

Julkea sektori

NÄIN BYROKRATIA VAALII OMIA ETUJAAN

Matti Wiberg

Kustantaja: TALOUSTIETO OY
Kannen kuva: TUOMO KOSTET
Painopaikka: NYKYPAINO OY, HELSINKI 2014
ISBN 978-951-628-617-7 (PAINETTU KIRJA)
ISBN 978-951-628-618-4 (PDF)
ISBN 978-951-628-619-1 (E-KIRJA)

Sisällys

Esipuhe

Rasvaa valtion vyötäröllä	5
Matti Apunen	
Hyvinvointivaltio repeilee saumoistaan	6
Tuhat syytä polttaa rahaa	7
Valtio on itsekäs kuin kuka tahansa	9
Korvaamme vapaudet ohjeilla	10
Nyt puhuu virkamiehen puolustus	11
Singapore: Tulos tai ulos	13
Seitsemän muutoksen askelta	15
Lopuksi: Mitä jos byrokratia tehostuukin?	21
Viitteet	23
Lähteet	24

Aluksi

1 Julkisen sektorin peruskuva	28
Parhaimmillaan menestystekijä	29
Pahimmillaan loinen	30
2 Näin byrokratia valvoo etuaan: ministeriöt kapinassa	34
Rikkinäinen komentoketju	35
Hallinto maksimoi budjettiaan	37
3 Byrokratian etu johtaa julkisen sektorin paisumiseen	40
Epämääräinen yleinen etu	40
Kilpailijana toiset byrokraatit	41
Poliitikot rahoittavat, äänestäjät etäällä	42
4 Virkamiesten etulyöntiasema: kuntaliitosten kummallisuudet	45
Kuntafuusio vs. yritysfuusio	46
Irtisanomissuoja omalle työsuhteelle	47
Byrokraatin informaatioetu ja strateginen etu	48
Byrokraatti rakentaa ongelmia	50

5 Lisärahoitus takertuu kunnan kassaan	52
Turha toivoa verohelpotuksia	52
Tuet stimuloivat menoja	53
Voimavarat jakautuvat tehottomasti	55
6 Valtiosihteerit toivat puoluepolitiikan ydinhallintoon	57
Poliittinen valtakirja puuttuu	58
Vallankäytön harmaa vyöhyke	59
Vakava lojaliteettiongelma	60
7 Rälssi palkitsee itsensä: poliittiset virkapaketit	62
Virkauttaminen murentaa moraalia	63
Pätevät hakijat kaikkoavat	65
8 Kun lobbaaja kaappaa viraston	66
Ongelma edustukselliselle järjestelmälle	67
Virkamiehet yksityisten etujen palvelijoina	68
9 Byrokratia edunsaalistuksen alustana	70
Monopoliasema houkuttaa	71
Voimavaroja valuu hukkaan	72
Muille jää Musta Pekka	73
10 Valta vaatii valvontaa	75
Vastuu äänestäjillä ja poliitikoilla	75
Huomio suorituksiin ja tuloksiin	77
Lopuksi	79
Kirjoittaja	82
Lähteet	83

Rasvaa valtion vyötäröllä

Matti Apunen

”Ei tässä nyt eläkkeelle jouda. Minulla on hallitus elätettävänä”, lohkaisi amerikkalainen koomikko Red Skelton.

Seuraavan vuosikymmenen suurin poliittinen haaste on kaikkialla kehittyneessä maailmassa sama: jatkuvasti paisuva julkishallinto, jonka kustannukset alkavat olla kestäättömällä tasolla. Remontin tarve on enemmän kuin ilmeinen. Jos onnistumme remontissa ja saamme aikaiseksi virtaviivisemmän hallinnon, se parantaa julkisen talouden tilaa ja antaa tilaa sosiaalisille innovaatioille, jotka edelleen parantavat julkista taloutta. Huono hallinto ajaa meidät päinvastaiseen kierteeseen, sisäiseen kateuteen ja byrokraattiseen hitauteen.

Julkishallinto on veronmaksajan kannalta hankala tapaus. Sopimuksen yksityisen palveluntuottajan kanssa voi irtisanoa nopeastikin, mutta tehotonta tai toimimatonta byrokraatia ei. Sama pätee virkamiesten tilivelvollisuuteen. Vaikka havaitsemme byrokratiassa itsevaltaisuutta tai piittaamattomuutta, yksittäisen kansalaisen keinot vaatia muutosta ovat varsin heikot.

”Julkishallinnon ei tarvitse asettaa ihmisiä etusijalle, koska viime kädessä hallinnolla on valta määrätä elämän yksityiskohdista ja jopa laittaa ihmisiä vankilaan. Yritysten ehkä tarvitseekin, koska ne kilpailevat keskenään houkutelukseen asiakkaita, mutta hallitus ei kilpaile kenenkään kanssa”, kirjoittaa professori James Q. Wilson julkishallinnon klassikkoanalyysissään *Bureaucracy*.¹

Suomalainen byrokratia on korjattavissa, mutta se edellyttää, että tsaarinajan henki ei enää leiju julkishallinnon huoneissa. Meidän on kyettävä yhdistämään Otaniemen startup-henki Kruununhaan virastokulttuuriin. Meidän on luotava ”yrittäjähenkisiä virastoja”, jotka oppivat ja keksivät uutta.

Miten yhdistämme Otaniemen startup-hengen Kruununhaan virastokulttuuriin?

Puhumme kestävästä kehityksestä, kestävästä kulutuksesta ja kestävästä taloudesta. Tämä julkaisu antaa vihjeitä siitä, millainen voisi olla kestävä julkinen hallinto – byrokratia, joka olisi kestävä muutoinkin kuin merkityksessä ”ikuinen”.

Hyvinvointivaltio repeilee saumoistaan

Vuonna 1960 Tarja Nurmi julistettiin toistamiseen Miss Suomeksi, Suomi ja Neuvostoliitto sopivat Saimaan kanavan vuokraamisesta ja julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta oli 27,8 prosenttia.

Vuoden 2013 Suomi on monella tavalla eri maa kuin vuonna 1960, mutta se ei johdu julkisen sektorin alasajosta. Julkisten menojen osuus BKT:stä oli viime vuonna 57,7 prosenttia. Osuus on noussut vauhdikkaasti. Lihavien ja huolettomien aikojen vuonna 2006 se oli 46,8 prosenttia.

Hyvinvointivaltio repeilee saumoistaan. Tehostamisen tarve on tiedossa, mutta valtionhallinto ei elä kuten opettaa. Tietokirjailija Jouko Marttila havaitsi Talouden tulkki -blogissaan, että monessa ministeriössä hallintomenot laukkaavat, vaikka valtion pitäisi olla säästökuurilla.

”Budjettitalouden kokonaismenot ovat vuodesta 2008 kasvaneet 20 prosenttia, mutta muutamassa ministeriössä hallinto on paisunut paljon tätä nopeammin. Työ- ja elinkeinoministeriössä hallintomenot ovat kasvaneet 70 prosenttia 371 miljoonaan euroon. Sisäministeriö on onnistunut kasvattamaan

samassa ajassa hallintoaan 45 prosenttia 136 miljoonaan euroon ja puolustusministeriö 37 prosenttia 360 miljoonaan euroon. Valtioneuvoston menoihin luettujen poliittisen toiminnan avustamisen ja puolueiden tukemisen saamat määrärahat ovat liki kaksinkertaistuneet, eli se niistä säästöistä.”²

Professori Matti Virén kuvasi paikallistason virkamieskunnan turpoamista Porissa. Vuonna 1972 Porin kaupungilla oli 1 495 työntekijää, vuonna 2009 jo 6 705. Kun Noormarkku liitettiin Poriin vuonna 2010, Porin palkkalistoilla oli 7 402 työntekijää. Toisin sanoen, kun noin 6 000 asukkaan kunta liitettiin Poriin, byrokratia kasvoi noin seitsemällä sadalla.

Vuonna 1972 Porin vesilaitoksella oli 23 työntekijää, vuonna 2004 heitä oli 94. Samaan aikaan kaupungin väkimäärä kutistui noin kahdella tuhannella. Virén huomauttaa, että työntekijämäärän kasvu selittyy osaltaan kuntien lakisäästeisten velvoitteiden kasvulla, mutta se ei silti selitä kaikkea.

”Työntekijöiden tehtävät lokeroidaan yhä tarkemmin, mikä johtaa jäykkyyteen ja tehottomuuteen”, Virén sanoo.³

Esimerkkejä riittää. Mutta miksi virkamieskunta edelleen turpoo, vaikka julkisen talouden kriisistä on puhuttu väsymiseen asti? Miksi juuri mistään tehtävästä ei voida luopua ja hallinnon itseään koskevat leikkauslistat ovat uhmakkaan lyhyitä?

Tuhat syytä polttaa rahaa

Julkisen sektorin tuottavuuden mittaaminen on hankalaa, mutta yleiskuva on selkeä. Suomen julkisen sektorin tuottavuuden kasvu on tällä hetkellä olematonta tai jopa negatiivista. Jos tuottavuuden indeksiluku oli 100 vuonna 1988, vuonna 2001 luku oli 108. Vuonna 2013 se oli enää 98,8.⁴

Milton Friedman selitti aikanaan, miksi julkisen sektorin hankäyttö on niin tehotonta. Kun ihminen käyttää omia rahojaan tai muiden rahoja itseensä, hän yleensä osoittaa jon-

kinlaista pidättyväisyyttä. Mutta kun käytämme muiden rahoja muihin ihmisiin, taloudellinen kurinalaisuutemme alkaa nopeasti haihtua.

Taloudelliset kannusteet toimivat usein kuluttamisen puolesta. Poliitikolla on hyviä syitä kuluttaa enemmän julkisia varoja, ja samalla poliitikon suosio kasvaa. Budjetin jokaisella momentilla on kovaääniset puolustajansa, joiden henkilökohtainen hyvinvointi on kiinni tämän momentin summasta. Muille veronmaksajille menojen korotus on rasite, mutta monikaan yksittäinen korotus ei ole niin suuri että se nostataisi veronmaksajien kapinan.

”Jos käsillä on vain vasara, kaikki näkyvillä olevat esineet vaikuttavat nauloilta”, kirjoittaa amerikkalainen tutkija Bruce Katz. Jos ongelmana on siis ruuhkainen tie ja tiehallinnon tehtävä on rakentaa teitä, tiehallinto tarjoaa varmasti ratkaisuksi tien leventämistä ja rakennusmäärärahojen kasvattamista.⁵

Liikennevirtojen optimointi tai ihmisten autoilukäyttäytymisen muuttaminen saattaisi olla edullisempaa ja yhtä tehokasta, mutta ne eivät kiinnosta tienrakentajaa. Toisin sanoen jokainen valtionhallinnon siilo katsoo ongelmaa omasta näkökulmastaan, koska se hyötyy itse siitä. Isommat määrärahat tarkoittavat isompaa organisaatiota, isompi organisaatio tarkoittaa isompaa vaikutusvaltaa.

Byrokratian motto: Älä tee mitään ensimmäistä kertaa

Taloudellisen evoluution esiajattelijana, Harvardin yliopiston Clayton Christensen vertaa yritysmaailman kehitystä evoluutioon. Yksittäiset yritykset syntyvät ja kuolevat, ja taloudelliset ”mutantit” kasvattavat osuuttaan markkinoista.⁶

Julkisella sektorilla evoluutio on hidasta. Byrokratia pyrkii estämään mutanttien synnyn, koska mutantit ovat määritelmällisesti normien vastaisia. Julkinen sektori suhtautuu kilpailuun lähtökohtaisesti epäluuloisesti tai vihamielisesti, ja

siksi se on hidas ottamaan käyttöön tehokkuutta kasvattavia menetelmiä ja teknologioita. Byrokratian motto kuuluu: älä tee mitään ensimmäistä kertaa.

Valtio on itsekäs kuin kuka tahansa

”Vuonna 1914 asiansa hoitanut perusbritti saattoi elää elämänsä kohtaamatta valtiota juuri muualla kuin postimiehen ja poliisin hahmossa. Hän saattoi asua missä halusi ja miten halusi. Nykyisin valtio on kaikkialla läsnä oleva lastenhoitaja”, huomautti englantilainen historioitsija A.J.P. Taylor. ”Väljästi ottaen valtion tarkoitus oli auttaa niitä, jotka eivät pystyneet auttamaan itseään. Muuten se jätti aikuisen ihmisen rauhaan.”⁷

Julkisen valinnan teoria osoitti jo 1980-luvulla, että byrokratiolla on syy ja halu pitää huolta omista eduistaan. Valtio ei ole epäitsekäs ja hyväntahtoinen siksi, että loppujen lopuksi ”valtio olemme me”. Valtio ja julkinen sektori pitää huolta asemastaan ja eduistaan mm. sillä, että se haluaa määritellä mahdollisimman monet asiat viranomaistoiminnaksi, siis sulkea joiltain aloilta yksityisen kilpailun kokonaan ulos.

Tässä suhteessa merkillepantava tapaus on äskettäinen kiista yksityisen pysäköinninvalvonnan oikeudesta kirjoittaa pysäköintivirhemaksuja tai maksuja sopimusrikkomuksesta. Asian viimekätinen merkitys ei liity pysäköintiin vaan siihen, missä kulkevat viranomaistoiminnan luovuttamattomat rajat. Mitä enemmän tehtäviä julkinen sektori paaluttaa viranomaistoiminnaksi, sitä ahtaammaksi käy yksityisen mahdollisuus kilpailla ja tuottaa kilpailevia ratkaisumalleja.

Aina rajat eivät ole niin leveällä kuin kuvitellaan. Vaikkapa palokuntien ylläpito on monien mielestä varmasti jakamatonta viranomaistoimintaa. Kuitenkin esimerkiksi Tanskassa turva-alanyritys Falck on pitkään vastannut tuloksellisesti monien kuntien palokuntatoiminnasta.

Korvaamme vapaudet ohjeilla

Suomalaisten suhde virkakoneistoon on hyvin ristiriitainen. Uskomme valtion hyväntahtoisuuteen, mutta samalla koemme liian yksityiskohtaisen hallinnon ja normituksen rasittavana ja byrokratian raskaana.

EVA:n Arvo- ja asennetutkimus mittaa säännöllisesti suomalaisten käsityksiä yhteiskunnan tilasta ja virkakoneiston toiminnasta. Vuoden 2014 ”Neljäs Suomi” -tutkimuksessa etsittiin syytä suomalaisen yhteiskunnan hitaaseen uusiutumiskykyyn. Tutkimukseen vastanneet pitivät suurimpana syyllisenä byrokratiaa.

Samassa tutkimuksessa peräti 75 prosenttia suomalaisista yhtyi väitteeseen, jonka mukaan ”nyky-yhteiskunnassa virkakoneistosta on tullut ihmisten hallitsija eikä palvelija”. Eri mieltä oli vain 10 prosenttia vastaajista.

Ja kuitenkin samaan aikaan rakastamme poliisia, lakeja ja veroja tavalla, joka tekee meistä kansainvälisesti hyvin eriskummallisia. Suomi on edelleen maa, jossa häviää vaalit lupaamalla veronalennuksia. Suomalaiset luottavat poliisiin enemmän kuin itseensä, ja lakeja ja asetuksia tuotamme huimat 1 600 vuodessa.⁸

Olemme korvanneet vapaudet ohjeistamisella

Olemme korvanneet vapaudet ohjeistamisella, yhteistyön ylilegalistisella normivimmalla. Ehkä siksi usein vastaus julkishallinnon ongelmiin on loogisesti hämmentävä. Korjaamme huonosti toimivia normeja uusilla normeilla, uskomme parantavamme julkishallinnon heikkoa tuottavuutta palkkaamalla lisää virkamiehiä. Tämä on suomalaisen hyvinvointivaltion Catch-22, itsessään toivottoman ristiriitainen uskomus.

Nyt puhuu virkamiehen puolustus

Mutta voimmeko sanoa mitään virkamiehen puolustukseksi?

Kun arvioimme hallinnon onnistumista, arvioimme sitä useimmiten taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta – paljonko hallinto käyttää rahaa ja mitä se tällä panoksella saa. Mutta tämä on tietenkin vain osatotuus.

Kuten James Q. Wilson kirjoittaa, julkishallinnolla on useita tavoitteita. Sillä on tilivelvollisuus tekemisistään; sen on pidettävä huolta mielikuvasta, että se on lahjomaton ja tasapuolinen; sen on voitettava ihmisten luottamus ja tärkeiden intressiryhmien tuki.⁹

Julkisen hallinnon integriteetti ja oikeudenmukaisuus velvoittavat meitä kohtelemaan ihmisiä tasapuolisesti. Toisaalta ”hyvältä hallinnolta” edellytetään nykyään myös reagointia, sitä että se pystyisi ottamaan huomioon ihmisten elämäntilannetta ja olosuhteiden muutoksia. Ehdoton tai mekaaninen tasapuolisuus voi olla joissain oloissa ”suhteetonta” joustamattomuutta.

Suomi on toiminut pitkään jäykän romaanis-germaanisen sopimusoikeuden varassa; vakaasti ja jäyhän legalistisesti. Viime aikoina oikeuskäytäntö on hitaasti liukunut kasuistisempaan suuntaan, jossa katsotaan että olosuhteet voivat näkyä viranomaisten ratkaisussa. Viranomaisnormeille tilanne on pulmallinen, koska hyvän tahtoisuuden säätelyminen – siis olosuhteiden ja yksittäistapausten ”kohtuullisuuden” huomiointi normeilla – on käytännössä hyvin vaikeaa ellei mahdotonta. Pahimmassa tapauksessa tuloksena on tilkkutäkki, jossa puutteellisia normeja paikataan kiivaasti uusilla.

Wilsonin mukaan julkishallinnon ydinongelma on se, että sillä ei ole keinoja sanoa ”kyllä”. Juuri koskaan ei löydy yk-

**Julkishallinnon ydinongelma:
Sillä ei ole keinoja sanoa
nopeasti ”kyllä”**

sittäistä virkamiestä, joka voisi sanoa kohtuullisen nopeasti ”kyllä”, vaan hänen täytyy informoida, sovitella ja saavuttaa konsensus suhteellisen suuressa joukossa. Siihen häntä velvoittavat normit.¹⁰

Siitä syystä julkishallinnon nopeus on lähtökohtaisesti vaikeaa, se joutuu ajamaan käsijarru päällä. Mahdoton tilanne ei kuitenkaan ole.

Virkamiesten liikkumatilaa vievät myös erilaiset poliittiset intressiryhmät, yhden asian liikkeet, kansalaisaktivistit, tuomioistuimet, auktorisoitu media, amatööribloggaajat ja erilaiset asianosaiset. Ne kaikki voivat vaatia virkamiestä vastuuseen, jos tämä ei sano ”ei”. Toisin sanoen meillä on runsaasti valvovia silmiä, joiden vuoksi virkamies ottaa aina riskin sanoessaan ”kyllä”. Vasta kun vastuu on hajautettu prosessiin riittävän pitkälle, asia voi edetä.

Toteutumatta jääneiden päätösten hintaa ei laske kukaan. Prosessia valvotaan tarkasti, mutta tavoitteiden toteutumista laiskemmin, koska sanktiot myöhästymisestä tai puutteellisesta toteutuksesta ovat suhteellisesti pienemmät kuin prosessivirheestä. Tasapuolisuus- tai muotovirhe voi maksaa virkamiehelle hänen uransa, ylimääräisellä hitaudella ei ole samaa hintaa. Jokainen vastuullinen voi aina vedota siihen, että hidas tai huono toteutus johtui asioista, jotka olivat hänen päätösvaltansa ulkopuolella.

Kyse on usein johtajuuden puutteesta tai siitä, että johtajuudelle ei anneta tilaa. Yrittäjämiljoonääri ja New Yorkin ex-pormestari Michael Bloomberg kuvasi osuvasti yksityisen ja julkisen sektorin peruseroa:

”Ihmisiä motivoivat erilaiset asiat ja julkisella sektorilla median paine on paljon suurempi. Hyvälle henkilökunnalle ei voi maksaa hyviä palkkoja. (...) Bisneksessä kokeillaan ja tuetaan voittajaprojekteja. Raha menee terveille osille ja epäterveet kuihtuvat. Julkishallinnossa kaikki huomio me-

nee epäterveille osille, koska niiden puolustajat ovat yleensä kovaaäänisimpiä.”¹¹

Singapore: Tulos tai ulos

Pohjoismaissa tunnustetaan poliittisen järjestelmämme reumaattisuus ja virkamiesprosessien hitaus. Silti olemme sitä mieltä, että järjestelmämme on jokseenkin paras mahdollinen ja että meillä ei ole paljon opittavaa hallinnon banaanitavalloilta muualla Euroopassa tai Aasiassa.

Kaakkoisaasialaisen Singaporen terveydenhuolto on ensiluokkaista, eläkeongelma on ratkaistu ja elinkeinopolitiikassaan maa menestyy erinomaisesti. Samaan aikaan sen julkinen sektori on suhteellisesti kooltaan puolet pienempi kuin Suomessa. Singaporen virkamieskunta on huippukoulutettua ja osin myös huippupalkattua.

Singaporen koulut ovat maailmanluokkaa ja menestyvät hyvin PISA-vertailussa. Kyse ei ole vain sumeasilmäisestä pänttäämiskulttuurista: luovan ongelmanratkaisun tehtävissä singaporelaiset koululaiset jakoivat kärkisijan korealaisten kanssa vuonna 2014.¹²

Tämän tuloksen Singapore saa aikaiseksi kustannuksilla, jotka ovat selvästi pienemmät kuin Suomessa. Singapore käyttää opetukseen 3 prosenttia BKT:sta; Suomi 6,8 prosenttia.¹³ Sama pätee myös muihin PISA-menestyjiin. Suomi käyttää 6–15-vuotiaisiin oppilaisiin keskimäärin noin 70 000 dollaria, luetun ymmärtämistestissä Suomea paremmat pisteet saanut Korea noin 60 000 dollaria ja lähes Suomen tasolle ylittänyt Uusi-Seelanti reilut 50 000 dollaria.¹⁴

Singaporen virkamiesjärjestelmä on monella tavalla ainutlaatuinen. Virkamiehiksi houkutellessaan ikäluokkansa parhaita, heidän koulutukseensa käytetään suuria summia maailman huippuyliopistoissa, samoin palkkauksen bonusjärjes-

telmiin. Suurimmillaan virkamiesten vuosibonukset voivat olla kaksi miljoonaa dollaria (noin 1,2 miljoonaa euroa).

Vastaavasti ne, jotka eivät pyrinnöissään menesty, heitetään kylmästi ulos. Virkamiehillä on käytössään yksityisen sektorin ajanmukaisimmat johtamisvälineet, ja he myös käyttävät niitä. He vaihtavat myös luontevasti töitä yksityisen ja julkisen sektorin välillä.¹⁵

**Hyvinvointivaltio on
kuin ruotsinlaivan
buffet iltayhdeksältä**

Singaporen pitkäaikainen hallitsija Lee Kuan Yew vertasi länsimaista hyvinvointiyhteiskuntaa seisovaan pöytään. Vertaus on hyvä: olemme kuin ruotsinlaiva iltayhdeksältä – jokainen ottaa mitä haluaa, mättää lautaselle niin paljon kuin mahtuu ja jättää lopulta osan syömättä. Emme poistu pöydästä kylläisinä ja tyytyväisinä, vaan turpean ylisyöneinä. Toisin sanoen köyhien ja avuttomien auttaminen on turvonnut tarkoittamaan hyvin toimeentulevan keskiluokan etuuksien aina avointa buffet-pöytää.

Lee Kuan Yew'n luoma Singapore on erikoislaatuinen hybridi, jossa valtio on vahva ja läsnäoleva, mutta hallinto pieni. Singaporen malli pakottaa meidät kysymään: Mikä on valtion todellinen tarkoitus? Missä kulkevat sen rajat?

Singaporen tapauksessa vastaväitekin on ilmeinen. Sen demokratia ei ole meidän mittareillamme edes hyvää keskustoa. Singaporen hallintotapa on makuumme liian autoritääriin ja ylhäältä ohjattu. Se jakaa kuolemanrangaistuksia ja sakottaa raskaasti purukumista jalkakäytävällä. Se on taatus-ti itsevaltainen, elitistinen ja hyvinvointipolitiikassaan erittäin kitsas, mutta sen tuloksellisuutta on mahdoton kiistää.

Seitsemän muutoksen askelta

1.

Sanottuamme kaiken tämän, mitkä ovat ne konkreettiset keinot, joilla parannamme virkakoneiston tehokkuutta?

Ensinnäkin markkinoiden on annettava vaikuttaa. Markkinat ovat valtava varasto kyvykkyyttä ja osaamista. Siksi markkinoita ei saa pitää julkishallinnon vihollisena vaan rakenneosana. Silloin kun markkinat eivät pääse vaikuttamaan, aloite julkishallinnon muutokseen jää virkamiesjohdajille ja poliitikoille, jotka eivät luonnostaan tartu muutokseen niin pian kuin mahdollista vaan niin myöhään kuin mahdollista.

Ison-Britannian entinen pääministeri ja markkinahenkinen labour-poliitikko – tannerilainen, jos niin haluatte – Tony Blair puhui ”jälkibyrokrattisen valtion” puolesta. Sen piirteitä olisivat pieni keskusvalta ja suuri joukko julkisia ja yksityisiä palveluntuottajia:

”Moderni länsimainen valtio luotiin aikana, jota leimasivat massatuotanto, hierarkiat ja kontrolli, ja julkishallinto sane li ja tuotti kaiken. Nyky-yhteiskunnassa kyse on valinnasta, eikä valtion pidä olla ainoa vaihtoehto.”

Blairin mukaan ajatuksen pitäisi olla tärkeä nimenomaan keskusta-vasemmistolle: ”Meidän on avattava valtiota läpinäkyvyydelle ja kilpailulle, tai muussa tapauksessa ne, joilla on tarpeeksi rahaa, käyttävät rahojaan ja siirtyvät ulkopuolelle.”¹⁶ Toisin sanoen julkisen sektorin puolestapuhujat saisivat parasta tukea argumentilleen tehokkaasta hallinnosta, joka palkkaisi parhaat ja irtisanoisi laiskimmat.

Ehkä läheisin käytännön sovellus jälkibyrokrattisesta ajattelutavasta on Ruotsin terveydenhoitojärjestelmä, joka perustuu kansalaisten valinnanvapaudelle. Veronmaksaja voi

Julkisen puolustajat saisivat parasta tukea argumentilleen tehokkaasta hallinnosta

valita vapaasti julkisen tai yksityisen tuotannon väliltä sen mukaan missä hän kokee saavansa parasta tai toimivinta palvelua.

Valinnanvapauden tärkein ulottuvuus on se, että se antaa mittatikun julkisen sektorin toiminnalle. Ilman yksityisen sektorin kilpailua meidän on lähes mahdoton arvioida julkisen sektorin tehokkuutta. Tästä syystä Suomen sote-uudistus merkitsi isoa taka-askelta, kun se linjasi yksityisen sektorin julkisen aputuottajaksi.

2.

Espoon kaupunki otti tehostamiskysymykseen elegantin, uuden näkökulman. Normaalisti julkishallinto rakentaa ongelmaan vastauksen ja normittaa oman ratkaisunsa. Espoon nokkela ratkaisu on tuotteistaa *ongelmat*.

Espoo tuotteistaa ratkaisua vaativia uusia palvelukokonaisuuksia, on kysymys sitten metroaseman palveluista, päästöttömästä liityntäliikenteestä tai sosiaali- ja terveystoimen IT-sovelluksista. Toisin sanoen, kun kaupunki asettaa ongelmat markkinoille, se antaa ulkopuolisille toimijoille aidon mahdollisuuden osallistua. Näin se saa käyttöönsä moninkertaisen luovan potentiaalin ja löytää todennäköisesti kustannustehokkaita tai älykkäitä ratkaisuja. Sosiaalisessa mediassa samaa ilmiötä kutsutaan nimellä crowdsourcing, joukkoistaminen.

Ongelmien tuotteistaminen on verrattomasti fiksumpi ratkaisu kuin suomalaisen nykdemokratian suosituin osallistamisen malli, kunnan järjestämä latteä yleisötilaisuus, jossa viidestä kuulijasta kolme nuokkuu ja kaksi on tullut paikalle ajamaan omia asioitaan.

Kaikkea ei tarvitse tehdä itse; kaikkea ei pidä tehdä itse. Kuu-luisan esimerkin mukaan sata vuotta sitten Henry Fordin autotehdas piti välttämättömänä omistaa lamppaat, joiden villo-

ja työnnettiin penkkien pehmusteiksi. Nykykäsityksen mukaan lampaiden kasvatusta ei ole autotehtaan ydintoiminto ja sen voi hyvin antaa muiden tehtäväksi.

Markkinoilta löytyvää työvoimaa voi käyttää yllättävissäkin kohteissa. Kaavoittaja valittaa usein resurssien puutetta syynä kaavoituksen hitauteen. Rakennusliikkeillä on ammattitaitoista työvoimaa tekniseen kaavan laadintaan, eikä tämän resurssin ostaminen ole sinänsä pois kaavoittajan päätösvalasta tai itsenäisyydestä. Ulkopuolisen resurssin käyttö edellyttää tietysti ongelman tuotteistamista, siis sen tarkkaa määrittelyä ja rajaamista, juuri kuten Espoo on tehnyt.

3.

Presidentti Sauli Niinistön keskustelutilaisuudessa kesäkuussa 2014 Nokian hallituksen puheenjohtaja Risto Siilasmaa teki konkreettisen esityksen, jonka mukaan valtionhallintoon pitäisi perustaa erityinen *performance managerin* virka.

Performance managerin tehtävänä olisi seurata aktiivisesti eri hallinnonalojen edistymistä niille sovittujen tavoitteiden saavuttamisessa. Jos niin halutaan, performance managerille voidaan antaa valtuudet ja käytännön vaikutusvaltaa painostaa esimerkiksi ministeriöitä, joiden tulokset ovat huonoja.

Quis custodiet ipsos custodes, kysyivät roomalaiset: ”Kuka valvoo valvojia”. Yrityselämässä performance managerit ovat tuttu ilmiö. Miksi ne eivät voisi toimia julkishallinnosakin? Silläkin uhalla, että kontrolli on ratkaisu, joka tarjoaa toimimattoman byrokratian hoidoksi vielä hiukan lisää byrokratiaa.

Ajatuksen ydin on lisätä tehokkuutta niihin laajoihin muutosprosesseihin, jotka edellyttävät useiden hallinnonalojen yhteistyötä. Performance manager on käytännöllinen vastaus siihen ongelmaan, että tällä hetkellä julkishallinnossa tavoitteen saavuttaminen on teknisesti jonkun vastuulla

mutta kukaan ei ole lopulta tilivelvollinen siitä jos tavoite jää vajaaksi tai kokonaan saavuttamatta.

Performance managerin tehtäviin tulisi kuulua myös sen tarkkailu, että julkiset prosessit ovat aidosti läpinäkyviä prosessin osapuolille ja että kukaan ei hamstraa ja haudo tietoa. Kuten teknologiakirjailija Clay Shirky on huomauttanut, prosessin edetessä ei pidä rangaista epäonnistumisesta vaan läpinäkymättömyydestä ja tiedon pimittämisestä. Epäonnistumiset pitää pilkkoa pieniksi, ”sulaviksi” paloiksi, joista yksikään ei ole niin suuri että se kaataisi koko projektin tai tuottaisi tuloksena poliittisen katastrofin.¹⁷

Suotavaa olisi, jos performance manager pystyisi laskemaan hinnan myös tekemättömyydelle – sille, että hallinto jättää jonkin asian tekemättä tai viivyttää sitä kohtuuttomasti. Suomalaisen lainvalmistelun suuri puute on heikko käsitys siitä, mitä kustannuksia uusi normi lopulta tuottaa.

Performance managerin roolia täyttää jossain määrin Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka arvioi myös toiminnan tuloksellisuutta. Tuloksellisuustarkastukset voivat kohdistua mm. organisaatorakenteisiin, toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen.

4.

Toinen ratkaisu olisi parantaa virkakunnan ratkaisujen enustettavuutta. Nyt päätökset viipyvät epämääräisen ajan ja joissain tapauksissa sietämättömän kauan; kaavoitusprosessit ovat tästä räikein esimerkki.

Viranomaisen pitäisi antaa käsittelylupaus

Viranomaisen pitäisi antaa käsittelylupaus, takuu jostain kohtuullisesta aikajänteestä jonka aikana hallintoalamainen saa asiastaan päätöksen.

5.

Miten virkamies voisi paremmin sanoa ”kyllä”? Toisin sanoen, miten parannamme virkamiehen johtamismaandaattia, edes omiensa keskuudessa?

Budjettiraha on hyvin pitkälle sidottu etukäteen lailla tai normilla. Onko julkishallinnon virkamiesesimiehillä rahaa ja itsenäistä päätösvaltaa palkitsemiseen? Voivatko he palkita bonuksilla niitä, jotka osoittavat erityistä kekseliäisyyttä julkisten menojen säästämässä tai prosessien oikomisessa; niitä jotka ”vahtivat kynttilänpätkiä ja juustonkannikoita” kuten Ison-Britannian pääministeri William Gladstone aikanaan ilmoitti ylöpäänä tekevänsä. Ja onko julkishallinnossa ylipäänsä riittäviä keinoja mitata onnistumista?

Teollisessa tai kaupallisessa rakentamisessa liian monet päätökset kulkevat puoliautomaattisesti hallinto-oikeuksien kautta. Ironista kyllä, toisinaan virkamiehen kavalin vastustaja on toinen virkamies. Kun ELY-keskus jälleen valitsee kaavoittajan ratkaisusta tai tietosuojaa estää sosiaalihuollon asiakasta koskevan tiedon siirron viranomaiselta toiselle, olemme lähellä byrokratian ikiliikkujaa.

6.

Yhdysvalloissa avattiin syksyllä 2013 suurieleisesti ns. Obamacaren kansalaiskäyttöliittymä HealthCare.gov. Presidentti Barack Obama kehuu sitä verkkokauppa Amazonin veroiseksi käyttöliittymäksi. Tosiasiassa vain pieni osa käyttäjistä onnistui kirjautumaan palveluun, ja hekin törmäsivät koodausvirheisiin, jotka tekivät sivuston käytöstä hyvin vaikeaa tai mahdotonta.

Obamacarea pelastamaan kutsuttiin Jeffrey Zients, yrittäjä ja liikkeenjohdon konsultti. Zientsin menetelmät olivat lopulta hyvin yksinkertaisia. Hän loi selkeät vastuuketjut, vaati nopeaa ja rehellistä raportointia sekä priorisointia. Järjestelmän

kannalta epävarmimpia ominaisuuksia pudotettiin pois tai siirrettiin tuonnemmaksi. Siihen saakka virheitä oli korjattu siinä järjestyksessä kuin niitä ilmeni, nyt ne asetettiin tärkeysjärjestykseen. Zients yksinkertaisesti teki saman, minkä jokainen kriisialueen lääkäri tietää välttämättömäksi: potilaiden lajittelun.

Obamacare-fiaskoa analysoinut Clay Shirky painottaa ratkaisuna raportoinnin rehellisyyttä: ”Kun esimies kysyy ’Miten menee’, kysymykseen voi vastata kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on antaa avoin tilannekuva. Toinen tapa on sanoa: ’Kaikki tekevät sen mitä lupasivat.’” Julkishallinnolle tyyppillistä, Shirky päättelee, on antaa vastaus numero kaksi ja kuvitella, että se on numero yksi. Obamacaren tapauksessa oikeastaan kaikki hallinnon tasot pitivät yllä läpinäkyvyyden ja tiedonhamstrauksen kulttuuria.¹⁸

Olisiko tässä syytä siihen, miksi esimerkiksi Suomen e-reseptihanke viipyi vuosikausia samaan aikaan kun Viro ratkaisi asian lennossa? Miksi terveydenhuollon järjestelmien synkronointi on vaikeampaa kuin atomin halkaisu tai lento kuuhun?

7.

Tuoko menestys palkkion? Tai epäonnistuminen seuraamuksen? Aiheuttaako keskinkertaisuus yhtään mitään?

Virkamies saattaa valittaa, että häntä kohdellaan koneena, mutta samalla vastustaa ”epätasa-arvoistavana” pyrkimyksiä yksilöllistää työtä. Ruotsissa valinnanvapaus perustui ammattiyhdistyksen oivallukselle, että julkisen sektorin työntekijöillä pitää olla samat mahdollisuudet kuin yksityisellä. Heillä pitää olla yhtäläiset mahdollisuudet palkkatason korotuksiin ja parempaan johtamiseen kuin yksityisen sektorin työntekijöillä.

Jos pääsisimme eroon väärästä ja kahlitsevasta tasa-arvoajattelusta, voisimme ottaa mallia Singaporesta, jossa virkamiesten koulutukseen ja kompetenssiin kiinnitetään erityistä huomiota.

Suomi tarvitsee kompaktin mutta huippupätevän – tai elitistisen – virkamieskunnan, jonka kärki on koulutettu London School of Economicsissa, Pariisiin École d'Économieissa tai Bostonin MIT:ssä. Virkamieseliitin parhaille voidaan maksaa Singaporen tyyliin tuntuvia bonuksia, jotka perustuvat tietenkin tiukasti suorituksiin tai ideoihin, joilla tehostetaan hallintoa.

Yritykset pitävät monin keinoin huolta siitä, että niiden päätoimintakentissä on erilaisia ihmisiä ja erilaista osaamista. Virkamieskunnassa monimuotoisuus ei selvästikään ole samanlainen tavoite. Sukupuolten tasainen edustus on niitä harvoja monimuotoisuuskysymyksiä, joista kannetaan aktiivisesti huolta. (Paitsi tietysti sosiaali- ja terveystieteiden tasa-arvoyksikössä, jossa työskentelee puhelinluettelon mukaan 16 naista ja yksi mies).

Lopuksi: Mitä jos byrokratia tehostuukin?

Milton Friedman epäili sarkastisesti, kannattaako virkamiesten toiminnan tehostamisen perään ylipäänsä huudella, koska byrokratian perustehtävä on auttaa ihmisiä pääsemään eroon rahoistaan. Vapaasti Friedmania tulkiten: jos byrokratia on maksimaalisen tehokasta, se vie meiltä vapaudet ja sen päälle housutkin jalasta.

Byrokratian kanssa on elettävä, mutta ei lampaina laumassa

Byrokratiattomaan maailmaan uskoi tuskin Friedmankaan. Byrokratian kanssa on elettävä, mutta ei lampaina laumassa. Hallinnon on nähtävä alamaiset ensisijaisesti aikuisina, jotka pystyvät päättämään asioistaan.

Ja alamaisten on käyttäydyttävä kuin täysivaltaisten kansalaisten, jotka ottavat paremmin vastuuta elämästään.

Oikein toimiva virkakoneisto huolehtii mieluummin vapauksista kuin valvonnasta. Sen tehtävä on antaa mahdollisuus uusille ideoille ja talouden dynamiikalle, koska ne takaavat parhaiten sosiaalisen liikkuvuuden. Pysähtyneisyys suosii aina vahvoja ja niitä, jotka ovat ehtineet päästä etujen piiriin.

Oikealla tavalla virtaviivaistettu virkakoneisto antaa alamaisille tilaa. Se *vahvistaa kansalaisuutta*, jolloin päätöksenteko palautuu lähemmäs alamaisia ja ihmiset osallistuvat aktiivisemmin ratkaisujen tuottamiseen ja toteuttamiseen. Vahvistuva kansalaisuus ei tarkoita pysyvästi kasvavia oikeuksia yhteisin varoin tuotettuihin palveluihin. Se tarkoittaa mahdollisuutta tehdä *itse* järkeviä valintoja ja päästä osalliseksi järkevien valintojen tuottamista hyödyistä.

Viitteet

- 1 Wilson.
- 2 Marttila.
- 3 Virén, s. 85.
- 4 Tilastokeskus.
- 5 Katz, s. 7.
- 6 Denning.
- 7 Micklethwait, s. 9.
- 8 Ks. Haavisto, s. 29; TAT; Wiberg, ss. 41–42;
- 9 Wilson, ss. 317–318.
- 10 Wilson, s. 317
- 11 Micklethwait, s. 196.
- 12 OECD (2014).
- 13 Knoema; ks. myös The Economist (2011 B).
- 14 OECD (2012).
- 15 Micklethwait, s. 139.
- 16 The Economist (2011 A).
- 17 Shirky, s. 59.
- 18 Shirky, s. 59

Lähteet

- Denning, Steve (2012): Clayton Christensen And The Innovators' Smackdown. <http://www.forbes.com/sites/stevedenning/2012/04/05/clayton-christensen-and-the-innovators-smackdown/>
- The Economist, 17.3. 2011 (2011 A), The gods that have failed — so far. www.economist.com/node/18359942
- The Economist 17.9. 2011 (2011 B): The Great Schools Revolution. www.economist.com/node/21529014
- Haavisto, Ilkka (2014): Neljäs Suomi. Kansallinen arvo- ja asennetutkimus. EVA 2014.
- Katz, Bruce ja Jennifer Bradley (2013): The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics. Brookings Institution Press, 2013.
- Knoema Data Atlas. <http://knoema.com/atlas/Singapore/Public-spending-on-education>
- Marttila, Jouko (2013): Velka kasvaa ja hallinto paisuu. Talouden tulkki -blogi, 15.12. 2013. <http://taloudentulkki.com/2013/12/15/velka-kasvaa-ja-hallinto-paisuu/>
- Micklethwait, John ja Adrian Wooldridge (2014): The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State. Penguin 2014.
- OECD (2014): Singapore and Korea top OECD's first PISA problem-solving test; 1.4. 2014. <http://www.oecd.org/pisa/singapore-and-korea-top-first-oecd-pisa-problem-solving-test.htm>
- OECD (2012) : Does money buy strong performance in PISA? OECD PISA in Focus 02 / Feb 2012. www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus
- Shirky, Clay (2014): The Key to Successful Tech Management. Foreign Affairs, March/April 2014.
- TAT / Taloudellinen tiedotustoimisto (2013): Kansan arvot -tutkimus, kesäkuu 2013.
- Tilastokeskus: Kansantalouden tilinpito. <http://www.stat.fi/til/vtp/>
- Wiberg, Matti (2012): Lakituotannon taso: Silppua ylikuormitelta hinnalta. Teoksessa Matti Apunen, Kimmo Collander, Ilkka Haavisto, Antti Neimala, Mattias Svensson, Matti Wiberg: Holhouksen alaiset, EVA 2012.
- Wilson, James Q. (2000): Bureaucracy. Basic Books, 2000.
- Virén, Matti (2014): Byrokraatteja on liikaa, kuntia ei. Teoksessa Grönroos, Simo (toim.): Kunnat kuntoon. Suomen perusta, 2014.

Aluksi

Yhdysvaltojen 40. presidentin (1981–1989) Ronald Reaganin (1911–2004) mielestä englannin kielen yhdeksän vaarallisinta sanaa ovat: *I'm from the government and I'm here to help.*

Vitsi on vanha, eikä se oikein koskaan ole toiminut täällä. Meillä hallinnovalta ja ylipäänsä koko julkinen sektori on miltei tabu, eli kriittisen arvioinnin ulottumattomissa oleva loukkaamaton pyhyys. Se on hyväksyttävä sellaisenaan, keskusteluitta, pohdintoita, kyseenalaistamatta.

Julkinen sektori on niukkaakin niukemman yhteiskuntakeskustelun sokea piste. Tästä älyllisestä epärehellisyydestä koituu kallis lasku vähintäänkin julkiseen sektorin tehottomuuteen tuhlatuina voimavaroina. Nämä voimavarat voisivat hyödyttää kansakuntaa paremmin jossakin muussa käytössä.

Tässä pamfletissa tarkastellaan julkista sektoria oman etunsa vaalijana erotukseksi yleisen edun varjelemisesta. Jos ajatus tuntuu vieraalta, kannattaa muistaa, että paljon parjatut yhteiskuntatieteilijät ovat ehkä hyödyllisimmillään tuodessaan julkiseen keskusteluun uusia käsitteitä ja ajattelutapoja, luodessaan tolkkua käsitesotkuihin ja osoittaessaan kyseenalaistamattomien uskomusten heppoisuuden.

Jokaiselle ajattelevalle ihmiselle on selvää, että kansantaloutemme kantokyky ei vastaa hyvinvointikoneistomme laajuutta. Tulot eivät riitä menojen kattamiseen, elämme yli varojemme, liikkumavaraa eli menojen kattamiseen tarvittavia varoja ei ole.

Jo väestön vanheneminen johtaa siihen, ettei hyvinvointivaltio kykene ylläpitämään itseään nykytasolla. Yli 60-vuotiaiden osuus EU:n väestöstä liki kaksinkertaistuu useiden ennusteiden mukaan vuoteen 2050 mennessä.

Edessä on pikemminkin hyvinvointivaltion trimmaaminen kuin sen laajentaminen. Luultavasti ennen kaikkea työtätekevän väestönosan intressien mukaista on hyvinvointivaltion perinteisten etuisuuksien leikkaaminen.

On hyvin mahdollista, että elämme niin sanottua *valtiohuippua* aivan samoin kuin elämme öljyhuippua (oil peak). Öljyhuippu kuvaa Marion King Hubbertin teorian mukaisesti öljyntuotannon maksimia, jonka jälkeen tuotanto luonnollisista syistä tyrehtyy, kun öljyvarannot ehtyvät tai öljyn talteenotto vaikeutuu. Kyse ei ole siitä, että öljyvarat olisivat absoluuttisesti loppumassa, vaan siitä, että olemassa olevan öljyn käyttöönsaanti vaikeutuu ja muuttuu tehottomammaksi.

Ehkä tehokkaan valtiointervention aika on jo koettu. Voi olla, että tulevaisuudessa valtiointerventio on liian kallista sillä tavoiteltaviin hyötyihin nähden.

Valtiohuippu asettaa julkiselle sektorille kaksi päähaastetta. Meidän on keksittävä tehokkaita keinoja, joilla julkisten palveluiden tuotanto saadaan aikaiseksi nykyistä oleellisesti halvemmalla, eli meidän on saatava aikaiseksi enemmän vähemmällä.

Toiseksi meidän on asetettava realistiset odotukset julkisten palvelujen tasosta ja laajuudesta. Täytyykö aikuisten hammashoitoa kustantaa julkisista varoista? Ovatko kaikki yritystuet ja yritysneuvojat todella tarpeellisia?

Tarvitsemme pohdintaa julkisen sektorin luonteesta ja laajuudesta

Julkinen sektori on kuin maataloussektori ennen romahtamistaan 1980-luvulla. Tuolloin kaikkea tulkittiin maatalouden hyvien ja alkuperäisten ruuantuottajien ehdoilla, säästä palkkoihin.

Tarvitsemme syvällistä pohdintaa julkisen sektorin luonteesta ja laajuudesta sekä sille kuuluvista tehtävistä. Sellaista ei ole ollut näköpiirissä.

Julkinen sektori itse käpertyy siilipuolustukseen eikä antaudu itseään ja perusteitaan koskevaan periaatekeskusteluun. Se on omannut itselleen mahdottomuusjulistusmonopolin: kaikki esitetyt ehdotukset julkiseen sektoriin puuttumisesta julistetaan mahdottomiksi, erittelemättä.

Perustelut vaihtelevat. Ehdotukset sivuutetaan viittauksilla omiin arvoihin tai teknisiin voimavaroihin liittyviin hankaluuksiin, poliittisen tuen puuttumiseen tai ylipäänsä tarvittavien voimavarojen olemattomuuteen.

Kalkkeutuneet puolueetkaan eivät käy keskustelua julkisen sektorin luonteesta. Media on toimintatavoiltaan ja suppevine voimavaroineen aivan liian heikko ja älyllisesti laiska kyetäkseen tarvittavaan analyysiin ja rakentavien vaihtoehtojen luomiseen.

Liian vähän esiintyy poliittista luovuutta. Tarvitsemme kossolti lisää sitä henkeä, jonka pari ranskalaista ilmaisivat seuraavasti: ”*Nojatkaa vain perustuslakiin*”, sanoi presidentti Charles de Gaulle (1890–1970), ”*kyllä se antaa myöten*”. ”*Sana 'mahdoton' ei ole ranskaa*”, sanoi Napoleon Bonaparte (1808–1873). ”*Se ei kuulu sanakirjaani.*”

1 Julkisen sektorin peruskuva

”Julkisen palvelun on oltavakin tehotonta! Sen tarkoitus ei ole tuottaa voittoa vaan hyvinvointia.”

Vuoden tieteenekijä Virpi Hämeen-Anttila
Taloussanomien haastattelussa 24.12.2004

Tehokkuus on yksi aikamme väärinymmärretyistä käsitteistä. Tehokkuudesta voi väittää miltei mitä tahansa kenenkään ihmettelemättä.

Tätä kuvaa erinomaisesti yllä oleva Virpi Hämeen-Anttilan väite. Miten muka tehottomasti tuotettu hyvinvointi olisi parempi asia kuin tehokkaasti tuotettu? Tehokkaasti toimienhan saadaan aikaan enemmän hyvinvointia.

Onko Hämeen-Anttilan mielestä parempi, että voimavaroja julkisella sektorilla tuhlataan? Sehän tarkoittaisi sitä, että annetuilla voimavaroilla ei tehtäisikään niin paljon esimerkiksi vammaispalvelusuoritteita kuin voitaisiin – laadun ollessa vakioitu. Eikö julkisen sektorin kuulu olla tehokas juuri siksi, että sen tehtävänä on tuottaa hyvinvointia?

Käsitteenä tehokkuus kuvaa tuotantoprosessin tehokkuutta annetuilla tuotannontekijöillä. Jos yritys tuottaa enimmäismäärän hyödykkeitä sen käytössä olevilla koneilla ja työntekijöillä sekä käyttää parhaita mahdollisia tuotantotapoja, yrityksen toiminta on tehokasta.

Jos tuotanto ei ole tehokasta, se on tehotonta. Täydellisen kilpailun markkinoilla ei yleisesti ottaen esiinny pitkäaikaisista tehottomuutta. Tehottomat yritykset eivät tuota tarpeeksi voittoa pysyäkseen markkinoilla.

Muissa markkinamuodoissa, kuten monopolitilanteessa, tehottomuutta saattaa esiintyä pidemmälläkin aikavälillä. Kilpailun puute antaa mahdollisuuden pitäytyä tehottomassa tuotannossa.

Parhaimmillaan menestystekijä

Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot pärjäävät yleensä kansainvälisissä vertailuissa mainiosti, kun vertaillaan taloudellista hyvinvointia, väestön terveyttä, ihmisten onnellisuutta tai vaikka maan innovatiivisuuden astetta, kansainvälistä kilpailukykyä tai ympäristöstä huolehtimista.

Valtion menestys voi johtua julkisesta sektorista. Julkishallinnon laatu on nimittäin avainasemassa, kun etsitään valtioiden menestystekijöitä. Näin ovat päättelleet Göteborgin yliopiston The Quality of Government Institutun tutkijat tutkimuksissaan.

Pelkkä toimivan oikeusjärjestyksen olemassaolo ei riitä. Paljon laajemmat tekijät näyttävät vaikuttavan valtion menestykseen olennaisesti. Näitä tekijöitä ovat muiden muassa hallinnon puolueettomuus, yhdenvertainen kohtelu, objektiivisuus ja oikeudenmukaisuus niin julkishallinnossa kuin sen palvelutuotannossa.

Ratkaisevassa asemassa näyttää olevan se, että lahjontaa ja poliittisia virkanimityksiä ei sallita. Julkisen sektorin laadukkuus tuottaa korvaamatonta yhteiskunnallista luottamusta, jolla on lukuisia myönteisiä vaikutuksia kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan.

Hyvä hallinto on kunnolla toimiessaan maan suurimpia vetovoimatekijöitä, joka tukee kaikkea yhteiskunnallista toimintaa. Parhaimmillaan julkinen sektori auttaa muuta yhteiskuntaa kukoistamaan.

Tämä ei kuitenkaan ole itsestään taattua. Julkinen sektori ei välttämättä ja automaattisesti toimi optimaalisesti ja vain sille asetettuja tehtäviä täyttäen.

Julkinen sektori voi olla tehoton ja keskittyä sektoriin työllistyneiden henkilökohtaisten etujen valvomiseen eikä varsinaisen palvelutuotannon ylläpitämiseen. Julkisella sektorilla toimivien tavoitteet eivät välttämättä ole yhteneviä sektorin asiakkaiden, kansalaisten ja palvelujen rahoittajien etujen kanssa.

Suomi ei aina loista julkisen sektorin tehokkuusvertailuissa

Julkisen sektorin tehokkuus on sen voimavarojen tehokasta käyttöä. Resursseja ei tuhlaata, vaan ne hyödynnetään optimaalisesti ydintoimintaan keskittyen. Julkiselle sektorille kuulumattomat rönsyt on joko lopetettava tai yksityistettävä yksityiselle sektorille.

Suomi ei aina loista kansainvälisissä julkisen sektorin tehokkuutta mittaavissa vertailuissa. Esimerkiksi Euroopan Keskuspankin mittauksessa Suomi sijoittui 23 maan vertailussa alle puolivälin. Afonso, Schuknecht ja Tanz listasivat tutkimuksessaan Suomen tuotostehokkuudessa sijaluvulle 14, mutta panostehokkuudessa vasta sijalle 22. Suomi ei saa voimavaroistaan yhtä paljon irti kuin tehokkaammat maat, kuten Japani, Luxemburg tai Australia ja Sveitsi.

Pahimmillaan loinen

Saammeko ylipäättään julkiselta sektorilta sitä, mitä siltä edellytämme? Tätä kysytään aivan liian harvoin, ja vielä harvemmin kysymykseen vastataan.

Yleistäen voi huoletta todeta, että byrokraatit eivät aina tee onnistuneesti sitä, mitä kansalaiset odottavat tai mitä laeissa määrätään. Toisinaan lainsäädäntö on ylioptimistista ja toisinaan kansalaisten odotukset ovat epärealistisia. Toisinaan on

epäselvää, mitä oikein tavoitellaan, kun kilpailevia ja toisen-
sa poissulkevia päämääriä on samanaikaisesti lukuisia.

Julkiseen sektoriin työllistetyt ovat onnistuneet hankkimaan
itselleen ihanteellisuuden sädekehän. Moni ajattelee heidän
olevan jotenkin erilaisia kuin muut ihmiset.

Kyse on harhasta. Viimeistään 1960-luvun *julkisen valinnan
teorian* (public choice theory) tutkimustulokset osoittivat
byrokraattien olevan samanlaisia etu-
jensa maksimoijia kuin kaikki muut-
kin yhteiskunnalliset toimijat. Ei by-
rokraatteja niinkään innoita kansa-
laisten etujen maksimointi, vaan omi-
en etujensa mahdollisimman tehokas ja tuloksekas edistämi-
nen. Julkiseen sektoriin työllistetyt eivät ole erilaisia, vaan
samanlaisia.

**Byrokraatit eivät ole
erilaisia vaan samanlaisia
kuin kaikki muutkin**

Kyllä meilläkin byrokratia myy savua eli tekee tyhjiä lupauk-
sia. Byrokratia voi jättää edustuksellisen järjestelmän päättä-
miä asioita toimeenpanematta ja suunnata etuja mieluum-
min itselleen kuin kansalaisille.

Byrokratian oman edun edistäminen ei ole kustannusneut-
raalia, vaan yhteiskunnan voimavaroja tuhlailevaa. Mikä on
hyvää yksittäisen virkamiehen mikronäkökulmasta, voi olla
haitallista yhteiskunnan makronäkökulmasta.

Toisinaan byrokraattien toimet ja toimettomuudet ovat kan-
salaisten ja yritysten etujen kannalta kielteisiä. Ne voivat toki
silti palvella byrokraattien ammattikunnan omaa etua.

Nykyajalle on ominaista *administratium*'iksi nimetty tauti:
kaiken hallinnoinnin viheliäinen lisääntyminen. Tähän lä-
heisesti liittyvä kielteinen oheisilmiö on *bureaucratium*, kai-
ken virkavaltaistaminen. Tälle on ominaista negatiivinen
puoliintumisaika: mitä enemmän aikaa kuluu, sitä massiivi-
semmaksi virkavaltaistuminen käy. Virkavalta se vain kasvaa
ja hidastuu.

Menot kasvaneet, tehtävät lisääntyneet

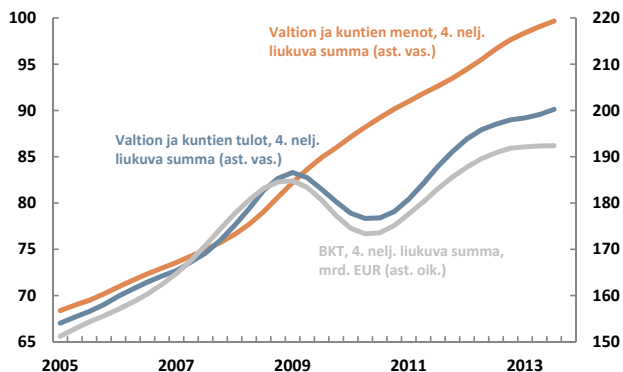
Julkisen sektorin menot olivat yli 109 miljardia euroa vuonna 2012. Jokaista suomalaista kohden laskettuna se tarkoittaa noin 20 100 euroa.

Julkiset menot ovat viime vuosina kasvaneet oleellisesti nopeammin kuin bruttokansantuote. Julkisten menojen suhde bruttokansantuoteeseen on noin 60 prosenttia, kun vielä 1970-luvulla suhdeluku oli noin 40 prosenttia.

Valtion ja kuntien tulot kulkevat käsi kädessä bruttokansantuotteen kanssa, sillä talouskasvu määrittää lähes täysin sen, kuinka paljon julkinen sektori kykenee keräämään verotuloja. Vuodesta 2008 julkisten tulojen ja menojen väliin on revähtänyt miljardiluokan alijäämä (ks. kuvio). Alijäämä selittyy sillä, että menot ovat kasvaneet entiseen tapaan, mutta finanssikriisi ja talouden taantuma ovat supistaneet tuloja tuntuvasti.

Lisäksi julkisen sektorin tehtävät ovat lisääntyneet. 1970-luvulta lähtien julkiset menot eivät ole nimellisesti tarkastellen yhtenäkkään vuotena supistuneet edellisestä vuodesta.

Julkisen sektorin tulot ja menot vuosina 2005–2013, mrd. euroa



Lähde: Sorjonen 2013.

Yli puolet julkisista menoista kuluu sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon. Seuraavaksi suurimmat tehtäväryhmät ovat yleinen julkishallinto ja koulutus.

Yleishallintoon, maanpuolustukseen ja yleiseen järjestykseen eli yöväkijavaltion ylläpitoon menee noin 10 miljardia euroa eli viitisen prosenttia bruttokansantuotteesta.

Julkisyhteisöjen työllisyyskin on vahvasti kasvanut 1970-luvulta. Julkisyhteisöt työllistävät noin neljänneksen työvoimasta. Kun koko kansantalouteen on työllistynyt noin 2,5 miljoonaa ihmistä, valtiolla työs-kentelee noin 141 000, paikallishallinnossa, kuten kunnissa, 462 000 ja sosiaaliturvarahastoissa 10 000 ihmistä.

Pahimmillaan byrokraatti rinnastuu lähinnä loiseen eli parasiittiin, siis eliöön, joka elää toisen eliön kudoksissa, iholla, turkissa tai läheisyydessä. Loinen saa isännästään yksipuolista hyötyä, sillä loisiminen ei yleensä hyödytä isäntää mitenkään.

Loisimisessa on tavallista, ettei loinen ole isännälleen kohtalokas, vaikka haittoja isännälle koituu. Aina haitat eivät ole ilmeisiä – toisinaan ne voivat ilmetä vasta ajan oloon.

2 Näin byrokratia valvoo etuaan: ministeriöt kapinassa

Kunnilla on ainakin 535 lakisääteistä tehtävää ja lähes tuhat oikeudellista velvoitetta. Jyrki Kataisen (kok.) hallitus päätti budjettiriihessään elokuussa 2013 vaatia kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimista miljardilla eurolla asiakirjassaan *Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi*.

Valtiovarainministeriö pyysi ministeriöiltä ehdotukset kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi. Ministeriöitä pyydettiin tarkastelemaan kuntien tehtäviä oman hallinnonalansa säädösvastuun mukaisesti.

Huomiota herättävästi neljä ministeriötä ei vastannut: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö – eivätkä ne vastanneet oikeusministeriötä lukuun ottamatta myöhemminkään.

Määräaikaan mennessä kahdeksan ministeriötä antoi ehdotuksensa: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ympäristöministeriö.

Ministeriöiden ehdotukset eivät tyydyttäneet hallitusta, sillä ne eivät vastanneet varsinaiseen kysymykseen. Ehdotuksissa ei esitetty merkittäviä tehtävien poistamisia, vaan niissä keskityttiin keskustelemaan asiasta hyvin abstraktilla tasolla ja väistelemään varsinaisen tehtävänannon toteuttamista.

Röyhkeästi ministeriöiden vastauksissa käytettiin tilaa perustelemaan, miksi hallituksen tarkastelukulma on väärä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällik-

kö Päivi Sillanaukee totesi *Helsingin Sanomissa* (23.10.2013) viehättävän rehellisesti: ”*On ihan hyödyllistä käydä läpi näitä tehtäviä, mutta ei tämä ole se tapa, jolla säästöjä saadaan.*”

No ei tietenkään saada, kun ministeriöt kieltäytyivät esittämästä säästöjä! Merkittävimmät ministeriöiden ehdotukset koskivat tehtävien siirtämistä valtiolle.

Hallitus ei hellittänyt, vaan päätti jatkaa ehdotusten kalastelua ministeriöiltä. Talouspoliittinen ministerivaliokunta pyysi ministeriöitä täydentämään esityksiään niin, että kuntataloudelle asetettu miljardin euron vähennystavoite saavutetaan.

Vähennystavoitteet jyvitettiin ministeriökohtaisiksi niin, että ne vastasivat ministeriöiden hallinnonalojen osuutta kuntien ja kuntayhtymien menoista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön olisi pitänyt löytää kokonaissäästöavoitteesta yli puolet, opetus- ja kulttuuriministeriön neljäsosa.

Silmiinpistävän ylimielisesti neljä ministeriötä ei taaskaan toimittanut lainkaan ehdotuksiaan: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö. Kahdeksan ministeriötä antoi lisäehdotuksensa: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja oikeusministeriö.

Ministeriöt jättivät vastaamatta varsinaiseen kysymykseen – jälleen! Ne eivät toisellakaan kerralla esittäneet kunnilta karrittavia tehtäviä.

Rikkinäinen komentoketju

Ministeriöiden vastaukset eivät yksinkertaisesti täyttäneet ministeriöille annettua selkeää tehtävää. Muistiot olivat ylimalkaisia ja suorastaan hyvää päivää – kirvesvartta -tyyp-

pisiä, toki steriiliin ja etäisesti suomen kieltä muistuttavaan hallinnolliseen virkakieleen paketoituina.

Näin alkaa esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön jatkoehdotus:

”Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti Valtiovarainministeriön ohjeiden (VM 13.8.2013; VM 6.9.2013) mukaisesti kuntien velvoitteiden ja tehtävien vähentämisen ministeriökohtaisen toimintaohjelman 30.9.2013. Valtiovarainministeriö on kirjeillään 18.10.2013 ja 21.10.2013 pyytänyt talouspoliittisen ministerivaliokunnan valtuuttamana ministeriöltä jatkotyönä esitystä kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi niin, että kuntataloudelle asetettu vähennystavoite vuoden 2017 tasolla saavutetaan koko julkisen talouden kestävyyttä tukevalla tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan osuudeksi ohjeen liitteessä ilmoitetaan tavoite 545 miljoonan euron vähennyksestä kuntatalouden toimintamenoista.

Ministeriökohtaisen toimintaohjelmansa saatteessa 30.9.2013 Sosiaali- ja terveysministeriö totesi mm. että yksittäisten säästösten poistaminen ei ole merkittävin väline julkisen hallinnon ja vastuun kestävän rahoituksen turvaamisessa, vaan työn joustava organisointi, ennaltaehkäisevien palveluiden vahvistaminen sekä kuntien rohkean palvelurakenteen uudistustyön jatkaminen ovat avainasemassa.”

Poliittinen ja hallinnollinen mielikuvitus oli ministeriöissä niin niukkaa, että tuhannen tehtävän joukosta ministeriöt eivät löytäneet sellaisia, joista voitaisiin luopua. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö viittasi vastauksessaan edelliseen esitykseensä koko koulutusjärjestelmän rahoitusvastuun siirtämisestä valtiolle.

Ehkä hallitus olisi saanut rakentavampia ehdotuksia, jos se olisi pyytänyt kutakin ministeriötä luettelemaan säästökohteita *toisista* ministeriöistä. Ministeriöillä on erityisasiantuntemusta muidenkin ministeriöiden asioista, mutta ei niiden etuja valvottavanaan, joten ehdotukset olisivat voineet olla hyvinkin perusteltuja.

Ministeriöiden irvokas passiivis-aggressiivinen strategia on puhutteleva esimerkki siitä, millaisen koskemattomuuden ministeriöiden virkaeliitti on itselleen omaksunut. Yleisvaikutelmaksi jää, että ministeriöt kerta kaikkiaan voivat jättää hallituksen vaatimukset toteuttamatta – seurauksitta.

Omituista on, että hallitus alistui näin ylimieliseen käytökseen. Kansanvallan komentoketju ei toiminut oikeaan suuntaan. Hallitus sopeutuu byrokratian oikuteluun, vaikka ministeriöiden pitäisi totella hallitusta.

Toisin toimi aikoinaan
Margaret Thatcher

Toisin toimi aikoinaan samantyyppisessä tilanteessa Britannian pääministeri Margaret Thatcher. Hän edellytti Britannian johtavilta byrokraateilta ehdotuksia julkiseen sektoriin työllistettyjen virkamiesten määrän radikaaliksi supistamiseksi. Brittieliitti kauhisteli, etteivät suuret supistukset mitenkään voisi tulla kyseeseen.

Pääministeri Thatcher ilmoitti kauhistelijoille viileästi, ettei johtavien virkamiesten tarvitsisi tulla seuraavana maanantaina töihin. Tämä merkittävästi lisäsi virkamiesjohdon luovuutta. Pyydetty ehdotukset saatiin aikaiseksi.

Hallinto maksimoi budjettiaan

Ministeriöiden kapina on hyvä esimerkki siitä, miten hallinto valvoo omia etujaan. Byrokraatit pyrkivät maksimoimaan virastonsa budjetin, koska se on heidän etujensa mukaista.

Teorian *budjettiaan maksimoivasta byrokratiasta* (budget maximizing bureaucracy) loi amerikkalainen taloustieteilijä William Niskanen (1933–2011) teoksessaan *Bureaucracy and Representative Government* (1971). Niskanen totesi, että byrokraatit ovat samanlaisia kuin kaikki muutkin toimijat: he maksimoivat omaa hyötyään.

Näkemyks oli nerokas ja vallankumouksellinen, oikea kopternikaaninen käänne julkishallinnon tutkimuksessa ja sitä koskevassa ymmärryksessä. Harvoin niin vähillä aineksilla saadaan tyydyttävästi selitettyä niin paljon kuin Niskasen teoriolla.

Iskulause budjettiaan maksimoivasta byrokraatista valloitti koko läntisen maailman 1970-luvun byrokratianvastaisessa ilmapöörissä. Pelkkä kyyninen viittaus hallintovirkamiehiin, jotka pyrkivät lisäämään valtaansa, ei olisi ajanut samaa asiaa.

Niskasen teorian jälkeen voi syystä ihmetellä, miten joskus saatettiin olla niin lapsellisia, että kuviteltiin byrokratian jotenkin olemuksellisesti poikkeavan muista toimijoista. Kaikki toimijat pyrkivät jossain määrin maksimoimaan omia etujaan, myös byrokraatit.

Taloustieteellisiä näkökulmia politiikkaan

William Niskasen pääteos *Bureaucracy and Representative Government* (1971) on julkisen valinnan teorian (public choice theory) tärkein julkishallintoa koskeva perusteos. Julkisen valinnan teoria soveltaa taloustieteellisiä näkökulmia politiikkaan.

Teoria rakentaa malleja, joissa rationaaliset toimijat pyrkivät edistämään omaa etuaan. Se on läheisesti yhteydessä sosiaaliseen valinnan teoriaan (social choice theory), mikä taas on matemaattinen lähestymistapa yksilöllisten intressien, hyvinvoinnin tai äänten aggregointiin eli yhteenkokoamiseen.

Julkisen valinnan teoria pyrkii vastaamaan seuraavaan kysymykseen: Miten toimijat toimivat erilaisissa institutionaalisissa asiayhteyksissä ottaen huomioon, että he pyrkivät maksimoimaan oman etunsa?

Alan moderneina klassikkoina pidetään Kenneth J. Arrow'n teosta *Social Choice and Individual Values* (1951), Anthony Downsin teosta *An Economic Theory of Democracy* (1957), Duncan Blackin teosta *The Theory of Committees and Elections* (1958) sekä Mancur Olsonin teosta *The Logic of Collective Action* (1965) ja varsinkin James M. Buchananin ja Gordon Tullockin yhdessä kirjoittamaa teosta *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962).

Julkisen valinnan teorian kantaisä James Buchanan sai taloustieteen Nobel-palkinnon vuonna 1986. Sosiaalisen valinnan teoretikko Amartya Sen sai Nobelin vuonna 1998.

Alan johtavan tieteellisen aikakauslehden nimi on *Public Choice*.

Suomessa on toiminut Suomen Akatemian rahoittamana tutkimuksen huippuyksikkönä Julkisen valinnan tutkimuskeskus vuodesta 2008 Turun yliopistossa.

3 Byrokratian etu johtaa julkisen sektorin paisumiseen

Byrokratian oman edun tavoittelu on johtanut julkisen sektorin olennaiseen laajentumiseen viime vuosikymmeninä. Julkinen sektori ei ole kasvanut pelkästään siksi, että sen palvelujen kysyntä on kasvanut.

William Niskasen teoria omaan hyötyään maksimoivasta byrokratiasta selittää suoraviivaisesti julkisen sektorin palvelujen tarjontaa ja julkisen sektorin taipumusta kasvaa. Julkinen sektori paisuu, koska byrokraatit tarjoavat alati palvelujaan – olipa niille kysyntää tai ei.

Virastojen budjettien kasvaminen ei vaadi mitään aitoa yhteiskunnallista kysyntää, sillä johtavilla byrokratiaeliiteillä on budjetin maksimoimiseen yllyttävät kannustimet. Virkaeliitti hyötyy suoraan budjettinsa kasvattamisesta.

Byrokraattien hyöty koostuu heidän palkoistaan, maineestaan ja vallastaan. Nämä tavoitteet ovat positiivisia monotonisia funktioita heidän virastojensa tulo- ja menoarvioista.

Rationaaliset byrokraatit pyrkivät siis maksimoimaan oman budjettinsa edistääkseen omaa asemaansa ja turvatakseen virastonsa säilymisen. Niskanen totesi virastojen olevan tässä historiallisesti arvioituina tuloksekkaita.

Epämääräinen yleinen etu

Monet analytytikot varsinkin julkisen sektorin ulkopuolella omaksuivat Niskasen teorian nopeasti 1970-luvulla. Sehän kuvasi tehokkaasti sen, minkä jokainen kyyninen tarkkailija saattoi omin silmin havaita, jos hän vain piti huolen siitä,

ettei häntä kyetty sumuttamaan millään ylevällä retoriikalla yleisestä edusta.

Lapsellinen käsitys julkisesta sektorista on, että julkinen sektori toimii yleisen edun edistäjänä, erotuksena yksityisen edun edistämisestä. Käsitys todellakin on lapsellinen, sillä useimmiten mitään yleistä etua ei ole olemassa.

On loogisesti mahdotonta maksimoida samanaikaisesti kaikkien etuja

Kokonaisuuden etua ei ole olemassa, sillä vain yksittäisillä toimijoilla on etuja. Yleisen edun nimissä markkinoidut edut palvelevat yleensä yhden tai useamman eturyhmän etua. Tällainen eturyhmä on myös byrokratia itse.

On loogisesti miltei mahdotonta maksimoida samanaikaisesti kaikkien etuja. Tätä pulmaa emme voi toivomalla poistaa.

Ajatellaan vaikka, että olisi olemassa jokin Suomen etu erotukseksi sen asukkaiden ja kansalaisten eduista. Kuinka monta tulevaa sukupolvea tulee ottaa huomioon? Ei ole olemassa sellaisia järjestelyjä, jotka samanaikaisesti maksimoisivat yhteiskunnan kaikkien nykyisten ja tulevien jäsenten edut.

Lainsäädännön ja muun sääntelyn todellinen markkina on byrokratia: juuri julkishallinto työllistää lainsäätäjät keskeytyksettömine syöttöineen. Ei ole mitenkään itsestään selvää, että näiden syöttöjen tarkoituksena on kansalaisten ja yritysten etujen maksimoiminen.

Yleinen etu on usein epämääräinen sumuverho, jonka taakse kapeita yksityisiä etuja varjelevat byrokraatit piiloutuvat – edistääkseen myös omia yksityisiä etujaan.

Kilpailijana toiset byrokraatit

Julkisen sektorin byrokratia ei ole mikään neutraali toimija, joka teknisesti panee toimeen poliittisten päättäjien päätök-

set. Byrokratia osallistuu politiikkaprosessien kaikkiin vaiheisiin aina ideoinnista, päätösvaihtoehtojen hahmottamisesta ja vaikutusten arvioinnista varsinaiseen lopulliseen ratkaisutoimintaan ja edeltävien vaiheiden arviointiin.

Byrokratia on vaivihkaa ominut tosiasiallisen politiikan agendan luomisen. Se päättää agendan sisällöstä ja ratkaisujen täytäntöönpanosta, mikä tekee byrokratiasta entistä väkevämmän.

Niskanen on sittemmin itse täsmentänyt teoriaansa: byrokraatit eivät niinkään pyri maksimoimaan virastonsa kokonaisbudjettia, vaan päätösvaltansa alaista osaa siitä.

Täsmennys on järkeenkäypä, onhan suurin osa viraston budjetista jonkinlaisella autopilotilla. Virastojen toimintarutiinit toistuvat vuodesta toiseen, joten varoja koskevat perusfaktat eivät muutu budjetista toiseen. Budjetissa ei tarvitse esimerkiksi joka vuosi erikseen perustella, miksi virastolaisille pitää maksaa palkkaa.

Tuloksena on julkisen sektorin laajeneminen

Byrokraatit pyrkivät budjettiensa maksimoimiseen pärjätäkseen suhteessa kilpailijoihinsa eli toisten virastojen byrokraatteihin. Kun byrokraatit onnistuvat tässä, tuloksena on julkisen sektorin laajeneminen.

Virasto on mikä tahansa ei-voittoon-tähtäävä organisaatio, jota jokin julkinen taho rahoittaa jollakin budjetilla. Byrokraatti-termillä taas viitataan joko yleisesti jonkin viraston täysiaikaisesti palkattuun henkilöstöön tai suppeammin viraston seniorivirkamiehiin, joilla on käytettävissään erilliset budjetit.

Poliitikot rahoittavat, äänestäjät etäällä

Byrokraatin maximandum eli byrokraatin maksimoitava suure on viraston budjetti. Tämän seurauksena viraston tuoksensa tarjonta paisuu tarpeellista suuremmaksi.

Viraston ympäristö määräytyy sen suhteesta sponsoriinsa eli rahoittajaansa. Käytännössä byrokratian rahoittajia ovat poliitit, jotka vastaavat valtion ja kuntien budjeteista.

Rahoittajan ja viraston suhde on bilateraalimonopoli. Virasto tarjoaa tietyn tuloksen vaihtokauppana saamalleen budjetille.

Viraston johdolla on määrävää monopolivaltaa suhteessa rahoittajaansa. Rahoittajalla ei ole kannusteita käyttää mahdollista valtaansa, koska rahoittajan edustajat eivät henkilökohtaisesti hyödy siitä, että saisivat ostettua virastolta sen palvelut viraston tarjoamaa halvemmalla.

Rahoittaja ei ole voittoa maksimoiva toimija. Kun poliitit ovat lähinnä kiinnostuneita uudelleenvallinnastaan, jää äänestäjille julkisesta sektorista koitua kokonaisnettohyöty hyvin etäiseksi.

Vaikka rahoittajalla siis olisi kannuste palveluntarjoajien valvontaan, siltä puuttuu valvonnassa tarvittava informaatio. Byrokraatit tietävät virastonsa tuotantoprosesseista oleellisesti enemmän kuin rahoittajat voivat tietää tuotanto-olosuhteista.

Tästä epäsymmetrisyydestä johtuen monopolitarjoaja voi hyötyä tilanteesta oleellisesti enemmän kuin rahoittajat voivat hyötyä monopolistajan roolistaan.

Monopolistinen julkinen terveydenhuoltomme toimii miltei prikulleen tämän mallin mukaisesti, palveluita tuottavien virastojen ehdoilla.

Kenelläkään ei ole tietoa tuotettujen terveystalvuiden hinnasta tai palvelutuotannon tehokkuudesta. Palveluita on tuotettu niin paljon kuin kuntien budjeteista on löytynyt rahaa.

Jos rahat ovat kuntien budjeteista hvenneet, ongelmat on sysätty asiakkaille. Sairastuneet on pantu jonoon odot-

**Julkinen terveydenhuolto
toimii virastojen ehdoilla**

tamaan kipeästi tarvitsemaansa hoitoa ja tulossa olevaa veronkorotusta.

Paljon puhuttu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistus ei muuta terveydenhuoltojärjestelmän perusongelmaa. Nykysuunnitelman mukaan sote-mallissakin samat kunnalliset monopolituottajat jatkaisivat palveluiden tuotantoa.

Kun uudistus astuu voimaan, perustettavat viisi sote-alueita keräisivät kunnilta palveluihin tarvittavat rahat asukasluvun mukaan. Kaikilla kunnilla on kannustin paisuttaa omaa palveluorganisaatiotaan mahdollisimman suureksi – näin ne

saisivat mahdollisimman suuren siivun kakusta.

Virastot käyvät kalliimmiksi kuin poliitikot tahtoisivat

Pohjimmiltaan byrokraattien kannusteet johtavat tilanteisiin,

jotka eivät ole yhteensopivia poliitikkojen intressien kanssa. Virastot käyvät kalliimmiksi kuin poliitikot tahtoisivat.

Pahimmillaan voidaan jopa kysyä, missä määrin julkisen sektorin virastot sisältävät elementtejä, joita kutsutaan *itseäännuoleviksi jäätelötötteröiksi* (engl. self-licking ice cream cone).

Tällainen on prosessi, osasto, instituutio tai muu, joka tuottaa vain vähän tai ei ollenkaan hyötyjä itsensä ulkopuolelle. Itseäännuoleva jäätelötötterö on olemassa ensisijaisesti oikeuttaakseen tai ikuistaakseen oman olemassa olonsa.

4 Virkamiesten etulyöntiasema: kuntaliitosten kummallisuudet

Kuntaliitoksissa tavoitellaan yleensä toiminnallisia säästöjä. Ajatellaan, että liittämällä pienempiä kuntia yhteen saadaan toimivampia kokonaisuuksia ja suurtuotannon etuja.

Suurtuotannon etuja ei voida saavuttaa pienten kuntien palvelutuotannossa. Suuremmassa yksikössä kiinteät kustannukset ovat suhteellisesti pienemmät kuin pienessä yksikössä. Suuri yksikkö voi tuottaa enemmän palveluja, vaikka pannonksia ei lisätä. Yksi opettaja voi opettaa 25:tä oppilasta siinä missä 15:tä. Yksi kunnanjohtaja riittää 20 000 kuntalaiselle siinä missä 10 000:llekin.

Vaikka parhaasta mahdollisesta kuntakoosta ei ole tutkimustietoa, kuntaliitosten logiikka perustuu ajatukselle siitä, että suurempi kunta kykenee tarjoamaan monipuolisemmat palvelut. Näin kuntaliitoksilla voidaan turvata kuntapalveluja, ja toimintojen yhdistäminen vielä parhaimmillaan tuottaa säästöjä. Myös kunnan henkilökunnan erikoistumismahdollisuudet ovat suuressa kunnassa paremmat kuin pienessä kunnassa.

Liitoksia perustellaan usein tavoitteella purkaa hallinnon päällekkäisyyksiä. Kuntafuusion jälkeen voidaan kuitenkin todeta, että hallinnollisia säästöjä ei ole saatu aikaan.

Tämä voi johtua muutamasta harvasta tekijästä: säästöjä ei saada, kun ketään ei irtisanota. Kuntaliitoksissa työntekijät saavat viiden vuoden irtisanomissuojan riippumatta siitä, jatkuvatko nykyiset työt vai eivät. Valtio haluaa kuntarakennelakiin kirjatulla irtisanomisten suoja-ajalla kannustaa kuntia liitoksiin.

Kuntafuusio vs. yritysfuusio

Verrataanpa kuntaliitosta yritysfuusioon. Kun Möttösen nakkitehdas ja Karvosen lihapiirakkatehdas fuusioituvat, on päivänselvää, että yhdistyneelle yritykselle tulee vain yksi toimitusjohtaja. Luultavasti sekin on selvää, että muutkaan hallinnolliset työt eivät fuusioituneessa yrityksessä kaksinkertaistu niin, että kaikki Möttösen ja Karvosen työntekijät pitäisivät työpaikkansa.

Miksi siis virkamiehet saavat liitoskunnissa pitää työpaikkansa viisi vuotta tai pitempäänkin? Kuntaliitosten viiden vuoden irtisanomissuoja vielä ketjuuntuu jopa vuosikymmeniksi, jos kuntaliitoksia jatketaan.

Kuntaliitosten irtisanomissuoja ketjuuntuu jopa vuosikymmeniksi

Esimerkiksi Kuopion kaupungin henkilöstöllä on irtisanomissuoja vuoteen 2022 asti. Suoja-aika alkoi Vehmersalmen kuntaliitoksesta vuonna 2006. Päälle tuli viisi vuotta lisää, kun Karttula liittyi Kuopioon vuonna 2011. Nilsä liittyi vuonna 2013 Kuopioon, joten laajimmillaan työntekijän suoja-aika ulottuu ensi vuosikymmenen puolelle.

Tuskin irtisanomissuoja silloinkaan vielä päättyy. Vuonna 2015 Kuopioon liittyy Maaninka, ja vuonna 2017 todennäköisesti Juankoski ja Tuusniemi, listasi Yle uutisessaan. Ja kaupungin työntekijöiden irtisanomissuoja jatkuu ja jatkuu.

Entäpä jos fuusioitunut kunta haluaa ulkoistaa vaikkapa siivoustoiminnot? Normaalityöntehtävissä kunnan palkkalistoilla olevat siivoojat siirtyisivät uuden työnantajan palvelukseen tai jäisivät vaille töitä. Mutta liitoskunnassa siivoojat ovat koskemattomia.

Kuntafuusioissa käy miltei säännönmukaisesti myös niin, että työntekijöiden maksimipalkasta tulee minimipalkka. Isompaan kuntaan fuusioituneen pienemmän kunnan työntekijöiden palkat kohoavat automaatin lailla isomman kun-

nan työntekijöiden palkkojen tasolle. Palkat harmonisoidaan ylöspäin.

Näin kuntien palkkalistoilla voi olla siis korkeapalkkaisia työntekijöitä vuosikausia ilman tosiasiallista työveloitetta tai asiallisia töitä. Kuntien täytyy olla hyvin varoissaan, kun tällaiseen leväperäisyyteen on varaa.

Irtisanomissuoja omalle työsuhteelle

Kuntaliitosten suhteen on aiheellista vielä kysyä, ostetaanko kunnan työntekijät irtisanomissuojalla liitosten kannalle. Todennäköisesti.

Innokkaimmin kuntaliitosta voi kunnanvaltuustossa nimitäin ajaa sellainen valtuutettu, joka haluaa irtisanomissuojan omalle työsuhteelleen. Siis valtuutettu, joka istuu kunnanvaltuustossa ja jolla on samalla päätoimi kunnan virkamiehenä.

Tämä selvisi, kun Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijat Janne Tukiainen ja Tuukka Saarimaa selvittivät vuosina 2008–2009 solmittujen kuntaliitosten syitä. Keskeinen kysymys oli, solmivatko kunnanvaltuutetut kuntaliitoksen kuntalaisten etu vai oma yksityinen etu mielessään.

Tutkimuksen mukaan kuntatyöntekijävoittoiset valtuustot kannattavat

kuntaliitoksia. Kuntaliitos solmitaan todennäköisemmin sellaisessa valtuustossa, jossa istuu paljon päätoimenaan oman kuntansa palveluksessa työskenteleviä valtuutettuja.

Valtuutetut voivat siis ajaa itsekäästi omaa irtisanomissuojaansa. Kunnan palveluksessa olevat valtuutetut saattavat innostua kuntaliitoksesta myös siksi, että he kokevat isomman liitoskunnan houkuttelevammaksi työpaikaksi, arvioivat Tukiainen ja Saarimaa.

**Kuntatyöntekijävoittoiset
valtuustot kannattavat
kuntaliitoksia**

Kuntaliitoksiin liittyvät kummallisuudet ovat julkea esimerkki siitä, miten julkinen sektori suorastaan tuhlaa voimavaroja. Eipä ihme, että Niskasen teoria omaa etuaan maksimoivasta byrokratiasta on empiirisissä testeissä pärjännyt vähintään yhtä hyvin kuin muut poliittisen taloustieteen vastaavan yleisyytason teoriat.

Byrokraatin informaatioetu ja strateginen etu

Yleisellä tasolla tarkasteltuna virkamieseliitillä on käytössä monia keinoja omien etujensa puolustamiseen ja budjettinsa paisuttamiseen. Yksi on vetoaminen *ajanhengen* (Zeitgeist, ideas of good currency) mukaisiin ajatuksiin.

Uusia määrärahoja voidaan perustella oikeudenmukaisuudella, modernisointitarpeilla, hintojen kohoamisella, kysynnällä, Euroopan integraatiolla, aluepolitiikalla tai vaikka sukupuolten välisellä tasa-arvolla.

Perusteluissa ei siis välttämättä ole kyse viraston asiakkaiden tarpeista tai edes viraston omista todellisista tarpeista, vaan yleisesti hyväksytyistä perusteluista. Perustelut otetaan hyllystä ja taivutetaan tilanteeseen sopiviksi.

Esitetyillä perusteluilla ja todellisilla tarpeilla voi olla hyvin vähän tekemistä keskenään. Tämä on mahdollista, koska byrokraateilla on tyypillisesti *informaatioetu* suhteessa kansalaisiin.

Vain byrokraatit tietävät, mitkä viraston todelliset minimi-tuotantokustannukset ovat. Vaikka byrokraateillakaan ei olisi kustannuksista tarkkaa tietoa, heillä on joka tapauksessa kustannuksista parempi käsitys kuin viraston rahoittavilla poliitikoilla ja tavallisilla kansalaisilla.

Byrokraateilla on myös suuri joukko keinoja, joilla he voivat liioitella palvelujensa kysyntää todellista suuremmaksi. Kansalaisilla tai poliitikoilla saati medialla ei yleensä ole virka-

miehistöstä riippumatonta keinoa selvittää todellisen kysynnän ja tarpeen määrää.

Virkamiesten asema pönkitty, koska virkamiehistä riippumatonta tiedonkeräystä ei ole. He voivat antaa todellisuudesta etujaan vastaavan kuvan ilman, että kukaan kykenee haastamaan faktoina esitettyjä näkemyksiä.

Byrokraateilla on myös *strateginen etu*, joka sekin pönkittää virkaeliitin omaa asemaa. Jos virastoa uhkaa budjetin supistuminen, byrokraatit voivat luoda strategian siitä, missä järjestyksessä toimitoja lopetetaan.

Ensimmäiseksi byrokraattien kannattaa lakkauttaa yleisön keskuudessa suosituin toiminto.

Ensimmäiseksi byrokraattien kannattaa lakkauttaa yleisön keskuudessa suosituin toiminto

Säästöjä voidaan hakea vaikka luistelukenttien hoitamatta jättämisestä, niin kuin on tehty viime vuosina ainakin Turussa, Salossa, Keravalla, Hämeenlinnassa, Lappeenrannassa ja Jyväskylässä.

Luistelukentistä saatavat säästöt tuskin ovat miljoonaluokkaa, mutta ne kirpaisevat kuntien asukkaita. Törkeimmillään jääkentillä on entiseen tapaan paikalla valvojat, joilla ei oikeastaan ole valvottavaa tai muutakaan tekemistä, koska luisella ei voi.

Strategisen edun avulla byrokraatia vahvistaa neuvotteluasemaansa suhteessa rahoittajaan eli poliitikkoihin. Eihän kukaan poliitikko halua joutua äänestäjien hampaisiin tarpeellisten toimintojen lakkauttamisesta.

Luistelukenttienkin puolesta syntyy herkästi asukasliikkeitä, mikä viimeistään saa poliitikot perumaan siunaamiaan säästöpäätöksiä. Esimerkiksi Riihimäellä kaupungin tekninen lautakunta päätti tammikuussa sittenkin jäädyttää myös pieniä puistokenttiä, kun 750 asukasta oli muutamassa päivässä allekirjoittanut aiheesta adressin, kertoi paikallinen *Aamuposti*-lehti.

Byrokraatti rakentaa ongelmia

Byrokraattien informaatio- ja strategiaetu johtavat siihen, että virkamiehet voivat liioitella niin tarvittavien virkamies-ten, määrärahojen kuin sääntelyinkin määrää. Eikä heitä välttämättä saada liioittelusta asialliseen vastuuseen.

Viraston sisälläkään ei aina ole realistista käsitystä tarvittavien voimavarojen suuruudesta. Tämä ei kuitenkaan ole oleellista, sillä virkamiehet voivat peittää tietämättömyytensä ja väittää laskelmiensa osoittavan suunnattomien lisäresurssien tarvetta todettujen tai luuloteltujen yhteiskunnallisten epäkohtien hoitamiseen.

Virkamiehellä on vahva intressi korostaa viranomaistoimien olennaisuutta

Nämä sosiaaliset ongelmat eivät välttämättä edes ole olemassa luontoaan. Ne voivat konstruoitua eli rakentua tai jopa sepittyä viranomaistoiminnan seurauksena.

Kun jotakin epäkohtaa hoitamaan asetetaan virkamies, hän nopeasti löytää lisää hoidettavaa – eli lisävoimavarojen tarvetta. Virkamiehellä on vahva intressi korostaa viranomais- toimien olennaisuutta ongelmien hoitamisessa.

Vähintäänkin virkamies määrittelee ammatillisen kokemuksensa perusteella ongelman monitahoiseksi. Ongelma saattaa jopa osoittautua vakavammaksi kuin on aiemmin ymmärrettykään. Sitten siirrytään toimiin, joilla ongelma voidaan ratkaista. Ehdottomasti tarvitaan viranomais- toimia. Ja tietenkin lisää voimavaroja viranomaisille.

Näin ongelma ja sen hoitamiseen asetetut voimavarat kasvavat kasvamistaan. Voimavarojen kasvattaminen on avainasia, vaikka oikeasti ongelman luonteesta ei oltaisi saatu kunnollista käsitystä. Välttämättä ei edes tiedetä, mitkä toimet todella olisivat tehokkaita ja hyödyllisiä pulmaa ratkaistaessa.

Toiveajattelu ja hyvää tarkoittavat politiikkaohjelmat seuraavat toisiaan. Juuri kukaan ei ehdota varojen tuhlaamisen lopettamista sellaisten ongelmien ratkaisemiseksi, joita yhteiskunnan toimin ei voida ratkaista. Ihmisten tarpeet ovat periaatteessa rajattomat, joten niiden tyydyttämiseen voidaan käyttää kaikki liikenevät voimavarat.

5 Lisärahoitus takertuu kunnan kassaan

Kunnat saavat rahansa neljästä lähteestä: veroista, valtion-avuksista, liikelaitostensa ja yhtiöidensä tulouttamista ylijäämistä ja keräämistään palvelumaksuista. Yleinen valtionapu käsitetään meillä varoiksi kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Yleinen valtionapu voi kuitenkin tosiasiallisesti jäädä ikään kuin kiinni kunnan organisaatioon, sen menojen katteeksi enemmän kuin olisi syytä olettaa. Tämä ilmenee pahimmillaan byrokratian kasvuna, mikä ei kuntalaisia hyödytä.

Valtionapurahoituksen turvin on kuntaan esimerkiksi voitu rakentaa monumentaalisen upea kunnanvirastopytinki, jossa ylipalkattu kunnanjohtaja johtaa ylisuurta hallintobyrokratiaa.

Vanha kantokykyluokitusjärjestelmä, jossa kunnat saivat korvamerkittyjä valtionosuuksia, johti kunnissa liian kattavaan ja kalliiseen palveluverkostoon. Perustettiin virkoja, joita ilmankin oltaisi voitu elää. Rakennettiin rakennuksia, joita ei välttämättä tarvittu.

Turha toivoa verohelpotuksia

Suomessa on useassa tutkimuksessa osoitettu *kärpäspaperivaikutus* (flypaper effect). Termillä kuvataan tilannetta, jossa rahat takertuvat julkisella sektorilla siihen organisaation kohtaan, johon ne saapuvat eli “money seems to stick where it hits”.

Kärpäspaperi kunnan kassassa ilmenee, kun valtion kunnalle maksama tuki takertuu kunnan budjettiin. Kunta käyttää

valtiontuen kokonaisuudessaan budjettinsa kasvattamiseen, eikä palauta tukea tai osaa siitä kuntalaisille keräämällä heiltä vähemmän veroja.

Pohjimmiltaanhan valtion tuen kuuluisi joko vähentää kunnan tarvetta kerätä veroja tai sitten lisätä kunnan palvelutarjontaa. Mutta kun tuet tarttuvat kunnan budjetin kärpäsperiin, verojen keräämistarve ei pienene.

Jo 1960-luvulla James Henderson ja Edward Gramlich suunnasivat uusille urille tutkimuksen paikallishallinnon tavasta kerätä veroja ja käyttää niitä. Aiemmin oli tutkittu lähinnä sitä, miten väestölliset ja taloudelliset tekijät vaikuttavat julkishallinnon budjetteihin.

Henderson ja Gramlich lähtivät liikkeelle tällaisesta asetelmasta: Kansalaiset vaativat palveluja vaaleissa valitsemiltaan poliitikoilta. Poliitikot vastaavat vaatimuksiin siinä määrin kuin julkisia voimavaroja on saatavilla. Voimavarat tulevat julkishallinnolle joko yksityisesti kansalaisilta tai julkiselta sektorilta fiskaalisina siirtoina, esimerkiksi valtiontukina.

Heidän analyysinsä paljasti, että byrokraatit suhtautuvat eri tavalla veroilla kerättyihin varoihin ja tukena saatuihin varoihin. Suoraan kansalaisilta kerätyt varat nostivat julkisen sektorin kulutusta huomattavasti vähemmän kuin julkiselta sektorilta saadut tuet.

Byrokraatit suhtautuvat eri tavalla verovaroihin ja tukiin

Yksityisiltä kerätty lisädollari lisäsi julkista kulutusta noin 0,02–0,05 dollaria. Julkiselta sektorilta tukena tullut lisädollari nosti paikallista julkista kulutusta jopa 0,30–1,00 dollaria.

Tuet stimuloivat menoja

Myös kotimaisten tutkimusten mukaan kärpäsperivaikutus näkyy siinä, kuinka valtionosuuksilla on selvästi verotet-

tavia tuloja suurempi vaikutus kuntien menoihin. Kunnan vastaanottamat tuet stimuloivat kunnallisia menoja jopa 22 kertaa enemmän kuin vastaavan suuruinen kansalaisten mediaanitulon kasvu.

Antti Moisio havaitsi tutkimuksessaan, että 100 markkaa valtionosuutta aiheutti opetus- ja kulttuuritoimessa noin 40 markkaa lisäkuluja, kun taas 100 markkaa lisää asukaskoh- taista verotettavaa tuloa aiheutti vain 2 markan menojen lisäyksen.

Aina kunnalle kertyneet varat eivät koidu kun- taisten hyödyksi

Moisio sai samansuuntaiset tulokset myös kokonaiskäyttömenojen kohdal-

la. Niissä valtionosuudella oli neljä kertaa suurempi vaikutus kuin verotettavalla tulolla. Sosiaali- ja terveystoimessa valtionosuuden vaikutus oli viisinkertainen verrattuna verotet- tavaan tuloon.

Virasto ei jaa toiselta virastolta saamiaan varoja yksityiseen kulutukseen esimerkiksi antamalla verotettavilleen vastaa- van suuruisen veronalennuksen, vaan lisää omaa kulutus- taan. Virasto käyttää saamansa varat omaan kulutukseen.

Aina kunnalle kertyneet varat eivät siis koidu suoraan kunta- laisten hyödyksi. Ne voivat jäädä hyödyttämään kunnan vir- kamiehiä, jotka lisäävät julkista kulutusta.

Kärpäspaperivaikutuksesta on kyse kun virastoon saapunut julkinen tuki nostaa kyseisen viraston omaa kulutusta enem- män kuin sen veronmaksajien vastaavansuuruinen tulon- lisäys lisäisi viraston keräämiä veroja. Tulonlisäyksen laadul- la, sillä onko kyse muualta saadusta tuesta vai verotettavien tulojen lisäyksestä, ei pitäisi olla väliä.

Kärpäspaperivaikutus on Mikko Mehtosen tutkimuksen mukaan huomattavasti suurempaa maaseutumaisissa kun- nissa kuin kaupunkikunnissa. Kaupunkikuntiin luettiin tut- kimuksessa esimerkiksi pääkaupunkiseutu ja sen kehyskun- nat. Maaseutumaisiin kuntiin kuuluivat esimerkiksi Kitee,

Paltamo, Reisjärvi, Teuva ja Siikajoki, joissa kaikissa on ver-
raten korkea kunnallisveroprosentti.

Voimavarat jakautuvat tehottomasti

Kärpäspaperivaikutuksen taloudellinen ongelma syntyy siitä, että se vääristää voimavarojen tehokasta jakautumista julkisen ja yksityisen tuotannon kesken. Mehtonen pitääkin neljää selitystä mahdollisena sille, miksi kärpäspaperi on maaseutukunnissa tarttuvampi kuin isommissa kaupunkikunnissa.

Yksinkertaisin selitys voi olla, että maaseutumaiset kunnat ovat köyhiä. Ne ehkä joutuvat ylläpitämään korkeaa veroprosenttia, ja silti niiden tulot jäävät niin pieniksi, että valtionosuudetkin kuluvat kokonaisuudessaan menoihin.

Toinen selitys liittyy poliittiseen kilpailuun. Pienessä kunnassa asukastiheys on pienempi, joten ehdokkaita on suhteellisesti vähemmän. Poliittisen kilpailun puute johtaa siihen, että kunnallispoliitikoilla ei välttämättä ole kannustinta tehostaa julkista toimintaa ja palauttaa valtionosuuksia verohelpotuksina.

Tämä sotii pohjimmiltaan valtionosuusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta vastaan. Köyhiä kuntiahan tuetaan, jotta niiden ei tarvitsisi ylläpitää korkeaa veroprosenttia.

Kolmas mahdollinen selitys on, että maaseutumaisissa kunnissa ei ole yksityisiä palveluntarjoajia, jotka voisivat kilpailulla julkisten palveluntarjoajien kanssa. Kuntalaiset eivät voi valita yksityisten ja julkisten palveluntarjoajien väliltä, joten byrokrania ei halua palauttaa valtionosuuksia verohelpotuksina ja suunnata niitä yksityiseen kulutukseen.

Neljäntenä mahdollisena selityksenä voidaan Mehtosen mukaan pitää johtamiskulttuurien eroja eri kunnissa. Kunnat

**Poliitikoilla ei välttämättä
ole kannustinta tehostaa
julkista toimintaa**

ovat pitkään pyrkineet saamaan valtiolta mahdollisimman paljon tukia, jotka käytetään budjetin kasvattamiseen.

Kunnat ovat muokanneet tukiin oikeuttavia olosuhdetekijöitä niin, että tukien määrä on maksimoitunut. Esimerkiksi oppilaita on saatettu luokitella erityisoppilaisiksi. Vuodesta toiseen saatavat valtionosuudet ovat juurtuneet kunnan budjettiin.

Koska kasvukeskusten ja kehittyvien kaupunkien toimintaympäristö on dynaamisempi, ei niissä ole sijaa vanhoille johtamisrutiineille. Maaseutumaisissa kunnissa ympäristön muutokset ovat vähäisempiä, eikä kulttuurinmuutos ole tapahtunut yhtä rajusti.

Hoitoperäiset ongelmat

Julkinen valta huudetaan apuun, kun esiin nousee yhteiskunnallisia ongelmia. Kaikki valtion ja kuntien intervention tulokset eivät kuitenkaan ole myönteisiä, olivatpa tarkoitukset miten yleviä tahansa.

Toisinaan asioihin puuttuminen tuottaa ei-toivottuja, kielteisiä seurauksia. Toisinaan asiat paranisivat ilman julkisen vallan väliintuloa ja ihmisten itse muuttaessa käytöstään.

Kanadalaisessa kaupungissa todettiin jätekuskien tekevän valtavasti ylitöitä, mikä tuli kaupungille kalliiksi. Kaupunginvaltuusto yritti ratkaista pulman maksamalla jokaiselle jätekuskille palkkaa kahdeksasta tunnista, tekipä hän työtunteja sitten enemmän tai vähemmän. Mitä tapahtui?

BBC:n uutisen mukaan valitukset jätekuljetuksista lisääntyivät valtavasti. Kuskit kiirehtivät reiteillään ja roskia jäi korjaamatta. Jätekuskien ylinopeussakot ja kuskien liikenneonnettomuudet lisääntyivät.

Ongelmaa ei ratkaistu. Ongelmafokus vain vaihtui ylityökuluista keräämättä jääneisiin roskiin, lisääntyneisiin ylinopeussakkoihin ja liikenneonnettomuuksiin.

6 Valtiosihteerit toivat puoluepolitiikan ydinhallintoon

Suomalainen edustuksellinen poliittinen järjestelmä on *avustajamaistunut*, kun poliittista eliittiä avustavan henkilöstön määrä on kasvanut. Prosessi alkoi teknisen avustajakunnan rekrytoimisena ja on johtanut uuden poliittisen rälsin syntyyn.

Kansanedustajat ovat saaneet avustajansa, ministerit poliittiset valtiosihteerinsä ja erityisavustajansa. Puolueisiin on viime vuosina palkattu avustavaa henkilöstä enemmän kuin koskaan.

Laskujeni mukaan avustajakunnan määrä on noin 2,5-kertaistunut siitä, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi vuonna 1995. Eduskunnassa ja valtioneuvoston kansliassa toimii yli tuhat ihmistä, joista suurin osa tavalla tai toisella hoitaa lukuun sisältyvien kansanedustajien ja ministereiden asioita sekä eduskunnan ja valtioneuvoston hallintoa. Kansanedustajien avustajia on eduskunnassa noin 180. Ministereillä on poliittisia avustajia eri nimikkeillä yhteensä yli 50.

Helsingin Sanomien (20.7.2013) mukaan edellisellä Jyrki Kataisen (kok.) hallituksella oli 149 avustajaa. Lukuun on laskettu ministereiden valtiosihteerit ja heidän sihteerinsä, erityisavustajat ja näiden sihteerit, ministerien sihteerit, eduskunta-avustajat, assistentit, virkamiessihteerit, johdon sihteerit, lehdistöavustajat, kabinetin assistentit, diplomaattiavustajat sekä osastosihteerit.

Poliittinen valtakirja puuttuu

Avustajamaistumiseen liittyy poliittisten vastuusuhteiden hämärtyminen. Tämä on asia, joka jossain määrin jo tiedostetaan, vaikkei sille ole juuri mitään tehtykään.

Virkamies ei voi ilman lisäinformaatiota tietää, onko poliittisen avustajan hänelle esittämä pyyntö peräisin poliittiselta päämieheltä vai ei. Tästä seuraa epäselvyyttä poliittisissa käskysuhteissa ja asioiden valmistelussa.

Avustajista on tullut eräänlaisia politiikan tehosekoittajia. Poliittinen valtiosihteeri voi tosiasiallisesti johtaa asiavalmistelua ministeriössä, vaikka se kuuluu virkavastuulla toimiville virkamiehille.

Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että asiantuntijoiksi kutsutaan tahoja, jotka ovat valmiiksi sopivaa mieltä. Vastuuta yritetään sitten uittaa näiden asiantuntijoiden harteille. Erityisavustajilla on rooli hallituksen päätösten valmistelussa oman puolueen eduksi.

Useilla ministerien avustajilla on etujärjestötausta. Tämä voi vääristää päätöksentekoa niin, että asioita valmistellaan lobbausjärjestöjen kanssa eikä virkamiesten kanssa.

Kun avustajat laativat ja työstävät politiikan esityslistaa, toiminta ei välttämättä perustu mihinkään nimenomaiseen vaaleissa saatuun poliittiseen valtakirjaan. Se saattaa olla peräisin siitä epämääräisestä politiikan alkulimasta, joka muodostuu puolueiden, poliitikkojen ja avustajien keskinäisistä neuvonpidoista.

Sellaisiakin ongelmia on tullut esiin, että avustaja yrittää ohittaa marssijärjestyksessä päämiehensä. Esimerkiksi kokenut kansanedustaja on saanut omia näkemyksiään kirjattua avustajansa laatimaan tekstiluonnokseen vasta kolmannella yrityksellä.

Avustajista on tullut oma poliittinen vaikuttajajoukkonsa

Avustajien piti olla vain teknisiä tukihenkilöitä, mutta heistä on tullut oma poliittinen vaikuttajajoukkonsa. Avustajakunta on järjestäytynyt vahvaksi edunvalvontaorganisaatioksi. Toisinaan avustajakunta onnistuu jopa hankkimaan itselleen parempia etuja kuin heidän päämiehillään on. Esimerkiksi kansanedustajien avustajilla on nykyään parempi hammas-huolto kuin kansanedustajilla.

Vallankäytön harmaa vyöhyke

Poliittisen valtiosihteerijärjestelmän luonti käy hyvin esimerkiksi siitä, miten sekavaan tilanteeseen päädytään, kun ydinhallintoon tuodaan puoluepoliittisia elementtejä. Tällä haavaa maassamme on 12 ministeriötä, 17 ministeriä ja 12 valtiosihteerä.

Matti Vanhasen (kesk.) hallitus muutti vuonna 2005 valtioneuvostolakia niin, että yhdeksän valtiosihteerin palkkaaminen tuli mahdolliseksi. Aiemmin vain pääministerillä oli valtiosihteerä.

Valtiosihteerä perusteltiin tarpeella parantaa ministeriöiden poliittista ohjausta, eli keinona tehostaa ministereiden poliittisen tahdon ilmenemistä ministeriöarjessa. Valtiosihteerä toimii ministerin apuna poliittisessa ohjauksessa ja asioiden valmistelussa.

Valtiosihteerit ovat vaihtuvia, sillä valtiosihteerin nimittää kulloinenkin ministeri oman toimikautensa ajaksi. He hylkivät ministerinsä työtaakkaa, toimivat tämän sijaisena ja ennen kaikkea pyrkivät vaikuttamaan ministeriön virkamiehiin siten, että nämä ottavat ministerin ja tämän puolueen linjaukset huomioon työssään.

Epäselvää on, mitä nämä valtiosihteerit oikein tekevät, mihin he aikaansa käyttävät ja millaisten arvojen edistämisestä he ensisijaisesti ovat kiinnostuneita. Toiminta tapahtuu ku-

lisseissa ja kabineteissa. Valtiosihteerit ovat kasvottomia poliitrukkeja, poliittisen rälssin crème de la crème, kermojen kerma.

Poliittinen valtiosihteerijärjestelmä tuottaa tukun ongelmia, joista olennaisimpia ovat: epädemokraattisuus, poliittisen vastuun toteutumismvaje, hallinnollisten vastuukysymysten hämärtyminen, kalleus sekä nimitystapa ja epäselvä työnjako.

Työnjako ministerin kanssa on kolossaalisen epäselvä

Poliittisen valtiosihteerin työnjako ministerin kanssa on kolossaalisen epäselvä ja vaihtelee suuresti eri ministeriöissä. Poliittiset valtiosihteerit ovat asteittain omaksuneet ministerin varsinaisen roolin ja heistä on oikeastaan tullut eräänlaisia varaministereitä.

Valtiosihteerit muodostavat harmaan vallankäytön vyöhykkeen, joka tosiasiallisesti ei ole kenenkään poliittisessa tai hallinnollisessa kontrollissa.

Valtiosihteerit toimivat virkavastuulla, kuten muutkin virkamiesasemassa olevat ihmiset. Poliittisten valtiosihteerien poliittinen vastuu on hyvin heikko. Valtiosihteerit ovat poliittisesti vastuussa vain omalle puolueelleen ja omalle ministerilleen, eivät äänestäjille.

Valtiosihteerin poliittinen vastuu tulee siis ministerin vastuun kautta, ja ministerillä on mahdollisuus heti erottaa valtiosihteeri, joka ei nauti luottamusta. On päivänselvää, että poliittiset valtiosihteerit toimillaan sekoittavat edustuksellista poliittista järjestelmää ja virkamieskoneistoa.

Vakava lojaliteettiongelma

Puolueet ajavat valtiosihteerijärjestelmällä omia etujaan. Ne istuttavat hallintoon omia luotettujaan ja toisaalta pystyvät palkitsemaan omia jäseniään hyväpalkkaisilla viroilla.

Valtiosihteerit ovat tosiasiallisesti puolueiden työkaluja. Olisi asiallisempaa, että puolueet myös maksaisivat heidän palkkansa.

Toinen suuri käytännön ongelma on, että valtiosihteereillä ei ole äänivaltaa EU-toimielimissä. Valtiosihteerit ovat kokouksissa läsnä lähinnä kuunteluoppilaina, joita kohteliaasti ehkä kuunnellaan. Mutta tiukoissa tilanteissa he eivät voi osallistua päätöksentekoon, varsinkaan äänestyksiin.

Poliittisten valtiosihteerien rekrytointi on täysin pimennossa. Julkisuudessa ei ole mitään tietoja siitä, mikä on se valintajoukko, joista ministerit poliittiset valtiosihteerinsä rekrytoivat. Saati siitä, millä perusteilla tämä valikointi tapahtuu.

Yleisesti ottaen poliittisissa avustajatehtävissä toimivilla näyttää olevan pääosin yhteneväinen työhistoria: heillä ei juuri ole työelämäkokemusta eikä ainakaan esimieskokemusta. Kun nämä puutteet yhdistetään vahvoihin poliittisiin näkemyksiin, saadaan aikaan tuhoisa yhdistelmä, joka tulehduttaa valmisteluilmapiiriä ja vaikeuttaa asioiden järkevää hoitamista.

Valtiosihteerit ovat poliittisesta roolistaan huolimatta virkamiehiä, joita eduskunta ei voi päätöksellään erottaa. Tosiasiallisesti poliittisin perustein valituilla virkamiehillä on vakava lojaliteettiongelma: Ollako lojaali kansakunnalle, yksittäiselle ministerille vai poliittiselle aatesuuntaukselle? Useimmat luultavasti ratkaisevat ongelman olemalla lojaaleja ministerilleen.

Olisi demokraattisempaa korvata valtiosihteerit varaministereillä. Esimerkiksi Portugalissa ja Ranskassa varaministerit valitaan kansanedustajista. Varaministeri on vastuuvollinen eduskunnalle, mikä lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Olisi demokraattisempaa korvata valtiosihteerit varaministereillä

7 Rälssi palkitsee itsensä: poliittiset virkapaketit

Poliittiset virkanimitykset nousivat otsikoihin marraskuussa, kun Kuntien eläkevakuutuksen Kevan toimitusjohtaja Merja Ailus joutui jättämään paikkansa. Keskustan mandaatilla tehtävään nimitetty Ailus ajautui työsuhde-eduistaan media-myrskyyn, joka laajeni koskemaan myös hänen menettelytapojaan johtajana.

Kohu johti siihen, että poliitikot riensivät rinta rinnan moittimaan poliittisia virkanimityksiä.

Keskustelun avasi Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä. ”Sulle-mulle-nimityskulttuuri on menneestä maailmasta. En aio omalta osaltani sitä jatkaa”, Sipilä sanoi *Helsingin Sanomissa*.

Muut puolueet uivat nopeasti Sipilän vanaveteen. Kokoomuksen varapuheenjohtaja Janne Sankelo korosti *Aamulehdessä*, että pätevyyden pitäisi nimityksissä ratkaista. SDP:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja Jouni Backman sanoi, että virkapaketteja ei pidä tehdä.

Perussuomalaisten puheenjohtaja Timo Soini julisti haluavansa lopettaa poliittiset virkanimitykset. Kristillisdemokraatit ilmoittivat, että poliittisille virkanimityksille on pantava stoppi paitsi valtakunnan tasolla, myös kunnallistasolla. Vihreiden puheenjohtaja Ville Niinistö arvioi, että poliittisesti läänitettyjä virkoja on jo liikaa.

Toukokuussa Ailuksen seuraajaksi valittiin keskustan jäsenkirjaa kantava Jukka Männistö. Sekä valittu että valitsijat painottivat haastatteluissa, että jäsenkirjalla ei ollut mitään tekemistä valinnan kanssa.

Poliittisten virkapakettien järjestelmä on juurtunut niin syvään, että puolueet siitä tuskin luopuvat. Vaikka poliittisten

virkanimitysten kulta-aika jäi 1970-luvulle, nimitysrumba pyörii yhä. Laskelmieni mukaan pelkästään nykyhallituksen muutaman edeltäjän aikana tehtiin viitisenkymmentä poliittiseksi tulkittavissa olevaa virkanimitystä.

Keskustajohtoisten Matti Vanhasen ja Mari Kiviniemen hallitusten (2007–2011) kaudella nimitettiin kahdeksan keskustataustaista pääjohtajaa, kansliapäällikköä, ylijohdajaa, osastopäällikköä, yksikön päällikköä tai muuta johtajaa ministeriöihin, poliisihallintoon tai muihin valtionhallinnollisiin lonkeroihin, kuten Kansaneläkelaitokseen tai Veikkaukseen. Jokunen kokoomuslainen, demari, vihreä ja rkp:läinenkin sai mojavon viran, sillä kaikkiaan poliittisia virkanimityksiä tehtiin noina vuosina 23.

Poliittiset virkanimitykset ovat maan tapa

Kesäkuussa työnsä päättäneen Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen aikana poliittisia virkanimityksiä tehtiin ainakin 26. Paikkoja kahmivat etenkin demarit, joita nimitettiin erilaisiksi kanslia- ja osastopäälliköiksi ja muiksi johtajiksi kahdeksan. Paikkoja riitti myös pääministeripuolue kokoomukselle sekä hallituskumppaneille vasemmistoliitolle ja RKP:lle.

Poliittiset virkanimitykset ovat maan tapa. Puolueen kannalta niissä voi olla kyse oman puolueen kannattajan palkitsemisesta tai vähintäänkin siitä, että taustajoukot hyötyvät jollain tavalla palkintovirasta.

Virkauttaminen murentaa moraalaa

Palkkiovirat liittyvät poliittisen rälssin omien etujen ajamiseen aivan samaan tapaan kuin valtiosihteerit ja lukemattomat politiikassa pyörivät avustajat. Englanniksi *poliittisen rälssin virkauttamisesta* käytetään termiä spoils. Se kuvaa tilannetta, jossa vaalien voittaja saa täyttää joukon tehtäviä tai virkoja, joihin nimitetään sopiviksi eli poliittisesti lojaaleiksi tiedettyjä henkilöitä, omia kannattajia tai puolueen aktiiveja.

Virkauttaminen on vaalien voittamisesta koituva ylimääräinen bonus, joka tekee vaalityön opportunisteille kannattavaksi investoinniksi. Puolueet saavat kampanja-apua, ja kampanjointiin osallistuneet palkkiovirat. Tämä poliittinen läänitystoiminta muistuttaa, eikä vain etäisesti, entisajan sotien yhteydessä tunnettua valloitetujen maiden ryöstöä sotasaaliina.

Edustuksellisessa poliittisessa järjestelmässä virkoja jaetaan usein käyttämällä näkyvää tai piiloista *proporz-järjestelmää* (saks. Proporz, lat. proportio, suhde). Sen ydin on suhteellisuusperiaate, jonka mukaan julkisessa hallinnossakin virkamiesten puolueosuuksien pitäisi heijastaa puolueiden voimasuhteita. Ilmiö on tuttu erityisesti Itävallasta, jossa

Asiallisesti ottaen poliittiset virkanimitykset ovat korruptiota

suhteellisuusperiaatetta noudatettiin vuosina 1960–1990 yksityiskohtaisesti, jopa koulujen siivoojien nimityksissä.

Huomattava osa julkisen sektorin virkanimityksistä perustuu *patronaattiin* (lat. patronatus). Historiallisesti patronaatti on merkinnyt aatelisen tai muun yksityisen toimijan oikeutta valita papinviran haltija seurakuntaan (lat. jus patronatus).

Suomalaisia patronaatteja ovat Kansaneläkelaitos, Kuntien eläkevakuutus, Raha-automaattiyhdistys, Veikkaus ja muut julkishallinnon suojatyöpaikat, joihin poliittisessa eliitissä tai sen avustajatehtävissä olleet siirtyvät. Esimerkiksi Kuntaliitossa on kolminkertainen johto, joka edustaa eri puolueita.

Patronaatista on haittaa kahdella tavalla. Se kaventaa mahdollisuutta valvoa virkoihin nimettävien kelpoisuutta. Toisaalta se myös houkuttelee virkapaikkoja kärkkyviä moraalisesti epäilyttävään patronusten mielistelyyn.

Asiallisesti ottaen poliittiset virkanimitykset ovat korruptiota. Ne heikentävät virkamiesmoraalia ja murentavat julkisen toiminnan moraalista tasoa.

Pätevät hakijat kaikkoavat

Ylimmillä tuomioistuimilla ja lainvalvojilla olisi mahdollisuus kieltää virkojen täyttö poliittisin perustein. Korkein hallinto-oikeus ja oikeuskansleri ovat kuitenkin perustuslain epämääräisyyden vuoksi hyväksyneet poliittiset virkanimitykset.

Perustuslain 6. eli yhdenvertaisuuspykälän mukaan ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Perustuslain 125. pykälän eli virkojen kelpoisuusvaatimuksia ja nimitysperusteita koskevan säännöksen mukaan ”Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.”

Muotoilut ovat niin yleisiä, että ne mahdollistavat miltei millaisen poliittisen manipuloinnin hyvänsä. Yhdenvertaisuus-säännöksen porsaanreikä ”ilman hyväksyttävää syytä” on niin epämääräinen, ettei se käytännössä estä puhtaasti poliittisia virkanimityksiä.

Nimitysperusteluja voidaan väljien säädösten puitteissa vaikka keksiä tarpeen mukaan ilman, että paljastuisi, millä perusteilla rekrytointi tosiasiallisesti on tehty. Ei ole ylivoimaisen vaikeaa naamioida tosiasiallisesti poliittinen virkanimitys tavanomaiseksi asiallisiin ansioihin perustuvaksi rekrytoinniksi.

Missä määrin poliittisten virkanimitysten järjestelmä takaa sen, että paras hakija tulee valituksi? Kun yleisesti on tiedossa, että julkisen sektorin tehtäviin nimitetään ihmisiä tosiasiallisesti poliittisin perustein, hakijoiden laatu heikkenee.

Harva pätevä haluaa tulla itseään epäpätevämmän syrjäyttämäksi. Tämä vaikuttaa siihen, että pätevät eivät edes asetu käytettäviksi. Lopputulos on tuhoisa, vaikka juuri kukaan ei juuri tätä tulosta tavoitellutkaan.

8 Kun lobbaaja kaappaa viraston

Missä määrin maa- ja metsätalousministeriön seniorivirkamiehet ymmärtävät Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton MTK:n eli maanviljelijöiden, metsänomistajien ja maa-seutuyrittäjien pyrintöjä? Tai missä määrin työ- ja elinkeinoministeriön seniorivirkamiehet kallistavat korvansa Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n päämäärille?

Luultavasti erittäin hyvin.

Intressiryhmät kilpailevat vaikutusvallasta ja pyrkivät vaikuttamaan hallintoon lobbaamalla, pr-kampanjoilla ja lahjomalla saadakseen palkinnon itselleen. Eri etutahot eivät kykene valvomaan etujaan yhtä hyvin. Toiset ovat tehokkaampia, aikaansaavempia ja voimakkaampia.

Omituista on, ettei kattavia selvityksiä lobbaamisen laajuudesta saati vaikuttavuudesta ole juuri tehty. Paradoksaalisesti on luultavasti niin, että Suomessa on kehnot lobbausmarkkinat, sillä yhteiskunta on avoin ja päätöksentekijät kaikkien osapuolten vaivatta saavutettavissa.

Intressiryhmiä kuullaan näkyvästi lakiehdotusten valmistelussa, kun etutahoilla on nimitetyt edustajat valmistelemissa työryhmissä. Etujärjestöjä kuullaan erikseen myös ehdotusten kommenttikierroksilla ja varta vasten kutsuttuina eduskunnan valiokunnissa.

Lobbaus on etujärjestöille tarpeellista, sillä ilman erityistä vaivannäköä niiden edut eivät ehkä tule valvotuiksi. Päittäjille lobbaus voi olla erittäin hyödyllistä tietojen saantia monimutkaisista asioista.

Ongelma edustukselliselle järjestelmälle

Lobbaus voi olla myös salaista. Se voi myös olla päättäjien käsityskykyä kaventavaa ja yksisilmäisyyttä edistävää kapeaa osaoptimointia.

Määritelmällisesti lobbaus on epävirallisen yhteyden pitämistä päättäjiin tai poliitikkoihin suhdetoimintatarkoituksessa, käytäväpolitiikkaa, tiedonvaihtoa omaksi eduksi. Lobbyajat ovat ennakkovalmistelijoita, tietovaikuttajia, ulkovaikuttajia, vierivaikuttajia, taustoittajia ja vänkääjiä.

Englannin kielen lobby tarkoittaa käytävää, odotustilaa, erityisesti parlamenttitalon aulaa. Lobbyistit ovat henkilöitä, joka odottelevat käytävässä edustajia vaikuttaakseen näiden päätöksiin. Suomessa eri etutahot tapaavat kansanedustajia eduskunnan istuntosalin vieressä sijaitsevassa kahvilassa sekä kaikissa muissa paikoissa, missä kansanedustajat käyvät.

Lobbaaminen on sitä kiivaampaa, mitä enemmän on etuja jaettavana

Lobbaaminen on edunkärkyntää jollekin taholle. Sen tarkoituksena on vaikuttaa päätöksen sisältöön tuomalla lobbaajan kanta päätöksentekijän tietoon. Lobbaaminen voi kääntyä tarkoitustaan vastaan, kun esimerkiksi edunvalvojan käsityksiä tuputetaan kohteille vastenmielisillä tavoilla.

Lobbaus on edustukselliselle poliittiselle järjestelmälle ongelma, jos

- 1) lobbaaja antaa todellisille päättäjille väärän kuvan käsillä olevasta ongelmasta tai
- 2) lobbaaja estää muiden tahojen näkemysten esittämisen ja jos
- 3) lobbaaja ei julkista omia näkemyksiään.

Lobbaaminen on sitä kiivaampaa, mitä enemmän julkisella sektorilla on etuja jaettavana. Jos ei ole etuja valvottavana,

ei ole syytä lobatakaan. Jos lobbamista halutaan olennaisesti vähentää, voi olla yksinkertaisinta vähentää julkisen sektorin menoja.

Virkamiehet yksityisten etujen palvelijoina

Jos lobbaamiselle ei aseteta mitään reunaehtoja, lobbaus voi johtaa *kaapattuun virastoon* (captured agency). Termi kuvaa tilannetta, jossa lobbaus on onnistunut niin hyvin, että viraston virkamiehet keskittyvät palvelemaan yksityisiä etuja.

Virastokaappauksessa julkisen sektorin virasto on tosiasiallisesti jonkun etujärjestön ohjauksessa tai vaikutusvallan alainen. Kaapattu virasto voi olla näennäisen muodollisesti, esimerkiksi oikeudellisissa säädöksissä, itsenäinen ja suvereeni.

Virastokaappaus voidaan toteuttaa järjestämällä asiat niin, että yksityiset edut tulevat valvotuiksi näennäisen puolueettomasti. Kun virasto on jonkin eturyhmän vaikutusvallan alainen, se toteuttaa eturyhmän tavoitteita.

Toisinaan virastokaappaus voidaan aikaansaada pelkästään ulkopuolisella asiantuntijaohjauksella. Silloin etutahon asiantuntijat sanelevat valmisteleville virkamiehille, mikä on järkevää. Asiantuntijanomenklatuurassakaan eivät kaikki etutahot ole aina yhdenvertaisesti edustettuina.

Kaapattu virasto pitää huolen siitä, että sen toiminta ja sen ajamat määräykset palvelevat vaikutusvaltaista etutahoa. Tämä tapahtuu heikommin organisoituneiden etutahojen, kuten kuluttajien, kustannuksella.

Miksi virasto altistuu kaappaukselle tai suostuu kaapattavaksi? Viraston eliitti voi saada erityisiä hyötyjä siitä, että se antaa etutahon toteuttaa politiikkaansa tunkeutumalla virastoon.

Eliitti voi saada peliteorian kielellä *sivumaksuja* (side payments) eli palkkansa ohella nimenomaisia taloudelli-

sia tai aineettomia hyötyjä antamalla kaappaajien kaapata virasto.

Kaappaajan näkökulmasta houkuttelevin virasto kaapattavaksi on sellainen, jolla on valta säädellä muiden toimintaa päätöksin ja määräyksin. Ja mitä enemmän valtaa, sitä houkuttelevampi.

9 Byrokratia edunsaalistuksen alustana

Edellisessä luvussa kuvattu virastokaappaus on ääriesimerkki julkisesta sektorista *edunsaalistusorganisaationa*. Toisinaan alkuperäinen termi *rent-seeking bureaucracy* suomennetaan myös *koronhavitteeksi, voitontavoitteluksi tai välistävedoksi*.

Termin loi amerikkalainen taloustieteilijä Ann O. Krueger (1974), mutta amerikkalainen taloustieteilijä Gordon Tullock (1967) oli tosiasiallisesti luonut teorian jo aikaisemmin. Itse ilmiö on ollut taloustieteilijöille tuttu jo Adam Smithin (1723–1790) kirjoituksista.

Teknisiin yksityiskohtiin menemättä voidaan todeta, että perinteinen monopoliteoria väitti monopolista yhteiskunnalle koituvia kustannuksia oleellisesti pienemmiksi kuin ne todellisuudessa ovat. Kuviteltiin, että monopolitilanteessa on kyse vain varojen siirrosta kuluttajilta monopolistille. Tämän virheellisen näkemyksen mukaan kyse ei ole sosiaalisesta nettomenetyksestä.

Virhe piilee siinä, että monopolin perustamiskustannukset oletetaan nollassa. Monopoliaseman rakentamiseen käytetään kuitenkin todellisia resursseja. Monopoli ei ole jumalan oikku, vaan määrätietoisen investoinnin tulos.

Edunsaalistusta esiintyy yleisimmin tilanteissa, joissa on jokin monopoli tai toimija joka voi saavuttaa monopoliaseman. Edunsaalistus voi olla laillista tai laitonta, kuten esimerkiksi kiristäminen.

Edunsaalistus on toimintaa, jolla toimija yrittää hankkia jollakin markkinalla itselleen hyötyä tai voittoa valmistamatta mitään tuotetta, tuottamatta itse mitään arvoa tai hyötyä tai muuten panostamatta yhteiskuntaan. Siinä on kyse pikem-

minkin kakunpalan leikkaamisesta itselle kuin kakun koon kasvattamisesta.

Tyylipuhuttamillaan etuja saalistaa alamaailman jengi, kun se vaatii jonkin alueen yrittäjiltä suojelurahaa. Yhtä lailla edussaalistaja on ammattiliitto, joka vaatii palkankorotuksia lupaamatta lisätä työntekijöiden työpanosta tai tuottavuutta. Tai yritys, joka hankkii itselleen tukia. Edunsaalistusta on sekin, että hallitus ottaa luonnonvarat haltuunsa ja alkaa vaatia kansalaisilta ja yrityksiltä maksua niiden käytöstä.

Monopoliasema houkuttaa

Edunsaalistus merkitsee voimavarojen investoimista monopoliaseman saavuttamiseksi. Siitä seuraa yhteiskunnalle hyvinvointitappioita, sillä aina joku maksaa toisten itselleen saalistamat edut.

Edunsaalistuksen sosiaaliset kustannukset saattavat hyvin ylittää monopolista monopolistille koituvat hyödyt. Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että sosiaaliset kustannukset ovat tuottamattomia.

Kustannus on suurempi kuin erityisetujen saamiseksi uhritut lobbauskustannukset varsinkin tilanteissa, joissa erityisedut saadaan aikaiseksi poliittisesti mahdollisilla järjestelyillä. Ne voivat samalla olla taloudellisesti tehottomia järjestelyjä, kuten sääntelyssä usein on asianlaita.

Voittoa tavoittelevat yrittäjät ovat halukkaita käyttämään voimavaroja viimeiseen euroon saakka, jos se takaa monopolin saavuttamisen. Tuotannollisesta näkökulmasta tällainen sijoitustoiminta on kuitenkin epätuottavaa. Voimavaroja ei käytetä jonkin uuden tuotteen luomiseen vaan monopoliaseman hankintaan.

Edunsaalistuskulttuurissa toimijat pyrkivät hyötyjensä, erityisesti tulojensa, lisäämiseen pikemminkin olosuhteita ma-

nipuloimalla kuin varsinaisella tuotannollisella toiminnalla. Jopa olemassa olevien olosuhteiden ylläpitäminen esimerkiksi lobbaamalla voi olla hyödyllisempää kuin vaikka tuotekehittely.

Edunsaalistus on kilpailua poliittisesti suojatusta vauraudensiirrosta. Saalistajat pyrkivät hankkimaan itselleen poliittisen prosessin suojaamia asemia. Tyypillisessä edunsaalistustilanteessa on jokin palkinto ja joukko toimijoita, jotka luovat, kilpailevat ja rahoittavat palkinnon.

Julkisella sektorilla valtio luo palkinnon esimerkiksi asettamalla jonkin tuen, määräämällä tuontilisenssin tai luomalla ulkomaiselta kilpailulta suojatun monopolin. Monopoliin luominen on siis itsessään kilpailutalous: määrätilanteessa on joukko toimijoita, jotka uhraavat voimavarojaan monopolin synnyttämiseksi.

Voimavaroja valuu hukkaan

Kaikki eivät kuitenkaan ole menestyksekkäitä edunsaalistuksessa, joten voimavaroja valuu hukkaan. Monopoliaseman havittelulla on suuria vaikutuksia varojen uudelleenjakautumiseen yhteiskunnassa.

Asetelma rinnastuu arpajaisiin, joissa joku voittaa päävoiton, mutta moni menettää sijoittamansa varat saamatta mitään. Miltei kaikissa arpajaisissa arpojen yhteishinta ylittää reilusti osallistujien voittojen arvon.

Otetaan esimerkki. Eduskunnassa toimii kymmenen lobbaria, jotka saalistavat samaa monopoliasemaa kymmenelle eri toimijalle. Vain yksi lobbari voi olla menestysekäs. Kukin lobbareista käyttää miljoona euroa saadakseen asiakkaalleen monopoliaseman. Yhteiskunnallisessa katsannossa yhdeksän miljoonaa euroa on siis tuhlatu.

Jos jokin vero siirtäisi varoja A:lta B:lle, B lobbaisi veron puolesta ja A sitä vastaan. Jos A ja B kumpikin maksavat 50 yksikköä saadakseen 100 yksikön verohyödyn, lopputuloksesta huolimatta jompikumpi on saanut 50 yksikön hyödyn toiminnastaan. Yhteiskunnalle kustannukset ovat 100 yksikköä.

Koko prosessin maksavat lopulta yleisön järjestäytymättömät segmentit. Heiltä kerätään saalistettu etu, korotettuina veroina tai monopolihinnoin.

Edunsaalistus on aseman kaappaamista, jossa pyrkimyksenä on päästä itse kuluttamaan muiden luomia arvoja. Etujen haltuunotto voi olla alkuperäistä luomista tuottavampaa.

Yrittäjähenkisyys kanavoituu tuottamattomaan toimintaan

Edunsaalistuksessa yrittäjähenkisyys kanavoituu tuottamattomaan toimintaan sen sijaan, että kyvyt käytettäisiin uusien arvojen luomiseen. Taloudellinen ja poliittinen valta kytkeytyvät yhteen laajan yleisön kustannuksella.

Edunsaalistus vähentää tuottavaa taloudellista toimeliaisuutta. Edunsaalistajat keskittyvät kilpailemaan poliittisesta vaikutusvallasta saadakseen poliittisesti luotuja etuja. Jos vastaavat voimavarat käytettäisiin tuotannolliseen toimintaan, taloudellinen kokonaistulos olisi suurempi.

Palkinnoista kilpailevat ryhmät investoivat aikaa ja rahaa tavoilla, jotka ovat potentiaalisesti suurempia kuin etuun itsessään kuuluvat kustannukset. Ryhmät käyttävät niukkoja voimavarojaan arvojen siirtoon itselleen eivätkä arvojen luomiseen muille.

Muille jää Musta Pekka

Poliittiset päätökset johtavat tyypillisesti politiikan oman logiikan mukaisesti tilanteisiin, joissa hyödyt koituvat harvoille hyvin järjestäytyneille tahoille. Kustannukset taas hajaute-

taan pienissä erissä monille, erityisesti järjestäytymättömille tahoille.

Edunsaalistuksessa onnistuneet onnistuvat yleensä säilyttämään etunsa, sillä maksajilla on koordinaatio-ongelma. Vaikka kaikki maksajat haluavat pienentää maksunsa, se tyyppillisesti vaatisi enemmän panostuksia kuin maksu itsessään on. Maksajilla pitäisi olla aidot kannustimet yhteistoimintaan.

Hyödyt koituvat harvoille,
kustannukset hajautetaan

Kukaan ei halua olla sucker eli *hyväuskoinen hölmö*, joka investoi, mutta

ei lopulta ainakaan nettotermein hyödy vaivannööstään. Sucker on toimija, jolle ainakin koituu toiminnastaan kustannuksia, mutta ei välttämättä hyötyjä. Näille hyväksikäytetyille hölmöille jää Musta Pekka käteen.

Jokaisella maksajalla on vahva kannustin *vapaamatkustamiseen* (free-riding) eli pyrkimykseen hyötyä toisten ponnistuksista ilman omaa panostusta. Siksi maksajien yhteinen tavoite eli maksujen pienentäminen epäonnistuu.

Viime vuosikymmenen tyylipuhtain edunsaalistusoperaatio nähtiin itäeurooppalaisten byrokratioiden valtavana EU-innostuneisuutena. Ainakin sikäläisten huippubyokraattien osalta unioni-intoilu perustui osittain heidän omien uramahdollisuuksiensa häkellyttäviin nousunäkymiin. Sama ilmiö oli nähtävissä meilläkin 1990-luvun puolessavälissä, tosin hieman pienemmässä mittakaavassa.

Oleellista on huomata, että suuri osa viranomaistoiminnasta houkuttelee edunsaalistukseen tai mahdollistaa edunsaalistuksen. Se pitää oppia havaitsemaan.

10 Valta vaatii valvontaa

Kaikki yksittäiset toimijat pyrkivät edistämään omia etujaan kokonaisuuden kustannuksella. Todellinen byrokratia pyrkii maksimoimaan omia etujaan siinä missä byrokratian ulkopuolisetkin toimijat pyrkivät hekin maksimoimaan omia etujaan.

Byrokratian osasilla voi olla melkoisesti valtaa: poliisilla ase, eläinlääkärillä oikeus lopettaa tilallinen eläimiä. Yritykset ja kansalaiset ovat byrokratian edessä tasa-arvoisia. He kääntyvät byrokratian puoleen poikkeuksellisessa tilanteessa.

Virkamieskoneiston vastauksen pitäisi olla rationaalinen ja neutraali. Byrokratian toimivuus näkyy kansalaisten oikeuksina ja markkinatalouden toimivuutena.

Byrokraatille ei pidä antaa talutusnuoraa. Byrokraatti keskittyy hakemaan määrärahoja virastolleen ja paisuttamaan organisaatiotaan. Budjetin suuruuden sijaan huomiota pitäisi kiinnittää siihen, mitä virasto saa annetulla rahoituksella aikaan.

Byrokratia tarvitsee ulkopuolisia arvioitsijoita, jotka eivät kritiikittä niele sen oman edun maksimointia. Byrokratian toiminnalle ja aikaansaannoksille pitää asettaa objektiiviset mittarit. Ei pidä tyytyä byrokraattien omiin ilmoituksiin toimintansa laadukkuudesta ja myönteisestä vaikuttavuudesta.

Vastuu äänestäjillä ja poliitikoilla

Hyvä byrokratia tekee hyvän valtion. Demokratian, markkinatalouden ja oikeusvaltion välillä on kolmiyhteys: moderni valtio perustuu tähän jakoon.

Äänestäjän on syytä valintoja tehdessään pohtia järjestelmäkysymyksiä. Kansalaisten on otettava selvää eri vaihtoehtojen luonteesta ja vaadittava valittuja poliitikkoja terhakkaasti valvomaan yhteisen kassan käyttöä.

Virkamiehiltä on vaadittava kunnollista todistusaineistoa ja laskelmia jo ennen päätöksentekoa. Kansanedustajienkaan ei pidä niellä byrokratian syöttämiä väitteitä puntaroimatta.

Ei ole luonnonlaki, että byrokratia on kansalaisten ja heidän valitsemiensa edustajien valvomattomissa. Kyllä poliitikot voivat suitsia byrokratiaa ja valvoa sen käytännön toimintaa. Epäkohtiin pitää puuttua. Kansanedustajilla on valvontaan

Neutraali ratas koneessa

Ihanteellinen virkamies olisi neutraali byrokratian losa, ratas koneessa. Valta on annettu virkamiehille, jotta he toimisivat neutraalisti.

Tällaisen byrokratian ideaalityypin loi saksalais sosiologi Max Weber (1864–1920). Weber tarkoitti byrokratialla oman aikansa rationaalista, järkeen ja objektiivisuuteen perustuvaa johtamistapaa.

Aiemmin valta perustui perinteisiin tai johtajan karmismaan. Byrokratiassa johtajan valta nojautuu kirjallisiin sääntöihin ja muodolliseen vastuuseen. Johtajan henkilökohtainen status on erillään johtajan asemasta organisaatiossa.

Byrokraattisten organisaatioiden yleistymisen on Weberin mukaan osoitus rationaalisten arvojen lisääntymisestä yhteiskunnassa. Byrokraattisen organisaation tärkeimmät tunnuspiirteet ovat erikoistuminen, hierarkia, ammatillinen pätevyys aseman perustana ja sääntöjen noudattaminen. Byrokratia on yhteydessä moderniin rationaaliseen työn ja toiminnan organisomiseen. Rationaalisuus liittyy markkinatalouden kehitykseen, koska markkinatalouden rationaaliset säännöt pakottavat muun yhteiskunnan noudattamaan markkinatalouden sääntöjä – erityisesti omistusoikeutta.

kyllä riittävästi keinoja, jos niitä vain käytetään. Eduskunnan täysistunnoissakaan ei tarvitse hyväksyä virkamiesten ministereille laatimia ylimalkaisia selittelyjä.

Tämän tajuaminen korostaa virkamiesten valvonnan tarpeellisuutta. Valvontaa ei voi jättää virkamiehille itselleen.

Valvontaa ei voi jättää virkamiehille itselleen

Tarvitsemme kunnollisia mittapuita virastojen ja virkamiesten onnistumiselle. Epäonnistumiset pitää paitsi löytää ja havainnoida, myös kyetä korjaavin toimin poistamaan.

Kansanedustajien on valvottava nykyistä oleellisesti tehokkaammin julkista taloutta. Asiaa ei ainakaan helpota se, että hyvin monet kansanedustajat ovat myös kuntapäätäjiä eli kunnanvaltuutettuja. Tällainen kaksoisrooli vaikeuttaa valvontaa oleellisesti.

Huomio suorituksiin ja tuloksiin

Kasvava akateeminen kirjallisuus on paneutunut siihen, miten julkisen sektorin toimintaa voidaan tehostaa. Kyse ei ole mistään ääri-ideologisesta valtionvastustuksesta, vaan pyrkimisestä parempiin instituutioihin.

Esimerkiksi OECD on omissa selvityksissään tuottanut suuren joukon hyödyllisiä ja rakentavia sekä toteuttamiskelpoisia ehdotuksia. Curristinen, Lontin ja Joumardin tutkimuksessa listataan institutionaalisia tekijöitä, joilla voidaan parantaa tehokkuutta: tulossuuntautuneisuus, joustavuuden lisääminen, virastojen ja virkamiesten kilpailupaine sekä työvoiman määrän ja laadun huolellinen puntarointi.

Avainasemassa on OECD:n tutkimuksen mukaan *suoritusinformaation* (performance information) hyödyntäminen julkisektorin budjettiprosesseissa. Budjettipäätännässä pitäi-

si kysyä ”Mitä tuloksia virasto X saa aikaan budjetillaan” sen sijaan, että kysytään ”Paljonko virasto X saa rahaa”.

Myös yhteiskunnallisen keskustelun painopisteen pitäisi siirtyä siihen, mitä budjettivaroin oikein halutaan aikaansaada.

**Julkisille toiminnoille
pitäisi olla vertailukohtia**

Mitkä ovat ne tuotokset, jotka verovaroilla ostetaan julkiselta sektorilta?

Suoritusinformaation käytön on havaittu hyödyttävän julkisen sektorin toiminnan tehostamista monella tavalla. Usein ainoa järkevä keino arvioida suoritusta on vertailu. Myös julkiset toiminnot pitäisi organisoida niin, että niille olisi vertailukohtia – yksityisiä tai puhtaasti julkisen sektorin sisäisiä.

Käytännössä suoritusinformaation käyttämisestä esimerkiksi budjettiprosessissa on vielä suuria hankaluuksia. Ongelmallista voi olla jo poliitikkojen totuttaminen suoritusinformaation järjestelmälliseen hyödyntämiseen.

On tärkeää luoda kannusteita motivoimaan virkamiehiä ja poliitikkoja muuttamaan käytöstään. Kun kansalaiset vaativat enemmän vastinetta verorahoilleen, suoritusinformaatiota tarvitaan entistä enemmän.

Hallitukset käynnistävät julkista sektoria koskevia uudistuksia meluisin fanfaarein, mutta eivät juuri aseta voimavaroja aikaansaannosten mittaamiseen. Järjestelmällistä ja kattavaa seurantaa uudistuksista ei juuri koskaan tehdä.

Toisinaan lyhyen ja pitkän tähtäyksen vaikutukset voivat olla ristiriitaiset. Nämä eivät kuitenkaan käy riittävän selvästi ilmi, ellei uudistuksia seurata huolellisesti.

Lopuksi

On korkea aika kyseenalaistaa julkisesta sektorista koituvat kustannukset ja hyödyt. Meidän täytyy tarkastella avoimin mielin saammeko julkiselta sektorilta sitä, mitä siltä tavoittelemmekin.

On kysyttävä, onko olemassa nykyisiä tehokkaampia keinoja järjestää julkinen palvelutuotanto. Ja onko kykyä nykyistä paremmin huolehtia siitä, että julkinen sektori palvelee kansalaisia eikä ensisijaisesti itseään?

Tarvitaan alan ennakkoluulotonta tutkimusta ja poliittista tahtoa vähentää tuhlailua. Se vaatii niin oikeiston kuin vasemmiston panosta. Muutoksiin pakottavat jo valtiotaloudelliset syyt, olipa itse kukin julkisesta sektorista periaatteessa mitä mieltä tahansa.

Julkisen sektorin suhteellista osuutta bruttokansantuotteesta voidaan pienentää kahdella tavalla: kasvattamalla yksityistä sektoria ja vähentämällä julkisen sektorin menoja. Kumpaakin keinoa tarvitaan.

Tarvitaan prioriteettikeskustelua: kenellä on oikeus mihinkin palveluun?

Hyvinvointivaltion tulevaisuutta voidaan suunnitella monella tavalla – ja syytä onkin. Silti on syytä visusti pitää muistissa, että yhteiskunta on niin kompleksinen, että menestys ei tule olemaan helppoa.

Suomen kukoistuksen pahin lukko on politiikassa. Poliitikot ovat pelkureita osaoptimoidessaan.

Poliittiset päätökset voivat epäonnistua kolmella tavalla. Ensinnäkin päätös voi jo sinällään olla *kuollut kirjain*, pelkkä julistus.

Kuolleesta kirjaimesta on kyse, kun päätöksen toteuttaminen on mahdotonta. Julistuksenomaisen päätöksen toteuttamiseen ei esimerkiksi suunnata kunnollisia voimavaroja.

Meillä on aivan liian vähän järjestelmällistä seurantaa siitä, mitä päätöksillä ja uudistuksilla alun perin tavoiteltiin, mitä muodollisesti päätettiin ja mitä todellisuudessa saatiin aikaiseksi. Edes tavoitteiden ja toteutumien järjestelmällistä rekisteröimistä ei välttämättä tehdä.

Toiseksi päätökset voivat epäonnistua, jos ne keskittyvät vain *edistyksen illuusion*. Tällaisesta on kyse, kun toiminta näyttää toteuttavan päätöksen, mutta muutos on pelkästään muodollinen ja pinnallinen.

Edistyksen illuusion perustuva päätös paljastuu lopulta päälle liimatuksi koristukseksi. Prosessissa on saatettu työllistää kokonainen virkamiesten armeija kokoustamaan, asettamaan tavoitteita ja miettimään keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi.

Mutta silti kaikkea toimintaa vaivaa epämääräisyys ja määrällisten mittareiden alikehittyneisyys tai niiden suoranainen välttely. Tulokset eivät välttämättä merkitse edistystä ja toiminnan tehostamista.

Kolmanneksi epäonnistuvilla päätöksillä voi olla seurauksia, joita ei ole tarkoitettu. Poliitiikka kylä saa aikaan muutoksia, mutta tuottaa *ennakoimattomia kielteisiä seurauksia*, joiden hinnat olivat päätöksiä tehtäessä tuntemattomia. Kielteiset tarkoittamatomat seuraukset voivat vaikutukseltaan ylittää myönteiset seuraukset.

Toisinaan käy niin, että kielteisten seurausten lieventämiseen tarvitaan uusia voimavaroja. Syntyy kielteinen kierre, jossa vain tuhlataan voimavaroja ja luodaan uusia ongelmia.

Esimerkkejä politiikan epäonnistumisista löytyy yllin kyllin

Esimerkkejä kaikista näistä politiikan epäonnistumisista löytyy yllin kyllin kaikista suurista yhteiskunnallisista muutoksista. Hakematta mieleen tulevat kuntareformi ja yliopistoreformi.

Hyvääkin tarkoittavat suurisuuntaiset suunnitelmat voivat kohdata suuria käytännön pulmia, kun niitä ryhdytään käytännössä toteuttamaan. Byrokraattien suunnitelmat eivät automaattisesti kestä todellisuuden testiä.

Suunnitelmat harvoin kestävätkin ensimmäistä kosketusta todellisuuden kanssa, kuten suuri strategi, saksalainen kenttämarsalkka Helmuth von Moltke (1800–1891) kiteytti. Nyrkkeilyn raskaan sarjan maailmanmestari Mike Tyson (1966–) ilmaisi saman asian seuraavasti:

REPORTER: *I hear your opponent has a clever plan for defending against your left hook. How do you respond?*

MIKE TYSON: *Everyone has a plan until they get punched in the mouth.*

Kirjoittaja

Matti Wiberg on valtio-opin professori Turun yliopistossa. Hän on lisäksi vuodesta 2000 ollut Senior Fellow Bonnin Zentrum für Europäische Integrationsforschungissa ja vuodesta 2003 Suomalaisen Tiedeakatemian jäsen. Vuosina 2008–2013 Wiberg oli Suomen Akatemian rahoittaman julkisen valinnan tutkimuksen huippuyksikön jäsen.

Lähteet

Aamulehti (2013): Puolueet tuomitsevat poliittiset virkanimitykset: Ei enää tätä päivää, 23.11.2013, <http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194854511914/artikkeli/puolueet+tuomitsevat+poliittiset+virkanimitykset+ei+enaa+tata+paivaa.html>

Aamuposti (2014): Riihimäki päätti sittenkin jäädyttää pikkukentät, 30.1.2014, <http://www.aamuposti.fi/artikkeli/277285-riihimaki-paatti-jaadyttaa-pikkukentat-sittenkin>

Afonso, Antonio, Schuknecht, Ludger ja Tanz, Vito (2003): *Public Sector Efficiency: An International Comparison*, European Central Bank, working paper 242. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>

Ahokas, Peppiina (2013): Ministerien avustajakunta on kaksinkertaistunut, *Helsingin Sanomat* 20.7.2013.

Bhagwati, Jagdish N. (1982): Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities, *Journal of Political Economy* 90:5, 988–1002.

Curristine, Teresa, Lonti, Zsuzsanna ja Joumard, Isabelle (2007): Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, *OECD Journal on Budgeting* 7(2007): 1.

Cyert, Richard M. ja March, James G. (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs.

Gramlich, Edward (1969): State and Local Governments and Their Budget Constraint, *International Economic Review* 10:2, 163–82.

Henderson, James (1968): Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis, *Review of Economics and Statistics* 50:2, 156–163.

Inman, Robert, P. (2008): The Flypaper Effect, NBER Working Paper No. 14579, December 2008, <http://cid.bcrp.gob.pe/biblio/Papers/NBER/2008/diciembre/w14579.pdf>

Karppinen, Anne (2004): Rohkeaa joulua ja parempaa uutta vuotta!, *Taloussanomat* 24.12.2004, <http://m.taloussanomat.fi/?page=showSingleNews&newsID=200432512>

Krueger, Ann O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review* 64:3, 291–303.

Luukka, Teemu (2013): Puolueet Sipilän linjoilla poliittisissa nimityksissä, *Helsingin Sanomat* 24.11.2013, <http://www.hs.fi/kotimaa/Puolueet+Sipil%C3%A4n+linjoilla+poliittisissa+nimityksiss%C3%A4/a1385181646222>

Mehtonen, Mikko (2010): Kärpäpaperivaikutus Suomessa, Kansantaloustieteen pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.

Migué, Jean-Luc ja Belanger, Gérard (1974): Toward a general theory of managerial discretion, *Public Choice* 17:1, 27–47.

Moisio, Antti (2002): Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants, *Research Reports* 93, Government Institute for Economic Research Finland (VATT).

Niskanen, William (1971): *Bureaucracy and Representative Government* Aldine-Atherton: Chicago.

OECD (2013): Government at a Glance 2013, <http://www.oecd.org/gov/ataglance.htm>

Oulasvirta, Lasse (1997): Real and perceived effects of changing the grant system from specific to general grants, *Public Choice* 91:3, 397–416.

Orzechowski, William (1977): Economic models of bureaucracy: Survey, extensions and evidence, ss. 229–259 teoksessa Borcharding, Thomas E. (toim.): *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Duke University Press: Durham.

- Rantanen, M. ja Tyynysiemi, M. (2013): ”Henna Virkkunen pettyi jälleen ministeriöihin”, *Helsingin Sanomat* 26.10.2013.
- Salokangas, Keijo ja Kervinen, Kaija (2013): *Lähes ikuinen irtisanomissuoja ihmetyttää: ”En usko että päättäjät ajattelivat tällaista”*, Yle Uutiset 13.9.2013, http://yle.fi/uutiset/lahes_ikui- nen_irtisanomissuoja_ihmetyttaa_en_usko_etta_paattajat_ajattelivat_tallaista/6827563
- Sorjonen, Pasi (2013): Vähäpukeinen keisari, <http://newsroom.nordea.com/fi/blogpost/vahapukeinen-keisari/>
- Suominen, Heli (2013): Sipilä: Kevan johtajan paikka ei kuulu keskustalle, *Helsingin Sanomat* 20.11.2013 <http://www.hs.fi/politiikka/Sipil%C3%A4+Kevan+johtajan+paikka+ei+kuulu+kes kustalle/a1384916667222>
- Tilastokeskus (2014a): Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, <http://www.stat.fi/til/jmete/index.html>
- Tilastokeskus (2014b): Julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen kasvoi vuonna 2012, https://www.stat.fi/til/jmete/2012/jmete_2012_2014-01-31_tie_001_fi.html
- Tilastokeskus (2014c): Työvoimatutkimuksen tietokantataulukot, http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/Tym/tyti/tyti_fi.asp
- Tukiainen, Janne ja Saarimaa, Tuukka (2010): Coalition formation and political decision making: Evidence from Finnish municipal mergers, VATT Working Papers 19, http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/wp19.pdf
- Tullock, Gordon (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, *Western Economic Journal* 5:3, 224–232.
- Valtioneuvosto (2013): Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013, <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/rakennemuutostus395285/tiedostot/rakennepoliittinen-ohjelma-29082013/fi.pdf>