

Hajautuiko valtion valta?

New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993)

VILLE YLIASKA

Johdanto

Tämän artikkelin tavoitteena on historianantutkimuksen keinoin tarkastella 1980- ja 1990-luvuilla tehtyjä reformeja, jotka vaikuttivat valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. Tutkimuskysymyksenä on, miten kunnan ja valtion suhde reformeissa hahmotettiin, mitkä olivat tavoitteet kunta/valtio-suhteen muuttamisessa ja kuinka siinä onnistuttiin? Artikkelin keskiössä on kaksi reformia – tulosohtaus- ja valtionosuusuudistus – jotka aikaisemmassa tutkimuksessa on sisällytetty tärkeimpien Suomessa tehtyjen New Public Management -uudistusten (NPM) joukkoon (Temmes & Kiviniemi 1997, 19).

Alun perin NPM:llä tarkoitettiin spesifejä managerialistisia julkisen hallinnon johtamisoppeja. 1990-luvulla NPM:ksi ryhdyttiin kutsumaan 1970-luvun lopulta lähtien toteutettuja reformeja, joissa markkinatalouden malleja sovellettiin julkisen sektorin toimintaan. Tässä tarkoituksessa NPM-käsitteen otti ensimmäisenä käyttöön sosiologi Christopher Hood (1991). Tutkimuksessaan hän analysoi Ison-Britannian julkishallinnon uudistuksia, joissa julkisia laitoksia yksityistettiin ja toiminnan puitteita muutettiin yritysmaiseksi. Hoodin mukaan keskeisenä pyrkimyksenä oli julkisen sektorin menojen kasvun pysäyttäminen sekä sen työvoimaosuuden supistaminen. Yhtenä ohjaavana ajatuksena oli, että julkishallinnon johdon käyttöön tarvitaan ohjaus- ja kannustinjärjestelmiä, joiden avulla työn tuottavuutta voitaisiin parantaa. Toiminnan tehokkuuden valvontaan luotiin standardeja ja mittareita, joiden periaatteet lainattiin liikkeenjohdosta. NPM:n

laaja-alainen nykymerkitys siten viittaa koko julkisen sektorin markkinaistamiseen eikä pelkästään keskushallinnon johtamisjärjestelmiin (Pollitt & Hanney 1997, 47).

Aikaisemman tutkimuksen mukaan tulosohtaus- ja valtionosuusuudistusten tavoitteena oli palvelun parantaminen, hallinnon hajauttaminen, byrokraattisen hallinnon joustavoittaminen sekä taloudellisen tehokkuuden kasvattaminen. Reformien taustalla on nähty hyvinvointivaltion talous- ja legitimaatiokriisi, thatcherilainen valtiovastainen trendi, informaatioyhteiskunnan edellyttämä nopean sopeutumisen tarve ja kansallisvaltioiden välisen talouskilpailun kiristyminen. Vaikka uudistusten toteutuksissa on toisinaan nähty lieviä puutteita, katsotaan reformien poistaneen entisen järjestelmän pahimmat byrokraattisesta suunnittelutaloudesta ja vallan keskittymisestä aiheutuneet dysfunktiot (Temmes & Kiviniemi 1997; Haveri 2000, 27–39). Markku Temmeksen ja Markku Kiviniemen mukaan reformit edistivät hallinnon hajauttamista lisäämällä kuntien toiminnallista itsehallintoa. Hajauttamisen alkuperäiset tavoitteet jäivät kuitenkin osittain toteutumatta, sillä ministeriöiden strateginen toimivalta suhteessa paikallishallinnon toimivaltaan kasvoi (Temmes & Kiviniemi 1997, 66–70, 67–90). Jos alkuperäisenä tavoitteena oli hallinnon hajauttaminen, miksi sen toteuttaminen epäonnistui?

Artikkelin tutkimuskohde on rajoitettu vuosiin 1983–1993 alkaen Sorsan III hallituksen tavoitteesta hajauttaa hallintoa ja päättyen Ahon hallituksen toteuttamaan valtionosuusuudistukseen. Tarkastelu kohdistuu erityisesti reformien

alkutekijöihin. Tutkimuksen kontekstit rakentuvat edellä mainittuja vuosia laajemman aikavälin varaan. Perustelen sitä seuraavasti.

March Blochin mukaan historiantutkijan on vältettävä nykyisyyden painottamista (Bloch 2003, 85–93). Varoitus on tässä aiheellinen, sillä tutkimusaiheen lähihistoriallisuudesta johtuen useimmat tarkasteltavat ajattelutavat ja ilmiöt ovat edelleen ympärillämme. Ympärillä olevien ilmiöiden analysoimiseksi tulisi valita eri näkökulmia tarjoavia kiintopisteitä, joiden varassa tutkimuskohteesta saataisiin irti muutakin kuin oman aikamme fraasien toistelua arkistolähteistä (Fay & Moon 2001, 185–187). Nämä kiintopisteet ovat kuitenkin mukana ajassa, ulkopuolelle historioitsija ei voi astua.¹ Kiintopisteet ovat myös automaattisesti tutkijan teoria- ja tutkimuskirjallisuuden rajaamia ja samalla myös itsessään tutkimustuloksia (Hanson 2001, 343–348). Kiintopisteajattelu liittyy ajan ymmärtämiseen virtana. Tällöin tutkijan valitsema näkökulma muodostaa ”sattuman” virtaan, josta ajan virrassa sijaitsevaa tutkimuskohdetta tarkastellaan. Ajan ajattelemista virtana on myös kritisoitu eräänlaisena aikamystiikkana. Kriitikot korostavat, että aika on vain apuväline. Niin Jorma Kalela kuin Johan Huizingakin tarjoaa virtametaforalle vaihtoehdoksi ”tapahtuman” käsitettä. Kalela jaottelee tapahtuman vielä ”prosessin” ja ”periodin” käsitteillä. Kaikilla näillä tutkittavaa ilmiötä voidaan tarkastella eri näkökulmista. Ratkaisevaa on kysymyksenasettelu (Kalela 2000, 122–132; Huizinga 1967, 48). ”Oikeilla” näkökulmilla, jotka voivat olla komplementaarisia², pitäisi siten yrittää välttää nykyisyyden painottamisen ongelmat ja saada tutkittavasta tapahtumasta irti jotain olennaiseksi oletettua.

Tämän artikkelin tärkein tapahtuma on Hallinnon hajauttamiskomitean mietinnön valmistelu, jossa vallan hajauttamisen ja keskittämisen

1. Kysymystä on tunnetusti pohdittu myös luonnontieteissä. Kohteen riippumattomuus havainnoijasta kyseenalaistettiin fysiikassa 1920-luvulla. Heisenbergin epävarmuusuhteen mukaan on mahdotonta määrittää elektronin nopeus ja sijainti tietynä hetkenä, koska itse havainto vaikuttaa häiritsevästi havaittuihin suureisiin (Wright 1987, 89).

2. Komplementaarisuus on fyysikko Nils Bohrin termi, jolla hän kuvasi toisiaan täydentäviä malleja, jotka antavat kohteesta täydellisemmän kuvan kuin yksittäinen malli saattoi antaa. Bohrin teoriassa atomin sekä hiukkaskuva että aaltoliikekuva olivat tosia yhtä aikaa (Wright 1987, 87–88).

suhdetta pohdittiin tavalla, joka vaikutti hallinnonuudistusten myöhempään sisältöön. Kyseessä on eräänlainen ”solmukohta”, joka synnyttää polkuriippuvuuden – myöhemmissä uudistuksissa tässä tehtyä valintaa pääasiallisesti vahvistettiin (”solmukohta” ks. Bergholm & Saari 2010). Huizinga korostaa, että historioitsijan on suhtauduttava tutkimuskohteeseensa indeterministisesti. Tapahtumat ovat valintatilanteita, joissa eri valinnoilla oli mahdollisuus johtaa erilaisiin tuloksiin (Huizinga 1967, 49). Valinnoista voi kuitenkin syntyä tapahtumaketju, jossa edellinen valinta määrittää seuraavan tapahtuman vaihtoehdot ja (Bergholm & Saari 2010). Yhtenä metodologisena työkaluna olen käyttänyt Reinhart Koselleckin esittämää ajatusta sosiaalishistorian ja käsitehistorian yhtenäisyydestä. Käsite, jota tarkastelen, on ”hajauttaminen”. Koselleckia soveltaen hajauttamisen poliittista historiaa ei voi tässä tapauksessa erottaa käsitehistoriasta. Kamppailu käsitteen sisällöstä on valintatilanne, jonka lopputulos vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ja julkisen sektorin organisaatiomuutoksen sisältöön. Koselleckin idea on, että käsitteiden tarkkan sisällöllisen analyysin avulla voimme paremmin ymmärtää tutkittavien toimijoiden intentiot (Koselleck 1982, 409–415; Koselleck 1989, 312). Tärkeimmän lähdemateriaalin muodostaa valtiovarainministeriön hallinnonuudistuksiin keskittyneen järjestelyosaston ja eduskunnan sekä valtioneuvoston lainvalmisteluaineisto. Arkistoaineisto ja alkuperäislähteenä käytetty aineisto on merkitty alaviitteisiin.

Hyvinvointivaltion keskittävä rakentaminen hajauttamiskeskustelun taustana

Toisen maailmansodan jälkeen kuntien kasvavat tehtävät nähtiin olennaiseksi osaksi kehittyvää yhteiskuntaa (Soikkanen 1966, 671). Kunnallishallintoa ja sen tehtäviä tarkasteltiin pääasiallisesti valtiollisesta näkökulmasta. Kunnan ajateltiin olevan osa itseään isompaa julkista areenaa. Sen tehtäväksi katsottiin valtion määräämien hyödykkeiden tuottaminen (Harisalo & al. 1992, 67–68). Hyvinvointivaltion rakentamisen näkökulmasta keskittyntä valtaa pidettiin pragmaattisena. Valtion keskushallinto normitti ja rahoitti ”omat” tehtävänsä paikan päällä kunnissa.

Tällä ajatuksella oli kannatusta jo maailman-

sotien välisenä aikana erityisesti suomalaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Urho Kekkonen tuli kunnallisen itsehallinnon luonnetta koskeudessa väitöskirjassaan siihen tulokseen, että kuntien valta oli valtiosta johdettua. Tarkoituksenmukaisuus ratkaisi, mitkä asiat kuuluivat kunnalle ja mitkä valtiolle.³ Veli Merikosken mukaan valtio osti valtionavulla oikeuden valvoa kuntia.⁴ 1960-luvulla presidenttinä Kekkonen muun muassa ehdotti kuntien verotusoikeuden poistoa. Kuntien ollessa Kekkonen mielestä lähinnä valtion määräämien palvelujen tuottajia valtion tuli jakaa rahat tasaisesti kuntien kesken, jotta palvelutaso pysyisi tasaisena (Soikkanen 1966, 708).

Käytännössä hyvinvointivaltion perusrakenne muodostettiin vanhan keskusvirastojärjestelmän varaan. Valtion ottaessa vastuulleen uusia hyvinvointitehtäviä politiikan johto annettiin yleensä keskushallinnossa sijaitsevalle yksikölle. Hyvinvointivaltion rakentamisen kiihtyminen merkitsi keskusvirastojärjestelmän laajenemista. Vuosina 1965–1973 perustettiin yhdeksän uutta keskusvirastoa (Savolainen 1995, 251–252). Seppo Tiihosen mukaan mitään virallista kantaa keskusvirastojärjestelmäperiaatteista ei ollut olemassa. Tehtävät saatettiin sijoittaa sekä ministeriöihin että keskusvirastoihin, mikä johti molempien hallinnontasojen kasvuun (Tiihonen 1990, 292; ks. myös Savolainen 1995, 250).

Keskushallinto kasvoi kuitenkin nopeampaa tahtia kuin ministeriöt. Tehtävien kasvun lisäksi tähän vaikutti todennäköisesti se, että uuden keskushallinnon avulla oli mahdollista ohittaa vanhan vallan virkamiehet. Kun ministeriöiden virkamiehien määrä vuosina 1940–1976 kaksinkertaistui, kasvoi keskushallinnon virkamiehien määrä samana aikana nelinkertaiseksi. Näin keskusvirastoista tuli hyvinvointivaltion tukipilareita (Tiihonen & Tiihonen 1984, 205–207). Keskusvirastojen määrän kasvu ei silti tarkoittanut pelkästään keskusvirastojärjestelmän vahvistumista, sillä suunnittelujärjestelmillä keskusvirastojen itsenäisyyttä saatettiin samanaikaisesti heikentää (Savolainen 1995, 266).

Kunnille hyvinvointivaltion rakentaminen merkitsi ”tyytymistä” valtiollisen poliittisen tahdon toteuttajan rooliin siihen määrään saakka, että itsehallinnon näkökulmasta tarkastelleet arvostelijat saattoivat todeta kunnallishallinnon laistostuneen ja byrokraatisoituneen.⁵ Paula Tiihosen ja Seppo Tiihosen mukaan vuonna 1984 valtio määräsi kuntien lakisääteisistä tehtävistä ja kustannuksista yli 80 prosenttia. Tavoitteenasettelu ja varsinainen päätöksenteko tapahtuivat valtion keskushallinnossa. Lisäksi keskushallinnon roolia korostivat sektorikohtaiset erityissäännökset ja sektorisuunnitelmat (Tiihonen & Tiihonen 1984, 214).

Pääpiirteisään järjestelmä toimi siten, että kunta järjesti palvelut, jotka valtio keskusvirastojensa välityksellä määräsi, normitti, valvoi ja sanktioi. Ohjaus ja rahoituksen pääosa kuuluivat valtiolle, toimeenpanovastuu kunnille (Tiihonen & Tiihonen 1984, 192–193). Valtionapujärjestelmä toimi kustannuserusteisesti. Valtio maksoi kuntien kustannukset tietyn prosenttiluvun mukaan. Järjestelmän periaatteena oli, että valtio ohjasi sekä rahoitti kuntien huolehtimissa toimeenpanossa (Tiihonen & Ylikangas 1992, 203). Samalla kuntien taloudellisia eroja tasattiin.⁶ Tavoitteena oli, että palvelut olisivat mahdollisimman samantasoisia kaikissa kunnissa (Heiskala & Hämäläinen 2007, 80–85). Järjestelmän pohja oli luotu jo 1800-luvulla, jolloin prosenttiperusteen mukaan maksettavan valtionavun tavoitteena oli saada kitsastelevat kunnat uhraamaan varoja erityisesti lakisääteisiin tehtäviin (Soikkanen 1966, 566). Myös ajatuksella koko maan asuttamisesta oli oma pitkä historiansa. Se oli tärkeä teema muun muassa maailmansotien välisen ajan ”rajaseutu” -ajattelussa. Elinvoimainen valtio ja rajojen vahvistaminen edellytti rajaseudunkin asuttamista.⁷

3. Kekkonen, Urho: *Kunnallinen vaalioikeus. Suomen lain mukaan.* Helsinki: Otava 1936, s. 62–63

4. Merikoski, Veli: *Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta.* Suomal. Lakimiesyhdytys. A:17 (1938), s. 155–156

5. Nummela, Juhani ja Aimo Ryytänen: *Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi.* Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 1993, s. 5–6

6. *Laki kuntien kantokyluokituksesta (665/67)*

7. Ks. esim. *Suomalaisuuden liiton keskushallituksen vuosikokous 7.4.1921, § 6.* Suomalaisuuden liiton arkisto, Kansallisarkisto (KA)

Hallinnon hajauttamisen ja lähidemokratian ihanne voimistuu

Itsehallinnon ”henki” – idea paikallisdemokratian tavoiteltavuudesta – eli kuitenkin myös hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella (Soikkanen 1966, 674). Keskittymisen rinnalla hallinnon hajauttaminen oli kaiken aikaa hallintouudistusten toivelistalla (Stenvall 1995, 193–197).⁸ Valtioneuvosto antoi muun muassa 28.1.1960 päätöksen subsidiareettiperiaatteesta, jonka mukaan yksittäistä henkilöä tai yhteisöä koskevien päätösten päätösvalta pitäisi olla alimmalla mahdollisella viranomaisella. Vuonna 1970 asetetun valtiosääntökomitean tavoitteeksi puolestaan asetettiin kansanvallan kehittäminen.⁹

Lähidemokratiaihannetta piti yllä myös kansainvälinen talouskasvuun sitoutuneen suunnittelevaltion anti-institutionaalinen kritiikki. Läpikapitalisoitunut, insinöörimäinen, luontoa tuhoava ja laitostunut hyvinvointivaltio tulkittiin fasismin uusimmaksi muodoksi. Tässä analyysissä monopolikapitalistinen valtio ei ollut yksin yläluokan alistava väkivaltakoneisto, vaan talouskasvusta ja omistavan luokan voitonsaannista huolehtiva yhteiskunnallinen suhdeverkosto.¹⁰ Vaikka kritiikki ei tyhjentänyt hyvinvointivaltiota työvoiman alistamiseen, sen argumentointi lähestyi uusliberalistista valtiokritiikkiä (Sennett 2004; Eräsaari 2010).

Demokratia oli tälle monopolille vastakkainen käsite. Lähidemokratia ja ”hajauttaminen” merkitsivät sitä, että kansalaiset ottivat oman elämänsä määreet omiin käsiinsä osallistumisen ja keskustelun kautta. Aikakauden utopioissa yhdistyivät kulutuksen vähentäminen, työajan lyhentäminen ja perustulo. Ne sisälsivät myös ideoita lähidemokraattisista korttelipajoista, joissa kansalaiset sekä kohtasivat toisensa että omistivat yhteisesti pientuotanto- ja korjausvälineitä.¹¹

8. Salminen, Seppo: *Mahdollisuudet päätösvaltan hajauttamiseen, taloustoimittajien päivät 27.10.1976*. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto, kansio Hg 51. KA; *Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö 1 (1958:5)*. Helsinki: Valtion painatuskeskus 1958.

9. Valtiosääntökomitean välimietintö (1974:27). Helsinki: Valtion painatuskeskus 1974.

10. Poulantzas, Nicos: *State, Power, Socialism*. Lontoo: Verso 1980, 25–32, 55–56, 169; ks. myös: Hirsch, Joachim: *Turvavaltio. ”Saksan malli” sen kriisi ja uudet yhteiskunnalliset liikkeet*. Tampere: Vastapaino 1983.

11. Gorz, André: *Les chemins du paradis : l’agonie du capital*. Paris: Galiléé 1983; Gorz, André: *Eläköön työttömyys: kirjoituksia työstä ekologiasta vapaudesta*. Helsinki: Kansan Sivistystyön Liitto 1982.

Kansainvälinen keskustelu toistui erilaisin painotuksin Suomessa. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston virastovaltuutettu Seppo Salmisen analysoi aikalaiskeskusteluun vedoten, että yhteiskunnan muuttuminen hallintokeskeiseen suuntaan oli mennyt liian pitkälle. Hyvinvointivaltion kasvu oli hämärtänyt perinteiset kansalaisten perusoikeudet. Salmisen mukaan julkinen toiminta oli sitoutunut taloudellisen kasvun ideologiaan ja valtiosta oli tullut ”talouden intressentti.” Samalla oikeusvaltion periaatteet olivat kadonneet, sillä vain hallinnollisilla viranomaisilla oli tarkasti tiedossa vallitsevat normit. Kukaan hallinnon ulkopuolinen ei tiennyt oikeuksistaan, jolloin ”mahdollisuudet byrokratian harjoittamaan mielivaltaan” lisääntyivät. Hyvinvointivaltion käsitys ihmisestä oli myös jäänyt vajavaiseksi: ”kansalaiset haluavat muutakin kuin taloudellista kasvua”. Kasvusokeudessaan valtio oli katsonut oikeudekseen holhota kansalaisia. Tämänkaltainen kritiikki oli Salmisen mukaan lisännyt sekä kansalaisten että poliitikkojen halua hallinnon uudistamiseen ja lähidemokratian lisäämiseen.¹²

Kritiikki näkyi erityisesti nuorisojärjestöissä. Nuorisoliiton vuoden 1973 ohjelman mukaan valtiovalta oli kapitalismissa alistettu pääomasuhteen uusintamiseen ja kapitalismin kokonaisuuden tarpeille. Hyvinvointivaltiota verrattiin fasismiin (Sorsa 2003, 448). Keskustapuolueen nuori polvi puolestaan vastusti 1970-luvulla materialismia ja loputonta talouskasvun tavoittelua. Keskustanuorison vihreämpi ”ihmisyyden yhteiskunta” oli demokratisoitu ja desentralisoitu pienomistajien yhteiskunta. Keskittymisen tie oli tämän näkemyksen mukaan kuljettu loppuun (Isohookana-Asunmaa 2006, 309–320).

Desentralisaatiokeskustelu osui myös SDP:n ja keskustan väliseen valtakamppailuun. Keskustassa valtion ja hallinnon ”paisuttajaksi” nähtiin SDP. Jäsenistä myös kaiken aikaa tuntui siltä, että SDP pärjäsi virkamiesnimityspolitiikassa keskustaa paremmin. Tytti Isohookana-Asunmaan mukaan vallan desentralisoinnista maakuntiin tai kuntiin tuli keskustan seminaarien suosikkiaiheita. Asia oli läheinen muun muassa sen vuoksi, että keskustalla oli yksinvalta 93 kunnas-

12. Salminen, Seppo: *Hallinnon kehittämisen painopistealueet 1980-luvulla*. Pohjoismaisen rationalisointikonferenssin RAKO-82 avajaiset 1.6.1982. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto, Hg 51. KA.

sa (Isohookana-Asunmaa 2006, 372-375). Puolueiden välinen valtakamppailu johti myös koko virkamiesnimityskysymyksen politisoitumiseen. Taustalla vaikutti se, että virkamiehistön koulutus ei enää taannut oikeistolaista ainesta opiskelijoiden vasemmistolaistumisen myötä (Tiihonen 2006, 47-49, 127-128). Aikaisemmin virkakunta edusti lähes sata prosenttisesti oikeistoa. Nyt yhä useampi virkamies kantoi vasemmistolaista jäsenkirjaa (Tiihonen & Ylikangas 1992, 256-260). Politisoituneiksi nähtiin yleensä juuri uusien hyvinvointivaltion rakenteita kannatelleiden keskusvirastojen uudet virkamiehet, jolloin virkamiesten ”ylipolitisoitumista” käytettiin hajauttamisen perusteluna.¹³ Kyse ei ollut siten niinkään virkamiesten politisoitumisesta vaan valan politisoinnista, jonka avulla puolueet ajoivat omia yhteiskunnallisia tavoitteitaan.

Valtion olemukseen keskittynyt arvostelu säikäytti SDP:n. Kalevi Sorsan mukaan julkisten palvelujen puolustaminen oli johtanut siihen, että puolue samaistettiin byrokraatiin.¹⁴ Olof Palmen mielestä tämä sama ilmiö oli johtanut SAP:n vaalitappioon vuonna 1976 (Östberg 2009, 193-194, 234). Imago-ongelman voittamiseksi Sorsa linjasi vuonna 1979 SDP:n yhdeksi uudeksi tavoitteeksi julkisen sektorin byrokraatiasta syntyvien ongelmien kitkemisen.¹⁵ Keskitymistendenssiä vastustaen SDP asettui kannattamaan myös taloudellista demokratiaa lähidemokratian muotona. Tavoitelistalla olivat yritys- ja virastodemokratia sekä palkansaajarahastot.¹⁶ Kasvuvaltiota vastaan SDP ei kuitenkaan asettunut. Se kannatteli edelleen toisen internationaalin jälkeisen työväenliikkeen identiteettiä, joka oli perustunut palkkatyön ja kulutuksen kehän voimistamiseen (Lipponen 2009, 438).

Lähidemokratiakeskustelu huipentui 1980-luvun alussa. Sitä käsitteleviä mietintöjä kirjoitti-

vat osallistumistoimikunta, lähidemokratiatoimikunta ja kuntien itsehallintokomitea. Komiteoiden lähtökohdat olivat lujasti kiinni keskityneen taloudellista kasvua edistävän valtion kriittikissä.¹⁷ Näiden komiteiden merkityksen on jälkeenpäin katsottu jääneen vähäiseksi (Nummela & Ryyänen 1993, 23-24). Hyvinvointivaltiolinen järjestelmä kuitenkin muuttui kahden reformin seurauksena; seuraavaksi tarkastelen tulosohjaus- ja valtionosuusuudistusta.

Hallinnon hajauttamiskomitea hajauttamisen ja keskittämisen risteyksessä

Hallinnon hajauttaminen nousi merkittäväksi teemaksi erityisesti Sorsan III:lle hallitukselle (19.2.1982-6.5.1983). Vuoden 1982 valtion budjettiesityksen liitteessä hallitus korosti desentralisaatiota keinona palvelusten oikean kohdentamiseen sekä julkisen sektorin palveluhenkisyiden, tuottavuuden ja tehokkuuden kasvattamiseen. Sorsan seuraava IV hallitus (6.5.1983-30.4.1987) asetti sitten ohjelmansa mukaisesti komitean hallintoa hajauttamaan. Tavoitteeksi esitettiin hierarkiatasojen vähentäminen ja tehtävien siirtäminen kunnallishallintoon.

Puheenjohtajansa kenraaliluutnantti Aimo Pajusen mukaisesti kutsutun Pajusen komitean¹⁸ merkitystä on tulkittu usealla eri tavalla. Pertti Alasuutari painottaa kuinka komiteamietinnön mukaisesti keskusvirastot korvattiin vähitellen kehittämiskeskuksilla, joiden tehtäväksi tuli tutkia ja konsultoida, miten paikallisia asioita kannatti kehittää. Lisäksi Alasuutari nostaa komiteamietinnöstä esiin tulosohjausjärjestelmän edistämisen (Alasuutari 2006, 50). Temmes ja Kiviniemi ovat puolestaan hämmästellleet, miksi komitea ei pohtinut tulosohjausta laisinkaan, vaikka tulosohjaus oli merkittävässä asemassa yhtä aikaa

13. Pihlajaniemi, Toivo: Valtionhallinnon hajauttamisen perusteista, 19.11.1984. s.7-8. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, kotelo1. KA

14. Kalevi Sorsan puhe SDP:n puolueuuevoston juhla-koukussa Turussa 18.8.1979. Puolueuuevoston pöytäkirjat 1979, Cb 22. Työväen arkisto

15. Kalevi Sorsan puhe SDP:n puolueuuevoston juhla-koukussa Turussa 18.8.1979. Puolueuuevoston pöytäkirjat 1979, Cb 22. Työväen arkisto

16. Leif Sevón, Markku Mäkinen ja Juha Peltola: Komitean asettaminen selvittämään uusien yhteistoimintamuotojen mahdollisuuksia taloudellisen demokratian ja kilpailukykyisen tuotannon edistämässä, s.1-3. Liitteenä valtioneuvoston esittelylistassa 20.2.1986. Osallistumisjärjestelmäkomitean arkisto, kotelo 1. KA

17. Osallistumistoimikunta: Osallistumistoimikunnan mietintö (1981:54). Helsinki: Sisäasiainministeriö 1981; Lähidemokratiatoimikunta: Lähidemokratiatoimikunnan mietintö (1982:22). Helsinki: Sisäasiainministeriö 1982; Kuntien itsehallintokomitea: Kuntien itsehallintokomitean mietintö (1983:3). Helsinki: Valtioneuvosto, 1983

18. 1.5.1984 asetettu Hallinnon hajauttamiskomitea ätti mietintönsä (KM 1986:12) ministeri P. Vennamolle 29.4.1986. Jäsenet ja sihteeri: Ahto Rihto, Juhani Perttunen, Juhani Nummela, Seppo Salminen, Markku Temmes, Leevi Melametsä, Seppo Havu, Christian Andersson (korvattiin Tauno Heikosella), Pekka Ojala, Kari Kourilehto, Jorma Uitto, Olli Mäenpää, Heikki Aaltonen, Sirpa-Lappi Seppälä, Jussi Ilvesmäki, Pekka Kilpi ja Toivo Pihlajaniemi

toimineessa liikelaitoskomiteassa (Temmes & Kiviniemi 1997, 40–41).

Tämän artikkelin kannalta olennaista on, että Pajusen komitea ehdotti toimivaltajaon ja organisaatorakenteen muuttamista. Komitea perusteli hajauttamiseksi kutsumaansa reformia palvelujen laadun parantamisella sekä hallinnon toiminnan ”nykyaikaistamisella”. Suurimmaksi ongelmaksi nähtiin voimistunut byrokratiakritiikki. Samalla hallintoa voitiin sopeuttaa hidastuvan talouskasvun oloihin.¹⁹

Miten organisaatorakennetta oli sitten muutettava? Pajusen komitealle tehtävänanto aiheutti alkuvaiheessa päänvaivaa. ”Kehittämisen pääsuunnaksi on komitean toimeksiannossa osoitettu valtion keskushallinnon tehtävien ja toimivaltan hajauttaminen. Tämän kanssa samanaikaisesti kehittämissuunnaksi toimeksiannosta ilmenee ministeriöiden aseman vahvistaminen.”²⁰ Miten nämä kaksi asiaa olivat yhdistettävissä? Komitea otti avukseen vuoden 1982 valtion budjetin liitteen, jossa hallitus esitti näkemyksiään hallinnonuudistamisesta. Komitea tulkitsi liitetä siten, että keskushallinnon kehittämisen lähtökohtana oli valtioneuvoston aseman korostaminen pääministerin johtamana ministeristönä. Hallituksen tuli keskittyä vain tärkeimpiin asioihin. Samalla ministeriöiden asemaa hallinnonalojen johtoyksikköinä voitiin vahventaa.²¹ Komitean hahmottelemassa hajauttamisessa ei siten ollut kyse paikallisen itsehallinnon itsearvoisesta lisäämisestä, vaan siitä, että hallinnon ylätasolta asetetut tavoitteet toteutuisivat mahdollisimman hyvin.²² Tämän päättelyn lopputuloksena komitea suositteli ministeriöiden ohjausvaltan vahvistamista ja keskusvirastojärjestelmän romuttamista.²³ Hallituksen ja komitean linjauksen mukaan kunnallinen hallinto oli valtionhallintoa

paikan päällä.²⁴

Alasuutari tulkitsee Pajusen komitean perusteluissa käyttämän ”kansalaiskeskeisyyden” merkittäväksi retoriseksi innovaatioksi, jolla yhdistettiin kaksi erilaista asiaa: kasvanut vasemmistolainen kritiikki sosiaalivaltiota vastaan sekä puhetapa, jossa yksityistäminen ja kilpailu poistaisivat byrokratian ongelmat (Alasuutari 2006, 58). Puhe palveluhenkisyys nostamisesta kumpusi kuitenkin muustakin kuin vain esitetystä virkamiesten työkydestä. Taloustieteellisen asiantuntumuksen mukaan palveluajattelu tarkoitti samaa kuin puhe tuottavuudesta toisaalla. Tavoitteena oli käyttää resursseja entistä tehokkaammin. ”Jos palvelun kehittäminen ymmärretään vain palveluhenkilökunnan kouluttamisena parempaan asiakaspalveluun, saadaan tehokkuuden sijasta aikaan lähinnä vain lisäkustannuksia.”²⁵ Useissa puheenvuoroissa desentralisaatiota pidettiin ennen kaikkea keinona hallinnon tehokkuuden lisäämiseksi.²⁶

Tulosohjauksen suhteen Pajusen komitean mietintö ei sisältänyt ehdotuksia. Komitea vain katsoi, että hallinnon hajauttaminen edellytti ministeriöiden ohjauksen vahvistamista ja tarpeettoman norminannon vähentämistä sen tarkemmin juuri keinoja määrittelemättä. Tulosohjaus tuli mukaan vasta valmisteluvaiheessa. Valtioneuvosto antoi päätöksen komiteamietinnön ehdotusten jatkovalmistelusta 29.1.1987. Päätöksessään valtioneuvosto yhdisti hallinnon hajauttamisen tulosohjaukseen.²⁷ Tulosohjauksen idea tuli valtiovarainministeriöstä (Summa 1995, 144–145; Temmes & Kiviniemi 1997, 38). Virastovaltuutettu Seppo Salminen esitti jo 1980-luvun alussa pitämässään esitelmässä, että ”valtion virastojen johtamistapaa 1980-luvulla kehitetään toiminnan tulosvaatimuksia, vai-

19. Hallinnon hajauttamiskomitea: Hallinnon hajauttaminen (1986:12). Helsinki: Valtiovarainministeriö 1986, s. 12-15; ks. myös Aaltonen, Heikki: Keskustelumuistio komitean tavoitteista, 8.3.1984 luonnos, s. 6-7. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, kotelo 2. KA

20. Hallinnon hajauttamiskomitean muistio 1.6.1984. Luonnostelua komiteamietinnön 2. lukua varten, s. 2. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1. KA

21. Aaltonen, Heikki: Tehtäväsiirtojen arviointi keskushallinnon sisäisen järjestelmän kannalta, 4.12.1984, s. 2. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1. KA

22. Vuorela, Terho: Hallinnon hajauttaminen byrokratian vähentämisen keinona, 11.10.1985, s. 9. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 7. KA

23. KM 1986:12, s. 17

24. Ks. esim. sisäministeri Luttisen lausunto: Eduskunnan ptk, 10.10.1984

25. Grönroos, Christian: Palveluperiaate organisaatioiden kehittämisen ohjenuorana. Hallinto (1987):4, s. 15; ks. myös ministeri Kanervan puheenvuoro: Eduskunnan ptk 4.4.1990, s. 1090–1091

26. Salminen, Seppo: Näkökohtia komitean tehtävästä ja sen työn yhteydestä muihin hallinnon kehittämistä tarkoittaviin hankkeisiin, 27.1.1984. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1. KA

27. Katsaus hallinnon kehittämiseen. Eripainos liitteestä 3 hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988, s. 12. Helsinki: Valtion painatuskeskus 1987

kuttavuutta ja tulosvastuuta korostaen”.²⁸ Tuloso-
hjaus oli kansainvälinen trendi. Iso-Britannias-
sa taloushallinto oli muutettu tulosvastuun avul-
la vuoden 1982 budjettiuudistuksessa, jota pide-
tään Thatcherin kauden manageriaalisen ”vallan-
kumouksen” lähtölaukauksena (Carter & Klein
& Day 1993, 7; Sharifi & Bovaird 1995; ks myös
Temmes 1993, 27).

Holkerin hallitus (30.4.1987–26.4.1991) jat-
koi siitä, mihin Sorsan hallitus oli jäänyt. Uudis-
tuksia vauhdittamaan hallitus perusti 26.11.1987
Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan
(HALKE) (Ojala 1995, 27). HALKE:n käsitte-
lyyn lähetettäessä valtioneuvoston ehdotus antoi
toimivallan ministeriön tiukassa ohjauksessa ole-
ville virastojen päälliköille. Ministeriöille anneti-
in lakiin perustuva mahdollisuus antaa viras-
toille selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnitte-
lutoimeksiantoja. Kunnat puolestaan saivat ”it-
sevastuun” taloudestaan. Koko järjestelmän tu-
li toimia yksityiseltä sektorilta poimitujen liik-
keenjohto-oppien mukaisesti. Tämän varmist-
tamiseksi ministeriöiden ja virastojen toimival-
taa valtion palkka- ja henkilöstöhallinnossa lisä-
ttiin.²⁹

Keväällä (12.5.) 1988 Holkerin hallitus jul-
kaisi kokonaisuohjelman hallinnon kehittämisel-
tä, jossa tuloso-
hjaus sai merkittävän osan. Oh-
jelman mukaan tavoitteena oli parantaa hallin-
non toiminnan tuloksellisuutta budjetin raken-
netta ja taloussuunnittelua muuttamalla. Tavoit-
teena oli suorittaa ”operatiivisen” päätöksenteon
delegointi ja desentralisointi. Virastojen normi-
nanto-oikeus haluttiin poistaa ja ministeriöiden
norminantovaltaa supistaa. Norminannon kat-
sottiin kuuluvan eduskunnalle ja valtioneuvos-
tolle.³⁰ Vuodesta 1988 eteenpäin tuloso-
hjaus ja siihen kiinteästi liitetty nettobudjetointi läpäisi
hiljalleen koko valtionhallinnon (Stenvall 1995,
254–257; Taipale 1988). Tuloso-
hjauksen ja net-

tobudjetoinnin mukaisesti uudistettiin sekä mi-
nisteriöiden ja virastojen että valtion ja kunti-
en väliset suhteet.³¹ Lisäksi tulosjohtamista yri-
tettiin viedä kunnallishallinnon sisälle (Möttö-
nen 1997). Tulosjohtamisesta ei säädetty yleisla-
kia. Uudistus käynnistyi kokeiluhankkeilla. Val-
tiovarainministeriö asetti 16.5.1988 hankkeen,
jonka tehtävänä oli tehdä käytännön toimet bud-
jetin muuttamiseksi sekä tuloso-
hjauksessa tarvit-
tävien tunnuslukujen muodostamiseksi (Taipa-
le 1988). Hallinnonuudistusten yhteenvedoksi
Holkerin hallitus kirjoitti selonteon, jossa tulos-
ohjaus ja markkinalogiikka perusteltiin sillä, että
se oli nykyaikaa. Entiset toimintatavat olivat van-
hentuneita ja kalliita. Legitimointikeinona käy-
tettiin muita OECD-maita, joiden sanottiin vas-
taavat uudistukset jo tehneen.³² Kansallisvaltioil-
la nähtiin olevan vääjäämätön yhteinen kehityk-
sen suunta.

Kamppailuja ”hajauttaminen” -käsitteen sisällöstä

Se, voiko ministeriöiden aseman vahvista-
minen olla hallinnon hajauttamista, riippuu
”hajauttaminen”-käsitteen määrittelystä. Pajusen
komitea halusi ”hajauttaa” vallan pois virkamie-
hiltä, keskusvirastoilta ja työmarkkinaosapuolil-
ta.³³ Pajusen komitealla ”kansanvaltaistaminen”
tarkoitti siis ministeriöiden aseman vahvistamis-
ta keskusvirastojen ja virkamiesten kustannuksel-
la, ei alueellista itsehallintoa.³⁴

Pajusen komitean esiin nostamalla ministeri-
öiden ja keskusvirastojen välisellä valtakampai-
lulla oli pitkä historia, minkä komitea otti val-
mistelussaan huomioon. Keskusvirastot periytyi-

28. Salminen, Seppo: *Tuottavuuden kohottamistarve jul-
kishallinnossa – keinot ja mahdollisuudet, hallinnon ke-
hittämisen luottamushenkilökurssi 14.10.1981, s. 4. Val-
tiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto, Hg 51. KA; Tuloso-
hjaukseen sisältyneitä ideoita oli yritetty viedä lä-
pi tavoitejohtamisen nimellä jo 1960-luvulla. Yksityiseltä
sektorilta poimitun tavoitejohtamisen ei silloin katsottu
soveltuvan julkiselle sektorille, koska se tiivistä liikeyritys-
ten, ei julkisen hallinnon kokemusta ja käytäntöä (Sten-
vall 1995, 250-254).*

29. *Katsaus hallinnon kehittämiseen 1987, s. 12*

30. *Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon uu-
distamiseksi 1988. VM, 12.5.1988, J 349/01/88*

31. *Julkisen sektorin uudistaminen: hallituksen päätös
julkisen sektorin uudistamiseksi. Helsinki: Valtiovarainmi-
nisteriö 1992, s. 2, 6–7*

32. *Palvelevampaan hallintoon: Valtioneuvoston selon-
teko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Hel-
sinki: Valtion painatuskeskus, 1990*

33. *Valtiohallinnon hajauttamisen perusteista, 19.11.
1984, s. 6–9. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1.
KA; Lappi-Seppälä, Sirpa (komitean sihteeri): Komitean
työn rajauksista ja lähtökohdista, 15.10.1984, s. 1. Hallin-
non hajauttamiskomitean arkisto, 1. KA,*

*Lappi-Seppälä, Sirpa: Hallinnon hajauttamisen linjat,
25.9.1984(b). Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1.
KA*

34. *Keskusvirastohallinnon kansanvaltaistamisesta ja
kansanläheistämisestä (Miten komitea voisi lähestyä asi-
aa?), 3.5.1984. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1.
KA*

vät Ruotsin vallan ajalta, jolloin niitä kutsuttiin kollegioiksi.³⁵ Kollegioiden ja ministeriöiden valtakamppailuun liittyen ”hajauttamisen” merkitys on vaihdellut. Perinteisesti kollegiot toimivat vahvan kruunun tukena, jolloin ministeriöiden vallan kasvu merkitsi vallan ”hajautumista” pois kruunulta. 1960-luvulla ”hajauttaminen” liitettiin puolestaan lähidemokraattisesti läänien tai kuntien autonomiaan.³⁶

Pajusen komitean lähtökohta keskittyi puolestaan kuntien toimintaa ohjanneiden ja valvoneiden keskusvirastojen poistamiseen. Pajusen komitealla ”hajauttaminen” ei siten tarkoittanut kuntien itsehallintoa, kuten termistä olisi vielä 1960- ja 1970-luvuilla voinut päätellä. Kyse oli vallan siirtämisestä ministeriöihin.³⁷ Virastovaltuutettu Markku Temmes pohti tätä ristiriitaa seuraavasti: ”Tosin kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen nähdään siinä [komiteamietinnössä] osana uudistuksia, jotka samalla varmistavat toimivan koordinaation keskushallinnossa ja aluehallinnossa”.³⁸ Kun valmisteluvaiheessa painottui vieläpä tulosohjaus, jäi paikallistason desentralisaatiosta vähän jäljelle.

Kamppailu ”hajauttamisen” sisällöstä näkyi prosessin ympärillä käydyssä keskustelussa ja jälkiarvioinneissa. Lakkautusuhan alle joutuneen kouluhallituksen pääjohtaja Erkki Aho kritisoi valtioneuvoston päätösluonnosta (14.12.1987) vallan keskittämisestä. Päätösluonnos huokui Ahon mukaan hyvin vahvaa valtiovarainministeriön ohjausotetta. Valmistelijat ilmensivät epäluottamusta sektorihallintoa kohtaan. Hallinnon uudistaminen oli karannut alkuperäisestä tavoitteestaan eli palvelujen kehittämisestä.³⁹ Paula Tiihonen kritisoi komiteaa siitä, ettei se ollut esittänyt mietinnössään avoimesti kaikkia motiivejaan. Tiihosen mielestä ehdotukset merkitsivät ministeriöiden vallan lisäystä, ”kehityksestä voisi myös

käyttää ilmaisua keskitys”.⁴⁰ Hajauttamiskomitean puheenjohtaja Aimo Pajunen joutui puolustamaan alkuperäistä mietintöä kritiikin keskellä. Pajusen mukaan toimeenpanovaiheessa komitean alkuperäiset tavoitteet olivat unohtuneet. Hän painotti, että komitea huomasi jo alkumetreillä tarpeen erotella tehtävien ja toimivallan siirtämisen. Erilaiset ohjausjärjestelmät, tässä tapauksessa juuri tulosohjaus, vaikuttivat eri tavalla hajauttamiseen. Tosiasiallinen päätösvalta saattoi pysyä tiukasti keskushallinnossa, jos se ohjausjärjestelmillä siten järjestettiin, vaikka tehtäviä olisi ”näyttävästi” siirrettykin kuntiin.⁴¹

Samanlaiseen ongelmaan törmäsivät ajallisesti yhtä aikaa toteutetut vapaakuntakokeilut. Valtion sektorihallintoviranomaisille osoitautui vaikeaksi sovittaa yhteen valtiovallalle kuuluvaksi koettu strateginen ohjaus ja kuntien taloudellinen itsenäisyys.⁴²

Vallan keskittämiseen liittynyt ongelma yritettiin ohittaa esittämällä ns. hallinnon ”neitimalli”, jossa oli sekä vahva valtion keskushallinto että vahva kunnallishallinto. ”Neidin” vyötärö – väliportaan hallinto – sen sijaan oli ohut.⁴³ Eduskuntakeskustelussa ministeri Ilkka Kanerva pyrki neitimalliin liittämään positiivisia mielleyhtymiä nimeämällä vanhan mallin ”maatuskamalliksi”, joka oli ”tasapaksu”.⁴⁴ Kuntien ja valtion välisen epäluottamuksen kasvaessa sisäministeriö asetti 12.1.1990 työryhmän valmistelemaan periaatteita valtion ja kunnan välisestä työnjaosta.⁴⁵

Ongelmaa yritettiin ohittaa myös antamalla ”hajauttaminen” käsitteelle yhä uusia merkityksiä. Käsitteen katsottiin pitävän sisällään muun muassa deregulaation, markkinaistamisen sekä tulos- ja kehysohjauksen. ”Laajasti ymmärretty-

35. Pihlajaniemi, Toivo (sihteeri jaostossa, johon kuuluivat Heikki Koski, Pentti Kettunen, Christian Andersson, Seppo Havu ja Kari Kourilehti): Valtio- ja hallinto-organisaation rakenteista, 24.9.1984, s. 20–21 Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1. KA

36. Lappi-Seppälä, Sirpa: Keskusvirastojärjestelmän yleisestä kehityksestä, 15.8.1984, s.1–9. Hallinnon hajauttamiskomitean arkisto, 1. KA

37. Keinänen, Eino: Hallinnon kehittämisen ajankohtaiset haasteet. Hallinto (1987):7, s 4–7

38. Temmes, Markku: Hallinnon kehittämisen toimintalinjat. Hallinto (1987): 7, 8–11.

39. Aho, Erkki: Hallinnon uudistamisesta, 16.2.1988, s. 4. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan arkisto, 1. KA

40. Tiihonen, Paula: Hajauttaminen hallitusmuodossa. Hallinnon tutkimus (1987): 1, 39

41. Pajunen, Aimo: Hallinnon hajauttamiskomitean lähtökohdat, tavoitteet ja ehdotusten ydin, 2.2.1988. (Pajunen esitti näkökulmansa seminaarissa: Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan seminaarityyppinen kokous valtioneuvoston juhlahuoneistossa 1.3.1988). Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan arkisto (HALKE), H 64, 1. Valtioneuvoston kanslian arkisto (VKA)

42. Joustie, Heikki: Kunta-valtiosuhde ja hallinnon kehittäminen, 3.11.1989. HALKEN arkisto, 4. VKA

43. Julkisen hallinnon malli, 5.1.1990. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan kokous 1/1990, 5.1.1990. HALKEN arkisto, H64, 5. VKA

44. Eduskunnan ptk, 4.4.1990, Ministeri Kanervan puheenvuoro, s. 1131–1135

45. Toimeksianto työryhmän asettamiseksi, 14.12.1989. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan kokous 1/90, 5.1.1990. HALKEN arkisto, H64, 5. VKA

nä” hajauttamisen esitettiin tarkoittavan hallinnon yksittäisen toimijan vastuun ja motivaation lisäämistä sekä hallinnon vuorovaikutuksen kasvattamista kansalaisten ja elinkeinoelämän kanssa (Ojala 1995, 22).

Kokonaisuutena hallinnon hajauttamisuudistus tulikin merkitemään juuri tätä. Ministeriöihin ajettiin ”konserni”-ajattelua. Ministeriön piti johtaa vahvalla otteella hallinnonalaansa kuin yritysjohto yritystä.⁴⁶ Tulosohjauksessa kuntien itsehallinto tarkoitti, että kunnat saattoivat päättää, *miten* tulosta tehtiin ministeriön päättäessä, *mitä* tuloksia tehtiin. Puhuttiin strategisen ja operatiivisen tason erottelusta sekä toimivallan delegoinnista, ei niinkään kuntien autonomiasta.

Toimivallan delegointi on ollut pitkään yksi organisaatioteorian ydinkysymyksistä. Alun perin delegoinnin ajateltiin vähentävän informaation siirrosta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Toiminta on halvempaa, kun kaikkea ei tarvitse kierrättää keskushallinnon kautta. Argumentti on sama, jolla Friedrich A. Hayek (1995) piti markkinoita keskusjohtoista taloutta tehokkaampana. Yksittäisessä organisaatiossa delegoinnin on kuitenkin ajateltu edellyttävän jonkinlaista kontrollimekanismia, ettei ”lattiataso” toimisi pelkästään omien preferenssiensä mukaisesti (Jensen 1998, 2). Tätä kutsutaan päämies-agentti-ongelmaksi. Ongelmaan havahduttiin alun perin suuryritysten synnyn myötä. Kilpailumallin mukaisesti teollisuusmaat loivat 1800-luvulla uudet osakeyhtiölait: yhtiöistä tehtiin juridisia persoonia, jotka saattoivat tehdä sopimuksia omiin nimiinsä. Juridisena henkilönä yritys kilpaili markkinoista toisten yritysyksilöiden kanssa samalla tavalla kuin pientuottajat kilpailivat asiakkaista torilla. Kysymyksiä herätti kuitenkin se, kuinka juridiset persoonat – yhtiöt – saataisiin käyttäytymään kuten yksilöt (Berley & Means 2003, 286–290). Informaatioteknologian kehityksen ajateltiin ratkaisevan päämies-agentti-ongelman. Koska tiedonsiirtämisestä tuli yhä halvempaa, saattoi organisaation yläpää pitää lattiataason kontrollista kiinni, vaikka antoikin sille samaan aikaan lisää ”operationaalista toimivaltaa”. Hierarkkiseksi ajattelusta johtamisesta saatettiin luopua ilman kontrollin menetystä (Fukuyama

2004, 67–76). Peter F. Druckerin mukaan tulosjohtaminen oli tietotyöhön sovellettua taylorismia⁴⁷ (Drucker 2001, 160). Tulosjohtamisen suosio kasvoi Japanin 1970- ja 1980-lukujen menestyksen myötä, sillä Yhdysvalloissa Japanin menestyksen katsottiin johtuneen henkilöstöstä. Kontrolloituja ja standardoituja työtä oli muutettu siten, että työmenetelmien kehittäminen siirrettiin lattiatasolle – työntekijöitä ”valtaistettiin”. Idean mukaan päästiin puolet vähemmällä työvoimalla kun ajattelun ja toteuttamisen tekivät samat ihmiset. Työntekijöiden piilevät kyvyt valjastettiin tehokkaampaan käyttöön. Tehokkuuden kasvamisen ehtona oli vain se, että ohjaus- ja tulostittarikoneto synnytti vähemmän byrokratiaa kuin mitä hierarkkisen järjestelmän poistaminen vähensi (Julkunen 1987, 37–42, 53–63). Tämä oli suomalaisenkin uudistuksen yksi perustelu. Delegointi ajateltiin mahdolliseksi kehittyneiden laskentajärjestelmien ja ATK-tekniologioiden ansiosta. Taloudellisen tehokkuuden väitettiin kasvavan kun yksi hallinnontaso poistettiin, sillä se vähensi asioiden ”moninkertaista” käsittelyä.⁴⁸

Valtiontalouden tarkastusvirasto teki hallinnon uudistuksista raportin vuonna 1994. Raportissa todettiin, etteivät uudistukset olleet keventäneet keskushallintoa, eikä päätösvaltaa ollut lainkaan delegoitu alaspäin. Tarkastusviraston johtopäätöksen mukaan päätavoitteena näytti kokoajan olleen ohjausjärjestelmän muuttaminen ministeriöiden asemaa vahvistamalla. Alkuperäisistä hallinnollisista tavoitteista – joiksi nähtiin palvelun parantaminen, hallinnon moniportaisuuden vähentäminen ja alueellinen itsehallinto – ei lopputuloksessa näkynyt jälkeäkään. ”Heräsikin kysymys, onko organisaatiouudistusten perusteluina käytetty yleisiä kehittämisperiaatteita tai yleisesti hyväksyttävissä olevia tavoitteita, kun todelliset perusteet ovat muualla.” Yleinen kehittämisilmapiiri oli tarjonnut tilaisuuden viedä läpi mitä erilaisimpia uudistuksia. Lä-

46. Lankinen, Timo: *Hallinnon hajauttamishanke ja ope-*
tustoitimen hallinto, 20.9.1991. *Hallinnonkehittämisen mi-*
nisteriävaliokunnan kokous 8/1991, 20.9.1991. *HALKEN ar-*
kisto, H65 Aho, kotelo 1. VKA

47. F.W. Taylorin mukaan nimetty ”tieteellisen liikkeen-

johdon” oppi, jonka avulla työntekijöiden liikeratoja opti-

moitiin.

48. Salminen, Seppo: *Mahdollisuudet päätösvaltan ha-*
jauttamiseen, taloustoimittajien päivät 27.10.1976, s. 6. *Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto, kansio*
Hg 51. KA; Salminen, Seppo: Näkökohtia komitean teh-
tävästä ja sen työn yhteydestä muihin hallinnon kehittä-
mistä tarkoittaviin hankkeisiin, 27.1.1984. *Hallinnon ha-*
jauttamiskomitean arkisto, 1. KA; *Ministeri Kanervan pu-*
heenvuoro: Eduskunnan ptk 4.4.1990, s. 1093

hidemokraattiset ideat olivat vaihtuneet joksikin muuksi.⁴⁹ Valtioneuvoston kanslian asettama asiantuntijaryhmä puolestaan näki tulosohjauksen siirtäneen valtaa eduskunnalta hallinnolle. Ryhmä perusteli väitettään sillä, että tulosohjauksessa painotettiin hallinnon toimintaa.⁵⁰ 2000-luvulla tehdyt analyysit kuntien ja valtion suhteista ovat todenneet, ettei mistään kuntien itsehallinnosta voida nykyisen järjestelmän puitteissa puhua (Ryynänen 2004, 41, 82).

Lopputulokset vastasi aikaisempia NPM-kokeiluja. John Gray on kutsunut Ison-Britannian julkisen sektorin tulosohjattuja näennäismarkkinoita – ”markkinakorporatismia” – Thatcherin kauden irvokkaimmaksi tulokseksi. Korporatismia vastaan hyökännyt poliittinen ideologia alisti aikaisemmin verrattain itsenäisen paikallishallinnon ja julkiset instituutiot tiukkaan keskusjohton byrokraattiseen kontrolliin (Saastamoinen 1998, 212). Byrokraatian kasvu on myös yksi NPM-tutkimuksen vakiintuneimpia tuloksia. Lattiatasolla koetaan, että tulosmittareiden täyttäminen näennästiedolla vie aikaa ja resursseja varsinaiselta työltä (Le Grand 1999; Leys 2001, 170; Arvidsson & Jonsson 2000; Christensen & Lægread 2003, 12; Solakivi & Virén 2006, 53–62; Rajala & al. 2008, 48–49; Theobald 1997, 497; Considine & Painter 1997, 1–11; Himmelstein & al. 2010).

Valtionosuusuudistus – vallan keskittämisen toinen näkökulma

Vallan keskittämistä edisti myös 1980-luvulla valmisteltu ja desentralisaatiolla perusteltu valtionosuusuudistus, joka toteutettiin vuonna 1993.⁵¹ Uudistusta tehtäessä vanha prosenttiosuuksiin perustunut valtionapumalli sai haukkumanimen ”meno-tuloautomaatti”.⁵²

49. Keskushallinnon organisaatiouudistukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus nro 198/54/94, s. 12, 105–106

50. Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä: Luottamus, läheisyys, linjattu. Vallan ja vastuun uusjakoon julkisessa hallinnossa. Helsinki: Painatuskeskus 1995, s. 32

51. Kuntien valtionosuuslaki (688/92)

52. Kokonmäki, Leena: Tärkeintä on viedä uudistus loppuun. (Tuusulan kunnanjohtaja Jorma Hämäläisen haastattelu). Hallinto (1995): 4, 8–9; ks. myös Helsingin Sanomat, pääkirjoitus 29.5.1989 ”Kunnillekin tarkan markan ajat”.

Valtionosuusuudistuksen historia oli pitkä. Useiden komiteoiden työskentely johti 1980-luvun puolessa välissä ehdotuksiin kustannusperusteisen järjestelmän romuttamisesta. Se haluttiin korvata asukaslukuun sidotulla maksujärjestelmällä, joka lisäisi kuntien ”vastuuta” palvelujen järjestämisestä.⁵³ Myös Pajusen komitea oli ehdottanut valtionosuusjärjestelmän uudistamista siten, että kunnat voisivat itsenäisemmin päättää varojen käytöstä.⁵⁴ Vastaavaa toimintatapaa pohdittiin valmisteluvaiheessa myös 1980-luvun alussa toteutetussa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa nimeltään VALTAVA (Haatanen & Suonoja 1992, 643). Uudistusta valmisteltiin 1980- ja 1990-lukujen taitteessa eri työryhmissä ja kansliapäälliköiden muodostamassa koordinoivassa johtoryhmässä, jossa oli mukana myös kuntien järjestöjä.⁵⁵ Valtionosuusuudistus sisältyi myös edellä mainittuun Holkerin hallituksen kokonaisuohjelmaan hallinnon kehittämisestä. Riittävästi edennyt valmistelu johti lopulta elokuussa 1991 Ahon hallituksen mielestä hyväksyttävään lakiesitykseen. Uudistusta vastustettiin erityisesti sosiaali- ja terveysministeriössä, jossa katsottiin, että uudistus romuttaisi sosiaali- ja terveyspolitiikan sekä alueellisesti että valtakunnallisesti keskittämällä vallan taloushallinnolle molemmilla tasoilla.⁵⁶ Keskeinen kiistakysymys liittyi kuntien ja valtion väliseen kustannustenjakoon.⁵⁷ Valtionosuuslain läpimeno edellytti pykälää, jossa valtio lupasi osallistua valtionosuusien piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin samassa suhteessa kuin se oli osallistunut niihin lain tullessa voimaan.⁵⁸

Valtionosuusuudistuksen ideana oli määritellä valtionosuudet konttäsuumina kuntien väki-

53. Kunnallistalouden neuvottelukunta: Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen. I Järjestelmän yleiset perusteet. KM (1976:24) Helsinki: Valtion painatuskeskus 1976, s. 62–66; Kunnallistalouden neuvottelukunta: Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen. II Ehdotus valtionosuus- ja avustusjärjestelmän uudistamisesta (1982:66). Helsinki: Valtion painatuskeskus 1982, s. 2

54. KM 1986:12, s. 6

55. Valtiovarainministeriö, tulo- ja menoarvio-osasto 3.1.1989/EJT ”Valtionapuuudistuksen selvitysmiehen asettaminen” Kuntien valtionosuusuudistuksen selvitysmies ja johtoryhmät -arkisto, kotelo 1. KA

56. Halonen, Tarja: Tiedotustilaisuus 1.12.1989. Kuntien valtionosuusuudistuksen selvitysmies ja johtoryhmät -arkisto, 1. KA

57. Kansanedustaja Pekkarisen puheenvuoro: eduskunnan pt. 4.4.1990, s. 1105; HaVM 5/1992 vp, s. 13–15

58. HE 214/1991 vp; Valtionosuuslaki 688/92, 6 §

luvun ja väestön rakenteen perusteella sen sijaan, että kunnat voisivat suoraan periä valtiolta osan kustannuksistaan.⁵⁹ Valtiovarainministeriön tiedossa oli, että uudistus johtaisi kuntien eriarvoistumiseen, koko maan asuttaminen ei ollut enää yhtä tärkeää kuin aikaisemmin.⁶⁰ Valtionosuus-uudistus muutti universaaleihin kansalaisoikeuksiin perustuneen hyvinvointivaltion idean, jossa julkisen sektorin toiminta oli rakennettu kansallisvaltion kansalaisuuden pohjalle. Valtionosuus-uudistuksen jälkeen palvelut riippuivat kuntien taloudellisesta tilanteesta.

Pääluvun mukaan maksettu valtionapu ei ollut ajatuksena uusi. Hoitopäivien mukaan laskettuja valtionapuja oli ollut käytössä 1900-luvun alussa mielisairaaloissa ja tuberkuloosiparantoloissa. 1930-luvulla järjestelmästä kuitenkin luovuttiin, koska sen ajateltiin synnyttävän automaattisen palvelutason laskun. Nuukien kuntien palvelujen laatua oli valtion näkökulmasta vaikea valvoa (Soikkanen 1966, 567).

Nyt kustannusperusteisen järjestelmän ongelmaksi nähtiin se, ettei järjestelmä korostanut tarpeeksi kuntien omavastuisuutta. Tämä johti huonoon ”hallittavuuteen”, millä tarkoitettiin kustannustason nousua. Korkeaksi arvioidun korvattavan prosenttiosuuden sanottiin aiheuttaneen julkisten menojen hallitsemattoman kasvun. Lisäksi kuntia epäiltiin varojen väärinkäytöstä: niiden ajateltiin teettävän palveluita mahdollisimman kalliilla, jotta valtionosuudet maksimoituisivat.⁶¹ Järjestelmän ongelmaksi esitettiin myös, että se esti palvelujen yksityistämisen ja kilpailuttamisen. Valtionosuus-uudistuksessa purettiin monia säädöksiä, jotka rajoittivat terveydenhuollon kilpailuttamista. Se antoi muun muassa kunnille vapauden valita palvelujen tuottajan. Vanhassa järjestelmässä ”markkinatyypisten mekanismien” käyttöönotto olisi ollut mahdotonta.⁶²

Uudistukseen kriittisesti suhtautuneiden mukaan kuntiin kohdistuneet syytökset olivat epäoikeudenmukaisia eivätkä edes pitäneet paikkansa. Suomen Kaupunkiliiton toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alasen mukaan kuntien toiminnan voi-

makas kasvu 1980-luvulla ei johtunut ”tuhlailusta ja vastuuttomuudesta” vaan eduskunnan säätämien lakipohjaisten sosiaali-, terveys- ja sivistysalan uudistusten toimeenpanosta. Kuntien henkilöstöstä 70 prosenttia työskenteli näillä aloilla.⁶³ Alanen epäili myös uudistuksen desentralisoivia vaikutuksia.⁶⁴

Kauko Heru on jälkepäin arvioinut, että valtionosuus-uudistus vahvisti ”periaatteellisella tasolla” kuntien itsehallintoa merkittävästi, mutta konkreettisia vaikutuksia sillä ei ollut. ”Kuntien vapautta lisättiin, mutta valtion ote kunnallistalouteen tiukkeni, ei yksityiskohtiin vaan sen kokonaisuuteen” (Heru 2001, 30–33).

Valtionosuus-uudistus oli Holkerin hallitukselle (1987–1991) osa julkisen sektorin leikkauspolitiikkaa. Hallitus antoi 20.1.1989 säästöpäätöksen, jossa yhdeksi keinoksi ilmoitettiin valtionosuus-uudistus.⁶⁵ Myös Ahon hallitukselle (1991–1995) valtionosuus-uudistus oli osa säästöpolitiikkaa ja tulohajusta – se tehosti tulohajauksen haluttuja vaikutuksia. Ilman könttänä maksettua valtionosuutta tulohajauksessa luodut budjettikehykset eivät olleet vedenpitävät. ”Hallitus odottaa, että kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus tuottaa samansuuruisen [5 %] keraluontoisen kustannussäästön kuntien menoissa alentamatta palvelutasoa”.⁶⁶ Tulohajaus yhdistettynä uuteen valtionosuusjärjestelmään merkitsi sitä, että kunnat saivat päättää yhä itsenäisemmin yhä vähemmästä.

Miksi valta keskitettiin valtiolle?

Edellä esitetyn perusteella voidaan tulkita, että ministeriöiden ohjauksvallan vahvistaminen oli hallinnon uudistusten lähtökohta 1980-luvun alusta alkaen. Lähidemokratian ihanne vaihtui resurssien keskitettyyn ohjauksvaltaan, min-

59. Valtionosuuslaki 688/92

60. Tuovinen, Marja: Kuntien valtionavut kansantalouden ja valtiontalouden näkökulmasta. *Hallinto* (1985): 5, s. 6

61. *KM* 1976:24, s. 10–11; *KM* 1982:66, s. 30–41

62. Kuntien valtionosuuslaki 688/92; Kokonmäki 1995

63. Alanen, Jussi-Pekka: Kehittämistarpeet kuntien kannalta, 4.12.1991. HALKEN arkisto, H65, 11. VKA

64. Reinboth, Ritva: Kunnat kaipaavat näköalaa tulevaisuuteen. (Jussi-Pekka Alasen haastattelu) *Hallinto* (1995):4, s. 6–7

65. Periaatepäätös hallituksen toimenpiteistä julkisten menojen kasvun hidastamiseksi sekä kansantalouden tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi, kohta 5. Valtiovarainministeriö 20.1.1989. Liitteenä 1. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjassa 8/1989, 20.1.1989. KA

66. Julkisen sektorin uudistaminen: hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Helsinki: VM 1992, s. 9, 12

kä erityisesti tulosjohtaminen mahdollisti. Miksi näin tapahtui? Tapahtuman ymmärtämiseksi kysymystä on tarkasteltava toisesta kontekstista – 1970-luvun talouskriisistä – käsin.

1970-luvun lopulla SDP:n puheenjohtaja Kalevi Sorsan mukaan työllisyyden kestävä parantaminen edellytti teollisuuden investointien lisäämistä. ”Näille on tehtävä tilaa mm. julkisen talouden kasvua hillitsemällä. - - Tiukka budjettipolitiikka on kohdistettava erityisesti hallinto- ja valvontatehtäviin”.⁶⁷ Lama⁶⁸ oli luonut pääomapolun, joka Suomessa oli ollut teollisuuden huolena jo vanhastaan. Kalevi Sorsan julistuksen mukaisesti Sorsan II ns. ”elvytyshallitus” aikoi hallitusohjelmansa mukaan harjoittaa tiukkaa valtionmenotaloutta ja pyrkiä hallinnon järkipäristämiseen. Ohjelmassa hallintoreformit olivat ennemminkin osa ns. Korpilammen hengen⁶⁹ mukaista elvytystä kuin lähidemokratian toteuttamista. Julkisen sektorin pienentämisellä ja hallintoreformeilla oli tarkoitus luoda resurssija teollisille investoinneille sekä tutkimus- ja kehitystyölle (T&K). Tytti Isohookana-Asunmaan mukaan myös keskustapuolueessa taloudellisen kasvun ja tehokkuuden vaatimus voitti henkisen kasvun ja valinnanvapauden edistämisen vaatimuksen 1970- ja 1980-lukujen raitteissa (Isohookana-Asunmaa 2006, 474). Siten sekä SDP:ssä että keskustapuolueessa taloudellinen tehokkuus ja julkisen sektorin pienentäminen saivat lähidemokratiaa tärkeämmän sijan jo 1980-luvun alussa, mikä näkyi reformien lopputuloksissa (Lipponen 2009, 438). Tästä näkökulmasta 1980-luvun alun lähidemokratiaa käsittelevien komiteoiden tulvaa voi tulkita myös keinona ”hukuttaa” idea komiteatyöskentelyn alle.

Ministeriöiden ohjauksen vahvistaminen helpotti kuntien resurssien vähentämistä. Vaikka valtionosuuslaissa valtio sitoutui pitämään kustannusjaon ennallaan, valtion varainsiirrot kun-

nille vähenivät vuosina 1991–1999 15 miljardia markkaa. Kaikkiaan valtion menojen leikkaukset olivat vuosina 1991–1999 57 miljardia markkaa eli 10 prosenttia bruttokansantuotteesta (Tiihonen 2000, 4). Vuoden 1990 alussa valtionapujen osuus valtion menoista oli yli 25 prosenttia, vuosikymmenen lopulla osuus oli 15 prosenttia (Mannermaa 2007, 107). Kuntayhtymien tulopohjasta valtionosuudet olivat vuonna 1993 46 prosenttia, vuonna 1997 osuus oli 31 prosenttia, ja vuonna 2002 osuus oli enää 13 prosenttia. Valtion budjetista valtionavut veivät vuonna 2004 n. 17,6 prosenttia. Reaalisesti vuoden 2004 valtionosuuksien taso oli 15 prosenttia alempi kuin vuonna 1990 (Tiihonen 2004, 60, 64, 80). Valtion rahoitusosuuden kaventumisen taustalla olivat valtionosuuksien leikkaukset ja indeksitarkistusten tekemättä jättäminen tai tekeminen 50–75 prosenttisesti (Helin 2005, 5). Säästökohteidensa valintaan kunnat saivat vapaat kädet (Lehto 2005, 19). Samanaikaisesti kuntien resurssien vähentämisen kanssa valtion erityis- ja riskirahoituksen sekä tutkimus- ja tuotekehityksen resurssija kasvatettiin voimakkaasti (Aho 2003, 97; Lemola 2002, 482; Särkikoski 2007, 269–280; Herranen 2009; Michelsen 1993, 264).

Myös OECD:n hallinnonkehittämisyhteistyössä, johon Suomikin osallistui, innovoiduissa malleissa desentralisaatiota ja debyrokratisaatiota pidettiin keinona siirtää vastuu poliittisesti vaikeista resurssien leikkauksista alemmille hallinnon tasoille. Samalla järjestelmä voitiin pakottaa turvautumaan ”omaan apuun”. Hajauttamista ei voitu toteuttaa yksinään, sillä esimerkit osoittivat sen johtavan vain menojen kasvuun. Jotta leikkaukset onnistuisivat, tarvittiin yksityistämistä, markkinamekanismien soveltamista, valtion ottamien tehtävien siirtämistä ”takaisin” perheille ja budjettitekniisiä muutoksia.⁷⁰ 1970- ja 1980-lukujen lamatunnelmissa julkisen hallinnon uudeksi tehtäväksi hahmoteltiin julkisen

67. SDP:n puolueuuevoston kokouksen pöytäkirja 9.3.1977, s. 14. Työväen arkisto.

68. Lamalle ei ole olemassa täsmällistä määritelmää. Käytän tässä sitä synonyyminä talouskriisille. Käsitehistoriallisesti taloudellisia ongelmia on yritetty poliittisesti hallita muuttamalla käsitettä aina lievempään suuntaan. 1800-luvulla talousongelmat olivat paniikkeja ja kriisejä. 1900-luvulla otettiin käyttöön lievempi käsite ”lama” (depression). Sittemmin on siirrytty myös ”taantuma” (recession) sanan käyttöön.

69. Korpilammen hengellä tarkoitetaan puolueiden konsensuspolitiikka. Nimi viittaa kokouspaikkaan, jossa Suomen taloudellinen ja poliittinen eliitti pohti lamalääkkeitä vuonna 1977.

70. OECD, TECO, Paris 29th August 1980, CTIPUMA/302, ”Co-operative programme. Joint activity on public management improvement. Administrative innovations. Draft issues on paper on Debureaucratisation – The Citizen/Administration Interface”, s. 2-3. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto, OECD/TECO, Hd22. KA; OECD, TECO Paris 25th August, 1980. CTIPUMA(80)1, s.2-3. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto, OECD/TECO, Hd22. KA; OECD, Paris 15th April 1980, TECO(80)7, Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto. OECD/TECO, Hd22. KA

sektorin pienentämisen lisäksi julkisten resurssien uudelleen allokointi.⁷¹ Ylituotantokriisiksi tulkittu talouskriisin ratkaisuksi OECD esitti uusien tuotantoalojen luomista tietokoneiden ja telekommunikaation varaan.⁷² Tämä edellytti sekä tutkimus- ja kehitystyön rahoittamista että kansallistettujen teleyhtiöiden yksityistämistä tietoyhteiskunnan infrastruktuurin rakentamiseksi. Immateriaalisen ”informaatiotalouden” toteuttamiseksi julkisia resursseja tuli siirtää yksityisen sektorin tueksi.⁷³

1900-luvun lopun vallan keskittämiseksi voidaan löytää historiallinen vertailukohta 1800-luvulta. Heikki Ylikankaan mukaan vallan keskittäminen liittyy yleensä resurssien uudelleen allokointiin. Ylikankaan mukaan vuoden 1865 kuntauudistuksen tarkoituksena oli siirtää julkisia varoja nousevan teollisuuden tarpeisiin. Valtio oli 1800-luvun alusta alkaen yrittänyt järjestää köyhien elättämisen paikallistasolla kerättyjen varojen avulla. Vuonna 1852 annettiin asetus köyhäinhuoltohallituksesta, joilla oli valta kerätä tarvittavat varat pitäjäläisiltä arvioverotuksella. Vuoden 1865 kuntauudistus rakennettiin tämän valmiin köyhäinhuoltohallitusjärjestelmän perustalle. Hallinnon hajauttamisena juhlittu kuntauudistus kapenee Ylikankaan tulkinnassa valtion keinoksi siirtää kalliiksi tulleet hoitotehtävät kun-

nan kannettavaksi. Kuntien tehtävät rajoittuivat 1800-luvun lopulla neljään asiaan: köyhäinhuoltoon, kansakouluun, lainajyvästöihin ja terveydenhoitoon. Nämä toimintamuodot liittyvät liikkaväestöongelmaan, ei kapitalismiin tai teollistumiseen. Säätynneet varat valtio käytti puolestaan teollistamiseen (Ylikangas 1985, 119–120). Valtio siis siirsi liikkaväestön kustannusongelman kunnille lähidemokratian nimissä ja teollisuuden tukemiseksi. Resurssien siirtäminen julkisista palveluista yksityiselle sektorille edellytti vallan keskittämistä valtiolle, sillä julkisten palvelujen järjestäminen oli kuntien tehtävä. ”Kansanvaltaa kasvattamalla resurssien keskitys ei voi koskaan onnistua.” Ylikangas on epäillyt, että 1900-luvun lopun vallankeskityksen takana oli samanlaisia motiiveja (Ylikangas 1987, 14–15).

Yhteenveto

Artikkelissa valtion ja kuntien välisen suhteen muutokset on liitetty kahteen kontekstiin. Ensimmäinen on kansainvälinen laistuneen kasvuvallion kritiikki, jota vastaan lähidemokratia asettui. Tämä resonoi Suomessa SDP:n ja keskustapuolueen valtakamppailun kanssa. Hyvinvointivallion rakentaminen oli johtanut keskuhallinnon kasvuun. Keskustapuolueessa tämä koettiin SDP:n vallan kasvamiseksi ja keskustapuolueen vaikutusvallan vähenemiseksi, jota pyrittiin estämään ”desentralisaatiolla”, jolla saatettiin tarkoittaa maakuntien, läänien tai kuntien autonomiaa. Keskusvirastojen vallan vähentäminen oli keino ohittaa hyvinvointivaltiollisen ajan rakenteita kannatelleet virkamiehet. Toisaalta myös SDP:llä oli motivaatio karistaa ”byrokratiapuolueen” imago harteiltaan, jolloin se oli valmis julkisen sektorin uudistuksiin.

Toisessa kontekstissa reformeja on tarkasteltu 1970-luvun ylituotantokriisiksi tulkittu laman avulla. Tässä kontekstissa ”hajauttaminen” merkitsi ennen kaikkea ministeriöiden vallan vahvistamista julkisista resursseista. Laman koettiin edellyttävän valtion otteen tiukentamista talouskasvupolitiikasta. Uskottiin, että pääomapulan voi selvittää vain valtio. Tähän managerialismi tulosjohtamisineen oli sopiva. Tulosjohtamisella ja valtionosuusuudistuksella julkisten resurssien kontrollivalta keskitettiin valtiolle. Samanaikaisesti voitiin kuitenkin sanoa, että ”operationaalinen” toimivalta on siirretty kunnille, koska

71. OECD, *TECO, Paris 20th June, 1980, TECO(80)9, s. 2. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto. Julkisen hallinnon kehittämistä koskeva kokous Pariisissa, Hd22. KA*

72. Pietarinen, Ilmari & Sauna-aho, Jussi & Ilpo Takanen, *Ilpo: ATK-politiikka ja tietoliikennepolitiikka. Raportti OECD:n helmikuussa 1975 järjestämästä konferenssista COMPUTER/TELECOMMUNICATIONS POLICY. Helsinki: Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 1975, s. 11–12*

73. *Ideoiden omaksuminen on aatehistorian näkökulmasta metodologisesti haasteellinen ongelma. Vaikuteanalyttisen metodologian mukaan tutkimuskysymys on ratkaistu kun kaikki vaikutteet ja niiden alkuperä on identifioitu. Ajallinen ehto, kontaktiehto ja samanlaisuusehto tässä täyttyvät. Suomi osallistui OECD -yhteistyöhön, ja sen edustus tuli valtiovarainministeriön järjestelyosastolta, jonka tehtävänä hallinnouudistusten valmistelu oli. Tässä artikkelissa käytetty OECD-materiaali on järjestelyosaston arkistosta 1980-luvun alusta, osaksi materiaali on suomeksi referoitu. Muiden OECD-maiden uudistuksia käytettiin myös kotimaisten uudistusten legitimoijana. Kriittisten arvioiden mukaan vaikuteanalyttisellä tutkimuksella ei aatehistoriallista tehtävää voi kuitenkaan suorittaa, koska sillä keinoin emme ole päässeet yhtään lähemmäksi itse ajatuksen käsittämistä. Kontaktit eivät selitä omaksumista, vaikka muutos ei perustukaan täysin itsenäisille keksinnöille. On kyettävä myös selittämään, miksi joku idea omaksumista. Tässä tapauksessa samat ongelmat – lama, uusien tuotantoalojen puute ja pääomapula – nähtiin tärkeimmiksi sekä Suomessa että OECD-yhteistyössä.*

tulosjohtamiseen sisältyi ajatus lattiatason ”hijaisen” tiedon haltuunotosta ja hyödyntämisestä. Vallan desentralisaatiolla nähtiin useita ulottuvuuksia: valtiolla nähtiin olevan valta resurssista ja strategisista päätöksistä, kunnat puolestaan saivat päättää toiminnallisista järjestelyistä. Valtionosuusuudistuksen avulla tulohajautuksen vaikutuksia tehostettiin. Se mahdollisti kuntien välisen tasaajärjestelmän poistamisen, markkina-logiikan toteuttamisen ja rahoitusvastuun siirtämisen kunnille.

Näiden kontekstien välinen ristiriita auttaa ymmärtämään ”hajauttamis”-käsitteen sisällöstä käydyn kädenväynnön. Kampailussa lähidemo-

kraattinen hajauttaminen hävisi ministeriöiden asemaa korostaneelle hajauttamiselle. Talouskasvun tavoittelu voitti taloudellisesti tehottomaksi ajatellun lähidemokratian. ”Kansallista innovaatiojärjestelmää” ryhdyttiin Suomessa rakentamaan valtiojohtoisesti. Hyvinvointipolitiikasta siirryttiin kohti elinkeinopolitiikkaa kahdella tasolla. Ensinnäkin aikaisemmin julkisella sektorilla olleita palveluita siirrettiin yksityisen sektorin piiriin, jolloin pääomalle vapautui sijoituskohteita. Toisekseen julkisia resursseja siirrettiin kunnallisista palveluista tutkimus- ja kehitystointaan sekä riskirahoitukseen.

KIRJALLISUUS

Aho, Esko: Amatutkimuksen opetuksia. Teoksessa: Allén, Tuovi & Karhu, Matti (toim.): Pennejä tai vaasta? Talouspolitiikkakoulutusta 25 vuotta. Helsinki: Edita, 2003

Alasuutari, Pertti: Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Teoksessa: Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Tampere: Gaudeamus, 2006

Arvidsson, Göran & Jonsson, Ernst: Beställarfunktionen inom Stockholms läns landstings tandvård: en granskning av konkurrensutsättning, ersättningsystem och kontaktsvillkor. Research Report 93. Tukholma: University School of Business, Ike, 2000

Bergholm, Tapio & Saari, Juho: Tapahtumaketju ja solmukohdat: Heikki Waris ja ammattiyhdistysliikkeen eheyttäminen 1946–1966. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010): 1, 3–18

Berley, Adolph A. & Means, Gardner: The Modern Corporation and Private Property. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishing, 2003

Bloch, Marc: Historian puolustus. Helsinki: Artemisia, 2003

Carter, Neil & Klein, Rudolf & Day, Patricia: How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government. Lontoo: Routledge, 1993

Christensen, Tom & Lægred, Per: A Transformative Perspective on Administrative Reforms. Teoksessa: Christensen, T. & Lægred, P. (toim.): New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Cornwall: Ashgate 2003

Considine, Mark & Painter, Martin: Managerialism. The Great Debate. Victoria: Melbourne University Press, 1997

Drucker, Peter F: Johtamisen haasteet. Helsinki: WS-OY, 2001

Eräsaari, Leena: Miten tutkia laitoshoittoa? Teoksessa: Teittinen, Antti (toim.): Pois laitoksista. Vammat ja hoidon politiikka. Helsinki: Gaudea-

mus, 2010

Fay, Brian & Moon, Donald J.: What would an adequate philosophy of social science look like? Teoksessa: Klemke, E.D. & Hollinger, Robert & Wýss Rudge, David & Kline, David (toim.): Introductory readings in the Philosophy of Science. New York: Prometheus Books, 2001

Fukuyama, Frances: State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century. New York: Cornell University Press, 2004

Grand, Julian Le: Competition, Cooperation, or Control? Health Affairs 18 (1999): 3, 27–39

Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon: sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1992

Hanson, N.R.: Observation. Teoksessa: Klemke, E.D. & Hollinger, Robert & Wýss Rudge, David & Kline, David (toim.): Introductory readings in the Philosophy of Science. New York: Prometheus Books, 2001

Harisalo, Risto & Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister: Kunnallispolitiikka. Helsinki: Vapki, 1992

Haveri, Arto: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arvo. ACTA nro 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2000

Hayek, Friedrich A.: Tie orjuuteen. Tampere: Gaudeamus, 1995

Heiskala, Risto & Hämäläinen, Timo J.: Social innovation or hegemonic change? Rapid Paradigm Change in Finland in the 1980s and 1990s. Teoksessa: Hämäläinen, Timo & Heiskala, Risto (toim.): Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance. Cheltenham: Elgar 2007

Helin, Heikki: Jatkuva kriisin pelko. Kunnallistalouden myötä- ja vastamäkeä 1990. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 2005

Herranen, Timo: Valtion raha vauhditti. Helsinki: Finnvera/Edita, 2009

Heru, Kauko: Itsehallinnon aika. Polemia-sarja nro 40. Helsinki: Kunnallissalan kehittämssäätiö, 2001

- Himmelstein, David U. & Wright, Adam & Woolhandler, Steffie: "Hospital Computing and the Costs and Quality of Care: A National Study. *The American Journal of Medicine* 123(2010): 1, 40–46
- Hood, Christopher: *A Public Management for All Seasons*. *Public Administration* 69 (1991): 1, 3–19
- Huizinga, Johan: *Historian olemus*. Helsinki: WSOY, 1967
- Isohookana-Asunmaa, Tytti: *Virolaisen aika – Maalaisliitosta Keskustapuolue 1963–1981. Maalaisliitto-Keskustan historia 5*. Helsinki: WSOY, 2006
- Jensen, Michael: *Foundations of Organizational Strategy*. Cambridge: Harvard University Press, 1998
- Julkunen, Raija: *Työprosessi ja pitkät aallot: työn uusien organisaatiomuotojen synty ja yleistyminen*. Tampere: Vastapaino, 1987
- Kalela, Jorma: *Historiantutkimus ja historia*. Helsinki: Gaudeamus, 2000
- Koselleck, Reinhart: *Begriffsgeschichte and social history*. *Economy and Society* 11 (1982): 4, 409–426
- Koselleck, Reinhart: *Social History and Conceptual History*. *Politics, Culture and Society* 2 (1989): 3, 308–325
- Lehto, Markku: *Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 2005
- Lemola, Tarmo: *Tiede- ja teknologiapolitiikan muotoutuminen*. Teoksessa: *Tommila, Päiviö (toim.): Suomen tieteen historia 4*. Helsinki: WSOY, 2002
- Leyes, Colin: *Market-Driven Politics. Neoliberal Democracy and the Public Interest*. Lontoo, New York: Verso, 2001
- Lipponen, Paavo: *Muistelmat 1*. Helsinki: WSOY, 2009
- Mannermaa, Kari: *Ohjausta kilpailuun. Suomen hallitusten kasvu- ja rakennepolitiikka 1962–1999*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2007
- Michelsen, Karl-Erik: *Valtio, teknologia, tutkimus*. VTT ja kansallisen tutkimusjärjestelmän kehitys. Espoo: VTT, 1993
- Möttönen, Sakari: *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1997
- Ojala, Timo: *Ministerivaliokunta julkisen hallinnon uudistajana vuosina 1987–1994. Pro gradu*. Helsinki: Helsingin yliopisto, 1995
- Pollit, Christopher & Hanney, Stephen & Packwood, Tim & Rothwell, Sandra & Roberts, Simon: *The Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 1997
- Pöyhönen, Aulis: *Ministeriaineksen laatu vaihtelee (haastattelu)*. Teoksessa: *Mölsä, Ari (toim.): Tuntematon valtionhallinto, miehet kertovat*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 1994
- Rajala, Tuija & Tammi, Jari & Meklin, Pentti: *Kilpailuluksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 2008
- Ryynänen, Aimo: *Kunnat valtion valvonnassa. Tutkimusjulkaisu nro 44*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 2004
- Saastamoinen, Kari: *Eurooppalainen liberalismi*. Jyväskylä: Atena, 1993
- Savolainen, Raimo: *Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809–1995*. Helsinki: Edita, 1995
- Sennett, Richard: *Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa*. Tampere: Vastapaino, 2004
- Sharif, Sudi & Bovaird, Tony: *The financial management initiative in the U.K. public sector: The Symbolic role of performance reporting*. *International Journal of Public Administration* 18 (1995): 2–3, 467–491
- Soikkanen, Hannu: *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto, 1966
- Solakivi, Maria & Virén, Matti: *Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 2006
- Sorsa, Kalevi: *Kansankoti ja punamulta*. Helsinki: Otava, 2003
- Stenvall, Jari: *Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Virkamiehien asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa*. Helsinki: Painatuskeskus, 1995
- Summa, Hilikka: *Tulosohjaus hallinnan rationaaliteettinä ja tekniikoina. Arvioita tulosohjauksen valtionhallintoon jättämisestä jäljistä*. *Hallinnon tutkimus* (1995): 2, 143–151
- Särkikoski, Tuomo: *Sitra – tulevaisuus tehtävänä*. Helsinki: Edita, 2007
- Taipale, Pekka: *Tulosohjaus tulossa. Hallinto* (1988): 3, 7–9
- Temmes, Markku: *Julkiset strategiat ja hallintoajattelu muutoksen kourissa*. Teoksessa: *Joustie, Heikki & Temmes, Markku & Laosmaa, Martti & Voutilainen, Eero: Neljä puheenvuoroa julkishallinnosta*. Helsinki: Pumaco Oy, 1993
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku: *Suomen hallinnon muuttuminen*. Helsinki: Edita, 1997
- Theobald, Robin: *Enhancing public service ethics. More Culture, Less Bureaucracy?* *Administration and Society* 29 (1997): 4, 480–505
- Tiihonen, Seppo & Tiihonen, Paula: *Suomen hallintohistoria*. Helsinki: Valtion koulutuskeskus, 1984
- Tiihonen, Seppo: *Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä*. Helsinki: VAPK-kustannus, 1990
- Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki: *Virka, valta, kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Helsinki: Valtionhallinnon tutkimuskeskus, 1992
- Tiihonen, Seppo: *Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere: Tampere University Press, 2006
- Tiihonen, Seppo: *From Uniform administration to governance and management of diversity. Reforming State Functions and Public Management in Finland*. *Tutkimusraportti 3/2000*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2000

Tiihonen, Seppo: Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003. Teoksessa: Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Helsinki: Sitra, 2004

Valtioneuvosto: Palvelevampaan hallintoon: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Helsinki. Valtion painatuskeskus, 1990

ENGLISH SUMMARY

Ville Yliaska: New Public Management and decentralization in Finland (1983–1993) (Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros [1983–1993])

This article claims that in the 1980s and 1990s, power in Finnish society was centralized from local to central government level through doctrines of New Public Management. The first major reform adopted a doctrine called management by results, which gave ministries the powers to dictate objectives and target levels for local government performance. Effectively this meant that decisions on what municipalities could and should do were made by central government ministries; all that remained for local governments was to decide how they would set about achieving the targets set.

Centralization was also enhanced by a reform of the system of central government subsidies, which was implemented in 1993. This reform marked a significant departure from the traditional system where municipalities were paid a percentage of their actual expenditures. Instead they were now given a lump sum based on their population and its age structure. The main argument against the cost-based system was that it did not place sufficient emphasis on the responsibility of individual municipalities. This led to poor “controllability”, driving up expenditures. It was also argued that the system where central government compensated such a high percentage of real expenditures caused a runaway rise in public costs. Municipalities were also suspected of misusing funds: it was claimed that services were produced at as high a cost as possible in order to maximize the level of subsidies from central government.

The article explores these changes in the relationship between municipalities and ministries in two different contexts. The first is the international critique of

von Wright, Georg Henrik: Humanismi elämänsänteenä. Helsinki: Otava, 1987

Ylikangas, Heikki: Suomen historian käännekohtat. Helsinki: WSOY, 1985

Ylikangas, Heikki: Onko hallinnon hajauttaminen aina vallan keskittämistä? *Hallinto* (1987): 1, 10–15

Östberg, Kjell: När vinden vände. Olof Palme 1969–1986. Tukholma: Leopard Förlag, 2009.

the centralized welfare state, which argued that the decentralization of power to local government will lead to a more humane society. This resonated with the power struggle between the Centre Party and the Social Democratic Party. The building of the welfare state had led to a swelling of central government. The Centre Party view was that this bolstered the power of Social Democrats. The Centre Party tried to pre-empt this by supporting policies which decentralized power to local government. On the other hand the Social Democratic Party was also motivated to enter on the path of reform because it feared that public perceptions of the party as one that defended bureaucracy would harm its popularity.

The other context is the recession of the 1970s, which was interpreted as an overproduction crisis. In this context “decentralization” meant that it was necessary to give ministries increased powers. This was because the government wanted to reallocate public resources from welfare services to research and development. This reallocation of resources from the public to the private sector required a concentration of power from local to central government because the provision of public services was the responsibility of municipalities. It was thought that the necessary resources could be obtained from public services by carrying out the NPM reforms. The reforms also reallocated the control over public resources to the state, at the same time as “operational” power was given to municipalities. This meant that central government could lower the amount of central government subsidies without having to make politically difficult and unpopular cuts in public services – those cuts were now made by municipalities instead.

KEYWORDS

New Public Management, decentralization