

Julkinen toiminta – julkinen politiikka

Risto Harisalo & Timo Aarrevaara & Jari Stenvall & Petri Virtanen

JULKINEN TOIMINTA – JULKINEN POLITIIKKA



ISBN 978-951-44-7225-1 (pdf)

Copyright ©2007 Tampere University Press ja tekijät

Myynti

Tiedekirjakauppa TAJU

Kalevantie 5

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

puhelin (03) 3551 6055

fax (03) 3551 7685

taju@uta.fi

www.uta.fi/taju

<http://granum.uta.fi>

Taitto Maaret Kihlakaski

Kansi Iris Puusti

ISBN 978-951-44-7006-6

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Tampere 2007

Sisällysluettelo

ESIPUHE	9
I JOHDANTO	11
II TEOREETTINEN VIIITEKEHYS	16
1. Yhteiskunnan asema ja merkitys.....	16
2. Yhteiskunnan kivijalat – kaksi hahmotelmaa	17
3. Yhteiskunnan kivijalkojen luonne	20
4. Julkinen hallinto yhteiskunnallisena kivijalkana	21
5. Julkisen toiminnan analyysi	24
6. Yhteenvedo	26
III JULKINEN POLITIIKKA	27
1. Julkisen politiikan määrittely	27
2. Julkisen politiikan rakennetekijät	29
2.1. Demokratia julkisen politiikan rakennetekijänä	29
2.2. Strategia julkisen politiikan rakennetekijänä	30
2.3. Rakenne julkisen politiikan rakennetekijänä	32
2.4. Säännöt julkisen politiikan rakennetekijöinä	34
2.5. Henkilöstö julkisen politiikan rakennetekijänä	35
2.6. Prosessit julkisen politiikan rakennetekijöinä	37
2.7. Talous julkisen politiikan rakennetekijänä	39
3. Julkisen politiikan muuttuva luonne	40
4. Tuotantoprosessista vuorovaikutukseen arvon luomisessa	43
5. Yhteenvedo	45
IV POLITIIKKA-ANALYYSI	46
1. Poliittika-analyysin määrittely	46
2. Poliittika-analyysin kehityksen painopisteet	50
2.1. Poliittisten tavoitteiden aikakausi	51
2.2. Poliittika-analyysin menetelmien aikakausi	51
2.3. Mahdollistavan politiikan aikakausi	52
3. Mahdollistavan poliittika-analyysin tavoitteet	54
4. Yhteenvedo	57

V POLITIIKKAPROSESSI OSANA JULKISTA TOIMINTAA.....	58
1. Poliittikkaprosessin määrittely ja ongelmallisuus	58
2. Poliittikkaprosessin eri vaiheet	59
3. Poliittikan merkitys poliittikkaprosessissa	63
4. Poliittikkaprosessi päätösprosessina	65
4.1. Päätöksenteko täydellisenä rationaalisuutena.....	66
4.2. Päätöksenteko rajoitettuna rationaalisuutena.....	67
4.3. Inkrementaalinen päätöksenteko.....	69
4.4. Ekstrarationaalinen päätöksenteko	71
5. Yhteenveto	72
VI VALTIO JA KUNNAT JULKISEN POLITIIKAN TEKIJÖINÄ ..	73
1. Valtio, moni-ilmeinen instituutio	73
2. Valtion monet kasvot	75
2.1. Platonin totalitaarinen valtioteoria	75
2.2. Karl Marxin valtioteoria	77
2.3. Elitistinen valtioteoria	79
2.4. Hegelin eettinen valtioteoria	82
2.5. Liberalistinen valtioteoria	83
3. Kunnallinen itsehallinto	86
3.1. Kunnallishallinnon tarkastelutavat	87
3.2. Itsehallinnollinen traditio	90
4. Yhteenveto.....	92
VII JULKINEN POLITIIKKA JA DEMOKRATIA	94
1. Relativistinen demokratiakäsitys.....	94
2. Suoran ja edustuksellisen demokratian houkutukset.....	97
3. Demokratian ja hallinnon välinen jännite.....	100
4. Demokratian uudelleen arviointi	102
5. Yhteenveto.....	104
VIII JULKINEN POLITIIKKA JA HALLINNON KEHITTÄMINEN..	105
1. Hallinnon kehittämisen luonne.....	105
2. Rakennelähtöinen hallinnon kehittäminen	108
3. Yksilölähtöinen hallinnon kehittäminen	111
4. Yhteistyö- ja yhteisölähtöinen hallinnon kehittäminen.....	113
5. Prosessilähtöinen hallinnon kehittäminen	116

6. Periaatelähtöinen hallinnon kehittäminen	118
7. Yhteenvedo	121
IX JULKINEN POLITIIKKA JA HALLINNON TUOTOKSET ...	122
1. Julkinen politiikka ja julkiset palvelut	122
1.1. Julkisen palvelun luonne	122
1.2. Julkisten palvelujen merkitys	125
1.3. Julkisten palvelujen kehittämisen keinot	134
2. Julkinen politiikka ja julkinen sääntely	136
2.1. Sääntely – läsnä oleva näkymätön voima	136
2.2. Julkisen sääntelyn monimutkainen luonne	137
2.3. Sääntelypolitiikan alat	139
2.4. Sääntelypolitiikan ongelmat	140
2.4.1. Sääntelyn sopeutumiskustannukset	141
2.4.2. Juridinen epävarmuus	143
2.4.3. Täsmällisyyden harha	144
2.5. Sääntelyn korjaaminen – deregulaatio	146
3. Julkinen politiikka ja tulonsiirrot	149
3.1. Tulonsiirtojen ongelmallinen maailma	149
3.2. Sosiaalista hyvinvointia edistävät tulonsiirrot	151
3.3. Yritysten hyvinvointia edistävät tulonsiirrot	153
X JULKINEN POLITIIKKA JA MARKKINATALOUS	155
1. Julkinen ja yksityinen samassa veneessä	155
2. Markkinatalouden merkitys	156
3. Julkinen politiikka ja markkinatalouden instituutiot	158
4. Radikaali tietämättömyys ja markkinatalous	159
5. Mahdollistavat käytännöt ja markkinatalous	160
5.1. Tasa-arvo mahdollistavana käytäntönä	160
5.2. Individualismi mahdollistavana käytäntönä	161
5.3. Vapaus mahdollistavana käytäntönä	162
6. Jatkuva keksiminen ja markkinatalous	164
6.1. Yrittäjyys prosessina – kilpailuprosessi	164
6.2. Yksityisomaisuus ja omistusoikeudet luovan keksimisen mahdollistajina	166
6.3. Vapaa hintajärjestelmä luovan keksimisen mahdollistajana	166

6.4. Voitot luovan keksimisen mahdollistajina	167
7. Markkinatalous	
– monien prosessien yhteisvaikutuksen seuraus	168
XI LOPPUPOHDINTA	170
LÄHTEET	175

ESIPUHE

Kirjamme idea lausuttiin ensimmäisen kerran noin kolme vuotta sitten tavatessamme toisemme yllättäen samassa tilaisuudessa. Emme muista kuka lausuja oli, mutta hänen ajatuksensa oli seuraava: ”Meillä on kirjoja johtamisesta, hallinnosta ja organisaatiosta, mutta ei kirjallisuutta julkisten organisaatioiden toiminnasta”. Nämä sanat palauttivat mieliimme Suomessa hyvin vähälle huomiolle jääneen julkisen toiminnan (public policy) teoreettisen tarkastelun.

Kirjamme on yritys tuoda julkisen toiminnan teoria takaisin julkisen hallinnon tutkimukseen ja kehittämiseen ja herättää kiinnostus sitä kohtaan. Sen tarkoituksena on laajentaa ja syventää käsitystä julkisista organisaatioista, niiden toiminnasta ja toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Julkisessa toiminnassa yhtyvät synergisesti politiikan, johtamisen, talouden, henkilöstöhallinnon ja organisaation keskeiset kysymykset.

Koska meitä oli neljä kirjoittajaa, joista jokaisella oli omat velvollisuutensa, yhteisten tilaisuuksien löytäminen osoittautui vaikeaksi. Aikatauluja ei ollut helppoa yhdistää. Tämä selittää miksi kirjan tekeminen kesti kauan. Tätä kirjaa on kirjoitettu viikolla lentokoneessa, junassa ja virkistystauoilla ja viikonloppuisin kotona. Olemme kuitenkin onnistuneet aina jossain vaiheessa kommentoimaan ja parantamaan toistemme tekstejä.

Timo Aarrevaara ja Jari Stenvall ovat kirjoittaneet luvut Julkinen politiikka ja demokratia sekä Julkinen politiikka ja hallinnon kehittäminen. Petri Virtanen on kirjoittanut luvun Julkinen politiikka

ja julkiset palvelut. Risto Harisalo on kirjoittanut luvut Johdanto, Teoreettinen viitekehys, Julkinen politiikka, Poliittikka-analyysi, Poliittikkaprosessi osana julkista toimintaa, Valtio ja kunnat julkisen politiikan tekijöinä, Julkinen politiikka ja julkinen sääntely, Julkinen politiikka ja tulonsiirrot, Julkinen politiikka ja markkinatalous ja Lopupohdinta. Vastaamme luonnollisesti yhdessä tuotoksestamme.

Olemme ison kiitoksen velkaa seuraaville henkilöille. Leena Helenius tarkasti kirjamme kieliasun ja yhtenäisti tekstiämme. Hän teki huolellista ja tarkkaa työtä ja esitämme hänelle siitä parhaimmat kiitoksemme. Kiitämme Valtiovarainministeriötä työllemme osoitetusta taloudellisesta tuesta, joka mahdollisti muun muassa kielentarkastuksen. Jokainen meistä kiittää organisaatioissamme olevia ihmisiä innostuksesta ja kannustuksesta. Kiitämme Tampere University Pressiä siitä, että se otti kirjamme julkaistavakseen ja Outi Sisättöä siitä, että hän patisti meitä saattamaan työn valmiiksi. Kiitämme lopuksi kustantajan valitsemaa tuntemattomaksi jäänyttä ulkopuolista arvioijaa häneltä saamistamme merkittävistä korjaus- ja parannusehdotuksista.

Toivomme, että kirja tyydyttää lukijoitamme ja että he saattaisivat tietoomme ne ideat ja ehdotukset, jotka auttavat kehittämään kirjamme sisältöä.

Risto Harisalo & Timo Aarrevaara & Jari Stenvall & Petri Virtanen

I JOHDANTO

Kirjamme käsittelee julkista hallintoa ja erityisesti sen kykyä toimia ja saada asiat tapahtumaan inhimillisesti, luovasti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Käsittelemme eroa muiden julkista hallintoa esittelevien kirjojen teemoista, jotka voidaan jakaa kolmeen ryhmään.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvissa kirjoissa tarkastellaan julkisten organisaatioiden johtamista ja sen erityiskysymyksiä (Selznick 1966, Virtanen & Wennberg 2005 ja Salminen 1995). Viimeisen vuosikymmenen aikana johtamisesta on tullut erittäin suosittu tutkimuksen aihe. Keskeisenä ajatuksena on, että johtaminen on mekaniismi, jonka avulla julkinen hallinto pystyy toteuttamaan poliittisten päättäjien sille asettamat tavoitteet ja korjaamaan sisäiset ongelmansa. Tässä tarkoituksessa johtamista on voimakkaasti vahvistettu maamme julkisessa hallinnossa.¹

Toiseen ryhmään kuuluvissa teoksissa huomio kohdistetaan julkisen hallinnon organisaatioteoreettisiin lähtökohtiin ja perusteisiin (Salminen 1995 ja Vartola 2004). Ryhmä voidaan luokitella klassiseksi lähestymistavaksi, koska sillä on suhteellisen pitkät ja vahvat historialliset perinteet (Gulick & Urwick 1973 ja Simon & Smithburg & Thompson 1974). Tässä ryhmässä ollaan kiinnostuneita erilaisista käsitteellisistä vaihtoehdoista organisaatioiden jäsentämiseksi ja ymmärtämiseksi. Tavoitteena on oppia tutkimaan ja tarkastelemaan

1. Tästä trendistä saa hyvän ja vakuuttavan kuvan perehtymällä esimerkiksi Hallinnon Tutkimuksen ja Kunnallistieteellisen Aikakauskirjan materiaaleihin. Näissä on jatkuvasti artikkeleita johtamisesta ja sen kehittämisen merkityksestä julkiselle hallinnolle.

organisaatioita eri näkökulmista. Näissä kirjoissa pohditaan organisaatioiden asemaa ja merkitystä yhteiskunnassa sekä ihmisten tavoitteiden mahdollistajina ja rajoittajina.

Kolmanteen ryhmään kuuluvissa kirjoissa esitellään julkisen hallinnon eri sektoreiden ominaispiirteitä ja erityisongelmia. Julkisessa hallinnossa on useita ihmisten arkiseen elämään ja hyvinvointiin olennaisesti vaikuttavia sektoreita kuten terveydenhuolto, sosiaalitoimi, koulutoimi ja tekniset palvelut (Anttonen & Sipilä 2000, Julkunen 2002 ja Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002). On luonnollista, että jokaista julkisen hallinnon ammattilaista kiinnostaa hänen oman alansa hallinnollinen, taloudellinen ja oikeudellinen kehitys. Siksi näihin kirjoihin kohdistuu jatkuva kysyntä.

Kirjamme edustaa neljättä julkista hallintoa käsittelevien kirjojen ryhmää. Se käsittelee julkisen hallinnon toimintakykyä ja muutosten valmiutta, eikä se siksi kilpaile edellä mainittuihin kolmeen ryhmään kuuluvien kirjojen kanssa, vaan täydentää ja vahvistaa niiden tarjoamaa sisältöä. Tarkoituksena on ymmärtää miksi ja millaisissa asioissa julkinen valta päättää toimia tai olla toimimatta. Tarkastelutapa vastaa kysymykseen, mitä julkisten organisaatioiden on tehtävä, kun ne päättävät toimia.

Kirjassamme pohdimme julkisten organisaatioiden toiminnallista, dynaamista ulottuvuutta, jolle ei valitettavasti ole olemassa nasevaa eikä vakiintunutta suomenkielistä nimitystä. Suomeksi tätä ulottuvuutta on kutsuttu muiden muassa julkiseksi toiminnaksi, julkisiksi ohjelmiksi ja politiikkaohjelmiksi. Englannin kielessä näitä asioita kutsutaan yksinkertaisesti ja selkeästi käsitteellä *public policy*, josta käytämme ilmaisua *julkisen toiminnan analyysi*.

Julkisen toiminnan analyysillä on vahvat, vaikkakaan ei Suomessa erityisen hyvin tunnetut juuret ja perinteet. Julkisesta toiminnasta ovat meitä huomattavasti aikaisemmin kirjoittaneet muutamia mainitaksemme David Easton (1965), Harold Lasswell (1958) ja Yehezkel Dror (1971). Vaikka julkisen toiminnan analyysi on ollut Suomessa varsin vähäisen huomion kohteena kolmeen muuhun kirjaryhmään verrattuna, se on säilyttänyt muualla maailmassa kiinnostavuutensa ja haasteellisuutensa (Fischer 2003 ja 1995, Rose 2005 ja John 1998).

Ensimmäinen tavoitteemme on luoda yhtenäinen käsitteistö, joka auttaa ymmärtämään julkista toimintaa julkisen hallinnon eri tasoilla ja sen eri organisaatioissa. Julkisessa hallinnossa on kolme

rasoa: keskushallinto, väliportaan hallinto ja paikallishallinto. Valtio ja kunnat ovat keskenään erilaisia organisaatioita kuten myös yliopistolliset sairaalat, lääninhallitukset ja ministeriöt. Hallinnon eri tasoilla toimivissa julkisissa organisaatioissa voidaan hyödyntää samoja julkisen toiminnan käsitteitä, lähestymistapoja ja menetelmiä. Jos tästä ajatuksesta luovutaan, jokaiselle julkisen hallinnon tasolle ja organisaatiolle on kehitettävä oma toiminnan teoriansa.

Toinen tavoitteemme julkisen toiminnan analyysin kehittämiseksi on luoda synteesi politiikan, hallinnon, talouden ja oikeudellisen toiminnan välille. Julkista hallintoa ei voi riittävän hyvin ymmärtää keskittymällä näistä vain yhteen ja sulkemalla muut toiminnan alueet analyysin ulkopuolelle. Erottelu on osoittautunut asioita liikaa pelkistäväksi ja epätydyttäväksi, koska julkinen toiminta on pohjimmiltaan politiikan, hallinnon, talouden ja oikeuden yhteisvaikutuksen tulos tai seuraus. Julkisen toiminnan analyysin asiantuntijan on oltava kaikkien näiden alueiden tuntija ja synteessin muodostaja.

Teoksessa esitellään julkisen toiminnan käsitteitä ja vaihtoehtoisia ajattelutapoja. Haluamme korostaa ajattelua, oivallusta ja näkemyksellisyyttä. Sen vuoksi emme ole ottaneet kirjaamme oppikirjoihin yleisesti kuuluvia tilastotietoja ja empiirisiä tutkimustuloksia erikseen taulukoituina vaan olemme sisällyttäneet ne tekstiin. Emme väheksy empiiristä tutkimusta ja tilastollisia havaintoja, mutta aika ja ajattelutapojen muutokset tuottavat uusia empiirisiä havaintoja ja kumoavat aikaisempia tilastollisia riippuvuuksia. Lisäksi julkisen toiminnan analyysi käsittelee myös sellaisia ilmiöitä, joita on hyvin vaikea tai jopa mahdoton lähestyä empiirisen tutkimuksen keinoin.

Teos pohjautuu seuraaviin oletuksiin: 1) julkisella hallinnolla on yhä edelleen olennainen merkitys kansanvallalle, demokratialle, taloudelliselle edistykselle, sivistykselle, turvallisuudelle ja jatkuvalla kehitykselle. Nämä ovat kansalaisten suurta enemmistöä hyödyttäviä asioita. Ja 2) elämme aikakaudella, jolloin on aikaisempaa tärkeämpää miettiä mihin tarkoituksiin ja kuinka julkista valtaa käytetään.

Nämä oletukset perustuvat neljään toisiinsa vaikuttavaan tekijään: ensimmäinen on sosialismin ja markkinatalouden välinen kamppailu, joka päättyi jälkimmäisen voitoksi Neuvostoliiton romahdettua. Tämä antoi ulkopuolisille mahdollisuuden nähdä sosialismin todelliset aikaansaannokset, avasi sosialistisille maille tien markkinatalouteen ja lopetti Euroopan ja koko maailman kahtiajaon. Francis Fukuyaa-

ma luonnehti tätä prosessia historian lopuksi, jolla hän ei suinkaan tarkoittanut historian kulun päättymistä, vaan sitä, että liberaaleille demokratioille ei ollut enää merkittäviä haastajia näköpiirissä.

Toinen tekijä on uusi tutkimustieto, jota alkoi kertyä julkisen hallinnon todellisista saavutuksista ja epäonnistumisista. Tutkimukset paljastivat, että huolimatta julkisen toiminnan yleisestä hyväksyttävyydestä ja merkityksestä julkinen valta ei välttämättä onnistunut tavoitteissaan saavuttamaan haluttuja tuloksia. Lisäksi selvisivät julkisen toiminnan ennakoimattomat, epätoivottavat vaikutukset, joiden painoarvoa ja yhteiskunnallista merkitystä aika lisäsi. Ihmiset eivät voineet olla enää varmoja siitä, milloin julkinen hallinto oli oikealla asialla ja missä määrin se pystyi toteuttamaan tavoitteensa.

Kolmas tekijä on se, että sosialismin ja julkisen toiminnan ongelmien tultua ilmi, suurille yhteiskunnallisille ohjelmille ei ollut enää samanlaista poliittista ja sosiaalista tilausta kuin aikaisemmin. Suurten kertomusten tultua kerrotuiksi ihmiset alkoivat menettää kiinnostustaan ja uskoaan julkiseen valtaan yhteiskunnallisen muutoksen keskeisimpänä välineenä. Julkinen hallinto ei enää kiinnostanut ihmisiä kokonaisuutena, vaan he valitsivat tarkastelun kohteensa oman elämäntilanteensa mukaan. Ihmisten kokemukset nousivat hallitsemaan julkista hallintoa koskevaa keskustelua. Laadullinen tutkimus otti niskalengin määrällisestä tutkimuksesta.

Neljäs tekijä auttaa ymmärtämään kirjamme tavoitteita, keinoja ja olettamuksia, tämä on yhteiskunnallinen rakennemuutos. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa julkinen hallinto on saavuttanut tavoitteensa, joihin se on pyrkinyt. Oletettavasti sen vuoksi ihmiset eivät enää näe sillä olevan samanlaista merkitystä kuin aikaisemmin. Ihmiset ovat tänään itsenäisempiä, varakkaampia, koulutetumpia ja kyvykkäämpiä kuin ehkä koskaan aikaisemmin. Heidän valinnanmahdollisuutensa ovat moninkertaiset aikaisempiin sukupolviin verrattuna. He pystyvät päättämään omasta elämästään paremmin kuin aikaisemmin. Siksi he tarvitsevat tänään erilaista ja eri tavalla toimivaa julkista valtaa kuin eilen tai toissapäivänä. Rakennemuutos on henkinen tila, jossa kansalaisten ja päättäjien huomiosta kamppailevat varma menneisyys ja epävarma tulevaisuus.

Tämän vuoksi tulisi julkisen toiminnan analyysia tarkastella kriittisesti, ennakkoluulottomasti ja uusia mahdollisuuksia avaten. Kirjantekijöinä olemme kiinnostuneita julkisen hallinnon kyvystä

arvioida ja muuttaa itseään. Tapa, miten julkiset organisaatiot määrittävät itsensä, olemassaolonsa tarkoituksen ja tehtävänsä, on juuri nyt hyvin tärkeää. Julkinen toiminta on merkityksellistä, ja toivomme, että kirjamme luo edellytykset sen uudelleen määrittelylle.

Kirja on tarkoitettu erityisesti yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoille. Toivomme, että teos kiinnostaisi myös niitä opiskelijoita, jotka opiskelevat muita aineita kuin julkista hallintoa. Esimerkiksi liiketaloustieteen opiskelijoiden olisi hyvä olla perillä julkisen hallinnon toiminnan logiikasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Toinen kohderyhmämme on julkisen hallinnon eri tasojen ja alojen ammattilaiset, poliittiset päättäjät ja virkamiehet, jotka vastaavat julkisen toiminnan jatkuvuudesta ja kehittämisestä. Vaikka he ovat hyvin perillä kirjamme aihepiiristä, kirjamme voi tarjota uusia näkökulmia, vakuuttaa valintojensa tarpeellisuudesta ja tukea heidän pyrkimyksiään muuttaa ja uudistaa vastuullaan olevia tehtäviä.

Kolmas kohderyhmämme ovat aktiiviset kansalaiset. Tällä emme tarkoita pelkästään julkisesta hallinnosta kiinnostuneita, vaan kaikkia, joita älyllinen uteliaisuus aktivoi ja innostaa. Julkinen hallinto ja sen kyky toimia ovat kiehtovia kenttiä mietittäviksi ja tutkittaviksi. Ne eivät ole kiehtovia vain itsensä vuoksi, vaan myös siksi, että ne vaikuttavat niin laajasti ja syvällisesti yhteiskunnassa. Siksi julkisen hallinnon lukutaidon pitäisi kuulua jokaisen kansalaisen perusvalmiuksiin.

Kirjamme tarkoitus on luoda uusia, luovia ja inhimillisiä tapoja tarkastella julkista hallintoa ja sen toimintaa. Teoreettisessa viitekehyksessä esittelemme julkisen hallinnon tehtävän yhteiskunnan kivijalkana. Teos avaa julkisen politiikan, politiikka-analyysin ja politiikkaprosessin käsitteet heijastaen ne niiden luonnolliseen toimintaympäristöön. Kirjassa esitellään valtion ja kunnan erilaisia rooleja julkisen politiikan tekijöinä, sekä julkisen politiikan toimintaa demokratiassa. Selvitämme julkisen hallinnon kehittämistä monin eri tavoin, samoin julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksia. Jotta rakentamamme kuva olisi mahdollisimman moniulotteinen, kuvaamme myös julkisen politiikan ja markkinatalouden vuorovaikutusta. Uskomme, että kirjamme antaa mahdollisuuden tarkastella ja kehittää julkista politiikkaa ja toimintaa tuottavasti ja vaikuttavasti.

II TEOREETTINEN VIITEKEHYS

1. Yhteiskunnan asema ja merkitys

Yhteiskunta on monimutkainen, moniulotteinen sekä tulkinnallisia kiistoja aiheuttava ilmiökenttä. Silti sen määrittely on tapana tehdä muutamilla yleisillä luonnehdinnoilla, ikään kuin se olisi selkeä ja jopa merkityksetön elämänalue. Muistuttaako yhteiskunta toiminnalliselta logiikaltaan konetta, jonka kehitystä voidaan ohjata ja suunnata, kun tunnetaan koneen osat ja niiden keskinäiset syy- ja seuraussuhteet? Vai onko yhteiskunta evolutiivinen organismi, joka kehittyy omalakisesti, ja jota on siksi vaikeaa tai jopa mahdotonta kehittää suunnitelmallisesti? Teos ei pysty antamaan syvällisiä ja kestäviä ratkaisuja yhteiskuntaa koskeviin kysymyksiin, mutta pyrkii näyttämään erilaisia tapoja analysoida sitä.

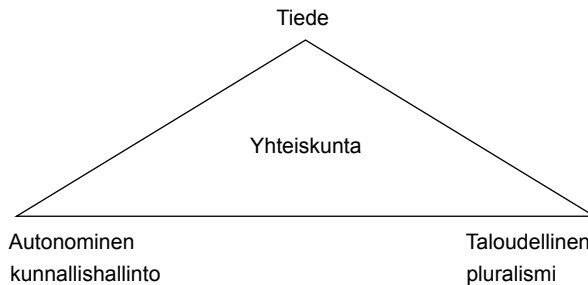
Yhteiskuntaa voidaan luonnehtia näyttämöksi, jolla asiat tapahtuvat, palautuvat ennalleen ja tapahtuvat uudelleen. Se on areena, jolla ihmiset toimivat, tekevät valintojaan, perustavat ja johtavat organisaatioita, sopivat yhteisistä säännöistä ja normeista sekä sovittelevat keskinäisiä suhteitaan ja ristiriitojaan. Yhteiskunta on ihmisten keskinäisten riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteiden verkosto, kokonaisuus, joka muuttaa hahmoaan ja muotoaan ajallisesti ja paikallisesti.

Ihmisten valinnat muovaavat yhteiskuntaa monin eri tavoin. Muiden kanssa vuorovaikutuksessa oleva ihminen ei pelkästään vaikuta toisiin ihmisiin, vaan myös nämä vaikuttavat häneen. Näitä syy- ja seuraussuhteita, joilla on olennainen merkitys yhteiskunnan

elinvoimalle ja kehitykselle, on vaikeaa tunnistaa ja jäljittää. Paradoksaalisesti, mitä kehittyneempi yhteiskunta on, sitä vähemmän ihmiset ovat perillä siitä ja siihen olennaisesti vaikuttavista tekijöistä.

2. Yhteiskunnan kivijalat – kaksi hahmotelmaa

Yhteiskuntaa koskevia käsityksiä voidaan kirkastaa tunnistamalla tekijät, joilla on keskeinen vaikutus toiminnalle ja kehitykselle, ja joiden varassa monet ihmisille tärkeitä asiat voivat tapahtua. Näitä tekijöitä kutsutaan yhteiskunnan kivijaloiksi. Peter Drucker, yksi 1900-luvun johtavista liiketaloustieteilijöistä, tunnistaa yhteiskunnassa kolme kivijalkaa. Ne ovat riippumaton tiede, autonominen kunnallishallinto ja taloudellinen pluralismi. Druckerin kivijalat on kuvattu kuviossa II.1 (Drucker 1981).



KUVIO II.1. Druckerin yhteiskunnan kivijalat

Druckerille tiede edustaa riippumatonta arvoa ja itseohjautuvaa älyllistä toimintaa. Tieteen tehtävänä on tuottaa tietoa yhteiskunnasta tarttumalla erilaisiin ongelmiin ja mahdollisuuksiin. Druckerin ajattelussa tiedettä ei saa alistaa palvelemaan poliittisia ja taloudellisia intressejä, vaan sen tavoitteena on oltava totuuden tavoittelu. Tämä voi olla kivulias prosessi, ei pelkästään poliittisille päättäjille vaan

myös kansalaisille. Tiede toimii poliittisten ja taloudellisten pyrkimysten vastapainona kyseenalaistamalla ja kritisoimalla. Se tuottaa vaihtoehtoja ja luo edellytyksiä yhteiskunnalliselle keskustelulle ihmisten ongelmista ja olosuhteista.

Autonominen kunnallishallinto toimii Druckerin ajattelussa vastavoimana valtiovallan keskitetylle hierarkialle ja poliittisen vallan keskitykselle. Autonominen kunnallishallinto hajauttaa poliittista valtaa ja luo sitä kautta edellytykset poliittiselle pluralismille. Tässä ajattelussa Drucker lähestyy Alexis de Tocquevilleä, joka väittää kirjassaan *Democracy in America*, että aidot paikallisyhteisöt ovat Jumalan lahja ihmisille. Poliitikassa, taloudessa ja kulttuurissa paikallisuus on ihmisten henkistä läheisyyttä, joka pakottaa heidät kohtamaan toisensa ja miettimään yhdessä ratkaisuja ongelmiinsa. Kunnallinen itsehallinto yhteiskunnan peruskivenä on itseisarvo, jota ei voi käsitellä välineellisesti (Ryynänen 2004 ja 2006 ja Heuru 2001).

Taloudellinen pluralismi mahdollistaa Druckerin mukaan ihmisille oman edun tavoittelun, jota Drucker pitää luonnollisena osana ihmisten yhteiskunnallista elämää ja yhteisöllisyyttä. Taloudellinen pluralismi viittaa markkinoihin, joilla ihmiset voivat yrittäjinä ja kuluttajina tyydyttää omia halujaan, toiveitaan ja tarpeitaan huolimatta muiden holhoavista ja kielteisistä mielipiteistä. Jos taloudellista pluralismia ei yhteiskunnassa sallita, ihmisillä on vain kolme mahdollisuutta tyydyttää tarpeensa. Ne ovat demokraattinen päätöksenteko, altruismi tai pakkovalta.

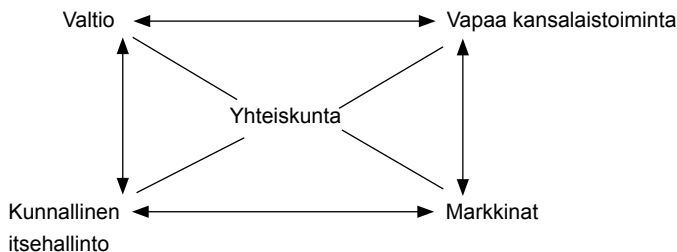
Demokraattisessa päätöksenteossa ihmisten on alistettava tarpeensa ja vaatimuksensa demokraattiseen prosessiin eli saatava enemmistö päättäjistä hyväksymään ne. Tässä ongelmaksi muodostuu se, että ihmisten on vaikea sopia siitä, mitä heidän pitäisi yhteisöllisesti tuottaa. Neuvottelut vaativat aikaa, voimavaroja ja vakuuttelun taitoja. Siksi ehkä hyvin suuri osa ihmisistä ei pysty vakuuttamaan muita toiveittensa merkityksestä eivätkä he siksi pysty tyydyttämään tarpeitaan.

Altruismi eli hyväntahtoinen vapaaehtoisuus on toinen mahdollisuus tyydyttää tarpeet ja vaatimukset ilman taloudellista pluralismia. Vaikka altruismi on hyvin toivottava ominaisuus, sen tehokkuudella ja vaikuttavuudella on rajansa. Naapuriapu on luonnollista silloin tällöin, muttei jatkuvasti. Ventovieraat ihmiset eivät ole spontaani-

nisti suostuvaisia auttamaan toisiaan. On ihmisiä, jotka välttävät uhrautumista toisten puolesta, koska he eivät ole varmoja vastavuoroisuudesta. Myös ihmisten voimavarojen rajallisuus, pyrkimykset ja ongelmat saattavat rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan auttaa ja tukea muita.

Kolmas vaihtoehto on pakkovalta, jonka avulla jotkut saavat toiset uhrautumaan puolestaan. Pakko on huono vaihtoehto. Mahdollisuus käyttää pakkovaltaa on harvojen etuoikeus. Se johtaa poliittisen, taloudellisen ja kulttuurillisen vallan keskittämiseen ja kansalaisten vaikutusvallan vähenemiseen.

Druckerin ajattelussa yhteiskunnan kivijalat tuottavat ihmisille mahdollisuuden uuteen tietoon (riippumaton tiede), yhteisöllisyyteen (autonominen kunnallishallinto) ja hyödykkeisiin, joita he tarvitsevat elämänsä eri tilanteissa (taloudellinen pluralismi). Yhteiskunta, joka ei salli näitä asioita kansalaisilleen, taantuu ja menettää elinvoimansa. Druckerin ajattelusta puuttuvat kuitenkin valtio ja vapaa kansalais-toiminta. Lisäksi Drucker painottaa ehkä liikaa tieteen roolia. Kun nämä seikat otetaan huomioon, yhteiskunnan kivijalkoja voidaan havainnollistaa kuvion II.2 avulla seuraavasti.



KUVIO II.2. Yhteiskunnan neljä kivijalkaa

Kunnallinen itsehallinto käsitetään samalla tavoin kuin Druckerin autonominen kunnallishallinto. Samoin Druckerin taloudellinen pluralismi vastaa markkinoita. Valtio on yhteiskunnan olennainen kivijalka ja yhdessä kunnallisen itsehallinnon kanssa se muodostaa

kokonaisuuden, jota kutsutaan julkiseksi hallinnoksi. Valtion tehtävänä on säätää lait ja valvoa niiden noudattamista. Lisäksi valtio tuottaa sellaisia hyödykkeitä, joita markkinat ja vapaaehtoinen kansalaistoiminta eivät pysty tuottamaan. Valtiolla on valtaoikeuksia, joita ei ole muilla peruskivillä.

Vapaa kansalaistoiminta muodostaa yhden peruskiven, koska ihmisillä on tarve toimia yhdessä asioissa, jotka he itse määrittelevät. He haluavat yhdistää tietonsa ja taitonsa ponnistellakseen näiden toteuttamiseksi. Vapaa kansalaistoiminta eroaa olennaisesti kunnallisesta itsehallinnosta ja muista peruskivistä. Sen avulla ihmiset voivat reagoida erilaisiin ongelmiin ja tarttua avautuviin mahdollisuuksiin nopeasti.

3. Yhteiskunnan kivijalkojen luonne

On tärkeää ymmärtää yhteiskunnan kivijalkojen todellinen luonne. Niiden neljä luonteenomaista piirrettä ovat: kokonaisuus, mahdollisuus, spontaanius sekä valinnanvapaus. Ensiksikin kivijalkoja on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena ja kohdistettava huomio niiden yhteisvaikutukseen, koska ne vaikuttavat toisiinsa monin tavoin. Vaikka näitä vaikutussuhteita on tutkittu, niissä riittää yhä edelleen analysoitavaa. Esimerkiksi markkinoilla tapahtuvia ongelmia voidaan selittää sekä markkinoiden olosuhteilla että valtiovallan toimenpiteillä.

Toiseksi yhteiskunnan kivijalat ovat mahdollistavia ja edellytyksiä luovia instituutioita. Ne edistävät ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa tavoitteensa, tyydyttää tarpeensa ja elää elämänsä haluamallaan tavalla yksin tai yhteisöllisesti. Niiden perimmäisenä tarkoituksena ei ole alistaa eikä pakottaa ihmisiä suosimaan joitain tiettyjä vaihtoehtoja vaan ne luovat olosuhteet, joissa ihmiset voivat keksiä ja kehitellä omia ratkaisujaan. Ne laajentavat ihmisten mahdollisuuksia toimia ja tehdä omia valintojaan.

Kolmanneksi yhteiskunnan kivijalat saattavat ihmiset yhteen, pitävät heidät koossa ja koordinoivat heidän erilaisia pyrkimyksiään spontaanisti. Spontaanius tarkoittaa asia- ja tilannekohtaisuutta. Tä-

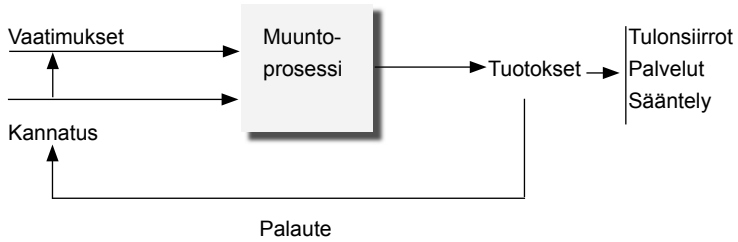
mä antaa ihmisille mahdollisuuden valita itselleen mieluisat yhteistyökumppanit. Spontaanisuus vähentää keskitetyn ohjauksen ja valvonnan tarvetta, muttei poista sitä kokonaan. Yhteiskunta kehittyy ihmisten spontaanien valintojen yhteisvaikutuksen tuloksena.

Yhteiskunnan kivijalkojen neljäs tunnusomainen piirre on se, että ne tarjoavat ihmisten käyttöön erilaisia voimavaroja ja luovat siten monenlaisia toiminnallisia mahdollisuuksia. Ihmiset voivat harkita toimivatko he markkinataloudessa vai kääntyvätkö he vapaaehtoisen kansalaistoiminnan puoleen. He voivat valita toimivatko he aktiivisesti kunnallishallinnossa vai valtionhallinnossa.

Vaikka yhteiskunnan kivijalkojen tehtävänä on helpottaa ja mahdollistaa kansalaisten valintoja, suunnitelmia ja elämää, ne voidaan asettaa myös toistensa vastavoimiksi ja kilpailijoiksi. Eri kivijalkojen puolestapuhujilla on taipumus perustella kantaansa vähättelemällä muita. Markkinoiden puolesta puhuvat voivat olla liian kriittisiä valtiovaltaa kohtaan eivätkä näe tai oivalla sen osuutta markkinoiden luojana ja kehittäjänä. Vapaata kansalaistoimintaa kannattavat voivat asettua kunnallista demokratiaa vastaan ja päinvastoin. Tällaiset kiistakysymykset ovat yleensä monimutkaisia ja vaikeasti tulkittavia.

4. Julkinen hallinto yhteiskunnallisena kivijalkana

Kahta yhteiskunnan kivijalkaa, valtiota ja kunnallista itsehallintoa, kutsutaan yhteisesti julkiseksi hallinnoksi. Ne muodostavat julkisen hallinnon kaksi eri tasoa, jotka vaikuttavat toisiinsa ja ovat toistensa kanssa vuorovaikutuksessa. Julkinen hallinto edustaa eri hallinnon tasoilla toimivia julkisista tehtävistä vastaavia organisaatioita. Käsitteelle julkinen voidaan antaa myös toinen määritelmä: demokratia tai kansanvalta. Julkinen hallinto toimii demokraattisessa ohjauksessa ja valvonnassa. Tämä antaa sille tunnusomaisen leiman ja erottaa sen esimerkiksi yritysistä ja vapaaehtoisesta kansalaistoiminnasta. Kuvio II.3 havainnollistaa julkista hallintoa järjestelmäteorian käsittein (Hill 1997, 20-22).



KUVIO II.3. Julkinen hallinto poliittis-hallinnollisena järjestelmänä

Järjestelmäteorian mukaan julkinen hallinto on jatkuvassa vuorovaikutuksessa oman toimintaympäristönsä kanssa. Mallin mukaan kansalaiset ohjaavat vaatimuksillaan ja kannatuksellaan julkisen hallinnon toimintaa. Kansalaisten vaatimusten kohteena ovat palvelut, tulonsiirrot ja sääntely. Poliittisen toiminnan, kuten vaalien, puolueiden ja äänestysten, kautta kansalaiset tukevat ja kannattavat julkisen hallinnon tekemiä päätöksiä, valintoja ja linjanvetoja.

Kansalaisten vaatimukset ja kannatus voivat olla suoraa tai epäsuoraa. Ne voivat olla luonteeltaan vahvoja tai heikkoja. Muuntoprosessissa poliittisten päättäjien ja hallinnon ammattilaisten – virkamiesten – tehtävänä on tehdä oikeat johtopäätökset kansalaisten vaatimuksista ja kannatuksesta. Muuntoprosessissa on kysymys hallinnon sisäisestä toiminnasta, johon kuuluvat esimerkiksi hallinnolliset rakenteet, säännöt, prosessit, taloudelliset voimavarat ja erilaiset rutiinit. Näistä tekijöistä hallinnon tutkijat ovat olleet perinteisesti hyvin kiinnostuneita. He ovat selvittäneet mitä kansalaisten vaatimuksille ja kannatukselle hallinnossa todella tapahtuu ja millaisiksi tuotoksiksi ne aikanaan muuntuvat.

Muuntoprosessin tuotoksia ovat palveluita, tulonsiirtoja ja sääntelyä koskevat päätökset, kannanotot ja valinnat. Tuotosten tulisi vastata kansalaisten vaatimuksia ja kannatusta. Tuotoksia arvioidaan yleisesti esimerkiksi taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden kriteerein sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Palaute kertoo kuinka hyvin tai huonosti julkisen hallinnon tuotokset vastaavat alkuperäisiä vaatimuksia ja kannatusta. Kansalaiset ja julkisen hallinnon päättäjät – poliitikot ja virkamiehet – ovat

kiinnostuneita palautetiedosta, jota tuottavat julkisen hallinnon lisäksi yliopistot, tutkimuslaitokset ja tiedotusvälineet. Palautetiedon tavoitteena on antaa kansalaisille mahdollisuus arvioida vaatimuksiaan ja kannatustaan. Julkiselle hallinnolle palautetieto antaa mahdollisuuden oppia ja korjata tekemisiään.

Edellä kuvattu malli julkisesta hallinnosta on luonteeltaan normatiivinen, koska se kertoo kuinka asioiden pitäisi tapahtua. Se kuvaa asioiden ihannetilaa, toivottua tilaa. Vaikka sen tarjoama kuva julkisesta hallinnosta on looginen ja selkeä, se kätkee enemmän kuin paljastaa. Ideaalisuus ja todellisuus ovat kaksi eri asiaa (Paloheimo & Wiberg 1997, 162-163).

Esimerkiksi poliittiset päättäjät voivat toimia niin, etteivät he ota huomioon kansalaisten vaatimuksia ja toimivat jopa niiden vastaisesti. Malli olettaa, että kansalaiset ohjaavat vaatimuksillaan ja kannatuksellaan julkisen hallinnon toimintaa, mutta todellisuudessa julkinen hallinto vaikuttaa kansalaisten mielipiteisiin. Kansalaisten sijasta valtaa voivat käyttää erilaiset organisoituneet ryhmät, jotka edustavat vain pientä osaa väestöstä.

Vaatimuksista ja kannatuksesta on pitkä matka tuotoksiin eli tulonsiirtoihin, palveluihin ja sääntelyyn. Hallinnon sisäiset olosuhteet kuten lait, ennakkotapaukset ja ideologiset näkemyserot muuttavat ja uudelleen suuntaavat kansalaisten vaatimuksia ja kannatusta. Koska kansalaiset eivät ole mukana niissä hallinnollisissa prosesseissa, joissa vaatimuksia ja kannatuksia käsitellään, heidän on vaikea ymmärtää sitä, miksi hallinnon tuotokset eroavat heidän alkuperäisistä vaatimuksistaan.

Myöskään palaute ei vaikuta niin tehokkaasti käytännössä kuin järjestelmäteoriassa oletetaan. Julkisten toimenpiteiden vaikutukset eivät ilmene välittömästi, vaan vasta ajan myötä. Palautetiedon kerääminen voi olla sattumanvaraista ja suunnittelematonta, mutta myös hyvin tarkoitushakuista. Palautetietoa voidaan jäsentää ja tulkita eri tavoin ja eri menetelmin, jolloin siitä tehtävät johtopäätökset eroavat toisistaan. Lisäksi palautetietoa voidaan välittää tietoisesti kanavissa, jotka eivät saavuta kaikkia siitä kiinnostuneita.

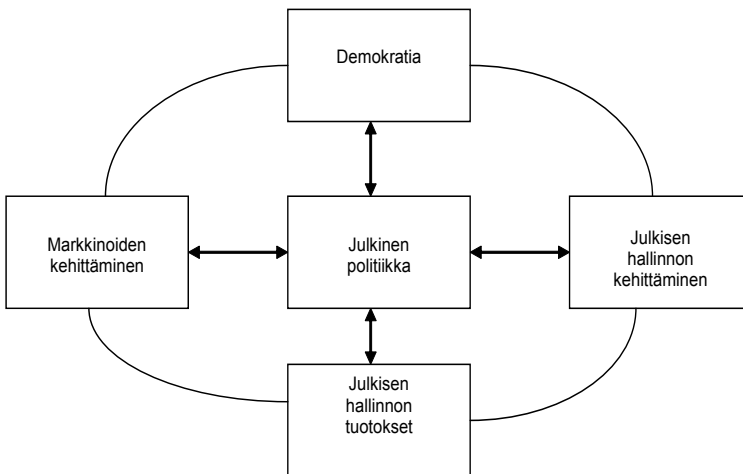
Järjestelmäteorian tarjoama kuva julkisesta hallinnosta ja sen toiminnasta ei vastaa täysin sitä, mitä todellisuudessa tapahtuu. Ongelmakenttään perehtymällä on mahdollista muodostaa realis-

tinen kuva hallinnon toiminnasta ja kansalaisten todellisista vaikutusmahdollisuuksista. Realistinen kuva hallinnon toiminnasta antaa halukkaille mahdollisuuden vaikuttaa tarvittaessa julkiseen päätöksentekoon.

5. Julkisen toiminnan analyysi

Edellä kuvattiin julkista hallintoa järjestelmäteorian käsittein ja selitettiin sen osuus yhteiskunnallisena peruskivenä. Siltä pohjalta on aika kohdistaa huomio kirjan pääasiaan, eli julkisen toiminnan analyysiin. Tarkoituksena on avata julkisen toiminnan termiä sekä selvittää, millaisia asioita ja tekijöitä siihen voidaan liittää. Kuvio II.4 havainnollistaa tätä problematiikkaa.

Julkinen toiminta, jota kuvataan käsitteellisesti tästä eteenpäin julkiseksi politiikaksi (public policy), on sijoitettu kuvion keskelle. Näiden kahden ero on siinä, että julkinen toiminta on termi ja julkinen politiikka on käsite. Julkinen politiikka, julkinen toiminta kuvaa julkisen vallan tietoisesti valittua toimintatapaa eri asioissa.



KUVIO II.4. Julkista toimintaa kuvaavat käsitteet

Julkista politiikkaa tehdään, kun julkinen valta päättää toimia tai olla toimimatta.

Julkisesta politiikasta vastaavat ensisijaisesti valtio ja kunnat. Valtio ja kunnat ovat demokraattisia instituutioita, yhdessä ne muodostavat julkisen hallinnon kokonaisuuden. Julkiseen politiikkaan liitetään yleensä kaksi prosessia, jotka ovat politiikka-analyysi (policy analysis) ja politiikkaprosessi (policy process).

Politiikka-analyysillä tarkoitetaan tutkimusta ja tutkivaa otetta, jonka avulla selvitetään julkista politiikkaa kohtaavia ongelmia ja etsitään niihin ratkaisuja. Kysymys on asioiden kriittisestä arvioinnista, uudelleen suuntaamisesta ja uusien ajattelutapojen järjestelmällisestä kehittämisestä ja jalostamisesta. Julkisten tuotosten määrä ja laatu riippuvat näistä toiminnoista. Politiikka-analyysi korostaa henkistä joustavuutta, luovuutta ja innovatiivisuutta sekä yhteiskunnallisten olosuhteiden seuraamista. Yleisimmät politiikka-analyysin tekemisessä käytetyt menetelmät ovat kustannushyötyanalyysi, kustannusvaikuttavuusanalyysi ja tulevaisuuden tutkimuksen tekniikat.

Politiikkaprosessi tarkoittaa konkreettista toimintaa, jossa hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia tekijöitä ja järjestelmiä uudistamalla tuotetaan kansalaisille uutta arvoa. Politiikkaprosessi käynnistää konkreettisen muutoksen ja varmistaa asioiden moitteettoman ja johdonmukaisen hoitamisen. Politiikkaprosessi ei pelkästään toteuta politiikka-analyysia, vaan sen pohjalta saatuja kokemuksia voi käyttää hyödyksi julkista politiikkaa kehitettäessä.

Julkisella politiikalla on neljä keskeistä tehtävää, joilla se palvelee yhteiskuntaa. Ensimmäinen näistä tehtävistä on demokratia, sen sisältö, ala, muoto ja toimintatavat. Julkisella politiikalla luodaan hyväksyttävät demokraattiset käytännöt, arvioidaan niitä ja muutetaan niitä tarvittaessa.

Toinen julkisen politiikan tavoite ja tarkoitus on hallinnon kehittäminen. Tässä on kysymys siitä, millaisia tehtäviä hallinnolle annetaan, kuinka ne organisoidaan ja millaisin voimavaroin niitä tuetaan. Hallintoa kehitettäessä otetaan kantaa päätöksenteon keskittämisen ja hajauttamisen asteeseen. Tiimien, budjetoinnin ja johtamisen kehittäminen kuuluvat tähän kategoriaan.

Kolmantena julkisen politiikan tehtävänä on käsitellä keskeisimpiä julkisen hallinnon tuotoksia eli julkisia palveluita, tulonsiirtoja ja sääntelyä. Nämä edustavat julkisen vallan kansalaisille tuottamia

etuja ja hyötyjä. Julkisia palveluita on käsitelty ja tutkittu huomattavasti enemmän kuin tulonsiirtoja ja sääntelyä.

Neljäs julkisen politiikan tehtävä on markkinat. Tässä on kysymys siitä, millaisen tilan julkinen valta antaa markkinoille ja kuinka se käsittelee markkinaolosuhteista syntyviä ongelmia. Julkinen valta määrittää valinnoillaan markkinatalouden kasvun ja kehityksen edellytykset.

6. Yhteenveto

Yhteiskunnan asema ja merkitys on monella tapaa tulkittavissa oleva ilmiö. Druckerin mukaan yhteiskuntaa voi lähestyä tutkimalla sen kolmea kivijalkaa: tiedettä, autonomista kunnallishallintoa ja taloudellista pluralismia. Teoksen mukaan kivijalat ovat tukevammat, kun niihin lisätään valtio ja vapaa kansalaistoiminta ja vähennetään tieteen asemaa. Valtio ja kunnallinen itsehallinto muodostavat julkisen hallinnon kivijalan. Julkista hallintoa on mahdollista tarkastella analysoimalla julkista politiikkaa politiikka-analyysin ja politiikka-prosessin kautta.

III JULKINEN POLITIIKKA

1. Julkisen politiikan määrittely

Julkista politiikkaa luonnehditaan englanninkielisissä kirjoissa käsitteellä *public policy*, jolla ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä ja sopivaa vastinetta suomen kielessä. Suomen kieli ei erottele poliittisesta toiminnasta niitä ulottuvuuksia, jotka sisältyvät englannin kielen käsitteisiin *politics* (politiikka) ja *policy* (julkinen toiminta). Suomen kielessä politiikka ja julkinen toiminta kattavat nämä molemmat merkitykset.

Julkinen politiikka voidaan määritellä poliittisesti hyväksytyksi kannanotoksi ja toimintatavaksi, jonka perusteella julkinen valta päättää toimia tai olla toimimatta tiettyssä asiassa (Fischer 2003, 60, Rooney & Hearn & Mandeville & Joseph 2003, 110, Hill 1997, 6-7, Mullard 1992, 1, Rein 1976, 139 ja Smith 1976, 15). Molemmat päätökset ovat julkiselle politiikalle yhtä olennaisia. Julkinen toiminta käynnistyy, kun päätös siitä on tehty. Kun julkinen valta kieltäytyy toimimasta, sekin on tapa harjoittaa julkista politiikkaa.

Julkinen politiikka edustaa systemaattista tapaa toimia ja siksi siinä on kysymys enemmästä kuin pelkistä tavoitteista tai keinoista. Julkinen politiikka muodostuu strategiasta, organisaatiosta, kulttuurista, rahoituksesta, säännöistä ja käytännöistä. Nämä tekijät tekevät julkisesta politiikasta instituution, jolla on määrittely tai määrittelemätön ajallinen kesto. Julkisella politiikalla on oma arvoperustansa, joka ohjaa ja edistää sen harjoittamista. Arvojen

vuoksi julkista politiikkaa ei voida perustella pelkästään rahalla tai tuotosten lukumäärillä.

Käytännössä julkinen politiikka on poliittisen toiminnan ja hallinnollisen ammattitaidon yhteisvaikutuksen tulos. Julkista politiikkaa – päätöstä toimia tai olla toimimatta – on mahdoton ymmärtää, jos toinen näistä voimakteijöistä suljetaan analyysin ulkopuolelle. Julkisessa politiikassa yhdistyvät sekä arvot ja tosiasiat että politiikka ja hallinto, jotka vaikuttavat erilaisissa tilanteissa eri tavoin (Rein 1976, 37 ja Denhardt 2000, 46).

Ihmisillä on monenlaisia, jopa täysin ristiriitaisia käsityksiä julkisen politiikan merkityksestä, hyväksyttävyydestä ja toivottavuudesta. Tämä johtuu siitä, että ihmisten arvot ja arvostuksen kohteet ovat individuaaleja, yksilöllisiä. Ihmiset arvostavat samoja asioita eri tavoin, kukin omista lähtökohdistaan katsoen. Erilaiset ja toisilleen vastakkaiset käsitykset ovat luonnollisia ja sallittavia, todellinen ongelma on siinä, kuinka hyvin ja missä määrin ihmiset pystyvät käsittelemään näistä syntyviä keskinäisiä jännitteitään.

Julkinen politiikka on jatkuvasti käynnissä oleva institutionaalinen prosessi. Yehezkel Dror korostaa kirjassaan *Public Policymaking Reexamined* julkisen politiikan prosessiluonnetta, joka on vahvempi kuin sen pysyvät rakenteet ja säännöt (ks. myös Cook & Scioli 1975, 5). Drorille julkisessa politiikassa on keskeistä poliittisten päättäjäien tahtoa ja tavoitteita järjestelmällisesti toteuttava prosessi (Dror 1968, 7).

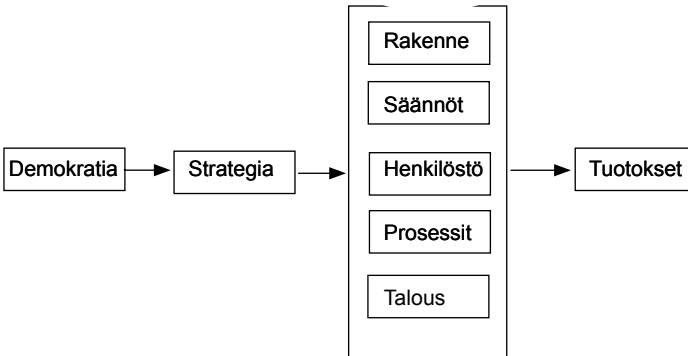
Julkisen politiikan harjoittamisen muotoja on mahdollista vertailla keskenään (Bovens & t'Hart & Peters 2001, 25-26 ja Rose 2005, 8). Vertailussa voidaan kiinnittää huomio esimerkiksi politiikan tavoitteisiin, keinoihin ja organisoitumuotoihin. Vertailussa on kuitenkin omat ongelmansa, jotka on kyettävä ratkaisemaan ja joita muiden muassa Richard Rose pohtii kirjassaan *Learning From Comparative Public Policy*. Jotkut julkisen politiikan muodoista voivat olla niin sidoksissa kansallisiin kulttuureihin, että niitä on vaikea siirtää toisiin kulttuurisiin olosuhteisiin. Siksi niiden vertaaminen keskenään ei palvele tarkoitusta.

2. Julkisen politiikan rakennetekijät

Julkista politiikkaa on edellä kuvattu järjestelmälliseksi ja instituutionalisoituksi toimintatavaksi. Tässä mielessä julkinen politiikka muodostuu monista eri tekijöistä, niiden kombinaatio palvelee ongelman ratkaisua, mahdollisuuden toteuttamista tai julkisen vallan vastuulla olevaa tehtävää. Kuvio III.1 kuvaa julkisen politiikan keskeisimpien rakennetekijöiden: demokratian, strategian, rakenteen, sääntöjen, henkilöstön, prosessien, talouden ja tuotosten järjestelmää ja vaikutussuhdetta toisiinsa.

2.1. Demokratia julkisen politiikan rakennetekijänä

Julkinen politiikka palvelee demokraattisesti hyväksytyjä tarkoituksiperiä. Tämä erottaa demokraattisen hallinnon esimerkiksi aristokratiaa, meritokratiasta ja totalitarismista. Demokraattinen prosessi pätevoittää julkisen politiikan tavoitteet, keinot ja voimavarat.



KUVIO III.1. Julkisen politiikan rakennetekijät

Vaikka demokratian perusidea on mahdollista ilmaista lyhyesti, siinä on kysymys vaikeasti määriteltävästä ilmiöstä. Demokratia voidaan

ensinnäkin ymmärtää tietyksi oikeudenmukaisiksi koetuiksi pelisäännöiksi ja menettelytavoin, jotka korostavat demokraattisen päätösprosessin hyväksyttävyyttä. Vaikka ihmiset eivät voi saavuttaa riittävää yksimielisyyttä päätettävistä asioista, he voivat sopia niistä säännöistä ja käytännöistä, joilla asiat ratkaistaan.

Toinen käsitys demokratiasta korostaa tuotoksia demokraattisen prosessin saavutuksina. Demokratia tarjoaa poliittisille puolueille pelikentän käydä kamppailua äänestäjien suosiosta omilla ohjelmillaan. Tätä ajattelua kutsutaan myös kansanvallan komentoketjun teoriaksi, koska puolueiden oletetaan pitävän huolen siitä, että hallinto tuottaa niiden haluamat tuotokset (Paloheimo & Wiberg 1997, 162-163).

Kolmannen käsityksen mukaan demokratia on kilpailullinen menettelytapa päättäjien valitsemiseksi (Paloheimo & Wiberg 1997, 142-143). Tämä käsitys perustuu olettamukselle, jonka mukaan ihmisten on vaaleissa vaikeaa tietää millaisia asioita heidän valitsemansa poliittiset päättäjät joutuvat vaalikaudella kohtaamaan, käsittelemään ja ratkaisemaan. Siksi ihmiset eivät valitse vaaleissa niinkään puolueita tai niiden ohjelmia, vaan päättäjät, joiden tehtävänä on aikanaan määrittellä kantansa esiin nousseisiin ongelmiin, haasteisiin ja mahdollisuuksiin (Paloheimo & Wiberg 1997, 143).

2.2. Strategia julkisen politiikan rakennetekijänä

Strategia määrittää julkisen politiikan luonteen, aseman ja merkityksen. Strategia antaa vastauksen esimerkiksi siihen, kuinka aktiivisesti tai passiivisesti julkista politiikkaa harjoitetaan ja millaiset valtaoikeudet sille tarjotaan. Se määrittää onko julkinen politiikka luonteeltaan kehittävä, sääntelevä vai valvovaa.

Strategia kertoo toiminnan tavoitteet ja keinot. Se ilmaisee mihin julkinen valta pyrkii ja kuinka se aikoo päästä tavoitteeseensa. Julkisen politiikan tavoitteita ja keinoja ei pitäisi erottaa toisistaan. Pitämällä tavoitteet ja keinot yhdessä voidaan strategian rationaalisuutta mitata esimerkiksi arvioimalla, kuinka hyvin valituilla keinoilla halutut tavoitteet voidaan toteuttaa.

Liiketaloustieteissä on kehitetty erilaisia strategiamalleja, joista tunnetuimmat ovat Porterin viiden voiman strategia-analyysi ja yleiset (generic) strategiat, Bostonin matriisimalli, Ansoffin tuotematriisistrategia ja Mintzbergin strategia-ajattelu (Wall & Rees 2004 ja Griffin & Pustay 2005). Nämä eivät suoraan sovellu julkiseen politiikkaan. Julkisen politiikan kannalta strategiat voidaan jakaa esimerkiksi seuraaviin yleisiin vaihtoehtoihin:

- julkisen vallan ensisijaisuutta korostava strategia
- julkisen vallan verkostostrategia
- julkisen vallan mahdollistava strategia

Julkisen vallan ensisijaisuutta korostavassa strategiassa julkisilla organisaatioilla on johtava asema politiikan suunnittelijana, rahoittajana ja toteuttajana. Tätä strategiaa noudatetaan esimerkiksi peruskoulupolitiikassa ja aikaisemmin sitä noudatettiin myös terveydenhuollossa ja lasten päivähoidossa. Kun julkinen valta haluaa toteuttaa asiat haluamallaan tavalla, sen on rationaalista noudattaa tätä strategiaa. Julkisen sääntelyn alueella tätä kutsutaan komentojärjestelmäksi (*command and control*), jolla julkinen valta päättää tavoitteista ja ohjaa niiden toimeenpanoa.

Verkostostrategiassa julkinen valta sallii myös muiden organisaatioiden osallistumisen julkisen politiikan toteuttamiseen, jos ne suostuvat hyväksymään sen johtavan aseman ja toimimaan sen sallimalla tavalla. Näin on käynyt esimerkiksi edellä mainituissa terveyspalveluissa sekä päivähoidon järjestämisessä. Verkostostrategian avulla julkinen valta yrittää aktivoida yksityisiä resursseja julkisiin tarkoituksiin ja monipuolistaa palvelutarjontaa.

Mahdollistavan strategian ideana on, että julkinen valta yrittää aktivoida ja motivoida markkinoilla toimivia yrityksiä, vapaata kansalaistoimintaa ja kansalaisia ottamaan vastuulleen tiettyjä tehtäviä ja ratkomaan erilaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Tässä strategiassa julkisen vallan politiikkana on olla mukana toiminnassa välillisesti ja epäsuorasti. Julkinen valta sallii muiden organisaatioiden tavoitteet ja keinot, joita se yrittää tarvittaessa tukea. Mahdollistava strategia vastaa uuden julkisen politiikan vaatimuksiin.

2.3. Rakenne julkisen politiikan rakennetekijänä

Julkisen politiikka on horisontaalista ja vertikaalista työnjakoa, jota kuvataan rakenteen käsitteellä. Rakenne työnjakona tukee valittua strategiaa kohdistamalla käytettävissä olevat voimavarat mahdollisimman tehokkaasti haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Siksi strategian muuttuessa myös rakenteen olisi muututtava. Hypoteesi strategian ensisijaisuudesta suhteessa rakenteeseen on herättänyt ankaraa väittelyä ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin strategian muuttaminen ei välttämättä johda rakenteen muuttamiseen, vaikka se olisi toivottavaa. Toinen syy on se, että rakenne saattaa ohjata strategisia valintoja tarpeettoman voimakkaasti. Rakenne mahdollistaa johtamisen, ohjauksen, koordinoinnin ja valvonnan. Asianmukaisena se edistää ja tehostaa toimintaa, kun taas huonosti suunniteltu rakenne hidastaa toimintaa ja kuluttaa tarpeettomasti voimavaroja.

Horisontaalisella työnjaolla tarkoitetaan samanarvoisia tehtäviä, joita voivat olla esimerkiksi tutkimus- ja tuotekehitys, palvelun tuottaminen sekä rahoitus. Valtionhallinnon ministeriöt ja kuntien lautakunnat edustavat horisontaalista työnjakoa. Yrityksessä sitä edustavat tuotekehitys, markkinointi, tuotanto ja talous. Horisontaalinen työnjako vaihtelee julkisen politiikan instituutiosta riippuen.

Vertikaalisella työnjaolla tarkoitetaan tietyn tehtävän jakamista hierarkkisesti erilaisiksi osatehtäviksi. Taloushallinnon tehtävät voivat jakaantua tilausten vastaanottamiseen, laskun lähettämiseen, laskun tarkastamiseen ja kirjanpitoon. Tutkimuksen ja tuotekehityksen tehtävät voivat olla esimerkiksi mahdollisuuksien etsiminen, tiedon keruu, ideointi ja kokeilu. Päivähoitopalvelussa vertikaalisia tehtäviä ovat lasten hoitaminen, terveydenhoito, ruokailu, siisteys ja kiinteistöjen hoito.

Julkisen politiikan rakenne voi noudattaa taulukossa III.1 esitettyjä vaihtoehtoja ja niiden erilaisia yhdistelmiä (Galbraith 1995, 25 ja 37-38). Mitä suurempi julkisesta politiikasta vastaava organisaatio on, sitä useampia yhdistelmiä siinä voi olla. Vastaavasti pienten organisaatioiden rakenne voi olla yhtä puhdasta mallia noudattava.

TAULUKKO III.1. Julkista politiikkaa tukevat rakenteelliset vaihtoehdot

- 1. Funktionaalinen rakenne:**
- pieni koko, yksi palvelu tai tuote
 - eriytymätön asiakaskunta
 - jokaisella funktiolla on oma asiantuntemuksensa
 - palveluiden pysyvyys
 - yhteiset standardit
- 2. Palvelu/tuoterakenne:**
- korostaa palvelua/tuotetta
 - erilaiset palvelut erilaisille asiakkaille
 - palvelut muuttuvat suhteellisen nopeasti
- 3. Aluerakenne:**
- kuljetuskustannukset eivät ole merkittävä tekijä
 - palvelu voidaan toimittaa paikanpäällä
 - läheisyys asiakkaisiin
 - alueiden erilaiset tarpeet
- 4. Prosessirakenne:**
- funktionaalisen rakenteen vaihtoehto
 - tarve tehostaa prosesseja
-

Funktionaalinen rakenne, jolla tarkoitetaan tehtävien organisointia keskeisimpien funktioiden mukaan, on varsin yleinen julkisessa politiikassa. Valtionhallinnossa ministeriöt ja kunnissa lautakunnat edustavat tätä rakennetta. Palvelu/tuoterakenne noudattaa asiakaskunnan mukaista organisoitumista esimerkiksi siten, että vanhuksia ja nuoria palvelee eri organisaatioilla. Alueperusteinen organisaatio syntyy, kun eri alueita palvelevat eri organisaatiot. Suurten kaupunkien sosiaali- ja terveyslautakunnat ovat organisoituneet alueellisesti. Prosessirakenne on muutoksen alla olevassa tai tiettyyn tarkoitukseen perustetussa organisaatiossa.

Edellä kuvatut rakenteet ovat niin sanottuja puhtaita malleja, käytännössä kaksi tai useampia rakenteita voi esiintyä samassa organisaatiossa yhtä aikaa. Tällaista mallia kutsutaan hybridirakenteeksi (Colenso 2000, 47-48). Hybridirakenne soveltuu monimutkaisiin tilanteisiin ja ympäristöihin. Se on mahdollinen myös sellaisissa tilanteissa, kun kaksi ministeriötä ohjaa yhtä julkista organisaatiota.

2.4. Säännöt julkisen politiikan rakennetekijöinä

Julkisen politiikka edellyttää toimiakseen sääntöjä, normeja ja lakeja. Niiden tarkoituksena on taata julkisen politiikan avoimuus, luotettavuus, ennakoitavuus ja oikeudenmukaisuus. Säännöt minimoivat mieli- ja pakkovallan todennäköisyyttä julkisen politiikan harjoittamisessa. Ne ovat luonteeltaan joko virallisia tai epävirallisia.

Hallinnollinen sääntely edustaa virallista sääntelyä. Sen avulla ohjataan asioiden valmistelua, päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa, määritellään virkamiesten oikeudet, velvollisuudet ja rajoitteet sekä varmistetaan kansalaisten ja asiakkaiden oikeusturva. Virallisen sääntelyn perustana ovat kirjoitetut normit. Hallinnollinen sääntely voi koskea yhtäläisesti kaikkia julkisen politiikan muotoja, eri politiikkalohkoilla on luonnollisesti myös oma hallinnollinen sääntelynsä. Tätä kutsutaan politiikkaspesifiksi sääntelyksi.

Hallinnollisten, kirjoitettujen sääntöjen lisäksi julkisessa politiikassa esiintyy epävirallisia, kirjoittamattomia sääntöjä. Ne voivat olla tilanteesta riippuen yhtä tärkeitä ja olennaisia kuin viralliset säännöt. Epäviralliset kirjoittamattomat säännöt voivat syntyä neljällä eri tavalla (March 1994, 69-71).

Näistä ensimmäinen on kokeellinen oppiminen, jossa ihmiset kohtaavat uusia asioita ja ongelmia, joista heidän on selviydyttävä. Tapa, joka auttaa heitä pääsemään eteenpäin, voi muodostua säännöksi, jota myös toiset voivat soveltaa omassa työssään ja toiminnassaan. Toinen menetelmä muodostaa epävirallisia sääntöjä on kategorisointi. Kategorisoimalla asiat tietyllä tavalla viranomaiset voivat kohdistaa huomion tiettyihin asioihin ja jättää toiset asiat huomiotta.

Kolmas mekanismi, jolla epäviralliset säännöt syntyvät, on käyttäytymisen ja roolien läheisyys. Seuraamalla tietyn ihmisen tai ryhmän käyttäytymistä, toiset voivat mallintaa sitä ja ottavat sen annettuna. Lisäksi he suhteuttavat oman toimintansa sen mukaiseksi. Työntekijöihinsä etäisyyttä ottava johtaja luo tilanteen, jossa työntekijät voivat jättää kertomatta hänelle asioita, joita hänen pitäisi tietää. Käyttäytymisen ja roolien läheisyys edistää työntekijöiden välisten suhteiden pysyvyyttä (March 1994, 70). Neljäs epävirallisia sääntöjä synnyttävä kenttä on sosiaalinen piiri. Ihmisten arvio toistensa sosiaalisesta piiristä voi olla realistinen tai kuviteltu. Nuorille ihmisille

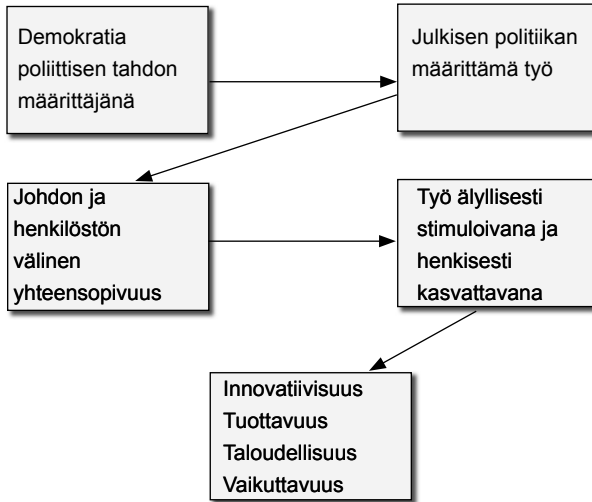
sallitaan asioita, joita ei sallittaisi vanhemmille. Nuorten odotetaan toimivan ennakkoluulottomasti ja innovatiivisesti, kun taas vanhempien odotetaan olevan varovaisia ja asioiden nykytilaa suojelevia.

Julkista politiikkaa sääntelevien lakien ja normien on oltava yleisiä, varmoja, tasa-arvoa ylläpitäviä ja riippumattomien tuomioistuinten päätösvallassa olevia (Leoni 1992, 62-63). Yleisiä lakeja ei ole säädetty vain tiettyjen ihmisten tai tietyn ryhmän eduksi tai haitaksi. Kun lait ovat varmoja, kansalaiset voivat ennakoita luotettavasti valintojensa seurausvaikutukset, ja pystyvät vähentämään valintojensa epävarmuutta. Tasa-arvoa ylläpitävät lait kohtelevat kaikkia ihmisiä yhtäläisesti ja oikeudenmukaisesti. Tuomioistuinten riippumattomuus takaa oikeudenkäytön ennustettavuuden ja oikeudenmukaisiksi koetut ratkaisut.

Valtiota, joka toimii edellä kuvatulla tavalla, kutsutaan oikeusvaltioksi. Oikeusvaltio, jota kutsutaan Saksassa nimityksellä *Rechtsstaat*, Ranskassa *état de droit*, Italiassa *stati di diritto* sekä Englannissa *rule of law*, syntyi vastapainona hallitusvallan vuosisataiselle mieli- ja pakkovallelle. Ihmiset toivoivat voivansa elää yhteiskunnassa, jota hallitaan laeilla eikä hallitsijoiden henkilökohtaisilla oikuilla ja pyrkimyksillä. Yhdenvertaiset lait yhdistettiin demokraattiseen hallintoon. Ihmiset uskoivat voivansa suojella itseään hallitsijoiden mieli- ja pakkovaltaa vastaan demokraattisin keinoin (Harisalo & Miettinen 1995).

2.5. Henkilöstö julkisen politiikan rakennetekijänä

Julkinen politiikka edellyttää henkilökunnan toteuttavan valittua strategiaa, sekä noudattavan työnjakoa ja hyväksytyjä sääntöjä. Henkilökunnan on ymmärrettävä asemansa demokraattisesti hyväksytyyn julkisen politiikan toteuttajana, se ei ole edistämässä omia pyrkimyksiään julkisen politiikan avulla. Julkinen politiikka ei muunnu käytännön toimenpiteiksi itsestään, vaan se on johdettu prosessi. Tämä tarkoittaa, että julkista politiikkaa edistettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota johtajien ja henkilökunnan välisiin suhteisiin. Kuvio III.2 havainnollistaa tätä problematiikkaa.



KUVIO III.2. Julkinen politiikka ja henkilöstö

Julkisessa politiikassa on otettava huomioon sekä johtaminen että työn suorittajat. Molemmilla osapuolilla on oltava yhtenevät edut. Johtajat ja työntekijät tarvitsevat toisiaan, sillä yksin molemmat ovat pyrkimyksissään kyvyttömiä. Joissakin tilanteissa johtajien on johdettava henkilöstöä määrätietoisesti, ja toisinaan annettava tilaa työntekijöiden osaamiselle ja asiantuntemukselle (Miettinen & Saarinen 1990).

Johtajien tehtävänä on tehdä työ työntekijöilleen älyllisesti stimuloivaksi ja henkisesti kasvattavaksi (Harisalo & Stenvall 2001, 35). Ihmiset eivät jaksakaan olla jatkuvasti innostuneita työstä, joka on toistuvaa, yksinkertaista ja vähäistä yleistä arvostusta nauttivaa. Työn suunnittelu on johdon vastuulla ja johtajien on kiinnitettävä siihen jatkuvaa huomiota. Työntekijät eivät yllä haluttuihin ja merkittäviin saavutuksiin, jos työtehtävät ovat vajavaisesti suunniteltuja eivätkä anna mahdollisuutta kehittyä.

Työntekijöiden tuloksellisuutta on voitava arvioida ja palkittava heitä sen mukaan. Tuloksellisuutta voidaan mitata erilaisin kriteerein kuten vaikuttavuus, tavoitteiden relevanssi ja yhteistyö. Julkinen

politiikka edellyttää henkilöstöltä innovatiivisuutta, tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi julkisen politiikan toteuttaminen edellyttää jatkuvaa oppimista, kehittämistä ja korjaamista.

Julkista politiikkaa toteutettaessa voidaan kohdata ongelmia, joita ei ole osattu ennakoida eikä ottaa edeltä huomioon. Ne on ratkaistava valittua julkista politiikkaa edistävästi eikä haittaavasti.

2.6. Prosessit julkisen politiikan rakennetekijöinä

Julkinen politiikka edellyttää prosesseja, joiden kautta asiat viedään toteutukseen. Prosessit ovat tehtäviä ja työsuorituksia, joissa panokset muutetaan tuotoksiksi (Champy & Hammer 1993, 35). Prosesseja korostava julkinen politiikka edustaa radikaalia mahdollisuutta suoritua vaadituista tehtävistä inhimillisesti, luovasti ja tuottavasti (Champy & Hammer 1993, 32-34). Prosessiajattelua on kuvattu vallankumoukselliseksi perinteiseen hallinnolliseen ajattelutapaan verrattuna (Hammer 1996, 3).

Prosessiajattelu kohdistaa huomion dynaamisiin prosesseihin hierarkkisen pysyvyyttä korostavan rakenteen sijasta. Se korostaa suoraa ja mutkatonta vuorovaikutusta julkisen politiikan asiakkaiden kanssa. Ihmisiä, jotka kohtaavat asiakkaan, kutsutaan prosessiajattelussa ensilinjan työntekijöiksi (Hammer 1996, 18). Prosessiajattelun tehtävänä on vapauttaa heidät hierarkian rajoitteista, jotta he voisivat palvella asiakkaita mahdollisimman autenttisesti ja vaikuttavasti.

Kun hierarkian vaikutusta minimoidaan, julkisesta politiikasta vastaavien työntekijöiden tehtävät laajenevat ja monipuolistuvat. Heidän on oltava halukkaita ja kykeneviä ottamaan samanaikaisesti vastuuta useista prosessin vaiheista. Prosessiajattelu tekee työntekijöistä asiantuntijoita (Hammer 1996, 33). Tämä tarkoittaa, että heidän on kyettävä työskentelemään, ratkomaan ongelmia ja päättämään asioista itsenäisesti. Prosesseista vastaavat ihmiset ovat sekoitus asiantuntijaa ja yrittäjää (Hammer 1996, 51), joka ottaa itse vastuun tehtävistään ja päätöksistään.

Prosessiajattelussa korostetaan prosessin omistajia hierarkiassa toimivien esimiesten sijasta. Prosessiomistaja on ihminen, jonka

vastuulla on tietty prosessi (Hammer 1996, 73-74). Hänen on löydettävä omat tapansa toimia, koska hän ei voi toimia perinteisen esimiehen tavoin (Hammer 1996, 91). Prosessiomistajuus vähentää todennäköisesti organisaatiotasoa (Hammer 1996, 91), koska se tehostaa prosesseja ja niiden kehittämistä. Taulukko III.2 kuvaa prosessiajattelun keskeisiä ominaispiirteitä (Champy & Hammer 1993, 65-80).

TAULUKKO III.2. Prosessiajattelun ominaispiirteet

-
1. Funktionaalisesta organisaatorakenteesta prosessiperusteisiin työryhmiin ja tiimeihin
 2. Yksinkertaisista työtehtävistä moniulotteisiin työtehtäviin
 3. Työntekijöiden valvonnasta mahdollistamiseen
 4. Työntekijöiden valmentamisesta kouluttamiseen
 5. Työvaiheiden korostamisen sijasta huomio tuotoksiin
 6. Suojautumisesta tuottavaan työhön
 7. Hierarkiatasojen purkaminen mahdollisimman matalaksi
 8. Toteuttajasta oman työn johtajaksi
-

Prosessit voidaan jakaa hallinnollisiin ja työprosesseihin. Hallinnollisia prosesseja ovat muiden muassa johtaminen, rekrytointi, ohjaus, suunnittelu, valvonta ja budjetointi. Työprosessit jaetaan yleensä ydin- ja tukiprosesseihin. Ydinprosessien avulla tuotetaan mahdollisimman paljon arvoa julkisen politiikan asiakkaille tai kohderyhmälle. Tukiprosessien tehtävänä on edistää ydinprosesseja. Ydinprosessien määrittely riippuu siitä, kuinka julkinen politiikka on määritelty ja millaisia tehtäviä sille on annettu. Ydinprosesseja ei voi olla kovin monta. Suunnittelussa yhtenä ydinprosessina voidaan pitää perustietojen keruuta. Suunnittelun tukiprosessi voi olla esimerkiksi tietokoneiden ja ohjelmien kunnossapito.

2.7. Talous julkisen politiikan rakennetekijänä

Julkisen politiikka edellyttää taloudellisia voimavaroja ja niiden hallintaa. Julkista politiikkaa on harjoitettava taloudellisesti eli julkisen politiikan on tuotettava tietty tuotos mahdollisimman vähin panoksin, tai vastaavasti tietyillä panoksilla on tuotettava mahdollisimman suuri tuotos. Päätöksentekijöillä on oltava käytettävissä tietoa, jonka avulla he voivat suunnitella, valvoa ja kehittää julkisen politiikan taloutta.

Julkisen politiikan demokraattinen luonne ei anna oikeutta tuhlata eikä käyttää kansalaisilta kerättyjä voimavaroja epätarkoituksenmukaisesti. Julkisen hallinnon taloutta on hoidettava suunnitelmallisesti, tunnollisesti, avoimesti ja vastuullisesti. Vaikeus määrittellä julkisen toiminnan yhteiskuntapoliittisia tarkoituksia ja perimmäisiä hyödynsaajia ei oikeuta viranomaisia taloudelliseen välinpitämättömyyteen. Julkisen politiikan arvokkaat, korkeat ja tärkeät tarkoituksiperät eivät ole peruste käyttää rahaa harkitsematta tai huolettomasti.

Laskentatoimi on johdon apuväline julkisen politiikan edellyttämien taloudellisten voimavarojen suunnittelussa, valvomisessa ja tiedottamisessa (Hallipelto & Kataja 1980, 15). Laskentatoimen tehtävät on kuvattu taulukossa III.3. Laskentatoimi ei ole itsetarkoitus, vaan sen tehtävänä on avustaa johdon työtä (Hallipelto & Kataja 1980, 35). Suunnittelulaskelmien avulla johto selvittää erilaisten vaihtoehtojen edullisuutta ja kannattavuutta tuotosten hinnoittelussa, investoinneissa ja vaihtoehtoja koskevassa harkinnassa. Vuotuinen talousarvio eli budjetti on yksi tärkeimmistä suunnitteluun kuuluvista tavoitelaskelmista.

Laskentatoimi tuottaa laskelmien lisäksi tietoa, jonka avulla voidaan arvioida ja valvoa julkisen politiikan hoitamista. Tavallisimpia tarkkailun kohteita ovat julkisen politiikan taloudellisuus ja kannattavuus sekä rahoitus- ja maksuvalmiussuunnitelmien toteutuminen (Hallipelto & Kataja 1980, 40). Tarkkailua on kohdistettava myös julkisen politiikan sitomiin pääomiin ja omaisuuteen eikä pelkästään käyttömenoihin (Hallipelto & Kataja 1980, 40).

Laskentatoimi informoi johtoa, poliittisia päättäjiä ja julkisen politiikan erilaisia sidosryhmiä, kansalaisia, yhdistyksiä, yrityksiä ja

tiedotusvälineitä. Tärkeimpiä informointilaskelmia ovat tilinpäätöksen sisältämät talousarvion toteuttamisvertailu, tase ja muut mahdolliset liitetiedostot (Hallipelto & Kataja 1980, 41). Julkisesta politiikasta on laadittava vuosittain kertomus, joka palvelee informoinnin apuvälineenä. Taulukko III.3 havainnollistaa edellä sanottua (Hallipelto & Kataja 1980, 38 ja Pitkänen 1980, 21).

TAULUKKO III.3. Julkisen politiikan laskelmien systematiikka

Laskelmien tyyppi	Laskelman nimitys	Laskennan tehtävä	Laskennan tarkoitus
Suunnittelua avustavat	Vaihtoehtolaskelmat Tavoitelaskelmat	Vaihtoehtojen vertailu Tavoitteiden asettaminen	Valinta
Valvontaa avustavat	Tarkkailulaskelmat	Saavutusten vertailu	Toiminnan ohjaaminen ja valvonta
Tiedottamista avustavat	Informointilaskelmat	Tiedottaminen Vaikuttaminen	Ympäristöön vaikuttaminen Tilastointi

3. Julkisen politiikan muuttuva luonne

Julkista politiikkaa kehitettäessä pääpaino on ollut toimintojen taloudellisuudessa, tuottavuudessa ja vaikuttavuudessa.¹ Taloudellisen järkevyyden on haluttu ohjaavan julkisen politiikan suunnittelua, rahoittamista ja toteuttamista. Julkisella politiikalla uskotaan olevan myönteisiä vaikutuksia pitkällä tähtäimellä.

Taloudellisen tuottavuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset ovat kohdistaneet huomion palveluiden tuotantoprosessiin ja sen rationaaliseen kehittämiseen ja johtamiseen. Kehittämisen ja tutkimisen pääpaino on ollut tuotantoprosessin ongelmassa, kapeikoissa, orga-

1. Olemme hyvin perillä näiden käsitteiden määrittelyn ongelmallisuudesta.

nisoinnissa, miehityksessä, teknologisissa mahdollisuuksissa, henkilökunnan koulutuksessa ja mitoituksessa sekä johtajien valmiuksien kehittämisessä. Nämä asiat hallitsevat julkista keskustelua, väittelyä ja tutkimusta.

Tuotantoprosessia on tehostettu monin eri tavoin, joista tunnetuimpia ja käytetyimpiä ovat laadun parantamisen erilaiset tekniikat kuten tasapainotettu mittaristo, itseohjautuvat tiimit, organisaatio-
tasojen madaltaminen, sijaisvertailut ja aloitepalkkiot (Harisalo & Stenvall 2001, 42-43). Julkisen toiminnan johtajia kiinnostaa jokainen uusi tekniikka, joka voisi lisätä tuotantoprosessin arvoa. Useat erilaiset koulutusinstituutiot, kuten yliopistot, ammattikorkeakoulut ja konsulttiyritykset ovat ottaneet tavoitteekseen tuotantoprosessin jatkuvan kehittämisen ja parantamisen.

Nykyaikana on tunnistettavissa signaaleja, jotka kannustavat ajattelemaan uudelleen tuotantoprosessin asemaa keskeisimpänä tai merkittävimpänä arvon lähteenä. Kirjassaan *The Future of Competition* Prahalad ja Ramaswamy muistuttavat, että tuotteiden määrän ja laadun kasvu eivät näytä lisäävän kuluttajien tyytyväisyyttä (Prahalad & Ramaswamy 2004, 1). He jatkavat, että lisäksi samaan aikaan kilpailu kiristyy ja yritysten voittomarginaalit pienenevät. Karkeasti ottaen on mahdollista sanoa, että yhä useammat yritykset näyttäisivät olevan sellaisessa tilanteessa, jossa niiden on kamppailtava entistä lujemmin aikaisempaa pienemmistä jakojäännöksistä.

Jacques Horovitz on samoilla linjoilla Prahaladin ja Ramaswamyn kanssa väittäessään, että yrityksissä ajatellaan aivan liikaa laatua tuotteen ja tuotantoprosessin ominaisuuksina, kun niissä pitäisi kyetä ajattelemaan laatua asiakkaiden näkökulmasta ja antaa asiakkaiden vaatimusten ohjata tuotantoprosessin kehittämistä (Horovitz 2004). Horovitzin mukaan yritykset menettävät rahaa uskotellessaan itselleen, että tuotantoprosessin moitteettomuus auttaa heitä pärjäämään kilpailussa. Hänen mielestään yritysten olisi kannattavampaa miettiä kuinka asiakkaista tehdään kannattavia, kuin kuinka kannattamattomista asiakkaista voitaisiin päästä eroon (Horovitz 2004, 99). Sama ajatus pätee julkisen palvelun asiakasajatteluun.

Richard Normann korostaa kirjassaan *Re-Framing Business*, että yritysjohtajien kyky määrittää, hahmottaa ja käsitteellistää ongelmia, olosuhteita ja mahdollisuuksia uudelleen ja uudelleen on taloudelli-

selle menestykselle tärkeämpää kuin tuotantoprosessin tehokkuuden vaaliminen (Normann 2001). Normannin kanssa samoilla linjoilla ovat Johan Wallin ja Rafael Ramiréz, jotka korostavat jatkuvan konfiguraation eli uudelleen käsitteellistämisen merkitystä keinona pärjätä kilpailussa (Wallin & Ramirez 2001, 21-22). Wallinin ja Ramirézin sekä Normannin mukaan tuotantoprosessin merkitys arvoa tuottavana mekanismina olisi menettämässä merkitystään jatkuvalla uudelleen muotoilulle ja jäsentämiselle.

Esko Kilpi on kiinnittänyt huomiota työn luonteen ja työnteekijöiden muuttumiseen organisaatioissa. Hänen mukaansa yhä suurempi osuus asiakkaiden saamasta arvosta syntyy erilaisella logiikalla kuin mihin olemme perinteisesti tuotannollisissa yrityksissä tottuneet (Kilpi 2001, 147). Kilpi korostaa, että olemme siirtymässä massa-tuotannosta räätälöityyn tuotantoon, toistosta tilannekohtaisuuteen ja kuuliaisuudesta vapaaehtoisuuteen, ja että näitä asioita on vaikea sovittaa yhteen tuotantokeskeisen toimintalogiikan kanssa. Kilpi kirjoittaa tästä problematiikasta seuraavasti:

Uudet olosuhteet edellyttävät meiltä uudenlaista kielenkäyttöä tutuista asioista puhuttaessa ja myös uudenlaista käsitteistöä arvonluonnin pohjaksi. Vasta uusien ajatusmallien, uusien työkalujen ja uuden teoriapohjan kautta voimme tehokkaasti vastata tietoyhteiskunnan haasteeseen ja hyödyntää niitä mahdollisuuksia, joita teknologian kehittyminen, vuorovaikutuskustannusten alentaminen ja yhteiskunnan kehitys meille antavat (Kilpi 2001, 149).

Edellä sanotun perusteella on ensinnäkin mahdollista väittää, että tuotantoprosessi keskeisimpänä arvoa tuottavana mekanismina olisi menettämässä merkitystään. Tätä ei saa ymmärtää niin, ettei tuotantoprosessista ei enää tarvitse välittää. Luonnollisesti tuotantoprosessista on pidettävä edelleenkin huolta, mutta sen ei enää ajatella tuottavan arvoa samassa määrin kuin aikaisemmin.

Toiseksi on mahdollista väittää, että tuotantoprosessin tilalle on keksittävä uusi arvoa tuottava mekanismi, instituutio tai lähde. Esko Kilven antama ehdotus on vuorovaikutus. Kilpi kirjoittaa, että nähdäksemme paremmin mitä ympäristössämme tapahtuu, hyödyntääksemme tässä hetkessä esillä olevia mahdollisuuksia ja

luodaksemme tulevaisuudellemme uusia mahdollisuuksia, meidän on avattava uusia keskusteluyhteyksiä muihin toimijoihin (Kilpi 2001, 167). Tällä hän tarkoittaa sitä, että innostus, energia, oivallus ja näkemyksellisyys ovat ihmisten välisen vuorovaikutuksen tulos eikä tuotantoprosessin itsessään synnyttämää.

Vuorovaikutuksen näkeminen arvoa tuottavana mekanismina antaa mahdollisuuden vapautua niistä ristiriidoista ja henkisistä umpikujista, joihin julkisen sektorin kehittämisessä on jouduttu, kun tuotantoprosessin vaatimuksia on pidetty johtavina kriteereinä. Vuorovaikutus tarjoaa ihmisille mahdollisuuden määrittää itselleen uudelleen työnsä arvo ja merkitys ja vapauttaa ihmiset ahdistavasta ja alistavasta hierarkiasta, jolla tuotantoprosessi on organisoitu. Vuorovaikutuksen avulla on mahdollista yhdistää poliittisten ideologioiden erottamat ihmiset sen sijaan, että he pysyisivät toisistaan etäällä. Sen kautta luodaan edellytykset hallinnonalojen ja -tasojen väliselle yhteistyölle ja kumppanuudelle.

4. Tuotantoprosessista vuorovaikutukseen arvon luomisessa

Vuorovaikutus tulisi omaksua julkisessa politiikassa tuotantoprosessin korvaavaksi arvon tuottamisen uudeksi lähteeksi. Muutos ei tapahdu ilman vastarintaa. Ihmisten voi olla vaikea aluksi ymmärtää, että heidän välillään on potentiaalisesti hyvin merkittävä energiavaranto ja että heistä itsestään riippuu kuinka hyvin he pystyvät ammentamaan siitä itselleen uutta arvoa eli ideoita, innostusta, näkemyksellisyyttä ja elinvoimaa (Zohar 1997). Ihmiset kohtaavat toisensa lukemattomia kertoja suunnitellun työnjaon puitteissa sekä satunnaisesti, mutta tuotantoprosessin ehdollistamina he eivät välttämättä ymmärrä vuorovaikutuksen tarjoaman potentiaalın määrää ja luonnetta.

Vuorovaikutuksen merkitystä uutena arvon tuottamisen lähteenä voidaan perustella useiden tekijöiden avulla. Esko Kilpi korostaa, että markkinoilla ollaan siirtymässä räätälöityyn tuotantoon ja tämä prosessi on ulottamassa otteensa myös julkisiin palveluihin. Räätälöity tuotanto korostaa ongelma- ja tilannekohtaisuutta, koska ihmisten tarpeet, vaatimukset ja odotukset muuttuvat jatkuvasti. Ajatus,

jonka mukaan ihmisille on tuotettava samanlaiset palvelut heidän ongelmistaan, toiveistaan ja olosuhteistaan riippumatta, on käymässä kestävämmäksi toteuttaa.

Tasa-arvon mekaanisesta korostuksesta johtuen julkisessa hallinnossa on korostettu yhden tai vain muutamien hyväksyttävien vaihtoehtojen ajattelua. Vuorovaikutus tuottaa kuitenkin erilaisuutta erilaisten ratkaisujen ja kokeilujen muodossa. Erilaisuutta ei voida automaattisesti pitää tasa-arvon vääristymänä, vaan sen tarkoituksena on korostaa moniarvoisuutta, subjektiivisuutta ja tilannekohtaisuutta.

Yksi merkittävimmistä ongelmista on ihmisten tarvekentän muutokset. Subjektiivisesti määräytyvät henkiset tarpeet ovat syrjäyttämässä aineelliset, objektiivisesti tunnistettavissa olevat tarpeet. Toisin sanoen ilmaistuna ihmiset siirtyvät Maslowin tarvehierarkiassa ylöspäin. Muutoksen ydin on siinä, että julkisella vallalla on yleisesti hyväksytty oikeutus toimia tarvehierarkian alatasoilla, mutta ylätasoilla julkisen vallan oikeus toimia muuttuu epäselväksi ja jopa kyseenalaiseksi.

Tuotantoprosessin aikakaudella on korostettu eri perustein julkisen vallan ensisijaisuutta, mutta tästä olettamuksesta on luovuttava, jos vuorovaikutus otetaan arvon tuottamisen keskeisimmäksi lähteeksi. Vuorovaikutuksessa korostetaan ideoiden eikä vallan auktoriteettia. Kumppanuuden ja verkostojen luonnollinen perusta on toiminnan tasa-arvo. Julkinen valta on yksi toimija muiden joukossa.

Tuotantoprosessia korostettaessa ihmiset omaksuivat julkisessa hallinnossa käsityksen muutosten hallittavuudesta ja julkisen vallan mahdollisuuksista minimoida muutosten epätoivottavia vaikutuksia. Ihmiset uskoivat olevansa paremmassa suojassa ja turvassa kuin he ehkä olivatkaan. Tänä päivänä ihmisten on otettava aikaisempaa suurempaa vastuuta muutoksiin sopeutumisesta. Jatkuva muutos on oppimista, jota ei voida ymmärtää vain sellaisen tiedon keräämiseksi, joka vahvistaa vakiintuneita käsityksiä, vaan oppiminen on ymmärrettävä muutoksen mahdollistamiseksi. Oppiminen tarkoittaa käsitysten muutosta eikä jo opitun vahvistamista.

Tuotantoprosessia kehitettäessä on korostettu sitä, että asiat on tehtävä hallitusti. Tämän käsityksen mukaan tuotantoprosessia muuttavat ja uudistavat ideat on ensiksi hyväksyttävä keskitetysti

poliittisessa ja hallinnollisessa valmistelussa. Vasta sen jälkeen, kun ideat on hyväksytty, ne pannaan täytäntöön. Tällä tavoin innovatiivisuudesta tuli keskitettyä vallan käyttöä. Tuotantoprosessin vastavoimana vuorovaikutus luo innovatiivisuudelle olosuhteet siellä, missä ihmiset kohtaavat toisensa. Tilannetta kuvataan taulukossa III.4. Vaikka ongelmia on mahdollista määritellä samalla tavoin, niihin voidaan löytää erilaisia ratkaisuja. Ongelmat voidaan myös määritellä eri tavoin, jolloin ne ratkaistaan erilailta kuin aikaisemmin. Mahdollisuudet uusiutumiseen ja muutokseen menetetään, jos vuorovaikutuksen synnyttämälle innovatiivisuudelle ei anneta tilaa julkisessa hallinnossa.

TAULUKKO III.4. Tuotantoprosessista vuorovaikutukseen julkisessa politiikassa

Tuotantoprosessi	Vuorovaikutus
1. Massatuotanto	1. Räättälöity tuotanto
2. Aineelliset tarpeet	2. Henkiset tarpeet
3. Julkisen vallan ensisijaisuus	3. Verkostot, kumppanuus
4. Muutosten hallinta	4. Jatkuva oppiminen
5. Keskitetty innovatiivisuus	5. Hajautettu innovatiivisuus
6. Hyväksytty vaihtoehto	6. Erilaisuutta monina vaihtoehtoina

5. Yhteenveto

Julkinen politiikka on toimintatapa, jonka perusteella julkinen valta toimii tai on toimimatta. Käytännössä se on poliittisen toiminnan ja virkamiesten yhteisvaikutuksen tulos. Julkisen politiikan rakenteekijät ovat demokratia, strategia, rakenne, säännöt, henkilöstö, prosessit, talous ja tuotokset. Luvussa käsiteltiin muut tekijät paitsi tuotokset.

IV POLITIIKKA-ANALYYSI

1. Poliittika-analyysin määrittely

Jos poliittikkaprosessi on ajatusten muuttamista käytännön toiminnaksi, niin silloin poliittika-analyysia voidaan kutsua näiden ajatusten liikkeeksi. Poliittika-analyysi on vaihtoehtojen tunnistamista ja uusien mahdollisuuksien kehittelyä. Se on katsomista eteenpäin muutosten ennakoimiseksi ja niihin varautumiseksi, se on strategista ajattelua. Poliittika-analyysin avulla tuotetaan neuvoja, ohjeita ja suosituksia siitä, kuinka kannattaisi toimia ja missä järjestyksessä asioihin olisi syytä puuttua.

Jos julkisista ohjelmista vastaavat ammattilaiset eivät tukeutuisi poliittika-analyysiin, julkiset ohjelmat olisivat toisenlaisia. Arjen rutinit veisivät yhä enemmän huomiota ja voimavaroja eikä vaihtoehtojen kehittelyyn nähtäisi tarvetta. Nyt-hetken toiminta koettaisiin tärkeämmäksi kuin pohdinta siitä, mitä voitaisiin tehdä ja mihin pitäisi puuttua. Uutta ajattelua ja oppimista luova keskustelu koettaisiin tarpeettomaksi. Muutoshakuiset ihmiset äänestäisivät jaloillaan ja jättäisivät jäljelle tilanteeseen tyytyväiset.

Julkisen vallan tehtävä on ennakoida muutoksia ja sopeutua niihin, koska vain tällä tavoin se voi pitää asiat omissa käsissään. Olosuhteiden muuttuessa julkinen valta voi joutua tilanteeseen, jossa se tekee vääriä asioita. Tältä välttyäkseen poliittikan päättäjät ja hallinnon ammattilaiset ovat kysyneet neuvoja, ohjeita ja vaihtoehtoisia ideoita asiantuntijoilta, poliittika-analytikoilta. Koska päätösten laatu on näkökulmien runsauden ja monipuolisuuden funktio, päättäjät tarvitsevat poliittika-analyysin tukea.

TAULUKKO IV.1. Poliittika-analyysin vaihtoehtoiset tiedon lähteet

Paradigmat	Tavoite	Asiakas	Tyylit	Aikarajoite	Heikkous
Akateeminen tutkimus	Teorian luominen yhteiskunnasta	Totuus tieteen määrittelemänä	Teoreettisesti johdonmukainen ja metodologisesti looginen	Väljä	Usein irrellevantti päätäjille
Klassinen suunnittelu	Toivottavien olosuhteiden määrittäminen	Julkinen etu ammattilaisten määrittämänä	Normit ja säännöt, tavoite-keino -hierarkia	Vähäinen, koska kohteena pitkä tähtäys	Toiveikas ajatelu, poliittisen prosessin vähättely
Traditionaalinen julkinen hallinto	Tehokas toimeenpano poliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi	Poliittikan oikeutama toiminta	Juridinen ja hallinnollinen	Päätöksenteon rutiinit, budjettikierrokset	Ulkoisten vaihtoehtojen vähättely
Journalismi	Huomio yhteiskunnallisiin ongelmiin	Yleisö	Kuvaava	Ajankohtaiset ongelmat	Analyttisen syvyyden puute
Poliittikatutkimus	Ennustaminen	Poliittika-areenan toimijat	Formaalisen metodologian hyväksikäyttö	Tilannekohtaiset rajoitteet	Vaikeus kääntää tulokset käytännöksi
Poliittika-analyysi	Vaihtoehtojen tunnistaminen ja analysointi	Julkinen päätöksentekijä	Tutkimustulosten synteesi vaikutusten arvioimiseksi	Suhteessa käsiteltävään ongelmaan	Ajan ja asiakkaan liiallinen korostaminen

Päätöksentekijöillä on ystäviä, luotettavia kumppaneita ja asi-
oista samansuuntaisesti ajattelevia ihmisiä, joiden puoleen he voivat
tarvittaessa kääntyä. Tällaiselle toiminnalle on tunnusomaista tut-
tuus, epävirallisuus ja rajattu julkisuus (Weimer & Vinning 1989,
11). Edellisten lisäksi on myös muita mahdollisuuksia etsiä virikkeitä
politiikka-analyysin edistämiseksi. Weimer ja Vinning ovat tunnis-
taneet kuusi erilaista tiedon lähdettä, joita politiikan ja hallinnon
ammattilaiset voivat käyttää politiikka-analyyseissaan (Weimer &
Vinning 1989, 3).

Politiikka-analyysi on taitolaji. Weimer ja Vinning asettavat sille
viisi vaatimusta (Weimer & Vinning 1989, 12-13). Näistä ensim-
mäinen on kyky tuottaa tietoa ankarien aika- ja resurssirajoittei-
den puitteissa. Tietoa on tuotettava ihmisille, joiden myötävaikutus
on tarpeen päätösten tekemiseksi. Heille tieto on osattava kuvata
havainnollisesti. Tästä näkökulmasta politiikka-analyysi on yhtä
paljon käytännön ammattitaitoa kuin tieteelliset kriteerit täyttävää
toimintaa.

Politiikka-analyttikkojen ammattitaidon toinen mitta on kyky
tarkastella huomion kohteena olevaa ongelmaa suhteessa laajempaan
yhteiskunnalliseen viitekehykseen. Tässä tehtävässä he kohtaavat
normatiivisia ongelmia eli heidän on otettava kantaa siihen, mitä he
pitävät hyvänä ja oikeana tai pahana ja vääränä. Analyttikkojen on
tuotava avoimesti esille tietoon sisältyvä epävarmuus sekä annettava
realistinen käsitys julkisen hallinnon mahdollisuuksista saada aikaan
haluttuja tuloksia. Analyysin avoin kriittisyys minimoi väärin rat-
kaisujen todennäköisyyttä.

Kolmanneksi politiikka-analyttikkojen on kyettävä tekemään
ennusteita sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Onnistuakseen tässä
tehtävässä heidän on ymmärrettävä eri tieteiden kieltä, logiikkaa ja
tutkimusmenetelmiä. Monitieteellisuuden hallinta on vaativa tehtävä
mutta välttämätöntä ennusteiden tekemiseksi. Ennusteiden tulisi
olla olennainen osa julkista politiikkaa koskevaa päätöksentekoa.
Klassinen esimerkki huonosta ennusteesta on Iso-Britannian julkisen
terveydenhuoltojärjestelmän (NHS) perustaminen vuonna 1948,
sillä jo kolme vuotta myöhemmin terveydenhuollon menot olivat
kolme kertaa suuremmat kuin alun perin oli ennakoitu (Wallace
2004, 5).

Politiikka-analyytikkojen neljäs vaatimus on kyky ymmärtää organisaatioiden sisäistä dynamiikkaa ja sen merkitystä päätöksiä ja toimintaa ohjaavana tekijänä. Tällöin huomio on kohdistettava organisaation rakenteen tarkoituksenmukaisuuteen, työnjaon moitteettomuuteen, hallinnollisten järjestelmien toimivuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Politiikka-analyyysien keskeisiä kohteita ovat johtaminen, johtajat sekä johtajien ja työntekijöiden väliset suhteet. Niiden tarkastelun kautta saadaan selville hallinnon sisäiset olosuhteet, jotka joko suosivat muutosta tai ylläpitävät muutosvastarintaa.

Viidenneksi politiikka-analytikoilla on oltava vahva eettinen ymmärrys ja viitekehys, jonka varassa he keräävät ja analysoivat tietoa ja tekevät suosituksia käytännön toimenpiteiksi. Analyytikkojen on uskallettava olla itsenäisiä ja pidettävä kannastaan kiinni jopa silloin, kun päättäjien enemmistö on eri mieltä heidän kanssaan. Analyytikon moraalinen kompassi ohjaa häntä tarjoamaan luotettavaa tietoa ja sitä kautta perustaa julkiselle politiikalle.

Weimer ja Vinning erottavat kolme erilaista politiikka-analyytikon roolia: objektiivinen tekniikko, asiakkaan asianajaja ja ongelman asianajaja (Weimer & Vinning 1989, 15-18). Taulukko IV.2. havainnollistaa näitä rooleja. Objektiivinen tekniikko (objective technician) pitää keskeisenä arvonaan analyyttistä moitteettomuutta. Tavoitteena on tuottaa päättäjille mahdollisimman luotettavaa, objektiivista tietoa. Objektiivinen tekniikko on parhaimmillaan käyttäessään tieteellisiä menetelmiä ja analyysitapoja ja hän tuntee taloustieteitä, tilastotiedettä ja operaatioanalyysia. Arvoja ja arvostuksia koskevan harkinnan ja päätöksenteon hän jättää poliitikoille. Hän ei ota analyysissään huomioon asioita, joita ei voida empiirisesti mitata.

Kun politiikka-analytikko on asiakkaan asianajaja (client's advocate), hän ammentaa työnsä lähtökohdat asiakkaittensa kokemuksista ja vaatimuksista. Tyypillistä on voimakas sitoutuminen asiakkaisiin ja heidän elämäntilanteisiinsa, joista hänellä on yleensä paljon tietoa. Suosituksia tehdessään hän pitää asiakkaittensa intressit mielessään. Kun tekniikko omissa analyyseissaan vähättelee arvoja, niin asiakkaan asianajaja saattaa korostaa jopa liikaa asiakkaittensa merkitystä.

Ongelman asianajaja (issue advocate) kohdistaa huomionsa tiettyyn ongelmaan, joka voi olla esimerkiksi työttömyys, luonnonsuo-

jelu, aluepolitiikka tai julkiset palvelut. Hän on yhä hyvin perillä ongelmastaan kuin asiakkaan asianajaja asiakkaistaan. Ongelman asianajaja verkostoituu toisten samasta ongelmasta kiinnostuneiden kanssa, yhdessä he kehittävät vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ongelman ratkaisemiseksi. Tavoitteena on yhteiskunnallisten olosuhteiden parantaminen ongelmanratkaisun kautta.

TAULUKKO IV.2. Poliitiikka-analyytikon roolit

Roolit	Analyyttinen integriteetti	Vastuu asiakkaille	Kytkeäntä hyvään
Objektiivinen teknikko	Vaikutusten ennakointi	Asiakkailla välineellinen asema analyysissa	Relevantit arvot, arvojen valinta jätetään poliitikoille
Asiakkaan asianajaja	Asiakkaan intressien edistäminen	Asiakkaat tarjoavat legitimitietin	Huolellisesti määritellyt arvot
Ongelman asianajaja	Ongelman kirkastaminen	Asiakkaat tarjoavat mahdollisuuksia asiansa edistämiseksi	Analyysi on keino edistää yleistä hyvää yhteiskunnassa

2. Poliitiikka-analyysin kehityksen painopisteet

Poliitiikka-analyysin kehitysvaiheista on esitetty erilaisia luonnehdintoja, joista jokainen on jossain suhteessa altis kritiikille. Arviointia sävyttävät eri maiden kansalliset erityispiirteet ja ongelmat. Siihen vaikuttavat myös poliitiikka-analyysin painopisteet ja tiedon lähteiden hyväksikäyttö. Täysin kattavaa selvitystä poliitiikka-analyysin kehitysvaiheista ei ole tehty. Suomen näkökulmasta poliitiikka-analyysissa voidaan erottaa ainakin kolme kehitysvaihetta, jotka ovat poliittisten tavoitteiden aikakausi, poliitiikka-analyysin menetelmiä korostava aikakausi sekä mahdollistavan poliitiikan aikakausi.

2.1. Poliittisten tavoitteiden aikakausi

On mahdotonta osoittaa mitään täsmällistä hetkeä, jolloin poliittisten tavoitteiden aikakausi politiikka-analyysissa olisi alkanut, koska se nousi käytännöksi eri maissa eri aikaan. Neuvostoliitossa se alkoi bolsevikkien noustua valtaan vuonna 1917. Yhdysvalloissa sen voidaan katsoa alkaneen presidentti Rooseveltin ohjelmilla, joilla hän halusi nostaa maan jaloilleen 1930-luvun suuren laman jälkeen.

Suomessa poliittisten tavoitteiden aikakausi alkoi sisällissodan jälkeen, kun hallitus yritti ratkaista torpparikysymystä ja muita sodan seurauksena syntyneitä ongelmia. 1930-luvun suuri lama pakotti myös Suomen hallituksen ottamaan kantaa työttömyyteen ja sen seurauksiin. Tavoitteellista julkista valtaa tarvittiin uudetaan, kun talvi- ja jatkosota oli käyty ja oli ratkaistava siirtolaisten asuttaminen ja sotavelkojen maksu. Maan teollistuessa ja kaupungistuessa sodan jälkeen julkisen vallan oli jatkettava tavoitteellista toimintaansa. Tavoitteiden merkitys korostui edelleen, kun julkinen valta otti tehtäväkseen hyvinvointivaltion kehittämisen 1960-luvun loppupuolella.

Poliittisten tavoitteiden perusidean mukaan sen avulla yhteiskuntaa kehitettiin rationaalisesti, kokonaisvaltaisesti ja ohjelmallisesti. Poliittiset päättäjät ja hallinnon ammattilaiset hakivat apua ja tukea tavoitteilleen ja ohjelmilleen politiikkatieteiltä (policy sciences). Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa muotoiltiin perusteluita ja ideoita hyvinvointivaltion kehittämiseksi. Vaatimusten mukaan tieteen oli palveltava käytäntöä.

2.2. Poliitiikka-analyysin menetelmien aikakausi

Politiikka-analyttikkojen huomio siirtyi varsin pian tavoitteista niihin menetelmiin, joiden avulla tavoitteita ja keinoja voitaisiin käsitellä aikaisempaa paremmin ja tehokkaammin. Analyyttisiä menetelmiä koskevan aikakauden voidaan katsoa alkaneen Suomessa 1970-luvulla. Tietokoneiden ja tilastollisten tutkimusmenetelmien kehitys vahvistivat ihmisten uskoa yhteiskunnan tieteelliseen kehittämiseen,

lisäksi luotettiin yhteiskuntatieteiden mahdollisuuksiin tunnistaa ihmisten elämään keskeisesti vaikuttavat lainalaisuudet.

Tuolloin kehitettiin ja otettiin käyttöön erilaisia menetelmiä ja tekniikoita kuten tilastolliset ennustetekniikat, suunnittelumenetelmät ja erilaiset budjetointimenetelmät. Usko menetelmiin on edelleen voimakas. Tällä hetkellä suosittuja menetelmiä ovat tiimit ja tiimioppiminen, sijaistvertailu (benchmarking), laadun kehittäminen sekä tasapainotettu mittaristo (balanced scorecard).

Politiikka-analyysin kiinnostus menetelmiin johti aikaa myöten politiikan vähättelemiseen ja jopa syrjäyttämiseen, kun uskottiin, että vaikeat yhteiskunnalliset ongelmat, jännitteet ja konfliktit voitaisiin ratkaista rationaalisesti ja tieteellisesti erilaisten menetelmien ja tekniikoiden avulla. Niihin verrattuna politiikka menetti tehoaan areenana, jolla erilaisia arvoja ja intressejä voitiin prosessoida ratkaisujen löytämiseksi. Politiikka nähtiin tähän tarkoitukseen liian hitaana, tehottomana, ennakoimattomana ja jopa epärationaalisena.

Menetelmien aikakaudella lähinnä tutkijoiden piirissä tuotiin esille huoli poliittisen vallan siirtymisestä poliittisesti vastuunalaisilta päättäjiltä menetelmien ja analyysien ammattilaisille. Menetelmien kehittäminen vei aikaa politiikan kehittämiseltä. Ehkä tämän takia poliitikot kokivat itsensä voimattomiksi ollessaan tekemisissä hallinnon kanssa ja kansalaisten usko politiikan mahdollisuuksiin väheni. Poliittinen keskustelu onkin muuttunut luonteeltaan keskusteluksi asianmukaisista menetelmistä ja tekniikoista ja mahdollinen poliittinen keskustelu käydään hallinnossa eikä politiikassa. Tämän muutoksen merkitystä ei ole täysin oivallettu esimerkiksi demokratian kehityksen kannalta.

2.3. Mahdollistavan politiikan aikakausi

Politiikka-analyttiset menetelmät eivät ole säästyneet kritiikiltä. Se osoitti ilmeisiä puutteita menetelmien kyvyssä ratkoa poliittisia ongelmia, saattaa ja pitää ihmiset yhdessä ja luoda innostusta yhteiskunnan kehittämiseen. Menetelmiä kritisoitiin kyvyttömyydestä tunnistaa yhteiskunnan laadullisia muutoksia. Politiikka-analyttikot

alkoivat menettää luottamustaan menetelmien kykyyn tuottaa heille toimivia vastauksia ja suosituksia.

Politiikka-analyysistä kriittisesti kiinnostuneet esittivät, että analyysin tehtävänä ei ehkä sittenkään ole tavoitteiden ja niitä tukevien ohjelmien tukeminen eikä asianmukaisten menetelmien moitteeton käyttö. Heidän mukaansa politiikka-analyysin tehtävä on haastaa ja kyseenalaistaa johtavat käsitykset sekä selvittää asioihin vaikuttavat keskeiset syy- ja seuraussuhteet. Politiikka-analyysin tuli tarjota mahdollisuus arvioida ongelmia erilaisista näkökulmista. Tarkoituksena oli kannustaa ihmisiä miettimään ajattelunsa ja toimintansa tarkoituksia ja rohkaista heitä kehittämään uusia vaihtoehtoja.

Politiikka-analyysin uudistajien mielestä politiikka-analyysi vaatii luovuutta, ennakkoluulottomuutta, joustavuutta ja sopeutumiskykyä. Politiikka-analyysin tehtävä on mahdollistaminen, tämä tapahtuu avaamalla ajattelua ja näkemällä uusia vaihtoehtoja mahdollisiksi ratkaisuisiksi. Mahdollistavaa politiikka-analyysia voidaan luonnehtia seuraavin termein (Putt & Springer 1989, 19-24):

- inhimillinen (human centered)
- pluralistinen (pluralistic)
- monialainen (multi-perspective)
- järjestelmällinen (systematic)
- luova (creative)
- päätöksentekoa edistävä (decision-relevant)

Mahdollistavan politiikka-analyysin tulee olla inhimillistä, koska se käsittelee ihmisten ongelmia. Sen on edistettävä ihmisten omanarvontuntoa ja vahvistettava heidän kykyään kohdata erilaisia ongelmia. Sen kautta ei saisi asettaa ihmisille kohtuuttomia vaatimuksia eikä kustannuksia. Analyysin painopisteenä on se, että julkinen hallinto on olemassa ihmisiä varten ja heitä palvelemissa.

Pluralistisessa politiikka-analyysissä huomioidaan ihmisten erilaiset arvot, elämäntyyli ja – suunnitelmat. Tämä ei ole aina helppoa julkiselle hallinnolle, koska yhtä arvoa edistävät keinot voivat vaikeuttaa jotain toista. Kansalaiset eivät myöskään aina hyväksy arvoja, jotka ovat ristiriidassa heidän omien arvojensa kanssa. Tarkoituksena on saada julkisen hallinnon ammattilaiset tietoisiksi yhteiskunnallisesta moniarvoisuudesta.

Monialaisuus tarkoittaa, että erilaiset tavat määritellä ratkaisutavaksi oleva ongelma sisältävät itsessään niille ominaiset ratkaisuvaihtoehdot. Poliitiikka-analyysi auttaa hallinnon ammattilaisia tarkastelemaan ongelmia eri näkökulmista. Esimerkiksi peruskoulun ongelmiin voidaan etsiä ratkaisuja opettajien, oppilaiden ja heidän vanhempiensa tai paikallisyhteisön näkökulmasta, jolloin voidaan tunnistaa erilaisia ratkaisumahdollisuuksia.

Mahdollistavan politiikka-analyysin systemaattisuus tarkoittaa, että käsiteltävien asioiden loogiset syy- ja seuraussuhteet yritetään selvittää mahdollisimman huolellisesti. Julkisen hallinnon ratkaistaviksi joutuvat ongelmat vaativat selkeyttämistä juuri tässä mielessä. Kun ongelma on systemaattisesti kartoitettu, sen esiintymiseen on mahdollista vaikuttaa. Syy- ja seuraussuhteiden kartoittaminen on erittäin vaativa tehtävä.

Poliitiikka-analyysin on kyettävä tarjoamaan luovia ratkaisuja julkisen hallinnon ammattilaisille. Luovat ratkaisut ovat ennakkoluulottomia, yllättäviä ja siksi myös keskustelua herättäviä. Ne voivat olla taloudellisesti hyvin tehokkaita. Ongelmiin voi olla useita oikeita ratkaisuja, ei yhtä ainuttakaan oikeaa. Tämä näkökulma edellyttää, että eri ratkaisuista voidaan käydä tarvittaessa laajaa yhteiskunnallista keskustelua.

Lopuksi politiikka-analyysin on kyettävä edistämään päätöksentekoa. Se ei saisi määrätä päätöksen sisältöä vaan sen olisi kyettävä luomaan kunnollinen perusta päätöksille, joilla vaikutetaan niukkojen resurssien jakaantumiseen kilpailevien vaatimusten kesken. Julkinen hallinto ei voi käsitellä erilaisia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia loputtomasti. Sen ensisijainen tarkoitus on tehdä päätöksiä ja panna ne tehokkaasti täytäntöön.

3. Mahdollistavan politiikka-analyysin tavoitteet

Mahdollistava politiikka-analyysi palvelee julkisen hallinnon erilaisia tarpeita ja vaatimuksia. Lundahl ja Skärvad jaottelevat politiikka-analyysin tavoitteet seuraavasti (Lundahl & Skärvad 1999, 14):

- kartoittaminen
- päätösten valmistelu
- konfliktien ratkaisu
- muutoksen edistäminen
- status quon säilyttäminen

Putt ja Springer asettavat politiikka-analyysille seuraavat tavoitteet (Putt & Springer 1989, 30):

- simultointi
- selkeyttäminen
- aloitteiden esittäminen
- täytäntöönpano
- arviointi

Kun nämä kaksi tavoitteiden luokittelua yhdistetään, tavoitteiden luokittelu on seuraavanlainen:

- heikkojen signaalien tunnistaminen
- yhteiskunnallisten ongelmien tunnistaminen
- potentiaalisten vaihtoehtojen tunnistaminen
- vaikutusten kartoittaminen
- arviointi
- kritiikki

Politiikka-analyysin tehtävänä on tunnistaa heikkoja signaaleja yhteiskunnan kehityksessä. Lundahl ja Skärvad kutsuvat tätä kartoittamiseksi ja Putt ja Springer simuloinniksi. Heikot signaalit ovat hiljaa, huomaamattomasti tapahtuvia laadullisia muutoksia. Heikkojen signaalien poliittinen merkitys on siinä, että ne voivat kehittyä varsin pitkälle, ennen kuin niihin osataan kiinnittää huomiota. Heikkojen signaalien tunnistaminen palvelee poliittista keskustelua ja pitkän aikavälin etua julkisessa päätöksenteossa.

Yhteiskunnallisten ongelmien tunnistamisessa on kysymys asioista ja mahdollisuuksista, joihin julkinen hallinto voi joutua puuttumaan. Lundahl ja Skärvad kutsuivat tätä päätösten valmisteluksi ja Putt ja Springer selkeyttämiseksi. Huomion kohteena ovat poten-

tiaaliset ongelmat ja mahdollisuudet. Ongelmien tunnistaminen on looginen jatko heikkojen signaalien etsimiselle. Se kannustaa ihmisiä miettimään yhteiskunnan kehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Tunnistettu ongelma tai mahdollisuus ei ole vielä ratkaistu ongelma vaan tunnistamista seuraa vaihtoehtoisten ongelmanratkaisutapojen kartoittaminen. Potentiaalisten vaihtoehtojen tunnistamisessa on kysymys ratkaistavan ongelman kehityspiirteistä, joita on joko myönteisesti vahvistettava (mahdollisuudet) tai kielteisesti torjuttava (ongelmat). Yhteiskunnallisiin ongelmiin ei ole yleensä itsestään selviä ratkaisuja, lisäksi ihmisten käsitykset niihin vaikuttavista tekijöistä ja niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista vaihtelevat huomattavasti. Tässä vaiheessa poliittisten päättäjien ja hallinnon ammattilaisten on oltava mahdollisimman avoimia erilaisille ehdotuksille. Lundahlin ja Skärvadin ajattelussa potentiaalisten vaihtoehtojen tunnistaminen viittaa sekä päätösten valmisteluun että konfliktien ratkaisemiseen. Puttin ja Springerin ajattelussa tämä viittaa aloitteiden esittämiseen.

Vaikutusten kartoittaminen tuottaa tietoa siitä, millaisia vaikutuksia valitulla vaihtoehdolla on tai voi olla. Lundahlin ja Skärvadin luokittelussa tämä funktio sisältyy muutokseen ja Puttin ja Springerin luokittelussa täytäntöönpanoon. Vaikutukset voivat olla toivottuja tai epätoivottuja tai ennakoituja ja ennakoimattomia. Ne ilmenevät sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Arviointi on toimintaa, jolla selvitetään missä määrin julkinen hallinto on kyennyt saavuttamaan tavoitteensa, millaisia vaikutuksia julkisella toiminnalla on ollut ja mitä se voisi oppia tekemisistään. Putt ja Springer tunnistavat arvioinnin tarpeen, mutta Lundahl ja Skärvad eivät kiinnitä siihen huomiota. Arviointi ei ole vain sellaisen tiedon keräämistä, joka vahvistaa tehtyjä valintoja ja auttaa torjumaan kritiikkiä, sen lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden käsitteellistää uudelleen aiemmin hyväksytyjä valintoja.

Politiikka-analyysin viimeinen tavoite on kritiikki, jota Lundahl ja Skärvad sekä Putt ja Springer eivät ota huomioon. Kritiikin on oltava itsenäistä, riippumatonta, asioita korjaavaa ja rakentavaa. Kriittinen ajattelu on olennainen osa ajattelukykyä eikä tarkoita kielteisistä suhtautumista, jollaiseksi se usein tulkitaan (Kakkuri-Knuutila 1999, 16). Se tarkoittaa ideoita ja ilmiöitä arvioivaa toimintaa niin,

että erilaiset arvostukset voidaan ottaa huomioon tasapuolisesti ja kohtuullisesti (Kakkuri-Knuutila 1999, 19).

Kriittinen ajattelu täydentää luovaa ajattelua, mutta on luonteeltaan asioita yhteen saattavaa toisin kuin luova ajattelu, jonka tarkoitus on tuottaa erilaisia ideoita (Ruggiero 1996, 73). Kriittisen ajattelun tavoitteena on edistää järkevimmän vaihtoehdon valintaa nostamalla esiin ja eliminoimalla sitä koskevat mahdolliset ongelmat (Ruggiero 1996, 73). Kriittinen ajattelu murtaa ihmisten mielissä olevia uskomuksia ja luutumia ja auttaa heitä näkemään myös muita mahdollisuuksia.

4. Yhteenveto

Politiikka-analyysi on vaihtoehtojen tunnistamista ja uusien mahdollisuuksien löytämistä päätöksentekijöitä varten. Sen aineistona toimivat vaihtoehtoiset tiedon lähteet. Politiikka-analyysin vaatimuksia ovat jatkuva tiedon tuottaminen, yhteiskunnallisen viitekehysten huomioiminen, lyhyen ja pitkän aikavälin ennusteet, organisaation tunteminen sekä etiikka ja moraalitaju. Analyytikon kolme roolia, jotka vaikuttavat hänen käyttämiinsä tiedonlähteisiin, ovat: objektiivinen teknikko, asiakkaan asianajaja sekä ongelman asianajaja. Politiikka-analyysi on kehittynyt kolmen vaiheen kautta. Ensimmäinen on poliittisten tavoitteiden aikakausi, jolloin painotettiin yhteiskunnallisten ratkaisujen kehittämistä. Toinen on menetelmien aikakausi, jolloin tieteen ja menetelmien mahdollisuudet ratkaista ongelmia arvioitiin paremmiksi kuin politiikan. Kolmas vaihe on mahdollistavan politiikan aikakausi. Sen tarkoitus on kehittää luova, joustava ja sopeutumiskykyinen tapa auttaa päätöksentekoa eikä kyseenalaistaa sitä. Lisäksi siinä korostuvat inhimillisyys, monialaisuus ja kokonaisvaltaisuus.

V POLITIIKKAPROSESSI OSANA JULKISTA TOIMINTAA

1. Poliittikkaprosessin määrittely ja ongelmallisuus

Poliittikkaprosessi on olennainen osa julkista politiikkaa. Vaikka poliittikkaprosessi ammentaa ideansa ja oivalluksensa politiikka-analyysistä, se myös antaa sille uusia virikkeitä ja aineksia. Poliittikkaprosessissa on kysymys julkisen politiikan konkreettisesta aloittamisesta, toteuttamisesta, muuttamisesta ja lopettamisesta.

Määritelmän mukaan poliittikkaprosessi tarkoittaa sitä prosessia, jossa viranomaiset tuottavat palveluita, huolehtivat tulonsiirroista ja valvovat sääntöjen noudattamista. Se tarkoittaa päätettyjen asioiden tekemistä, poliittisen tahdon toteuttamista. Kun ihmiset puhuvat saamistaan palveluista, heidän tulonsiirtojaan koskevista päätöksistä tai kun he valittavat siitä tavasta, jolla heitä on kohdeltu virastoissa ja laitoksissa, he puhuvat poliittikkaprosessista.

Koulu-, sosiaali- ja terveystalvet ovat kuntalaisille konkreettisia asioita. He tietävät mitä heidän pitäisi saada ja kuinka asioita heidän mielestään pitäisi kehittää, mutta poliittikkaprosessin todellisuus on vieraampi. Poliittisten vaalien äänestystuloksen jälkeen kansalaiset saattavat uskoa, että asiat hoituvat käytännössä heidän haluamallaan tavalla. Kuitenkin asiat, joista on päätetty, kuten he ovat toivoneet, toteutuvat tyystin eri tavalla. He eivät ole tietoisia, kuinka ja missä määrin poliittikkaprosessin olosuhteet vaikuttavat ja muuttavat poliittisia päätöksiä.

Kuka päättää politiikkaprosessista, onko hän se, joka tuottaa palvelun vai joku muu? Politiikkaprosessin hallinnollinen hierarkia ja kerroksisuus vaikeuttavat olennaisesti kuvan saamista todellisista päättäjistä. Kun kansalaiset pohtivat julkisessa hallinnossa havaitsemiin ongelmiin, he eivät välttämättä ota huomioon sitä, missä määrin julkisen hallinnon työntekijöiden toiveet ja vaatimukset voivat selittää niitä. Myös työn luonne asettaa palveluille omat vaatimuksensa, joita ei ole helppo tunnistaa.

Politiikkaprosessin organisoitumisesta riippuu, missä vaiheessa siihen pitäisi vaikuttaa, jotta saisi äänensä kuuluville. Politiikkaprosessin eri vaiheissa kansalaisilla on erilaiset vaikutusmahdollisuudet, joista he eivät ole välttämättä lainkaan perillä.

Yleensä ihmiset ajattelevat, että politiikkaprosessissa tehdyt päätökset ovat huolellisesti ja laaja-alaisesti harkittuja, rationaalisia ja tilanteeseen sopivia. On kuitenkin syytä kysyä onko asia todella näin? Ovatko päättäjät etsineet vilpittömästi yleistä etua? Entä ovatko he toimineet objektiivisesti? Politiikkaprosessia koskeva tutkimus kyseenalaistaa politiikkaprosessin rationaalisuuden, objektiivisuuden ja prinssiipin yleisestä edusta.

2. Politiikkaprosessin eri vaiheet

Politiikkaprosessi voidaan nähdä laajana ja suppeana riippuen siitä, mitä halutaan painottaa. Kun politiikkaprosessi nähdään laajasti, tarkoitetaan poliittista toimintaa, joka edeltää ja strukturoi myöhemmin tapahtuvaa hallinnollista eli suppeaa politiikkaprosessia. Poliitikasta on esitetty monia erilaisia määritelmiä jopa siinä määrin, että käsitys sen merkityksestä on hämärtynyt. Mitä politiikalla sitten tarkoitetaan?

David Easton määrittelee kirjassaan *The Political System* (1971) politiikaksi siitä päättämisen, kuinka toivottavat, mutta niukat hyödyt olisi jaettava erilaisten halukkaiden kesken. Harold Lasswell esittää kirjassaan *Politics: Who Gets, What, When, How* (1958) lähes samanlaisen määritelmän kuin Easton. Lasswellin mukaan politiikassa hankitaan riittävä yksituumaisuus siitä, kenelle, milloin ja

kuinka erilaiset hyödyt jaetaan eli allokoidaan. Easton ja Lasswell ovat vaikuttaneet keskeisesti siihen, että politiikka ymmärretään lähes rajattomana mahdollisuutena vaatia julkiselta vallalta erilaisia etuja ja hyötyjä.

Kirjassaan *Man and His Government* (1963) Carl J. Friedrich määrittelee politiikan alkuperäiseksi tarkoitukseksi ratkaisujen etsimisen erilaisiin ristiriitoihin ja jännitteisiin. Eugene J. Kolb määrittelee kirjassaan *A Framework for Political Analysis* (1978) politiikan konfliktien ratkaisemiseksi. Samalla tavalla kuin Kolb politiikan näkevät John Ellsworth ja Arthur Stahnke kirjassaan *Politics and Political Systems* (1976). Edellä sanotun perusteella politiikka voidaan määritellä poliittista yhteisöä koskettavien ristiriitojen käsittelyn ja ratkaisun prosessiksi (Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992, 42). Poliitikka on siten konfliktien hallintaa (*management of conflicts*).

Tätä määritelmää politiikasta on kritisoitu siitä, ettei se ota riittävästi huomioon moraalisia arvoja ja päämääriä, joita politiikalla voitaisiin edistää. Kritiikin mukaan poliitikkojen tavoitteena on edistää yleistä etua tai korkeita päämääriä eikä niinkään yksilöiden ja ryhmien itsekkeitä pyrkimyksiä. On kuitenkin huomattava, että keskustelu erilaisista arvoista ja moraalikoodeista sisältyy itsessään politiikan määrittelyyn, koska todellisessa elämässä yksilöt ja ryhmät ovat niistä yleensä eri mieltä. Kuitenkin samanlaisilla arvoilla ja moraalikoodeilla voidaan perustella täysin erilaisia toimenpidesuosituksia ja valintoja.

Poliitiikan määrittelyyn sisältyvän todellisuuskäsityksen mukaan arvoista, moraalista, etiikasta, tavoitteista, tyydytettävistä tarpeista, suositeltavista toimenpiteistä ja niin edelleen on hankala saavuttaa yksimielisyyttä. Erilaisia intressejä edustavien ja puolustavien on vaikea luopua altruistisesti eduistaan. Se voi olla mahdollista yksilöille, mutta työläämpää ryhmille. Siksi yleistä etua sellaisenaan ei voi määritellä (Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992, 42). Jos yleisen edun yksimielinen määrittely olisi mahdollista, politiikka olisi tarpeetonta.

Poliittisen kädenväännön tuloksena syntyviä ratkaisuja ei voi pitää yleisenä etuna tai hyötynä käsitteen perimmäisessä merkityksessä. Perustuessaan tietyille arvoille, ne samalla laiminlyövät joitakin muita. Mikään poliittinen yhteisö ei voi edistää samanaikaisesti kaikkia

mahdollisia tavoitteita. Tämä huomio ohjaa kysymään, kenellä on valta, ja kuka määrittelee ongelmat ja vaihtoehdot.

Konfliktien hallinnan perimmäinen tarkoitus ei ole yleinen etu. Ellsworth ja Stahnke kirjoittavat, että konfliktien hallinnan avulla poliittinen yhteisö voi turvata olemassaolonsa ja toimintansa jatkuvuuden. Ilman konfliktien hallintaa eli politiikkaa ratkaisemattomat ristiriidat halvaannuttavat aikaa myöten koko yhteisön toiminnan. Kolbin mukaan politiikan on kyettävä tuottamaan ratkaisuja, jotka voidaan hyväksyä yleisesti huolimatta erilaisista odotuksista ja toiveista. Tässä mielessä onnistuneen poliittisen ratkaisun kriteerinä ei voida pitää yksinomaan oikeudellista moitteettomuutta, vaan myös moraalista hyväksyntää.

Ellsworthin ja Stahnken mukaan poliittisessa prosessissa voidaan erottaa kuusi vaihetta. Näistä ensimmäistä kutsutaan yhteisöllisten ongelmien tunnistamiseksi. Tämä vaihe alkaa siitä, kun joku tai jotkut kokevat jonkin asian ongelmaksi. Sen ratkaisemisen odotetaan helpottavan heitä tai heidän yhteisöään jollakin tavoin. Tällaisia ongelmia ovat muiden muassa liikenneongelmat, rikollisuus, ympäristönsuojelu, sosiaaliset ongelmat ja halu saada julkiselta vallalta taloudellista tukea. Joskus kyse on aikaisemmin tehtyjen päätösten kumoamisesta tai korjaamisesta. Intressit voivat koskea myös tulevaisuuden mahdollisuuksien hyödyntämistä kuten kansakunnan teknologisen kehityksen ja siinä esiintyvien ongelmien ratkaisemista.

Ongelmien tunnistaminen itsessään ei riitä aktivoimaan poliittista prosessia. On tavallista, että ihmiset tunnistavat monia ongelmia, mutta eivät halua tuoda niitä poliittiseen prosessiin. Vasta ongelmaa koskevien julkisten vaatimusten esittäminen käynnistää poliittisen prosessin. Tekemällä vaatimuksistaan julkisia vaatimusten esittäjät haluavat saada poliittiset päättäjät kiinnostumaan ongelmasta. Vaatimukset voidaan esittää hyvin täsmällisesti ilmaistuina ratkaisuvaihtoehtoin tai vain yleisellä tasolla. Kun vaatimukset tehdään julkisiksi, ongelmasta tehdään poliittista yhteisöä potentiaalisesti kiinnostava.

Koska vaatimusten esittäminen ei saa useinkaan jakamatonta hyväksyntää, politiikkaprosessin kolmannen vaiheen käynnistää vastavaatimusten esittäminen. Osa kansalaisista ja organisoiduista ryhmistä voi pitää esitettyjä vaatimuksia omien etujensa vastaisina

ja vaativat siksi niiden hylkäämistä. Heidän etunsa mukaista on, että poliittiset päättäjät eivät ota kantaa esitettyihin vaatimuksiin. Kun ongelman ratkaisua esittävä vaatimus synnyttää vastavaatimuksen, ongelmasta muodostuu kiistakysymys (*issue*), konfliktin lähde. Vaatimukset ja vastavaatimukset aktivoivat myös sellaisia ihmisiä, joilla ei ole mitään tekemistä niitä koskevien asioiden kanssa.

Poliittisen prosessin neljättä vaihetta kutsutaan vaihtoehtojen generoinniksi ja kehittelyksi (*policy proposal*). Tässä vaiheessa keksitään ideoita ja muotoillaan keinoja vaatimusten ja vastavaatimusten kohteena olevan ongelman, konfliktin, ratkaisemiseksi. Vaatimusten ja vastavaatimusten punninta, yhdistely ja painottaminen edistävät vaihtoehtojen kehittelyä. Tässä vaiheessa on täysin mahdollista, että prosessin käynnistäneet vaatimukset ja sitä liikkeellä pitäneet vastavaatimukset voivat syrjäytyä päätösprosessista.

Poliittisen prosessin viides vaihe on poliittisen ohjelman päättäminen eli ratkaisun hyväksyminen. Ratkaisua voidaan pitää poliittisena linjauksena (*policy*) siitä, kuinka asia ratkaistaan. Yleensä oletetaan, että ratkaisu on ainakin jossain määrin linjassa aikaisempien vastaavien poliittisten päätösten kanssa. On kuitenkin mahdollista, että päätös perustuu uusille olettamuksille ja lähtökohdille.

Poliittisen prosessin kuudetta vaihetta kutsutaan täytäntöönpanovaiheeksi. Useat tutkijat korostavat, että poliittisen ohjelman täytäntöönpano ei ole ongelmatonta. Täytäntöönpano voi johtaa tilanteisiin, jotka ovat ristiriidassa päätöksen lähtökohtien ja tavoitteiden kanssa. Poliittista ohjelmaa toteuttavat voivat olla tietämättömiä täytäntöönpanoa edeltävistä vaiheista tai edistävät omia pyrkimyksiään. Täytäntöönpanoon liittyy olennaisesti arviointi, koska viranomaisten on kyettävä jatkuvasti arvioimaan työtään ja korjaamaan käytäntöjään tarvittaessa.

Kun edellä kuvatut vaiheet tiivistetään kolmeen päävaiheeseen, voidaan puhua areenaprosessista, konfliktien hallinnasta ja hallinnollisesta prosessista. Areenaprosessi kuvaa kansalaisia, intressiryhmiä ja poliittisia puolueita vaatimusten ja vastavaatimusten esittäjinä. Se edustaa demokratian perustavaa laatua olevaa ulottuvuutta eli aktiivisia kansalaisia, poliittisesti valveutuneita ryhmiä ja yhteiskuntaa seuraavia puolueita. Areenaprosessi on yhteiskunnallinen, ei hallinnollinen prosessi. Julkista politiikkaa tulisi ymmärtää, ei pelkästään hallinnon, vaan koko prosessin näkökulmasta.

Konfliktien hallintaa isännöivät korostetusti poliittiset puolueet, joiden vastuulla on ottaa kantaa vaatimuksiin ja vastavaatimuksiin. He ovat tekemisissä sekä julkisen hallinnon asiantuntijoiden että julkisen hallinnon ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa voidakseen selvittää, kuinka asiat olisi ymmärrettävä. Päävastuun tästä vaiheesta kantavat poliittiset puolueet, koska ne ovat yhteisöllisten konfliktien hallinnan ammattilaisia. Virkamiehiä ei ole koulutettu ottamaan kantaa siihen, kuinka arvot on yhteisössä jaettava vaan valmistelemaan asiat politiikan antamien lähtökohtien mukaan.

Hallinnollisesta prosessista päävastuun kantavat luonnollisesti hallinto ja sen ammattilaiset. Hallinnon ammattilaiset palvelevat demokraattisessa järjestelmässä poliittisia päättäjiä, jotka puolestaan ovat vastuussa kaikesta hallinnossa tapahtuvasta kansalaisille. Poliittiset päättäjät kiinnittävät yllättävän paljon huomiota siihen, mitä hallinnossa tapahtuu, koska he kantavat vaaleissa vastuun myös hallinnon ammattilaisten päätöksistä. Tätä seikkaa poliittiset päättäjät eivät ole täysin oivaltaneet.

Suomalaisessa demokratiassa on viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut vallan siirtyminen politiikalta hallinnolle. Julkisten tehtävien lisääntyessä ja monimutkaistuessa hallinto on omaksunut itselleen entistä voimakkaamman poliittisen roolin, mutta ilman politiikalle kuuluvaa demokraattista vastuuta. Tilanne on ongelmallinen yhteiskunnassa, joka pitää itseään demokraattisena ja arvostaa kansanvaltaa ja kansanvaltaisia instituutioita. Tätä tilannetta on kutsuttu läntisissä yhteiskunnissa eliitin vallankumoukseksi (Lasch 1996).

3. Poliitiikan merkitys politiikkaprosessissa

Politiikan merkitystä ei kannata vähätellä sen tunnistettujen puutteiden ja ongelmien vuoksi. On kannattavampaa katsoa, mikä merkitys politiikalla on demokraattisessa järjestelmässä. Poliitiikan tehtävä on ottaa kantaa niihin tavoitteisiin ja keinoihin, jotka vaikuttavat poliittisen yhteisön toimintaan. Poliittiset puolueet päättävät kansalaisilta saamansa vallan ja keskinäisten neuvottelujensa perusteella, kuinka erilaisia vaatimuksia koskevat ristiriidat on auktoritatiivisesti ratkaistava.

Politiikka toimii yhteiskunnan ja julkisen hallinnon vuorovai-
kutuksen keskipisteessä. Se tunnustelee olosuhteiden ja ongelmien
kehitystä ja kansalaisten käsityksiä niistä sekä tarjoaa potentiaalisen
väylän vaatimuksille ja vastavaatimuksille. Puolueiden välillä voi olla
olennaisia eroja siinä, missä määrin ne pystyvät huolehtimaan näistä
tehtävistä, ne määrittävät myös niiden menestystä vaaleissa.

Politiikan toiminta yhteiskunnan ja julkisen hallinnon raja-
pinnoilla vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisen sisällön julkiset
päätökset palveluista, tulonsiirroista ja sääntelystä saavat. Hallinnon
toiminta on tämän vuorovaikutuksen ehdollistamaa ja strukturoimaa.
Vain hyvin auktoritatiivisessa ja keskitettyyn valtaan nojaavassa hal-
linnossa on varaa olla välittämättä siitä, millaista tietoa yhteiskunnasta
välittyy näiltä rajapinnoilta politiikkaan.

Edellä sanotun perusteella on ymmärrettävää, miksi poliittiset
puolueet ja poliitikot kiinnittävät erityistä huomiota kansalaisten
vaatimuksiin ja vastavaatimuksiin. Panokset (*inputs*) ovat näitä kuvaava
tekninen termi. Ne aktivoivat poliittisen prosessin. Jos panokset
eivät käynnistä poliittista päätöksentekoa, hallinto alkaa ohjata sitä
omilla tarpeillaan ja vaatimuksillaan.

Poliittiset ja hallinnolliset päätöksentekijät voivat olla halut-
tomia nopeisiin päätöksiin, koska he tietävät kokemuksesta, että
vaatimuksia seuraavat jonkin ajan kuluttua vastavaatimukset, joiden
sisällöstä he voivat olla vielä täysin tietämättömiä. Poliitikot tietävät,
että nämä panokset voivat olla täsmällisesti tai vain yleisellä tasolla
lausuttuja, jolloin niiden käsittely eroaa toisistaan. Poliitikot kiin-
nittävät erityistä huomiota siihen, kuka kannattaa ja hyötyy asiasta,
kuka ei ja kuka häviää.

Ideat ja intressit määrittävät vaatimusten ja vastavaatimusten
luonteen, sisällön ja tavoitteet. Ideat ja intressit ovat perusta, josta
kansalaiset ammentavat vaatimuksensa. Intressit vaihtelevat hen-
kilökohtaisista aineellisiin ja moraalisiin. Valta, vauraus, arvostus
ja kunnioitus sekä fyysinen hyvinvointi edustavat henkilökohtaisia
intressejä. Materiaaliset intressit liittyvät aineellisen hyvinvoinnin
ulottuvuuksiin kuten työllisyyteen. Vastaavasti moraaliset intressit
liittyvät käsityksiin hyvästä elämästä ja tavoista elää hyvää elämää.
Intressit ovat laaja ja vaikea alue, ei vain tutkijoille, vaan myös po-
litiikan ja käytännön ammattilaisille.

Muotoilemalla vaatimuksensa huolellisesti ja taitavasti ihmiset voivat kätkeä omat intressinsä ja antaa niille siten yleisesti hyväksyty-
n leiman. Yrittäjät haluavat suojella itseään kilpailulta vaatimalla
kilpailun rajoituksia yleisen edun nimessä. Ympäristön suojelemiseksi
voidaan esittää vaatimuksia, jotka vaikeuttavat yritysten kykyä työ-
listää tai lisäävät kuluttajien kustannuksia. Poliitikkojen on oltava
näistä perillä. Vaatimusten takana on poliittisesti merkittävä maa-
ilma, jota ei voi pitää lähtökohtaisesti yleisen hyvän määrittäjänä ja
edistäjänä.

Politiikassa tehokkaasti tuetut vaatimukset ovat olennaisia.
Vaatimusten taakse on saatava vaikutusvaltaisia ryhmiä, joiden kans-
sa poliittiset päättäjät suostuvat esiintymään julkisuudessa. Mitä
useampia ihmisiä nämä ryhmät edustavat, sitä todennäköisemmin
poliittiset päättäjät kuuntelevat heitä. Edistämällä tällaisten ryhmien
vaatimuksia poliittiset puolueet voivat vahvistaa omaa vaikutusval-
taansa.

Konfliktien käsittelyn ja ratkaisun menetelmänä politiikka on
myös yhteistyötä eikä pelkästään vastakkainasettelua. Erityisesti
monipuoluejärjestelmässä puolueiden on suostuttava yhteistyöhön,
jonka muotoutumiseen vaikuttaa erityisesti puolueiden kyky puo-
lustaa etujaan ja sovittaa kantojaan. Poliittiset konfliktit ovat myös
tutkijoiden jatkuvan mielenkiinnon kohteita.

4. Poliitiikkaprosessi päätösprosessina

Politiikkaprosessi on päätöksentekoa sekä laajassa että suppeassa
merkityksessä. Dror (1968, 78–84) erottaa toisistaan yksilöiden,
pienien ryhmien sekä organisaatioiden päätöksenteon. Nämä kaikki
pätöksenteon muodot voivat ilmetä poliitiikkaprosessin eri vaiheissa
ja lomittua toisiinsa aikaa myöten. Päätöksenteko voi vaikuttaa ulko-
puolisesta tarkkailijasta yksinkertaiselta ja tekniseltä, mutta sitä se ei
ole. Päätöksentekoa voidaan luonnehtia rationaalisuuden avulla.

4.1. Päätöksenteko täydellisenä rationaalisuutena

Täydellistä rationaalisuutta pidetään päätöksenteossa yleisenä ihannetilana. Rationaalisuus käsitetään järkevaksi, loogiseksi ja ymmärrettäväksi toiminnaksi, jossa johtopäätökset on johdettu käsittelyn kohteena olevasta ongelmasta (Peters & Waterman 1982, 31). Ihmisten ja organisaatioiden oletetaan toimivan rationaalisesti. Amartya Senin mukaan rationaalisuus ymmärretään yhteiskuntatieteissä yleensä kahdella eri tavalla.

Ensimmäistä tapaa Sen kutsuu sisäiseen johdonmukaisuuteen perustuvaksi rationaalisuudeksi (Sen 2001, 31). Tämä tarkoittaa, että rationaalisuus on tavoitteiden ja keinojen välinen suhde. Rationaalinen ihminen asettaa ensiksi tavoitteen ja miettii sitten, millaisin keinoin tämä voidaan saavuttaa. Täydellisen rationaalisen päätöksenteon vaiheet ovat seuraavat (Dror 1968, 134):

1. Kaikki relevantit tavoitteet painokertoimineen
2. Kaikki relevantit arvot painokertoimineen
3. Kaikki relevantit keinot
4. Relevanttien keinojen kustannusten ja hyötyjen kattava arviointi
5. Jokaisen vaihtoehdon nettohyödyn arviointi
6. Vaihtoehtojen vertaaminen parhaimman mahdollisen vaihtoehdon tunnistamiseksi

Drorin kuvaus rationaalisesta päätöksenteosta osoittaa, kuinka vaativasta prosessista on kysymys, ja millaisia voimavaroja ja tietämystä se edellyttää onnistuakseen. Tässä on syy siihen, miksi täydellistä rationaalisuutta pidetään ihannetilana, jota on hyvin vaikea ja jopa mahdoton saavuttaa. Tästä huolimatta täydelliseen rationaalisuuteen uskotaan.

Toista tapaa ymmärtää rationaalisuutta Sen kutsuu ulkoiseen johdonmukaisuuteen perustuvaksi rationaalisuudeksi (Sen 2001, 33). Tässä on kysymys teoreettisesti kiistanalaisesta ilmiöstä eli ihmisen tai organisaation omasta edusta. Rationaalisuus määräytyy sillä perusteella, kuinka johdonmukaisesti ihminen tai organisaatio toimii omien etujensa mukaisesti (Sen 2001, 33). Tällä rationaalisuuden

tulkinnalla on pitkät historialliset juuret etenkin taloustieteissä (Sen 2001, 33).

Sen kritisoi tätä rationaalisuuskäsitystä seuraavasti: miksi toimintaa, joka palvelee yksilön omaa etua muiden ihmisten kustannuksella, on pidettävä rationaalisenä? Oman edun mukaista toimintaa on yhtä vaikea tulkita irrationaaliseksi kuin rationaaliseksikaan (Sen 2001, 33).

Senin mukaan ihmiset tavoittelevat omaa etuaan yleensä toisten kustannuksella. Asia ei ole välttämättä näin. Ihminen, jonka mukaan hänen oma etunsa vaatii musikaalisten lahjojen kehittämistä tai tuotannollisten ideoiden jalostamista, tuskin toimii toisten kustannuksella. On yhtä pulmallista olettaa, että ihmiset edistäisivät omaa etuaan aina toisten kustannuksella kuin olla sitä mieltä, että omaa etua ei tavoiteltaisi toisten kustannuksella.

4.2. Päätöksenteko rajoitettuna rationaalisuutena

Täydellistä rationaalisuutta on kritisoitu ankarasti. On sanottu, että se on ihanne, joka ei voi toteutua käytännössä, ja siksi on väärin pitää sitä toimintaa ohjaavana normatiivisena kriteerinä. Ihmisten toiminta ei voi vastata täydellisen rationaalisuuden kriteereitä. Jos ihmisten toimintaa arvioidaan siten, heidät voidaan helposti osoittaa pettyneiksi ja epäonnistujiksi.

On monia luonnollisia syitä siihen, miksi täydellinen rationaalisuus on ihmisille saavuttamaton unelma. Näistä ensimmäinen on ihmisten tiedollisten resurssien rajallisuus. Ihmiset eivät pysty tietämään kaikkea, mitä heidän pitäisi tietää, eivätkä pitämään kaikkea välttämätöntä tietoa muistissaan. He eivät pysty täydellisesti käsittämään hankkimansa tiedon sisältämiä merkityksiä eivätkä oivaltamaan siihen liittyviä mahdollisuuksia. Ihmiset katsovat asioita enemmän tunteiden kuin järjen kannalta ja heidän omat kokemuksensa voivat merkitä heille enemmän kuin heille tuotettu tietämys.

Toinen täydellistä rationaalisuutta rajoittava tekijä on tiedon hankinnan ja käsittelyn luonnolliset rajoitteet. Tiedon hankinta ei ole aina ilmaista eikä sitä ole välttämättä helposti saatavilla. Lisäksi voi

olla vaikea tietää, mistä tarvittava tieto löytyy. Tiedon käsittely voi olla puutteellista ja siinä käytettävät välineet voivat olla alkeellisia tai vaikeita käyttää. Esimerkiksi vaativat tilastomatemaattiset analyysit edellyttävät huomattavaa asiantuntemusta.

Kolmas täydellistä rationaalisuutta rajoittava tekijä on aikarajoitteet. Täydellinen rationaalisuus vaatii aikaa, johon ihmisillä ja organisaatioilla ei useinkaan ole mahdollisuuksia. Asiat on tehtävä nopeasti ja haasteisiin on vastattava välittömästi.

Neljäs tekijä, joka rajoittaa täydellistä rationaalisuutta, on ongelmien lukumäärä. Päättäjien huomiosta kilpailevat samanaikaisesti monet erilaiset ongelmat, joita on vaikea ja jopa mahdoton asettaa tärkeysjärjestykseen ja joita kaikkia ei voida ottaa yhtä aikaa ratkaistaviksi. Päättäjät tietävät kokemuksesta, että he voivat keskittyä vain muutamaankin ongelmaan kerrallaan.

Rationaalisuuden rajoitteiden vuoksi päätöksenteko on vain rajoitetusti rationaalista. Rajoitetun rationaalisuuden tunnetuimpia edustajia ovat esimerkiksi Herbert Simon, Richard Cyert ja James G. March.

Rajoitetusti rationaalisella politiikkaprosessilla on kolme tunnusomaista käyttäytymisstrategiaa. Ensimmäinen on tukeutuminen jännitteisiin (*reliance of tensions*). Tämä tarkoittaa, että päättäjien on viisasta odottaa ongelmien kehittymistä, koska jokainen vaatimus synnyttää aikaa myöten vastaavaatimuksia ja päättäjien on vaikea tietää ketkä ja mitkä ryhmät niitä esittävät. Jos he puuttuvat ongelmiin liian aikaisin, he voivat valita väärin.

Toinen rajoitetun rationaalisuuden käyttäytymisstrategia on keskinäinen sopeutuminen (*mutual adjustment*). Tässä on olennaista se, että osapuolet yrittävät pitää toisiinsa yhteyttä huolimatta heitä erottavista eri tekijöistä. Kokeneet päättäjät tietävät, että he eivät voi yksin saada haluamiaan asioita toteutetuiksi, vaan heidän on neuvoteltava, soviteltava ja suostuttava kompromisseihin. Keskinäinen sopeutuminen hioo vaatimusten särmiä ja pakottaa osapuolet hillitsemään vaatimuksiaan. Olennaista on jatkaa prosessia, vaikka toimijat eivät olisi täysin tyytyväisiä sen tuloksena syntyneisiin ratkaisuihin.

Kolmas käyttäytymisstrategia rajoitetussa rationaalisuudessa on rutiinien käyttäminen (*reliance on routines*). Säännöt ovat yksi tärkeim-

mistä rutiineista. Vaikka päättäjät eivät voi saavuttaa yksimielisyyttä toiminnan tavoitteista ja tarkoituseristä, he voivat saavuttaa riittävän yksimielisyyden niistä säännöistä, joiden avulla asiat valmistellaan ja saatetaan päätökseen. James G. March (1994) kuvaa kirjassaan *A Primer on Decision Making* sääntöjä ja niiden merkitystä toiminnalle. Sääntöjen monimutkaisuus voi ylittää päättäjien tietämyksen ja ymmärryksen.

Toinen yleisesti käytetty rutiini on alueellinen konsultaatio. Päättäjät vertaavat toimintaansa itselleen mieluisiin vertailuyksikköihin. Kunnat vertaavat itseään joko oman alueensa kuntiin tai asukasluvun perusteella samankokoisiin kuntiin. Jos vertailu ei osoita mitään hälyttävää, kunnalla ei ole suurta tarvetta ryhtyä kehittämään toimintaansa. Jos taas vertailu osoittaa, että kunta jää vertailukunnista jälkeen, sen on syytä ryhtyä kehittämistoimenpiteisiin.

4.3. Inkrementaalinen päätöksenteko

David Braybrooke ja Charles E. Lindblom julkaisivat vuonna 1963 teoksen *Strategy of Decision*, jossa he haastoivat rationaalisen ajattelun kääntämällä sen logiikan päinvastaiseksi. Täydellisessä ja rajoitetussa rationaalisuudessa lähtökohtana olivat tavoitteet, jotka määräsivät keinojen etsinnän. Braybrooke ja Lindblom väittivät, että käytännössä keinot määrittävät tavoitteet.

Braybrooke ja Lindblom ajattelivat, että päättäjät kohdistavat huomionsa käytössään oleviin keinoihin, kuten henkilökunnan määrään ja laatuun, organisaatioon ja taloudellisiin voimavaroihin, miettiessään, millaisiin tarkoituksiin niitä voidaan käyttää. Heidän mukaansa se, että päättäjät eivät suinkaan jatkuvasti kehitä toimintaansa, tekee päätöksenteosta epäjatkuvan (*disjointed*). He väittivät, että kehittämässä on kysymys sellaisten rajoitettujen askelten ottamisesta, joiden avulla ongelmassa voidaan päästä eteenpäin, vaikka sitä ei olisi vielä kokonaan ratkaistu.

Braybrooken ja Lindblomin teoriaa on luonnehdittu juopon hoiperteluksi, jossa ei edetä johonkin tiettyyn suuntaan (tavoite), vaan yritetään ongelmasta pois päin. Inkrementalismia onkin kut-

suttu jotenkuten selviämisen tieteeksi (*the science of muddling through*). Ilmaisu inkrementalismi (osittaisuus, jaksottaisuus) kuvaa osuvasti päätösprosessin luonnetta. Braybrooken ja Lindblomin mukaan inkrementalismille ovat ominaisia seuraavat seikat:

1. Ihmisten kyky ratkoa ongelmia on rajallinen
2. Ongelmia ratkaistaan riittämättömän informaation ja tiedon varassa
3. Analyysin kustannukset rajoittavat ongelmanratkaisua
4. Ongelmanratkaisussa käytettävät menetelmät ovat epätydyttäviä
5. Arvoja ja tosiasioita on vaikeaa erottaa toisistaan ongelmia ratkaistaessa

Inkrementalistisen ajattelun mukaan päättäjät eivät arvioi asioita laaja-alaisesti ja syvällisesti, vaan kohdistavat huomionsa nykytilaa muuttaviin tekijöihin eli inkrementteihin. Toisin sanoen päättäjät kohdistavat huomionsa asioiden tilaa, status quota muuttaviin esityksiin, mutta eivät arvioi status quota itsessään. Päätöksentekijöiden analyysi ei ole kokonaisvaltaista, vaan marginaalisten muutosten pohdintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että poliittiset päättäjät arvioivat esimerkiksi terveydenhuollon määrärahojen muutoksen tarpeellisuutta, mutta eivät itse terveydenhuollon tarkoituksenmukaisuutta.

Kirjassaan *The Politics of Budgetary Process* (1964) Aaron Wildavsky kuvaa inkrementalistisia strategioita, joita virkamiehet käyttävät saadakseen haluamansa määrärahat ja päästäkseen haluamiinsa tavoitteisiin. Inkrementaalisten budjettistrategioiden tarkoitus on kiinnittää huomio pelkästään julkisen politiikan rajoitettuun muutokseen eikä koko ohjelmaan. Tämän vuoksi poliittiset päättäjät ottavat julkisessa politiikassa kantaa yleensä vain näihin muutoksiin.

On mahdollista, että poliittiset päättäjät eivät pysty näkemään mihin tavoitteisiin virkamiehet ovat pyrkimässä. He eivät ole välttämättä perillä siitä, millaisessa pelissä he ovat mukana ja kuinka peliä pelataan. Tätä problematiikkaa pohdittaessa on muistettava, että esimerkiksi talousarvioasioiden valmistelulle ja päättämislle varattu aika on rajallinen ja se on huolellisesti ohjelmoitu. Siksi

poliitikot antavat yleensä prosessin mennä eteenpäin pysäyttämättä tai vaarantamatta sen kulkua.

Braybrooke ja Lindblom ovat sitä mieltä, että inkrementalismi kuvaa hyvin sitä, kuinka politiikkaprosessi todella tapahtuu. Poliitiikkaprosessilta ei pidä odottaa erityisen merkittäviä tuloksia, niitä ei myöskään voi välttämättä ennakoita. Inkrementalismi on realistista asennoitumista politiikkaan ja yhteiskunnalliseen elämään.

Päätäjillä on rajoitettu määrä valtaa toimia haluamallaan tavalla. He voivat sen vuoksi saada aikaiseksi hyvin vähän. Poliitiikkaprosessilla ei ole varsinaisia tavoitteita, se etenee läpi eteen nousevien ongelmien, jotka ratkaistaan vain osittain, ei koskaan lopullisesti. Monelle käytännön ammattilaiselle politiikkaprosessin todellisuus on juuri tällainen ja se voi hämmentää heitä, koska tämä jää usein kuvaamatta oppikirjoissa.

4.4. Ekstrarationaalinen päätöksenteko

Yehezkel Dror (1968) on tyytymätön rationalismia ja inkrementalismia korostaviin päätösteorioihin. Hänen mukaansa ne eivät ota riittävästi huomioon sitä, kuinka päättäjät todella toimivat, koska näissä teorioissa teoria ja käytäntö ovat liian kaukana toisistaan. Drorin mukaan kokeneet päättäjät tietävät, että he tukeutuvat päätöksiä tehdessään alitajuntaansa kuten intuitiiviseen harkintaan ja oivallukseen. Tällaiset ekstrarationaaliset tekijät ovat olennainen osa päätöksentekoa ja sen myönteisiä tuloksia (Dror 1968, 149).

Ekstrarationaalisuus soveltuu tilanteisiin, jotka ovat luonteeltaan dynaamisia ja epävarmuutta sisältäviä, joissa päätäjillä on käytössään vain vajavainen tietämys ja joissa päätöksentekoa ohjaavat selkiytymättömät tavoitteet. Tällaisissa olosuhteissa päättäjät eivät voi johtaa luotettavia johtopäätöksiä käsittelyn kohteena olevasta ongelmasta (täydellinen ja rajoitettu rationaalisuus) eivätkä tyytyä etäännyntymään ongelmasta johonkin suuntaan (inkrementalismi).

Alitajunnan oivallukset voivat muuttaa päätöksenteon luonnetta olennaisesti. Oivallukset luovat uusia ulottuvuuksia ja avaavat siten

käsiteltävänä olevan ongelman ehtoja, rajoitteita ja ratkaisuja. Ne muuttavat päätöksenteon ekstrarationaaliseksi.

Ekstrarationalismia voidaan luonnehtia hyperrationalismin käsitteen avulla, koska ne ovat täysin päinvastaisia päätöksentekotapoja. Hyperrationalismi on henkinen häiriö, josta kärsivä ihminen yrittää käsitellä kaikkia ongelmia ja päätöstilanteita täydelliseen rationalismiin tukeutumalla, luottamalla pelkästään analyttiseen ja loogiseen päättelyyn (Klein 1999, 259). Hyperrationalismista kärsivä ihminen ei halua tehdä päätöksiä tai toimia riittämättömän tiedon varassa. Päättämättömyyden vaikeus uuvuttaa tällaisen ihmisen ja organisaation. Sitä vastoin ekstrarationalistinen päätöksenteko luottaa intuitiivisiin oivalluksiin ja kokemuseräiseen tuntemukseen siitä, kuinka käsiteltävänä olevaa ongelmaa voitaisiin käsitellä.

Drorin ekstrarationalismi ennakoi päätöksenteon heuristiikkoja. Heuristiikat ovat kokemuseräisiä peukalosääntöjä, ohjeita ja neuvoja, joiden avulla ihmiset voivat tuottaa ongelmaan mahdollisesti sopivia ratkaisuja. Heuristinen ratkaisu on ehdollinen, ei täysin varma. Heuristiikoissa on syy siihen, miksi ammattitaitoiset ihmiset voivat tehdä huonoja ja jopa virheellisiä ratkaisuja (Klein 1999, 271–272).

5. Yhteenveto

Luvussa määriteltiin julkinen politiikka päätösprosessina ja osoitettiin, että prosessia on tarkasteltava laajasti eikä suppeasti. Laajassa tarkastelussa huomioidaan hallinnollisen prosessin lisäksi ne yhteiskunnalliset voimat, jotka vaikuttavat ja suuntaavat politiikan ja hallinnon työtä. Luvussa selvitetään, miksi päätöksenteon rationaalisuuden aste vaihtelee ja miksi rationaalisuutta koskevilla olettamuksilla on vaikutusta päätöksenteon hallinnalle.

VI VALTIO JA KUNNAT JULKISEN POLITIIKAN TEKIJÖINÄ

1. Valtio, moni-ilmeinen instituutio

Valtio on keskeinen julkisen politiikan harjoittaja ja useimmissa julkisista politiikkaa käsittelevissä kirjoissa sitä tarkastellaan juuri valtion näkökulmasta. Valtio on itsestäänselvyys eikä sen olemassaoloa tai oikeutusta kyseenalaisteta (Häyry 2000, 11). Valtiota on tutkittu eri näkökulmista ja siitä on esitetty kysymyksiä, jotka ansaitsevat huomiota. Matti Häyry aloittaa kirjansa pohtimalla mitä tapahtuisi, jos valtio lakkautettaisiin ja monet valtion ylläpitämät toiminnot, kuten lainsäädäntö ja palvelut, lakkaisivat toimimasta. Lakkaisiko samalla myös yhteiskunta toimimasta? Kuinka valtion lopettaminen vaikuttaisi ihmisten itsehallinnon mahdollisuuksiin paikallisyhteisöissä?

Länsimainen yhteiskuntafilosofia on keskittynyt tarkastelemaan, minkälainen olisi paras mahdollinen valtio? Historian myötä tähän kysymykseen on yritetty antaa erilaisia vastauksia, joista edelleen keskustellaan ja väitellään ja joita tutkitaan jatkuvasti. Monien mielestä hyvinvointivaltio edustaa valtiollisen kehityksen ylintä huippua, mutta onko tähän olemassa riittävät perusteet?

Valtioiden syntymisestä ja kehityksestä ei ole pitäviä vastauksia. Monet tutkijat, kuten Häyry, sijoittavat valtion syntymisen Kreikkaan Aristoteleen ja Platonin kirjoitusten valossa. Antiikin Kreikka ei kuitenkaan ollut tuolloin valtio, vaan kaupunkivaltio. Edelleen keskiajalla Eurooppaa hallitsivat kaupunkivaltiot. Yhdysvaltoja, joka perustettiin 1700-luvun lopulla, voidaan pitää ensimmäisenä todellisena valtiona.

Valtioiden kehityskaaren selvittäminen vaatii tarkentamaan, millä kriteereillä valtio voidaan tunnistaa? Onko valtion kriteerit se, että sillä on hallitsija? Entä jos tämä on saanut asemansa väkivalloin ja käyttää väkivaltaa omien tavoitteittensa ajamiseksi? Jos kriteerinä on hallitsija, joka hallitsee väkivalloin, silloin Pol Potin johtama Kamputsea oli valtio. Jos väkivaltaisen hallitsijan kriteeriä ei voida hyväksyä, Pol Potin hallitsema Kamputsea ei ollut valtio. Tällöin kyseenalaistettaisiin valtioina myös nykyinen Pohjois-Korea tai entinen Neuvostoliitto.

Monissa teorioissa valtion olemassaoloa pidetään ehdottoman välttämättömänä yhteiskunnan toimimiselle. Ajatuksena on, että valtiolla on sellaisia tehtäviä, joista ihmiset eivät muulla tavoin pystyisi selviytymään. Jos valtiota ei olisi tai se lopetettaisiin, ihmiset keksisivät sen uudelleen. Anarkistien näkemykset ovat toisenlaisia. Heidän mielestään valtio on ihmisille ja kehitykselle vaarallinen ja ihmiset tulisivat toimeen ilman sitä. Yksi tunnetuimmista anarkisteista on venäläinen Mihail Bahtin.

Valtion ja vallan käsitteet liitetään toisiinsa luonnollisina kump-paneina. Kuinka paljon valtaa valtiolla on oltava, jotta se olisi valtio? Vahvoista valtioista puhuttaessa tarkoitetaan sitä, että valtio pystyy huolehtimaan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta maassa, ja että se sallii kansalaisten toteuttaa omia suunnitelmiaan. Jos valtiolla on todella paljon valtaa, voidaan puhua yksinvallasta. Tekeekö yksinvalta valtion vai onko se sen vastakohta? John Stuart Millin mukaan yksinvaltiat on despoottinen eikä hän tee oikeita päätöksiä, koska ollakseen despoottinen hän ei kuuntele muita (Häyry 2000, 150), ja siksi yksinvalta voi murentaa valtion käsitettä. Heikoilla valtioilla tarkoitetaan, että valtio on kyvytön takaamaan edes yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Häyrylle valtio on ensisijaisesti demokraattinen valtio, koska se perustuu kaikkien osallistumiseen sekä yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen (Häyry 2000, 150).

Kysymys valtion luonteesta on askarruttanut ajattelijoita ja tutkijoita. Onko valtio enemmän kuin kansalaiset? Edustaako valtio perustavaa laatua olevaa, syvällisempää moraalialia, tietämystä ja kehitystä kuin yksilöt, yritykset ja kansalaisjärjestöt? Toisille valtio edustaa jotain suurta ja merkittävää, kun taas toisille valtio on kuin mikä tahansa sosiaalinen instituutio tai organisaatio, jolla on samat inhimilliset heikkoudet kuin muillakin.

Valtion olemassaoloa ja luonnetta tarkentavia kysymyksiä on paljon ja monet niistä ovat avoimia. Ne ovat avoimia, koska niihin ei ole kyetty antamaan yleisesti hyväksytyjä vastauksia. Ne ovat avoimia myös siksi, että kysymykset saattavat olla tärkeämpiä kuin vastaukset. Valtio on houkutteleva tutkimuskohde koska se on hyvin moni-ilmeinen instituutio.

2. Valtion monet kasvot

Uuseimmissä maissa on ainakin kaksi merkittävää poliittista instituutiota, valtio ja kunnat. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa nämä edustavat julkista areenaa, kansalaisvaikuttamisen aluetta ja demokratiaa.

Valtioteorioita on esitetty useita erilaisia. Luvussa esitellään keskeisimmät, joita ovat Platonin totalitaarinen valtioteoria, Marxin teoria valtiosta, elitismää korostava valtioteoria, Hegelin eettinen valtioteoria ja liberalistinen valtioteoria (Vincent 1987, Dunleavy & O'Leary 1987 ja Smith 2000).

2.1. Platonin totalitaarinen valtioteoria

Platonia pidetään totalitaarisen valtioteorian kehittäjänä (Popper 1974, 79–80). Hän eli ja sai ideansa valtioteoriaansa antiikin Kreikassa, mutta kautta historian on ollut valtioita, joissa hallitseva luokka on erottautunut massasta ja ottanut tehtäväkseen luoda mielensä mukaisen valtion. 1900-luvun totalitaarisia valtioita ovat olleet esimerkiksi entinen kansallissosialistinen Saksa, entinen Neuvostoliitto, Kiinan Kansantasavalta, Pol Potin hallitsema Kamputsea sekä Pohjois-Korea. Kolmannessa maailmassa on ollut toisen maailmansodan jälkeen useita sotilasjunttien hallitsemia maita, jotka voidaan luokitella totalitaarisiksi valtioiksi.

Jos vain yhdellä ryhmällä tai luokalla on valta päättää yhteiskunnan kehityksen suunnasta, valtio on totalitaarinen huolimatta siitä, minkälaisella aatteella tai ideologialla vallankäyttöä perustellaan.

Totalitaarisessa valtiossa hallitsevalla luokalla on laajat valtuudet ohjelmansa toteuttamiseksi. Valtio ei salli, että kansalaiset vastustavat tätä ohjelmaa tai yrittävät valita itselleen mieluisimmat hallitsijat. Vastustuksen ennakoimiseksi ja eliminoimiseksi totalitaarinen valta kontrolloii ihmisten ajattelua ja yhteiskunnallista elämää. Tämä valvonta voi olla sekä mieli- että väkivaltaista.

Totalitaarisessa valtiossa hallinto ei luota kansalaisiinsa. Se epäilee ja pelkää, että kansalaiset juonivat vallanvaihtoa ja yrittävät tehdä tyhjiksi sen suunnitelmat. Epäily ja pelko selittävät sen, miksi valtio käyttää lisääntyvässä määrin pakko- ja väkivaltaa kansalaisiaan kohtaan. Valtio ei yritä lunastaa toimillaan kansalaisten luottamusta, vaan kannattajat ostetaan erilaisilla aineellisilla eduilla ja hyödyillä, joilla kompensoidaan puuttuvaa luottamusta. Tämä ei sulje pois sitä mahdollisuutta, etteikö osa kansalaisista uskoisi valtion olevan heidän asiallaan.

On todennäköistä, että pitkään jatkunut totalitarismi muuttaa ihmisiä psykologisesti. Ihmiset alkavat epäillä toisiaan ja pitävät toisiaan potentiaalisina vihollisina. Pahimmassa tapauksessa ihmiset eivät uskalla kertoa toisilleen ajatuksistaan ja toiveistaan, koska he pelkäävät, että niitä voidaan käyttää heitä vastaan. He tuntevat voimattomuutta ja odottavat uusien johtajien ratkaisevan heidän ongelmansa. Tämä johtaa asteittain kansalaisten oman aloitteellisuuden hiipumiseen.

Politiikan näkökulmasta epäluottamus totalitaarisessa valtiossa liittyy tietoon. Hallitseva luokka pitää itseään päteväenä ohjaamaan kansakunnan kohtaloa. Se ei usko, että kansalaisilla olisi siihen riittävää tietämystä ja näkemystä. Kansalaisten enemmistö on sille pelkkä muovattava massa, joka on kyvytön ratkomaan ongelmiaan tai hallitsemaan itseään demokraattisin keinoin.

Massojen hallitsemiseksi totalitaarinen valtio väheksyy individualismia ja korostaa politiikan kollektiivista luonnetta. Tämä perustuu ajatukseen, että egoismiin taipuvat yksilöt eivät ymmärrä valtion vastuulla olevia laajoja tavoitteita ja välttämättömyyksiä. Samaistamalla individualismin egoismiin Platon sai voimakkaan asean kollektivismiin puolesta individualismia vastaan (Popper 1974, 148). Puolustaessaan kollektivismia totalitaarinen valtio voi vedota ihmisten epäitsekäisiin tunteisiin ja hyökätessään individualismia

vastaan se voi polttomerkitä itsekkäiksi kaikki individualistit, jotka eivät kykene uhrautumaan muitten kuin itsensä puolesta (Popper 1974, 148–149).

2.2. Karl Marxin valtioteoria

Karl Marxin teoreettisen ajattelun tulkitseminen on eräs kiistanalaisimmista yhteiskuntatieteellisistä tehtävistä kahdesta syystä. Ensinnäkin tutkijat ovat eri mieltä siitä, mitä Marx on heidän mielestään sanonut tai tarkoittanut. Toiseksi marxilaisuus on kehittynyt useiksi erilaisiksi teoreettisiksi muunnelmiksi ja käytännön sovelluksiksi, joiden yhteydet Marxin ajatteluun ovat matkan varrella haalistuneet tai saattaneet kadota.

Karl Marx on yksi radikaaleimmista yhteiskuntatieteellisistä ajattelijoina. Marxin palava oikeudentunto ja inho vääryyttä kohtaan vaativat häntä tuomaan esille ne ankarat ja kurjat olosuhteet, joita hänen aikanaan siedettiin ja joita eivät hänen mielestään puolustaneet ainoastaan taloustieteilijät, vaan myös kirkonmiehet. Hänen ajatuksensa takasivat hänelle paikan ihmiskunnan vapauttajien joukossa (Popper 1974, 436). Marx ammensi teoreettiset ideansa kolmesta lähteestä, klassisesta taloustieteestä, saksalaisesta filosofiasta ja ranskalaisten vallankumouksellisista kokemuksista (Dunleavy & O'Leary 1987, 203–204). Näistä hän rakensi tieteelliseksi sosialismiksi kutsutun synteetin, joka on yhä edelleenkin tutkijoiden ja yhteiskunnallisesti aktiivisten vaikuttajien ja mielipidejohtajien mielenkiinnon kohteena.

Klassinen taloustiede oli Marxille merkittävä inspiraation lähde. Sen huomattavimmat edustajat olivat Marxin mukaan Adam Smith, David Ricardo, Adam Ferguson ja James Mill. Heiltä Marx omaksui ajatuksen, jonka mukaan kapitalismin lainalaisuuksien tajuaminen on mahdollista kun asiat pelkistetään yksinkertaisiksi taloudelliseksi malleiksi. Marx kehitti ajatusta pidemmälle ja väitti, että koska taloudellisessa tuotannossa eri ryhmillä on erilaiset, toisilleen täysin vastakkaiset ja yhteen sovittamattomat intressit, se tekee kapitalistisesta tuotannosta ja taloudellisesta elämästä toisilleen vastakkaisten, antagonististen suhteiden taistelukentän.

Marx ei hyväksynyt klassisten ajattelijoiden käsitystä, jonka mukaan taloudelliset lait ovat luonteeltaan luonnollisia lakeja ja siksi välttämättömiä. Marx väitti, että taloudelliset lait ovat tunnusomaisia vain kapitalistisille yhteiskunnille ja ne voidaan eliminoida luopumalla kapitalismista. Marx piti köyhyyttä vain kapitalismille ominaisena olosuhteena, jolle ei ollut sijaa uudessa yhteiskunnassa.

David Ricardolta Marx omaksui ajatuksen, että arvo, jolla tuotteet vaihtavat omistajaa markkinoilla, on suhteessa aikaan, joka on mennyt niiden tuottamiseen. Tästä Marx kehitti teorian työvoiman arvosta. Marx kritisoi sitä, että työläisille maksetaan palkkaa heidän työvoimansa vaihtoarvon mukaan, ei heidän työnsä arvon mukaan (Dunleavy & O'Leary 1987, 204 ja Acton 1968, 76). Menettely johtaa siihen, että työläiset saavat palkkaa vain välttämättömän toimeentulon takaamiseksi ja että työnantaja saa itselleen Marxin lisäarvoksi kutsuman erotuksen. Lisäarvo rikastuttaa kapitalistia riistämällä sen työntekijältä. Siksi kapitalismi on luonteeltaan riistoon perustuva järjestelmä (Acton 1968, 76).

Saksalaisista filosofiista George Wilhelm Friedrich Hegel on vaikuttanut todennäköisesti voimakkaimmin Marxin teoreettiseen ajatteluun. Hegel oli muotoillut dialektiikaksi kutsumansa ajattelutavan, jonka hän uskoi soveltuvan niin inhimilliseen ajatteluun, yhteiskunnallisten instituutioiden kehitykseen kuin sosiaaliseen historiaankin. Hegel tunnisti dialektiikassa kolme vaihetta, jotka ovat teesi, antiteesi ja synteesi. Eteneminen dialektiikan vaiheesta toiseen edusti Hegelille ihmisen henkistä kehitystä ja valtiovallan kykyä ratkoa yhteiskunnallisia ongelmia.

Marx sovelsi Hegelin ajattelua eliminoimalla siitä henkisen ulottuvuuden ja lisäämällä siihen sen sijaan materialistisen ulottuvuuden. Marx väitti, että yhteiskunnan aineelliset olosuhteet määrittävät ihmisten intressit ja ajattelun. Esimerkiksi vaatimus omantunnon- ja uskonnonvapaudesta ei ilmennä ihmisen halua henkiseen kasvuun, vaan se on Marxin mukaan seurausta kapitalistien halusta turvata itselleen yhteiskunnan taloudellinen herruus (Acton 1968, 38). Marxille dialektisuus yhteiskunnassa merkitsee enemmän tai vähemmän väkivaltaista kehitystä primitiivisistä olomuodoista kapitalististen välivaiheiden kautta kohti kommunistista järjestelmää, jossa ei ole enää riistoa eikä luokkavastakohtaisuuksia.

Ranskan vallankumouksesta Marx omaksui ajatuksen työväenliikkeen vapauttamisesta kapitalistien sarron alta. Vallankumoukselliset kokemukset antoivat viitteitä siitä, kuinka työväestö voi murskata kapitalismin ja muuttaa sen sosialismiksi, joka oli Marxin mukaan välivaihe tiellä kohti täydellistä kommunismia. Marx ylisti Pariisin kommuuneja ja piti niitä ensimmäisenä todellisena työväenliikkeen vallankumouksena ja prototyypinä proletariaatin, työväenliikkeen diktatuurille.

Marx ei luonut teoriaa valtiosta, koska hän piti sitä kommunismissa tarpeettomana instituutiona. Kapitalistista valtiota Marx piti pelkästään parasiittisena instituutiona, jonka ainoa tehtävä oli huolehtia kapitalistien intresseistä. Parasiittisen luonteensa vuoksi valtio on jopa kyvytön luottamukseen. Työväenluokalla ei ollut syytä luottaa valtioon, koska valtio asettuu heitä vastaan kapitalistien puolelle. Nykypäivänä Marxin ajatuksen voi tulkita tarkoittavan, että valtio on protektionistinen voima suuryritysten palveluksessa (Harisalo & Miettinen 2000, 82–84). Protektionismi tarkoittaa järjestelmää, jossa valtio suojelee ja edistää suurten yritysten intressejä.

Kommunistisessa yhteiskunnassa valtio kuihtuu hyödyttömänä pois. Kommunismista puhuttaessa on tärkeää muistaa, että Marx ei tarkoittanut kommunismilla mitään tiettyä tilaa, vaan nykyisen tilan kumoavaa todellista liikettä (Acton 1968, 95). Kommunismissa ei ole ihmisiä toisistaan erottavia luokkia ja intressejä ja ihmiset voivat löytää keskinäisen luottamuksen ja yhteistyön. Jokainen yksilö voisi luottaa siihen, että häntä hoidetaan hänen omien tarpeittensa mukaisesti. Yksilöiden työ hyödyttää heitä itseään ja työn ajatellaan olevan ihmisille omien kykyjen noudattamista ja kehittämistä.

2.3. Elitistinen valtioteoria

Italialaiset yhteiskuntateoreetikot Gaetano Mosca ja Vilfred Pareto kehittivät teorian, jonka perusideana oli, että harvat hallitsevat monia niin valtiossa kuin kaikissa organisaatioissakin. Tätä käsitystä kutsutaan elitismiksi ja eliittiteoriaksi, harvojen hallinnoksi. Eliitti tarkoittaa *crème de la crème* eli parhaita parhaiten joukossa (Dunleavy

& O'Leary 1987, 136). Harvojen hallinto on yksi keskeisimmistä yhteiskuntaelämän lainalaisuuksista.

Eliittiteoreetikoiden mukaan harvojen hallinto valtiossa on välttämättömyys, jota ei edes yleinen demokratisoituminen voi kumota. Harvojen on hallittava, koska kaikkien hallinta on mahdottomuus. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää miksi elitismien kannattajille esimerkiksi Marxin analyysi vallasta on syvästi puutteellinen. Robert Michels osoitti vuonna 1915 julkaisemassaan tutkimuksessa *Political Parties*, että oligarkian rautainen laki piti otteessaan myös sosialistisia puolueita (Michels 1959).

Michelsin mukaan hallitseva eliitti suhtautuu pohjimmiltaan epäluuloisesti massaan, jota se pitää ennustamattomana ja yhteiskunnalle vaarallisena ollessaan vapaana eliitin ohjauksesta. Tässä ajattelussa on samoja piirteitä kuin totalitaarisessa valtioteoriassa. Michels väitti, että massaan kuuluvat ihmiset ovat psykologisesti kyvyttömiä käsittelemään monimutkaisia asioita. Tässä hän oli eri mieltä Marxin kanssa, joka uskoi, että kommunismissa kuka tahansa pystyi huolehtimaan valtiolle kuuluvista tehtävistä.

Massa eli yhteiskunnan suureen enemmistöön kuuluvat ihmiset tarvitsevat eliittiä osoittamaan heille järkevän suunnitelman ja organisoimaan heidät tekemään tarvittavan työn. Eliitti eroaa massasta arvomaailmaltaan ja sosio-ekonomiselta statukseltaan. Valtion tuotokset heijastavat eliitin arvostuksia ja valintoja. Klassiset eliittiteoreetikot olivat yhtä mieltä Marxin kanssa siitä, että orastava liberaali demokratia oli vain peiteinstituutio, joka esti ihmisiä näkemästä valtion roolia uuden suurteollisuuden asianajajana.

Mosca, joka alun perin edusti klassista eliittiteoriaa ja väheksyi edustuksellista demokratiaa, esitti kirjassaan *The Ruling Class* (1939) käsityksen, jonka mukaan teollisessa yhteiskunnassa eliitti on taipuvainen sulautumaan massaan ja omaksumaan sen arvostuksia. Tämä selittyy hänen mukaansa sillä, että avoimessa yhteiskunnassa massaa ei voida pitää yksilolotteisena käsitteenä, koska sillä on taipumus erilaistua, ja että poliittisen kilpailun sallivassa valtiossa pluralisoituva massa pystyy ehdollistamaan eliitin vallankäyttöä. Valtiosta vastaava eliitti ei ole siksi toimissaan täysin riippumaton.

Demokratiaa korostavan eliittiteoreetikon Max Weberin tavoitteena oli luoda synteesi elitismistä ja pluralismista ja tarjota

aikaisempaa todenmukaisempi kuva siitä, kuinka parlamentaariset demokraatit todella toimivat. Vuonna 1917 julkaisemassaan tutkimuksessa *Parliament and Government in a Reconstructed Germany* Weber esitti, että parlamentaarinen eliitti omaa mahdollisuuden saada arvostuksilleen massan hyväksyntä, mutta sen on varottava menemästä pyrkimyksissään liian pitkälle, koska massa voi äänestää sen pois vallasta (Dunleavy & O'Leary 1987, 141–142).

Ensimmäisten eliittiteoreetikkojen mukaan eliitti ei luota massaan, ja että eliitin taitavuudesta riippuu, missä määrin se saa massan luottamaan itseensä. Myöhemmässä tutkimuksessa, jonka kohteena olivat demokration kehitys ja pluralismi, eliittiteoreetikot ovat arvioineet tätä suhdetta uudelleen. Demokraattisen eliittiteorian mukaan eliitti ei voi olla välittämättä siitä, missä määrin massa luottaa siihen, koska eliitti on tullut toiminnassaan riippuvaiseksi massan luottamuksesta. Tämä on tapahtunut uusien demokraattisten instituutioiden ansiosta.

Weber ei uskonut, että hallinnollinen eliitti eli byrokraatit voisivat onnistua politiikan teossa yhtään paremmin kuin poliittinen eliitti. Weberin mielestä hallinnollinen eliitti on huono johtaja, koska se on koulutettu uskomaan auktoriteettiin ja sääntöihin. Byrokraatit ovat hyviä noudattamaan käskyjä, mutta auktoriteetti-usko saa heidät toimimaan mielikuvituksettomasti, konservatiivisesti ja epäjohtomukaisesti. Demokraattisessa parlamentarismissa byrokraatit eivät voi korvata poliitikkoja, vaan molemmat tarvitsevat toisiaan.

Hallinnollisen eliitin vastapainoksi Weber asetti poliittisen johdon, jolta hän edellytti karismaattisuutta, dynaamisuutta ja rohkeutta ohjata politiikan tekoa. Brittiläinen demokratia edusti hänen mielestään parhaiten vahvaa poliittista johtajuutta niin vaaleissa kuin parlamentissa vaalien jälkeen. Weberin mukaan oli olennaista saada poliittinen eliitti hyväksymään yleiset demokraattiset arvot, koska vetoamalla poliittisessa kilpailussa saamaansa valtaan se pystyisi ohjaamaan hallinnollista eliittiä. Weber ajatteli, että poliittinen eliitti voi lunastaa kansalaisten luottamuksen vaaleissa esittämillään ohjelmilla. Vastaavasti, jos poliittinen eliitti antaa politiikan teossa tilaa hallinnolliselle eliitille, on olemassa vaara, että palataan takaisin klassisen eliittiteorian käsitykseen eliitin ja massan suhteista. Siksi demokradiassa tarvitaan sekä poliittista että hallinnollista eliittiä.

2.4. Hegelin eettinen valtioteoria

Georg Hegel katsoi valtion kehittyvän eettiseksi valtioksi kolmen vaiheen kautta. Nämä vaiheet ovat ulkoinen valtio, poliittinen valtio ja eettinen valtio. Hegelin mukaan ulkoinen valtio on sellainen, jossa perustuslaillinen järjestys ohjaa valtiota toimimaan puolueettomana konfliktien ratkaisijana. Ihmiset huolehtivat vain omista asioistaan ja tarvitsevat valtiota vain, kun heidän etunsa ovat ristiriidassa tai he ovat kyvyttömiä ratkomaan niitä itse. Ulkoinen valtio pitää huolen siitä, että ihmiset voivat tehdä asioita, joita he pitävät itselleen tärkeinä.

Poliittisessa valtiossa valtion toimielimet saavat Hegelin mukaan pidemmälle menevän objektiivisen rakenteen kuten perustuslakiin perustuvan hallintotavan. Valtion rooli muuttuu konfliktien ratkaisuun reagoivasta suhteellisen passiivisesta valtiosta aktiivisemmaksi. Valtio alkaa kanavoida ihmisten tahtoa yleiseksi koko kansakuntaa koskevaksi tahdoksi. Näin ihmisten subjektiiviset kannanotot yhdenyvästään muodostaen uutta tietoisuutta, jota vain valtio pystyy ilmentämään oman organisaationsa avulla.

Eettinen valtio on valtion kehittynein muoto, jossa yksilöillä on valtion kautta yhteinen tahto ja tarkoitus, joka on arvokkaampi ja kestävämpi kuin yksilöiden omat intressit. Eettinen valtio on tavallaan ihmisten mystinen yhteys, eräänlainen suljettu kokonaisuus, yhteisöllisen elämän korkein päätepiste. Vasta eettisessä valtiossa ihmiset voivat saavuttaa todellisen vapauden ja alistaa subjektiiviset impulssinsa yleiseen tahtoon ja yhteisiin sääntöihin.

Poliittinen toiminta ilmentää pohjimmiltaan ihmisten tarvetta saavuttaa eettinen valtio. Poliitikko, joka edistää valtion kehitystä kohti eettistä valtiota, on edistyksellistä ja tulevaisuutta luovaa.

Hegelin valtioteoriassa on voimakas metafyyssinen ulottuvuus, jota esimerkiksi Karl Marx vieroksui ja halusi välttää. Hegelille eettinen valtio on enemmän kuin yksilöt, jotka suostuvat yhteisyyteen valtion kanssa. Valtion eettinen luonne ilmenee siten, että se edustaa valistuneita tarkoituksia, jotka useimmat ihmiset voivat myöntää omikseen. Jopa näihin tarkoituksiin kriittisesti suhtautuvien ihmisten on vaikea puolustaa omia käsityksiään valtion argumentteja vastaan.

Georg Hegelin eettisestä valtioteoriasta on suora yhteys moderniin hyvinvointivaltioteoriaan. Erityisesti 1900-luvulla kehitetyt ja kehitetyt ideat hyvinvointivaltiosta voidaan keskeisten argumenttinsa perusteella nähdä Hegelin eettisen valtion johdannaisiksi. Hyvinvointivaltion kannattajat eivät hyväksy kaikkea Hegelin sanomaa, mutta he korostavat valtiota samoilla argumenteilla kuin Hegel. Heillekin valtio on yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja hyvinvoinnin perimmäinen lähde (ks. erityisesti Vikström 1996).

Hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa ainoastaan valtio voi ratkoa vapaiden markkinoiden aiheuttamia ongelmia ja luoda omilla toimillaan ihmisille todellista hyvinvointia. Yleisen väitteen mukaan esimerkiksi korkealla verotuksella taatut julkiset palvelut ja muut hyödyt takaavat kansalaisille todellisen hyvinvoinnin. Valtio on myös monopolisoinut palvelunsa, koska se ei usko muilla keinoilla tuotetun avun vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen.

Hyvinvointivaltiossa, kuten myös Hegelin eettisessä valtiossa, valtio on luottamusta luova instituutio. Kansalaisilla ei ole perusteltuja syitä epäillä sen tarkoituksia. Väitteet hyvinvointivaltion tehottomuudesta, tuhlauksesta ja julkisista epäonnistumisista eivät kestä kriittistä tarkastelua. Ongelmat ovat muualla kuin julkisessa vallassa. Hyvinvointivaltio pystyy takaamaan ihmisille hyötyjä ja olosuhteita, joista he jäisivät paitsi ilman sitä.

2.5. Liberalistinen valtioteoria

Liberalismi on koettu hyvinvointivaltion merkittävimmäksi haastajaksi. Liberalismi ei ole yhtenäinen teoreettinen ajattelutapa valtion merkityksestä yhteiskunnassa (Harisalo & Miettinen 1997), vaan liberalismilla on omat anarkistinsa, jotka pitävät Karl Marxin tavoin valtiota hyödyttömänä instituutiona ja vaativat sen totaalista eliminointia. Muut liberaalit pitävät valtiota välttämättömänä yhteiskunnallisena instituutiona. Heille kysymys ei ole siitä, onko valtiosta luovuttava vai ei, vaan siitä, miten valtion olisi mahdollisimman hyödyllistä toimia.

Liberalismi jaetaan mannermaiseen ja klassiseen liberalismiin. Ne ovat yhtä mieltä useista perustavaa laatua olevista asioista, mutta niillä on myös periaatteelliset ja siksi vaikeasti ylitettävät eron-
sa. Mannermainen liberalismi, jota kutsutaan myös ranskalaiseksi valistukseksi ranskalaisten ajattelijoiden voimakkaan vaikutuksen vuoksi, korostaa erityisesti järjen merkitystä ja valtion kykyä ohjata yhteiskunnan kehitystä. Mannermainen liberalismi luottaa rationalismiin. Poliitiikan tehtävänä on toteuttaa asiat, jotka rationaalinen ajattelu on pätevoittänyt.

Klassinen liberalismi, jota kutsutaan myös skottilaiseksi valistukseksi skottilaisten ajattelijoiden vaikutuksen vuoksi, ei luota ihmisen järkeen, vaan pitää sitä liian yksinkertaisena, hauraana ja tunteiden vaikutukselle alttiina. Järki on riittämätön käsittämään yhteiskunnan monimutkaisuutta eikä siitä ole ohjeeksi yhteiskunnan kehittämässä. Klassinen liberalismi pitää rationalismia metafyy-
sisenä lupauksena, jolle yhteiskuntaa ei pidä altistaa. Rationalismi voi vaarantaa yhteiskuntaelämän, koska rationaaliset päättäjät eivät ehkä sittenkään tiedä kaikkea yhteiskunnasta.

Klassinen liberalismi ei luota yhteiskunnallisen vallan keskittämi-
seen, jota useimmat valtioteoriat edellyttävät. Se kritisoi esimerkiksi hyvinvointivaltiota siitä, että sen tavoitteiden toteuttaminen keskittää vallan valtiolle ja lisää viranomaisten mielivallan todennäköisyyttä. Vallan keskitys johtaa siihen, että kansalaiset joutuvat lakien vallasta poliitikkojen ja virkamiesten vallan alle. Juuri tätä liberalismin klassiset ajattelijat haluavat välttää, koska liberalismin alkuperäisenä pyrkimyksenä oli korvata itsevaltaisten kuninkaiden valta kansan hallitusvallalla (Mises 1985, 5).

Klassista liberalismia on kritisoitu siitä, että se johtaa yövärtija-
valtioon, jossa valtiolla on vain muutamia tehtäviä. Mises on kuitenkin eri mieltä kriitikoiden kanssa:

Saksalainen sosialisti, Ferdinand Lassalle, yritti tehdä käsityksen rajatusta hallitusvallasta naurettavaksi kutsumalla liberaalien periaatteiden mukaan toimivaa valtiota yövärtijavaltioksi. On kuitenkin vaikea nähdä miksi yövärtijavaltion täytyisi olla naurettavampi kuin valtion, joka on sotkeutunut hapankaalin valmistukseen, puseronnappien tuotantoon ja sanomalehtien julkaisemiseen. Yrit-

tääksemme ymmärtää vaikutelman, jonka Lassalle halusi luoda kritiikillään, on pidettävä mielessä, että hänen aikalaisensa eivät olleet vielä unohtaneet yksinvaltaisten despoottien hallitsemaa valtiota, jolla oli laajat hallinto- ja sääntelyvaltuudet, eikä Hegelin filosofiaa, joka oli kohottanut valtion jumalaiseksi kokonaisuudeksi ja joka vaikutti vielä saksalaiseen ajatteluun. Jos katsottaisiin valtiota kuten Hegel ”itsestään tietoisena moraalisenä tosioliona” tai ”yleisenä itsenään ja itsensä puolesta, tahdon rationaliteettina”, silloin tietysti jokaista yritystä rajoittaa valtion tehtäviä voidaan pitää jumalanpilkkana (Mises 1985, 37).

Klassinen liberalismi pelkää, että julkisen vallan tehtävien kasvu rikkoo ihmisten tasa-arvoa lain edessä. Tasa-arvoa rikkovat lait luovat samalla privilegioita eli etuoikeuksia. Privilegioiden avulla valtio antaa joillekin ryhmille etuuksia, jotka se kieltää muilta, tai aiheuttaa joillekin kustannuksia enemmän kuin toisille. Edellisessä on kysymys positiivisesta diskriminaatiosta ja jälkimmäisessä taas negatiivisesta diskriminaatiosta. Liberalistisessa ajattelussa molemmat ovat yhtä haitallisia ja vaikeasti korjattavia.

Liberalismille tunnusomaisen ajattelutavan mukaan ihmiset epäilevät ja vieroksuvat kaikkia privilegioiden luomia diskriminaation muotoja. Etuoikeudet ja diskriminaatio herättävät kansalaisissa epäluottamusta sekä valtiota että niistä hyötyviä kohtaan. Negatiivisen diskriminaation kohteet saattavat ryhtyä vastustamaan valtiota väkivaltaisesti. Liberalismi ei hyväksy väkivaltaa olivatpa sen perustelut mitkä tahansa. Väkivalta synnyttää ihmisten välille syvän ja vaikeasti korjattavan epäluottamuksen kuilun.

Liberalismi korostaa, että ollessaan vapaa keskitetystä poliittisesta vallasta ja diskriminaatiosta yhteiskunnallisella elämällä on taipumus kehittyä ja luoda uusia sosiaalisen, taloudellisen ja poliittisen elämän muotoja. Tätä prosessia kutsutaan myös pluralismiksi. Valtatutkimuksen näkökulmasta pluralismi tarkoittaa, että valta yhteiskunnassa hajautuu useille eri toimijoille, joilla kenelläkään ei ole yksin valtaa jostain kokonaisuudesta, ja että demokraattiset järjestelmät pitävät huolen vallan vaihtumisesta uusille päättäjille.

Liberalistisen ajattelun mukaan ihmisillä on erilaisia arvoja, tavoitteita, preferenssejä ja elämänsuunnitelmia, joista poliittisten

päätäjien on vaikea tai mahdoton luoda koko yhteiskuntaa koskettavaa hyvinvointifunktiota. Liberalismin ratkaisu ongelmaan on luoda yhteiskuntaan mahdollisimman neutraali juridinen viitekehys, jonka avulla ihmiset voivat toteuttaa omat, toisilleen jopa täysin vastakkaiset elämänsuunnitelmansa samanaikaisesti ja rauhanomaisesti (Harisalo & Miettinen 1995b, 42).

Liberalismi olettaa, että ihmiset luottavat juuri tällä tavalla toimivaan valtioon. Ihmisten hyvää tarkoittavat vaatimukset muuntuvat kuitenkin lakien poliittisessa ja hallinnollisessa valmistelussa valitettavan usein diskriminaatiota tuottaviksi privilegioiksi, jotka vastoin alkuperäisiä toiveita eivät vahvista, vaan heikentävät kansalaisten luottamusta valtioon. Laillisuuden ja oikeudenmukaisuuden ylläpitäminen on liberaalin valtion keskeisin tehtävä.

3. Kunnallinen itsehallinto

Suomessa on valtion lisäksi toinen demokraattinen instituutio eli kunta. Valtion tavoin kunnat ovat poliittisia organisaatioita ja julkisen politiikan suunnittelijoita ja toteuttajia (Stewart 1986, 12). Kunnat ovat tärkeitä, koska kunnallinen itsehallinto edustaa ihmisten itsehallintoa.

Kuntia pidetään yleisesti demokraattisempina instituutioina kuin valtiota. Kunnissa kansalaisilla on läheisempi ja välittömämpi suhde poliittisiin päättäjiin, virkamiehiin ja kunnan päätöksentekoon kuin valtionhallinnossa. Lisäksi kunnissa kansalaisilla on useita erilaisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Valtionhallinnossa äänestäminen on tavallisin vaikuttamiskeino, kun taas kunnissa äänestäminen on yksi monista vaihtoehdoista. Valtionhallinnossa osallistuminen on pääsääntöisesti välillistä, kunnissa se on myös suoraa vaikuttamista.

Jeffrey Stanyer tuo esille kolme kuntaa koskevaa oletusta. Ensimmäinen on yhdenmukaisuuden myytti (Stanyer 1980, 17). Stanyerin mukaan kuntien erilaisuus on merkittävämpi tekijä kuin yhdenmukaisuus. Vaikka kunnat voivat olla muodolliselta rakenteeltaan samannäköisiä, ne eroavat toiminnaltaan ja sen tarkoitukseltaan.

Kunnat eivät ole vain hallinnollisia yksiköitä, ne ovat myös alueellisia yhteisöjä omine arvoineen, kulttuureineen, traditioineen ja saavutuksineen. Kuntien hallinto-organisaatio heijastaa näitä alueellisia ominaispiirteitä, joita muodolliseen rakenteeseen keskittyvä tutkimus ei pysty täysin paljastamaan.

Stanyerin toinen ja kolmas oletus ovat johdettavissa yhdenmukaisuuden myytistä. Ne ovat usko liialliseen yleistettävyyteen ja liialliseen erityisyyteen (Stanyer 1980, 20-21). Kunnat oletetaan samanlaisiksi organisaatioiksi, joita voidaan kehittää suurin piirtein samanlaisilla ideoilla. Toisin sanoen yhdessä kunnassa toimivan kehittämisidean oletetaan toimivan samalla lailla myös muissa kunnissa ja tuottavan samanlaisia vaikutuksia. Tämä oletamus ei pidä paikkaansa, koska kunnat ovat erilaisia.

Sitä vastoin oletus kuntien liiallisesta erityisyydestä aiheuttaa tilanteen, jossa kunnat koetaan niin erilaisiksi, ettei niillä ole tarvetta ottaa oppia toisiltaan eikä käyttää hyväkseen muissa kunnissa toimiviksi osoittautuneita kehittämisideoita. Kunnat ovat keskenään erilaisia, mutta myös verrattavissa toisiinsa. Erilaisuus ja yhdenmukaisuus on kyettävä tunnistamaan ja käyttämään hyväksi kuntia kehitettäessä.

3.1. Kunnallishallinnon tarkastelutavat

Kunnallishallintoa voidaan jäsentää teoreettisesti eri tavoin. Teorioiden avulla selvitetään, mikä kunta on ja kuinka kunnallishallinto voidaan ymmärtää. Jäsenystavat kuvaavat kuntien erityispiirteitä ja kuntien suhdetta muihin yhteiskunnallisiin tekijöihin. Niistä johdetuilla ideoilla kuntia voidaan kehittää käytännössä.

Yksi perinteellisimmistä kunnallishallinnon tarkastelutavoista on ekologinen traditio, joka korostaa maankäytön suunnittelun ja kehittämisen merkitystä paikallisyhteisöjen elinvoiman edistäjinä. Ekologinen traditio korostaa ihmisen ja ympäristön välistä vuorovaikutussuhdetta (ks. erityisesti Park & Burgess 1984, 4). Ekologisen tradition juuret löytyvät Chicagon yliopistossa vuosina 1915–1940 tehdyistä kaupunkisosiologisista tutkimuksista.

Ekologisessa traditiossa on kysymys ihmisten käyttäytymisestä ja toiminnasta fyysisessä ympäristössä. Tradition tavoitteena on ratkaista maankäyttöä koskevat ristiriitaiset käsitykset ja luoda edellytykset kestäväälle, tasapainoiselle ja järjestelmälliselle kehitykselle. Ajatus perustuu olettamukselle, jonka mukaan fyysinen ympäristö edistää tervettä, sosiaalista ja sivistynyttä elämää ja tukee siten kuntayhteisön olemassaoloa.

Ekologisen tradition ongelma on, että se yliarvioi fyysisen ympäristön vaikutusta ihmisiin ja vähättelee ihmisten arvostusten vaikutusta ympäristöä muokkaavana tekijänä. Toinen ongelma on sen pyrkimys ratkaista inhimilliset ongelmat fyysisten ympäristötekijöiden avulla ja kautta. Tämä on kannustanut tradition kannattajat etsimään optimaalista ympäristöä ja sitä kuvaavia malleja.

Toinen mahdollisuus tarkastella kuntia on julkisoikeudellinen traditio. Sen mukaan kunnat ovat lainsäädännön luomus ja lainsäädäntö on tärkein kunnallishallinnon kehittämisen ja uudistamisen väline. Tämä on erityisesti oikeustieteen suosima tarkastelutapa. Julkisoikeudellisen tradition mukaan kunnat ovat epäitsenäisiä ja valtiovallalle alisteisia. Valtion tarkoituksenmukaisuusharkinta sanelee sen, kuinka valtio kohtelee kuntia.

Suomalaisia kuntia on kehitetty julkisoikeudellisen tradition mukaan. Lainsäädännöllä valtio on antanut kunnille jatkuvasti uusia tehtäviä. Kuntien vastuulla olevat palvelut, kuten koulu-, sosiaali- ja terveyspalvelut, ovat lakisääteisiä. Valtio kehittää kuntien päätöksentekoa, kansalaisten osallistumista ja vaikuttamiskeinoja lakien avulla. Kuntien toiminnasta merkittävä osa on lakisääteisiä tehtäviä. Laeilla vaikutetaan myös kuntien talouden hoitoon.

Julkisoikeudelliseen traditioon liittyy useita ongelmia. Ensimmäkin kunnat oletetaan siinä määrin samankaltaisiksi, että kaikkien kuntien hallintoa ja tehtäviä voidaan kehittää samalla lainsäädännöllä. Stanyer kutsui tätä edellä liiallisen yhdenmukaisuuden uskomukseksi. Toinen ongelma on se, että traditio sitoo kuntien kehittämisen liikaa lainsäätäjän tahtoon. Tämä hidastaa kuntien mahdollisuutta reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Kolmas ongelma on siinä, että se tuottaa aina samansuuntaisia ratkaisuja ongelmiin, jotka voitaisiin ratkaista monella eri tavalla ja joiden toimivuuden ja hyvyyden vasta käytäntö voi vahvistaa. Kunnilla ei ole mitään takeita siitä, että lainsäätäjän

suosima ratkaisu on kaikkein paras. Neljänneksi julkisoikeudellinen traditio vähättelee paikallista aloitteellisuutta ja luovuutta ja heikentää sitä kautta kuntien omaehtoista kehitystä.

Kolmas kunnallishallinnon tarkastelutavoista on julkishallinnollinen traditio tai valtionhallinnollinen traditio. Tässä julkinen hallinto ymmärretään hierarkkiseksi kokonaisuudeksi, jossa kunnilla on oma asemansa (ks. Stanyer 1980, 24). Julkisessa hierarkiassa valtiolla on johtava rooli ja kunnilla julkisen hierarkian alimpana tasona toimeenpaneva rooli. Kunta on perusluonteeltaan epäitsenäinen virasto eikä itsenäinen toimija (ks. Gidlund 1986).

Julkishallinnollinen traditio tunnistaa kunnista vain sen virallisen hallinto-organisaation sisäisine hallinnollisine prosesseineen. Se korostaa julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja pitää tätä julkisen toiminnan arvioinnissa keskeisenä kriteerinä. Traditio suosii organisaatorakenteen yhdenmukaisuutta, yksinkertaisuutta ja selkeyttä. Ongelmienratkaisun pääpaino on hallinnollisilla tekijöillä ja prosesseilla.

Julkishallinnollisella traditiolla on omat ongelmakohtansa. Näistä ensimmäinen on se, että raja kahden demokraattisen järjestelmän välillä on hämärtynyt. Kun kuntien asiat ovat yhä enenevässä määrin valtion asioita, onko valtiolla enää aikaa omille asioille? Kuntien asiat ovat usein käytännöllisiä ja hyvin tilannesidonnaisia, kun taas valtionhallinnossa käsitellään luonteeltaan yleisiä, koko kansakuntaa käsitteleviä asioita.

Julkishallinnollisen tradition toinen ongelma on siinä, että se keskittää valtaa kunnilta valtiolle ja tekee kunnat riippuvaisiksi valtion tahdonmuodostuksesta. Tämä saattaa hämärtää vallankäytön ja vastuun välistä rajaa. Valtionhallinnon päätökset ovat anonyymejä ja on vaikea selvittää, kuka sen on tehnyt ja kuka siitä vastaa.

Julkishallinnollisen tradition kolmas ongelma on yhteiskunnallisten ongelmien pelkistyminen tai virtaviivaistuminen. Valtionhallinnossa ongelmanratkaisun on oltava mahdollisimman monia kuntia yhteisesti tyydyttävää. Kun kunnat ovat itse vastuussa ongelmistaan, ne voivat määritellä ongelmat eri tavoin ja etsiä niihin erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Julkishallinnollinen ja julkisoikeudellinen tarkastelutapa voidaan yhdistää hallinnollis-oikeudelliseksi traditioksi. Tämä yhdistelmä on

hallinnut kuntia koskevaa keskustelua. Taulukko VI.1. kuvaa tämän tradition tunnusomaisia piirteitä.

TAULUKKO VI.1. Hallinnollis-oikeudellisen tarkastelutavan ominaisuudet

-
1. Kunta on osa valtion hallinnollista hierarkiaa ja organisaatiota
 2. Kunnat ovat valtion apuelimiä, luonteeltaan epäitsenäisiä toimijoita
 3. Kunnat ovat toimeenpanevia elimiä ja siksi operatiivisia yksiköitä
 4. Kunnilla ei ole omaa valtaa, vaan ne käyttävät valtion niille suomaa valtaa
 5. Valtion valta on rajoittamatonta, itseriittoista kuntiin nähden
 6. Valtio on suonut kunnille itsehallinnon
-

3.2. Itsehallinnollinen traditio

Kunnallishallintoa voidaan kuvata myös itsehallinnollisena instituutiona, jonka juuret ulottuvat syväälle ihmiskunnan historiaan. Ajatus ihmisten itsehallinnosta edustaa luonnonoikeudellista ajattelutapaa, jota voidaan kritisoida hyvinkin ankarasti. Siinä on kuitenkin kysymys ihmisten oikeudesta päättää omista asioistaan omassa paikallisessa yhteisössään. Se, että tätä oikeutta vastustetaan tai että se ei ole käytännössä toteutunut, ei tee tyhjäksi itsehallinnollisen tradition perusideaa.

Stanyer luonnehtii kuntia itsehallinnollisen tradition perusteella pienenyhteiskunniksi. Samalla tapaa kuin valtiolla on oma paikkansa kansainvälisessä yhteisössä, myös kunnilla on oma paikkansa kansallisessa järjestelmässä (Stanyer 1980, 25). Pienenyhteiskuntana kunta on poliittinen yhteisö, jonka päätöksenteko nojaa demokratian periaatteisiin ja käytäntöihin.

Itsehallinnollisen tradition lähtökohtana on koko kuntayhteisö ja siinä vallitsevat moninaiset suhteet, joista keskeisimpinä pidetään valtasuhteita. Traditiossa yhteisö tukeutuu omaan kykyynsä luoda, käyttää ja uudistaa valtaa ongelmien ratkaisemiseksi, olosuhteisiin reagoimiseksi ja mahdollisuuksiin vastaamiseksi. Itsehallinnollinen traditio tunnistaa paikallisen yhteisön ja yhdyskunnan olemassaolon eikä pelkää kunnan hallinto-organisaatiota.

Itsehällinnollisen tradition mukaan on luonnollista vahvistaa kuntien autonomiaa ja itsenäisyyttä. Jos valtiovalta hyväksyy kuntien itsehallinnon, sen on päätettävä ennakolta, milloin ja missä asioissa se voi puuttua kuntien toimintaan. Kuntien itsehallinto tekee ne erilaisiksi. Tämä edellyttää valtiolta erilaisuuden hyväksymistä ja kunnioittamista. Erilaisuus ei ole uhka tasa-arvolle, vaan se edistää ja vahvistaa oppimista ja kokeilua. Mitä erilaisemmiksi kunnat kehittyvät, sitä enemmän niillä on opittavaa toisiltaan. Taulukko VI.2. kuvaa itsehallinnollisen tradition tunnuspiirteitä.

TAULUKKO VI.2. Itsehällinnollisen tradition tunnuspiirteet

-
1. Kunta on yhteisen paikallisedun yhdistämien ihmisten yhteisö
 2. Kunta on itsenäinen ja se on olemassa yhteisönsä tarpeita varten
 3. Kunnan hallinto on demokraattista ja siksi omavastuista
 4. Kunta vastaa asukkailleen päätöksistään ja toiminnastaan
 5. Kunnilla on omaa valtaa
 6. Itsehällinto on yksi inhimillisen elämän keskeinen ominaispiirre
-

Itsehällinnollisen tradition mukaan kuntia ja niiden suhdetta valtioon on mahdollista luonnehtia seuraavalla tavalla: kunnallis-hallinto on atomistisesti järjestäytyneiden itsehallinnon omaavien kuntien kokonaisuus. Kunnat eivät järjesty hierarkkisesti kuten eivät valtiotkaan järjesty kansainvälisessä kentässä. Taulukko VI.3. kuvaa itsehallinnollisen tradition perusnormeja.

TAULUKKO VI.3. Itsehallinnollisen tradition perusnormit

1. Demokraattisesti hyväksytyt yhteisölliset normit ohjaavat kunnan toimintaa ja päätöksentekoa
 2. Yhteisöllisesti toimiessaan kuntalaiset noudattavat etiikan ja moraalin vaatimuksia
 3. Osapuolten tasa-arvoisuus, riippumattomuus vahvemmassa ja yhteisöllinen huolenpito rajoittavat yhteisöllisen päätöksenteon joustavuutta
 4. Hallintaa, alistamista ja tyranniaa pidetään patologisina ilmiöinä
 5. Yhteisö kunnioittaa valinnan vapautta, laajentaa valinnan mahdollisuuksia ja tukee ihmisten henkistä ja taloudellista kasvu
 6. Kunnilla on aluettaan koskeva ylimmäinen auktoriteetti
 7. Kunta ja valtio ymmärretään kumppaneiksi, joiden valtasuhteet määräytyvät tehtävien välttämättömyyden ja pakottavuuden perusteella
-

Itsehallinnollisen tradition mukaan kunnat ovat valtion tavoin julkisen politiikan suunnittelijoita ja toteuttajia. Jokainen kunta on vastuussa omasta alueestaan. Kunnilla on monia erilaisia tehtäviä ja velvollisuuksia. Tehtäviensä hoitamiseksi kunnilla on oikeus verottaa kuntalaisia tarvittavien tulojen hankkimiseksi. Kunnan tehtävistä ja velvollisuuksista päätetään poliittisessa prosessissa, jolloin vaalit toimivat valintojen oikeuttajina (legitimiteetti).

Itsehallinnollinen traditio ei ole ongelmaton. Ensiksikin ongelmaksi voi muodostua uskomus kuntien liiallisesta erityisyydestä. Toinen ongelma on siinä, että se voi liian pitkälle sovellettuna luoda markkinat paikalliselle mieli- ja pakkovallalle. Kolmas ja todennäköisesti vakavin ongelma on se, että itsehallinnollinen traditio on vielä toistaiseksi enemmän teoreettinen kuin käytännöllinen vaihtoehto.

4. Yhteenveto

Valtio ja kunnat ovat itsenäisiä julkisen politiikan tekijöitä, joiden olomuoto vaihtelee kansallisesti, teoreettisesti ja ideologisesti. Valtion ideaalinen olomuoto on länsimaisen filosofian peruskysymyksiä. Valtioiden olomuoto on kehittynyt antiikin Kreikan kaupunkivalti-

oista Yhdysvaltojen syntymiseen 1700-luvulla ja siitä tähän päivään saakka. Valtion tunnuspiirteet ja toiminnan kriteerit vaihtelevat teorioittain. Platonin totalitaarisessa valtioteoriassa hallinto ohjaa kollektiivista massaa. Marxin valtioteorian mukaan kapitalistinen riisto tuli korvata kommunismilla, joka tekee valtion tarpeettomaksi. Elitistinen valtioteoria perustuu harvojen hallinnolle. Hegelin eettisessä valtioteoriassa objektiivinen hallinto kanavoi ihmisten tahdon kansakunnan tahdoksi. Tämä ajattelu on kehittynyt myöhemmin hyvinvointivaltioideaksi. Liberalististen valtioteorioiden mukaan yksilön tulisi olla vapaa poliittisesta vallasta, jotta pluralistiset arvot ja preferenssit takaisivat hyvinvoinnin tason. Kunnallishallinnon tarkastelutapoja ovat ekologinen, julkisoikeudellinen, julkishallinnollinen sekä hallinnollis-oikeudellinen traditio. Kuntien itsehallinnollinen traditio on vielä teorian tasolla.

VII JULKINEN POLITIIKKA JA DEMOKRATIA

1. Relativistinen demokratiakäsitys

Demokratia voidaan määritellä julkiseksi toiminnaksi, jonka perustan muodostavat yleinen äänioikeus, vapaa puolue muodostus ja poliittinen kilpailu äänestäjien suosiosta (esimerkiksi Jansson 1977, 126; Harisalo & Stenvall 1/2001, 7). Eri maissa kansalliset kokemukset ja kulttuuri ovat eriyttäneet demokratian kehitystä. Näille käsityksille on yhteistä näkemys demokratiasta massojen suojana väkivaltaa vastaan. Demokratiaa toteutetaan tavallisimmin poliittisella toiminnalla, jota säädellään yhteiskunnassa laajasti hyväksytyllä tavalla. Eurooppalaista demokratiakäsitystä luonnehtii ajatus siitä, että kenelläkään ei voi olla valtaa tehdä lakeja yhteiskunnalle ilman lain kohteena olevien suostumusta ja heiltä saatua auktoriteettia.

Suomessa demokratia ymmärretään kansanvaltana, joka turvaa kansan tahdon toteutumisen oleellisessa määrin. Demokraattinen ajattelu määrittää vallan ja vastuun kysymykset päätöksenteossa, lisäksi se korostaa yksilöiden välistä tasa-arvoa ja yksilöiden elämän vähimmäistarpeiden toteuttamista. Tämä muiden muassa Kauko Sipposen (2000, 227) esille tuoma tulkinta pitää sisällään paitsi muodollisen kansanvallan vaalioikeuden käyttämisen, myös laajemmin kansan tahdonilmaukset ja niihin reagoinnin.

Kirjallisuuden perusteella löytyy varsin laaja yksimielisyys siitä, että hallinnon kehittämisen tulee perustua juuri demokratian edistämiseen. Demokratia osoittaa päätöksenteon areenat ja yhteiskun-

tajärjestelmän vakiintuneet arvot. Vakiintuneissa demokraattisissa järjestelmissä ongelma ei ole niinkään osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen vaan se, että vain osa kansalaisista osallistuu demokraattiseen prosessiin esimerkiksi äänestämällä. Edustuksellisen demokratian tehtävänä on ylläpitää ja turvata vakiintuneet päätöksentekomuodot sekä vaalijärjestelmä (Giddens 1994, 113–115). Toimivat demokraattiset järjestelmät perustuvat demokratian toteutumiseen.

Max Weberin (1964, 73–74) mukaan demokratiassa on pohjimmiltaan kyse vallankäytöstä, jonka seurauksena keskitetyn hallinnon kontrolli voi heiketä. Tämän vuoksi toimintaa ohjaavat määritellyt toimintatavat ovat demokratian toteutumisen edellytys. Oikeudelliset normit ja sääntöjärjestelmä ilmaisevat poliittisen päätöksenteon tahtoa, kohtelevat kaikkia samalla tavalla sekä luovat yhteiskuntaan ennustettavuutta, mikä mahdollistaa esimerkiksi yritysten pitkän aikavälin toimintasuunnitelmat.

Demokratiakäsitykset ja niiden taustalla olevat teoriat ovat säilyneet yhteiskunnallisen keskustelun keskiössä Suomessa jo vuosikymmeniä. Perinteiset ja realistiset demokratiateoriat korostavat valtion merkitystä yhteiskunnan sääntelijänä. Sitä vastoin esimerkiksi konstruktivistinen teoria lähes häivyttää valtion merkityksen demokralialle. Konstruktiiivinen näkemys viittaa sellaiseen lähtökohtaan, että politiikkaa tehdään paikallisesti tapahtumiin ja tilanteisiin liitettyinä.

Demokratia perustuu siihen, että kansalaiset ovat samanaikaisesti sekä päätöksenteon kohteena että palveluja tuottavien organisaatioiden kontrolloijina. Suomessa kunnat ovat taanneet järjestelmän toimivuuden, erityisesti pienen kuntakoon on katsottu edistävän hallinnon tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä. Demokraattisesti mukaan toimiminen on hankalaa erityisesti päätösten toimeenpanovaiheessa. Kansalaisten ilmaisema tahto voi jäädä toisarvoiseksi, kun päätöksiä toteutetaan niukoin taloudellisin resurssein.

Demokratiassa on kyse keskenään erilaisista käsityksistä, joiden välillä yhteiskunnassa on ristiriitoja. Sekä suoralla että edustuksellisella demokralialla on omat kannattajansa. Edustuksellisen, elitistisen demokratiakäsityksen kannattajat korostavat päätöksenteon tehokkuutta ja päätöksentekijöiden valistuneisuutta. Sitä vastoin suora demokratia on ideaalimalli, jossa kansalaisten osallistuminen

poliittiseen toimintaan voi lisätä heidän tietämystään politiikasta (Grönlund et al. 2005, 92–93). Oleellista kuitenkin on se, etteivät edustuksellinen demokratia ja suora vaikuttaminen ole toisiaan pois-sulkevia vaihtoehtoja vaan ne täydentävät toisiaan (ks. esimerkiksi Majoinen 2001).

Kansanvallalle ja sitä toteuttaville poliittisille prosesseille on mahdollista asettaa useita erilaisia tehtäviä. Poliitikan tehtävä on hankkia riittävä yksituumaisuus siitä, kenelle, milloin ja kuinka erilaiset hyödyt allokoidaan (Lasswell 1958). Popperin (1974) mukaan demokratian tulisi tuottaa julkiseen politiikkaan ideoita ja jatkuvaa uudistumiskykyä, tämä edistäisi avoimen yhteiskunnan muodostamista. Avoin yhteiskunta perustuu fallibilismin ideaan eli siihen, että kaikki näkemykset ovat kritiikille alttiita. Yhteiskunnallinen edistys perustuu Popperin mukaan kritiikin avulla löydetyille uusille ratkaisuille. Yhteiskunnallisen päätöksenteon rationaalinen luonne edistää kriittisyyttä, kun taas irrationalismi suuntautuu dogmaattisten, ahdasmielisten sääntöjen mukaan toimimiseen (Popper 1974, 589). Yhteiskunnallisten ongelmien käsittely julkisilla areenoilla tuo ne luonnostaan yhteiskunnallisen kritiikin kohteiksi.

Fallibilismin idea johtaa ajatukseen demokraattisen prosessin erehtyväisyydestä. Päätösten kaikkia seurauksia ei voida tuntea edeltä käsin, joten varovaisuus demokraattisen prosessin käytössä on perusteltua. Majja Setälä (2003, 74–75) käyttää ideasta käsitettä minimidemokratia. Sen ytimessä on ajatus poliittisten uudistusten etenemisestä pienin askelin. Kun yhteiskunnalliset uudistukset asetetaan jälkikäteen alttiiksi rationaaliselle ja kriittiselle arvioinnille, voidaan niiden odotettuja ja saavutettuja tuloksia vertailla keskenään. Demokratialla on oltava rajat, kuten edellä mainitut oikeudelliset normit ja sääntöjärjestelmät, jotka estävät päätöksentekoa tekemästä inhimillisiltä seurauksiltaan liian raskaita ratkaisuja.

Demokratiateoriat kuvaavat valtion ja sen alaisten yhteisöjen suhdetta. Demokratiaa koskevat teoriat voidaan jakaa karkeasti lopputulos- ja proseduaalisiin teorioihin. Lopputulosteoriat tarkastelevat demokratian oikeutusta tutkimalla demokraattisten päätösten seurauksia. Teorioiden mukaan demokratian periaatteista tinkivät menettelytavat ovat sallittuja, jos järjestelmä kykenee tuottamaan tuloksia kuten palveluja. Proseduaaliset teoriat taas keskittyvät me-

nettelytapoihin, jotka ovat tuloksiin nähden itseisarvoisia. Demokraattinen järjestelmä nähdään itseisarvoisena ja itseään ylläpitävänä, jos mahdollisimman laaja joukko osallistuu päätösten tekemiseen (Setälä 2003).

Lopputulosteoriasta johdettuja malleja ovat liberaalin ja osallistuvan demokratiaan mallit. Liberaali demokratia korostaa demokratian rajoituksia, ettei demokraattisilla instituutioilla ole oikeutta loukata päätöksillään yksilön vapautta. Liberaali demokratiakäsitys korostaa yksilön oikeutta suhteessa demokraattiseen järjestelmään, jolloin seurauksena on vaatimus valtion tehtävien selkeästä rajoittamisesta. Liberaali demokratia on mahdollistavaa demokratiaa, jonka tavoitteena on luoda kansalaisille mahdollisuuksia toteuttaa omia tavoitteitaan itse tai muiden avulla. Mahdollistavaa demokratiaa suosiva politiikka lähtee siitä, että yhteiskunnan suunta määräytyy sen omista olosuhteista omalakisesti, oman sisäisen dynamiikkansa ohjaamana (Harisalo & Stenvall 1/2001, 12–14).

Proseduurin merkitystä korostavia malleja ovat edustuksellinen ja suora demokratia. Suomalainen demokratia on perinteisesti tukeutunut edustuksellisuuteen, jossa vapailla vaaleilla valitut elimet ovat vastuussa yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Edustuksellisuuteen on kuulunut myös välillinen demokratia. Se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että maakunnassa valtaa käyttää maakuntavaiktuusto, johon maakuntaan kuuluvat jäsenkunnat voivat valita edustajansa. Edustuksellisen demokratian vastakohta on suora demokratia, jossa kansalaiset voivat päättää keskeisistä asioista esimerkiksi kansanäänestyksillä. Aika-ajoin näiden näkemysten välillä käydään vilkasta keskustelua.

2. Suoran ja edustuksellisen demokratian houkutukset

Eurooppalaista käsitystä demokratiasta kuvaa 'rautaisen häkin' idea, jossa edustuksellinen demokratia, perustuslakiin sidottu oikeusjärjestelmä ja vapaa markkinatalous vahtivat toistaan. Millekään demokraattiselle tai hallinnolliselle toimijalle ei modernissa eurooppalaisessa yhteiskunnassa hyväksytä rajoittamatonta, suvereenia valtaa

Demokraattisen järjestelmän tulee olla tae siitä, että kansalaisten arvot ja intressit heijastuvat julkiseen politiikkaan.

Suoran demokratian järjestelmissä kansalaisten näkemykset välittyvät tehokkaasti päätöksentekoon. Ongelmaksi voi muodostua se, että satunnaiset enemmistöt voivat tehdä päätöksiä vähemmistön eduista piittaamatta, vaikkakin muodollisesti demokratian periaatteita noudattaen. Vähemmistöllä tulisi olla suoja enemmistön tahtoa vastaan, jotta erilaiset pyrkimykset ja yhteiskunnallinen moniarvoisuus olisivat mahdollisia.

Kyse on siitä, pitäisikö demokratian olla rajoitettua vai rajoittamatonta. Demokratian tarkoituksena on antaa ihmisille suojaa toimia yhteiskunnassa omien päämääriensä saavuttamiseksi, mutta rajoittamaton demokratia antaa vallankäyttäjille mahdollisuuksia estää vähemmistöjä toteuttamasta pyrkimyksiään. Rajoittamattomassa demokratiassa mikä tahansa kysymys voidaan ottaa enemmistön toimesta esille ja päättää siitä halutulla tavalla (Harisalo & Miettinen 1995b, 36–37).

Rajoittamaton demokratia voi politisoida tarpeettomasti sellaisia yhteiskunnallisen toiminnan alueita, joissa demokraattista päätöksentekoa ei tarvita. Demokratiaa on mahdollista käyttää myös mielivaltaisiin tarkoituksiin, minkä vuoksi demokratialle on syytä asettaa rajat. Rajoittamaton demokratia keskittää valtaa yhteiskunnassa tarpeettomasti, synnyttää raskasta lainsäädäntöä, laajentaa toimeenpanevaa virkakoneistoa, kasvattaa yhteiskunnallisia kustannuksia ja passivoi yhteiskunnan jäseniä (Harisalo & Miettinen 1995, 116–118).

Rajoitetun demokratian avulla erilaiset intressit voivat tulla esille ilman, että näkemysten esittäjien täytyy pelätä menettävänsä luottamustaan keskustelun seurauksena. Erilaisten intressien välittyminen päätöksentekoon on edustuksellisen demokraattisen järjestelmän kulmakivi, mutta se ei 2000-luvun Suomessa toteudu edelleenkään tyydyttävästi (SM 2005, 58). Jos demokratia laimenee pelkiksi pelisäännöiksi ilman aitoja yhteiskunnallisia intressejä, voi politiikastakin muodostua ammattilaisten pelikenttä, jossa etuuksia ja oikeuksia ostetaan ja myydään ilman taustalla olevaa toiminnallista intressiä.

Suomessa kunnallisen demokratian perustana on ollut toisaalta järjestelmän läpinäkyvyys ja vahva tilivelvollisuus ja toisaalta pai-

kalliseen asiantuntemukseen perustuva toiminnallinen kontrolli. Kunnallisen demokratian ytimessä on luottamushenkilöjärjestelmä, jonka kautta päätöksentekijät voivat muodostaa yleisen edun mukaisia päätöksiä sekä muokkaamaan toimintaa vaikuttavaksi ja kaikille kohdistuvaksi. Samanaikaisesti esille tulevat, keskenään ristiriitaiset intressit ohjaavat kuntademokratian päätöksentekoa moniarvoisuutta arvostavaksi (Ryynänen 2006, 76).

Demokraattisen järjestelmän heikkous on siinä, että toimiakseen kunnolla se vaatii kansalaisten aktiivista osallistumista yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisemiseen. Suomessa on korostettu kansalaisten osallistumista järjestelmän kulmakivenä. Tämä edellyttää, että hallinnon käytännöt perustuvat vastuullisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteisiin. Suomalaisessa hallintokulttuurissa katsotaan, että ilman näiden hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista osallistuminen näivettyy näennäiseksi.

Periaatteessa edustuksellinen demokratia olisi korvattavissa monissa päätöksentekotilanteissa suoralla demokratialla. Tätä ajatusta tukee tietoyhteiskuntakehitys ja mahdollisuudet kansalaisäänestysten toteuttamiseen. Ongelmana on kuitenkin selkeiden vaihtoehtojen rakentamisen vaikeus kyllä- tai ei-vaihtoehtoiksi (Mannermaa 2006, 70–71). Suoran demokratian toteutumisen esteenä ovat osaksi myös korkeat kustannukset. Lisäksi yhteiskunnalliset ilmiöt ovat monimutkaisia, eikä niistä voida muodostaa yksinkertaistettuja ratkaisuvaihtoehtoja, joiden päättämiseen suoran demokratian kautta voisi osallistua. Ilmiöiden monimutkaistuminen on muuttanut hallinnon luonnetta aina ylätasoa myöten. Ministeriöistä on viimeistään 2000-luvulla tullut eri aloja edustavien alojen asiantuntijoiden foorumeja, jotka tuottavat monipuolista ja analyyttistä asiantuntija-aineistoa poliittiseen päätöksentekoon (Temmes 2003, 193). Suora demokratia vaatisi toteutuakseen selkeitä vaihtoehtoja, joita ei ehkä enää ole mahdollista muodostaa. Käytännössä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen on ollut varovaista, siksi on mahdollista puhua kansalaisten ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän välillä olevasta osallistumiskuilusta (Kurikka 2005, 121–127).

Suoraa demokratiaa ja kansalaisten osallistumista on rajoittanut myös suomalaisen demokratian edustuksellinen luonne, johon kuuluu se, että demokraattiseen päätöksentekoon osallistuvia vaihdetaan

aika ajoin vaalien avulla. Suomalaisessa järjestelmässä päätöksenteon ytimessä toimivalla eliitillä voi olla laajat valtuudet, mutta eliittien vaihtuminen on tavanomaista. Elitistinen demokratiakäsitys on kriitikille altis järjestelmä, mutta sen välttämättömyys on ilmeinen. Vain tiivis paneutuminen yhteiskunnallisiin kysymyksiin voi tuottaa pysyviä ratkaisuja. Poliittinen osallistuminen on siksi amatillistunut päätöksenteon kaikilla tasoilla, vaikka moniarvoinen intressien välityminen olisikin tehokkaampaa, jos päätöksentekoon osallistuminen olisi laajempaa ja mahdollisimman sivutoimista.

3. Demokratian ja hallinnon välinen jännite

Demokratian toteutumisessa on keskeisessä asemassa poliittinen päätöksenteko. Demokraattisesti valitut poliittiset päätöksentekijät tekevät päätöksiä, jotka voivat koskea niin yksittäisiä asioita kuin toimintaohjelmia kuten innovaatiopolitiikkaa tai sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Demokratian toteutumista voi kuitenkin uhata esimerkiksi vahva virkamiesten valmisteluvalta, jonka johdosta poliittisten päätöksentekijöiden rooli on hyväksyä eteen tulevat ratkaisuehdotukset (ks. esimerkiksi Möttönen 1997). Klassinen hallinnon kehittämisen kysymys onkin se, miten turvata institutionaalisiin ja toimintaperiaatteisiin liittyvin ratkaisuin poliittisten päätöksentekijöiden asema ja näin demokratian toimivuus (ks. Brennan & Hamlin 2000).

Julkishallinnossa on kaksi johtamisen aluetta. Näistä toinen on poliittinen johtajuus ja toinen ammatillinen johtajuus (Tiihonen 2006). Hallintotieteellisessä keskustelussa runsaasti huomiota osakseen saanut kysymys on ollut se, missä määrin hallinnon ja politiikan tai ammattimaisen ja poliittisen johtajuuden tulee olla toisiinsa kiinnittyneitä.

Hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen on tavallisesti esitetty kaksi lähestymistapaa. Ensimmäisen lähestymistavan mukaan hallinnon ja politiikan tulee olla toisistaan erotettuja. Näin poliittiset päätöksentekijät vastaavat arvolähtöisestä päätöksenteosta ja hallintokoneiston tehtävä on asiantuntemukseen ja rationaaliseen toimintaan perustuen varmistaa keinoja tuottaa ja toimeenpanna poliittisesti

hyväksytyt ratkaisut. Toisen lähestymistavan perusteella politiikkaa ja hallintoa ei voi erottaa toisistaan. Tämän vuoksi esimerkiksi poliittiset virkanimitykset ovat hyväksytyjä, mutta suomalaisessa hallintokulttuurissa virkamiehet on nimitetty asiantuntemuksen perusteella. Silti varsinkin ylimmissä virkanimityksissä henkilöt ovat tarvinneet usein vähintään jonkin puolueen vahvan tuen tullaan valituiksi. Suomalaista järjestelmää onkin voitu kutsua edustukselliseksi byrokratiaksi (Mälkiä & Stenvall 1998). 2000-luvulla on otettu askeleita avoimemman poliittisuuden suuntaan, sillä esimerkiksi ministereiden neuvonantajina toimivat valtiosihteerit nimitetään poliittisin perustein.

Demokratian vahvuus tai heikkous riippuu työnjaosta ja toimintatavoista. Demokratia saattaa olla heikko silloin, jos poliittiset päätöksentekijät keskittyvät liiaksi yksityiskohtaisiin ja toissijaisiin kysymyksiin suurten ja periaatteellisten asioiden jäädessä toissijaisiksi. Muuttuvissa ja monimutkaisissa olosuhteissa poliittisilta päätöksentekijöiltä edellytetään yhä enemmän strategista ja kokonaisuuksia tarkastelevaa otetta sekä kykyä käsitellä tietoa poliittisessa päätöksenteossa (ks. Stenvall & Syväjärvi 2006).

Koska julkisessa politiikassa on käsiteltävä yhä monimutkaisempia ja vaikeammin ymmärrettäviä kysymyksiä ja asioita, on hallinnon ja politiikan työjaon raja osittain hämärtynyt. Vaikeasti hahmotettavaan ongelmiin – asioihin, joihin ei ole valmiita ratkaisuja – ratkaisujen löytäminen vaatii dialogista keskustelua paitsi yli puoluerajojen, myös virkamiesten ja poliitikkojen kesken. *Governance*-ajattelun (ks. esimerkiksi Pekonen 1995; Tiuhonen 2004) myötä on pyritty löytämään vuorovaikutteisia, hallinnon ja politiikan ylittäviä päätöksenteon käytäntöjä.

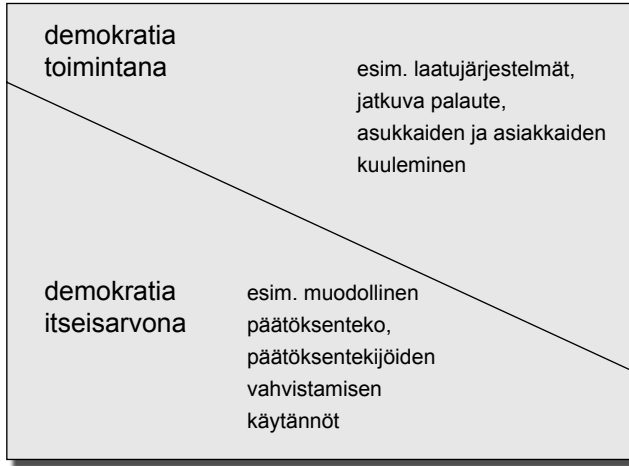
Demokratian asema ja suhde hallintoon muuttuvat toimintaympäristön, käytäntöjen ja ajattelutapojen uudistuessa. Käytännössä demokratian toimivuutta ja siihen liittyen poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehityksen suhdetta on analysoitava jatkuvasti. Asiakaslähtöisyyden korostaminen voi heikentää perinteisen demokratian ja poliittisen päätöksenteon vaikutusmahdollisuuksia. Siksi julkisen hallinnon on kehitettävä toimintatapoja, jotka turvaavat kansalaisten vaikutusmahdollisuudet myös tulevaisuudessa.

4. Demokratian uudelleen arviointi

Julkisen päätöksenteon ytimessä ovat edustuksellisen demokratian ideaaliset sekä vakiintuneet kanavat, joiden perusteista on vallinnut laaja yksimielisyyttä. Lähtökohtaisesti poliittisesti päätettävistä asioista on ollut mahdollista sopia, lisäksi hallinnon vastuukysymykset ovat olleet selkeitä. Kansalaisten näkemykset ovat välittyneet päätöksentekoon, vaikka äänestysinnostus vaaleissa on laskenut.

Demokratian toteutumismahdollisuuksien uudelleen arviointi on nostanut keskustelun aiheeksi kansalaisten demokraattisemman osallistumisen. Osallistuvan demokratian malli kiinnittää huomiota yhteisön jäsenten sitouttamiseen päätösten valmisteluun, itse päätöksentekoon ja jopa niiden toimeenpanoon. Osallistuvat teoriat perustuvat deliberatiiviseen traditioon. Osallistuvan demokratian oletetaan tuottavan vahvan legitimitetin niin proseduurille eli menettelytavalle kuin ennen kaikkea demokraattisen prosessin lopputuotoksille. Osallistuvaa demokratiaa voidaan kutsua myös ohjaavaksi demokratiaksi, jossa osallistumisen kautta saadulla legitimitetillä valtiotalta on oikeutettu ohjaamaan yhteiskunnan kehitystä poliittisten ohjelmien avulla. (Setälä 2003, 12–14)

Kansalaisten ja viranomaisten välisessä toiminnassa käytetään osallisuuden käsitettä, joka kuvaa kansalaisten oikeutta olla mukana itseään koskevien asioiden päätöksenteossa, suunnittelussa ja valmistelutyössä. Valtioneuvoston selonteossa kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (2002) osallisuudeksi määriteltiin ensinnäkin tieto-osallisuus, jolla tarkoitetaan kansalaisten oikeutta tiedon saamiseen ja tuottamiseen. Toiseksi osallisuutta on suunnitelmaosallisuus, joka tarkoittaa tieto-osallisuutta syvempää valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta. Kunnissa tätä edustaa esimerkiksi yhteissuunnittelu, joka hyödyntää politiikka-analyysia. Kolmas osallisuuden tapa, päätösosallisuus, on suoraa osallisuutta palvelujen tuottamista tai omaa asuinalueita koskeviin päätöksiin. Sen muotona voi olla esimerkiksi käyttäjädemokratia. Neljäs osallisuuden muoto, toimintaosallisuus, tarkoittaa kansalaisten omaa toimintaa elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksiköissä.



KUVIO VII.1. Demokratia toimintana ja itseisarvona

Tarpeet osallistumiskanavien monipuolistamiselle ovat ilmeiset. Tarvitaan hallinnan ja osallistumisen muotoja, joissa niin sanottu maksajien ääni tulee nykyistä selkeämmin esille, olivat he sitten kansalaisten, asiakkaiden tai palvelujen käyttäjien roolissa. Tämä ei sulje pois edustuksellisen päätöksenteon ohjausta, mutta se muuttaisi demokratian luonnetta.

Osallistuvan demokratian merkitys on viimeistään 2000-luvulla kasvanut itseisarvoisen demokratian rinnalla (Arrevaara & Stenvall 2006, 308–309). Edustuksellisten päätöksentekuelinten rinnalle olisi tärkeä mahdollistaa nykyistä enemmän toiminnallista demokratiaa (kuvio VII.1.), jonka muotoja ovat esimerkiksi laatu järjestelmissä asetetut palvelu- tai hoitotavoitteet ja erilaiset pysyvät kuulemisjärjestelmät. Näin varmistettaisiin, että erilaiset yhteiskunnassa vaikuttavat intressit pääsevät muovaamaan niitä pelisääntöjä, joilla julkinen valta toimii. Toiminnallinen demokratia ei aseta enemmistön tahtoa vähemmistöjen edelle, vaan yhteiskunta voi muodostaa preferenssejä tavalla, joka turvaa myös vähemmistön intressit. Toiminnallisen demokratian käytännöt voivat parhaimmillaan täydentää luontevasti edustuksellista demokratiaa.

Kansalaiset haluavat aiempaa enemmän suoria vaikutusmahdollisuuksia heitä koskeviin asioihin. Olisi kuitenkin tärkeä miettiä edustuksellisen ja osallistuvan demokratian välistä keskinäistä suhdetta ja dialogia. Demokraattiset instituutiot, kuten poliittinen päätöksenteko, luovat yleiset puitteet sille, minkä suuntaista demokratiaa toteutetaan.

5. Yhteenveto

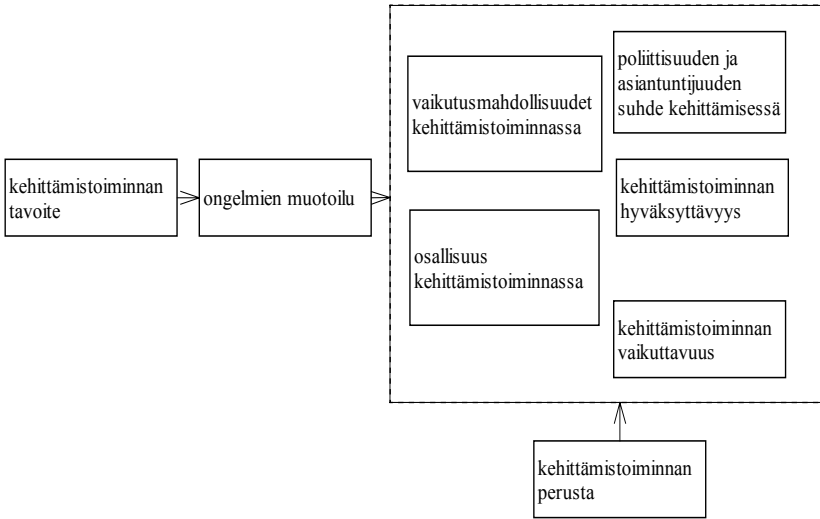
Luku on käsitellyt demokratiaa julkisen politiikan toteuttajana relativistisesta näkökulmasta. Lähtökohtana on, että mikään yksittäinen demokratian malli ei ole osoittautunut yksiselitteisesti muita paremmaksi. Hallinnon ja päätöksenteon jännite varmistaa sen, että demokratian pelisäännöt ja päätöksentekoa korostava edustuksellinen demokratiakäsitys on 2000-luvulla korvaantunut osittain toiminnallisuutta ja osallistumista korostavalla demokratiakäsityksellä ja toimintatavoilla.

VIII JULKINEN POLITIIKKA JA HALLINNON KEHITTÄMINEN

1. Hallinnon kehittämisen luonne

Uusia ideoita hallinnon kehittämiseksi syntyy loputtomasti ja nopea-tempoisesti. Kehittämisellä tavoitellaan sisäisen ja ulkoisen toimintakyvyn vahvistamista. Johtamis- ja kehittämissaallot vaihtuvat usein ja viime vuosikymmeninä niitä on syntynyt lähes muutaman vuoden välein. Tällaisia kehittämissaaltoja ovat olleet tavoitejohtaminen, tulosjohtaminen ja -ohjaus, laatuajattelu, tasapainotettu mittaristo ja tietojohtaminen, kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen sekä julkisen hallinnon tuottavuus. Paitsi että kehittäminen on osa julkista politiikkaa, se myös vaikuttaa oleellisesti siihen, miten julkista politiikkaa toteutetaan.

Hallinnon kehittämisen perustavanlaatuisia kysymyksiä voidaan kuvata alueina, joille kehittämistoiminta ulottuu. Nämä alueet tulee ottaa huomioon kehittämistoimenpiteitä suunniteltaessa. Keskeisiä kehittämistoiminnan alueita ja niiden suhteita voidaan jäsentää seuraavan kuvion (VIII.1.) avulla:



KUVIO VIII.1. Kehittämistoiminnan alueet.

Kehittämistoiminnan on oltava tavoitteellista. Se ei voi olla itseisarvoista, sillä julkisen politiikan tulos ei voi olla kehittyminen sinänsä, vaan konkreettisia tavoitteita kuten palvelujen paranemista tai toiminnan tehostumista. Julkisen politiikan tehtävä on määrittellä kehittämistoiminnan tavoite, jonka perusteella ongelmat ovat määriteltävissä.

Julkisen hallinnon kehittämiseksi voidaan asettaa ainakin kolme tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on sisäisen toimintakyvyn vahvistaminen. Tällä viitataan hallintokoneiston kykyyn edistää ja toteuttaa poliittisia päämääriä ja tavoitteita. Kysymys on esimerkiksi siitä, että julkinen hallinto toteuttaa politiikkaohjelmia tai edesauttaa niitä koskevaa päätöksentekoa mahdollisimman tehokkaasti. Toisena hallinnon kehittämisen tavoitteena on vahvistaa ulkoista toimintakykyä eli kykyä toimia mahdollisimman hyvin suhteessa kansalaisten tai yhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin. Tätä voidaan nimittää julkisen hallinnon responsiivisuudeksi. (Nutt 2004, 11.) Kolmas tavoite on ratkaista kehittämistoiminnalla aitoja ja oikeita ongelmia. Oikeiden

ongelmien tunnistamisen avulla estetään se, että hallinto toimii siinänsä tehokkaasti, mutta väärin ongelmien ratkaisijana.

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on ikuisuuskyseminen. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten työikäntöjen suunnittelu tai strateginen ajattelu, kuuluu johdolle. Toisaalta pohdintaa on käyty siitä, vaatiiko kehittämistoiminta ulkopuolisen vauhdittajan. Vallitsevana suuntauksena on organisaatioiden omin voimin tapahtuva kehittäminen. Tässä ongelmaksi saattaa muodostua se, että ihmiset ovat haluttomia muuttamaan omaa toimintaansa. Tämä saattaa selittää Suomen keskushallinnon kehittämisen vaikeutta. Siksi on perusteltua ajatella, että hallinnon kehittämistoiminta vaatii ulkopuolisen johdon, poliittisen päätöksenteon tai kansalaisyhteiskunnan seurantaa ja muutospaineen luontia.

Hallinnon kehittämistoimintaa toteutetaan usein vain ulkoisen kuvan tai hyväksynnän saamiseksi. Jos organisaatiolla on paperilla – vaikka ei käytännössä vaikuttava – laatujärjestelmä, se saattaa näyttää toimivalta organisaatiolta poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisten näkökulmasta. Luonnollisesti on olemassa myös hyväksyttävää tapoja perustella hallinnon kehittämishankkeita ja niiden tarpeellisuutta. Tällaisia perusteluja ovat olleet Suomessa uudistusten hyödyllisyys kansalaisten kannalta, henkilöstön hyvinvoinnista huolehtiminen, asioiden hallittavuuden lisääminen, tehokkuuden ja taloudellisuuden edistäminen sekä hallinnon asiantuntemuksen varmistaminen. (Stenvall 1997.)

Hallinnon kehittämisen tulee olla hyväksyttävää niin kansalaisten, poliittisten päätöksentekijöiden kuin virkamiestenkin näkökulmasta. Näin siksi, että julkisten organisaatioiden keskeinen tulos ei välttämättä ole taloudellinen, vaan periaatteellinen oikeutus toiminnan järjestämiseen. Uudistusten toteuttamista koskevassa kirjallisuudessa on alettu yhä voimakkaammin korostaa viimeksi mainittua seikkaa. Julkisen toiminnan johtaminen ja kehittämishankkeiden eteenpäin vieminen on luonteeltaan suostuttelevaa johtuen muun muassa pysyvistä virkasuhteista. Sen vuoksi virkamiehelle ei useinkaan koidu kielteisiä tai myönteisiä seurauksia siitä, toteuttaako hän sovittua uudistushanketta vai ei (ks. Salminen 2004).

Kehittämistoiminnalla pyritään vaikuttavuuteen. Näin tapahtuu, kun kehittäminen kohdentuu oikein ja se toteutetaan tavalla, joka

vaikuttaa toimintaan ja käyttäytymiseen. Kehittämistoiminnalla on tavallisesti sekä ennakoituja että ennakoimattomia vaikutuksia, jotka ovat joko haluttuja tai epätoivottuja. Tärkeä osa vaikutusten aikaansaamisessa on oikeankaltaisten kehittämismenetelmien valinta. Vaikutuksia koskevaa informaatiota tuottavat valvonta-, seuranta- ja arviointiprosessit.

Kysymykseen siitä, mitä julkisen hallinnon toimintakyvyn osalta tulisi kehittää, tutkimuskirjallisuus tarjoaa toisistaan poikkeavia jäsennyksiä. Jäsennykset vaihtelevat sen mukaan, pyritäänkö kehittämään julkisen hallinnon kokonaisuutta (makrotaso) vai yksittäisiä toimintakäytäntöjä (mikrotaso), jolloin kehittämisen kohteena olisivat esimerkiksi laatu järjestelmät tai työyhteisö. Hallinnon kehittämistä voidaan lähestyä myös sisällöllisten kohteiden kautta. Huomio kiinnitetään tällöin esimerkiksi hallinnon sisäisiin sääntöihin ja toimintamalleihin tai kansalaisiin vaikuttaviin toimintakäytäntöihin kuten osallistumismahdollisuuksiin.

2. Rakennelähtöinen hallinnon kehittäminen

Tehtävien, työnjaon ja niiden yhteensovittamisen kehittäminen riippuu rakenteesta kuten organisaation osastojaosta. Valtionhallinnon yksiköillä on määritellyt tehtävänsä ja oikeudet niiden suorittamiseen. Rakennelähtöisen ajattelun mukaan organisaatio on riippumaton sen puolesta työtä tekevästä ihmisistä. Policy-ajattelun näkökulmasta rakenteellista lähestymistapaa on leimannut käsitys, jonka mukaan rakenteita voidaan kehittää koneistoksi, joka toteuttaa periaatteessa mitä tahansa poliittista päämäärää. Rakenteellisessa kehittämismenetelmässä hallinto pyritään muokkaamaan poliittiseksi instrumentiksi. Tämän edellytyksenä on hallinnon ja politiikan erottaminen toisistaan. Poliitiikan tehtävänä on arvolähtöinen päätöksenteko. Siksi rakenteita tulee kehittää siten, että hallinto toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti ja lojaalisti poliittisessa päätöksenteossa tehtyjä ratkaisuja. Rakenteilla voidaan luoda julkisen politiikan toteuttamiseen ennustettavuutta.

Hallintotieteissä rakenteellinen lähestymistapa oli voimakas tendenssi 1800-luvun lopulta aina toiseen maailmansotaan asti. Rakenteellista lähestymistapaa edustaa Woodrow Wilson, joka kehitti hallinnon ja politiikan toisistaan erottavaa kahtiajakoa, dikotomiaa Yhdysvalloissa 1900-luvun alkuvuosina. Tässä klassisen hallintotieteen suuntauksessa pyrittiin löytämään hallinnon yleisiä rakenteellisia lainalaisuuksia.

Hallinnon rakenteiden kehittämiseen on vaikuttanut voimakkaasti Max Weberin (1978, 223–225) byrokratiamalli. Vaikka Weber esitti byrokratian alun perin rationaaliseen toimintaan liittyväksi ideaaliksi, jota ei sellaisenaan ole olemassa, mutta jonka kautta todellisuus on ymmärrettävissä, on sitä käytetty hallinnon kehittämisen ohjeistona. Byrokratiamalli ja sen managerialismista vaikutteita ottanut niin sanottu uusweberiläinen tulkinta hallitsivat hallinnon kehittämistä aina 1990-luvulle asti ja sen vaikutukset käytännön toiminnassa näkyvät edelleen. Byrokratian tavoitteena on hallinto, joka toteuttaa poliittisten päätöksentekijöiden määräämät tehtävät tehokkaasti ja neutraalisti, vailla omaa tahtoa.

Byrokratiassa virkamies on valvonnan kohteena. Hallintotoiminta on alisteinen poliittisen päätöksenteon hyväksymille säännöille, tätä kutsutaan laillisuuden periaatteeksi. Työnjaon ja auktoriteetin periaate tarkoittaa, että virkamiehillä on tarkoin määritellyt tehtävät ja oikeudet vain niiden suorittamiseen. Nämä periaatteet selkiyttävät hallinnon toimintaa. Samalla ne vähentävät mielivaltaa, kun ne rajoittavat virkamiehen vallankäytön oikeuksia. Byrokratiassa työnjako voi olla pysty- ja vaakasuoraa. Hierarkkisen työnjaon mukaisesti, mitä korkeammassa asemassa virkamies on, sitä vaativampia tehtäviä hän saa suorittaakseen. Näin uralla eteneminen tapahtuu asiantuntemuksen perusteella ja takaa virkamiesten pätevyyden.

Sekä kehittämisen että byrokratiamallin näkökulmasta avainkysymyksenä on järjestelmän suhde yksilöön. Toimiminen alisteisena osana koneistoa ei välttämättä ole toimijalle, kuten virkamiehelle, erityisen kannustavaa. Seurauksena on motivaation lasku, joka puolestaan heikentää tehokkuutta. Alisteinen tilanne voikin vaatia työntekijöiden päätösvallan ja työnkuvien laajentamista ja näin toimintamahdollisuuksien kasvattamista.

Byrokratian periaatteet ovat ideaalisia, ja siksi niistä on vaikea luoda rakenteellisia periaatteita ja lainalaisuuksia, jotka olisivat päteviä kaikissa olosuhteissa. Byrokratiamallin rakenteellisia periaatteita tulee kehittää kokonaisvaltaisesti ja loogisesti, jotta niillä olisi vaikutusta toiminnan ohjaamiseen. Jos esimerkiksi nimitysperiaatteita ja työnjakoa kehitetään toisistaan poikkeavista lähtökohdista, syntyy ristiriitaisia sääntöjä ja virkamiehen on vaikeaa tietää, minkälaista toimintaa häneltä odotetaan. Tämä aiheuttaa ongelmia sekä virkamiesten toiminnassa että organisaation rakenteessa.

Organisaatiot ovat kooltaan, toimintaympäristöltään ja henkiöstöltään toisistaan poikkeavia. Tästä johtuen klassinen hallintotiede epäonnistui pyrkimyksessään luoda hallintoon yleisiä lainalaisuuksia. Silti rakenteellisten lainalaisuuksien etsiminen on jatkunut muun muassa positivistisessa organisaatio- ja johtamistutkimuksessa, jossa pyritään aikaansaamaan eri tilannetekijöihin liittyviä lainalaisuuksia.

Rakenteelliset periaatteet voivat jäykistää hallinnon toimintaa. Tämä havainnollistuu tavassa, jolla byrokratia kehittää ja uudistaa omaa toimintaansa. Koska hallinnolla ei ole ideaalisti muodostuneessa byrokratiassa omaa päätösvaltaa, edellyttää kehittämistoimenpiteiden tekeminen periaatteessa aina ylimmän tason poliittista päätöstä. Tätä korjaavana liikkeenä esimerkiksi toimivalta aluepoliittisissa kysymyksissä on mahdollista siirtää keskushallinnosta aluetasolle, jolloin hallinto kykenee reagoimaan paremmin alueellisiin erityispiirteisiin ja niissä tapahtuviin muutoksiin.

Rakennelähtöinen kehittäminen on ollut houkuttelevaa suomalaisessa julkisessa toiminnassa, sillä byrokratiamalli sopii hyvin rationaaliseen ajatteluun. Byrokratian selkeä rakenne voi olla inhimillisesti katsoen vaativa järjestelmä, mutta se tuo myös turvallisuutta ja selkeyttä monimutkaisiin työprosesseihin. Lisäksi se luo mahdollisuuksia erikoistuneisiin tehtäväkuviin, mitä pidetään julkisessa toiminnassa hyödyllisenä. (Aarrevaara & Stenvall 2002, 15–17.)

Toimivan rakenteen pohtiminen on keskeinen osa julkisen toiminnan kehittämistä. Keskeisenä kysymyksenä on hallittavuus eli se, minkälaiset rakenteet olisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisia tehokkaan politiikan toteutuksen, asiantuntemuksen ja tehokkaan toiminnan kannalta. Oleellista on pohtia erityisesti kysymystä siitä, onko yksilöiden ja heidän ajattelunsa ja toimintansa rakennelähtöinen hallitseminen ylipäättään mahdollista.

3. Yksilölähtöinen hallinnon kehittäminen

Yksilölähtöinen kehittäminen on yleistynyt 1980-luvun lopulta lähtien. Tavoitteena on järjestelmä, joka on työntekijöiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen, mutta palvelee samalla myös kokonaisuuden etua. Yksilölähtöinen kehittäminen tarkoittaa sitä, että työntekijät ja laajemmin ajateltuna myös kansalaiset haluavat kohtelua, jossa otetaan huomioon heidän yksilölliset tarpeensa ja ominaispiirteensä. Asiakkaan tai kansalaisen subjektiivinen tuntemus on tullut pysyvästi julkisten palveluiden määrittäjäksi professionaalisen näkemyksen rinnalle. Myös työelämässä työntekijöiden mahdollisuudet toteuttaa omia tavoitteitaan ja päämääriään ovat vahvistuneet.

Individualismi eli yksilökeskeisyys tarkoittaa käsitystä, jonka mukaan yksilö on ainoa subjekti, joka pystyy arvottamaan omaa toimintaansa. Ihminen toimii, koska hän yrittää korvata itselleen epätydyttävät asiointilat paremmin tyydyttävillä asiointiloilla. Tällöin myös työntekijä nähdään omaa etuaan edistävänä toimijana.

Yksilöllistyminen näkyy ensinnäkin siinä, että 1990-luvulla yleistyneessä uuden julkisen johtamisen ajattelutavassa uskotaan johtajan edistävän hallinnon tehokkuutta ja toimintakykyä. Esimiesasemassa olevat ovat omalla ammattitaidollaan hyvän hallinnon tae ja johtamisessa on alettu korostaa yhä voimakkaammin esimiehen kykyä johtaa yksilöä. Tähän liittyvä keino on esimerkiksi henkilökohtainen kehittämiskeskustelu, jossa tulee käydä läpi yksilöllisiä aikaansaannoksia, kehittymistarpeita ja -mahdollisuuksia.

Toiseksi uuteen julkiseen johtamiseen kuuluu yrittäjämäisen työskentelytavan korostaminen. Tämä tarkoittaa erityisesti sisäistä yrittäjyyttä. Jokainen työntekijä voi olla yksilönä oman työnsä kehittäjä. Yrittäjämäisessä työtavassa korostuu sisäisen motivaation löytäminen omasta työstä.

Kolmanneksi yksilöllistyminen näkyy uudessa julkisessa johtamisessa tulosvastuun korostamisena. Tulosten arviointi ja mitaaminen sekä niiden perusteella tapahtuva palkitseminen luovat organisaatioille ja yksilöille intressin toimia tehokkaasti. Tulosajattelua on kehitetty enemmän yksilösuuntaiseksi. Konkreettisimmin tämä näkyy palkkausajattelun muuttumisena. Yksilölliseen palkkaukseen

vaikuttavat työntekijän tehtävien vaativuustaso, osaaminen sekä aikaansaannokset.

Neljänneksi yksilöllistymistä vahvistetaan kilpailuttamisen kautta. Kilpailu voi olla ulkoista, jolloin esimerkiksi palvelujen toteuttamisesta kilpailevat niin julkisen sektorin organisaatiot, kolmannen sektorin organisaatiot kuin yrityksetkin. Sisäinen kilpailutilanne tarkoittaa julkisen sektorin sisällä tapahtuvaa kilpailua.

Viidenneksi yksilöllistyminen tarkoittaa työntekijän toiminnallisten vapausasteiden kasvattamista. Organisaatioilla ja niissä toimivilla yksilöillä on entistä enemmän mahdollisuuksia tehdä valintoja toimintansa suhteen. Jos yksilöille annetaan tulosvastuu omasta toiminnastaan, tulee heillä olla myös mahdollisuuksia vaikuttaa tulosten saavuttamiseen.

Kuudenneksi yksilöllinen kehittäminen vaikuttaa uudessa julkisessa johtamisessa siihen, että kansalaisia kohdellaan kuluttajina. Tavoitteena on kansalaisten yksilöllisempi palvelu sekä kansalaisten valintamahdollisuuksien lisääminen. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa saamiinsa palveluihin. Valintamahdollisuuksia voidaan kasvattaa esimerkiksi julkisen sektorin myöntämällä palveluseleillä, joiden avulla kansalaiset saavat ostaa tarvitsemansa palvelut haluamaltaan palvelun tuottajalta.

Yksilölähtöistä hallinnon kehittämistä voidaan kritisoida monella tapaa. Ensinnäkin sen soveltuvuus julkiseen toimintaan on kyseenalainen. Julkinen hallinto voidaan nähdä moniportaisen päätöksenteon yhteistyöjärjestelmänä, johon yksilöllinen ajattelutapa sopii huonosti. Monet 1990-luvulta hallinnon kehittämiseen vaikuttaneet ajattelutavat, kuten laatuajattelu, korostavat pikemminkin ryhmän tai koko organisaation merkitystä. Toiseksi poliittisen hallinnan kannalta on mahdollista kysyä, missä määrin hallinnossa on tilaa yksilöllisyydelle. Vapausasteiden vahvistaminen antaa valtaa poliittisen päätöksenteon sijasta virkakoneistolle. Hallinnon innovatiivisuus saattaisi muuttaa julkisen politiikan suuntaa.

Eri menetelmät eivät ole toisiaan poissulkevia. Yksilön tai ryhmän saavutuksia korostava tulosohjaus voi ehkä toimia helpommin osana perinteistä hallintoajattelua kuin madaltuvat ja keskenään spontaanisti vuorovaikutteiset toimintomallit.

4. Yhteistyö- ja yhteisölähtöinen hallinnon kehittäminen

Yhteisölähtöinen hallinnon kehittäminen tarkoittaa lähestymistapaa, jossa pyritään luomaan vuorovaikutusta ja yhteistyösuhteita eri toimijoiden kesken. Tarkoituksena on edistää järkevää ja tarkoituksenmukaista toimintaa. Taustalla on ajatus siitä, ettei kukaan saa yksin tuloksia aikaan. Tämän vuoksi tarvitaan niin julkisten organisaatioiden sisäisiä ja keskinäisiä kuin julkisen ja kolmannen sektorin organisaatioiden välisiä yhteistyöverkostoja.

Suomenkielessä yhteisö-käsitteellä tarkoitetaan erilaisia ihmisten välisiä toiminnan muotoja. Yhteisöllä voidaan saksalaisen sosiologin Ferdinand Tönniesin mukaan tarkoittaa varsin muodollista julkista toimintaa (*gesellschaft*) tai muodollisesti väljempää yhteisöä kuten perhe (*gemeinschaft*). Toisaalta yhteisöllä voidaan tarkoittaa työyhteisöä, kuten virkamiesten muodostamaa yhteisöä, joka syntyy vastuista ja velvollisuuksista (*gefolgschaft*). Toisaalta myös osuustoiminnallista liiketoimintaa (*genossenschaft*) voidaan pitää yhteisönä. Kaikkia yhteisöjen määrittäviä yhdistää laajempi tai suppeampi vapaus liittyä ja poistua yhteisöstä.

Yhteistyösuhteiden kehittäminen hallinnossa ei ole uusi teema. Jo 1930-luvulta alkaen vaikuttaneen niin sanonut inhimillisen koulukunnan ajatuksissa nousi esille käsitys, jonka mukaan hallinto-toiminnassa tuli suosia vuorovaikutussuhteita. Mary Parker Follett (1995) meni näkemyksissään niin pitkälle, että hänen mukaansa julkiset organisaatiot ja poliittiset instituutiot tuli korvata spontaanisti syntyvillä ryhmillä. Spontaanit ryhmät ja niissä tapahtuva yhteistyö kasvatti Follettin mukaan ihmisiä huolehtimaan toisistaan paremmin, ottamaan vastuuta toisistaan sekä edisti luovuutta. Yhteistyölähtöisessä hallinnon kehittämisessä onkin tyypillisesti kiinnitetty huomiota paitsi vuorovaikutuksen aikaansaamaan tehokkuuteen myös sen laatuun.

Yhteistyölähtöinen hallinnon kehittäminen on ollut voimakasta erityisesti 1990-luvun lopulta alkaneeissa hallinnon uudistamisessa. Ajattelutapa on näkynyt klusteriajattelussa, verkostoajattelussa ja niihin läheisesti liittyvissä kumppanuus- ja partnership-ajattelussa, yhteisöllisyyden korostamisessa sekä dynaamisen teorian lähtökohdissa.

Verkostoihin liitetään usein positiivinen näkemys toimintatavasta, joka edistää ihmisten välistä yhteistyötä ja poistaa siitä tarpeettomia rajoja. Julkisessa politiikassa on kiinnitetty huomiota erityisesti julkisten organisaatioiden verkostoitumiseen ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Verkostoitumiseen liittyy kyky löytää ja luoda suhteita sellaisiin toimijoihin, jotka auttavat viemään asioita ja tavoitteita eteenpäin. Esimerkiksi innovaatioita koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on korostettu näkemystä, jonka mukaan kehityksen edellytys on toimiva vuorovaikutus. Vuorovaikutuksessa jaetaan ideoita ja näkemyksiä, jotka aikaansaavat kehitystä. Julkinen hallinto ei kykene yksinään viemään innovaatiopolitiikkaa tai elämäyspolitiikkaa tehokkaasti eteenpäin, vaan sen täytyy toimia yhteistyössä yritysten ja niitä edustavien järjestöjen kanssa. Tällä tavoin vastuu toimintapolitiikan toteuttamisesta on annettu koko verkostolle.

Tutkimuskirjallisuudessa on pohdittu paljon sitä, minkälaisilla toimintatavoilla toimiva verkosto kykenee saamaan asioita aikaan. Tässä keskustelussa on noussut esille sosiaalisen pääoman käsite. Verkostot tarvitsevat sosiaalista pääomaa toimiakseen toivotulla tavalla, koska verkoston tulee perustua luottamukseen ja vastavuoroisuuteen. Luottamuksen periaate tarkoittaa, että osapuolet eivät petä toisiaan, he pitävät lupauksensa ja noudattavat yhteisiä sopimuksia. Vastavuoroisuus tarkoittaa, että verkostossa kaikkien osapuolten tulee hyötyä toiminnasta, lisäksi yhteistyöstä mahdollisesti saatavat edut jaetaan tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Yhteistyölähtöinen hallinnon kehittäminen edellyttää luottamuksen rakentamiseksi pitkäjänteistä toimintaa.

Hallinnon kirjallisuudessa verkostomaiseen toimintatapaan suhtaudutaan positiivisesti, mikä näkyy myös poliittisen päätöksenteon linjauksissa. Kyky toimia verkostoissa on nostettu yhdeksi asiantuntijuuden lajiksi. Asiantuntemuksen vaatimukset kohdistuvat tietojen, taitojen ja kokemuksen lisäksi yhteisesti jaettaviin arvoihin ja kykyyn toimia sosiaalisissa verkostoissa (Raivola & Vuorensyrjä 1998). Tämä ajatus perustuu japanilaisten Nonakan ja Takeuchin (1995, 193) hiljaisen tiedon määrittelmään. Hiljaisen tiedon käsite edustaa suomalaisen verkostokeskustelun valtavirtaa.

Verkostomaiseen hallinnon kehittämiseen liittyy runsaasti ongelmia, koska verkostoja on vaikea johtaa. Poliittinen toimielin voi

päättää verkoston muodostamisesta ja tehtävänannosta, mutta se ei voi määrätä verkoston aikaansaannosta tai lopputulosta. Verkostolle annettu päätösvalta saattaa jopa heikentää poliittista valtaa julkisessa politiikassa.

Verkostomainen hallinnon kehittäminen on raskasta, koska tiiviiden yhteistyösuhteiden ylläpito vaatii aikaa. Verkotot ovat haavoittuvia, koska yhdenkin toimijan pettäessä luottamuksen saattaa koko verkosto epäonnistua. Ongelmallista on myös se, ettei verkostoihin kerry pysyvää osaamista, koska verkostojen jäsenyys on tilapäistä ja usein tapauskohtaista.

Verkoston määrittely on hankalaa. Vaikka Nonakan ja Takeuchin hiljaiseen tietoon perustuva verkostoajattelu on paljon esillä, ei Suomessakaan ole yhtenäistä käsitystä verkostoista ja niiden määrittelystä. Verkostoilla voidaan tarkoittaa strategisia verkostoja, jolloin niiden toimijat sitoutuvat toimimaan yhteisesti sovittujen päämäärien eteen. Verkotot voivat olla resurssija jakavia, kuten viranomaisverkosto, joka jakaa työpanoksia eri virastojen asiantuntijoiden välillä. Verkotot voivat muodostua projektikohtaisesti, jolloin tarkoituksena on saavuttaa haluttu tulos ilman muodollista päätöksentekoa tai johtamisjärjestelmää.

Sopimuksellisuus on verkostoajattelua muistuttava toimintamalli, jonka tavoitteena on yhteistyölähtöinen hallinnon kehittäminen. Se on osapuolten välinen yksimielisyyttä siitä, kuinka yhdessä toimitaan. Sopimuksellisuus ei edellytä välttämättä kirjallisia sopimuksia. (Hyyryläinen 2003, 28.) Sopimuksellista toimintatapaa on mahdollista toteuttaa julkisten organisaatioiden ja ulkopuolisten toimijoiden välillä, kuten esimerkiksi alueelliset kasvusopimukset, joissa on mahdollisuus sopia yritysten, yliopistojen, valtion alueellisten viranomaisten ja kaupungin kesken jonkin alueen kehittämistoimenpiteistä, toimijoiden rooleista sekä resurssipanostuksista. Sopimuksellisuus on toteutettavissa myös julkisen sektorin sisällä. Tämänkaltaisia toimintamalleja ovat esimerkiksi tulossopimukset, joissa sovitaan organisaatiolta edellytettävistä tuloksista ja niiden vaatimista resurssista. Sopimuksellisuus ja siihen liittyvä sopimusten tekeminen on väline, jolla on mahdollista ohjata ja vaikuttaa julkisen politiikan toteuttamiseen.

Yhteistyölähtöisessä kehittämisessä julkinen hallinto voidaan ymmärtää yhteisöksi, jota ylläpitää yhteisön koheesio ja velvoittavuus. Yhteisöllisyys tarkoittaa tällöin ihmisiä keskenään yhdistäviä asioita (Stenvall 1997). Yhteisöllisyydellä pyritään luomaan vuorovaikutusta ja yhteistyöedellytyksiä henkilöiden kesken. Aidon ja vuorovaikutteisen yhteisöllisyyden toteuttaminen voi kuitenkin olla vaikeaa. On mahdollista pohtia, kuinka tasa-arvoisesti ja aidon yhteisöllisesti ihmiset voivat toimia. Tasa-arvoista ja yhteisöllistä toimintaa rajoittaa erityisesti organisaatioiden hierarkkisuus ja eriarvoisuus, jonka vuoksi toimijat eivät ole keskenään samanarvoisia yhteisön jäseniä.

5. Prosessilähtöinen hallinnon kehittäminen

Hallinnon kehittäminen voidaan nähdä prosessina, jonka avulla organisaatiot kykenevät reagoimaan uusiin tilanteisiin systemaattisesti sekä sopeutumaan niihin. Jokaisella organisaatiolla on keskeisiä prosesseja tai teknologioita, joiden kautta resurssit ja tuotokset on mahdollista määrittää. Alan teoreettisessa kirjallisuudessa prosessiperusteinen kehittäminen korostaa organisaatioiden kykyä oppia kokemuksistaan eli aikaisemmin suoritetuista prosesseista.

Julkishallinnon kehittämisessä on kaksi argumenttia, joiden vuoksi prosessien tutkiminen kannattaa. Ensinnäkin prosessien tutkiminen avaa mahdollisuuden benchmarking-toimintoihin eli suorituskyvyn vertaamiseen. Kyse ei ole pelkästä mittaamismallista tai vertaamisesta toiminnalliseen ideaalimalliin, vaan uudistamisprosessin ja muutoksen hallinnan työkalusta. 1980-luvun alussa Suomessakin etsittiin 'menestyksen profiileja', jolloin erinomaisesti menestyneiden organisaatioiden toimintatapoja pyrittiin kopioimaan tulosten parantamiseksi. Tästä menestystekijöiden etsimisestä puuttui suorituskyvyn vertaamisen elementti. Pelkän tuloksen mittaamiseen verrattuna benchmarking on vaativa prosessi. Benchmarking ei keskity minkään yksittäisen tehtävän tai toiminnon tehostamiseen, vaan ydinasioihin, jotka tekevät organisaatiosta parhaan.

Toiseksi prosessien selvittämistä puoltaa laatutyö, joka on yleistyntynyt julkisen sektorin informaatio-ohjauksen myötä. Julkisten toi-

mintojen prosessien luonne voi olla abstrakti, jolloin toiminnot voivat liittyä esimerkiksi poliittisen valmistelun tukemiseen tai talouden sääntelyyn. Suurimmaksi osaksi julkiset toiminnot ovat konkreettista palvelutuotantoa. Julkisten toimintojen laatimiseen on kehitetty runsaasti välineitä.

Organisaatioiden näkeminen prosesseina on vaihtoehto rakentamista ja sääntelyä korostavalle rationaaliselle ajattelutavalle, ja lisäksi se on yksilöllistä näkökulmaa laajempi. Perusideana on, että hyvä työprosessi tuottaa organisaation kokonaisuuden kannalta hyviä tuloksia. Se on samalla hyvin ankara lähtökohta. Jos prosessi on järjestetty huonosti, ei yksittäinen työntekijä saa suurellakaan ponnistelulla mielekästä tulosta aikaan. Sitä vastoin hyvät prosessit tuottavat hyviä tuloksia pienemmälläkin työpanoksella.

Julkisessa palvelutuotannossa prosessiajattelu rikkoo sektori-kohtaisen toimintatavan, jossa kunkin hallinnonalan professio voi dominoida vastuullaan olevan sektorin toimintatapaa. Huomion kohdistaminen prosesseihin vähentää tätä ongelmaa. Hallinnossa on myös jäykkiä alueperusteisesti rakennettuja järjestelmiä. Niissä prosessiajattelu voi suunnata kehittämistoimenpiteet resurssien optimoinnista toimintojen tehostamiseen.

Prosessilähtöisessä hallinnon kehittämisessä lähtökohtana on näkemys julkisen toiminnan perustumisesta lakiin, usko toiminnan korkeampiin päämääriin ja periaatteisiin sekä julkisen sektorin työntekijöiden ja asiakkaiden erityinen suhde verrattuna yksityissektoriin. Varsinkin julkisessa palvelutuotannossa yksilön merkitys prosessille korostuu. Se johtuu sekä toiminnan palveluluonteesta että julkisen sektorin erityisluonteesta, joka mahdollistaa palvelujen tasalaatuisuuden.

Hallinnon kannalta on yhtä tärkeää kehittää sekä vertikaalisia että horisontaalisia prosesseja. Vertikaalisia prosesseja ovat suunnittelu, ohjaus ja johtaminen. Sen sijaan horisontaaliset prosessit on rakennettu asiakkaan tai läpimenoajan näkökulmista. Horisontaalisten ja vertikaalisten prosessien luonteen vuoksi kukin prosessiin osallistuva työntekijä voi itse määritellä, millaiset toiminnot palvelvat parhaiten kokonaisuuden muodostumista. Siksi prosesseihin perustuva kehittäminen ei operoi niinkään työn sisällön kehittämisen alueella, vaan työn edellytysten parantamiseksi.

Prosessiajattelu murtaa perinteistä julkisten organisaatioiden muodostamistapaa, jossa yksiköt ovat tunnistettavissa niille ominaisten tehtävien perusteella ja jossa yksiköiden toiminnat eivät ole keskenään päällekkäisiä. Nykyaikaisessa, monimutkaistuvassa hallinnossa yksikköjen tehtävät ovat samanaikaisesti keskenään kilpailevia ja silti toisistaan riippuvaisia. Vaatimukset eri yksiköiden väliselle yhteistoiminnalle ovat ilmeiset.

6. Periaatelähtöinen hallinnon kehittäminen

Periaatelähtöisellä hallinnon kehittämällä tarkoitetaan lähestymistapaa, jossa hallinnon kehittämisen lähtökohtana ovat arvot sekä niistä johdetut ideologiset kokonaisuudet kuten eettisesti korkeatasoinen hallinto. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kysymystä siitä, miten hallinto on uudistettavissa niin, että se edustaa mahdollisimman suurta avoimuutta. Määritellyt periaatteet johtavat yleensä joko arvolähtöiseen tai toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseen hallintoon. Käytännössä kaikkeen hallinnon kehittämiseen liittyvät arvot ja periaatteet. Esimerkiksi rakennelähtöisessä ja yksilölähtöisessä kehittämisessä keskeisenä arvona ja tavoitteena on tehokkuus. Periaatteet turvaavat yhteiskunnan kivijalkojen toimintaa. Aiemmin tässä kirjassa on käsitelty esimerkiksi kuntien itsehallintoa varmistavia periaatteita. Tässä yhteydessä periaatelähtöisyydellä tarkoitetaan kokonaisvaltaisia hallinnon kehittämisen järjestelmiä kuten hyvän hallinnon periaatteita.

Hallinnon periaatteita on pohdittu hallintotieteellisessä keskustelussa paljon. Klassista hallintotiedettä edustava Henry Fayol (1841–1925) esitti johtamiseen liittyen edelleen ajankohtaisen väitteen, jonka mukaan hallinnossa keskeistä on oikeudenmukaisuus. Edelleen vahvana elää myös vuosisadan alussa vaikuttaneen Fredrick Taylorin (1856–1915) periaate, jossa vastuu työnjaosta kuuluu esimiehelle.

Periaatteet tuovat selkeyttä hallinnon toimintaan. Ne antavat suuntaviivoja sille, minkä tyyppistä toimintaa julkisessa hallinnossa tulisi suosia. Vahva periaatteellisuus onkin toiminnallisestiärkevää

hallinnon edellytys. Ilman noudatettavia periaatteita julkisen politiikan tehokas toteuttaminen on vaikeaa. Periaatteettomuus voi tarkoittaa esimerkiksi korruptoituneisuutta, jonka seurauksena julkisen politiikan toteuttaminen on tehotonta ja ennakoimatonta.

Hallinnossa työskentelevien virkamiesten ja poliitikkojen toimintaa ohjaavat aina joko julkilausutut tai julkilausumattomat arvot ja periaatteet. Arvot ovat tärkeitä paitsi ihmisille itselleen, ne myös ohjaavat ja luovat organisaatioiden identiteettiä.

Myös valtiolla on toimintaa ohjaavia arvoja, joista keskeisiä ovat toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus. Edelleen valtion arvoja ohjaa palveluperiaate, avoimuus, luottamus ja tasa-arvo. Valtion arvoperustaan kuuluu Suomessa myös puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2001.)

Edgar Schein (1987) kuvaa teoksessaan *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen* kolmea aluetta, joilla ihmiset toimivat: perusoletukset, arvot ja artefaktit. Perusoletukset ovat ihmisten toimintaa ohjaavia käsityksiä, joita ei ehkä ole mahdollista muuttaa, koska ne ovat alitajuisia itsestäänselvyksiä. Esimerkiksi suomalaiset ovat toiminnassaan varsin rationaalisia, eikä sitä ole hallinnollisin päätöksin mahdollista muuttaa. Perusoletusten lisäksi ihmisillä on arvot. Toisin kuin perusoletukset, arvot ovat tietoisia ja myös ne ohjaavat ihmisten käytännön toimintaa. Artefaktit eli ihmiskäden työn jäljet ovat aluetta, jossa muutos on mahdollista kuten esimerkiksi organisaation päätökset. Toimintaympäristöön kohdistuvat odotukset ja todellisuus voivat olla ristiriidassa keskenään, jolloin arvopohjan muutosta tarvitaan toiminnan ja organisaation muuttamiseksi.

Periaatelähtöinen hallinnon kehittäminen ei ole ongelmatonta. Ongelmaksi voi muodostua se, että periaatteet eivät toteudu käytännössä oletetulla tavalla. Käytännön realiteetit muokkaavat hallinnon kehittämisestä toisenlaista kuin ideaalimallit (Radin 2000, 170). Oma kysymyksensä on myös se, missä periaatteiden tulisi ilmetä: toimintatavoissa, teoissa vai lopputuloksessa?

Erilaisiin tilanteisiin nopeasti reagoiva hallinto tarvitsee toimintatapaa, jota ei voi määrittää yksinomaan taloudellisista ja oikeudellisista periaatteista. Nämä periaatteet ovat aikaisemmin määritelleet

hallinnon toimintaa. Ratkaisuksi on noussut hallintoperiaatteisiin nojaava hallintotapa (*governance*). Se määrittelee hallinnon toimintaa talouden ja oikeuden rinnalla. Tavoitteena on hyvä hallinto (*good governance*), joka ulottuu säädösten lisäksi hallinnon prosesseihin ja virkamiesten käyttäytymiseen hallintotoimien hoitamisessa.

Monet tekijät suomalaisessa yhteiskunnassa ovat johtaneet periaatteiden entistä laaja-alaisempaan pohdintaan. Julkiselle hallinnolle asetetaan kasvavia vaatimuksia liittyen esimerkiksi palvelukykyyn, asiakaslähtöisyyteen ja tehokkuuteen. Lisäksi kansalaiset osallistuvat hallinnon valmistelu- ja suunnittelutyöhön laajemmin kuin aiemmin. Palvelutuotannon kilpailuttaminen edellyttää uusia pelisääntöjä, jotka perustuvat toimintojen vastuun selkeyteen ja läpinäkyvyyteen. Kansalaisten rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on 1900-luvun aikana muuttunut hallintoalmaisesta aktiiviseksi toimijaksi. Nyt 2000-luvulla hallinnon on vastattava tarpeisiin yhä nopeammin ja tehokkaammin.

Sitä, minkälaisia periaatteita hallinto tarvitsee, voidaan tarkastella teorioihin, etiikkaan tai käytäntöihin liittyvänä kysymyksenä. Julkisen politiikan toteuttamiseen vaikuttaneet periaatteet ovat syntyneet historiallisista ja käytännöllisistä syistä.

2000-luvun Suomessa ja Euroopassa hallinto merkitsee toimintaa ja käyttäytymistapaa valtion, välillisen valtionhallinnon, kunnallisen itsehallinnon sekä Euroopan unionin hallinnon kysymyksissä. Samalla myös yksityiset yritykset ja yhdistykset hoitavat tehtäviä, joiden voidaan katsoa olevan luonteeltaan julkisia. Yritykset ja kolmannen sektorin organisaatiot vastaavat monista tehtävistä, jotka aiemmin miellettiin ensisijaisesti julkisen hallinnon vastuulla oleviksi.

Uusi julkinen johtaminen (*New Public Management*) on määritellyt hallintotapaa entistä monipuolisemmista lähtökohdista. Uusi julkisjohtaminen korostaa tuloksellisuutta ja tuottavuutta, joiden perusteella hyvän hallintotavan toteutumista ei voida arvioida yksiselitteisillä säännöksillä. Uuden julkisjohtamisen periaatteita on myös kritisoitu sillä perusteella, että julkisen johtamisen perusta poikkeaa yksityissektorista. Julkisten organisaatioiden toimintaympäristössä

on sellaisia elementtejä, joiden vuoksi hallinto edistää erilaisia, jopa ristiriitaisia päämääriä.

7. Yhteenveto

Hallinnon kehittämisen ideoihin ja tapoihin vaikuttaa kulloinenkin aikakausi, arvot ja periaatteet sekä niiden pohjalta kehitetyt menetelmät. Rakennelähtöinen kehittäminen suuntautuu byrokratian selkeän rakenteen muodostamiseen. Yksilölähtöinen kehittäminen painottaa työntekijän sisäistä yrittäjyyttä, motivointia sekä vaikutus- ja valinnanmahdollisuuksien laajentamista. Yhteistyö- ja yhteisölähtöisessä kehittämisessä korostetaan verkostojen ja spontaanien ryhmien tuomaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Prosessilähtöisessä kehittämisessä tarkoituksena on laadun ja mittaamisen parantaminen sektoriajattelun ylittävän toiminnan kautta. Periaatelähtöistä kehittämistä ohjaavat arvot, periaatteet, ideologiat, teorit ja mallit.

IX JULKINEN POLITIIKKA JA HALLINNON TUOTOKSET

Tässä jaksossa tarkastellaan julkisen politiikan ja hallinnon tuotoksia eli julkisia palveluja, julkista sääntelyä ja tulonsiirtoja. Jaksossa on kolme itsenäistä päälukua, jotka liittyvät kiinteästi toisiinsa tavoitteidensa osalta. Viime kädessä julkisten palvelujen, julkisen sääntelyn ja tulonsiirtojen oletetaan edistävän kansalaisten hyvinvointia.

1. Julkinen politiikka ja julkiset palvelut

1.1. Julkisen palvelun luonne

Julkista palvelutuotantoa voidaan tarkastella teoreettisesti ja käsitteellisesti teoreettisesti monin eri tavoin, mikä johtuu tarkasteltavan ilmiön monimuotoisuudesta. Teoreettisella tasolla voidaan tarkastella esimerkiksi eri julkisten palvelutyyppejä. Julkisia palveluja voi luokitella yhtäältä sen perusteella kuinka mahdollista kansalaisten on käyttää jotain julkisesti järjestettyä palvelua (poissulkevuus vs. ei-poissulkevuus) ja toisaalta sen perusteella kuinka yhteistä palvelun käyttö on (käytön yksityisyys vs. käytön yhteisyys).

Esimerkiksi puhdas ilma on periaatteessa kaikille mahdollista Suomessa ja sitä käytetään yhteisesti (ei-poissulkeva yhteinen käyttö). Vastaavasti toimeentulotukea saa Suomessa toimeentulopulmissa oleva kotitalous ja tämä sosiaalihuollollinen ”hyödyke” on kunkin kotitalouden omassa käytössä (poissulkeva yksityinen käyttö).

Jo edellä luonnosteltu yksinkertainen jaottelu auttaa huomamaan miten moninaisesta kokonaisuudesta puhumme tarkastellessamme julkisten palvelujen kokonaisuutta. Kaiken kaikkiaan on todettava, että julkisten palvelujen kattava ja yksiselitteinen luokittelu on käytännössä hyvin vaikea tehtävä, koska kaikki luokittelut perustuvat erilaisiin teoreettisiin ja käsitteellisiin kriteereihin.

Edellä mainittua problematiikkaa voi havainnollistaa siten, että voimme yhtäältä puhua hyvinvointipalveluista (sivistys-, sosiaali-, terveys- ja vapaa-aikatoimen palvelut) ja infrastruktuuripalveluista (katujen hoitaminen, viemäriverkoston ylläpito ja sähkölinjat), toisaalta voimme puhua suunnitteluun liittyvistä, mahdollistavista ja valvovista palveluista.

Toisaalta voimme ajatella teoreettisella tasolla julkista palvelutuotantoa osana julkisen politiikan kokonaisuutta. Tällöin julkisten palvelujen tuotanto näyttäytyy nimenomaisesti osana julkista politiikkaa, sen toimeenpanoketjun osana. Tällaisessa tarkastelussa lähtökohtana ovat yhteiskunnalliset tarpeet, niistä seuraavat politiikkamäärittelyt, konkreettiset tavoitteen asetelut, resurssimäärittelyt, palvelutuotantotapojen valinta ja palvelujen vaikuttavuuden mittaaminen. Vaikuttavuuden mittaamisessa keskeistä on huomion kiinnittäminen koettuun asiakashyötyyn.

Julkisten palvelujen teoreettisesta ja käsitteellisestä haltuun ottamisen vaikeudesta huolimatta voidaan kuitenkin todeta, että julkinen politiikka näkyy konkreettisimmillaan kuitenkin kansalaisten näkökulmasta juuri julkisina palveluina. Kukaan kansalaisista ei vältty elämänsä aikana käyttämästä julkisia palveluja. Käymme kaikki sairaalassa, terveyskeskuksessa, käymme koulua, käytämme verotoimiston palveluja, asioimme valtion ja kuntien virastoissa, useimmat meistä hyödyntävät myös julkisen joukkoliikenteen erilaisia kulkuneuvoja. Kun teemme näitä asioita, käytämme julkisia palveluja.

Tästä seuraa, että valtaosalla kansalaisista on joko kokemukseen tai mielikuvaan perustuva ymmärrys julkisten palvelujen toimivuudesta ja laadusta. Tämä ymmärrys voi liittyä yhtäältä siihen, että julkiset palvelut koetaan toivottoman byrokraattisiksi tai toisaalta siihen, että ne koetaan korkealaatuiseksi ja tehokkaiksi. Kansalaisen tunnetta palvelujen riittävydestä ei pidä väheksyä, sillä se on haas-

tanut ammattimaisen palvelujen ja tarpeiden määrittelyn yhteiskunnallisessa keskustelussa. Totuus löytyy usein myös näiden kahden ääripään väliltä. Joka tapauksessa kansalaisilla on tavallisesti käsitys julkisten palvelujen laadusta, vaikka tämän käsityksen rationaalisuudesta ei voida useinkaan olla varmoja. Kyse on tunneperäisistä tulkinnoista.

Vaikka kaikilla kansalaisilla on kokemusperäisiä havaintoja julkisten palvelujen käytöstä, tämä ei tarkoita sitä – kuten edellä tuotiin ilmi – että julkiset palvelut olisivat käsitteenä helposti hahmotettavissa. Seppo Tiihonen (2004) on kutsunut tätä vaikeutta ilmiöksi, jossa ihmisten on vaikea erottaa julkisia palveluja julkisista tehtävistä ja toiminnoista. Armeija, oikeuslaitos, lääninhallitukset, valtiovarainministeriö, hallinto, verotus ja hallintopolitiikan suunnittelu eivät ole suoranaisesti palveluja, vaan nimenomaan esimerkkejä julkisista tehtävistä. Julkiset palvelut ovat siis sellaisia julkishallinnon palveluja, joissa julkinen hallinto kohtaa suoranaisesti kansalaisen. Kuten todettua, julkisen palvelun yksi kiistaton tunnusmerkki on se, että kansalaiset saavat niitä käyttäessään palvelukokemuksia. Tämä on merkittävä raja-alue yrityksessämme tulkita julkisten palvelujen ja julkisten tehtävien muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta.

Lienee syytä mainita, että tämäkään määrittely – palvelukokemuksen saaminen julkishallinnon toiminnasta – ei ole riittävä julkisen palvelun määritelmä. Palvelukokemuksia voi nimittäin karttua erilaisista palveluista. Jotkut julkiset palvelut on turvattu lainsäädännössä, jotkut jopa subjektiivisina oikeuksina, kun taas joiden tiettyjen julkisten palvelujen tuottaminen perustuu pitkälti siihen, missä määrin niiden toteuttamiseen on kyseisenä budjettivuonna varattu resursseja. Subjektiivisten oikeuksien asema on luonnollisesti hyvin vahva. Niiden osalta kansalaisilla on suvereeni oikeus palvelujen käyttöön.

Julkisten palvelujen vastikkeellisuus ja vastaavasti vastikkeettomuus on merkittävä kysymys. Vastikkeellisuushan tarkoittaa tavaltaan riskin jakamista. Kansalaiset panostavat vastikkeellisia palveluja käyttäessään omaa aikaansa tai taloudellisia resursseja. Vastaavasti vastikkeettomia palveluja käytettäessä kansalaisilta ei edellytetä omaa panostusta – pelkkä palvelujen kuluttaminen ”riittää”. Keskustelu julkisten palvelujen vastikkeellisuudesta tai vastikkeettomuudesta on

paitsi kansalaisen kannalta käytännöllinen kysymys (riskin jakamisen osalta), on se päätöksenteon kannalta hyvin merkittävä poliittinen ja ideologinen kysymys.

1.2. Julkisten palvelujen merkitys

Julkisten palvelujen yhteiskunnallinen asema on muuttunut paljon viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana. Julkiset palvelut tulkitaan nykyisin OECD-maissa kansallisen kilpailukyvyn osatekijäksi. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisten palvelujen tulee olla kunnossa, niiden pitää olla laadukkaita, ne pitää tuottaa tehokkaasti ja ne tulevat olla saatavuudeltaan korkealuokkaisia.

Nimenomaan edellä mainitusta näkökulmasta tarkasteltuna voidaan ymmärtää julkiseen hallintoon ja julkisiin palveluihin viimeisten vuosikymmenien aikana – tosin ajoittain kohtuuton – tehottomuus- ja legitimitteettikritiikki. Julkisen palvelutuotannon tehottomuus on ollut julkisuuden kestoaihe 1980-luvulta nykypäiviin asti. Todellisuudessa kuitenkin julkishallinnossa on muun muassa 1990-luvun taloudellisen laman myötä kiinnitetty alati kasvavaa huomiota palvelujen tehostamiseen ja asiakaslähtöisyyden varmistamiseen.

Vähintäänkin kohtuullista on siis esittää kysymys, mikä tekee julkisista palveluista kansantaloudessa niin merkittävän. Tätä kysymystä voidaan tarkastella ainakin kahdesta näkökulmasta: kansantaloudellisesta näkökulmasta (julkisten palvelujen osuutta bruttokansantuotteesta) ja kansantalouden kilpailukyvyn näkökulmasta.

Kansantaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että kunnat ja kuntayhtymät käyttävät tätä nykyä noin 29 miljardia euroa vuodessa palvelujen järjestämiseen ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. Menoista vajaa puolet katetaan veroilla, neljännes maksuilla ja myyntituloilla ja vajaa viidennes valtion-osuuksilla.

Kansantalouden kilpailukyvyn näkökulmasta arvioituna joudutaan pohtimaan kansantalouden osatekijöiden välistä suhdetta. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on tällöin se, miten yritykset ja julkiset palvelut suhtautuvat toisiinsa ja millainen vuorovaikutussuhde niiden välillä vallitsee.

Tällaisen tulkintänäkökulman perusteella voidaan sanoa, että yritysten ja toimialojen strategioissa ja niistä johdetuissa arvon tuottamisen ketjuissa julkisten palvelujen ja muilla niiden tyyppisillä ulkoisilla tekijöillä on oma kiistaton merkityksensä. Michael E. Porter (1985), yksi keskeisimmistä ajattelijoista strategiakirjallisuuden saralla, korostaa nimenomaan tätä näkökulmaa puhuessaan yritysten kilpailuedun syntymisestä. Yritysten investointipäätösten näkökulmasta sen työntekijöiden viihtyvyys on yksi kaikkein merkittävimmistä kysymyksistä. Paikallisen infrastruktuurin, yrityksen työntekijöiden viihtyvyyden ja julkisten palvelujen hyvän laadun ja saatavuuden välillä on selkeä yhteys. Jos viimeksi mainitut eivät ole kunnossa, yritykset tekevät tästä nopeasti omat johtopäätöksensä.

Julkiset palvelut ovat siis merkittävä tekijä kansantaloudessa ja niillä on suuri merkitys kansallisen kilpailukyvyn rakentajana. Julkisilla palveluilla – ja yhteiskunnan palvelusektorilla laajemminkin tarkasteltuna – on merkitystä myös eurooppalaisesta, yhteisötason näkökulmasta. Euroopan unionilla on pyrkimyksiä harmonisoida palvelusektorin toimijoiden kenttää ja tähän liittyviä toimenpiteitä perustellaan muun muassa sisämarkkinoiden toimivuuden edistämisen näkökulmasta.

Edelliseen liittyy erityisesti vuonna 2004 Euroopan Parlamentin ja EU-jäsenvaltioiden käsittelyssä ollut niin sanottu Euroopan unionin palveludirektiivi (ks. European Commission 2004), joka toteutuessaan harmonisoisi palveluntuottajien asemaa ja palvelusektorin toimintaedellytyksiä Euroopan laajuisesti. Yleishyödyllisten palvelujen osalta Euroopan komission vuonna 2004 julkaisemassa Vihreässä kirjassa (ks. European Commission 2003) luodaan katsaus tämän palvelusektorin tulevaisuusnäkyymiin ja tuodaan selkeästi esille ajatus yleishyödyllisten palvelujen yhtenäisestä tulkinnasta, merkityksen tunnistamisen tarpeellisuudesta ja eri organisointitavoista Euroopan tasolla.

Julkisten palvelujen organisointimahdollisuudet ovat monipuolistuneet viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana oleellisesti. Kun tiukasta normiohjauksesta on luovuttu, on esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuudet järjestää palveluja muuttuneet oleellisesti. Palvelutuotantoa eivät enää sääntele lainsäädäntö eivätkä erilaiset muut normit, vaan palvelutuotannon johtotähdiksi ovat tulleet asiakaslähtöisyys, toiminnallinen vaikuttavuus ja kustannustehokkuus.

Edellä sanottuun viitaten on huomattava se merkittävä muutos, joka on tapahtunut viimeksi kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana julkisten palvelujen yhteiskunnallisessa asemassa. Monopolistinen palvelutuotanto on purkautunut monen samanaikaisesti vaikuttaneen osatekijän seurauksena. Tähän purkautumiseen ja palvelutuotannon monipuolistamiseen ovat vaikuttaneet niin ulkoiset tekijät (taloudelliset suhdanteet) kuin julkishallinnon sisäisetkin tekijät (uuden julkisjohtamisen konseptin syntyminen ja vahvistuminen 1990-luvulla) (ks. Pollitt 2003).

Kokoavasti voidaan siis sanoa, että julkiset palvelut liittyvät aitojen palvelukokemusten tuottamiseen ja ovat hyödykkeitä, joiden tuottajana voi olla valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluorganisaatio, liikelaitos tai osakeyhtiö. Julkisia palveluja voi julkisen hallinnon toimeksiannosta tuottaa myös kolmannen sektorin järjestöt ja yksityiset palveluntuottajat.

Pelkistetysti kyse on siitä, että julkinen palvelutuotanto voidaan tuottaa periaatteessa neljällä tavalla: julkishallinnon toimesta (valtio ja kunnat), markkinoilla (yritysten toimesta), kolmannen sektorin toimesta tai yksityisesti, kotitalouksien toimesta. Pohjoismainen hyvinvointivaltio on merkinnyt sitä, että valtaosa julkisista palveluista on esimerkiksi Suomessa tuotettu julkishallinnon toimesta. Julkisten palvelujen tuottamisessa kuntien rooli on ollut Suomessa hyvin merkittävä kansantaloudellisesti.

Julkiseen palveluun liittyy paljon periaatteita, jotka osittain ovat tulleet tutuiksi hyvän hallinnon periaatteina. Hyvään hallintotapaan kuuluu muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuus ja hallintotoimenpiteiden avoimuus. Lisäksi hyvään hallintotapaan voidaan liittää asiakaslähtöisyyden ajatus. Seppo Tiihosen (2004) mukaan julkishallinnon arvot juontavat juurensa yhteiskunnallisesta toiminnasta, demokratiakäsityksistä ja julkishallinnon työntekijäkunnan ammattietiikasta. Julkishallinnon arvot mahdollistavat hallinnon normatiivisen kontrollin.

Julkisen palvelutuotannon keskeiset periaatteet kumpuavat siis tästä hyvän hallintotavan periaatteista, mutta ne tulee ymmärtää tavallaan paljon laajemmasta viitekehyksestä. Tätä viitekehystä voidaan perustellusti kutsua palvelukokemuksen ja asiakasvaikuttavuuden viitekehyykseksi. Näitä teemoja tarkastellaan seuraavassa.

Palvelukokemus ja asiakasnäkökulma ovat tärkeitä elementtejä julkisessa palvelutuotannossa. Kyse on siitä, millaiseksi palvelut koetaan. Kokemukset voivat olla hyviä tai huonoja, useimmiten jotain siltä väliltä. Julkishallinnon toimintayksiköt ovat kehittäneet systemaattisesti asiakaslähteisyyttään muun muassa erilaisia laatu-projekteja toteuttamalla. Laatuajattelussa huomio kiinnittyy ennen muuta siihen, miten palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeita.

Julkishallinnon palvelujen laatu ei ole mitenkään yksiselitteinen asia. Robert E. Stake (2004, 286–287) on esimerkiksi osuvasti todennut, että laadun tunnistaminen on inhimillinen toimenpide, sosiaalinen konstruktio, perustuen joko laadun mittaamiseen tai sitten sen kokemiseen. Jotkut ihmiset näkevät laatua jossain asioissa, joita jotkut toiset ihmiset eivät arvosta tai pidä laadukkaina. Kauneus tai kauheus on siis tavallaan katsojan silmässä.

Edellä mainitut toimenpiteet ovat vahvistaneet siirtymää – joku voisi puhua isosta kulttuurisesta muutoksesta – byrokraattisesta tavasta ymmärtää kansalaiset hallintoalamaisiksi kohti modernimpaa asiakkuustulkintaa, jossa painottuu palvelujen käyttäjien kuluttaja- ja veronmaksajanäkökulma. Kuluttaja- ja veronmaksajanäkökulman mukaisessa tarkastelussa korostuu muun muassa palvelujen saatavuus. Kansalaisia kiinnostaa se, millaista vastinetta he saavat veroeuroilleen.

Julkisiin palveluihin kohdistuu siis nykyisin merkittäviä tilintekovastuun paineita. Nämä paineet ovat korostuneesti kahdensuuntaisia vertikaalisessa mielessä. Ennen riitti se, että julkisten palvelujen tuottajat olivat tilintekovastuussa ”ylöspäin” hallintorakennetta tarkasteltaessa. Palveluntuottajat raportoivat lautakunnille, kunnanvaltuustoille, ministeriöille, maan hallitukselle ja viime kädessä myös eduskunnalle. Tilintekovastuun suuntana on siis ”alaspäin” suuntautuva tilintekovastuu. Palveluntuottajat ovat tilintekovastuussa myös palvelujen käyttäjille nimenomaan tämän value for money -ajattelun vuoksi. Sen vuoksi ei ole yhdentekevää, miten julkisten palvelujen tuottajat tätä nykyä keräävät asiakaspalautetta, mittaavat asiakastyytyvyyttä ja parantavat palvelutuotantoaan saatujen ja analysoitujen käyttäjäkokemusten perusteella.

Viime vuosina on puhuttu paljon kansalaisten osallistuvuuden vahvistamisesta julkisten palvelujen tuottamisessa. Yleistäen voisi

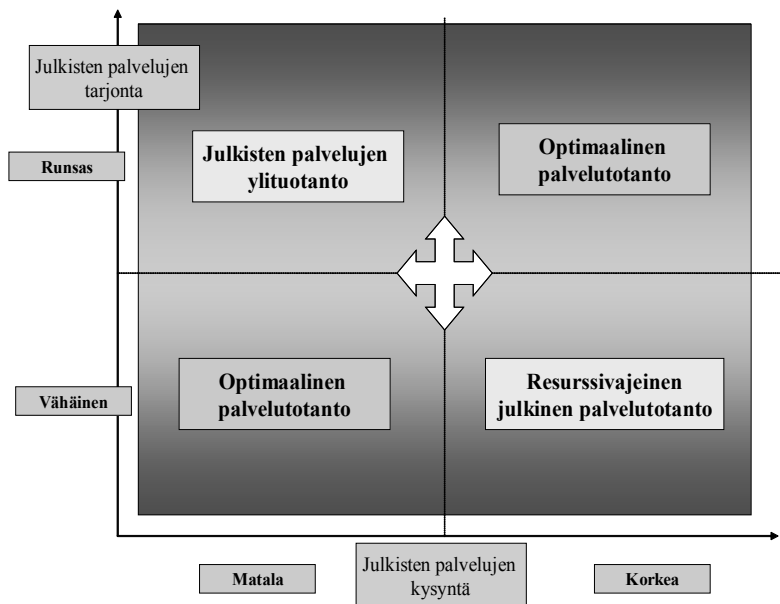
puhua kansalaisten julkisia palveluja koskevan toimeenpano-osallisuuden korvautuneen uudentyypillisellä suunnitteluosallisuudella ja tässä kehityksessä on nimenomaan ollut olennaista se, että kansalaisten ja palvelujen käyttäjien mielipiteitä käytetään hyödyksi palvelujärjestelmiä rakennettaessa ja edelleen kehitettäessä (ks. Virtanen 2005).

Julkisia palveluja koskeva osallisuus edellä sanotussa mielessä on monipiippuinen asia. Sen jatkeena voidaan ajatella muun muassa palvelujen käyttäjien valinnanvapautta käyttäjä juuri niitä palveluja, joista he kokevat saavansa maksimaalisen tarpeentyydytyksen juuri oman palvelutarpeensa näkökulmasta. Viimeisten vuosina aikana on alettu puhuttua erilaisista palvelun tuottamistavoista ja nimenomaan palvelujen käyttäjien mahdollisuudesta valinnan tekemiseen. Tähän ovat luoneet mahdollisuuksia erilaiset julkisia palveluja koskevat kehittämiskokeilut, jotka ovat koskeneet tilaaja-tuottaja -malleja ja palvelusetelin käyttöönottoa (Kallio ym. 2006). Samoin viimeaikaiset organisaatioteoriaa koskevassa keskustelussa on korostunut yhteys palvelujen käyttäjien valinnanmahdollisuuden kasvun, asiakastarpeiden tunnistamisen ja organisaation asiakaslähtöiseksi muokkaamisen välillä (esim. Holbeche 2006).

Yhteenvetona voidaan todeta, että julkiset palvelut ovat jatkuvasti yhteiskunnallisen kiinnostuksen ja yhteiskuntapoliittisen keskustelun kohteena. Keskustelu julkisten palvelujen saatavuudesta, avoimuudesta, tasavertaisuudesta ja asiakaslähtöisyydestä ei osoita mitään laantumisen merkkejä. Julkisten palvelujen tuotantotapoihin liittyy vahva demokratiakytkentä. Tästä on merkinä muun muassa julkisten palvelujen roolista käyty keskustelu eduskunta- ja kunnallisvaalien yhteydessä. Syykin on ilmeinen – julkiset palvelut ovat lähellä kansalaisia eikä ole yhdentekevää miten palveluja tuotetaan.

Palvelujen tuottamistapojen tarkastelu on yleensä syytä aloittaa tarkastelulla julkisten palvelujen optimaalisesta mitoituksesta. Edellä sanotun perusteella on olennaista, että julkisten palvelujen tuotanto paikallistasolla – kunnissa – perustuu aina kuntalaisten tarpeisiin. Tämä toteamus saattaa kuulostaa triviaalilta, mutta sen esittäminen on tähdellistä monestakin syystä. Se on tähdellistä ennen muuta sen vuoksi, että julkinen palvelutuotanto tulee mitoittaa sen mukaan, mitä sille on kysyntää.

Kuviossa IX.1 on hahmotettu julkisen palvelutuotannon mitoittamista suhteessa julkisiin palveluihin kohdistuneeseen kysyntään. Kuvion yksinkertaisesta logiikasta käy ilmi, että on olemassa kaksi periaatteellista tapaa järjestää optimaalinen palvelutuotanto: kun palveluihin kohdistuu runsaasti kysyntää, voi myös palvelutuotanto olla runsasta. Ja päinvastoin, kun palvelujen kysyntä on vähäistä tai olematonta, voi myös palveluvarustus olla sen mukainen. Käytännössä tilanne on kuitenkin harvoin kummankaan optimaalisen mallin kaltainen sen vuoksi, että palvelujen kysynnän ja tarjonnan välisestä kohtaannosta ei ole täyttä varmuutta. Palveluihin voi kohdistua paljon enemmän kysyntää kuin mitä niitä on mahdollista rahoittaa (esimerkiksi taloudellisessa taantumassa tai lamassa), tai päinvastoin voi esiintyä tilanteita, joissa palveluvarustus on ylimitoitettu suhteessa palvelujen kysyntään.



KUVIO IX.1. Julkisen palvelutuotannon ja palvelukysynnän välinen suhde: neljä vaihtoehtoista mallia.

Edellisen palvelutuotannon ja palvelujen kysynnän välisen suhteen tarkastelun jälkeen voidaan pohtia sitä, miten palvelut todellisuudessa voidaan tuottaa. Julkinen hallinto voi hoitaa tehtävät ensinnäkin itse, omalla organisaatiollaan, toisaalta ne voivat hoitaa tehtävänsä julkisoikeudellisena yhteistoimintana, tai sitten julkinen hallinto voi ulkoistaa sille annetut tehtävät jollekin ulkopuoliselle taholle (yritykselle tai kolmannen sektorin järjestölle).

Eri palvelutuottamistavoissa julkishallinnon käytössä olevat ohjaustavat vaihtelevat. Oman organisaation kyseessä ollessa ohjausmuotona on tulosohjaus, palvelujen ulkoistamisen osalta kyseeseen tulee sopimukseen perustuva sopimusohjaus. Seuraavassa käsitellään kunnissa käyttöön otettuja palvelutuottamistapoja, jotka perustuvat edellä mainittuun kolmijakoon.

Julkishallinto voi tuottaa palvelut itse *virastona* niin, että palvelujen suunnittelu ja toimeenpano perustuu vuosittain vahvistettaviin toimintasuunnitelmiin ja talousarvioihin. Tyypillisiä esimerkkejä on vaikkapa työvoimatoimistojen toiminta tai kuntien sosiaalitoimistojen toiminta. Kyseisille vahvistetaan vuosittainen budjetti, jonka puitteissa organisaatio yrittää suorittaa sille asetetut tehtävät. Talousarviossa on osoitettu toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Toisaalta julkisia palveluja tuottavat yksilöt voivat hyödyntää *nettobudjetointia*. Nettobudjetoitu tulosyksikkö voi tietyn nettosumman puitteissa kohdentaa toimintaresurssinsa itse. Nettobudjetoitu yksikkö saa kunnan keskushallinnolta (kunnallishallinto) tai tulosohjaavalta ministeriöltä (valtionhallinto) tietyn rahasumman, jonka käyttämisestä se itse päättää budjettikauden aikana.

Tilaaaja-tuottaja -mallissa julkishallinnon palvelutuotanto pilkotaan sananmukaisesti palvelujen tilaajiin ja tuottajiin. Käytännössä kyse on siitä, palvelujen ostajien ja myyjien roolit erotetaan toisistaan. Vastuu palvelujen järjestämisestä on julkishallinnon toimijoilla, mutta palvelujen tuottamistavat voivat vaihdella paljon. Marja Sutela (2003) on jakanut tilaaaja-tuottaja -mallit sen perusteella, miten ne sallivat kilpailun. Sisäisessä tilaaaja-tuottaja -mallissa palvelujen ostaminen ja myyminen tapahtuu julkishallinnon sisällä. Tällöin pyrkimyksenä on lisätä julkisten palvelujen tuottajien hintatietoisuutta sekä lisätä palvelutuotannon kustannusvastaavuutta. Kilpailun sallivassa tilaaaja-tuottaja -mallissa ollaan aidossa kilpailutilanteessa. Silloin palvelujen

tuottajat joutuvat kilpailemaan keskenään sekä hinnalla, laadulla ja muilla palveluja ostavien ostopäätöksiin vaikuttavilla tekijöillä. Tosin aito kilpailutilanne edellyttäisi että riittävä määrä tuottajia osallistuisi kilpailuun ja että kaikilla olisi käytössään samat tiedot. Ideaalin kilpailutilanteen toteuttaminen Suomen pienillä julkisten palveluiden markkinoilla on vaikeaa ellei mahdotonta.

Palvelusetelijärjestelmällä halutaan tavallisesti yhdistää julkisen ja markkinaperusteiden palvelutuotannon etuja. Palveluja käyttäville asiakkaille, kuntalaisille, tai vastaaville, annetaan käyttöön palveluseteli ja heidän harkittavakseen jää minkä hintaisia ja minkä laatuista palveluita he haluavat palveluseteleillään hankkia. Palvelusetelien tavoitteena on tehostaa julkista hallintoa ja julkisia palveluja lisäämällä asiakkaan valinnanvapautta. Erilaiset palvelusetelikokeilut ovat nykyisin ajankohtaisia. Esimerkiksi Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia sekä sosiaalihuoltolakia muutettiin vuoden 2004 alusta lukien siten, että ne mahdollistavat palvelusetelin käytön sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lakimuutosten tarkoitus on säännellä palvelusetelin käyttöä ennen kaikkea sosiaalihuollon kotipalveluissa. Palvelusetelillä kunta sitoutuu maksamaan palvelunkäyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimat palvelut kunnan päättämään setelin arvoon saakka.

Nykyisin julkishallinnon palvelutuotantoa säännellään myös erilaisilla kilpailusäännöksillä. *Kilpailuttamisesta* säädettiin Suomessa julkishallinnossa vuonna 1994 lailla julkisista hankinnoista. Kilpailuttaminen liittyy paitsi julkisiin palveluihin, myös kaikkiin julkisiin hankintoihin. Julkisten hankintojen taloudellinen merkitys on suuri. Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvo vuosittain on noin 20 miljardia euroa, mikä on noin 15 % bruttokansantuotteesta. On arvioitu, että EU:n alueella käytetään julkisiin hankintoihin vuosittain yli 1.000 miljardia euroa eli 16 % EU:n yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta.

Julkisia hankintoja koskevien säännösten pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Avoimuuden periaate mm. edellyttää, että hankinnoista ilmoitetaan riittävän laajasti. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate puolestaan tarkoittaa tarjoajien yhdenver-

raista kohtelua ja hankintapäätöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti.

Kilpailutus on merkki avoimien markkinoiden toiminnasta. Kilpailuttaminen tulee kuvaan mukaan siinä vaiheessa kun julkishallinnon organisaatio haluaa toteuttaa jonkun tehtävän, mutta jonka toteuttamiseen sillä ei ole esimerkiksi tarvittavia osaamisresursseja. Tällöin palvelu hankitaan kilpailuttamalla. Kilpailuttamislainsäädännön kehittäminenkin on ajankohtainen asia.

Esimerkiksi Euroopan komissio julkaisi huhtikuussa 2004 vihreän kirjan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta (European Commission 2004). Sen tavoitteena on käynnistää keskustelu siitä, miten julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä tulisi soveltaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin. Vihreässä kirjassa käsitellään muun muassa kysymyksiä, jotka liittyvät yksityisen kumppanin valintaan, kumppanuussopimusten sisältöön, julkisen ja yksityisen sektorin yhteisten yritysten perustamiseen sekä julkisten yritysten siirtämiseen yksityisten yritysten valvontaan.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että kilpailuttamisen myötä osa julkisista tehtävistä siirtyy julkishallinnon ulkopuolisten toimijoiden yritysten ja kolmannen sektorin järjestöjen toteuttamaksi. Julkishallinnon intressinä on tällaisissa tapauksissa ohjata palvelun tuottajia sopimusten avulla (niin sanottu sopimusohjauksen periaate). Sopimusohjaus perustuu ajatukseen vastuullisesta yritystoiminnasta. Tällä periaatteella (*CSR* eli *Corporate Social Responsibility*) tarkoitetaan sellaista yritystoimintaa, jossa yhdistetään vapaaehtoisesti sosiaaliset ja ekologiset näkökohdat liiketoimintaansa ja vuorovaikutukseensa sidosryhmiensä kanssa. Vastuullinen yrittäjyys merkitsee näin ollen muutakin kuin kaikkien lainsäädännöllisten velvoitteiden täyttämistä. Se tarkoittaa laajemman yhteiskuntavastuun ottamista ympäröivästä yhteiskunnasta. Vastuullinen yrittäjyys tarjoaa yritykselle kokonaisvaltaisen keinon saavuttaa hyödyt, jotka koituvat taloutta, ympäristöä ja sosiaalista toimintaa koskevasta toiminnasta.

Julkishallinto voi tuottaa palveluja myös *liikelaitoksena* tai *osakeyhtiönä*. Liikelaitos on liiketoimintaa harjoittava julkinen toimintayksikkö. Esimerkiksi kuntasektorilla liikelaitosmuodossa tuotettavia

palveluja ovat energia-, vesi-, liikenne- ja satamalaitokset. Yhtiöittämisellä taas tarkoitetaan julkishallinnon viraston tai liikelaitoksen muuttamista julkishallinnon toimielimen omistamaksi ja sen määräysvallassa olevaksi yksityisoikeudelliseksi yhteisöksi. Yhtiömuotoisen toiminnan ohjausta kutsutaan omistajaohjaukseksi. Osakeyhtiön lainsäädännöllinen perusta on yhtiöoikeus ja toiminnan rahoitus perustuu pääasiassa tulo- ja pääomarahoitukseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ei ole olemassa yhtä ainoata tapaa ymmärtää julkisten palvelujen toimeenpanoa. Julkiset palvelut muuntavat julkisen politiikan konkreettisiksi toimenpiteiksi, joilla on merkitystä kansalaisille, mutta tässä muuntamisprosessissa on olemassa erilaisia tapoja miten palvelut käytännössä annetaan. Uuteen julkishallinnon konseptiin on voimakkaasti liittynyt ajatus julkisen palvelujärjestelmän monipuolistamisesta. Käytännössä muutos on tarkoittanut siirtymistä virastomuotoisista palvelumalleista kohti markkinaehtoisia palveluntuottamistapoja.

1.3. Julkisten palvelujen kehittämisen keinot

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti julkisten palvelujen lähivuosien kehittämishaasteita. Ne liittyvät työvoimapulaan, kasvaviin asiakkuusvaatimuksiin, palvelutuotannon joustavuusvaatimuksiin ja uusien palvelutuotantomallien kehittelyyn (näiden teemojen laajemmasta tarkastelusta ks. esim. Virtanen 2005).

Työvoimapulasta tulee Suomessa merkittävä yhteiskunnallinen ongelma seuraavaksi kuluvaan kymmenen vuoden aikana. Julkisiin palveluihin tämä haaste kohdistuu erityisesti. Työvoimapulan haaste koskee niin yksityisiä kuin julkisiakin palveluntuottajia, ilman poikkeuksia. Tällä hetkellä näyttäisi aidosti siltä, että tulevaisuudessa osaavasta työvoimasta kilpaillaan verisesti ja julkisten palvelujen työnantajat joutuvat toden teolla kiinnittämään huomiota työnantajaimagoonsa.

Kasvavista asiakkuusvaatimuksista puhutaan jo nyt paljon. Ilmiö liittyy moneen tekijään, joita on selostettu edellä tässä luvussa, mutta ennen muuta yhteiskunnallisen ilmapiirin muutokseen, tietyn tyypp-

pisen hedonistisen mielenlaadun heräämiseen – sellaiseen, jolle on leimallista ”minä vaadin” -asenne. Olennainen muu tähän ilmiöön vaikuttava tekijä liittyy julkishallinnon ja julkisten palvelujen läpinäkyvyyden lisääntymiseen. Mitä enemmän palvelutuotannosta, sen periaatteista ja hyvän palvelulaadun ominaisuuksista tiedetään, sitä suuremmalla todennäköisyydellä niitä myös vaaditaan.

Palvelutuotannon joustavuuteen ja saatavilla oloon liittyvät paineet ovat suoraa seurausta kasvavista asiakkuusvaatimuksista ja -tietoisuudesta. Tulevaisuudentutkijat puhuvat jo tulevaisuuden yhteiskunnasta Woody Allen -yhteiskuntana. Woody Allen -yhteiskunta on kasvavien asiakkuus- ja kilpailupaineiden seurauksena aina auki, 24 tuntia vuorokaudessa, seitsemän päivää viikossa ja 12 kuukautta vuodessa. Tämä koskee palvelusektoria laaja-alaisesti, kuten esimerkiksi pankkeja, kauppoja, elokuvateattereita, kioskeja, virastoja, yliopistoja, muita opiskelupaikkoja, kuntosaleja, ravintoloita ja niin edelleen. Julkisten palvelujen osalta kyse on isosta muutoksesta, joka vaatii paljon yhteiskunnallista keskustelua, työmarkkinaosapuolten yhteen hiileen puhaltamista, sähköisten palvelujen kehittämistä ja aidon asiakaslähtöisyyden edistämistä.

Julkisten palvelujen osalta voidaan todeta, että sähköinen asiointi ja tietoverkkojen monipuolinen hyödyntäminen ovat vasta tulossa olevia asioita, vaikka niistä on puhuttu jo vuosikausia. Parhaillaan tehdään paljon tähän liittyvää kehitystyötä. Valtiovarainministeriön tehtävänä on koordinoida sähköisen asioinnin ja verkkopalvelujen kehittämistä valtionhallinnossa, kehittää koko hallintoa koskevia yhteisiä palveluja ja palveluinfrastruktuuria sekä antaa ohjeita palvelujen kehittämiseksi ja parantaa tiedon löydettävyyttä. Tavoitteena on muun muassa kehittämisen taloudellisuuden edistäminen, palvelujen yhteen toimivuuden takaaminen sekä tietoturvallisuuden toteuttaminen. Sisäasiainministeriö koordinoi sähköisten mallien kehittämistyötä alue- ja paikallishallinnossa.

Yhteenvetona voidaan todeta sähköisestä asioinnista, että se lisää mahdollisuuksia julkisten palvelujen kehittämiseksi. Tavoitteena on, että kansalaiset ja yritykset voivat hoitaa kotoaan, työpaikoiltaan tai yhteispalvelupisteistä monia sellaisia lupa-, hakemus-, ilmoitus- ja tarkastusasioita, jotka nykyään vaativat henkilökohtaista asiointia. Luotettava sähköinen asiointi edellyttää asiakkaan tunnistamista.

Tätä varten Suomi on ottanut edelläkävijänä maailmassa niin sanotun sähköisen henkilökortin käyttöön vuoden 1999 joulukuussa, joskin kokemukset sen käytöstä ovat vielä kaiken kaikkiaan melko vähäisiä.

Kuntien vastuulla olevien palvelujen tuottamista on välttämättömyyksiä organisoitava tulevaisuudessa kuntarajat ylittäen. Sekä kuntien että myös valtion paikallishallinnon palveluja tulee arvioida siitä näkökulmasta, minkälaista toimintayksikköä ja väestöpohjaa kunkin palvelun tuottaminen edellyttää sekä millä hallinnon tasolla palvelut on tarkoituksenmukaisinta tuottaa. Vanha jaottelu keskus-, alue- ja paikallishallintoon on myös kovaa vauhtia muuttumassa, koska julkishallinnossa jaetaan ohjelmallisesti tehtäviä keskushallinnosta alas paikallis- ja aluehallintoon.

Tämänsuuntaiset toimenpiteet ovat varmasti omiaan tuomaan hallintoa ja päätöksentekoa lähemmäs kansalaisia, mikä osaltaan edistää demokraattista kehitystä. Tähän kehitykseen kun vielä kytketään julkisten palvelujen tuottamistapojen entistä ennakkoluulottomampi ja asiakaslähtöinen kehittäminen, lähestytään tilannetta jossa toteutuu aito julkisten palvelujen tilintekovastuu.

2. Julkinen politiikka ja julkinen sääntely

2.1. Sääntely – läsnä oleva näkymätön voima

Julkisen politiikan kehitystä voidaan luonnehtia eri tavoin. Yhden tulkinnan mukaan julkisen politiikan ensimmäinen tehtävä oli antaa taloudellista tukea köyhyydessä ja vaikeissa olosuhteissa eläville kansalaisille. Tästä painopiste siirtyi aikanaan julkisiin palveluihin, joiden tavoitteena oli taata kansalaisille yhtäläinen koulutus, terveydenhuolto ja sosiaaliset palvelut varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta. Julkisen politiikan kolmas aalto, sääntely, kehittyi parasta aikaa.

Julkinen valta voi toteuttaa tuotoksiaan tulonsiirtojen ja palveluiden lisäksi sääntelemällä. Viranomaiset tukeutuvat yhä useammin mieluummin sääntelyyn kuin tulonsiirtoihin ja palveluihin. Julkisen sääntelyn suosiminen perustuu erityisesti seuraavaan kolmeen tekijään.

Näistä ensimmäinen on se, että sääntely vaikuttaa tehokkaalta keinolta edistää yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja tarkoituksia. Sääntelyn avulla on esimerkiksi mahdollista ohjata kansalaisia terveellisiin elintapoihin ja kulutustottumuksiin, taata tuotteiden turvallisuus, edistää asuinympäristön viihtyvyyttä tai suojella luontoa. Kun sääntely on saatettu voimaan, julkisen vallan täytyy vain seurata tilanteiden kehitystä ja korjata ongelmat sanktioiden avulla.

Toinen tekijä on se, että sääntely antaa julkiselle vallalle mahdollisuuden siirtää kustannuksia kansalaisten kannettaviksi. Julkisen sääntelyn yhteiskunnallisia kustannuksia ei saada helposti selville eikä niitä siksi voida budjetoida kuten tulonsiirtojen ja julkisten palveluiden tuloja ja menoja tai kustannuksia.

Kolmas tekijä on kansalaisten yleinen lain tunto ja lainkuullisuus. Suomessa, kuten monessa muussakin maassa, kansalaiset noudattavat julkisen vallan voimaan saattamaa sääntelyä, vaikka eivät pitäisi siitä. Sen jälkeen kun sääntelystä on päätetty, kansalaiset yrittävät toimia sen mukaan. Asianmukaisen prosessin läpäisystä sääntelyä pidetään oikeudenmukaisena. Kansalaiset ajattelevat, että poliittiset päättäjät ovat harkinneet asian koko kansakunnan kannalta parhaaksi mahdolliseksi tulokseksi.

2.2. Julkisen sääntelyn monimutkainen luonne

Perinteisen sääntelyn tehtävä on ylläpitää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta. Tälle sääntelylle on ominaista kansalaisten tasa-arvo lain edessä. Tämä tarkoittaa, että samanlaiset tapaukset on ratkaistava samalla tavalla eikä ketään saisi suosia tai rangaista enempää tai vähempää kuin ketään toista. Tämä on lain alkuperäinen tarkoitus. Oikeudenmukaisuus tarkoittaa myös sitä, että vahvimmat, taitavimmat ja ovelimmat eivät voi käyttää lakeja hyväkseen muiden kustannuksella. Oikeudenmukaiset lait tarjoavat kansalaisille varmuutta ja ennustettavuutta toimintansa ja valintojensa perustaksi.

Yhteiskuntaelämän kehittyessä ja monipuolistuessa perinteisen sääntelyn tarve kasvaa, koska julkisen vallan on luotava tarvittaessa oikeudenmukaiset olosuhteet aina uusille elämänoille. Tämä ei

tarkoita, että julkisen vallan pitäisi säädellä ihmisten tekemisiä ja valintoja yksityiskohtaisesti. Perinteinen sääntely jättää ihmisille tilaa ratkoa eteen tulevia ongelmia ja tilanteita oman harkintansa mukaan.

Perinteisen sääntelyn ongelma on lainsäädännöllinen. Lainsäätäjien vastuulla on saattaa voimaan lakeja, jotka kohtelevat tasa-arvoisesti mahdollisimman monia kansalaisia. Samoin heidän vastuullaan on pohtia, milloin on aiheellista säätää laki ja milloin ei? Lakien säätämistä käytävässä julkisessa keskustelussa kansalaiset voivat ottaa kantaa lakien säätämisen tarpeellisuuteen ja hyväksyttävyyteen. Tällöin keskustelusta tulee voida eliminoida kansalaisten ennakkoluulot, halu toimia väkivaltaisesti ja into suosia diskriminoivia lakeja.

Perinteisen sääntelyn rinnalle on kehittymässä toisenlainen sääntely, joka on erityisen relevanttia julkiselle politiikalle. Moderni sääntely, joksi sitä voidaan kutsua, tähtää tiettyihin tavoitteisiin (tavoitteellisuus), joka määrittää valitut keinot ja niiden merkittävyserot (tarkoitushakuisuus) ja joka toimii suunnitelmallisesti (ohjelmallisuus). Moderni sääntely on kuin juna, joka lähetetään liikkeelle kohti määränpäättä. Se muistuttaa entisissä sosialistimaissa harjoitettua keskitettyä suunnittelua (Howard 1994, 21).

Modernilla sääntelyllä on kolme toisiinsa läheisesti liittyvää tehtävää. Näitä tehtäviä voi olla ajoittain vaikeaa erottaa toisistaan. Ensimmäinen tehtävä on tukea julkista palvelua, siksi sitä voidaan luonnehtia palvelusääntelyksi. Jokainen julkinen palvelu edellyttää jonkinlaista sääntelyä ja sääntelyn tarve on erilainen eri palvelutuotannon lohkoilla. Terveyspalveluiden sääntely eroaa olennaisesti vapaa-ajan palveluiden sääntelystä ja sääntelytarpeesta ja peruskoulun sääntely eroaa ammattikoulutuksen vaatimasta sääntelystä.

Modernin sääntelyn toista tehtävää voidaan luonnehtia taloudellisen tuen sääntelyksi. Julkinen valta antaa sekä suoraa että epäsuoraa taloudellista tukea ihmisille, yhdistyksille ja järjestöille, yrityksille ja eri valtioille. Tämä edellyttää sääntelyä, joka voi olla erilaista riippuen julkisen avun tarkoituseristä ja autettavien tilanteesta.

Kolmas modernin sääntelyn tehtävä on sääntelypolitiikka, siinä sääntely on instrumentti, työkalu poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Kun palvelu- ja tukisääntelyssä sääntelyllä on avustava, toissijainen merkitys, niin sääntelypolitiikassa itse sääntelyllä on en-

sisijainen merkitys. Poliittisia tavoitteita edistetään sääntelyn avulla suoraviivaisesti ja sitä tuetaan taloudellisen tuen erilaisilla muodoilla ja palveluilla.

2.3. Sääntelypolitiikan alat

Artikkelissaan *The Regulatory Tide: High and Rising* Cesar Conda (1994, 6) erottaa viisi erilaista sääntelypolitiikan aluetta, jotka ovat seuraavat:

- Ympäristöä koskeva sääntely
- Sosiaalisia olosuhteita koskeva sääntely
- Tehokkuutta koskeva taloudellinen sääntely
- Vuorovaikutuskustannuksia koskeva taloudellinen sääntely
- Prosesseja koskeva sääntely

Ympäristöä koskevan sääntelyn tavoitteena on suojella ja kehittää rakennettua ja rakentamatonta luontoa sekä parantaa ihmisen ja luonnon välisiä vuorovaikutussuhteita molempien parhaaksi. Ympäristöä koskeva sääntely on yksi voimakkaimmin kehittyvistä sääntelypolitiikan aloista. Siksi se aiheuttaa jatkuvasti uusia kustannuksia, jotka lankeavat yritysten, kuluttajien ja kansalaisten maksettaviksi, ja joita voidaan luonnehtia sopeutumiskustannuksiksi.

Sosiaalisia olosuhteita koskevan sääntelyn tavoitteena on edistää työolojen turvallisuutta, vahvistaa sosiaalista tasa-arvoa, suojella kuluttajia, ratkoa sosiaalisia ongelmia (tupakka, alkoholi, huumeet jne.), säädellä ihmisten käyttäytymistä erilaisissa tilanteissa ja edistää erilaisten vähemmistöjen asemaa yhteiskunnassa. Myös tämä sääntelyn ala on laaja ja jatkuvasti kasvava.

Tehokkuutta edistävässä taloudellisessa sääntelyssä huomio on yritysten välisissä suhteissa ja niiden mahdollisuuksissa harjoittaa liiketoimintaa keskenään. Julkinen valta voi säädellä esimerkiksi yritysten hinnoittelua ja oikeutta päästä markkinoille.

Vuorovaikutuskustannuksia koskevassa sääntelyssä on kysymys kotimarkkinoiden ja ulkomaankaupan protektionismin asteesta. Jul-

kinen valta voi säädellä merkittävästi esimerkiksi tuontia ja vientiä (ks. erityisesti Harisalo & Miettinen 2000). Sääntelyn keinoja ovat muiden muassa tariffit, polkumyynnin estäminen sekä tuotteille asetettavat tekniset vaatimukset.

Prosessisääntelyssä huomion kohteena ovat julkisen vallan yrityksille asettamat vaatimukset, joita ovat esimerkiksi:

- ilmoitukset kaupparekisteriin
- elinkeinolupa
- elinkeinoilmoitus
- työn alkamisilmoitus
- muutosilmoitukset kaupparekisteriin
- tilinpäätösasiakirjat
- ay-maksujen välitys ja kerääminen
- raportointi eri liittoihin
- ajankohtaiset tarkastukset
- työvoimaviranomaisille tehtävät ilmoitukset
- patenteja ja tavaramerkkejä koskevat raportit

Lista muuttuu ajan myötä jatkuvasti. Siihen tulee lisää uusia asioita ja joitain asioita voidaan ottaa siitä pois. Näiden tekijöiden aiheuttamiin kustannuksiin on tutkimuksissa kiinnitetty yllättävän vähän huomiota. Ne aiheuttavat todennäköisesti enemmän kustannuksia pienille ja keskiuurille yrityksille kuin suurille yrityksille. On todennäköistä, että prosessisääntelyn kustannukset voivat olla varsin suuret. Se rajoittaa myös yritysten mahdollisuuksia työllistää.

2.4. Sääntelypolitiikan ongelmat

Sääntelypolitiikka on merkittävä osa modernin julkisen sääntelyn problematiikkaa. Se tarjoaa julkiselle vallalle mahdollisuuden edistää poliittisia tavoitteita siirtämällä sopeutumiskustannukset kansalaisille ja yrityksille. Sääntelypolitiikan merkitys on kasvanut yhteiskunnassa, mutta siihen ei ole osattu kiinnittää tutkimuksellista huomiota.

Tutkimuksen vähyyden vuoksi sääntelypolitiikan ongelmat ovat jääneet vähälle huomiolle. Se on tehnyt sääntelypolitiikasta houkuttelevan vaihtoehdon. Sääntelypolitiikka voi kuitenkin vaikuttaa tehokkaammalta kuin se todellisuudessa on.

2.4.1. Sääntelyn sopeutumiskustannukset

Modernin sääntelypolitiikan kustannuksiin ja niiden laskentaan liittyy huomionarvoisia ongelmia. Sääntelyn kustannuksia on vaikea laskea koska siinä kohdataan monia erilaisia laajuus-, mittaamis-, arvos- tus- ja jaksottamisongelmia. Tästä syystä sääntelyn kustannuksista esitettyihin tuloksiin on syytä suhtautua kriittisesti ja ymmärtää ne pikemminkin suuntaa antavina ja suuruusluokkaa kuvaavina kuin eksakteina lukuina.

Cesar Conda (1994, 10–11) on tehnyt yhteenedon ympäris- tösääntelyn kustannuksia koskevista tutkimustuloksista. Vuonna 1990 Yhdysvalloissa menetettiin ympäristösääntelyn vuoksi kansantaloudesta yli miljoona työpaikkaa ja lisäksi se heikensi yritysten tuottavuutta useiden prosenttiyksiköiden verran. Öljyteollisuuden tuottavuus putosi noin 3 %, paperiteollisuuden noin 5 % ja teräs- teollisuuden lähes 8 %. Yksistään vuonna 1992 ympäristösääntely aiheutti Yhdysvaltain kansantaloudelle kustannuksia noin 10 mil- jardin dollarin edestä. Vuonna 1990 Yhdysvalloissa voimaan astunut puhtaan ilman laki aiheuttaa amerikkalaisille yrityksille enemmän kustannuksia kuin Japanin amerikkalaiselle viennille aiheuttamat kaupanrajoitteet (Nivola 1996, 17). Vuonna 1993 jokainen amerikka- lainen perhe joutui maksamaan liittovaltion sääntelystä aiheutuneita kustannuksia keskimäärin 6000 dollaria (Conda 1994, 1).

Uusi sääntelypolitiikka aiheuttaa yrityksille kustannuksia, joita kutsutaan sopeutumiskustannuksiksi. Yrityksen on maksettava niitä saattaakseen tuotantonsa sääntelyn vaatimalle tasolle. Sopeutumis- kustannuksista osa siirtyy kuluttajille, kun sääntely nostaa tuotteiden hintaa. Sääntelypolitiikassa kustannukset lankeavat yhteiskunnan eri toimijoiden kuin julkisen vallan maksettaviksi.

Äiti Teresan kokemukset New Yorkista valaisevat sopeutumiskustannuksia. Äiti Teresa osti vuonna 1988 Etelä-Bronxista hylätyn kaksikerroksisen talon, jonka hän halusi korjata asunnottomille yösi-jaksi ja paikaksi, missä he voisivat levätä, siistiytyä, miettiä elämäänsä, syödä ja nukkua. Talon tavoitteena oli palvella noin kuuttakymmentä vierasta. Äiti Teresan filosofian mukaan talon tavoitteena oli korostaa omatoimisuutta ja siksi sinne ei suunniteltu modernia teknologiaa.

Kun talo oli valmis, sitä ei voitu ottaa käyttöön, ennen kuin viranomaiset olivat tarkastaneet ja hyväksyneet sen. Tarkastus kesti puolitoista vuotta. Sen tuloksena taloon vaadittiin niin paljon erilaisia muutoksia alkaen paloturvallisuudesta hisseihin, että Äiti Teresa joutui toteamaan, että hänellä ja hänen taustaorganisaatiollaan ei ole vaadittavia varoja muutosten toteuttamiseen. Hissi ei ole välttämätön talon asiakkaille, mutta viranomaiset eivät voineet tehdä poikkeusta sääntelyyn. Vaikka Äiti Teresa uskoi, että hissirahat olisi parempi käyttää soppaan ja voileipiin, hän joutui antamaan periksi modernille sääntelylle.

Äiti Teresan esimerkki osoittaa, että raha ei ole ainoa sopeutumiskustannusten mitta. Sopeutumiskustannuksia ovat myös toteuttamatta jääneet hankkeet, joista tuskin kenelläkään on tietoa ja joiden vaikutuksia ei voida siksi edes arvioida. Sopeutumiskustannusten arviointi on pääsääntöisesti rajallista ja puutteellista.

Julkisen vallan sääntelypolitiikka voi kohdistua myös siihen itseensä, kun se asettaa itselleen uusia vaatimuksia esimerkiksi julkisten palveluiden tuotannolle, maankäytön ja ympäristön suunnittelulle ja päätöksenteon valmistelulle. Uudistukset kasvattavat julkisia menoja.

Sääntelypolitiikan yhteiskunnalliset kustannukset on voitava ottaa jollain tavoin huomioon. Tähän soveltuva tapa on sääntelybudjetti, joka olisi liitettävä jokaiseen uuteen ja lisättyyn sääntelyyn. Sääntelybudjetin tavoitteena on arvioida eri toimijoiden sopeutumiskustannukset olettamalla ne julkisen vallan omiksi kustannuksiksi (Thompson 1997, 89). Sääntelybudjetin tekeminen ei ole helppoa, mutta se estäisi tekemästä sääntelypäätöksiä, joiden yhteiskunnalle lankeavista kustannuksista poliittiset päättäjät eivät tiedä.

Sääntelybudjetoinnin vaihtoehtoiskustannukset on hyödyllinen käsite (Antonelli 1996, 89 ja Conda 1994, 6-7). Esimerkiksi Yhdys-

valloissa vaarallisten jätteen käsittelyssä kulutetaan yli 4 miljardia dollaria yhden kuolemantapauksen estämiseksi. Vaihtoehtokustannusten näkökulmasta on kysyttävä, mihin muihin sosiaalisiin tarkoituksiin tuo summa voitaisiin käyttää alkuperäisen tarkoituksen sijasta.

2.4.2. Juridinen epävarmuus

Alexis de Tocqueville varoitti Yhdysvaltain hallitusta yli 150 vuotta sitten siitä, että sen halu tehdä hyvää peittää yhteiskunnan pienten ja monimutkaisten, mutta samalla täsmällisyyttä ja yhdenmukaisuutta vaativien sääntöjen verkolla, jota luova ja energinen mieli ei pysty läpäisemään (Conda 1994, 1). Säännöt ovat kirjoitettuja ja vaativat paljon sekä lainsäätäjiltä että niiden tulkitsijoilta (Howard 1994, 17). Seuraavassa luettelossa esitetään sanojen lukumäärän ja sääntöjen tulkinnallisuuden välinen yhteys (sanat on laskettu englanninkielisistä versioista):

- Pythagoran teoreemassa on 24 sanaa
- Arkkimedeen periaatteessa on 67 sanaa
- Isä meidän rukouksessa on 66 sanaa
- Kymmenessä käskyssä on 179 sanaa
- Presidentti Lincolnin pitämässä Gettysburgin puheessa on 286 sanaa
- Yhdysvaltain itsenäisyysjulistuksessa on 1322 sanaa
- Euroopan Unionin tupakanpolttoa koskevassa sääntelyssä on 24.942 sanaa
- Yhdysvaltain kaalin myyntiä koskevassa sääntelyssä on 26.911 sanaa
- Yhdysvaltain liittovaltion laeissa ja asetuksissa on jo yli 100 miljoonaa sanaa

Luvut kuvaavat sääntelypolitiikkaan liittyvää juridista epävarmuutta. Sanojen lisääntyessä lisääntyy myös juridinen epävarmuus. Samoin sitä lisää se, että sääntely saatetaan voimaan entistä nopeam- malla tempolla. Kun sääntelyn muotoilusta vastaavat ihmiset, joilla

ei ole välttämättä tietoa siitä, kuinka sääntelyn kohteena olevat ihmiset ajattelevat ja toimivat, juridinen epävarmuus kasvaa. Se kasvaa myös silloin, kun poliittiset tavoitteet ovat ristiriidassa kansalaisten käyttäytymisen kanssa.

Juridinen epävarmuus tarkoittaa, että kansalaiset eivät voi olla täysin perillä siitä, millaiset säännöt voivat säännellä heidän valintojaan, millaisten sääntöjen mukaan heidän valintojaan arvioidaan ja millaisia seurausvaikutuksia heidän valinnoillaan on heille itselleen. Juridinen epävarmuus tarkoittaa myös sitä, että he saavat entistä vähemmän laeilta suojaa viranomaisten pyrkimyksiä vastaan (Howard 1994, 31), koska heidät ohjataan ja pakotetaan suuntaamaan valintansa sääntelyn osoittamaan suuntaan.

Juridinen epävarmuus horjuttaa kansalaisten uskoa oikeudenmukaisuuteen ja kasvattaa kritiikkiä julkista valtaa kohtaan. Se asettaa ihmiset epätasa-arvoiseen asemaan. Osa ihmisistä osaa pelata korttinsa nokkelammin ja taitavammin kuin toiset ja osa kärsii juridisesta epävarmuudesta. Ihmiset, jotka luottavat julkiseen sääntelyyn, uskovat, että on hyödyllisempää tehdä oma työnsä tunnollisesti, mutta he häviävät ajan mittaan ihmisille, jotka investoivat sääntelyn tuntemukseen voidakseen käyttää sitä opportunistisesti omaksi hyödykseen.

Juridisen epävarmuuden vähentäminen on hankalaa. Julkinen keskustelu auttaa vain rajoitetusti. Tehokkain keino vaikuttaa asiaan on tehdä lainsäädäntöprosessi mahdollisimman vaikeaksi ja pitkäkestoiseksi, jotta sääntelypyrkimyksistä voidaan paljastaa tunnekuohut, piintyneet tavoitteet ja tehokkaasti organisoitujen ryhmien pyrkimykset.

2.4.3. Täsmällisyyden harha

Sääntelypolitiikalla pyritään täsmällisyyteen. Perinteinen sääntely on luonteeltaan joustavaa ainakin kahdesta syytä. Ensinnäkin se sallii ihmisten tehdä asioita, joita ei ole eksplisiittisesti kielletty. Toiseksi se sallii luovan oivalluksen ja harkinnan käytön tavoitteiden ja keinojen valinnassa. Perinteinen sääntely on perusluonteeltaan pragmaattista, käytäntöä huomaamattomasti edistävää.

Moderni sääntely vaatii täsmällisyyttä. Tiettyjä tarkoituksia palvelevana se alistaa siihen liittyvät asiat itselleen ja sitoo ne itseensä. Näin se voi rajoittaa ihmisten pyrkimyksiä huomaamattomasti. Moderni sääntely ei salli harkintaa tavoitteiden ja keinojen valinnoissa, vaan asiat on vietävä läpi säädettyssä muodossa siitä huolimatta, että se ei olisi viranomaistenkaan mielestä erityisen järkevää. Aikaa myöten tämä johtaa tilanteeseen, jossa ihmisten on saatava virallinen lupa yhä useampaan asiaan eli ihmisten pyrkimykset muuttuvat julkisen vallan ehdollistamiksi (Howard 1994, 20).

Ihmiset eivät ole aina tietoisia, mitä he ovat tekemässä, ja millaisia vaikutuksia heidän teoillaan saattaa olla lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Sama pätee viranomaisiin. He voivat tietää mitä säännöissä sanotaan, mutta se ei vastaa perimmäistä tietämystä. Lait ja asetukset ilmentävät ihmisten henkilökohtaisia kokemuksia, mielipiteitä ja arvostuksia, joiden tausta on heidän historiassaan. Siksi moderni sääntely tarkastelee uusia asioita menneisyyden silmin ja sitä ei voida pitää niin edistyksellisenä ja tulevaisuuteen suuntautuvana kuin sen kannattajat uskovat.

Täsmällisyyden harha ilmenee myös siten, että sääntely voidaan viedä niin pitkälle, että yhteiskuntaelämä näyttäytyy siihen suhteutettuna puutteellisena ja vajavaisena. Lihanjalostusteollisuuden sääntelyyn perehtyneen tarkkailijan mielestä koko ala voitaisiin pysäyttää vetoamalla siihen, että yritykset eivät noudata kaikkia niille asetettuja sääntöjä (Howard 1994, 32). Pitkälle viety sääntely edustaakin utopismia.

Täsmällisyyden harhaan ei ole helppoja ratkaisuja. Asia voitaisiin korjata sallivuudella ja suvaitsevaisuudella. Sallivuus tarkoittaa, että ihmisille annetaan mahdollisuus kokeilla ja tehdä erilaisia asioita. Ilman sallivuutta esimerkiksi Tampereella ei olisi Pispalaa, jonka ainutlaatuisuus syntyi siksi, että ihmiset saivat rakentaa talonsa oman mielensä mukaan.

Suvaitsevaisuus tarkoittaa erilaisuuden hyväksymistä. Suvaitsevaisuuden perusta on oivalluksessa, jonka mukaan ihmisten arvostukset, uskomukset ja tietämys ovat rajallisia. Vaikka ihmiset uskovat vankasti käsityksiinsä, heillä ei ole hallussaan perimmäistä tietoa. Suvaitsevaisuuden ja sallivuuden ansiosta ihmiset voivat toteuttaa toisilleen vastakkaiset elämänsuunnitelmat samanaikaisesti ja rauhanomaisesti.

2.5. Sääntelyn korjaaminen – deregulaatio

Sääntelyn korjaaminen eli deregulaatio on keino korjata julkiseen sääntelyyn liittyviä ongelmia. Käsitteenä sääntelyn korjaaminen voi antaa vaikutelman poliittisten päättäjien halusta ja tahdosta luopua kaikista säännöistä. Sääntelyn korjaaminen saatetaan ymmärtää näin yleisessä kielenkäytössä ja julkisessa sanassa. On siksi tärkeää ymmärtää, kuinka käsitettä käytetään tutkimuksessa.

Julkisen sääntelyn korjaaminen on osa julkista politiikkaa. Julkisen sääntelyn korjaamisen tavoitteena ei ole pyrkiä sellaiseen tilaan, jossa ei olisi lainkaan sääntöjä. Sääntelyn korjaamisen tavoitteena on edistää mahdollisimman monen etua mahdollisimman harvan etujen sijasta.

Sääntelyn korjaamisen keskeisin tehtävä on tunnistaa ja eliminoida säännöt, jotka kohtelevat ihmisiä, yrityksiä, yhdistyksiä ja muita yhteiskunnallisia toimijoita epätasa-arvoisesti. Tavoitteena on edistää oikeudenmukaisuutta. Tämän vuoksi laeista yritetään eliminoida privilegit ja diskriminaation positiiviset ja negatiiviset muodot.

Julkisen sääntelyn korjaamisen toinen tehtävä on tunnistaa sääntely, joka on saatettu voimaan tiettyjen intressien edistämiseksi. Se, että poliittisten päättäjien enemmistö suosii jotain intressiä, ei tarkoita, että kysymyksessä olisi puhdas julkinen etu, jollaisena sääntelyn kannattajat sen mielellään näkevät (ks. erityisesti Goldsmith 1996, 88). Sääntelyn perustana olevia intressejä on olosuhteiden muuttuessa voitava arvioida uudelleen. Sääntely voi olla liiallista ja aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin hyötyjä. Se voi myös toimia rajoitteena tilanteiden muuttuessa.

Robert Crandall ja Jerry Ellig ovat tutkineet sääntelyn korjaamisen vaikutuksia viidellä eri tuotannonalalla raportissaan *Economic Deregulation and Customer Choice*. Tutkitut alat olivat kaasu, puhelin, lentoliikenne, kuorma-autokuljetukset ja rautatiet. Tutkimuksensa perusteella he päätyivät seuraaviin johtopäätöksiin:

- kilpailua rajoittavan sääntelyn korjaaminen laski hintoja tutkituilla aloilla 4 %:sta aina 15 %:iin
- sääntelyn korjaaminen lisäsi kuluttajien mahdollisuutta valita ja pakotti tuottajat investoimaan tuotteittensa/palveluittensa ja asiakkaiden kohtelun laatuun
- sääntelyn korjaaminen tuotti pysyviä etuja eri kuluttajaryhmille
- mitä suurempi mahdollisuus kuluttajilla oli valita, sitä tyytyväisempiä he olivat
- kuluttajien valinnanvapaus ja kilpailun avoimuus tuottivat kuluttajille enemmän pysyviä hyötyjä kuin valinnanvapauden ja kilpailun avoimuuden rajoittaminen sääntelyllä
- markkinoiden kilpailu reagoi kuluttajien tarpeisiin ja toiveisiin

Tulosten perusteella Crandall ja Ellig toteavat, että vapaa kilpailu on toivottavaa eikä sitä saisi rajoittaa sääntelyllä. Kuluttajien valinnanvapaus ja kilpailun avoimuus tuottavat kuluttajille enemmän pysyviä hyötyjä kuin niiden rajoittaminen. Julkisen vallan on muotoiltava sellaiset säännöt, joiden varassa markkinat voivat kehittyä kysynnän ja tarjonnan mukaan. Tämä tarkoittaa, että sääntelyn korjaamisessa on kysymys sääntöjen uudelleen määrittelystä eikä pyrkimyksestä täysin sääntelemättömään tilaan (ks. erityisesti Harisalo & Miettinen 2000). Crandallin ja Elligin tulokset voidaan ulottaa koskemaan myös julkisia palveluita.

Sääntelypolitiikan yhteydessä käytetään ilmaisua sääntelyn hallinnointi tai johtaminen (*regulatory regime*), jolla tarkoitetaan sääntelyn seurantaan sen aiheuttamien vaikutusten selvittämiseksi ja korjaamiseksi. Sääntelyn hallinnoinnista vastuussa olevien on otettava kantaa sekä ehdotuksiin uudeksi sääntelyksi että voimassa olevan sääntelyn korjaus- ja täydennysvaatimuksiin. Taulukko IX.1 kuvaa suosituksia sääntelyn hallinnoinnin edistämiseksi (Antonelli 1996, 103–106).

TAULUKKO IX.1. Sääntelyn hallinnoinnin kehittäminen

1. Poliittisten päättäjien osuutta vahvistettava sääntelyn kehittämisessä
 2. Sääntelyä koskevalle päätöksenteolle asetettava selkeät periaatteet ja säännöt:
 - kustannus-hyöty -analyysin perusteellinen hyväksikäyttö
 - perusteellisen tutkimusprosessin (sound science) perusteellinen hyväksikäyttö
 - riskien arvioinnin ja riskien hallinnan perusteellinen hyväksikäyttö
 - prioriteettien perusteellinen hyväksikäyttö riskien arvioinnissa
 - markkinaperusteisten yllykkeiden ja suoritusstandardien perusteellinen hyväksikäyttö
 3. Sääntelybudjetin asettaminen sääntelyn hyväksymisen edellytykseksi
 4. Viranomaiset veloitettava raportoimaan sääntelyn seurausvaikutuksista poliittisille päättäjille ja suurelle yleisölle
 5. Sääntelyn korjaaminen huolellisesti valituilla tuotannonaloilla kokemusten kerryttämiseksi
-

Ennen uuden tai lisätyn sääntelyn hyväksymistä sääntelyn hallinnoinnissa on kyettävä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- miksi ja millä perusteilla haluttu sääntely on tarpeellista ja välttämätöntä
- mitkä ovat halutun sääntelyn vaihtoehdot
- mitkä ovat halutun sääntelyn kustannukset julkiselle vallalle ja eri yhteiskunnallisille toimijoille lyhyellä ja pitkällä aikavälillä
- mitkä ovat halutun sääntelyn vaihtoehtokustannukset
- kuka hyötyy ja kuka kärsii halutusta sääntelystä
- kuinka haluttu sääntely rahoitetaan
- millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia halutulla sääntelyllä on lyhyellä ja pitkällä aikavälillä

Jotta haluttu sääntely saataisiin voimaan, on yllä mainittuihin kysymyksiin vastattava. Vastaukset on saatettava poliittisten päättäjien tietoon ja julkiseen keskusteluun ennen sääntelyn hyväksymistä.

Kokemus on osoittanut, että kerran voimaan saatettua sääntelyä on vaikea muuttaa tai korjata.

Julkisen sääntelyn korjaaminen edellyttää vahvaa julkista valtaa, joka uskaltaa kohdata ja vastustaa korjausta vaativan sääntelyn kannattajia ja siitä hyötyjiä. Vahva julkinen valta pystyy korjaamaan sääntelyä, joka horjuttaa ihmisten uskoa oikeudenmukaisuuteen, heikentää oikeusolojen varmuutta ja tekee ihmisten lyhyen ja pitkän aikavälin suunnitelmat epävarmoiksi. Julkinen valta on heikko, jos se sallii organisoitujen ryhmien tavoitella itselleen etuja, joiden kustannukset lankeavat eduista vaille jääville tai jos se antaa virkamieskunnan määrittää poliittista tahtoa.

3. Julkinen politiikka ja tulonsiirrot

3.1. Tulonsiirtojen ongelmallinen maailma

Julkinen valta tukee vaikeissa sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa ja tilanteissa eläviä kansalaisia, perheitä, järjestöjä ja yhdistyksiä, yrityksiä ja apua tarvitsevia valtioita. Tulonsiirrot kuvaavat julkisen vallan antamaa taloudellista apua. Tulonsiirtoa (*transfer*) voidaan kutsua myös tulojen jakamiseksi (*distribution*) ja tulojen uudelleen jakamiseksi (*redistribution*).

Tulonsiirto on kolmas julkisen vallan tapa toimia ja toteuttaa tarkoitustaan julkisten palveluiden ja julkisen sääntelyn lisäksi. Julkisella vallalla on perinteisesti yleisesti hyväksytty oikeus auttaa ihmisiä taloudellisesti, jos he eivät selviydy ongelmistaan omin voimin eikä heillä ole muita auttajia. Julkinen valta on tehokas auttaja, koska se voi ottaa tarvitsemansa varat kansalaisilta verotuksen kautta. Julkisen vallan tulonsiirtojen sijaan esimerkiksi Etelä-Euroopassa suositaan perheen ja paikallisten yhteisöjen ensisijaisuutta ihmisten auttamisessa.

Ensikatsannolla tulonsiirrot vaikuttavat hyvin yksinkertaiselta ja tehokkaalta keinolta auttaa ihmisiä. Julkinen valta antaa ihmisille rahaa, jonka avulla he voivat selvittää asiansa ja ongelmansa. Yksinkertaisuus on kuitenkin näennäistä, sillä tulonsiirroissa on kysymys

dynaamisesti kehittyvästä ja siksi hyvin mutkikkaasta ja vaikeasti hallittavasta ongelmakentästä. Tulonsiirtoihin liittyvä maailma voi olla vain rajoitetusti politiikan ja hallinnon ammattilaisten nähtävissä.

Kansalaisia kohdanneita ongelmia on monia erilaisia eikä poliittisilla päättäjillä ole objektiivista tai tieteellisesti hyväksyttyä mittatikkua luokitella ja priorisoida niitä. Asian, tekijän ja olosuhteen määrittäminen ongelmaksi on enemmän subjektiivinen kuin objektiivinen kannanotto. Siksi asia, joka on ongelma yhdelle ihmiselle, ei ole sitä välttämättä toiselle.

Asian luokitteluun ongelmaksi vaikuttavat myös sen aihe, tekijä ja olosuhteet. Lisäksi siihen vaikuttaa se, kuka luokittelee asian sellaiseksi ongelmaksi, että julkisen vallan olisi reagoitava siihen tulonsiirrolla. Tilanteesta riippuu, kuinka monen ihmisen on luokiteltava asia, ennen kuin se voidaan käsittää ongelmaksi – yhden, kahden vai yleisen mielipiteen. Tulonsiirtoihin luonnollisesti oikeuttavien ongelmien määrittelemisen on hankalaa.

Kenen kannanottoa on pidettävä tulonsiirron käynnistävänä voimana? Onko ongelmasta kärsivien ilmaistava asiasta oma kantansa vai riittääkö se, että jotkut ihmiset pitävät kanssaihmissiään julkista apua tarvitsevinä ja ryhtyvät vaatimaan sitä heille? Kenen käsitykset määrittävät lopullisesti apua tarvitsevat ihmiset ja julkisen vallan heille tarjoaman taloudellisen avun määrän?

Julkinen valta määrittelee annettavan taloudellisen tuen määrän, mutta mihin tasoon tulonsiirrot on suhteutettava, paikalliseen, alueelliseen vai kansalliseen tasoon?

Koska julkinen auttaminen tarkoittaa, että julkinen valta ottaa rahat tietyiltä ihmisiltä ja antaa ne toisille, julkinen valta määrittelee edelliseltä ryhmältä vaadittavat uhraukset. Mutta voiko joidenkin auttaminen oikeuttaa muilta vaadittuja uhrauksia? Robert Dahl ja Charles Lindblom (1953, 136)) muistuttavat Englannin tilanteesta vuonna 1937, jolloin valtio verotti rikkaita noin 5 %–6 % kansantulosta tulonsiirtojen mahdollistamiseksi, ja näin kerättyjä varoja uudelleen jakamalla se lisäsi työväestön tuloja 8 %:sta aina 14 %:iin.

Tulonsiirrot voivat houkutella ihmisiä kääntymään julkisen vallan puoleen ilman, että he yrittäisivät ratkaista ongelmansa ensin omin voimin? Ihmiset voivat alkaa pitää tulonsiirtoja ensisijaisina avunlähteinä. Tämän vuoksi he saattavat muotoilla ongelmansa niin,

että he voivat saada tulonsiirtoja. Mitä helpommin ihmiset saavat tulonsiirtoja, sitä todennäköisemmin he turvautuvat niihin muiden keinojen sijasta.

Jos tulonsiirrot ovat ihmisille ensisijainen ja muita mahdollisuuksia houkuttelevampi avun lähde, sitä enemmän julkisen vallan on kasvatettava budjettejaan ja verotettava kansalaisiaan. Tällöin on mahdollista pohtia, missä ovat julkisen toiminnan kustannuksille asetettavat rajat, sekä sitä, kuinka paljon julkisen vallan on mahdollista verottaa kansalaisiaan tulonsiirtojen takaamiseksi.

Yksi vakavimmista tulonsiirtoja koskevista ongelmista on se, mistä julkinen valta tietää, että se auttaa apua todella tarvitsevia ihmisiä? Tulonsiirrot käynnistävä taho vaihtelee. Ongelmallisen tilan esiintuominen voi olla ongelmasta kärsivän omalla tai kanssaihmisten vastuulla. On mahdollista, että julkinen valta auttaa äänekkäimpiä, mutta ei ihmisiä, jotka olisivat todellisessa avun tarpeessa. On myös mahdollista, että se auttaa ihmisiä, joilla on poliittista merkitystä ja joiden puolesta siksi puhutaan tulonsiirroista päätettäessä.

3.2. Sosiaalista hyvinvointia edistävät tulonsiirrot

Ajan myötä useimmat tulonsiirto-ohjelmat ovat vakiinnuttaneet asemansa ja ihmiset ovat hyväksyneet ne julkisen politiikan luonnollisiksi ilmentymiksi. Tulonsiirrot voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään, kohdennettuihin ja yleisiin tulonsiirtoihin. Kohdennettujen tulonsiirtojen avulla julkinen valta auttaa ihmisiä, jotka täyttävät avun saamiseksi määrätyt kriteerit. Julkinen valta antaa esimerkiksi asumistukea ihmisille, joiden tulot jäävät alle tietyn tason.

Kohdennetut tulonsiirrot voidaan jakaa edelleen karkeasti tarveharkintaan ja subjektiiviseen oikeuteen perustuviin tulonsiirtoihin. Tarveharkintaan perustuvissa tulonsiirroissa julkinen valta voi harkita tulonsiirtojen myöntämistä apua hakeville. Subjektiivisena oikeutena tulonsiirtoihin on oikeutettu jokainen, joka täyttää avun ehdot.

Lapsilisät ovat esimerkki yleisistä tulonsiirroista. Valtio maksaa lapsilisää jokaisesta lapsesta tiettyyn ikään asti. Yleiset tulonsiirrot ovat jokaiselle kohderyhmän jäsenelle annettuja etuuksia, ne ovat

subjektiivisia oikeuksia. Lapsilisa on kaikille samansuuruinen toisin kuin eläke, joka on yleinen tulonsiirto, jonka määrä riippuu yksilön työhistoriasta.

Tulonsiirroissa on kysymys dynamisesta, jatkuvasti muuttuvasta poliittikalohkosta. Valtion vaurastumisen myötä kansalaisille maksettavia tulonsiirtoja on lisätty ja uusia tulonsiirtoja on otettu käyttöön. Mekanismi, joka aktivoi tulonsiirtojen kysyntää, on subjektiivinen tasa-arvo. Subjektiivinen tasa-arvo kuvaa tilannetta, jossa ihmiset uskovat omaavansa yhtäläiset mahdollisuudet toteuttaa omia henkilökohtaisia tavoitteitaan (Dahl & Lindblom 1953, 46).

Subjektiivisessa tasa-arvossa ei ole kysymys lakeihin perustuvista privilegioista eikä diskriminaation eri muodoista. Kun ihmiset ovat sitä mieltä, että heillä ei ole muihin verrattuna yhtäläisiä mahdollisuuksia toimia ja toteuttaa itseään, he voivat vaatia julkiselta vallalta tulonsiirtoja mahdollisuuksiensa edistämiseksi. Tätä Yhdysvalloissa toisen maailmansodan jälkeen käynnistynyttä prosessia kuvaa Robert Samuelson kirjassaan *The Good Life and Its Discontents*. Pekka Kuusi (1961) suositti samaa politiikkaa kirjassaan *60-luvun sosiaalipolitiikka*, jossa hän käsittää sosiaalipolitiikan kansantulon jakamiseksi, sosiaalisiksi tulonsiirroiksi ja taloudelliseksi tasoitukseksi (ks. Harva 1964, 107).

Politiikassa ja hallintokäytännöissä subjektiivista tasa-arvoa koskeviin vaatimuksiin on reagoitu kahdella tavalla. Näistä ensimmäisessä on kysymys tarpeiden tyydyttämisen maksimoinnista (Dahl & Lindblom 1953, 47). Tässä tavassa jo vaatimusten esittäminen luo hyväksytyin perustan tulonsiirroille. Oletamus on, että vaatimuksia esittävät huono-osaiset ihmiset ja että julkisen vallan on siksi oikeudenmukaista reagoida niihin. Tarpeiden tyydyttämisen maksimoinnin ongelma on siinä, että se pakottaa vertaamaan keskenään eri ihmisten subjektiivisia tarpeita, vaatimuksia, toiveita ja pettymyksiä.

Toinen tapa reagoida subjektiivista tasa-arvoa koskeviin vaatimuksiin on tukeutua Pareto -kriteeriin. Pareto -optimi on tila, jossa joidenkin ihmisten auttaminen ei vahingoita muita ihmisiä tai heikennä kenenkään muun hyvinvointia. Pareto -kriteerin etu on siinä, että siinä ei verrata ihmisten subjektiivisia käsityksiä toisiinsa. Pareto -kriteerin käyttö on käytännössä hankalaa.

Kukin tulonsiirron muoto muodostaa oman kokonaisuutensa omine historiallisine taustoineen, tavoitteineen, riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteineen, kokemuksineen ja kriteereineen. Eri viranomaiset hallitsevat kutakin tulonsiirto-ohjelmaa. Tästä seuraa, että tulonsiirrot voivat olla keskenään yhteen sopimattomia ja että ne palvelevat erilaisia poliittisia pyrkimyksiä ja tarkoituksia. Tämän seurauksena tulonsiirtojärjestelmään on kehittynyt ilmiö, jota kutsutaan tuloloukuksi.

Tuloloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa palkkatulojen lisäys tai jopa uuden tulonsiirron saaminen vähentää joidenkin muiden tulonsiirtojen määrää. Tällaisessa tilanteessa ihmiset voivat nähdä kannattavaksi ryhtyä maksimoimaan tulonsiirtojaan ja kieltäytyä heille tarjotusta työpaikasta. Tuloloukku luo tulonsiirtojen järjestelmään negatiivisia kannustimia, joiden vaikutuksia ihmisten valinnoille on vaikea tunnistaa ja arvioida.

Tuloloukkuja on yritetty purkaa siinä kuitenkaan onnistumatta. On yritetty kehittää laskentajärjestelmiä, joilla tulonsiirtojen yhteisvaikutusta voitaisiin arvioida, mutta eri tulonsiirtojen tarkoituksia, hallintoa ja maailmaa on lähes mahdoton tehdä yhteismitallisiksi.

Yksi syy on se, että julkisesta politiikasta vastaava poliittis-hallinnollinen järjestelmä ei edusta keskitettyä tahtoa eikä yhtenäistä toiminnallista ohjelmaa. Julkisesta politiikasta vastuussa oleva poliittis-hallinnollinen järjestelmä on hajautunut eri ministeriöihin ja hallinnon eri tasoille. Jokaisella julkisella toimijalla on omat etunsa ja tukijansa. Käsitys kansalaisten ja kansakunnan hyvinvoinnista on liian monimutkainen, jotta siitä voitaisiin päättää keskitetysti. Keskitetty päätöksenteko on ihanne ja tavoite, jota on käytännössä mahdotonta saavuttaa.

3.3. Yritysten hyvinvointia edistävät tulonsiirrot

Julkinen valta on monella tavalla mukana yritysten toiminnassa. Se ylläpitää yritysjuridista viitekehystä, mahdollistaa yrittäjyyden ja yritysten toiminnan, suojelee yksityisomaisuutta, pitää huolen siitä, että osapuolet toimivat keskinäisten sopimusten ja lupauksen mukaan,

vastaa julkisista palveluista kuten infrastruktuurista ja koulutuksesta sekä huolehtii kansallisesta turvallisuudesta.

Näiden julkisen vallan toimien avulla yritysten tulisi selviytyä avoimilla markkinoilla omilla eväillään ja edellytyksillään. Yritykset kilpailevat tiedoillaan, taidoillaan, tuotteillaan, laadullaan ja palvelukyvyllään. Jos ne eivät menesty, niiden on etsittävä syytä omista tekemisistään, julkisella vallalla ole luonnollista syytä tai tarvetta auttaa niitä selviytymään ongelmistaan.

Julkisen vallan tehtävä on kuitenkin ottaa kantaa siihen, missä määrin yritysten vaikeudet selittyvät lakisääteisillä privilegioilla ja diskriminaation eri muodoilla. Jos privilegioita ja diskriminaatiota esiintyy, julkisen vallan on eliminoitava ne ja luotava siten yrityksille paremmat mahdollisuudet selviytyä luonnollisissa kilpailuolosuhteissa.

Edellä sanotusta huolimatta julkinen valta on ottanut käyttöön yritysten hyvinvointia (*corporate welfare*) edistäviä suoria ja epäsuoria tulonsiirtoja. Julkinen valta antaa yrityksille rahaa erilaisiin tarkoituksiin (ks. Harisalo & Miettinen 2000). John Kenneth Galbraith pohtii tätä problematiikka Suomessa vuonna 1970 julkaistussa kirjassaan *Uusi yhteiskunta*, joka osoittaa kuinka julkinen valta on valtaoikeuksillaan eli tulonsiirtojen ja sääntelyn avulla ottanut yritysten ohjat itselleen.

Vastaavasti näiden tulonsiirtojen avulla yritykset voivat kilpailuttaa viranomaisia sijaintia ja sijoittumista koskevilla vaatimuksillaan (ks. Harisalo & Miettinen 2000). Kun yksi yritys onnistuu saamaan tukitoimenpiteitä tiettyyn paikkaan ja paikkakunnalle sijoituessaan, se saa seuraajia. Näin viranomaiset joutuvat vedetyksi mukaan prosessiin, jossa niillä on vain vähän vaihtoehtoja valittavanaan.

X JULKINEN POLITIIKKA JA MARKKINATALOUS

1. Julkinen ja yksityinen samassa veneessä

Julkinen valta ja markkinatalous asetetaan usein toistensa vastakohtiksi ja – voimiksi. Käsitys on virheellinen, sillä markkinatalouden toiminta on riippuvainen julkisesta vallasta. Julkinen valta luo säännöt, joiden varassa markkinatalous toimii, lisäksi se laillistaa yritysten vapaan toiminnan, ostamisen ja myymisen sekä yksityisen omistusoikeuden. Markkinatalous voi uudistaa itseään ilman julkisen vallan ohjaavaa suunnitelmaa, mutta näiden uudistusten on saatava julkisen vallan tuki tullakseen lopullisesti hyväksytyiksi.

Julkinen valta voi mahdollistaa tai rajoittaa markkinatalouden toiminnan ehtoja ja edellytyksiä. Vastaavasti markkinatalous vaikuttaa julkisen vallan toiminnallisiin mahdollisuuksiin, se joko tuottaa julkiselle vallalle uusia ongelmia tai ratkoo niitä. Näiden molempiin suuntiin etenevien riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteiden suuntaa ja luonnetta voi olla vaikea tunnistaa. Julkisen vallan ja markkinatalouden riippuvuus toisistaan tekee ne potentiaalisiksi yhteistyökumppaneiksi yhteiskunnan kehittämässä. On aiheutonta kysyä, kumman niistä on johdettava, hallittava ja valvottava toista, sillä väärin toimiessaan ne aiheuttavat vakavia ongelmia kummallekin osapuolelle.

Sekä julkinen valta että markkinatalous palvelevat kumpikin yhteiskuntaa, ei itseään tai toisiaan. Julkisen vallan tavoitteena on oltava kansalaisten enemmistön hyvä tai paras eikä se siksi saa ajaa omaa etuaan, vaikka se olisi sille mahdollista. Tilanne, jossa kansa-

laisten suuri enemmistö voi huonosti, mutta julkinen valta hyvin, on tuskin suositeltava poliittinen tavoite. Markkinatalous palvelee kansalaisia luomalle heille mahdollisuuksia edistää omia tavoitteitaan ja suunnitelmiaan. Kuluttajilla ja työntekijöillä tulee olla lisäksi mahdollisuuksia vastustaa tuottajien mielivaltaa, joka palvelee harvojen etua monien kustannuksella.

Julkisen politiikan pyrkimyksenä on kehittää markkinataloutta sellaiseen suuntaan, joka hyödyttää yhteiskuntaa mahdollisimman laajasti ja monipuolisesti. Kansalaisten enemmistön paras sekä yhteiskunnallisen hyvän tavoittelu ovat kuitenkin vaikeasti tulkittavia ja määriteltäviä asioita, joista ihmiset ovat yleensä syvästi eri mieltä. Näissä asioissa ei ole oikeata mielipidettä. Ihmisten omat kokemukset, toiveet ja uskomukset ovat epäluotettavia tiedon lähteitä julkisen vallan ja markkinatalouden suhteita pohdittaessa, koska heillä on erilaiset käsitykset siitä, mitä on tapahtunut, miksi on tapahtunut ja kuinka asiaan pitäisi puuttua.

2. Markkinatalouden merkitys

Markkinataloutta koskevan yhteiskunnallisen ajattelun lähtökohta on se, että ihmisillä on erilaisia tarpeita, toiveita, haluja ja vaatimuksia, joita he haluavat tyydyttää. Niihin vaikuttavat ihmisten ainutlaatuiset elämänsuunnitelmat sekä kunkin erilaiset tiedot, taidot, valmiudet ja ominaisuudet. Erilaistuminen ja erikoistuminen näiden ominaisuuksien pohjalta on kannustettava tapa tehdä asioita muiden hyödynnettäviksi ja muita auttaakseen.

Muiden auttamisen konkreettiset vaihtoehdot ovat vastikkeeton yhteisöllisyys, pakko ja vapaaehtoisuus. Vastikkeeton yhteisöllisyys tarkoittaa, että ihmiset auttavat toisiaan pyyteettömästi vaatimatta vastapalvelusta ajastaan, resursseistaan ja uhrauksistaan. Tässä vaihtoehdossa ihmisten on yritettävä tehdä kaikki tarvitsemansa itse tai suostuteltava kanssaihmiset auttamaan heitä.

Toinen vaihtoehto saada asiat tapahtumaan on turvautua pakkovaltaan. Tämän heikkous on siinä, että se ei ole mahdollista kaikille, vaan todennäköisesti vain hyvin vahvoille ja häikäilemättömille.

Pakkovalta synnyttää alistamista, mielivaltaa ja väkivaltaa. Nämä tekijät kasaavat vallan enemmistöltä vähemmistölle, joka pystyy pakottamaan enemmistön edistämään sen tavoitteita antamatta enemmistölle samaa mahdollisuutta.

Kolmas vaihtoehto vapaaehtoisuus tarkoittaa olosuhdetta, jossa ihmisten on luonnollista auttaa toisiaan niin, että he saavat korvauksen käyttämästään ajasta, resursseista ja uhrauksista. Auttajan ja autettavan välillä on molempia osapuolia hyödyttävä suhde. Yhteisen hyödyn mahdollisuus ja todennäköisyys edistävät ja tehostavat ihmisten pyrkimyksiä. Tässä on markkinatalouden ydin, joka erottaa sen vastikkeettomasta yhteisöllisyydestä ja pakkovallasta.

Markkinatalous on siis vapaaehtoisuudesta voimansa ammentava keskinäisen hyödyn instituutio, jossa jokainen ihminen palvelee toisia samalla, kun toiset palvelevat häntä (Mises 1966, 257). Tästä seuraa, että markkinoilla ihmiset voivat tyydyttää omat tarpeensa auttamalla muita saavuttamaan omat tavoitteensa. Ihmiset, jotka tyydyttävät pelkästään omia tarpeitaan muista piittaamatta, eivät menesty markkinataloudessa.

Markkinataloudessa ihmiset sopivat keskenään siitä, kuinka he hoitavat keskinäiset velvoitteensa. Tämä kannanotto on luonteeltaan sekä normatiivinen että empiirinen. Se on normatiivinen, koska markkinatalouden instituutioita ja olosuhteita pitää kehittää sellaiseen suuntaan, jossa alistamisen, mielivallan ja pakkovallan todennäköisyys minimoituu. Se on myös empiirinen, koska onnistumista markkinatalouden kehittämisessä ja kehittämisessä mitataan vapaaehtoisuuden lisääntymisellä ihmisten välisissä suhteissa eri elämän alueilla.

Maanviljelijä saa peltonsa viljeltyä ja satonsa kerättyä, kun hän on valmis maksamaan saamastaan avusta. Yrittäjä pitää tehtaan käynnissä maksamalla työntekijöille sen palkan, jolla he ovat valmiit tekemään työtä. Viljelijä ja yrittäjä saavat työnsä tuotokset myytyä, jos ostajat ovat valmiit maksamaan niistä heidän vaatimansa hinnan. Näille tilanteille on ominaista, että myyjä arvostaa tuotteestaan saamaa hintaa enemmän kuin valmistamaansa tuotetta ja että ostaja arvostaa tuotetta enemmän kuin myyjän siitä vaatimaa hintaa.

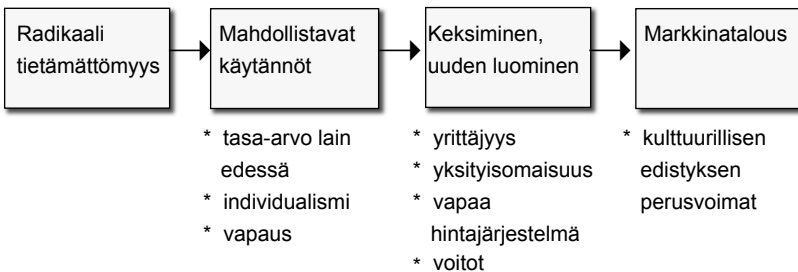
Markkinatalous toimii vapaaehtoisen ja keskinäisen hyödyn instituution kahdella eri tasolla eli työnjaon ja vaihdannan tasolla. Työnjaon (*division of labor*) tasolla ihmisten on tehtävä yhteistyötä

edistääkseen sekä omia että muiden tavoitteita. Lähes kaikissa asioissa ihmisten on turvaututtava toistensa apuun. Vaihdannan tasolla kysyntä ja tarjonta perustuu keskinäisen hyödyn tavoittelulle. Ostaja ostaa, kun hän haluaa tai tarvitsee jotakin. Tuottajan on kannattavaa keksiä ja valmistaa sellaisia hyödykkeitä, jotka auttavat ostajia tyydyttämään tarpeensa. Näistä syistä markkinataloudessa resursseilla on taipumus ohjautua sinne, missä niihin kohdistuu suurin kysyntä.

Empiirisesti tilanne ei ole aina normatiivisten odotusten mukainen. On tuottajia, joiden valmistamia tuotteita ja palveluita ei kukaan halua ostaa ja on ostajia, jotka haluavat asioita, joita ei tuoteta tai joiden tuottaminen on liian kallista. Työnjaon organisoinnissa ja vaihdannan vapaaehtoisuudessa voi olla ongelmia. Resurssit eivät välttämättä seuraa riittävän nopeasti tai lainkaan ihmisten tarpeita. Lisäksi ihmisten välisissä suhteissa esiintyy vilppiä, pakkoa ja väkivaltaa. Keskeisiä kysymyksiä ovatkin seuraavat: miksi näitä epätoivottavia ilmiöitä esiintyy, ovatko ne ennakoimattomia seurauksia poliittisista toimenpidesuosituksista ja mitä julkisessa politiikassa ja markkinataloudessa on tehty tai jätetty tekemättä, koska ei-toivottuja ongelmia on syntynyt? Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää, että ymmärtää niitä markkinataloutta ylläpitäviä ja edistäviä instituutioita, joihin julkisella politiikalla voidaan vaikuttaa.

3. Julkinen politiikka ja markkinatalouden instituutiot

Julkinen politiikka vaikuttaa monin eri tavoin markkinatalouteen. Kuvio X.1 tarjoaa yhden mahdollisuuden saada ote tästä syy- ja seuraussuhteiden kokonaisuudesta.



KUVIO X.1. Markkinatalouden kehitykseen vaikuttavat voimat

Markkinatalous on radikaalin tietämättömyyden, mahdollistavien käytäntöjen sekä uuden luomisen ja keksimisen yhteisvaikutuksen tulos. Tätä tulosta havainnollistetaan kulttuurillisen edistyksen perusvoimien käsitteellä. Kulttuurissa on kysymys huomattavasti laajemmasta ilmiöstä kuin vain taloudellisista tekijöistä. Markkinataloutta ei voi erottaa muista elämänalueista, koska yhteiskunnassa talous, politiikka, kulttuuri ja muut inhimillisen elämän erilaiset ja uudet muodot kietoutuvat toisiinsa ja ovat toisistaan riippuvaisia.

4. Radikaali tietämättömyys ja markkinatalous

Julkisen politiikan harjoittajat perustavat käsityksensä markkinataloudesta tietämiseen ja mahdollisuuteen tietää. Heidän on päätettävä onko heidän mahdollista tietää riittävästi niistä asioista, joihin he haluavat vaikuttaa ja joissa he haluavat saada aikaan muutoksia. Kysymys on siis joko tietämisestä tai tietämättömyydestä.

Jos uskotaan, että ihmisten on mahdollista tietää riittävästi asioihin vaikuttavista syy- ja seuraussuhteista lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, he voivat päättää keskitetysti siitä, mitä tuotteita tuotetaan, miten ne tuotetaan, milloin ne tuotetaan ja mitä tarpeita niillä tyydytetään. Tällöin yhteiskuntaa voidaan kehittää hankitun ja analysoidun tiedon avulla keskitetysti ilman markkinataloutta. Tämä tarkoittaa, että kootaan yhteen asiantuntevat ihmiset, annetaan heille riittävät voimavarat hankkia tietoa ja toimitaan heidän antamiensa ohjeiden mukaan.

Tilanne on erilainen, jos oletetaan, että ihmiset eivät voi tietää edes kaikkein relevanteimpia syy- ja seuraussuhteita, saati ymmärtää yhteiskunnallisten ilmiöiden monimutkaista luonnetta ja että heidän ei ole edes mahdollista hankkia niistä riittävästi tietämystä. Tällöin ihmisten tietämättömyys on luonteeltaan radikaalia, korjaamatonta. Tiedon kasvu ei korjaa tilannetta, sillä mitä kehittyneempi yhteiskunta on, sitä vähemmän siitä voi tietää.

Jos kaikki ihmiset, julkisen politiikan ammattilaiset mukaan lukien, ovat radikaalisti tietämättömiä, yhteiskuntaa ei voida kehittää keskitetysti. Vaihtoehtona on luoda edellytykset uusien oivalluksien ja keksintöjen tuottavalle markkinataloudelle. Oivallukset ja keksinnöt syrjäyttävät tietämättömyyttä, mutta ne eivät pysty eliminoimaan

sitä. Markkinatalous on instituutio, joka auttaa ihmisiä käsittelemään tietämättömyyttä ja selviytymään olosuhteista, joista he eivät tiedä riittävästi.

Markkinataloutta tarkasteltaessa valinta on tehtävä tietämisen ja tietämättömyyden välillä. Tietämisen näkökulmasta markkinatalous on keino tai väline yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tietämättömyyden näkökulmasta markkinatalous on välttämätön instituutio, koska kukaan ei voi tietää mitä heille tuntemattomat ihmiset voivat keksiä ja oivaltaa (Hayek 1960, 247). Valinta tietämisen ja tietämättömyyden välillä on luonteeltaan empiirinen, ei normatiivinen.

5. Mahdollistavat käytännöt ja markkinatalous

5.1. Tasa-arvo mahdollistavana käytäntönä

Tasa-arvo lain edessä eli isonomian periaate kohdistaa huomion lainsäätäjiin ja politiikan ohjaamaan ja ehdollistamaan lainsäädäntöprosessiin (Harisalo & Miettinen 1995). Tässä on kysymys siitä, että lainsäätäjän tavoitteena on saattaa voimaan ja ylläpitää vain sellaisia lakeja, jotka kohtelevat mahdollisimman monia kansalaisia ja yhteiskunnallisia toimijoita suurin piirtein samalla tavalla.

Isonomian periaate tarkoittaa, että ihmiset voivat toteuttaa useat erilaiset ja toisilleen vastakkaiset tavoitteet ja suunnitelmat samanaikaisesti ja rauhanomaisesti. Lainsäätäjä voi ottaa tehtäväkseen suosia tai rajoittaa ihmisten pyrkimyksiä, mutta niin menettelemällä kaventaa heidän mahdollisuuksiaan sekä heikentää yhteiskunnan dynaamisuutta, erilaisuutta ja monimutkaisuutta. Pitäytymällä isonomian periaatteeseen lainsäätäjä luo yhteiskunnalle edellytykset kasvaa, kehittyä ja erilaistua, sillä mitä monimutkaisempi ja erikois-tuneempi yhteiskunta on, sitä paremmin se kestää erilaisia yllätyksiä, ongelmia ja vaikeuksia.

Markkinatalouden kolme keskeisintä isonomian periaatetta ovat vapaa pääsy markkinoille, vapaa toiminta markkinoilla sekä kuluttajien vapaus valita mieleisensä tuottajat ja tuotteet. Usein kuultu väite

vapaan kilpailun ongelmallisuudesta ei kestä kriittistä tarkastelua. Markkinoiden vapaus ei tarkoita vapautta kaikista säännöistä vaan ainoastaan sellaisista säännöistä, jotka diskriminoivat tuottajia ja kuluttajia positiivisesti tai negatiivisesti. Markkinoiden vapaus on riippuvainen toimijoiden tasa-arvoa ylläpitävistä laeista. Vain kaikkein radikaaleimmat anarkistit vaativat vapautta kaikista laeista.

5.2. Individualismi mahdollistavana käytäntönä

Individualismi on yksi kiistellyimmistä ja siksi myös eniten väärinymmärretyistä käsitteistä. Sillä on kaksi toisiinsa olennaisesti liittyvää merkitystä. Individualismin ensimmäinen ulottuvuus on käsitys siitä, että vain ihminen on ajatteleva, asioita arvottava, valitseva ja toimiva subjekti. Tämän käsityksen mukaan mikään kollektiivinen luokka, ryhmä tai aggregaatti (organisaatio, valtio, kansa jne.) ei voi korvata yksilöä toimivana subjektina. Kollektiiveja ei ole olemassa ilman yksilöitä. Kun analyysissä yksilöt korvataan aggregaateilla, uudet tuoteideat, investoinnit, kustannukset ja hinnat otetaan annettuina eikä niiden yhteyttä yksilölliseen harkintaan oteta huomioon (Mises 1990).

Ajatuksena on, että kollektiiveja on pidettävä yksilöiden valintojen seurauksina eikä toimivina subjekteina. Vain yksilöt ovat toimivia subjekteja. Yhteiskunnassa ei ole itsenäiseen toimintaan pystyviä kollektiiveja. Kollektiiveista puhuttaessa subjektin termein on puhuttava yksilöistä, jotka toimivat joko yksin tai yhdessä.

Toisen ulottuvuuden mukaan ihminen tuntee parhaiten itse itsensä, halunsa, taipumuksensa ja mahdollisuutensa. Tätä käsitystä voidaan luonnehtia ihmisen luontaiseksi itsenäisyydeksi tai itsehallinnolliseksi kapasiteetiksi (Buchanan 2005, 12-13). Ihmisen luontaista itsenäisyyttä ei saa kuitenkaan ymmärtää ankarana empiriseksi kannanotoksi, sillä on myös ihmisiä, joilla tätä ominaisuutta ei ole.

Ihmisen luontaisen itsenäisyyden vähättelyä kutsutaan holhoamiseksi tai paternalismiksi. Tässä on kysymys enemmän tai vähemmän johdonmukaisesta käsityksestä, jonka mukaan jotkut ihmiset tietävät muiden edun paremmin kuin nämä itse. Tämä käsitys oikeuttaa

edelliset ohjaamaan jälkimmäisten arvostuksia ja valintoja suorasti ja epäsuorasti. Paternalismi on vallan käyttöä, jossa vallankäyttäjä rajoittaa tai estää ihmisiä toimimasta haluamallaan tavalla.

Ihmisten luontainen itsenäisyys ei johda itsekkyyteen eikä välinpitämättömyyteen muista ihmisistä kuten yleisesti otaksutaan. Tämä johtuu siitä, että ihminen voi käyttää lahjojaan vain suostumalla yhteistyöhön muiden ihmisten kanssa, ja että he voivat saavuttaa tavoitteensa samalla tavoin. Individualismi luontaisena itsekkyytenä ei ole ristiriidassa vapaaehtoisen yhteistyön kanssa (Buchanan 2005, 14-15). Ihminen kasvaa persoonana vain vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa (Harisalo & Miettinen 2004).

Näin sanottaessa ei kuitenkaan tarkoiteta, että ihmisten pitäisi luopua sellaisista tavoitteistaan ja suunnitelmistaan, joita heidän läheisensä ja kanssaihmisensä eivät hyväksy ja jotka ovat ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen arvostusten, tietämyksen ja kokemuksen kanssa. Jos ihmiset eivät uskalla irtaantua omista pienryhmistään, uusien ajatusten ja ideoiden kehittäminen alkaa todennäköisesti tyrehtyä ja sitä harjoittavia ihmisiä aletaan vieroksua (Hayek 1998, 22).

5.3. Vapaus mahdollistavana käytäntönä

Radikaali tietämättömyys edellyttää, että ihmiset voivat päättää mahdollisimman vapaasti omista asioistaan, eli siitä, miten he haluavat elää, mitä he haluavat suosia, mitä he haluavat tuottaa ja mitä he haluavat kuluttaa. Vapaus ei anna oikeutta muista piittaamattomaan itsekkyyteen eikä mielivaltaan kahdesta syystä. Ensinnäkään ihmiset eivät saa vahingoittaa kanssaihmiään ja toiseksi heidän on itse kannettava vastuu valinnoistaan. Näissä rajoissa vapaus antaa ihmisille mahdollisuuden mielekkääseen elämään (Murray 1997, 18-19), lisäksi vapaudella voidaan olettaa olevan yhteiskunnalle pääsääntöisesti ennakoimattomia, hyödyllisiä vaikutuksia.

On luonnollista olettaa, että ihminen haluaa olla mahdollisimman vapaa itseään koskettavissa asioissa. Yhtä luonnollista on olettaa, että näin ajattelevat myös kaikkein heikoimmat ja avuttomimmat, eivät pelkäävät vahvimmat ja pystyvimmät. Vaikka osa ihmisistä on

muista täysin riippuvaisia, heitä on silti yritettävä kohdella kuin jokaista omasta elämästään vastuullista ihmistä. Tämä pyrkimys kuvaa yhteiskunnallisen elämän inhimillistä ja sivistyksellistä ulottuvuutta, johon julkisella politiikalla voidaan merkittävästi vaikuttaa.

Isaiah Berlin on tehnyt kuuluisan jaon negatiiviseen ja positiiviseen vapauteen (Berlin 1969, 122 ja 131). Negatiivisella vapaudella hän tarkoittaa vapautta jostakin (*freedom from*) eli ihmisiä mielivaltaisesti kohtelevista laeista ja päätöksistä. Ihmisten on helppo ymmärtää, että heidän henkilökohtaiset ominaisuutensa eivät rajoita heidän vapauttaan. Kaikista ihmisistä ei voi tulla kuuluisia laulajia tai urheilijoita, vaikka he sitä haluaisivat. Jos heillä kuitenkin on taipumuksia ja halua laulaa, urheilla ja yrittää, valtiolta ei saa estää heitä tekemästä sitä. Negatiivinen vapaus suojelee ihmisiä tällaisilta rajoitteilta.

Positiivisella vapaudella tarkoitetaan vapautta johonkin (*freedom to*) ja siksi se määritellään valtiovallan kansalaisilleen tuottamaksi eduksi ja hyödyksi. Vapaus on oikeutta esimerkiksi koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sosiaaliseen turvallisuuteen. Julkinen valta tarjoaa ihmisille erilaisia aineellisia ja aineettomia oikeuksia. Aineelliset oikeudet ovat tulonsiirtoja, joilla julkinen valta auttaa kansalaisiaan selviytymään ongelmistaan. Aineettomia oikeuksia ovat esimerkiksi perusvapaudet ja kansalaisoikeudet.

Viimeisten viiden vuosikymmenen aikana positiivisten vapauksien ala on jatkuvasti laajentunut ja syventynyt. Samalla negatiivisen vapauden ala on muuttunut ongelmalliseksi. Esimerkiksi positiivisen vapauden tarjoaminen edellyttää, että joidenkin ihmisten on maksettava lisää veroja, vaikka he eivät haluaisi tehdä sitä eivätkä itse siitä hyödy. Positiivisten vapauksien tuottamiseksi on siis heikennettävä negatiivista vapautta.

Vapauden määrittely on vaikea tehtävä, johon vaikuttavat monet erilaiset tekijät kuten yhteiskunnalliset olosuhteet, ajankohtaiset tapahtumat, ongelmat ja kriisit. On helpompaa vaatia vapauden laajentamista ja rajoittamista kuin toimia oikein lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

6. Jatkuva keksiminen ja markkinatalous

6.1. Yrittäjyys prosessina – kilpailuprosessi

Yrittäjyys on usein kuultu vastaus ja ohje ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia ja reagoida uusiin haasteisiin. Yrittäjät keksivät radikaalia tietämättömyyttä syrjäyttäviä uusia ideoita ja oivalluksia, määrittelevät samoja ongelmia eri tavalla ja keksivät erilaisia ratkaisuja samoihin ongelmiin.

Yrittäjyys on luova, innovatiivinen, spontaani ja evolutiivinen prosessi, koska kukaan ei voi tietää eikä ennustaa, mitä heille tunteemattomat ihmiset voivat keksiä. Yrittäjyys pitää yllä ideoiden virtaa yhteiskunnassa ja tekee innovatiivisuudesta markkinatalouden ja koko yhteiskunnan rakenteellisen ominaisuuden. Markkinatalouden sallivalla julkisella vallalla ei ole riittävästi tietoa päättää mitä yrittäjien on keksittävä ja kehitettävä. Se voi ainoastaan luoda olosuhteet, joissa yrittäjyyden luova prosessi voi tapahtua.

Yrittäjyyden tuottamien ideoiden radikaalisuus on yksi keskeisimmistä syistä siihen, miksi yrittäjyyteen suhtaudutaan vieroksuen ja kriittisesti. Ennakoimattomuus ja epävarmuus pelottavat ihmisiä. He haluavat tietää, mitä hyötyä uusista asioista on ja kuinka ne vaikuttavat yhteiskunnassa. Näitä asioita on kuitenkin vaikea ja jopa mahdoton selvittää luotettavasti. Siksi ihmisten on valittava joko yrittämisen salliminen, sen rajoittaminen tai sen kieltäminen.

Yrittäjyyttä kutsutaan myös kilpailuprosessiksi, tällöin sillä viitataan ideoiden keskinäiseen kamppailuun kuluttajien suosiosta. Yrittäjien tehtävänä on keksiä uusia ja entistä parempia tuotteita ja tuotantomenetelmiä. Ajatuksena on, että yhdelläkään yrittäjällä ei saisi olla yksinoikeutta kuluttajien valintoihin. Kuluttajat päättävät itse siitä, kenen ideoista he pitävät. Tätä markkinoilla jatkuvasti käynnissä olevaa prosessia Joseph Schumpeter on luonnehtinut luovaksi tuhoksi (*creative destruction*), jossa uudet ideat työntävät syrjään vanhat ideat (ks. Rycroft & Kash 1999, 62).

On mahdollista erottaa kolme erilaista yrittäjyysprosessia, ne ovat radikaali keksiminen, toistaminen ja elvyttäminen (Harisalo 1988, 42). Radikaali keksiminen tuottaa laadullisesti uusia oivalluksia, jotka eroavat olennaisesti markkinoilla tarjottavista ideoista. Näiden

oivallusten erityispiirre on siinä, että ne keksitään pääsääntöisesti odottamatta ja yllättäen (Kirzner 1985, 22. Ks. myös Kirzner 1989, 1992 ja 1997) ja lisäksi niitä tietoisesti etsimättä. Radikaali keksiminen tuottaa uutta tietoa avaamalla ajattelua ja todellisuutta uudella tavalla. Se antaa mahdollisuuden keksiä uusia käsitteitä ja tunnistaa uusia syy- ja seuraussuhteita. Vaikka radikaalin keksimisen tuotokset eivät ole välttämättä kovin yleisiä, ne voivat olla silti merkittäviä.

Toistaminen toisena yrittäjyysprosessin lajina tarkoittaa, että yrittäjä ryhtyy tuottamaan tuotetta tai palvelua, jota useat muutkin yrittäjät jo tuottavat. Toistaminen laajentaa ja kasvattaa tarjontaa. Auto- ja paperitehtaat, kukkakaupat, vaatekaupat, kirjanpitopalvelut, taksit ja muut liikennepalvelut ovat esimerkkejä toistamisesta. Toistaminen ei ole mekaanista, sillä yrittäjät yrittävät erottua kilpailijoistaan tehokkuudellaan, hinnoillaan, toimintatavoillaan ja organisoinnillaan. Toistamisessa on siis aina mukana luovan keksimisen elementti. Se jalostaa radikaalin keksimisen tuotoksia. Jos toistamista ei olisi, radikaalin keksimisen tuotokset jäisivät kehittämättä ja niiden koko potentiaali hyödyntämättä. Keksijä ei useinkaan pysty itse vastaamaan keksintönsä eri ulottuvuuksien kehittamisestä.

Elvyttäminen on yrittäjyysprosessin kolmas laji. Tässä on kysymys siitä, että yrittäjä palauttaa tuotantoon tuotteen tai palvelun, joka on jo kadonnut markkinoilta. Elvyttäjät aktivoivat hylättyä tietämystä etsimällä sille uusia käyttökohteita.

Yrittäjyyteen sisältyvään kilpailu-ulottuvuuteen suhtaudutaan kriittisesti. Kilpailua ei esiinny ainoastaan markkinoilla vaan kaikilla elämänalueilla. Poliittiset puolueet kilpailevat yhteiskunnallisesta vaikutusvallasta ja mahdollisuudesta päättää haluamallaan tavalla niukkojen resurssien jakamisesta erilaisiin tarkoituksiin. Kilpailua esiintyy myös perheissä, kansalaisjärjestöissä ja yhteisöllisyyden eri muodoissa, joissa kaikissa väitellään toiminnan kehittamisestä ja uusien toiminnallisten painopisteiden valinnasta.

6.2. Yksityisomaisuus ja omistusoikeudet luovan keksimisen mahdollistajina

Yhteiskunnassa, jossa valtiovalta ei suojaa yksityistä omaisuutta, ihmiset eivät voi olla varmoja hankinnoistaan eivätkä työnsä tuloksista. He välttelevät epävarmoja, kustannuksia vaativia hankkeita, eivätkä ideoi, koska he eivät ole varmoja mahdollisuudestaan omistaa yrittäjäyhtensä tuloksia. Vajavaiset tai olemattomat omistusoikeudet rajoittavat ja tyrehtyttävät yrittäjäyhttä ja köyhdyttävät ihmisiä ja yhteiskuntaa.

Oikeus omistaa on ihmisille perusoikeus, jota ilman ihmiset ovat itseään vahvempien armoilla. Omistusoikeudet kannustavat ihmisiä käyttämään omaisuuttaan sellaisiin tarkoituksiin, jotka palvelevat muiden ihmisten tarpeita, vaatimuksia ja odotuksia. Mitä vahvempia omistusoikeudet ovat, sitä vapaampia markkinat ovat (Friedman 1982, 9). Yrittäjät hankkivat käyttöönsä erilaisia tuotannontekijöitä ennakoidessaan ihmisten tarpeiden ja arvostusten muutoksia. Jos he eivät voi käyttää omaisuuttaan haluamiinsa tarkoituksiin parhaaksi katsomallaan tavalla, seurauksena on tehottomuutta, tuhlausta ja kvyttömyyttä tyydyttää ihmisten vaatimuksia.

6.3. Vapaa hintajärjestelmä luovan keksimisen mahdollistajana

Taloudellinen laskenta perustuu rahassa mitattaville hinnoille, jotka ohjaavat yrittäjien ja kuluttajien arvostuksia. Tuotannontekijä, joka on yhdelle yrittäjälle hintansa arvoinen, ei ole sitä välttämättä enää toiselle, vaikka he kummatkin tuottavat samaa tuotetta. Hinnat ovat lukemattomien ihmisten valintojen yhteisvaikutuksen seuraus. Raha, jolla hintoja yhteismitallisina kuvataan, edustaa vaihdon välinettä.

Vapaa hintajärjestelmä välittää tiiviissä muodossa informaatiota ostajille ja myyjille. Tämä seikka jää yleensä vapaan hintajärjestelmän kriitikoilta huomaamatta. Ihmisten ei tarvitse olla perillä siitä miksi hinnat muuttuvat, heille riittää pelkkä tieto siitä, että hinnat muuttuvat ja heidän on sillä perusteella kannattavaa muuttaa toi-

mintaansa joko kokonaan tai osittain. Kun hintajärjestelmä toimii ja toimijat käyttävät sen välittämää informaatiota hyväkseen, he voivat sopeutua muutoksiin nopeasti. Sopeutuminen vaikeutuu ja hidastuu, jos hintajärjestelmää säädellään poliittisten päättäjien taholta.

Vapaa hintajärjestelmä edistää rationaalista toimintaa. Jos hintajärjestelmää ei ole, ihmiset eivät voi tietää milloin he toimivat järkevästi tai milloin he tuhlaavat. Siinä tilanteessa mikään järjestelmä ei kerro ihmisille missä määrin he käyttävät arvokkaita resursseja toisarvoisiin tarkoituksiin. Yritykset korvata vapaa hintajärjestelmä jollain muulla tavalla ovat toistuvasti epäonnistuneet.

Vapaa hintajärjestelmä edustaa jatkuvaa hinnan muutosta. Hinnat muuttuvat alituisesti. Kun esimerkiksi polttoaineen tai työvoiman kustannukset nousevat eikä nousua voida kompensoida, hintojen on noustava. Vastaavasti, kun yrittäjä keksii uusia ideoita tuottavuutensa parantamiseksi, hinnat voivat laskea, pysyä ennallaan tai nousta. Vakaassa taloudessa hinnat muuttuvat jatkuvasti olettaen, että valtiovalta pitää rahan arvon vakaana.

Ihmisten on mahdollista ymmärtää parhaimmillaankin vain osittain vapaan hintajärjestelmän sisältämän informaation määrää. Tämä ei ole kuitenkaan estänyt ihmisiä peukaloimasta hintajärjestelmää eri tavoin. Interventioiden hyödyt näyttäytyvät yleensä lyhyellä aikavälillä, mutta niiden haitat vasta pitkällä aikavälillä.

6.4. Voitot luovan keksimisen mahdollistajina

Markkinoilla saatavat voitot ovat herättäneet kiivaita mielipiteitä. Osalle ihmisistä voitoissa on kyse nollasummapelistä, jossa voitot ja tappiot tasoittavat toisensa. Neoklassisessa ajattelussa voittojen mahdollisuus tasoittuu edettäessä kohti tasapainotilaa. Markkinataloudellisessa ajattelussa voitto ja tappio ovat yrittäjäyryprosessin seurauksia. Tätä asiointilaa on jatkuvasti kritisoitu eikä sitä ole haluttu ymmärtää.

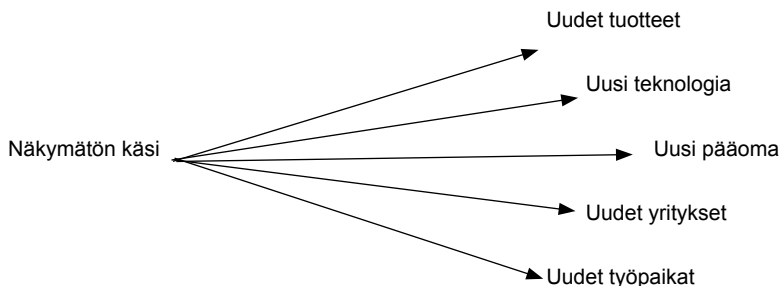
Voitoilla on kannustevaikutus. Tuotannonala, jolla yritykset ansaitsevat suuria voittoja, houkuttelee muita yrittäjiä puoleensa. Voitot aktivoivat uusia yrittäjiä tyydyttämään kasvavaa kysyntää.

Jos voittojen mahdollisuutta ei sallittaisi, yrittäjät eivät tiedä, mille tuotannonalalle heidän kannattaisi sijoittaa tai siirtyä. Kasvatavat voitot ohjaavat resursseja tuotannonaloille, joissa ne palvelevat aikaisempaa paremmin ihmisten tarpeita. Kun tarjonta aikaa myöten lisääntyy ja ihmiset onnistuvat tyydyttämään vaatimuksensa, yrittäjien voitot pienentyvät ja he alkavat etsiä uusia tuottoisia kohteita.

Markkinatalouden takaamassa vaihdon vapaudessa voitto on palkkio hyvästä työstä eikä sitä saa siksi rinnasta nollasummapeliin, jossa jokaista voittoa tasoittaa jonkun toisen tappio. Nollasummapeli on seurausta vilpistä ja pakosta, jotka eivät kuulu markkinatalouteen ja joiden vastustaminen on valtiovallan tehtävä. Voitot ovat seurausta siitä, että myyjä on onnistunut palvelemaan ostajia ja tuottamaan heille sellaisia hyötyjä, joista he ovat valmiit maksamaan. Jos ostajat eivät hyötyisi heille tarjotuista tuotteista, he eivät ostaisi niitä vapaaehtoisesti. Voitot ja tappiot ovat luonnollinen osa markkinataloutta.

7. Markkinatalous – monien prosessien yhteisvaikutuksen seuraus

Markkinatalous rakentuu monista erilaisista vuorovaikutteisista käytännöistä ja prosesseista. Nämä käytännöt ja prosessit synnyttävät voimia, joita kutsutaan kulttuurillisen edistyksen perusvoimiksi. Tätä ilmiökenttää havainnollistetaan kuviossa X.2.



KUVIO X.2. Kulttuurillisen edistyksen perusvoimat

Käsite näkymätön käsi (*invisible hand*) on metafora, joka yksinkertaistaa ja pelkistää markkinatalouden moniulotteista, monimutkaista ja dynaamista toimintaa. Näkymätön käsi on Adam Smithin muotoilema mielikuva, jonka avulla hän yritti tehdä ymmärrettäväksi, miksi monet erilaiset asiat tapahtuvat huolimatta siitä, että kukaan ei ole niistä keskitetysti vastuussa (Rothschild 2002, 116-118). Näkymätön käsi ohjaa ja kannustaa ihmisiä palvelemaan heille täysin tuntemattomia ihmisiä. Se luo paikalliset, kansalliset ja kansainväliset markkinat, joiden laajuus ja monipuolisuus ylittävät ihmisten käsityskyvyn.

Näkymätön käsi kuvaa kreikkalaisia toimittamassa oliiveja, espanjalaisia poimimassa appelsiineja, kiinalaisia jalostamassa mausteita, italialaisia suunnittelemassa vaatteita, englantilaisia kirjoittamassa kirjoja ja saksalaisia tuomassa insinööritaitoja Suomeen, vaikka kukaan ei ole heitä siihen velvoittanut tai pakottanut. He toimittavat tuotteitaan suomalaisille kuluttajille, vaikka eivät tunne heitä. Näkymätön käsi yhdistää ihmisten oman edun ja yhteistyön. Se koordinoi lukemattomien tuottajien ja ostajien halut, tarpeet ja toiveet. Suomalaiset saavat tarvitsemansa hyödykkeet, koska näkymätön käsi ohjaa ja yhdistää eri puolilla maailmaa olevat ihmiset palvelemaan toisiaan ja harjoittamaan vapaaehtoista yhteistyötä.

Näkymättömän käden vapauttamia kulttuurillisia perusvoimia on viisi: uudet tuotteet, uusi teknologia, uusi pääoma, uudet yritykset ja uudet työpaikat. Niiden varassa inhimillinen kulttuuri voi kasvaa ja kehittyä kaikessa monimuotoisuudessaan. Ilman näitä perusvoimia ihmisten mahdollisuudet tyydyttää tarpeensa heikkenevät olennaisesti. Näkymättömän käden toiminta edesauttaa yhteiskunnallista hyvinvointia. Sen vaikutus heijastuu sekä markkinoille että julkisiin palveluihin ja toimintaan.

XI LOPPUPOHDINTA

Kirjassa on käsitelty julkista toimintaa analyttisena ja poliittis-hallinnollisena prosessina. Teoksen tarkoitus on ollut avata ja esitellä lukijoille julkista toimintaa koskevia käsitteitä, ajattelutapoja ja teorioita. Keskeisin tavoite on ollut antaa lukijoille riittävän laaja peruskuvaa julkisesta toiminnasta eli politiikasta, jotta he voisivat ymmärtää sitä, vaikuttaa siihen ja tutkia sitä. Kirja täydentää julkista hallintoa käsittelevää kirjallisuutta, jossa on tähän saakka keskitytty julkisen hallinnon johtamiseen, organisaatioteorioihin ja eri hallinnonalojen esittelyyn.

Julkisen politiikan tutkimisen ideana on ollut tarkastella, kuinka julkinen hallinto voidaan saada toimimaan, miten se toimii ja millaisia vaikutuksia sen toiminnalla on yhteiskunnassa. Sen vuoksi kirjassa on luotu julkisesta toiminnasta yhtenäistä käsitteistöä, jonka avulla sitä voidaan ymmärtää hallinnon eri aloilla ja tasoilla. Valtion on kyettävä toimimaan keskus-, alue- ja paikallishallinnossa aivan samoin kuin kuntien on kyettävä toimimaan paikallisesti ja alueellisesti. On olemassa tarve ymmärtää julkista hallintoa myös sen toiminnallisista lähtökohdista.

Julkinen toiminta – politiikka - täydentää eri asiantuntemusalojen osaamista ja tietämystä. Koulutoimessa opettajan on osattava opettaa, terveydenhuollossa lääkärin osattava parantaa ja sosiaalitoimessa sosiaalityöntekijän on osattava auttaa ihmisiä selviytymään ongelmistaan. Näiden ammattilaisten on oltava oman alansa asian-

tuntijoita, mutta heillä on oltava myös tietämystä siitä kokonaisuudesta, jonka osia he ovat ja jossa he työtään tekevät.

Hallinnon eri tasoilla toimivien ammattilaisten olisi hyvä olla perillä julkisen toiminnan logiikasta ja mahdollisuuksista. Tämä voi auttaa heitä edistämään yhteistyötä ja käyttämään toistensa voimavaroja yhteiseksi hyödyksi. Samalla he voivat välttyä tekemästä ristiriitaisia päätöksiä ja valintoja, jotka voivat viedä tehon suunnitelluilta toimenpiteiltä.

Kirjan viesti on seuraava: yksi yhteiskunnan kivijaloista on julkinen valta, jolla on huomattava vastuu kansalaisten mahdollisuuksista toteuttaa omat suunnitelmansa ja toiveensa sekä koko yhteiskunnan toimivuudesta. Julkista valtaa, kuten muitakin yhteiskunnan kivijalkoja, olisi kyettävä tarkastelemaan suhteessa toisiin kivijalkoihin ja kohdistaa huomio niiden yhteisvaikutukseen koko yhteiskunnan tasolla. Tämä vaatimus koskee erityisesti julkista toimintaa.

Kirjassa julkinen politiikka määriteltiin julkisen vallan valitsemaksi järjestelmälliseksi toimintatavaksi, joka voi tarkoittaa joko ryhtymistä uuteen toimintaan tai pitäytymistä vanhaan tapaan toimia. Julkinen politiikka on enemmän kuin arvo, tavoite, päätös tai suunnitelma. Se muodostuu useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena. Näistä tekijöistä tärkeimmät ovat demokratia, strategia, rakenne, prosessit, säännöt, henkilöstö ja talous.

Yhteiskunnalliset ongelmat eivät noudata yksittäisten hallinnonalojen logiikkaa, jonka vuoksi tietty viranomainen ei voi yksinään ratkaista oman hallinnonalansa ongelmia. Julkisten ongelmien luonne edellyttää useiden eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyötä ja yhteisyyttä ja siksi eri alojen ammattilaisten on voitava yhdistää voimansa niiden ratkaisemiseksi ja avautuvien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi.

Julkinen politiikka korostaa ajattelua, joka läpäisee eri hallinnonalat ja -tasot ja painottaa julkisten toimijoiden käytössä olevien henkisten ja aineellisten voimavarojen koordinoitua ja integroitua käyttöä. Tämä ei kuitenkaan riitä uudelle julkiselle toiminnalle, sillä se eroaa vielä yhdessä kohtaa vanhasta julkista politiikkaa koskevasta ajattelusta. Kun vanhassa ajattelussa tehtiin suhteellisen tarkka ero julkisen (valtio ja kunnat) ja yksityisen (markkinat, kansalaisjärjestöt) välillä, uudessa ajattelussa näin ei enää tehdä. Tämä on tarjonnut

julkiselle vallalle uusia mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään. Uudessa politiikka-ajattelussa korostetaan toimijoiden luontaista yhteisyyttä, keskinäistä tasa-arvoa ja kunnioitusta. Uudessa ajattelussa toimijoille on tärkeämpää saada ongelmat ratkaistuiksi ja saada asiat etenemään kuin kamppailla johtajuudesta, näkyvyydestä ja kunniaista. Kirjan tarkoitus on tukea tällaista ajattelua.

Politiikka-analyysi tarjoaa näkemyksellistä ulottuvuutta sekä henkisiä voimavaroja julkisen politiikan konkreettiseen hoitamiseen. Politiikka-analyysin on oltava ennakoivaa, mahdollistavaa ja kannustavaa. Sen avulla päättäjät voivat tunnistaa heikkoja signaaleja hyvissä ajoin, avata ihmisten ajattelussa mahdollisesti olevia lukkoja ja saada heidät arvioimaan omien toiveittensa ja olettamustensa kestävyyttä. Uusi politiikka-analyysi on vanhaa kriittisempää ja jopa rohkeampaa. Se ei tarjoa pelkästään yhtä tai muutamaa valinnan mahdollisuutta, vaan se tarjoaa materiaalia, jonka avulla päättäjät voivat luoda ja kehittää julkista toimintaa.

Politiikkaprosessi kuvaa sitä laajaa ja moniulotteista tapahtumaketjua, jossa erilaiset asiat – ongelmat, mahdollisuudet, jne. – kehittyvät ja vaativat julkista huomiota ja pääsyä demokraattiseen päätösprosessiin. Politiikkaprosessi yhdistää poliittisen ja hallinnollisen toiminnan, joiden yhteisvaikutuksen tulos on julkinen politiikka. Tärkeintä on miettiä politiikkaprosessin rationaalisuuden astetta ja luonnetta. Sen hahmottaminen riippuu olennaisesti siitä, ymmärretäänkö politiikkaprosessi rationaaliseksi, rajoitetusti rationaaliseksi, inkrementaaliseksi vai ekstrarationaaliseksi prosessiksi.

Valtio ja kunnat ovat keskeisimmät julkisen politiikan harjoittajat. Valtiolla ja kunnilla on monet kasvot ja niiden tunnistaminen vaikuttaa ratkaisevasti julkisen politiikan mahdollisuuksiin. Uudessa julkisessa politiikassa on tärkeämpää korostaa valtion ja kunnan yhteistyötä, kuin niiden erilaisuutta, erillisyyttä ja vastakkainasettelua. Oikeampaa olisi nähdä nämä toimijat ja lukuisat organisaatiot eräänlaisena verkostona, jossa aina tietyt osat aktivoituvat ja yhdistyvät edistämään mahdollisuuksia ja ratkaisemaan ongelmia.

Julkinen politiikka tapahtuu demokratian viitekehyksessä. Ilman demokratiaa julkisen politiikan luonne muuttuu elitistiseksi, satunnaiseksi ja mielivaltaiseksi. Demokratia on areena, jolla erilaiset vaatimukset, ongelmat ja mahdollisuudet saatetaan yhteen ja

ratkaistaan sellaisessa prosessissa, jossa ihmiset voivat olla mukana, sellaisten sääntöjen mukaan, joita he pitävät oikeudenmukaisina. Demokratia oikeuttaa ja pätevöittää julkisen politiikan, sillä on oltava demokratian hyväksyntä ja tuki. Demokratia voi tarkoittaa monia erilaisia asioita, joihin kirjassa on kohdistettu huomio ja muistutettu niiden problemaattisuudesta.

Julkisen hallinnon kehittäminen julkisen politiikan – toiminnan – harjoittajana ei ole itsetarkoitus, vaan keino edistää demokraattisesti hyväksytyjä tarkoituksia. Tätä keinoa on voitava arvioida jatkuvasti ja kriittisesti. Kirjassa esitellään viisi erilaista mahdollisuutta kehittää julkisia organisaatioita. Ne ovat rakenne-, yksilö-, yhteistyö-, prosessi- ja periaatelähtöinen kehittäminen. Kaikissa tapauksissa julkisen hallinnon kehittämisen oletetaan tapahtuvan demokraattisessa viitekehyksessä.

Julkisella politiikalla on kolme keskeistä tarkoitusta, jotka ovat julkiset palvelut, julkinen sääntely ja tulonsiirrot. Julkiset organisaatiot tuottavat monia erilaisia yhteiskuntaa hyödyttäviä palveluita. Julkiselle vallalle kuuluvat erityisesti niin kutsutut puhtaat julkiset palvelut, joita muut toimijat, kuten yritykset, eivät voi tuottaa objektiivisten ominaisuuksien vuoksi. Julkinen valta on ottanut tuotukseen myös sellaisia palveluita, jotka objektiivisten ominaisuuksiensa vuoksi eivät ole puhtaita julkisia palveluita, ja joita siksi myös muut toimijat, kuten yritykset, voisivat tuottaa. Uudessa julkisessa politiikassa on luovuttu ajatuksesta, että julkisella vallalla on oltava yksinoikeus tuottaa haluamansa ja tärkeiksi katsomansa palvelut.

Sääntelyn avulla julkinen valta luo yhteiskuntaan ne pelisäännöt, joiden avulla ihmiset voivat edistää omia ainutlaatuisia ja toistensa kanssa ristiriitaisia tavoitteitaan samanaikaisesti ja rauhanomaisesti. Sääntely on julkisten palveluiden tavoin monimutkainen ja vaikeasti käsitteellistettävä alue. Kirja kohdistaa huomion sääntelyn ongelmallisuuteen sekä julkisen politiikan mahdollisuuksiin korjata sääntelyn synnyttämiä epäkohtia.

Julkisen vallan on luonnollista ja oikeutettua antaa taloudellista tukea erilaisiin tarkoituksiin. Taloudelliset tulonsiirrot palvelevat kansalaisia ja organisoituja ryhmiä. Myös tämä on poliittisesti herkkä ja vaikeasti hallittava alue. Kysymykset siitä, keitä julkisen vallan on

oikeutettua avustaa, kuinka paljon, milloin ja missä muodossa, ovat vaikeita eikä niihin ole helppoja ratkaisuja.

Kirjan viimeisessä luvussa käsitellään julkista politiikkaa markkinatalouden kehittäjänä ja mahdollistajana. Markkinatalouden toiminta on olennaisesti riippuvainen julkisesta vallasta. Sen vuoksi kummankin osapuolen on ymmärrettävä toistensa olennaisuudet ja erityispiirteet. Markkinatalouden oikea käsittely edistää julkisen politiikan tarkoituksia ja päinvastoin. Kumpikaan osapuoli ei yllä haluamiinsa tavoitteisiin yksin. Uuden julkisen politiikan tavoitteena on kuroa umpeen perinteinen julkisen ja yksityisen välinen, ongelmien täyttämä kuilu.

Kirjassa on yritetty tuoda esille julkisen politiikan olennaiset osat ja siksi siitä on rajattu pois joitakin muita. Vaikka rajauksen valinnat ovat kirjoittajien mielestä perusteltuja, kaikkien lukijoiden ei edellytetä pitävän niitä hyväksyttävänä. Tarkoitus on ollut päästä alkuun ja katsoa, kuinka julkista politiikkaa voisi kehittää. Tämän vuoksi kirjan toivotaan herättävän lukijoita keskustelemaan ja antamaan kriittistä palautetta.

LÄHTEET

- Aarrevaara, T. & Stenvall, J. (2002). Esimiehenä KELAssa – Lähtökohtia esimiestyön ja johtamiskoulutuksen kehittämiseen. Rovaniemi: Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 40.
- Aarrevaara, T. & Stenvall J. (2006). The Inherent Value of Local Democracy. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4:2006.
- Acton, H. B. (1968). Mitä Marx todella sanoi. Porvoo: WSOY.
- Antonelli, A.(1996). Regulation in *Issues 96: The Candidate's Briefing Book* ed. by Butler, S.M. & Holmes, K.R. The Heritage Foundation. Washington D.C.
- Anttonen, A. & Sipilä, J. (2000). Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Berlin, I. (1969). Four Essays on Liberty. Oxford University Press.
- Bovens, M. & t'Hart, P. & Peters, G. (2001). Analyzing governance success and failure in six European states in *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis* ed. by Bovens, M. & t'Hart, P. & Peters, G. Edward Elgar Cheltenham.
- Braybrooke, D. & Lindblom, C. E. (1963). A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process. New York: A Free Press.
- Brennan, G. & Hamlin, A. (2000). Democratic Devices and Desires. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. (2005). Why I Am Not a Conservative: The Normative Version of Classical Liberalism. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Champy, J. & Hammer M. (1993). Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York: HarperBusiness.
- Colenso, M. (2000). Kaizen strategies for successful organizational change: Evolution and revolution in the organization. Harlow: Prentice Hall.
- Conda, C. (1994). The Regulatory Tide: High and Rising. Issue Brief. A Publication of the Institute of Policy Innovation (September).
- Cook, T. J. & Scioli, F. P. (1975). The Interaction of Substance and Method in the Study of Public Policy in *Methodologies for Analyzing Public Policies* ed. by Scioli F. P. & Cook, T. J. Lexington: Lexington Books.

- Crandall, R. & Ellig, J. *Economic Deregulation and Customer Choice: Lessons for the Electric Industry*. Center for Market Processes. Fairfax, Va: George Mason University.
- Dahl, R. & Lindblom, C.E. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Brothers.
- Denhardt, R. B. (2000). *Theories of Public Organization*. Forth Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Dror, Y. (1971). *Design for Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Drucker, P. (1981). *Toward the Next Economics and Other Essays*. New York: Harper & Row Publishers.
- Dunleavy, P. & O'Leary, B. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. New York: New Amsterdam Books.
- Easton, D. A. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Easton, D. A. (1971). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ellsworth, J.W. & Stahnke, A.A.(1976). *Politics and Political Systems: An Introduction to Political Science*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- European Commission (2003). *Green Paper on Services of General Interest*. COM(2003) 270 final.
- European Commission (2004). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market*. Brussels: COM(2004) 2 final/3.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Wadsworth.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Follett, M. (1995). *Prophet of Management. A Celebration of Writings from the 1920s*. Harvard Business School Press.
- Friedman, M. (1982). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Galbraith, J. K. (1970). *Uusi yhteiskunta*. Tampere: Kirjayhtymä.

- Galbraith, J.R. (1995) *Designing Organizations: An Executive Briefing on Strategy, Structure, and Process*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right – The Future of Radical Politics*. Polity Press.
- Gidlund, J. (1986). *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner: Strategier för morgondagens offentliga sektor*. Sekretariatet för framtidsstudier. Uppsala: Ord & Form.
- Goldsmith, E. (1996). *Global Trade and the Environment in The Case against the Global Economy* ed. by Mander, J. & Goldsmith, E. San Francisco: Sierra Club Books.
- Griffin, R. W. & Pustay, M. W. (2005). *International Business*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Grönlund, K. & Paloheimo, H. & Sundberg, J. & Sänkiah, R. & Wass, H (2005). *Kiinnittyminen politiikkaan*. Kirjassa Paloheimo, H. (toim.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. WSOY.
- Hallipelto, A. & Kataja, M. (1980). *Kunnan laskentatoimi*. Espoo: Weilin+Göös.
- Hammer, M. (1996). *Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization Is Changing Our Work and Our Lives*. New York: HarperBusiness.
- Harisalo, R. (1988). *Uusi kapitalismi: Paikallinen yrittäjyyskulttuuri ja taloudellinen hyvinvointi*. Helsinki: OFFSET/PKK Oy.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (1995). *Luottamus pääoma – yrittäjyyden kolmas voima*. Vammala: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (1995b). *Vastuuyhteiskunnan perustuslait. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan*. Vammala: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (1997). *Klassinen liberalismi*. Vammala: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (2000). *Globalisaatio: Avoin vai suljettu maailma*. Helsinki: Art House.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (2004). *Hyvinvointivaltio: Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys*. Vammala: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Rajala, T. & Ståhlberg, K. (1992). *Kunnallispolitiikka*. Helsinki: Aapik-kustannus.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2001). *Luottamus johtamiseen ministeriöissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2001). Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskiivenä. Kansalaisten luottamus ministeriöihin. Valtiovarainministeriö. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 1/2001.
- Harva, U. (1964). Ihminen hyvinvointivaltiossa. Rauma: Kirjayhtymä.
- Hayek, F. A. (1960). *The Constitution of Liberty*. London: Routledge.
- Hayek, F. A. (1998). Kohtalokas ylimieli. Jyväskylä: Art House.
- Heuru, K. (2001). Itsehallinnon aika. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemiasarjan julkaisu 40. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Harlow: Prentice Hall.
- Holbeche, L. (2006). *Understanding Change. Theory, Implementation, Success*. Amsterdam ym.: Elsevier.
- Horovitz, J. (2004). *Service Strategy: Management moves for customer results*. Harlow: Prentice Hall.
- Howard, P. K. (1994). *The Death of Common Sense: How Law Is Suffocating America*. New York: Random House.
- Hyyryläinen, E. (2003). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256. Hallintotiede 31. Vaasa.
- Häyry, M. (2000). Ihannevaltio: Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan. Juva: WSOY.
- Jansson, J-M. (1977). *Politikens teori*. Borgå: Söderström & C.O. Förlag AB.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Continuum.
- Julkunen, R. (2002). Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Kakkuri-Knuutila, M-L. (1999). Johdanto: Argumentoinnin mestari tuntee taitonsa teoksessa *Argumentti ja kritiikki: Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* toim. Kakkuri-Knuutila, M-L. Tampere: Gaudeamus.
- Kallio, O. & Martikainen, J.-P. & Meklin, P. & Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistutkimuksia.
- Kilpi, E. (2001). Yrityksen ekosysteemi – inhimillisen pääoman rakenne teoksessa *Viisas valta – johtamisen paradoksit* ed. by Castrén, Paavo. Porvoo: WSOY.

- Kirzner, I.M. (1985). *Discovery and the Capitalist Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kirzner, I.M. (1989). *Discovery, Capitalism, and Distributive Justice*. New York: Basil Blackwell.
- Kirzner, I.M. (1992). *The Meaning of Market Process: Essays in the Development of Modern Austrian Economics*. London: Routledge.
- Kirzner, I.M. (1997). *How Markets Work: Disequilibrium, Entrepreneurship and Discovery*. IEA Hobart Paper No. 133. London: Institute of Economic Affairs.
- Klein, G. (1999). *Sources of Power: How People Make Decisions*. Cambridge, Maas: The MIT Press.
- Kolb, E. J. (1978). *A Framework For Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Kurikka, P. (2005). Kuntapäätäjien näkemykset yhteistyöstä, luottamustyön edellytyksistä sekä vaikuttamismahdollisuuksista. Teoksessa Kurikka, P.& Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom (toim.). *Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004*. Helsinki: Acta-tutkimussarja. Suomen kuntaliitto.
- Kuusi, P. (1961). 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Lasch, C. (1996). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Lasswell, H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Meridian Books.
- Leoni, B. (1992). *Freedom and The Law*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Lundahl, U. & Skärvad, P-H. (1999). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekononer*. Lund: Studentlitteratur.
- Majoinen, K. (2001). Mitä virkaa valtuustolla. Kuntalailla säädetyin valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Acta-väitöskirjasarja 2/2001.
- Mannermaa, M. (2006). Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Tulevaisuusvaliokunta. Eduskunta.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: A Free Press.
- Michels, R. (1959). *Political Parties*. New York: Dower.
- Miettinen, E. & Saarinen, E. (1990). *Muutostekijä*. Juva: WSOY.
- Mises, L. (1966). *Human Action: A Treatise on Economics*. Chicago: Contemporary Books, Inc.

- Mises, L. (1985). *Liberalism in the Classical Tradition*. Irvington-on-Hudson: The Foundation of Economic Education.
- Mises, L. (1990). *Money, Method, and the Market Process. Essays by Ludwig von Mises*. Ed. by Ebeling R. M. Praxeology Press of Ludwig von Mises Institute. Norwell, Ma: Kluwer Academic Publishers.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Mullard, M. (1992). *Understanding Economic Policy*. London: Routledge.
- Murray, C. (1997). *What It Means To Be A Libertarian: A Personal Interpretation*. New York: Broadway Books.
- Mälkiä, M. & Stenvall, J. (1998). *Contradictions Between the Political and Professional Roles of Higher Civil Servants: Problems in Politically Representative Bureaucracy*. Hallinnon tutkimus 3/1998.
- Möttönen, S. (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakaosta koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteutumismahdollisuudet valtasuhteiden näkökulmasta*. Helsinki. Suomen kuntaliitto Acta 86.
- Nivola, P.S. (1996). *Having It All? Domestic Regulations and the Global Economy*. Brookings Review, Winter.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Normann, R. (2001). *Reframing Business: When the Map Changes the Landscape*. Chichester: John Wiley & Sons, LTD.
- Nutt, P. (2004). *Prompting the Transformation of Public Organizations*. *Public Performance & Management Review* vol 27, 4/2004.
- Oulasvirta, L. & Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002) *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus: Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Julkaisuja 19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1997). *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Papers on the Science of Administration* (1973). Ed. by Gulick, L. & Urwick, L. Clifton: Augustus M. Kelley Publishers.
- Park, R. E. & Burgess, E. W. (1984). *The City: Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Pekonen, K. (1995). Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Painatuskeskus. Helsinki.
- Peters, T. J. & Waterman Jr. R. H. (1982). In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies. Harper & Row Publishers.
- Pitkänen, E. (1980). Julkisyhteisöjen laskentatoimi. Espoo: Weilin & Göös.
- Pollitt, C. (2003). The Essential public Manager. London: Open University Press.
- Popper, K. R. (1974). Avoin yhteiskunta ja sen viholliset. Helsinki: Otava.
- Porter, M.E. (1985). Competitive Advantage. New York: The Free Press.
- Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004). The Future of Competition: Co-Creating Unique Value with Customer. Boston: Harvard Business School Press.
- Putt, A. D. & Springer, J. F. (1989). Policy Research: Concepts, Methods, and Applications. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Radin, B. (2000). Beyond Macchiavelli – Policy Analysis Comes of Age. Georgetown University Press.
- Raivola, R. & Vuorensyrjä, M. (1998). Osaaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Sitra 10.
- Rein, M. (1976). Social Science and Public Policy. Harmondsworth: Penguin Education.
- Rooney, D. & Hearn, G. & Mandeville, T. & Joseph, R. (2003). Public Policy in Knowledge-Based Economies: Foundations and Frameworks. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rose, R. (2005). Learning from Comparative Public Policy. London: Routledge.
- Rotschild, E. (2002). Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ruggiero, V. R. (1996). A Guide to Sociological Thinking. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rycroft, R.W. & Kash, D. E. (1999). The Complexity Challenge: Technological innovation for the 21st Century. London: Pinter.
- Ryynänen, A. (2004). Kunnat valtion valvonnassa. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Ryynänen, A. (2006). Kunnan luottamushenkilö: Edustaja, päättäjä, poliitikko. Keskustelualoitteet 23. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

- Salminen, A. (1995). Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Salminen, A. (2004). Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.
- Samuelson, R. J. (1995). *The Good Life and Its Discontents: The American Dream in the Age of Entitlement*. New York: Times Books – Random House.
- Schein, E. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Espoo: Weilin & Göös.
- Selznick, P. (1966). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.
- Sen, A. (2001). *Etik och ekonomi*. Stockholm: SNS Förlag.
- Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo – teorian, käytännöt, mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Simon, H. & Smithburg, D.W. & Thompson, V.A. (1974). *Administration*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sipponen, K. (2000). *Kansalainen – isäntä vai renki*. Helsinki: WSOY.
- SM 2:2005. (2005). *Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja*.
- Smith, B. (1976). *Policy-Making in British Government: An Analysis of Power & Rationality*. London: Martin Robertson.
- Smith, M. J. (2000). *Rethinking State Theory*. New York: Routledge.
- Stake, R.E. (2004). *Standards-Based & Responsive Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Stanyer, J. (1980). *Understanding Local Government*. Oxford: Martin Robertson.
- Stenvall, J. (1997). *Yhteisöllisyydestä erottautumiseen. Hallinnon kehittämisen kieli*. Teoksessa Mälkiä, M. ja Stenvall, J. (toim.): *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*. Tampere: Tampere University Press.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 3/2006.
- Stewart, J. (1986). *The New Management of Local Government*. London: Allen & Unwin.

- Sutela, M. (2003). Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Helsinki: Edita.
- Temmes, M. (2003). Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Kirjassa: Saukkonen P (toim.): *Paikkana politiikka – tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä*. Acta Politica 26. Helsingin yliopisto.
- Thompson, F. (1997). *Toward a Regulatory Budget*. Spring: Public Budgeting & Finance.
- Tiihonen, S. (2004). *From Governing to Governance: A Process of Change*. Tampere: Tampere University Press.
- Tiihonen, S. (2006). *Ministeriön johtaminen*. Tampere: Tampere University Press.
- Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. (2002). Valtioneuvosto 4.4.2002.
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. (2001). Valtioneuvosto 30.8.2001.
- Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Yliopistopaino.
- Vikström, J. (1996). Hyvinvointivaltion purkamiseen liittyviä näkökohtia. Kanava 4/1996.
- Vincent, A. (1987). *Theories of the State*. Oxford: Blackwell.
- Virtanen, P. (2005). *Houkutteleva työyhteisö*. Helsinki: Edita.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. (2005). *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Helsinki: Edita.
- Wall, S. & Rees, B. (2004). *International Business*. Harlow: FT Prentice Hall.
- Wallace, P. *The health of nations*. The Economist 17.7.–23.7.2004.
- Wallin, J. & Ramírez, R. (2001). *Prime Movers – tulevaisuuden tekijät*. Porvoo: WSOY.
- Weber, M. (1964). *The Theory of Social and Economic Organization*. Ed. by T. Parsons. The Free Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Volumes 1-2. Los Angeles.
- Weimer, D. L. & Vinning, A. R. (1989). *Policy Analysis: Concepts and Practices*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of Budgetary Process*. Little & Brown. Boston.
- Zohar, D. (1997). *ReWiring the Corporate Brain: Using the New Science to Rethink How We Structure and Lead Organizations*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.