Julkinen toiminta – julkinen poltiikka
JULKINEN TOIMINTA – JULKINEN POLITIIKKA
Sisällysluettelo

ESIPUHE ...........................................................................................................9

I JOHDANTO ......................................................................................................11

II TEOREETTINEN VIITEKEHYS .................................................................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. Yhteenjako ....................................................................................................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. Rakente 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. Yhteenjako ....................................................................................................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. Yhteenjako ....................................................................................................57
1. Politiikkaprosessin määrittely ja ongelmallisuus ........................................... 58
2. Politiikkaprosessin eri vaiheet ........................................................................... 59
3. Politiikan merkitys politiikkaprosessissa ......................................................... 63
4. Politiikkaprosessi päätösprosessina ................................................................. 65
   4.1. Päätöksenteko täydellisenä rationaalisuutena ........................................ 66
   4.2. Päätöksenteko rajoitettuna rationaalisuutena ......................................... 67
   4.3. Inkrementaalinen päätöksenteko ......................................................... 69
   4.4. Ekstrarationaalininen päätöksenteko .................................................. 71
5. Yhteen veto ........................................................................................................ 72

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. Yhteen veto ........................................................................................................ 92

1. Relativistinen demokratiakäsitys ............................................................... 94
2. Suoran ja edustuksellisen demokratian houkutukset ..................................... 97
3. Demokratian ja hallinnon välinen jännite .................................................. 100
4. Demokratian uudelleen arviointi .................................................................. 102
5. Yhteen veto ...................................................................................................... 104

1. Hallinnnon 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. Yhteenvento.................................................................................... 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. Yrittäjyyys 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
Kirjamme idea lausuttiin ensimmäisen kerran noin kolme vuotta sitten tavanemammalle 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.


Timo Aarrevaara ja Jari Stenvall ovat kirjoittaneet luvut Julkinen poliittinen ja demokratia sekä Julkinen poliittinen ja hallinnon kehittäminen. Petri Virtanen on kirjoittanut luvun Julkinen poliittinen
ja julkiset palvelut. Risto Harisalo on kirjoittanut luvut Johdanto, Teoreettinen viitekehys, Julkinen poliittikka, Politiikka-analyysi, Politiikkaprosessi osana julkista toimintaa, Valtio ja kunnat julkisen poliittikan tekijöinä, Julkinen poliittikka ja julkinen sääntely, Julkinen poliittikka ja tulonsiirrot, Julkinen poliittikka ja markkinatalous ja Loppupohdinta. Vastaamme luonnollisesti yhdessä tuotoksestamme.


Toivomme, että kirja tyydyttää lukijoihamme 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. Käsittelytapamme eroaa muiden julkista hallintoa esittelevien kirjojen teemoista, jotka voidaan jakaa kolmeen ryhmään.


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

Kolmanteen ryhmään kuuluva kirjoissa esitellään julkisen hallinnon eri sektoreiden ominaispiirteitä ja erityisongelmia. Julkisessa hallinnossa on useita ihmisten arkipäätä elämään ja hyvinvointiin olen-


Kirjamme edustaa neljättä julkista hallintoa käsittelevien kirjojen ryhmää. Se käsittelee julkisen hallinnon toimintakykyä ja muutos-

valmiutta, eikä se siksi kilpaile edellä mainittuihin kolmeen ruhmään kuuluvien kirjojen kanssa, vaan täydentää ja vahvistaa niiden tarjoa-

maka 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 käsitetellä public policy, josta käytämme ilmaisua julkisen toiminnan analyysi.

Julkisen toiminnan analyysilla on vahvat, vaikkakaan ei Suomessa erityisen hyvin tunnetut juuret ja perinteet. Julkisesta toiminnasta ovat meitä huomattavasti aikaisemmin kirjoittaneet muutamia mainit-


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


Teos pohjautuu seuraaviin oletuksiin: 1) julkisella hallinnolla on yhä edelleen olennainen merkitys kansanvallalle, demokratialle, taloudelliselle edistykselle, sivistykselle, turvallisuudelle ja jatkuvalle 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 kampailu, joka päättyi jälkimmäisen voitoksi Neuvostoliiton romahduttua. Tämä antoi ulkopuolille mahdollisuuden nähdä sosialismin todelliset aikaansaannokset, avasi sosialistisille maille tien markkinatalouteen ja lopetti Euroopan ja koko maailman kahtiajaon. Francis Fukuya-
ma luonnehti tätä prosessia historian lopuksi, jolla hän ei suinkaan tarkoittanut historian kulun päättymistä, vaan sitä, että liberaaleille demokraatioille 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 hyväksytettävyydestä ja merkityksestä julkinen valta ei välttämättä onnistunut tavoitteissaan saavuttua 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 kerrotutkimukset alkoivat menettää kiinnostusta ja uskoan julkiseen valtaan vaikutukset keskeisimpänä välineenä. Julkinen hallinto ei enää kiinnostanut ihmisiä kokonaisuutena, vaan he valitsivat tarkasteluun kohteensa oman elämäntilanteensa mukaan. Ihmisten kokemukset nousivat hallitsemaan julkista hallintoa koskevaa keskustelua. Laadullinen tutkimus otti niskalenkin määrittämistä tutkimuksesta.


Tämän vuoksi tulisi julkinen toiminnan analysysä tarkastella kriittisesti, ennakko luulottomasti ja uusia mahdollisuksia avaten. Kirjantekijöinä olemme kiinnostuneita julkinen hallinnon kyvystä
arvioida ja muuttaa itseään. Tapa, miten julkiset organisaatiot määrittävät itsensä, olemassaolonsa tarkoitukseen ja tehtävänsä, on juuri nyt hyvin tärkeää. Julkinen toiminta on merkityksellistä, ja toivomme, että kirjamme luov 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, vakuuttua valintojensa tarpeellisuudesta ja tukea heidän pyrkimyksiään muuttaa ja uudistaa vastuullaan olevia tehtäviä.


1. Yhteiskunnan asema ja merkitys

Yhteiskunta on monimutkainen, moniulotteinen sekä tulkinnallisia kiistoja aiheuttava ilmiökenttä. Silti sen määrittely on tapana tehdä muutamilla yleisillä 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 omalaisesti, 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 erin tavoin. Muiden kanssa vuorovaikutuksessa oleva ihminen ei pelkästään vaikutta toisiin ihmisiin, vaan myös nämä vaikuttavat häneen. Näitä syy- ja seuraussuhteita, joilla on olennainen merkitys yhteiskunnan
elinvoimalle ja kehitykselle, on vaikeaa tunnistaa ja jäljittää. Paradok-
saalisesti, mitä kehittyneempä yhteiskunta on, sitä vähemmän ihmiset
ovat perällä 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 tärkeät asiat voivat tapahtua. Näitä
tekijöitä kutsutaan yhteiskunnan kivijaloiksi. Peter Drucker, yksi
1900-luvun johtavista liiketaloustieteilijöistä, tunnistaa yhteiskun-
nassa kolme kivijalkaa. Ne ovat riippumaton tie, autonominen
kunnallishallinto ja taloudellinen pluralismi. Druckerin kivijalat on
kuvattu kuviossa II.1 (Drucker 1981).

KUVIO II.1. Druckerin yhteiskunnan kivijalat

Druckerille tie edustaa riippumatonta arvoa ja itseohjautuvaa
älyllistä toimintaa. Tieteen tehtävänä on tuottaa tietoa yhteiskun-
nasta tarttumalla erilaisiin ongelmiihin 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 pyrki-
mysten vastapainona kyseenalaistamalla ja kritisoimalla. Se tuottaa
vaihtoehtoja ja luo edellytyksiä yhteiskunnalliselle keskustelulle
ihmisten ongelmista ja olosuhteista.

Autonominen kunnallishallinto toimii Druckerin ajattelussa
vastavoimana valtiovaltaa keskitetyn hierarkian ja poliittisen valtan
keskitykselle. Autonominen kunnallishallinto hajauttaa poliittista
valtaa ja luo sitä kautta edellytyiset poliittiselle pluralismille. Tässä
ajattelussa Drucker lähestyy Alexis de Tocquevilleä, joka väittää kir-
jassaan *Democracy in America*, että aidot paikallisyhteisöt ovat Jumalan
lahja ihmisille. Politiikassa, taloudessa ja kulttuurissa paikallisuus
on ihmisten henkistä läheisyyttä, joka pakottaa heidät kohtamaan
nopeasti ja miettimään yhdessä ratkaisuja ongelmien ja ongelmien
itehallintoin yhteiskunnassa se on itsearvo, jota ei voi käsi-

Talousellinen pluralismi mahdollistaa Druckerin mukaan ihmis-
älle oman edun tavoittelun, jota Drucker pitää luonnollisena osana
ihmisten yhteiskunnallista elämää ja yhteisöllisyyttä. Taloudellinen
pluralismi viittaa markkinoinhin, joilla ihmiset voivat yrittää ja
kuluttajina tyydyttää omia halujaan, toiveitaan ja tarpeitaan huoli-
mattaa muiden holhoavasta ja kielteisistä mielipiteistä. Jos taloudellista
pluralismia ei yhteiskunnassa sallita, ihmisillä on vain kolme mahdollisuuksia
nyttyttää tarpeensa. Ne ovat demokraattinen päätöksenteko,
altruismi tai pakkovalta.

Demokraattisessa päätöksenteossa ihmisten on aistittava tar-
peensa ja vaatimuksensa demokraattiseen prosessiin eli saatava enem-
mistö päätäjistä hyväksymään ne. Tässä ongelmaksi muodostuu se,
etta ihmisten on vaikkea sopia siitä, mitä heidän pitäisi yhteisöllisesti
puuttua. Neuvottelut vaativat aikaa, voimavaroja ja vakuuttelun
taitoja. Siksi ehkä hyvin suuri osa ihmisistä ei pysty vakuuttamaan
muita toiveittensa merkityksestä eivätkä he siksi pysty tyydyttämään
arvoen.

Altruismi eli hyväntahtoinen vapaaehtoisuus on toinen mahdollisuuksu
vaahto saattaa 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 spontaa-
nisti suostuvaisia auttamaan toisiaan. On ihmisiä, jotka väältävät uhrautumista toisten puolesta, koska he eivät ole varmoja vastavuoroisuudesta. Myös ihmisten voimavarojen rajallisuus, pyrkimykset ja ongelmat saattavat rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan auttaa ja tukea muita.


KUVIO II.2. Yhteiskunnan neljä kivijalkaa

Kunnallinen itsehallinto käsitetään samalla tavoin kuin Druckerin autonominen kunnallishallinto. Samoin Druckerin taloudellinen pluralismi vastaa markkinoida. 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 valtion tuottaa sellaisia hyödykkeitä, joita markkinat ja vapaaehtoinen kansalaistoiminta eivät pysty tuottamaan. Valtiolla on valtaoikeuksia, joita ei ole muilla peruskivillä.


3. Yhteiskunnan kivijalkojen luonne


Toiseksi yhteiskunnan kivijalat ovat mahdollistavia ja edellytyksää luovia instituutioita. Ne edistävät ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa tavoitteensa, tyydyttää tarpeensa ja elää elämänsä haluamallaan tavalla yksin tai yhteisöllisesti. Niiden perimmäisenä tarkoituksena ei ole aistia eikä pakotetta ihmisiä suosimaan jotain 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-

20

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 puolestapuhuilla on taipumus perustella kantaansa vähättelemällä muita. Markkinoiden puolesta puhuvat voivat olla liian kriittisä valtiovaltaa kohtaan eivätkä näe tai oivalla sen osuutta markkinoiden luojana ja kehittäjänä. Vapaata kansalaistoimintaa kannattavat voivat asettaa kunnallista demokratiaa vastaan ja päinvastoin. Tällaiset kiihtyväykset ovat yleensä monimutkaisia ja vaikeasti tulkittavia.

4. Julkinen hallinto yhteiskunnallisena kivijalkana

KUVIO II.3. Julkinen hallinto poliittis-hallinnollisena järjestelmänä


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

Palaute kertoo kuinka hyvin tai huonomesti julkinen hallinnon tuotokset vastaavat alkuperäisiä vaatimuksia ja kannatuksia. Kansalaiset ja julkinen hallinnon päätäjät – politikot 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 palautettio antaa mahdollisuuden oppia ja korjata tekemisiään.


Esimerkiksi poliittiset päättäjät voivat toimia niin, etteivät he ota huomioon kansalaisten vaatimuksia ja toimivat jopa niiden vastaiseesti. Malli olettaa, että kansalaiset ohjaavat vaatimuksillaan ja kannatukseellaan 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.


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 vai-
kutusmahdollisuuksista. Realistinen kuva hallinnon toiminnasta antaa halukkaille mahdollisuuden vaikuttaa tarvittaessa julkiseen päätöksentekoon.

5. Julkisen toiminnan analyysi


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 julkinen vallan tietoisesti valittua toimintatapaa eri asioissa.
Julkista politiikkaa tehdään, kun julkinen valta päättää toimia tai olla toimimatta.


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 hallinnon hallinnolle annetaan, kuinka ne organisoidaan ja millaisin voimavaroin niitä tuetaan. Hallintoa kehitettäessä otetaan kantaa päättöksenteon keskittämisen ja hajauttamisen asteeseen. Tämien, budjettioinnin ja johtamisen kehittäminen kuuluvat tähän kategoriaan.

Kolmantena julkisen politiikan tehtävänä on käsittää keskeisimmästä julkisen hallinnon tuotoksista eli julkisia palveluita, tulonsiirtoja ja sääntelyä. Nämä edustavat julkisen vallan kansalaisille tuottamia
etuja ja hyötyjä. Julkisia palveluita on käsitetty 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

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.


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


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

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 päätäjien tahtoa ja tavoitteita järjestelmällisesti toteuttava prosessi (Dror 1968, 7).

2. Julkisen politiikan rakennetekijät

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

2.1. Demokratia julkinen politiikan rakennetekijänä

Julkinen politiikka palvelee demokraattisesti hyväksyttyjä tarkoitusperiaa. Tämä erottaa demokraattisen hallinnon esimerkiksi aristokratista, meritokratista ja totalitarismista. Demokraattinen prosessi pätevöittää julkinen 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 menettelytavoiksi, jotka korostavat demokraattisen päätösprosessin hyväksyttävyyttä. Vaikka ihmiset eivät voi saavuttaa riittävää yksimielisyyttä päätettäväistä asioista, he voivat sopia niistä säännöistä ja käytännöistä, joilla asiat ratkaistaan.


### 2.2. Strategia julkisen politiikan rakennetekijänä

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

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

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


Mahdollistavan strategian ideana on, että julkinen valta yrittää aktivoida ja motivoida markkinoilla toimivia yrityksiä, vapaata kansalaistoimintaa ja kansalaisia ottamaan vastuulleen tietyjä tehtäviä ja ratkomaan erilaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Tässä strategiassa julkisen vallan poliitikkaan 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


**TAULUKKO III.1.** Julkista poliittikaa 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 |


2.4. Säännöt julkisen politiikan rakennetekijöinä


Näistä ensimmäinen on kokeellinen oppiminen, jossa ihmiset kohtaavat uusia asioita ja ongelmia, joista heidän on selviytyttävä. Tapa, joka auttaa heitä päätää eteenpäin, voi muodostua säännöksi, jota myöskään toiset voivat soveltaa oman töissään ja toiminnassaan. Toinen menetelmä on kategorisointi. Kategorisoimalla asiantietä tavalla viranomaiset voivat kohdistaa huomion tiettyihin asioihin ja jättää toiset asiat huomiotta.

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, 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 ennakkoida luo-
tettavasti valintojensa seurausvaikutukset, ja pystyvät vähentämään valintojensa epävarmuutta. Tasa-arvoa ylläpitävät lait kohtelevat kaikkia ihmisiä yhtäläisesti ja oikeudenmukaisesti. Tuomioistuinten riippumattomuus takaa oikeudenkäytön ennestettävyyden ja oikeudenmukaisiksi koetut ratkaisut.

Valtiota, joka toimii edellä kuvatulla tavalla, kutsutaan oikeusval-

2.5. Henkilöstö julkisen politiikan rakennetekijänä

Julkinen politiikka edellyttää henkilökunnan toteuttavan valittua strategiaa, sekä noudattavan työnjakoa ja hyväksyttyjä sääntöjä. Henkilökunnan on ymmärrettävä asemansa demokraattisesti hy-
väksytyn julkisen politiikan toteuttajana, se ei ole edistämässä omia

35
36

**KUVIO III.2. Julkinen politiikka ja henkilöstö**


Johtajien tehtävänä on tehdä työ työntekijöilleen älyllisesti stimuloivaksi ja henkisesti kasvattavaksi (Harisalo & Stenvall 2001, 35). Ihmiset eivät jaksa olla jatkuvasti innoituneita työstä, joka on toistuvaa, yksinkertaista ja vähäistä yleistä nauttivaa. Työn suunnittelu on johdon vastuulla ja johtajien on kiinnitettävä siihen jatkuvaa huomiota. Työntekijät eivät yllä halutuisiin 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 jatkuva 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


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

**TAULUKKO III.2. Prosessiajattelun ominaispiirteet**

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

2.7. Talous julkisen politiikan rakennetekijänä

Julkinen 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.


Laskentatoimi informoi johtoa, politiittisia päätäjiä ja julkisen politiikan erilaisia sidosryhmiä, kansalaisia, yhdistyksiä, yrityksiä ja...
tiedotusvälineitä. Tärkeimpiä informointilaskelmia ovat tilinpää-
töksen sisältämät talousarvion toteuttamisvertailu, tase ja muut
mahdolliset liitetiedostot (Hallipelto & Kataja 1980, 41). Julkisesta
politiikasta on laadittava vuosittain kertomus, joka palvelee infor-
moinnin apuvälineenä. Taulukko III.3 havainnollistaa edellä sanottua

**TAULUKKO III.3. Julkisen politiikan laskelmien systematiikka**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Laskelmien työppi</th>
<th>Laskelman nimitys</th>
<th>Laskennan tehtävä</th>
<th>Laskennan tarkoitus</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Suunnittelua</td>
<td>Vaihtoehtolaskelmat</td>
<td>Vaihtoehtojen vertailu</td>
<td>Valinta</td>
</tr>
<tr>
<td>avustavat</td>
<td>Tavoitelaskelmat</td>
<td>Tavoitteiden asettaminen</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Valvontaa        | Tarkkailulaskelmat| Saavutusten vertailu  | Toiminnan ohjaami-
| avustavat        |                   |                    | nen ja valvonta  |
| Tiedottamista    | Informointilaskelmat| Tiedottaminen Vaikuttaminen | Ympäristöön
| avustavat        |                   |                    | vaikuttaminen    |
|                  |                   |                    | Tilastointi      |

3. Julkisen politiikan muuttuva luonne

Julkista politiikkaa kehitettäessä päähapino on ollut toimintojen ta-
loudellisuudessa, 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 
kohdisteneet huomion palveluiden tuotantopersiin ja sen rasio-
naaliseen kehittämiseen ja johtamiseen. Kehittämisen ja tutkimisen 
pääpaino on ollut tuotantopersiin ongelmissa, 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.


Richard Normann korostaa kirjassaan Re-Framing Business, että yritysjohtajien kyky määrittää, hahmottaa ja käsitteellistää ongelmia, olosuhteita ja mahdollisuuksia uudelleen ja uudelleen on taloudell-
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 Ra-
mirézin sekä Normannin mukaan tuotantoprosessin merkitys arvoa
tuottavana mekanismina olisi menettämässä merkitystään jatkuvalle
uudelleen muotoilulle ja jäsentämiselle.

Esko Kilpi on kiinnittänyt huomiota työn luonteen ja työntekijöi-
den muuttumiseen organisaatioissa. Hänen mukaansa yhä suurempi
osuus asiakkaiden saamasta arvosta syntyy erilaisella logiikalla kuin
mihiin olemme perinteisesti tuotannollisissa yrityksissä Gotttweig
(tottuenteet (Kilpi 2001, 147). Kilpi korostaa, että olemme siirtymässä
massatuotannosta räättolöyynu 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 kielennäytöä
irrottamistä asioista puhuttaessa ja myös uudenlaista käsitlestöä ar-
vonluonnin pohjaksi. Vasta uusien ajatusmallien, uusien työkalujen
ja uuden teoriapohjan kautta voimme tehokkaasti vastata tietoyh-
teiskunnan haasteeseen ja hyödyntää niitä mahdollisuuksia, joita
teknologian kehityminen, 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 tuo-
tantoprosessista ei enää tarvitse välittää. Luonnollisesti tuotantopros-
essista 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,
etta nähdäksemme paremmin mitä ympäristöissämme tapahtuu,
hyödyntäksemme tässä hetkessä esillä olevia mahdollisuuksia ja
luodaksemme tulevaisuudelle uusia 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 ristiriindoista 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. Vuoro-
vaikutuksen 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 kumppanuuudelle.

4. Tuotantoprosessista vuorovaikutukseen arvon luomisessa

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

Vuorovaikutuksen merkitystä uutena arvon tuottamisen lähteenä
voidaan perustella useiden tekijöiden avulla. Esko Kilpi korostaa,
etta markkinoinilla ollaan siirtymässä räättäöyyn tuotantoon ja tämä
prosessi on ulottamassa otteensa myöös julkisiin palveluihin. Räättööta
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 kestämissäkeski toimintaa.

Tasa-arvon mukaan on korostettu yhden tai vain muutaman hyväksyttävän vaihtoehtoja ajattelu. Vuorovaikutus tuottaa kuitenkin erilaisuutta erilaisten ratkaisujen ja kokeilujen muodossa. Erilaisuutta ei voida automaattisesti pitää tasa-arvon vääristymänä, vaan sen tarkoituksen on korostaa moniarvoisuutta, subjektiivisuutta ja tilannekohtaisuutta.

Yksi merkittävimmistä ongelmista on ihmisten tarvekentän muutokset. Subjektiivisesti määrätyt henkiset tarpeet ovat syrjäyttämössä aineelliset, objektiivisesti tunnistettavissa olevat tarpeet. Toisin sanoin ilmaistuna ihmiset siirtyvät Maslowin tarvehierarkiassa ylöspäin. Muutoksen ydin on siinä, että julkisella vallalla on yleisesti hyväksytty oikeutus toimia tarvehierarkian alatasoilla, mutta ylätasoihin julkinen vallan oikeus toimia muuttuu epäselvääksi ja jopa kyseenalaiseksi.


Tuotantoprosessin kehitettäessä on korostettu sitä, että asian on tehtävä hallitusti. Tämän käsityksen mukaan tuotantoprosessia muuttavaa ja uudistavaa ideat on ensiksi hyväksyttävä keskitetysti

**TAULUKKO III.4.** Tuotantoprosessista vuorovaikutukseen julkisessa politiikassa

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tuotantoprosessi</th>
<th>Vuorovaikutus</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. Massatuotanto</td>
<td>1. Rääätäööty tuotanto</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Aineelliset tarpeet</td>
<td>2. Henkiset tarpeet</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Keskitetty innovatiivisuus</td>
<td>5. Hajautettu innovatiivisuus</td>
</tr>
</tbody>
</table>

5. Yhteenveto

IV POLITIIKKA-ANALYYSI

1. Politiikka-analyysin määrittely

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


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 välttääkin politiikan päätäjät ja hallinnon ammattilaiset ovat kysyneet neuvoa, ohjeita ja vaihtoehtoisia ideoita asiantuntijoilta, politiikka-analyytikoilta. Koska päätösten laatu on näkökulmien runsauden ja monipuolisuuden funktio, päätäjät tarvitsevat politiikka-analyysin tukea.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Paradigmat</th>
<th>Tavoite</th>
<th>Asiakas</th>
<th>Tyyli</th>
<th>Aikarajoite</th>
<th>Heikkous</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Akateeminen tutkimus</td>
<td>Teorian luominen yhteiskunnasta</td>
<td>Totuus tieteen määrittelemänä</td>
<td>Teoreettisesti johdonmukainen ja metodologisesti looginen</td>
<td>Väljä</td>
<td>Usein irrelevantti päättäjille</td>
</tr>
<tr>
<td>Klassinen suunnittelu</td>
<td>Toivottavien olosuhteiden määrittämisen</td>
<td>Julkisen etu ammatillisten määrittämänä</td>
<td>Normit ja säännöt, tavoite-keino -hie-rarkia</td>
<td>Vähäinen, koska kohteena pitkä tähtäys</td>
<td>Toiveikas ajattelu, politiisen prosessin vähättely</td>
</tr>
<tr>
<td>Tradionaalinen julkinen hallinto</td>
<td>Tehokas toimeen-pano politisten tavoitteiden toteuttamiseksi</td>
<td>Politiikan oikeuttama toiminta</td>
<td>Juridinen ja hallinnollinen</td>
<td>Päätköksenteon rutinit, bud-jettikierrokset</td>
<td>Ulkoisten vaihtoehtojen vähättely</td>
</tr>
<tr>
<td>Journalismi</td>
<td>Huomio yhteiskunnallisien ongelmiin</td>
<td>Yleisö</td>
<td>Kuvaava</td>
<td>Ajankohtaiset ongelmat</td>
<td>Analyyttisen syvyyden puute</td>
</tr>
<tr>
<td>Politiikkatutkimus</td>
<td>Ennustaminen</td>
<td>Politiikka-areenan toimijat</td>
<td>Formalisen metodologian hyväksi-käyttö</td>
<td>Tilaanekohtaiset rajotteet</td>
<td>Vaikeus kään-tää tulokset käytännöksi</td>
</tr>
<tr>
<td>Politiikka-analyysi</td>
<td>Vaihtoehtojen tunnistaminen ja analysointi</td>
<td>Julkisen päätöksentekijä</td>
<td>Tutkimustulosten synteesi vaikutus-ten arvioimiseksi</td>
<td>Suhteessa käsitetvään ongelmaan</td>
<td>Ajan ja asiakkaan liiallinen korostaminen</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Poliitikka-analytikkojen ammattitaidon toinen mitta on kyky tarkastella huomion kohteena olevaa ongelmaa suhteessa laajempana yhteiskunnalliseen viitekehykseen. Tässä tehtävässä he kohtaavat normatiivisia ongelmia eli heidän on otettava kantaa siihen, mitä he pitävät hyvänä ja oikeana tai pahana ja vääränä. Analytikkojen on tuotava avoimesti esille tietoon sisältyvä epävarmuus sekä annettava realistinen käsitys julkisen hallinnon mahdollisuksista saada aikaan haluttuja tuloksia. Analysien avoin kriittisyys minimoi väärien ratkaisujen todennäköisyyttä.


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


Kun poltiikka-analyyttikko on asiakkaan asianajaja (client’s advocate), hän ammentaa työnsä lähtökohtait asiakkaittensa kokemuksista ja vaatimuksista. Tyypillistä on voimakas sitoutuminen asiakkaisiin ja heidän elämäntilanteisiin, joista hänellä on yleensä paljon tietoa. Suosituksia tehdessään hän pitää asiakkaittensa intressit mielessään. Kun teknikko omissa analyysissään 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-

**TAULUKKO IV.2. Politiikka-analyytikon roolit**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Roolit</th>
<th>Analyyttinen integriteetti</th>
<th>Vastuu asiakkaille</th>
<th>Kytkentä hyvään</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Objektiivinen tekniikko</td>
<td>Vaikutusten ennakointi</td>
<td>Asiakkailla välilellinen asema analyysissä</td>
<td>Relevantit arvot, arvojen valinta jätetään poliitikoille</td>
</tr>
<tr>
<td>Asiakkaan asianajaja</td>
<td>Asiakkaan intressien edistäminen</td>
<td>Asiakkaat tarjoavat legitimiteetin</td>
<td>Huolellisesti määriteltyt arvot</td>
</tr>
<tr>
<td>Ongelman asianajaja</td>
<td>Ongelman kirkastaminen</td>
<td>Asiakkaat tarjoavat mahdollisuksia asiansa edistämiseksi</td>
<td>Analyysi on keino edistää yleistä hyvää yhteiskunnassa</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**2. Politiikka-analyysin kehityksen painopisteet**


50
2.1. Poliittisten tavoitteiden aikakausi


2.2. Politiikka-analyysin menetelmien aikakausi

Poliittika-analyytykkojen huomio siirtyi varsin pian tavoitteista niihin menetelmiin, joiden avulla tavoitteita ja keinoja voitaisiin käsitellä aikaisempaa paremmin ja tehokkaammin. Analyyttisia 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 budjettimenetelmät. Usko menetelmiin on edelleen voimakas. Tällä hetkellä suosittuja menetelmiä ovat tiimit ja tietimoppiminin, sijaisvertailu (benchmarking), laadun kehittäminen sekä tasapainotettu mittaristo (balanced scorecard).


2.3. Mahdollistavan politiikan aikakausi

Politiikka-analyyttiset menetelmät eivät ole säästyneet kritiikiltä. Se on osoittanut 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- analyytikot
alkoivat menettää luottamustaan menetelmien kykyyn tuottaa heille toimivia vastauksia ja suosituksia.


- 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 kohdella erilaisia ongelmia. Sen kautta ei saisi asettaa ihmisiille kohtuuttomia vaatimuksia eikä kustannuksia. Analyysin painopisteena on se, että julkinen hallinto on olemassa ihmisiä varten ja heitä palvelemassa.


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

3. Mahdollistavan politiikkanaalyysin tavoitteet

Mahdollistava politiikkanaalyysi palvelee julkinen hallinnon erilaisia tarpeita ja vaatimuksia. Lundahl ja Skärvad jaottelevat politiikkanaalyysin tavoitteet seuraavasti (Lundahl & Skärvad 1999, 14):
• kartoittaminen
• päätösten valmistelu
• konfliktien ratkaisu
• muutoksen edistäminen
• status quoon säilyttäminen

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

• simulointi
• selkeyttäminen
• aloitteiden esittäminen
• täytäntöönpano
• arviointi

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

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


Yhteiskunnallisten ongelmien tunnistamisessa on kysymys asi-oista 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 ongelsa tai mahdollisuuksa ei ole vielä ratkaistu on-
gelma vaan tunnistamista seuraa vaihtoehtoisten ongelmanratkaisu-
tapojen karttoittaminen. Potentialistien vaihtoehtojen tunnistamisessa
on kysymys ratkaistavan ongelmän kehityspiirteistä, joita on joko
myönteisesti vahvistettava (mahdollisuudet) tai kielteisesti torjuttava
(ongelmat). Yhteiskunnallisiin ongelmii ei ole yleensä itsestään selvää
ratkaisua, lisäksi ihmisten käsitykset niihin vaikuttavista tekijöistä
ja niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista vaihtelevat huomattavasti.
Tässä vaiheessa poliittisten päätäjien ja hallinnon ammattilaisen
on oltava mahdollisimman avoin erilaisille ehdotuksille. Lundahlin ja
Skärvadin ajattelussa potentialistien vaihtoehtojen tunnistaminen
viittaa sekä päätösten valmisteluun että konfliktien ratkaisemiseen.
Puttin ja Springerin ajattelussa tämä viittaa aloitteiden esittämiselle.

Vaikutusten kartoittaminen tuottaa tietoa siitä, millaisia vaiku-
tuksia 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 ajalla.

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 torju-
maan kritiikkiä, sen lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden käsitteellistää
uudelleen aiemmin hyväksyttyjä valintoja.

Politiikka-analyysin viimeinen tavoite on kritiikki, jota Lundahl
ja Skärvad sekä Putt ja Springer eivät otta huomioon. Kritiikin on
oltava itsenäistä, riippumatonta, asioita korjaavaa ja rakentavaa.
Krittinen ajattelun on olennainen osa ajattelukykyä eikä tarkoita kiel-
teistä suhtautumista, jollaiseksi se usein tulkitaan (Kakkuri-Knuutila
1999, 16). Se tarkoittaa ideoida ja ilmiöitä arvioivaa toimintaa niin,
että erilaiset arvostukset voidaan ottaa huomioon tasapuolisesti ja kohtuullisesti (Kakkuri-Knuutila 1999, 19).


4. Yhteenveto

1. Politiikkaprosessin määrittely ja ongelmallisuus

Politiikkaprosessi on olennainen osa julkista politiikkaa. Vaikka politiikkaprosessi ammentaa ideansa ja oivalluksensa politiikka-analyysista, se myös antaa sille uusia virikkeitä ja aineksia. Politiikkaprosessissa on kysymys julkisen politiikan konkreettisesta aloittamisesta, toteuttamisesta, muuttamisesta ja lopettamisesta.

Määritelmän mukaan politiikkaprosessi 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 tuntonäköön koskevista päätöksistä tai kun he valittavat siitä tavasta, jolla heidän on kohdeltu virastoissa ja laitoksissa, he puhuvat politiikkaprosessista.


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


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. Politiikasta on esitetty monia erilaisia määritelmiä jopa siinä määrin, että käsityksen merkityksestä on hämärää. Mitä politiikalla sitten tarkoitetaan?

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


Poliittisen kädenväännön tuloksena syntyvää ratkaisuja ei voi pittää yleisenä etuna tai hyötyynä käsitteen perimmäisessä merkityksessä. Perustuessaan tietyille arvoille, ne samalla laiminlyövät joitakin muita. Mikään poliittinen yhteisö ei voi edistää samanaikaisesti kaikkia
mahdollisia tavoitteita. Tämä huomio ohja 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 erilaisista odotuksista ja toiveista. Tässä mielessä onnistuneen poliittisen ratkaisun kriteerinä ei voida pitää yksinomaan oikeudellista moitteettomuutta, vaan myös moraalista hyväksyntää.


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


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 päättösten kanssa. On kuitenkin mahdollista, että päättös perustuu uusille olettamukseille ja lähtökohdille.

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

Konfliktien hallintaa isännöivät korostetusti poliittiset puolueet, joiden vastuulla on ottaa kantaa vaatimuksiin ja vastavaatimuksiin. He ovat tekemisissä sekä julkisen hallinnon asiuntijoiden että julkisen hallinnon ulkopuolisten asiuntijoiden kanssa voidakseen selvittää, kuinka asiat olisi ymmärrettävää. 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.


3. Poliittikan merkitys politiikkaprosessissa

Poliittikan merkitystä ei kannata vähätellä sen tunnistettujen puutteiden ja ongelmien vuoksi. On kannattavampaa katsoa, mikä merkitys poliittikalla on demokraattisessa järjestelmässä. Poliittikan 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 vuorovaikutuksen keskipisteenä. Se tunnustee 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 rajapinnoilla vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisen sisällön julkiset päätökset palveluista, tulonsiirroista ja sääntelyistä saavat. Hallinnon toiminta on tämän vuorovaikutuksen ehdollistamaa ja strukturoimaa. Vain hyvin auktoritaatiiivisessa ja keskitettyssä valtaan nojauvalle hallinnossa on varaa olla välittämättä siitä, millaista tietoa yhteiskunnasta välittyy näiltä rajapinnoilta politiikkaan.

Edellä sanotun perusteella on ymmärrettävä, miksi poliittiset puolueet ja politiikot kiinnittävät erityistä huomiota kansalaisten vaatimuksiin ja vastavaatimuksiin. Panokset (inputs) ovat näitä kuvauksen 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 haluttomia nopeisiin päätökseen, koska he tietävät kokemuksesta, että vaatimuksia seuraavat jonkin ajan kuluttua vastavaatimuksia, joiden sisällöstä he voivat olla vielä täysin tietämättömiä. Poliitikot tietävät, että nämä panokset voivat olla täsmällisesti tai vain yleisellä tasolla lausuttuja, jolloin niiden käsitteily eroaa toisistaan. Poliitikot kiinnittävät erityistä huomiota siihen, kuka kannattaa ja hyötyy asiasta, kuka ei ja kuka häviää.


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

4. Politiikkaprosessi päättöprosessina

4.1. Päätöksenteko täydellisenä rationaalisuutena


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 vaihtoehton 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.

tulkinnalla on pitkät historialliset juuret etenkin taloustieteissä (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 kehitämistä 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 pettymäksi 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 välttämättöntä tietoa muistissaan. He eivät pysty täydellisesti käsittämään hankkimansa tiedon sisältämiä merkityksiä eivätkä oivaltaan 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 aikarajotteet. Täydellinen rationaalisuus vaatii aikaa, johon ihmisillä ja organisaatioilla ei useinkaan ole mahdollisuksia. Asiat on tehtävä nopeasti ja haasteisiin on vastattava välittömästi.

Neljäs tekijä, joka rajoittaa täydellistä rationaalisuutta, on ongelmien lukumäärä. Päätäjien huomiosta kilpailevat samanaikaisesti monet erilaiset ongelmat, joita on vaikea ja jopa mahdoton asettaa tärkeysjärjestykseen ja joita kaikkia ei voida ottaa yhtä aikaa ratkais-taviksi. Päätäjät tietävät kokemuksesta, että he voivat keskittyä vain muutamaan ongelmaan kerrallaan.


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


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


4.3. Inkrementaalinen päätöksenteko


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

Braybrooken ja Lindblomin teoria on luonnehdittu juohon hoiperteluksi, jossa ei edetä johonkin tiettyyn suuntaan (tavoite), vaan yritetään ongelmaa poispäin. Inkrementalismia onkin kutsunut...
suttu jotenkuten selviämisen tieteeksi (*the science of muddling through*). Ilmaisu inkrementalismi (osittaisuus, jakosuus) kuvaa osuvasti päätösprosessin luonnetta. Braybrooken ja Lindblomin mukaan inkrementalismille ovat ominaisia seuraavat seikat:

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


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 probleemikkaa pohdittaessa on muistettava, että esimerkiksi talousarvioasioiden valmistelulle ja päätämiselle varattu aika on rajallinen ja se on huolellisesti ohjelmoitu. Siksi
politiikot antavat yleensä prosesin mennä eteenpäin pysäytämättä tai vaarantamatta sen kulkaa.

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

Päätäjillä on rajoitettu määrä valtaa toimia haluamallaan tavalla. He voivat sen vuoksi saada aikaiseksi hyvin vähän. Politiikkaprosessilla ei ole varsinaisia tavoitteita, se etenee läpi eteen nousevien ongelmien, jotka ratkaistaan vain osittain, ei koskaan lopullisesti. Monelle käytännön ammatilliselle 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 otta riittävästi huomioon sitä, kuinka päätäjät todella toimivat, koska näissä teorioissa teoria ja käytäntö ovat liian kaukana toisistaan. Drorin mukaan kokeneet päätäjät tietävät, että he tukeutuvat päätöksiä tehdessänsä 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 päätäjät eivät voi johtaa luotettavia johtopäätöksiä käsittelyn kohteena olevasta ongelmasta (täydellinen ja rajoitettu rationaalisuus) eivätkä tyytyä etääntymään ongelmasta johonkin suuntaan (inkrementalismi).

Alitajunnan oivallukset voivat muuttaa päätöksenteon luonnetta olennaisesti. Oivallukset luovat uusia ulottuvuuksia ja avaavat siten
lääkkeissä käsiteltävänä olevan ongelman ehtoja, rajoitteita ja ratkaisuja. Ne muuttavat päätöksenteon ekstrarationaaliseksi.


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 koskevalla olettamuksilla on vaikutusta päätöksenteon hallinnalle.
VI VALTIO JA KUNNAT
JULKISEN POLITIikan TEKIjöINÄ

1. Valtio, moni-ilmeinen instituutio


Länsimainen yhteiskuntafiilosofia 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?


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

2. Valtion monet kasvot

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


2.1. Platonin totalitaarinen valtioteoria


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


On todennäköistä, että pitkään jatkunut totalitarismi muuttaa ihmisiä psykologisesti. Ihmiset alkavat epäillä toisiaan ja pitävät toisiaan potentiaalisina vihollisina. Pahimmissa tapauksissa ihmiset eivät uskallu 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 pätevänä ohjaamaan kansakunnan kohtaloa. Se ei usko, että kansalaissuomen on siihen riittävä tietämystä ja näkemystä. Kansalaisten enemmistö on sille pelkäät muovattava massa, joka on kyvyttömin ratkomaan ongelmaan tai hallitsemaan itseään demokraattisin keinoin.

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 kehitetty useiksi erilaisiksi teoreettisiksi muunnelmiksi ja käytännön sovelluksiksi, joiden yhteydet Marxin ajattelun ovat matkan varrella haalistuneet tai saattaneet kadota.


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 taloudellisiksi malleiksi. Marx kehitti ajatusta pidemmälle ja väitti, että koska taloudellisessa tuotannossa eri ryhmillä on erilaiset, toisilleen täysin vastakkaiset ja yhteen sovittamattomat intressit, se tekee kapitalisti-sesta 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, jollei ollut sijaa uudessa yhteiskunnassa.


Ranskan vallankumouksesta Marx omaksui ajatuksen työväenliikkeen vapauttamisesta kapitalistien sorron 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.


2.3. Elitistinen valtioteoria

Italialaiset yhteiskuntateoreetikot Gaetano Mosca ja Vilfred Pareto kehittivät teorian, jonka perusideana oli, että harvat hallitsevat monia niin valtioissa kuin kaikissa organisaatioissakin. Tätä käsitystä kutsutaan elitismiksi ja elitistiteoriaksi, harvojen hallinnoksi. Eliti tarkoittaa crème de la crème eli parhainta parhaitten joukossa (Dunleavy...


Demokratiaa korostavan eliittiteoreetikon Max Weberin taavoitteena oli luoda synteesi elitismistä ja pluralismista ja tarjota
aikaisempaa todennäköisempi kuva siitä, kuinka parlamentaariset
demokratiat todella toimivat. Vuonna 1917 julkaismassaan tut-
kimaksessa 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 mas-
saan, ja että eliitin taitavuudesta riippuu, missä määrin se saa massan
luottamaan itseensä. Myöhemmässä tutkimuksessa, jonka kohteen
na olivat demokratian 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 tulut toiminnassaan riippuvaisaksi
massan luottamuksesta. Tämä on tapahtunut uusien demokraattisten
instituutioiden ansiosta.

Weber ei uskonut, että hallinnollinen eliitti eli byrokraatit voi-
sivat onnistua politiikan teossa yhtään paremmin kuin poliittinen
eliitti. Weberin mielestä hallinnollinen eliitti on huono johtaja, koska
se on koulutettu uskomaan auktoriteetttiin ja sääntöihin. Byrokraatit
ovat hyviä noudattamaan käskyjä, mutta auktoriteettiä on heidät
toinimaan mielikuvituksettomasti, konservatiivisesti ja epäjohdon-
mukaisesti. Demokraattisessa parlamentarismissa byrokraatit eivät
voi korvata poliittikkoja, vaan molemmat tarvitsevat toisiaan.

Hallinnollisen eliitin vastapainoksi Weber asetti poliittisen joh-
don, jolta hän edellytti karismaattisuutta, dynaamisuutta ja rohke-
utta 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 pysty-
isi ohjaamaan hallinnollista eliittiä. Weber ajatteli, että poliittinen
eliitti voi lunastaa kansalaisten luottamuksen vaaleissa esittämällään
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
demokratiassa tarvitaan sekä poliittista että hallinnollista eliittiä.
2.4. Hegelin eettinen valtioteoria


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 päätelasku. Vasta eettisessä valtiossa ihmiset voivat saavuttaa todellisen vapauden ja alistaa subjektiiviset impulssinsa yleiseen tahtoon ja yhteisiin säätöihin.


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 keinoina tuotetun avun vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen.


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 liberalaalit pitävät valtiota välttämättömänä yhteiskunnallisen instituutiona. Heille kysymys ei ole siitä, onko valtiosta luovuttava vai ei, vaan siitä, miten valtion olisi mahdollisimman hyödyllistä toimia.


Klassinen liberalismi ei luota yhteiskunnallisen vallan keskittämiseen, jota useimmat valtioteoriat edellyttävät. Se kritisoii esimerkiksi hyvinvointivaltiota siitä, että sen tavoitteiden toteuttaminen keskittää vallan valtiolle ja lisää viranomaisten mielivallan toiminnon. Vallan keskitys johtaa siihen, että kansalaiset joutuvat paljon välttämään poliittisten ja virkamiesten vallan alle. Juuri tästä liberalismin klassiset ajattelijat haluavat välttää, koska liberalismin alkuperiäisenä pyrkimykseenä oli korvata itsevaltaisten kuninkaiden valta kansan hallitusvallalla (Mises 1985, 5).

Klassista liberalismia on kritisoitu siitä, että se johtaa yövirtijavaltoon, 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 valtioa yövirtijavaltoksi. On kuitenkin vaikea nähdä miksi yövirtijavalton täyttäisi olla naurettavampi kuin valtion, joka on otteutunut hapankaalin valmistukseen, puseronnappien tuotantoon ja sanomalehtien julkaisemiseen. Yrit-
täksemme ymmärtää vaikutelma, 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 moraalisena tosioliona” tai ”yleisenä itsenään ja itsensä puolesta, tahdon rationaliteettina”, silloin tietyistä jokaisesta yrityksestä rajoittaa valtion tehtävää voidaan pitää jumalanpilkkan (Mises 1985, 37).


Liberalismi korostaa, että ollessaan vapaa keskitetystä poliittisesta vallasta ja diskriminaatiosta yhteiskunnallisella elämällä on taipumus kehittyä ja luoda uusia sosiaalisia, taloudellisia ja poliittisia elämän muotoja. Tätä prosessia kutsutaan myös pluralismiksi. Valtatutkimuksen näkökulmasta pluralismi tarkoittaa, että valta yhteiskunnassa hajautuu useille eri toimijoille, joilla on erilaisia arvoja, tavoitteita, preferenssejä ja elämäntuultumisia, joista poliittisten

85
päättäjien on vaikea tai mahdoton luoda koko yhteiskuntaa koskettavaa hyvinvointifunktioita. 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 muuntauvat 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


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

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 keskittyvänä tutkimus ei pysty täysin paljastamaan.


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


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

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


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


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 asioiden? Kuntien asiat ovat usein käytännöllisiä ja hyvin tilannesidonnaisia, kun taas valtionhallinnossa käsitellään koko kansakuntaa käsitteleviä asioita.

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

Julkishallinnollisen tradition kolmas ongelmasta on yhteiskunnallisten ongelmien pelkistymisen tai virtaviivaistumisen. Valtionhallinnossa ongelmanratkaisun on oltava mahdollisimman monia kuntia yhteisesti tyydyttävä. 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

<p>| | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1.</td>
<td>Kunta on osa valtion hallinnollista hierarkiaa ja organisaatiota</td>
</tr>
<tr>
<td>2.</td>
<td>Kunnat ovat valtion apuelimiä, luonteeltaan epäitsenäisiä toimijoita</td>
</tr>
<tr>
<td>3.</td>
<td>Kunnat ovat toimeenpanevia elimiä ja siksi operatiivisia yksiköitä</td>
</tr>
<tr>
<td>4.</td>
<td>Kunnilla ei ole omaa valtaa, vaan ne käyttävät valtion niille suomaa valtaa</td>
</tr>
<tr>
<td>5.</td>
<td>Valtion valta on rajoittamaton, itseriittoista kuntiin nähdä</td>
</tr>
<tr>
<td>6.</td>
<td>Valtio on suonut kunnille itselahallinnon</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**3.2. Itsehallinnollinen traditio**

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


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

**TAULUKKO VI.2. Itsehallinnollisen tradition tunnuspiirteet**

<p>| | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1.</td>
<td>Kunta on yhteisen paikallisedun yhdistämien ihmisten yhteisö</td>
</tr>
<tr>
<td>2.</td>
<td>Kunta on itsenäinen ja se on olemassa yhteisönsä tarpeita varten</td>
</tr>
<tr>
<td>3.</td>
<td>Kunnan hallinto on demokraattista ja siksi omavastuista</td>
</tr>
<tr>
<td>4.</td>
<td>Kunta vastaa asukkailleen pää töksistään ja toiminnastaan</td>
</tr>
<tr>
<td>5.</td>
<td>Kunnilla on omaa valtaa</td>
</tr>
<tr>
<td>6.</td>
<td>Itsehallinto on yksi inhimillisen elämän keskeinen ominaispiirre</td>
</tr>
</tbody>
</table>

TAULUKKO VI.3. Itsehallinnollisen tradition perusnormit

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


Itsehallinnollinen traditio ei ole ongelmaton. Ensiksi 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. Yhteenvento

Valtio ja kunnat ovat itsenäisiä julkisen politiikan tekijöitä, joiden olomuoto vaihtelee kansallisesti, teoreettisesti ja ideologisesti. Valtion ideaalinen olomuoto on länsimaisen filosofian peruskysymyksiä. Valtioin olomuoto on kehitetty antiikin Kreikan kaupunkivalti-
1. Relativistinen demokratiakäsitys


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

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


Demokratia perustuu siihen, että kansalaiset ovat samanaikaisesti sekä päättöksenteon kohteena että palvelujen tuottavien organisatioiden kontrolloijina. Suomessa kunnat ovat taanneet järjestelmän toimivuuden, erityisesti pienen kuntakoon on katsottu edistävän hallinnon tilivalluutusta 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 riistiriitoja. Sekä suoralla että edustuksellisella demokratialla on omat kannattajansa. Edustuksellisen, elitistisen demokraatiakäsityksen kannattajat korostavat päättöksenteon tehokkuutta ja päättöksentekojöiden valistuneisuutta. Sitä vastoin suora demokratia on ideaalimalli, jossa kansalaisten osallistuminen


Demokratiateoriat kuvaavat valtion ja sen alaisten yhteisöjen suhdetta. Demokratiaa koskevat teoriat voidaan jakaa karkeasti lopputulos- ja proseduaaliisiin 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-
nettelytaptopihin, jotka ovat tuloksiin nähdänsä itseisarvoisia. Demo-
kraattinen 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 demo-

Proseduurnien merkitystä korostavia malleja ovat edustuksellinen ja suora demokratia. Suomalainen demokratia on perinteisesti tukeutunut edustuksellisuuteen,ossa vapaailla vaaleilla valitut elimet ovat vastuussa yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Edustuksellisuuteen on kuulunut myös välillinen demokratia. Se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että maakunnasssa valtaa käyttää maakuntavaltuusto, johon maakun-
taan 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 oikeusjärjes-
telmä ja vapaa markkinatalous vahtivat toinen toistaan. Millekään demokraattiselle tai hallinnolliselle toimijalle ei modernissa eurooppalaisessa yhteiskunnasssa hyväksytyä rajoittamaton, suvereenia valtaa
Demokraattisen järjestelmän tulee olla tae siitä, että kansalaisten arvot ja intressit heijastuvat julkiseen politiikkaan.


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

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.


Suora demokratiaa ja kansalaisten osallistumista on rajoittanut myös suomalaisen demokratian edustuksellinen luonne, johon kuuluu se, että demokraattiseen päätöksentekoon osallistuvia vaihdetaan
3. Demokratian ja hallinnon välinen jännite


Julkishallinnossa on kaksi johtamisen aluetta. Näistä toinen on poliittinen johtajuus ja toinen ammatillinen johtajuus (Tiihonen 2006). Hallintotieteellisessä keskustelussa runsaasti huomiota osakseen sanat 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


4. Demokratian uudelleen arviointi

Julkisen päättöksenteon ytimessä ovat edustuksellisen demokratian ideaaliset sekä vakiintuneet kanavat, joiden perusteista on vallinnut laaja yksimielisyys. Lähtökohtaisesti poliittisesti päätettävistä asioista on ollut mahdollista sopia, lisäksi hallinnon vastuuysymykset ovat olleet selkeitä. Kansalaisten näkemykset ovat välittyneet päättöksenteokoon, vaikka äänestysinnokkuus vaaleissa on laskenut.

Demokratian toteutumismahdollisuuksien uudelleen arviointi on nostanut keskustelun aiheeksi kansalaisten demokraattisen osallistumisen. Osallistuvan demokratin mallilla kiinnittää huomiota yhteisön jäsenten sitouttamiseen päättösten valmisteluun, itse päätötöksenteokoon ja jopa niiden toimeenpanoon. Osallistuvat teoriat perustuvat deliberatiiviseen traditioon. Osallistuvan demokratin oletetaan tuottavan vahvan legitimiteetin niin proseduurille eli menettelytavalle kuin ennen kaikkea demokraattisen prosessin lopputuotoksille. Osallistuvaa demokratiaa voidaan kutsua myös ohjaavaksi demokратiaksi, jossa osallistumisen kautta saadulla legitimiteetillä valtiovalta on oikeutettu ohjaamaan yhteiskunnan kehitystä poliittisten ohjelmien avulla. (Setälä 2003, 12–14)

Tärpeet 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.

Kansalaiset haluavat aiempaa enemmän suoria vaikutusmahdollisuuksia heitä koskeviin asioihin. Olisi kuitenkin tärkeää 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

1. Hallinnon kehittämisen luonne


Hallinnon kehittämisen perustavanlaatuisia kysymyksiä voidaan kuvata alueina, joille kehittämistoiminta ulottuu. Näitä alueita tulee ottaa huomioon kehittämistoimenpiteitä suunniteltaessa. Keskeisiä kehittämistoiminnan alueita ja niiden suhteita voidaan jäsentää seuraavan kuvion (VIII.1.) avulla:
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 määritellä kehittämistoiminnan tavoite, jonka perusteella ongelmat ovat määrittävissä.

ongelmien tunnistamisen avulla estetään se, että hallinto toimii si-
nänsä tehokkaasti, mutta väärien ongelmien ratkaisijana.

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten
työläisten ja yhtiöiden toimintatiedot, on strateginen ajattelu, kuuluu johdolle. Toisaalta pohdintaa on käytä siitä, vaatiiko kehittämistoiminta ulkopuolisen vaahdittajan. Vallitsevana suuntauksena on organisaatioiden
omin voimin tapahtuva kehittäminen. Tässä ongelmaksi saattaa
muodostua, että ihmiset ovat haluttomia muuttamaan omaa

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten
työläisten ja yhtiöiden toimintatiedot, on strateginen ajattelu, kuuluu johdolle. Toisaalta pohdintaa on käytä siitä, vaatiiko kehittämistoiminta ulkopuolisen vaahdittajan. Vallitsevana suuntauksena on organisaatioiden
omin voimin tapahtuva kehittäminen. Tässä ongelmaksi saattaa
muodostua, että ihmiset ovat haluttomia muuttamaan omaa

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten

Keskustelu siitä, kenen tulee osallistua kehittämistoimintaan, on
ikuisuuskysymys. Yhtäältä ajatellaan, että kehittämistoiminta, kuten


2. Rakennelähtöinen hallinnon kehittäminen


Sekä kehittämisessä että byrokratiamallin näkökulmasta avainky symyksenä 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 päättövallan ja työnkuvien laajentamista ja näin toimintamahdollisuksien kasvattamista.

Organisaatiot ovat kooltaan, toimintaympäristöltään ja henkilöstöltään 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 korjaavanä liikkeenä esimerkiksi toimivalta aluepoliittisissa kysymyksissä on mahdollista siirtää keskushallinnosta aluetasolle, jolloin hallinto kykenee reagoimaan paremmin alueellisiin lainalaisuuksiin ja niissä tapahtuviin muutoksiin.

Rakennelähtöinen kehittäminen on ollut houkuttelevaa suomalaisessa julkisessa toiminnassa, sillä byrokratismallin sopii hyvin rationaaliseen ajatteluun. Byrokratian selkeä rakenee voi olla inhimillisesti katsoen vaativa järjestelmä, mutta se tuo myös turvallisuutta ja selkeyttä monimutkaisiin työprosesseihin. Lisäksi se luo mahdollisuutta erikoistuneisiin tehtäviin, 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 ylipääätään mahdollista.
3. Yksilölähtöinen hallinnon kehittäminen


Individualismi eli yksilökeskeisyys tarkoittaa käsitystä, jonka mukaan yksilö on ainoa subjekti, joka pystyy arvottamaan omaaa toimintaansa. Ihminen toimii, koska hän yrittää korvata itselleen epätyydyttävät asiaantilat paremmilla asiaantiloilla. Tällöin myös työntekijä nähään omaa etuaan edistävänä toimijana.

Yksilöllistyminen näkyy ensinnäkin siinä, että 1990-luvulla yleistyneessä uuden julkinen 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 liittyvänä keino on esimerkiksi henkilökohtainen kehittämiskeskustelu, jossa tulee käydä läpi yksilöllisiä aikaansaannoksia, kehittymistarpeita ja -mahdolluuksia.


Kolmanneksi yksilöllistyminen näkyy uudessa julkisessa johtamisessa tulosvastuun korostamisena. Tulosten arviointi ja mitataaminen sekä niiden perusteella tapahtuva palkitseminen luovat organisaatioille ja yksilöille intressin toimia tehokkaasti. Tulosajattelu on kehitetty enemmän yksilösuuntaiseksi. Konkreettisimmin tämä näkyy palkkausajattelun muuttumisena. Yksilölliseen palkkaukseen
vaikuttavat työteknän tehtävien vaativuustaso, osaaminen sekä aikansaannokset.

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.


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, että kukaan saa yksin tuloksia aikaan. Tämän vuoksi tarvitaan niin julkisten organisaatioiden sisäisiä ja keskinäisiä kuin julkinen ja kolmannen sektorin organisaatioiden välisiä yhteistyöverkostoja.


Yhteistyölähtöinen hallinnon kehittäminen on ollut voimakasta erityisesti 1990-luvun lopulta alkanessa hallinnon uudistamisessa. Ajattelutapa on näkynyt klusteriajattelussa, verkostoajattelussa ja niihin läheisesti liittyvissä kumppanuuksien ja partnership-ajatteluissa, yhteisöllisyystä korostamisessa sekä dynaamisen teorian lähtökohtana.


Verkostomaiseen hallinnon kehittämiseen liittyy runsaasti ongelmia, koska verkostoja on vaikea johtaa. Poliittinen toimielin voi
päätää verkoston muodostamisesta ja tehtävänannosta, mutta se ei voi määrätä verkoston aikaansaannosta tai lopputulosta. Verkostolle annettu päätösvalka saattaa jopa heikentää poliittista valtaa julkisessa politiikassa.

Verkostomainen hallinnon kehittäminen on raskasta, koska tiiviiden yhteistyösuhteiden ylläpito vaatii aikaa. Verkostot ovat haavoittuvia, koska yhdenkin toimijan pettäessä luottamuksen saattaa koko verkosto epäonnistua. Ongelmallista on myös se, ettei verkostoihin kerry pysyvä 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 Suomessa ole yhtenäistä käsitystä verkostoista ja niiden määritelystä. Verkostoilla voidaan tarkoittaa strategisia verkostoja, jolloin niiden toimijat sitoutuvat toimimaan yhteisesti sovittujen päämäärien eteen. Verkostot voivat olla resurssseja jakavia, kuten viranomaisverkosto, joka jakaa työpanoksia eri virastojen asiantuntijoiden välillä. Verkostot 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 yksimielisyys 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 sen yhteissopimusten, toimijoiden rooleista sekä resurssipanostuksista. Sopimuksellisuus on toteutettavissa myös julkisen sektorin sisällä. Tämänkaltaisia toimintamalleja ovat esimerkiksi tulossopimukset, joissa sovitaan organisaatiolta edellyttävistä tuloskohta ja niiden vaatimista resurssseista. Sopimuksellisuus on siihen liittyvä sopimusten tekeminen ja jolloin sen mahdollista ohjata ja vaikuttaa julkisen politiikan toteuttamiseen.

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.


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

Organisaatioiden näkeminen prosesseina on vaihtoehto rakenteita 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 järjestyty huono, ei yksittäinen työntekijä saa suurellakaan ponnistelulla mielekästä tulosta aikaan. Sitä vastoin hyvät prosessit tuottavat hyviä tuloksia pienemmälläkin työpanoksella.


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 yksityissektorin. Varsinkin julkisessa palvelutuotannossa yksilön merkitys prosessille korostuu. Se johtuu sekä toiminnan palveluluonteesta että julkisen sektorin erityisluonteesta, joka mahdollistaa palvelujen tasalaatuisuuden.

Prosessiajattelu murtaa perinteistä julkisten organisaatioiden muodostamistapaa, jossa yksiköt ovat tunnistettavissa niille omi
naisten tehtävien perusteella ja jossa yksiköiden toiminnat eivät ole keskenään pääällekkäisiä. Nykyaikaisessa, monimitkaistuvassa
hallinnossa yksikköjen tehtävät ovat samanaikaisesti keskenään kil-
pailevia ja silti toisistaan riippuvaisia. Vaatimukset eri yksiköiden
väliselle yhteistoiminnalle ovat ilmeiset.

6. Periaatelähtöinen hallinnon kehittäminen

Periaatelähtöisellä hallinnon kehittämisellä tarkoitetaan lähestymistapaa, jossa hallinnon kehittämisen lähökohtana 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 avoi-
muutta. 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 turva-
vat yhteiskunnan kivijalkojen toimintaa. Aiemmin tässä kirjassa on
käsitellyt esimerkiksi kuntien itsehallintoa varmistavia periaatteita.
Tässä yhteydessä periaatelähtöisyysdellä tarkoitetaan kokonaisvaltai-
sia hallinnon kehittämisen järjestelmiä kuten hyvän hallinnon
periaatteita.

Hallinnon periaatteita on pohdittu hallintotieteellisessä kes-
kusteluussa paljon. Klassista hallintotiedettä edustava Henry Fayol
(1841–1925) esitti johtamiseen liittyen edelleen ajankohtaisen väit-
teen, jonka mukaan hallinnossa keskeistä on oikeudenmukaisuus.
Edelleen vahvana elää myös vuosisadan alussa vaikuttaneen Fred-
rick 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 toiminnallisesti järkevän
hallinnon edellytys. Ilman noudatettavia periaatteita julkisen poli-

triikan tehokas toteuttaminen on vaikeaa. Periaatteet ovat tar-
koittaa esimerkiksi korruptioittuneisuutta, jonka seurauksena julkisen
politiikan toteuttaminen on tehotonta ja ennakoimatonta.

Hallinnossa työskentelevien virkamiesten ja politiikkojen toi-
mintaa 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 ohjaavat 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 alita-
juisia itsestäänselvyyksiä. Esimerkiksi suomalaiset ovat toiminnassa
varsin rationaalisia, eikä sitä ole hallinnollisin päättöksin mahdollista
muuttaa. Perusoletusten lisäksi ihmisillä on arvot. Toisin kuin perus-
ioletukset, arvot ovat tietoisia ja myös ne ohjaavat ihmisten käytännön

toimintaa. Artefaktit eli ihmiskäden työn jäljet ovat aluetta, jossa
muutos on mahdollista kuten esimerkiksi organisaation päättökset.
Toimintaympäristöön kohdistuvat odotukset ja todellisuus voivat
olla ristiriidassa keskenään, jolloin arvopohjan muutostarvitaan
toinnan ja organisaation muuttamiseksi.

Periaattelehtöinen hallinnon kehittäminen ei ole ongelmatonta.
Ongelmaksi voi muodostua se, että periaatteet eivät toteudu käytän-
nöissä oletetulla tavalla. Käytännön realiteetit muokkaavat hallinnon
kehittämistä 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 toiminta-
tapaa, jota ei voi määrittää yksinomaan taloudellisista ja oikeudelli-
sista periaatteista. Näitä periaatteet ovat aikaisemmin määrittelet

119
hallinnon toimintaa. Ratkaisuksi on nousut 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 käytävämiselle hallintotoimien hoitamisessa.


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


Uusi julkinen johtaminen (New Public Management) on määritelty hallintotapaa entistä monipuolisemmista lähtökohtista. Uusi julkisjohtaminen korostaa tuloksellisuutta ja tuottavuutta, joiden perustella hyvän hallintotavan toteutumista ei voida arvioida yksisellä 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

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 yhtäisesti (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 huomaamaan 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 palveluntuotantoa osana julkisen politiikan kokonaisuutta. Tällöin julkisten palvelujen tuotanto näyttäytyy nimenomaisesti osana julkista politiikkaa, sen toimeenpanoketuun osana. Täällaisessa tarkastelussa lähtökohtana ovat yhteiskunnalliset tarpeet, niistä seuraavat politiikkamäärittelyt, konkreettiset tavoitteen asettelut, resurssimäärittelyt, palvelutuotantotapojen valinta ja palvelujen vaikuttavuuden mittataminen. Vaikuttavuuden mittamisessa keskeistä on huomion kiinnittäminen koettuun asiakashyötyyn.


Tästä seuraa, että valtaosalla kansalaistista 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 korkealaatuisiksi ja tehokkaiksi. Kansalaisten tunnetta palvelujen riittävyydestä ei pidä väheksyä, sillä se on haas-


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


Vähintäänkin kohtuullista on siis esittää kysymys, mikä tekee julkisista palveluista kansantaloudessa niin merkittävän. Tätä kysymystä voidaan tarkastella ainakin kahdesta näkökulmasta: kansantaloudellisesta 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 valtionosuuksilla.

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


Kokoavasti voidaan siis sanoa, että julkiset palvelut liittyvät aitojen palvelukokemusten tuottamiseen ja ovat hyödykkeitä, joiden tuottajana voi olla valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluroganisaatio, 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. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion on merkinnyt sitä, että valtaosa julkisista palveluista on esimerkiksi Suomessa tuotettu julkishallinnon toimesta. Julkisten palvelujen tuottamisessa kuntien rooli on ollut Suomessa hyvin merkittävä kansantaloudellisesti.


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


Viime vuosina on puhuttu paljon kansalaisten osallistuvuuden vahvistamisesta julkisten palvelujen tuottamisessa. Yleistäen voisi
puhua kansalaisten julkisia palveluja koskevan toimeenpano-osallisuuden korvautuneen uudentyyppisellä suunnitteluosallisuudella ja tässä kehityksessä on nimenomaan ollut olennaista se, että kansalaisten ja palvelujen käyttäjien mielipiteitä käytetään hyödyksi palvelujärjestelmää rakennettaessa ja edelleen kehitettäessä (ks. Virtanen 2005).


Kuviossa IX.1 on hahmotettu julkisen palvelutuotannon mitoittamista suhteessa julkisiin palveluihin kohdistuneeseen kysyntään. Kuvion yksinkertaisesta logikasta 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 tehtävänä julkisoinkeudellisina 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 ohjausmuodona on tulosohjaus, palvelujen ulkoistamisen osalta kyseeseen tulee sopimukseen perustuvaa sopimusohjaus. Seuraavassa käsitellään kunnissa käyttöön otettuja palveluntuottamistapoja, jotka perustuvat edellä mainittuun kolmikokoona.


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


Julkisia hankintoja koskevien säännösten päätöissä ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja tarjousten kohtelu. Avoimuuden periaate edellyttää, että hankinnoista ilmoitetaan riittävän laajasti. Tasapuolisuuden ja tarjousten tarkoittaa tarjoujen yhdenver-
taista kohteluja ja hankintapäättöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti.


Julkishallinto voi tuottaa palveluja myös liikelaitoksena tai osake-yhtiönä. Liikelaitos on liiketoimintaa harjoittava julkinen toimintayksikkö. Esimerkiksi kuntasektorilla liikelaitosmuodon tuotettavia


1.3. Julkisten palvelujen kehittämisen keinot


Työvoimapulasta tulee Suomessa merkittävä yhteiskunnallinen ongelma seuraavaksi kuluvan 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 osavasta työvoimasta kilpaillaan verisesti ja julkisten palvelujen työnantajat joutuvat todella kiinnittämään huomiota työnantajaimagoonsa. Kasvavista asiakkusvaatimuksista puhutaan jo nyt paljon. Ilmiö liittyy moneen tekijään, joita on selostettu edellä tässä luvussa, mutta ennen muuta yhteiskunnallisen ilmapiirien muutokseen, tietyn...


Yhteenvetona voidaan todeta sähköisestä asiointista, että se lisää mahdollisuksia julkisten palvelujen kehittämiseelle. Tavoitteena on, että kansalaiset ja yritykset voivat hoitaa kotoaan, työpaikoillaan tai yhteispalvelupisteistä monia sellaisia lupa-, hakemus-, ilmoitus- ja tarkastusasioita, jotka nykyään vaativat henkilökohtaisia asiointia. Luotettava sähköinen asiointi edellyttää asiakkaan tunnistamista.
Tätä varten Suomi on ottanut edelläkävijänä maailmassa niin sano- 
notun sähköisen henkilökortin käyttöön vuoden 1999 joulukuussa, 
joskin kokemukset sen käytöstä ovat vielä kaiken kaikkiaan melko 
vähäisiä.

Kuntien vastuulla olevien palvelujen tuottamista on välttä-
töntä organisoida tulevaisuudessa kuntarajat ylittäen. Sekä kuntien 
että myös valtion paikallishallinnon palveluja tulee arvioida siitä 
näkökulmasta, minkäläista 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 
ulkishallinnossa jaetaan ohjelmallisesti tehtäviä keskushallinnosta 
alis paikallis- ja aluehallintoon.

Tämänsuuntaiset toimenpiteet ovat varmasti omiaan tuomaan 
hallintoa ja päättösentekoa lähemmäs kansalaisia, mikä osaltaan edis-
tää demokraattista kehitystä. Tähän kehitykseen kun vielä kytketään 
julkisten palvelujen tuottamistapojen entistä ennakkovaluollomampi 
ja asiakaslähtöinen kehittäminen, lähestytään tilannetta jossa toteu-
tuu 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 an-
taa taloudellista tukea köyhyydessä ja vaikeissa olosuhteissa eläville 
kansalaisille. Tästä painopiste siirtyi aikanaan julkisiin palveluihin, 
joiden tavoitteena oli taata kansalaisille yhtäläinen koulutus, ter-
veydenhuolto ja sosialaiset palvelut varallisuudesta ja asuinpaikasta 
riippumatta. Julkisen politiikan kolmas aalto, sääntely, kehitty 
parasta aikaa.

Julkinen valta voi toteuttaa tuotoksiaan tulonsiirtojen ja palveluiden 
ilisäksi sääntelemällä. Viranomaiset tukeutuvat yhä useammin mieluum-
min sääntelyyn kuin tulonsiirtoihin ja palveluihin. Julkisen sääntelyn 
suosiminen perustuu erityisesti seuraavaan kolmeen tekijään.
Näistä ensimmäinen on se, että sääntely vaikuttaa tehokkaalta keinolta edistää yhteiskuntapolitiittisia tavoitteita ja tarkoituksia. Sääntelyn avulla on esimerkiksi mahdollista ohjata kansalaisia terveellisiin elintapoihin ja kulutustottumuksiin, taata tuotteiden turvallisuus, edistää asuinpyyriäristön viihtyvyyttä tai suojele 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 näitä siksi voida budjetoida kuten tulonsiirtojen ja julkisten palveluiden tuloja ja menoja tai kustannuksia.


2.2. Julkisen sääntelyn monimutkainen luonne


Yhteiskuntelämnän kehittyessä ja monipuolisuuessa perinteisen sääntelyn tarve kasvaa, koska julkisen vallan on luotava tarvittaessa oikeudenmukaiset olosuhteet aina uusille elämänaloille. 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 ongelmia on lainsäädännöllinen. Lainsäätäji-
en vastuulla on saattaa voimaan lakeja, jotka kohtelevat tasa-arvoisesti
mahdollisimman monia kansalaisia. Samoin heidän vastuullaan on
pohtia, milloin on aiheellista säättää laki ja milloin ei? Lakien sääta-
misestä käytävässä julkisessa keskustelussa kansalaiset voivat ottaa
kantaa lakien säättämisen tarpeellisuuteen ja hyväksyttävyyteen. Täll-
löin keskustelusta tulee voida eliminoida kansalaisten ennakkoluulot,
halu toimia väkivaltaisesti ja into suosia diskriminoivia lakeja.

Perinteisen sääntelyn rinnalle on kehitettynä toisienlainen
sääntely, joka on erityisen relevanttia julkiselle politiikalle. Moderni
sääntely, joksi sitä voidaan kutsua, tähtää tiettyihin tavoitteisiin
(tavoitteellisuus), joka määrittää valitut keinot ja niiden merkit-
tävyyserot (tarkoitushakuisuus) ja joka toimii suunnitelmallisesti
(ohjelmallisuus). Moderni sääntely on kuin juna, joka lähetetään
liikkeelle kohti määranpäättä. Se muistuttaa entisissä sosialistimaisissa
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 palvelu-
tuotannon lohkoilla. Terveyspalveluiden sääntely eroaa olennaisesti
vapaan-ajan palveluiden sääntelystä ja sääntelytarpeesta ja peruskoulun
sääntely eroaa ammattikoulutuksen vaatimasta sääntelystä.

Modernin sääntelyn toista tehtävää voidaan luonnehtia taloudell-
isen 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 tarkoitusperistä ja autettavien tilanteesta.

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

138
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 voimakkaimmista sääntelypolitiikan aloista. Siksi se aiheuttaa jatkuvasti uusia kustannuksia, jotka lankeavat yritysten, kuluttajien ja kansalaisten maksettaviksi, ja joita voidaan luonnehtia sopeutumiskustannuksiiksi.

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

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

Prosessisääntelyssä huomion kohteena ovat julkisen vallan yritelyksille 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
- patentteja ja tavaramerkkejä koskevat raportit


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 vaihtoehton. Sääntelypolitiikka voi kuitenkin vaikuttaa tehokkaammalta kuin se todellisuudessa on.

2.4.1. Sääntelyn sopeutumiskustannukset

Modernin sääntelypolitiikan kustannuksiin ja niiden laskentaan liittyvät huomionarvoina ongelma. Sääntelyn kustannuksia on vaikea laskea koska siinä kohdataan monia erilaisia laajuus-, mittaamis-, arvostus- ja jaksottamisongelmia. Tästä syystä sääntelyn kustannuksista esitettyihin tuloksiin on syytä suhtautua kriittisesti ja ymmärtää ne pikemminkin suuntaa antavana ja suuruusluokkana kuvaavina kuin eksakteina lukuna.


Uusi sääntelypolitiikka aiheuttaa yrityksille kustannuksia, joita kutsutaan sopeutumiskustannuksiksi. Yrityksen on maksettava niitä saatteakseen tuotantonsa sääntelyn vaatimalle tasolle. Sopeutumiskustannuksista osa siiрryy kuluttajille, kun sääntely nostaa tuotteiden hintaa. Sääntelypolitiikassa kustannukset lanneavat yhteiskunnan eri toimijoiden kuin julkisen vallan maksettaviksi.
Äiti Teresan kokemukset New Yorkista valaisevat sopeutumiskustannuksia. Äiti Teresa osti vuonna 1988 Etelä-Bronxista hylätyyn kaksikerroksisen talon, jonka hän halusi korjata asunnottomille yösijaksi ja paikaksi, missä he voisivat levätä, siistiittyä, 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 hänen taustaorganisaatiollaan ei ole vaadittavia varoja muutosten toteuttamiseen. Hissi ei ole vältämätön 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.


Sääntelybudjetoinnin vaihtoehtokustannukset ovat hyödyllinen käsite (Antonelli 1996, 89 ja Conda 1994, 6-7). Esimerkiksi Yhdys-
valloissa vaarallisten jätteiden käsittelyssä kulutetaan yli 4 miljardia dollaria yhden kuolemantapauksen estämiseksi. Vaihtoehtoiskustannusten näkökulmasta on kysyttävää, mihin muihin sosiaalisiiin 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 täsmällissyttä ja yhdenmukaisuutta vaativien sääntöjen verkolla, jota luova ja energinen mieli ei pysty läpäisemään (Conda 1994, 1). Säännöt ovat kirjoitettuja ja vaativat paljon sekä lainsäätäjäitä että niiden tulkitsijoita (Howard 1994, 17). Seuraavassa luettelossa esitetään sanojen lukumäärän ja sääntöjen tulkinnallisuuden välinen yhteys (sanat on laskettu englanninkielisistä versioista):

- Pythagoran teoreemassa on 24 sanaa
- Arkkimeden periaatteessa on 67 sanaa
- Isä meidän rukouksessa on 66 sanaa
- Kymmenessä käskyssä on 179 sanaa
- Presidentti Lincolnin pitämässä Gettysburgin puheessa on 286 sanaa
- Yhdysvaltain itsenäisyysjuistuksessa 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 lisääntymys lisääntyy myös juridinen epävarmuus. Samoin sitä lisää se, että sääntely saatetaan voimaan entistä nopeamalla tempolla. Kun sääntelyn muotoilusta vastaavat ihmiset, joilla
ei ole välttämättä tietoa siitä, kuinka sääntelyn kohteenä 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 laelta suojaa viranomaisten pyrkimyksistä 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 kärssii juridisesta epävarmuudesta. Ihmiset, jotka luottavat julkiseen sääntelyyn, uskovat, että on hyödyllisempää tehdä oma työnsä tunnollisesti, mutta he häviävät ajan mitaan ihmisille, jotka investoivat sääntelyn tuntemukseen voidakseen käyttää sitä opportunistisesti omaksi hyödykseen.

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

2.4.3. Täsmällisyyden harha

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

Ihmiset eivät ole aina tietoisia, mitä he ovat tekemässä, ja milloisia vaikutuksia heidän teoillaan saattaa olla lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Sama pätee viranomaisiin. He voivat tietää mitä säännöissä sanotaan, mutta se ei vastaa perimmäistä tietämysstä. 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.

Täsmällisyyyden harha ilmenee myös siten, että sääntely voidaan viedä niin pitkälle, että yhteiskuntanelämä 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 edustaaakin utopismia.

Täsmällisyyyden harhaan ei ole helppoja ratkaisuja. Asia voitaisiin korjata sallivuudella ja suvaitsevaisuudella. Sallivuus tarkoittaa, että ihmislle 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 erilaisuuuden 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. Suvaitsevaisuuuden ja sallivuuden ansiosta ihmiset voivat toteuttaa toisilleen vastakkaiset elämänsuunnitelmat samanaikaisesti ja rauhanomaisesti.

145
2.5. Sääntelyn korjaaminen – deregulaatio


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 privilegioit ja diskriminaation positiiviset ja negatiiviset muodot.


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 päättyivät seuraaviin johtopäätöksiin:

146
• 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


TAULUKKO IX.1. Sääntelyn hallinnoinnin kehittäminen

1. Poliittisten päätäjien 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 velvoitettava raportoimaan sääntelyn seurausvaikutuksista poliittisille päätäjille ja suurelle yleisölle
5. Sääntelyn korjaaminen huolellisesti valituilla tuotannon aloilla kokemusten kerryttämiseksi

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

• miksi ja milä 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 saattaisi voimaan, on yllä mainittuihin kysymyksiin vastattava. Vastaukset on saatettava poliittisten päätäjien 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 hyötyjä. Vahva julkinen valta pystyy korjaamaan sääntelyä, joka horjuttaa ihmisten uskoa oikeudenmukaisuuteen, heikentää oikeusolojen varmuutta ja tekee ihmisten lyhyen ja pitkän aikavälin suunnitelmia 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).


Ensikatsannolla tulonsiirrot vaikuttavat hyvin yksinkertaiselta ja tehokkaalta keinolta auttaan ihmisiä. Julkinen valta antaa ihmisiille rahaa, jonka avulla he voivat selvittää asioitaan ja ongelmansa. Yksinkertaisuus on kuitenkin näennäistä, sillä tulonsiirroissa on kysymys
dynaamisesti kehittyvästä ja siksi hyvin mutkikasta ja vaikeasti hallittavasta ongelmakkentästä. Tulonsiirtoihin liittyvä maailma voi olla vain rajoitetusti politiikan ja hallinnon ammattilaisten nähtävissä.

Kansalaisia kohdanneita ongelmia on monia erilaisia eikä poliittisilla päättäjillä ole objektiivista tai tieteellistä hyväksyttävää mittatikkuja luokitella ja priorisoita 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 luokiteltuja ongelmiakin vaikuttavat myös sen aihe, tekijä ja olosuhteet. Lisäksi siinä vaikutetta se, kuka luokittelee asian salliseksi ongelmaksi, että julkisen vallan olisi reagoitava siinä tulonsiirrolla. Tilanteesta riippuu, kuinka monen ihmisen on luokiteltava asia, ennen kuin se voidaan käsittää ongelmaksi – yhden, kahden vai yleisen mielipiteen. Tulonsiirtoihin luonnollisesti oikeuttavien ongelmien määritteleminen on hankalaa.

Kenen kannanottoa on pidettävä tulonsiirron käynnistävänä voimana? Onko ongelmasta käsivien ilmaistava asiasta oma kantansa vai riittääkö se, että jotkut ihmiset pitävät kanssa ihmisään julkista apua tarvitsevina 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 määärän, mutta mihin tasoon tulonsiirrot on suhteutettava, paikalliseen, alueelliseen vai kansalliseen tasoon?


Tulonsiirrot voivat houkutella ihmisiä käännyttämään julkisen vallan puoleen ilman, että he yrittäisivät ratkaista ongelmansa ensin oman 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 mahdollisuksia houkuttelevampi avun lähde, sitä enemmän julkisen vallan on kasvatettava budjettejaan ja verotettava kansalaisiaan. Tällöin on mahdollista pohtia, missä ovat julkisen toiminnan kustannuksille ase-tettavat 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 ihmisä? Tulonsiirrot käynnistävät taho vaihtelee. Ongelmallisen tilan esiintuomin voi olla ongelmasta kärsivän omalla tai kanssahimisten vastuulla. On mahdollista, että julkinen valta auttaa äänekäämpiä, 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


Kohdennetut tulonsiirrot voidaan jakaa edelleen karkeasti tarveharkintaan ja subjektiiviseen oikeuteen perustuvia 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. Lapsilisä on kaikille samansuuruinen toisin kuin eläke, joka on yleinen tulonsiirto, jonka määrä riippuu yksilön työhistoriasta.


Tuloloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa palikkatulojen lisäys tai jopa uuden tulonsiirron saaminen vähentää joidenkin muiden tulonsiirtojen määrää. Tällaisessa tilanteessa ihmiset voivat nähdä kannattavaksi ryhtyä maksimoimaan tulonsiirtojaan ja kielletä heille tarjotusta työpaikasta. Tulolouku 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 yhteis-vaikutusta voitaisiin arvioida, mutta eri tulonsiirtojen tarkoitusperia, hallintoa ja maailmaa on lähes mahdoton tehdä yhteismitallisiksi.


### 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 lupausten mukaan,
vastaa julkisista palveluista kuten infrastruktuurista ja koulutuksesta sekä huolehtii kansallisesta turvallisuudesta.

Näiden julkisen vallan toimien avulla yritysten tulisi selviytyä avoimilla markkinoilla omilla eväällään ja edellytyksillään. Yritykset kilpäilevat 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 mään 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.


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 julkinen vallan ohjaavaa suunnitelmaa, mutta näiden uudistusten on saatava julkinen vallan tuki tullessa lopullisesti hyväksytyksi.


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 mahdollisuksia edistää omia tavoitteitaan ja suunnittelmaan. Kuluttajilla ja työntekijöillä tulee olla lisääksä 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 julkinen 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. Eriäristuminen ja erikoistuminen näiden ominaisuuksien pohjalta on kannustettava tapa tehdä asioita muiden hyödynnättäviksi ja muita auttaakseen.

Muiden auttamisen konkreettiset vaihtoehdot ovat vastikkeeton yhteisöllisyys, pakko ja vapaaehtoisuus. Vastikkeeton yhteisöllisyys tarkoittaa, että ihmiset auttavat toisiaan pyyteettömästi vaatimatta vastapalvelusta ajastaan, resurssseistaan ja uhraukseistaan. Tässä vaihtoehdossa ihmisten on yritettävä tehdä kaikki tarvitsemansa itse tai suostuteltava kanssahimiset auttaamaan 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 enemmistölle 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.


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 kehittymisessä mitataan vapaaehtoisuuden lisääntymisellä ihmisten välisissä suhteissa eri elämän alueilla.

Maanviljelijä saa peltonsa viljeltyä ja satonsa kerättävä, 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 valmistamansa 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
edistäköseen sekä omia että muiden tavoitteita. Lähiaika kaksissa asioissa
ihmisten on turvaututtava toistensa apuun. Vaihdannan tasolla ky-
syntä 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 tyy-
dytträmään tarpeensa. Näistä syistä markkinataloudessa resurseilla on
taipumus ohjautua sinne, missä niihin kohdistuu suurin kysyntä.

Empiirisesti tilanne ei ole aina normatiivisten odotusten mu-
kainen. 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 kalliista. Työnjaon organisoinnissa ja
vaihdannan vapaaehtoisuudessa voi olla ongelmia. Resurssit eivät
välttämättä seuraa riittävän nopeasti tai lainkaan ihmisten tarpeita.

Lisaaksi ihmisten välisissä suhteissa esiintyy vilpillä, pakkoja ja väki-
valtaa. Keskeisiä kysymyksiä ovatkin seuraavat: miksi näitä epäto-
vottavia ilmiöitä esiintyy, onko ne ennakointilöydöksiä seurauksia
poliittisista toimenpidesuosituksista ja mitä julkisessa politiikassa ja
markkinataloudessa on tehty tai jätetty tekevätkä, koska ei-toivottuja
ongelmia on syntyneet? Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää,
etta ymmärtää niitä markkinataloutta ylläpitäviä ja edistäviä insti-
tuutioita, joihin julkisella politiikalla voidaan vaikuttaa.

3. Julkinen politiikka ja markkinatalouden instituutiot

Julkinen politiikka vaikuttaa monin eri tavoin markkinatalouteen. Kuvio X.1 tarjoaa yhdyn 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 käsittelällä. Kulttuurissa on kysymys huomattavasti laajemmasta ilmiöstä kuin vain taloudellisista tekijöistä. Markkinataloutta ei voi erottaa muista elämän- ja taloudellisista tekijöistä, koska yhteiskunnassa talous, poliittikka, 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 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 relevanceimpia syy- ja seuraussuhteita, saati ymmärtää yhteiskunnallisten ilmiöiden monimitkaista luonnetta ja että heidän ei ole edes mahdollista hankkia niistä riittävää tietämystä. Tällöin ihmisten tietämättömyyys on luonteeltaan radikaalina, korjaamatonta. Tällöin ihmisten tietämättömyyys on luonteeltaan radikaalina, korjaamatonta. Tiedon kasvu ei korjaa tilannetta, sillä mitä kehittyneempä 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 uusia oivalluksia ja keksintöjä tuottavalle markkinataloudelle. Oivallukset ja keksinnöt syrjäyttävät tietämättömyyttä, mutta ne eivät pysty eliminoimaan
Markkinatalous on instituutio, joka auttaa ihmisiä käsittelemään tietämättömyyttä ja selviytymään olosuhteista, joista he eivät tiedä riittävästi.


5. Mahdollistavat käytännöt ja markkinatalalous

5.1. Tasa-arvo mahdollistavana käytäntönä

Tasa-arvo lain edessä eli isonomin periaate kohdistaa huomion lain säätäjiin 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.

Isoonomin 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 monimuotoisuutta. Pitäytymällä isonomin periaatteeseen lainsäätäjä luo yhteiskunnalle edellytykset kasvaa, kehittyä ja erilaistua, sillä mitä monimutkaisempi ja erikoistuneempiksi yhteiskunta on, sitä paremmin se kestää erilaisia yllätyksiä, ongelmia ja vaikeuksia.

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

5.2. Individualismi mahdollistavana käytäntönä


Ihmisen luontaisten itsenäisyden vähättelyä kutsutaan holhoamiseksi tai paternalismiksi. Tässä on kysymys enemmän tai vähemmän johdonmukaisesta käsityksestä, jonka mukaan jokut 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.


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

5.3. Vapaus mahdollistavana käytäntönä

Radikaali tietämättömyys edellyttää, että ihmiset voivat päättää mahdollisimman vapaasti omistaa 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. Ensinnäkin ihmiset eivät saa vahingoittaa kanssaihmisiään ja toiseksi heidän on itse kannettava vastuu valinnoistaan. Näissä rajoissa vapaa antaa ihmisille mahdollisuuden mielekkäaseen elämään (Murray 1997, 18-19), lisäksi vapaudella voidaan olettaa olevan yhteiskunnalle pääsääntöisesti ennakoimattomia, hyödyllisiä vaikutuksia.

On luonnollista olettaa, että ihminen haluaa olla mahdollisimman vapaana itseään koskettavissa asioissa. Yhtä luonnollista on olettaa, että näin ajattelevat myös kaikkein heikoimmat ja avuttomimmat, eivät pelkästään vahvimmat ja pystyvimmät. Vaikka osa ihmistä on
muista täysin riippuvaisia, heitä on silti yritettävä kohdella kuin jo-
kaista omasta elämästään vastuullista ihmistä. Tämä pyrkimys kuvaa
yhteiskunnallisen elämän inhimillistä ja sivistysellistä ulottuvuutta,
johon julkisella politiikalla voidaan merkittävästi vaikuttaa.

Isaiah Berlin on tehnyt kuuluisan jaanon negatiiviseen ja positiivi-
seen vapautteen (Berlin 1969, 122 ja 131). Negatiivisella vapaudella
hän tarkoittaa vapautta jostakin (freedom from) eli ihmisiä mielival-
taisesti kohtelevista laeista ja päätöksistä. Ihmisten on helppo ym-
märtää, 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, valtiovalta ei saa estää
heitä tekemästä sitä. Negatiivinen vapaus suojelee ihmisiä tällaisilta
rajoitteilta.

Positiivisella vapaudella tarkoitetaan vapautta johonkin (freedom
to) ja siksi se määrittelee valtiovallan kansalaisilleen tuottamaksi
eduksi ja hyödyksi. Vapaus on oikeutta esimerkiksi koulutukseen,
terveydenhuoltoon ja sosiaaliseen turvallisuuteen. Julkinen valta tar-
joaa 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 vapauks-
sien ala on jatkuvasti laajentunut ja syventynyt. Samalla negatiivisen
vapauden ala on muuttunut ongelmalliseksi. Esimerkiksi positiivisen
vapauden tarjoaminen edellyttää, että joidenkin ihmisten on makset-
tava 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 helpompaat 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, määrittävät samoja ongelmia eri tavalla ja keksivät erilaisia ratkaisuja samoihin ongelmiihin.

Yrittäjyys on luova, innovatiivinen, spontaani ja evolutiivinen prosessi, koska kukaan ei voi tietää eikä ennustaa, mitä heille tuntemattomat 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. Ennakoinnitseltä on ja epävarmuus pelottavat ihmisä. 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.


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


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 yrittäjyytensä tuloksia. Vajavaiset tai olemattomat omistusoikeudet rajoittavat ja tyrehdyttävät yrittäjyttää 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 kyvyttömyyttä tyydyttää ihmisten vaatimuksia.

6.3. Vapaa hintajärjestelmä luovan keksimisen mahdollistajana

Taloudellinen laskenta perustuu rahassa mitattaville hinnoille, jotka ohjaavat yrittäjien ja kuluttajien arvoituksia. 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 seurauksia. Raha, jolla hintoja yhteismitallisina kuvataan, edustaa vahdon 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-
mintansa joko kokonaan tai osittain. Kun hintajärjestelmä toimii ja toimijat käyttävät sen välittämää informaatiota hyväkseen, he voivat sopeutua muutoksiin nopeasti. Sopeluminen vaikeutuu ja hidastuu, jos hintajärjestelmää säädellään poliittisten päätäjien 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.


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

6.4. Voitot luovan keksimisen mahdollistajina


Voitoilla on kannustevaikutus. Tuotannonalalla, jolla yritykset ansaitsevat suuria voittoja, houkuttelee muita yrittäjöitä puoleensa. Voitot aktivoivat uusia yrittäjiä tyydyttämään kasvavaa kysyntää.
Jos voittojen mahdollisuutta ei sallittaisi, yrittäjät eivät tiedä, mille tuotannonalalle heidän kannattaisi sijoittaa tai siirtyä. Kasvavat voitot ohjaavat resurseja tuotannonaloihun, 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.


7. Markkinatalous
– monien prosessien yhteisvaikutuksen seuraus


KUVIO X.2. Kulttuurillisen edistyksen perusvoimat


Kirjassa on käsitelty julkista toimintaa analyyyttisena ja poliittis-hallinnollisena prosessina. Teoksen tavoite on ollut avata ja esittää 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.


Julkinen toiminta – poliittika - täydentää eri asiantuntemusalojen osaamista ja tietämystä. Kouluoihessa opettajan on osattava opettaa, terveydenhuollossa lääkäriin 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 mahdollisuksista. Tämä voi auttaa heitä edistämään yhteistyötä ja käyttämään toistensa voimavaroja yhteiseksi hyödyksi. Samalla he voivat välttyä tekemästä ristiriitäisia päätöksiä ja valintoja, jotka voivat viedä tehon suunnitelluulta toimenpiteiltä.

Kirjan viesti on seuraava: yksi yhteiskunnan kivijaloista on julkinen valu, jolla on huomattava vaikutus kansalaisten mahdollisuksista 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.


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 käyttössä 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

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 signaleja hyvissä ajoissa, 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.


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

Julkinen politiikka tapahtuu demokratian viitekehyksessä. Ilman demokratiaa julkisen politiikan luonne muuttuu elitistiseksi, satunnaisesi 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
hyväksyttyjä tavoitteksia. Tätä keinoa on voitava arvioida jatkuvasti
ja kriittisesti. Kirjassa esitetään viisi erilaista mahdollisuutta kehittä
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 organisaatio-
tiot tuottavat monia erilaisia yhteiskuntaa hyödyttäviä palveluita.
Julkiselle vallalle kuuluvat erityisesti niin kutsutut puhtaita julkiset
palvelut, joita muut toimijat, kuten yritykset, eivät voi tuottaa objektiivistä
ominaisuuksien vuoksi. Julkinen valta on ottanut tuotuakseen myös sellaisia
palveluita, jotka objektiivisten ominaisuuksien 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
käsittelleistettävä alue. Kirja kohdistaa huomion sääntelyn ongelmal-
lisuuteen sekä julkisen politiikan mahdollisuuksien korjata sääntelyn
synnyttämä epäkohtia.

Julkisen vallan on luonnollista ja oikeutettua antaa taloudellista
tukea erilaisiin tarkoituksiin. Taloudelliset tulonsiirrot palvelevat
kansalaisia ja organisoituja ryhmiä. Myös tämä on politiittisesti herkkä
ja vaikeasti hallittava alue. Kysymykset siitä, keitä julkisen vallan on
oikeutettua avustaa, kuinka paljon ja missä muodossa, ovat vaikeita eikä niihin ole helppoja ratkaisuja.


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 hyväksyttyä. Tarkoitus on ollut päästä alkuun ja katsoa, kuinka julkista politiikkaa voisi kehittää. Tämän vuoksi kirjan toivotaan herättävän lukijoita keskustelemaan ja antamaan kriittistä palautetta.
LÄHTEET


