 1990-luvuilla

MIKA ALAVAikko

Hallintopolitiikkaa on mahdollista tarkastella ideologisen tason ilmiönä (Heiskanen 1977; Ahonen 1985; Summa 1989). Ideologia ymmärretään tällöin yleisesti hyväksytyksi ajattelutavaksi. Hallintopolitiikalla taas ymmärretään ideat ja toimet, jotka koskevat julkisen hallinnon organisaatiota ja toimintatapoja (mukaillen Petersson 1994, 119). Hallintopoliittinen ideologia viittaa siis kussakin ajassa ”oikeaksi” hyväksytyyn hallintopolitiikan sisältöön.

Jälkimmäisestä näkökulmasta suomalainen hallintopolitiikka jaksottuu neljään vaiheeseen. Ståhlbergin (1995) mukaan niin sanottu rationalisointivaihe käsittää sotatalouden ja sen jälkeisen ajan. Suunnitteluvaihe puolestaan hallitsee suomalaisia hallintopolitiikkaa 1970-luvulla eli noin vuosikymmenen muita pohjoismaita myöhemmin. Vastaavasti hajauttamisajatukset saavat sijaa 1980-luvulla ja ”managementivaihe” käynnistyy 1980-luvun lopulla.

Suunnitteluvaihe korostaa yhteiskunnallisten muutosten rationaalista ennakoimista ja julkisen vallan aktiivista roolia yhteiskunnallisissa muutoksissa. Hajauttamisvaihe taas painottaa keskushallinnon hajauttamista kuntiin ja muihin alueellisiin yksiköihin. Management-ajattelu liittyy kansainvälisiin ajatuksiin ja niin sanottuun New Public Management (NPM) -ideologiaan, jonka pääajatuksena

on yksityisen sektorin liikkeenjohdon periaatteiden tuominen julkiseen hallintoon (Jorgensen 1996).

Toisaalta hallintopolitiikka on ymmärretty hallinnon muutoksena (Temmes 1994; Temmes ja Kiviniemi 1997; Ståhlberg 1995). Tällöin ei kiinnitetä niinkään huomiota muutosprojektien taustalla oleviin ideoihin, eikä ideologista ja/tai retorista tasoa välttämättä eroteta käytännön uudistustyöstä. Lain-säädännöllisenä ja konkreettisten yhteiskuntapoliittisten toimien tasolla hallintopolitiikka jakautuu hyvinvointivaltion rakennusjaksoon 1966–1975, tätä seuraavaan hiljaiselon kauteen 1975–1986 sekä toiseen uudistuskauteen 1987–1995. Vuosina 1966–1975 tehtiin suomalaisen hyvinvointivaltion keskeiset ratkaisut. Tuohon aikaan hallintopolitiikkaa ei ollut olemassa omana poliittisena kenttänä. Hallinto yksinkertaisesti laajeni valtion ottaessa hoitaakseen yhä suuremman määrän yhteiskunnallisia tehtäviä. Välikaudella 1975–1986 hallintoa ei käytännön tasolla juurikaan uudistettu. Sen sijaan tuotettiin runsaasti komiteamietintöjä, joiden merkitystä tarkastellaan myöhemmin tässä kirjoituksessa.

Tässä kirjoituksessa hallintopolitiikkaa tarkastellaan ideologian ja poliittisen kentän tasoilla. Lukijalle pyritään näyttämään kuinka eri ideologiset painotukset ovat eläneet keskustelussa jo ennen kuin ne muuttuvat ideologiaksi, ts. yleisesti hyväk-

sytyksi ajattelutavaksi ja toimintamalliksi. Puhuttaessa poliittisesta kentästä tarkoitetaan niitä toimijoita, jotka eri aikoina ovat mukana määrittelemässä hallintopoliittikkaa, sen keskeisiä kysymyksiä ja vastauksia näihin kysymyksiin. Toimijat kamppailevat kentällä hallintopoliittikan oikeasta määritelmästä ja hallintopoliittikan asialistoista.

Tämä kirjoitus väittää, että hallintopoliittisen ideologisen tason erottaminen käytännön toiminnan tasosta tarkentaa eräitä kohtia hallintopoliittikan kronologisessa jaottelussa. Esimerkiksi manageristiset ajatukset olivat keskustelussa esillä jo 1980-luvun alkupuolella. Ilman ideologisen ja käytännön tason erottelua managerismi nähdään helposti 1980-luvun loppupuolen kysymyksenä. Samoin analyysi tuo esiin selvän uuden vaiheen managerismin jälkeen. Tätä 1990-luvun lopulla sijaa vallannutta ajattelutapaa kutsutaan tässä strategiaajatteluksi. Sen keskeisenä ajatuksena on, että julkinen hallinto ja sen tehokkuus ja laatu ovat osa kansallista menestymisen strategiaa. Tällöin ei ole kysymys enää manageristisesta hallinnon sisäisten suhteiden järjestämisestä vaan julkisen hallinnon strategisesta hahmottamisesta suhteessa yhteiskunnan muihin osiin. Samalla koko julkisen hallinnon kenttää pyritään myös hallinnoimaan erilaisien strategioiden ja niiden arviointien avulla. Tällaisen ”pehmeän” kontrollin ja vallan merkitys on korostunut, kun normeihin perustuva kuntien ja yksittäisten virastojen kontrolli on vähentynyt. Tämä uusi vaihe hallintopoliittikan ideologiassa on mahdollista nähdä paluuna suunnitteluvaiheeseen. Manageristisen vaiheen jälkeen valtio on ”kiristämässä” jälleen otettaan. Keinot vain ovat uusia. Kun toimijoita aikaisemmin kontrolloitiin suunnitelmin ja normein, ovat välineinä nyt strategiat ja arviointitutkimukset.

Hallintopoliittisen kentän tasolla taas käy ilmi, että näennäisen stabiili kenttä on muuttunut radikaalisti kuluneen kymmenen vuoden aikana. Aikaisemmin enemmän tai vähemmän satunnaiset kansainväliset vaikutteet on nyttemmin liitetty institutionaalisilla ratkaisuilla hallintopoliittikan tekemisen keskiöön. Yhteistyö Suomen valtiovarainministeriön ja OECD:n Public Management Committeeen (PUMA) kanssa on hallintopoliittikan keskeinen ulottuvuus. Samalla laajapohjainen komiteatyöskentely on loppunut ja tilalle ovat tulleet yhden miehen selvitykset ja kansainväliset, lähinnä anglosaksiselta pohjalta toteutetut vertailututkimukset

julkisen hallinnon toimivuudesta ja tehokkuudesta.

Hallintopoliittisen ideologian keskeisiksi ulottuvuuksiksi on tässä määritelty: 1) politiikan ja hallinnon väliset suhteet¹, 2) hallinnon sisäiset suhteet (esim. keskushallinto – kunnat; ministeriöt – keskusvirastot), 3) hallinnon suhde kansalaisiin sekä 4) hallinnon suhde kolmanteen sektoriin. Näiden suhteiden painotusten muutoksia tarkastellaan 1980- ja 1990-luvuilla. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, mikä toimija milloinkin nähdään aktiivisena. Aineiston muodostavat komiteamietinnöt ja muut viralliset julkaisut 1970-luvulta 1990-luvun loppuun. Artikkelin toisessa osassa päähuomio on hallintopoliittikan kentän tarkastelussa. Aineistona toimivat asiantuntijahaastattelut Suomessa ja OECD:n Public Management Committeeessa. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina.

Hallintopoliittikan ideologisen tason keskeiset muutokset 1970–1990-luvuilla

1970-lukua on pidetty suunnitteluideologian vuosikymmenenä (Heiskanen 1977; Tiihonen ja Tiihonen 1990). Tällöin hallinnon kehittäminen nähtiin järkipäisenä suunnittelukoneiston kehittämistyönä. Suunnitteluideologia asetti valtion ja erityisesti sen keskushallinnon keskeiseen rooliin. Kysymykset ja ongelmat koskevat toiminnan taloudellisuutta, tehokkuutta ja koordinoitua (esim. KM 1972:A20).

1970-luvun suunnitteluideologia ei kuitenkaan ollut ainut hallintoideologinen suuntaus. Autonomian ajalta periytyvä hallintolegalistinen ajattelutapa on vaikuttanut suomalaisen hallintoideologiaan koko 1900-luvun. Hallintolegalistinen traditio, joka korostaa julkisen hallinnon oikeaa toimintaa suhteessa lakiin ja asetuksiin, on ollut se syvä pohjavirta, jota vastaan tässä artikkelissa käsiteltävät ideologiset uudistusaallot ovat nousseet ja monilta osin myös murtuneet. Managerismi ei siis yksinkertaisesti korvannut suunnittelua julkisen hallinnon ohjausideologiana 1990-luvulla. 1990-luvun managerismi oli vastareaktio niin hallinto-

1. Poliittikan ja hallinnon suhdetta ei ole tässä yhteydessä problematisoitu syvällisesti; se ymmärretään yksinkertaisen weberiläisittäin mallina, joka tähän aineistoon sovellettuna tarkoittaa että politiikkaa edustavat lähinnä ministeriöt ja hallintoa keskusvirastot.

legalismin pohjavirtaa kuin 1970-luvun suunnittelu-ideologiaakin vastaan.

Hyvinvointivaltion rakennuskaudella 1960- ja 1970-luvuilla suomalaisen julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmä oli luonteeltaan sektoraa- llinen: keskusvirastot ohjeistivat normien avulla kuntia, jotka toteuttivat hyvinvointivaltion laajentamisen. Varsinaista yhteiskunnallista kokonaissuunnittelua ei Suomessa päästy toteuttamaan. Kokonaisuutta katsottiin lähinnä valtion budjetinteon yhteydessä (Heiskanen 1977). Tästä seurasi niin sanottu ”talouden ylivalta” (Tiihonen 1990) eli sisällöllisen suunnittelun alistaminen julkisen – ja erityisesti valtion- talouden – pakkopaitaan.

Vaikka 1970-luku onkin nimetty yhteiskunta- suunnittelun vuosikymmeneksi, esiintyi silloisessa keskustelussa muunkinlaisia painotuksia. Poliitiikan (eli ministeriöiden) ja keskushallinnon (eli keskus- virastojen) välinen suhde esiintyy ongelmallisena 1970-luvulta alkaen. Keskusvirastojen asema koe- taan liian vahvaksi, niiden poliittista ohjausta olisi vahvistettava. Samassa yhteydessä esitetään myös hallinnon hajauttamista. Samassa yhteydessä esi- tetään myös hallinnon hajauttamista ja valtioneu- voston ja pääministerin aseman vahvistamista (KM 1975:120)². Huomattavaa on, että asiat nosti esiin nimenomaan ko. komitean poliittinen alajaos. Kun suunnitteluideologia yleensä liitetään byrokraatti- suuteen ja virkamiesvaltaan, onkin kiinnostavaa, että keskushallinnon poliittisen ohjauksen vahvis- taminen on yksi keskeisiä teemoja halki 1970-lu- vun (KM 1975:120; KM 1976:22; KM 1979:56; KM 1978:22). Käytännössä tämä tarkoittaa keskus- virastojen itsenäisen aseman kyseenalaistamista.

Toiselta puolelta tätä samaa asiaa lähestyvät kun- nan ja väliportaanhallintoa pohtivat komiteat. Kun- nille halutaan lisää määräys- ja toimivaltaa (KM 1976:24; KM 1979:56; 1982:66; KM 1983:3; KM 1986:12; 1987:2). Kuntien asema nousee siis kes- kustelun teemaksi erityisesti 1980-luvulla. Keskus- telussa kunnille halutaan aktiivisen subjektin ase- ma. Niiden omaa määräys- ja toimivaltaa halutaan lisätä.

1980-luvun komiteanmietinnöissä valtion kes- kushallintoa käsitellään kahden suuren teeman yh- teydessä. Liikelaitosuudistus (KM 1982:64; KM 1985:2) luo liikelaitoksen uudeksi valtionhallinnon

organisaatiomuodoksi. Valtion liikelaitosuudistusta voi pitää aivan keskeisenä uudistuksena juuri ma- nagerismin ajattelutapojen kannalta. Valtionhallin- toa aletaan analyttisesti pilkkoa erilaisiin toimin- toihin selkeästi liiketalouden näkökulmasta. Pyrki- myksenä on erottaa valtion liiketoiminnot ja val- tion hallintotoiminnot. Omiksi ryhmiksi erotellaan siis ne toiminnot, joiden järjestäminen voidaan ul- koistaa tai tuottaa markkinoilla ja ne toiminnot, jotka ovat luonteeltaan julkishallinnollisia. Huomatta- vaa on, että liikelaitosuudistus on 1990-luvullakin edennyt vain virasto kerrallaan ja jokaisen viraston uudistus on vaatinut oman prosessinsa. Taustalla on kuitenkin jo 1980-luvun alkupuolella tehty työ.

Analyyysin tasolla liikelaitosuudistus tarkoit- taan, että valtion virastot ja laitokset alkavat eriytyä omaksi joukokseen, jotka ovat olemassa myös mo- noliittisen valtion ulkopuolella. Niille alkaa muo- dostua oma aktiivinen rooli. Samaan aikaan aloite- taan kokeilut tulosehjäytysten kanssa.

Toinen 1980-luvun suuri diskursiivinen teema kiteytyy Hallinnon hajauttamiskomiteassa (KM 1986:12). Tämä komitea toimi ainakin kahdella rintamalla. Se oli itsessään laaja ja omasi poliitti- sen alakomitean, jossa olivat edustettuina eri puo- lueiden julkisen hallinnon erikoisasiantuntemus. Hallinnon hajauttamiskomitea myös tuotti erittäin mittavan määrän omia selvityksiä ja analyyseja. Se oli siis itsessään jo vaikutusvaltainen. Toisaal- ta se käytti hyväkseen monien aikaisemmin ja sa- maan aikaan toimivien komiteoiden työtä (esim. KM 1986:6; KM 1986:10). Hallinnon hajauttamis- komitea kiteyttää hallintopolitiikan hajauttamisvai- heen pääteemat. Tämä hallinnon hajauttamiskomi- teassa tehty työ kiteytyi ideologisella tasolla komi- tean loppuraportissa, mutta käytännön hallinto- työksi se muuttui neljän valtioneuvoston päätöksen myötä (VNP 29.1.87; VNP 12.5.88; VNP 9.3.89; VNP 27.7.89).

Suomalaisen managerismin suhde kansainväli- sesti äärimmäisen merkittävään New Public Mana- gement -hallinnonkehittämisen doktriiniin on erit- täin kiinnostava (esim. Temmes 1998). Hallintoa uudistettaessa NPM-ideologian keskeiset elemen- tit ovat Pollitin (1993) mukaan: markkinoiden luo- minen julkisille palveluille, virastojen muuttami- nen liikelaitoksiksi ja osakeyhtiöiksi, liikkeenjoh- dollisten käytäntöjen soveltaminen julkisessa joh- tamisessa, tuotantoprosessin kontrolli tuloksen, ei panoksen, perusteella sekä henkilökohtaisen tulos-

2. KM = Komiteanmietintä; VNP = valtioneuvoston päätös.

vastuun korostaminen. Näihin liittyy desentralisatio siinä mielessä, että vastuuta tuloksiin pääsemisestä ja budjettikurista siirretään organisaatiossa suorittaviin yksiköihin.

Muut kuin pohjoismaiset vaikutteet saivat sijaa Suomen hallinnonkehittämisessä vasta 1990-luvun puolella. Keskeiset vertailututkimukset anglosaksisiin maihin tehtiin 1990-luvun puolivälin molemmin puolin, ja Ruotsi keskeisenä vaikutteiden lähteenä hylättiin. Ei voi sanoa, että kaikki anglosaksiset vaikutteet liittyisivät suoraan NPM-ajatteluun, eikä voi myöskään väittää, että Suomessa olisi sokeasti sovellettu NPM-ideologiaa. Kuitenkin väitän, että 1990-luvun puolivälin aikoihin Suomen hallintopoliittinen diskurssi muuttui. Vertailut tehtiin anglosaksisiin maihin ja hallinnonkehittämisen keinovalikoima ammensi NPM-ajattelusta. Uudesta anglosaksisesta hallintoajattelusta tuli suomalaisen hallinnonkehittämisen diskurssin pohjavirta.

NPM:n voi sanoa kietoutuneen Suomessa omista tarpeista kasvaneeseen hallinnonuudistustyöhön orgaanisesti 1990-luvun aikana. NPM tarjosi jo meillä olevalle, samansuuntaiselle uudistamiselle ideologiset raamit ja tällä tavalla helpotti uudistusten perustelua. Toisaalta NPM kansainvälisenä ajattelutapana sopi hyvin Suomen 1990-luvun poliittiseen ja yleiseen yhteiskunnalliseen ajanhenkeen: Eurooppaan avautuva Suomi sai tukea tuskallisille julkisen sektorin uudistuksille kansainvälisestä keskustelusta.

Harri Holkerin hallitusohjelma vuonna 1987 on ensimmäisenä ottanut hallinnon kehittämisen omaksi otsikokseen. Lähtökohtana pidetään ”ihmisten tarpeiden mukaista palvelutuotantoa”. Hallinnon hajauttaminen ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen on otettu tavoitteiksi. Vapaakuntakokeilua luvataan selvittää ja valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistaa ja selkeyttää. Myös norminanon vähentäminen mainitaan. Ministeriöiden asemaa oman hallinnonalansa johdossa halutaan vahvistaa (Pääministeri Harri Holkerin...).

1980-luvun julkisen hallinnon linja huipentuu valtioneuvoston selontekoon eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta 4.3.1990. Tämä selonteko on erittäin merkittävä, koska se on lajissaan ensimmäinen eli se tuo hallintopoliitiikan ensi kertaa laajan poliittisen keskustelun kohteeksi. Esitellessään selontekoa eduskunnalle 4.4.1990 pitää ministeri Ilkka Kanerva käynnissä olevaa uudistusta nimemonaan hallintokulttuurin uudistuksena. Tavoit-

teina ovat kuntien ja virastojen suurempi liikkumavapaus. Uudistusten taustalla on hallintoalamaisesti oikeuksistaan tietoiseksi hallintopalveluiden kulluttajaksi muuttunut kansalainen. Ongelmiksi nähdään valtakunnallinen normitus, budjettiohjaus ja limittäiset suunnittelujärjestelmät. Erityisen kiinnostavaa on, kuinka suuri yksimielisyys eri kysymyksistä vallitsee. Puolueiden eduskuntaryhmien puheenvuoroissa korostetaan uudistusten tarpeellisuutta. Keskusvirastojen aseman puuttuminen saa puoluepoliittisen kentän jakamattoman kannatuksen. Kiistaa aiheuttaa lähinnä se, kehitetäänkö lääninhallintoa vai maakuntahallintoa sekä se, mikä komiteamietintö otetaan valtionosuusuudistuksen lähtökohdaksi (kiistan taustoista Pulma 1996). Kysymykset valtion laitosten yksityistämisestä (managerismi) tai sen suuntaisista toimenpiteistä jäävät aivan viittauksenomaisiksi. Samoin uudistusten vaikutukset kuntiin käsitellään hyvin yleisellä tasolla (eduskunnan pöytäkirja 4.4.1990).

Myös pääministeri Ahon hallitusohjelma vuodelta 1991 (Pääministeri Esko Ahon...) ottaa kantaa hallinnon kehittämiseen ja kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen on nostettu kokonaan omaksi otsikokseen hallitusohjelmassa. Jälkimmäisen otsikon alta löytyvät päätösvallan hajauttaminen ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen sekä palveluiden laadun parantaminen. Myös normien purku mainitaan. Erityisesti on kyse valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta laskennalliseksi järjestelmäksi. Hallinnon kehittäminen asettaa hallituskauden tavoitteeksi joustavan, tuloksellisen ja oikeudenmukaisen palvelurakenteen aikaansaamisen. Hallinto halutaan hajauttaa ja keventää. Keskusvirastojen muuttaminen liikelaitoksiksi ja suoranainen lopettaminen mainitaan tavoitteiksi. Keskushallinnon ja lääninhallinnon tehtäviä halutaan siirtää kuntiin.

Valtioneuvoston ohjelmapäätös 7.5.1992 aloittaa 1990-luvun hallintopoliitiikan. Se tuo suomalaiseen hallintopoliitiikkaan uuden ulottuvuuden. Siinä julkinen hallinto nähdään yhtenä kansantalouden ja yhteiskunnan keskeisenä menetystekijänä. Näin julkinen hallinto saa määritellyn roolin Suomen kansainvälisessä strategiassa. Tämän strategian linjauksista päättää hallitus. Markkinaohjaus, hallinnon tuloksellisuus, yksittäisten virastojen ja laitosten sekä kuntien itsenäisyyden vahvistaminen ovat valtioneuvoston ohjelmapäätöksen avainsanoja.

Keskusvirastojen vallan vähentäminen, aluehal-

linnon uudistaminen sekä paikallistason vaikutusvallan lisääminen sinetöidään kahden laajan hankkeen avulla. Keskushallinnon rationalisointihanke (KM 1992:28) sekä valtion aluehallintohanke (KM 1992:33) muuttuvat hallinnolliseksi todellisuudeksi valtioneuvoston päätösten (VNP 14.10.92; VNP 17.6.93) kautta.

Samaan aikaan strategia-ajattelu tunkeutuu yhä syvemmälle hallintopoliitiikan keskiöön. Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 17.6.1993 toistaa jo aikaisemmin esiin tulleen ajatuksen julkisesta hallinnosta yhtenä kansallisen kilpailukyvyyn päätehtävänä yhä kansainvälistyvämmässä toimintaympäristössä. Käytännön tasolla tavoitteina on yksiportainen keskushallinto, jonka muodostavat ministeriöt ja sekä tietyt lisenssi- ja regulaatiotehtäviä hoitavat virastot. Tulosjohtaminen on ohjauksen keskeinen periaate. Samoin suositaan markkinoihin perustuvia organisaatiomuotoja ja esimerkiksi monopolit nähdään ongelmana. Myös keskushallinnosta kuntiin ulottuva kontrolli nähdään ongelmana. Myös lupajärjestelmien sekä lääninhallinnon keventäminen ovat listalla, kuten myös alueiden kehittämisvastuun uusi jakaminen.

Strategia-ajattelu viedään loppuun 1990-luvun loppupuolella. VNP 16.4.1998 määrittelee valtion toimijaksi viidellä eri tasolla (globaalilla, Euroopan, kansallisella, alue- sekä paikallistasolla). Tämän lisäksi valtion tehtävät määritellään uudella tavalla. Kansallisella tasolla valtion tehtäviksi nähdään klassiset ydintehtävät, joihin kuuluvat yleinen järjestys ja turvallisuus, kansalaisten edustaminen kansainvälisellä tasolla ja kansalaisten fyysinen turvaaminen. Ydintehtävin lisäksi valtiolla on muita tehtäviä. Nämä voivat kuitenkin vaihdella ja muuttua. Perusidea on, että valtio takaa perussosiaalipalvelut ja perussosiaaliturvan. Hallintopoliitiikka nähdään edellisten mahdollistajana.

Tämä valtioneuvoston periaate päätös tuo uuden toimijan hallintopoliitiikkaan, nimittäin kansalaisyhteiskunnan. Kansalaisen asema tai kansalaisyhteiskunnan suhde hallintoon ei ole keskeinen aihe hallintopoliittisessa diskurssissa 1970-luvulla. Itse asiassa koko kysymystä ei tunnu olevan olemassaakaan. 1980-luvun loppupuolella kansalainen alkaa esiintyä hallintopoliittisen diskurssin osana. Kansalainen saa aluksi hiukan epämääräisen palveluiden kohteen statuksen. Julkista hallinto aletaan hahmottaa palveluretoriikan kautta (Summa 1989).

Aktiivisena toimijana kansalainen esiintyy ensimmäisen kerran Ilkka Kanervan esitellessä hallituksen selontekoa julkisen hallinnon uudistamisesta eduskunnalle 1990. Kansalainen on aktiivinen suhteessa palveluihin, hän vaatii mm. laatua. Samalla määritellään uudelleen kansalaisen ja hallinnon suhde. Hallinnon on muututtava, koska kansalaisten nähdään niin vaativan.

1990-luvulla kansalaisen asema hallintopoliittisessa diskurssissa muuttuu entistä aktiivisemmaksi. Kansalainen ei ole enää pelkkä palveluiden käyttäjä, vaan hän on aktiivinen ja vastuullinen osa yhteiskuntaa (VNP 16.4.1998). Kansalaisten rooli ei ole enää ylhäältä alaspäin toteutuva hallintoalamaisen rooli. Tämä aktiivisuus ei toteudu enää pelkästään vaaleissa äänestämällä ja sitä kautta vaikuttamalla. Nyt kansalaisjärjestöt ovat osa julkisen hallinnon toteuttamisen strategiaa. Hallintopoliitiikka toteaa kansalaisen ja kansalaisjärjestöt osaksi suomalaista yhteiskuntaa.

Hallintopoliitiikan kenttä ja sen muutokset

Suomen hallintopoliitiikan kentässä on kaksi virallista solmukohtaa. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto vastaa keskushallinnon kehittämisestä ja sisäasianministeriö vastaa aluehallinnon ja valtion paikallishallinnon kehittämisestä.

Valtioneuvoston ministeriön merkitys ei kuitenkaan rajoitu tähän viralliseen hallinnon kehittämisvastuuseen. Virallisen hallintopoliittisen kentän lisäksi hallintopoliitiikkaa on tehty ja tehdään edelleen muissakin merkittävässä instansseissa. Valtiovarainministeriön budjettiosasto on ollut keskeisessä asemassa suomalaisen politiikan teossa (Tiihonen 1990). Suomalainen budjetin valmistelukäytäntö on antanut valtioneuvoston ministeriön budjettiosastolle suuren merkityksen julkisen hallinnon toiminnan ohjaamisessa (Ståhlberg 1995).

Komiteoiden merkitys oli keskeinen 1980-luvun loppuun saakka. Puolueet saivat äänensä kuuluviin ja pystyivät neuvottelemaan keskinäiset intressiristiriitansa juuri suurissa komiteoissa. Vielä 1980-luvulla poliittiset puolueet olivatkin erittäin tärkeitä hallintopoliitiikan määrittäjiä. Keskeinen intressiristiriita kulki keskustan ja sosialidemokraattisen puolueen välillä. Keskusta kannatti hallinnon hajuttamista pois keskusvirastoista. Tämä sopi paitsi keskustan alueiden kehittämisideologiaan myös puolueen realipoliittisiin näkemyksiin. Erityisesti

kuntatasolla keskusta on vahvassa asemassa. Sen kannatus on suhteellisesti huomattavasti suurempaa kunnallispolitiikassa kuin valtakunnan tasolla. Sosialidemokraattinen puolue on taas perinteisesti kannattanut julkisen päätösvallan keskittämistä ja suunnitteluideologian vahvistamista.

Kokoomuksen tullessa johtavaksi puolueeksi vuoden 1987 vaalien jälkeen ja Harri Holkerin muodostaessa hallituksen, sai hallintopolitiikka aivan uuden muodon. Hallitukseen perustettiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta (Halke). Sen tehtävänä oli koordinoida hallinnon kehittämistä julkisen hallinnon eri sektoreilla ja luoda selkeä poliittinen linja julkisen hallinnon uudistamiselle. Halke muutti hallintopolitiikan poliittista asemaa, siitä tuli suoraan hallituspoliittinen kysymys. Halke oli merkittävä vielä Ahon hallituksen aikana (1991–1995) mutta on sittemmin vähentynyt Lipposen ensimmäisen (1995–1999) ja Lipposen toisen (1999–) hallituksen aikana.

Viimeinen hallintopolitiikkaa koskeva parlamentaarinen komitea oli Hallinnon hajauttamiskomitea (KM 1986:12). Siinä oli keskeisenä osana puoluepoliittisin perustein määrätynyt ryhmä, joka sovelteli keskustan ja sosialidemokraattien näkemykset yhteen. Tämä puoluepoliittinen konsensus olikin hallinnon hajauttamiskomitean tärkein anti. Yhteinen näkemys mahdollisti laajojen uudistusohjelmien suunnittelun ja läpiviemisen. Tämä konsensushenki näkyi myös aikaisemmin käsitellyssä hallituksen selonteon käsittelyssä 4.4.1990. Yksimielisyys uudistuksista oli laaja.

Tämän jälkeen keskeisiksi informaation tuottajiksi ovat nousseet yhden miehen komiteat sekä kansainväliset vertailututkimukset. Nämä tutkimukset on toteutettu valtiovarainministeriön (Puoskari 1996; Public Management Reforms...1996; Pollit ja Hanney 1997, Bouckaert ym. 2000) tai sisäasianministeriön hankkeina (Naschold 1995). Samaa aikaan on huomattava, että Suomi on pääasiassa jättäytynyt pois pohjoismaisista julkisen hallinnon kehityksen vertailuhankkeista (LÆgreid ja Pedersen 1994; LÆgreid ja Pedersen 1995; LÆgreid ja Pedersen 1999).

Johtopäätökset

Keskusvirastojen itsenäinen asema on siis ollut ongelma suomalaisessa hallintopolitiikassa jo vähintään 1970-luvulta alkaen. Hallitus, valtion virastot,

laitokset ja liikelaitokset sekä kunnat nousivat aktiiviksi toimijoiksi 1980-luvun aikana. Saman koki kansalaisyhteiskunta 1990-luvulla. Hajauttamisvaiheen myötä keskusvirastot ovat hävinneet hallintopolitiikan ongelmakentästä. Hajauttamisen jälkeen keskiöön noussut ja paljon puhuttu managerismi on kuitenkin vain yksi monista julkisen hallinnon uudistamisen teemoista. Keskustelun tasolla se nousi Suomessa selkeästi esiin jo 1980-luvun alkupuolella liikelaitosuudistuksen yhteydessä.

Kaikkien näiden osauudistusten myötä on luotu uusi ajattelutapa julkisen hallinnon suhteen. Hallintopolitiikka ei ole enää käytännöllisten ongelmien ratkomista, vaan kansallisen strategian toteuttamista. Kyse ei ole keskittämishajauttamisproblematiikan ratkaisemisesta tai yksityinen–julkinen-keskustelun painotuksista vaan kansallisen kilpailukyyn ongelmista. Julkinen hallinto on osa kansallista selviämisen ja pärjäämisen projektia. Talouden ylivalta (Tiihonen 1990) näyttää siis jatkavan voittokulkuaan. Nyt mukaan on integroitu myös kansalaisyhteiskunta ja aikaisempaa itsenäisemmät julkisen hallinnon yksiköt.

Suomen hallintopolitiikan voi päätöksenteon näkökulmasta jaotella seuraaviin jaksoihin:

1970-luku–1986	Komitealaitoksen aika
1987–1991	Hallintopolitiikka osaksi hallituspolitiikkaa
1991–1993	Hallintopolitiikka ja lama
1993 –>	Hallintopolitiikka kansainvälisenä kenttänä

Tässä jaottelussa korostuu hallintopoliittisen kentän muutos. Kehitys on avannut vielä 1980-luvun alussa lähes puhtaasti kotimaisen hallintopoliittisen päätöksenteon kentän. 1980-luvun loppupuolelle asti hallintopolitiikkaa tehtiin komitealaitoksen kautta. Eri intressiryhmät kerättiin komiteoihin kuulemaan asiantuntijoita ja tekemään päätöksiä. Suuremmissa periaatekomiteoissa oli erillinen poliittinen jaosto, joka tietyssä mielessä takasi komitean poliittisen painoarvon. Komiteat ovat myös erittäin tärkeä tekijä kehityksessä, jonka myötä hallintopolitiikka eriytyi omaksi, erityiseksi politiikkalohkokseen. Komiteanmietinnöt olivat se keskusteluareena, jossa hallintopolitiikka Suomessa syntyi.

1980-luvun loppu korosti hallituksen valtaa. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta antoi

hallitukselle paremman koordinoinnin mahdollisuuden. Hallintopolitiikka oli nyt olemassa myös hallitustasolla. 1990-luvun alussa koettiin komitealaitoksen häviäminen. Yhden miehen komiteat ottivat konsensushakuisten, eri intressiryhmät yhteen tuoneiden komiteoiden paikan. Yhden miehen komiteat ovat myös tärkeä hallituksen merkitystä korostava työkalu. Ne saavat toimeksiantonsa ministeriöltä tai suoraan pääministeriltä ja raportoivat myös suoraan takaisin tälle tasolle.

Tämä hallituksen roolia korostava ajanjakso on jaettu kahteen erilliseen jaksoon. Taloudellisen laman alkaminen kosketti kaikkea Suomen julkista elämää, niin myös hallintopolitiikkaa. Laman vaikutukset ansaitsevat vielä huomattavasti tarkemman analyysin, mutta tässäkin vaiheessa on selvää, että lama toi oman sävynsä hallintopolitiikkaan. Julkisen sektorin säästöt korostuivat pitkän aikavälin uudistamisen sijaan. Vaikka tuntuisi mahdolliselta, että lama ja julkisten menojen säästöjen tarve olisivat tehostaneet managerismin lopullista läpimurtoa Suomessa, ei tämä tulkinta vaikuta oikealta. Lama päinvastoin vei huomion hallintopolitiikasta eli enemmän tai vähemmän määrätietoista ja johdonmukaisesta julkisen hallinnon kehittämistä kohti laman myötä tarpeellisiksi koettuja dramaattisia säästötoimia. Tämä tapahtui siis erityisesti hallitustasolla.

Kun hallituksen ja ylimmän virkamiesjohdon päähuomio 1990-luvun alussa kohdistui laman hoitoon, aukesi hallintopolitiikan kansainvälinen kenttä uudella tavalla. Ensinnäkin valtionvarainministeriön ja OECD PUMA:n välille syntyi kiinteä suhde. Valtionvarainministeriöstä on yksi henkilö jatkuvasti OECD:n Pariisin konttorissa. Näin ajatuk-

set siirtyvät selkeän suoraviivaisesti henkilötasolla. Toisaalta ajatukset ja ideat siirtyvät julkaisujen kautta. *Maailman paras julkinen sektori?* (1993) avasi tien kansainväliselle vertailulle ja vertailulle nimenomaan pohjoismaiden ulkopuolelle. Tätä linjaa on jatkettu aikaisemmin mainituissa ministeriöiden julkaisuissa. Myös OECD PUMA:n tuotamat julkaisut (*Governance in Transition* 1995; *OECD Health Data* 2002) ovat samantyyppisiä kansainvälisiä vertailuja, joissa määrittävät julkisen hallinnon ongelmat. PUMA:ssa tuotetut raportit ja julkaisut ovat luonteeltaan mielenkiintoisia: ne eivät ole akateemista tutkimusta vaan eri maista kerätyistä lähteistä koottuja ja yhtenäiseen muotoon puettuja vertailuja. Niiden merkitys on kuitenkin suuri. Ne ohjaavat päätöksentekoa eri maissa nostamalla erilaisia kysymyksiä hallintopolitiikan asialistalle ja päätettäväksi.

Kansainvälisen yhteistyön myötä on syntynyt strategisen ajattelun ulottuvuus suomalaiseen julkiseen hallintoon. Tämä strateginen ajattelu on nähtävissä tuloksena kotimaassa tehdystä työstä, joka on sitten yhdistetty kansainvälisiin vaikutteisiin. Strategia-ajattelu ei ole yksinomaan managerismia tai hallinnon hajauttamista. Se on suunnitteluun verrattavissa oleva kokonaisnäkemys, jossa tulosohtauksen ongelmia ja normien purkamisen tuottamia ongelmia on täydennetty uusilla kontrolli- ja valvontatyökaluilla. Strategia-ajattelu vahvistaa valtion roolia suhteessa yksittäisiin hallinnollisiin toimijoihin pakottamalla kunnat, virastot ja laitokset hahmottamaan toimintansa strategisesti ja raportoimaan ja arvioimaan omaa toimintaansa strategiaan kirjattujen tavoitteiden suhteen.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti. 1985. *Public Policy Evaluation as Discourse*. Helsinki: Valtiotieteellinen yhdistys.
- Bouckaert, Geert, Derry Ormond ja Guy Peters. 2000. *A Potential Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Governance in Transition*. 1995. Pariisi: OECD.
- Heiskanen, Ilkka. 1977. *Julkisen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen*. Helsinki: Yleisen valtio-opin laitos.
- Jorgensen, Torben B. 1996. From Continental Law to Anglo-Saxon Behaviorism: Scandinavian Public Administration. *Public Administration Review* 56:1, 94–103.
- Læg Reid, Per ja Ove K. Pedersen (toim.). 1994. *Forvaltningspolitik i Norden*. Kööpenhamina: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

- Læg Reid, Per ja Ove K. Pedersen (toim.). 1995. *Nordiske forvaltningsreformer*. Fredriksberg: Danmarks Forvaltningshøjskoles forlag.
- Læg Reid, Per ja Ove K. Pedersen (toim.). 1999. *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Kööpenhamina: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Maailman paras julkinen sektori? Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Naschold, Frieder. 1995. *The Modernisation of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Perspective: Evaluation Report*. Helsinki: Työministeriö.

- OECD Health data 2002. Pariisi: OECD.
- Petersson, Olof. 1994. *The Government and Politics of the Nordic Countries*. Tukholma: Fritzes.
- Pollit, Christopher. 1993. *Managerialism and Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Pollit, Christopher ja Stephen Hanney. 1997. *Public Management Reforms: Three Anglo-Finnish Case Studies*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Public Management Reforms: Three Country Studies*. 1996. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Pulma Panu. 1996. *Valtion lainoista Valtavaan*. Helsinki: Stakes.
- Puoskari, Pentti. 1996. *Transformation of the Public Sector*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 1991*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 1987*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ståhlberg, Krister. 1995. Finländsk förvaltningspolitik in nordisk belysning. Teoksessa Per LÆgreid ja Ove K. Pedersen (toim.), *Nordiske forvaltningsreformer*. Fredriksberg: Danmarks Forvaltningshøjskoles forlag.
- Summa, Hilikka. 1989. *Hyvinvointipolitiikka ja suunnittelu-retoriikka: tapaus asuntopolitiikka*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Temmes, Markku. 1994. *Hallinto puntarissa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Temmes, Markku. 1998. Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64, 441–456.
- Temmes, Markku ja Markku Kiviniemi. 1997. *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Tiihonen, Paula ja Seppo Tiihonen. 1990. *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Tiihonen, Seppo. 1990. *Talouden ylivalta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

VIRALLISASIAKIRJAT

KM = Komiteanmietintö
VNP = Valtioneuvoston päätös

- KM 1972:A20 Paikallishallintokomitea
- KM 1975:120 Valtion keskushallintokomitea
- KM 1976:22 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtäväjakoimikunta
- KM 1976:24 Kunnallistalouden neuvottelukunnan julkaisu. Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen. I Järjestelmän yleiset perusteet.
- KM 1978:22 Valtion keskushallintokomitea
- KM 1979:56 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävien järjestelytoimikunta
- KM 1982:64 Valtion liikelaitostyöryhmä
- KM 1982:66 Kunnallistalouden neuvottelukunnan julkaisu. Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen. II Ehdotus valtionosuus- ja avustusjärjestelmän uudistamiseksi. perusteet.
- KM 1983:3 Kuntien itsehallintokomitea
- KM 1985:2 Valtion liikelaitoskomitea
- KM 1986:6 Aluepolitiikkatoimikunta
- KM 1986:10 Normityöryhmä
- KM 1986:12 Hallinnon hajauttamiskomitea
- KM 1987:2 Vapaakuntatyöryhmä
- VNP hallinnon hajauttamisesta 29.1.1987
- VNP toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi 12.5.1988
- VNP toimenpiteistä hallinnon palvelukyvyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi vuonna 1989 9.3.1989
- VNP lupahallinnon uudistamiseksi 27.7.1989
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta 4.3.1990
- VNP julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992
- VNP toimenpiteistä julkisen sektorin talouden parantamiseksi 14.10.1992
- KM 1992:28 Keskushallinnon rationalisointihanke
- KM 1992:33 Valtion aluehallintohanke
- VNP toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 17.6.1993
- VNP Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta Hallintopolitiikan suuntaviivat 16.4.1998

HAASTATTELUT

Heikki Koski 28.8.1997
Professori Markku Temmes 19.8.1999
Juhani Kivelä 16.9.1999
Pekka Ojala 21.9.1999

Sirpa Kekkonen 27.10.1999 (HAUS)
Scott Jacobs 2.11.1999 (OECD Puma)
Derry Ormond 4.11.1999 (OECD Puma)