

Juha Peltoniemi

# Julkinen sektori tehokkaammaksi



## Sisällys

Johdanto.....	1
Julkinen talous.....	2
Valtiontalous.....	4
Kuntien talouden rakenne.....	9
Sosiaalirahastot.....	11
Rajanveto yksityisen ja julkisen sektorin välillä.....	12
Säästäminen.....	15
Organisaatioiden muutoksista.....	17
Virastojen fuusiot ja kriittinen massa.....	19
Kunta- ja maakuntauudistus.....	20
Sählääminen ja osaaminen.....	22
Projektit.....	23
Omistajaohjaus.....	24
Johtaminen.....	26
Yhteenveto.....	27

Versio 31. maaliskuuta 2019

© 2018, 2019 Juha Peltoniemi ja Neutrinica Oy

Lataaminen, tulostus sekä kopiointi ja jakelu sähköisessä tai tulostetussa muodossa sekä osittainen lainaaminen sallittu vapaasti ei-kaupallisiin tarkoituksiin hyvää tapaa noudattaen. Plagiointi ja muuttaminen ehdottomasti kielletty.

Elektroninen dokumentti (odt/pdf)

# Johdanto

Tarkastelen tässä Suomen julkisen sektorin toimintaa ja ongelmia. Pohdin, kuinka sitä saadaan toimivammaksi ja tehokkaammaksi. Ulkomaisten arvioiden mukaan Suomessa on jo Euroopan Unionin tehokkain julkinen hallinto – eikä EU:n ulkopuolellakaan välttämättä tehokkaampia hallintoja löydy. Suomessa ilmenee suhteellisen vähän korruptiota, nepotismia ja varastelua. Vahva valtio takaakin Suomen korkean hyvinvoinnin – maapallon valtiottomat alueet sen sijaan muistuttavat maanpäällistä hepettä.

Julkinen sektori ei kuitenkaan toimi täydellisesti. Julkiselle sektorille kasaantuu entistä enemmän kasvu- ja säästöpainetta. Eläkekustannukset ja terveydenhoitokustannukset nousevat vielä merkittävästi väestön keski-ikänsä nousun myötä – ikäsidonnaiset menot nousevat nykyisestä 20 %:sta lähivuosina 25 %:iin bruttokansantuotteesta. Kansa tahtoo lisää palveluita myös muilta sektoreilta, jopa maanpuolustus huutaa lisää resursseja. Verotusta ei kuitenkaan voi enää kovin paljon nostaa, koska kansa ei jaksakaan maksaa paljon lisää. Monet verot ovat jo lähellä teoreettista maksimia, jonka ylitys vähentää verotuloja, mutta toki korotuskelpoisiakin veroja on, jos vain maksuhalukkuutta riittää. Valtio elää velaksi. Jotain tarttis tehdä ja jotain voi tehdä.

Julkisen sektorin sopeutukset tulee ajoittaa suhdanteiden mukaan. Matala-suhdanteessa valtion kuuluukin kuluttaa – ei tietenkään tuhlaa – mutta korkea-suhdanteessa valtion tulee karsia menoja ja henkilöstöä, jotta kasvavalla yksityiselle sektorille riittää resursseja. Tätä kirjoitettaessa suhdannetilanne on vähän niin ja näin, mutta säästöjä voi miettiä valmiiksi, vaikka ei heti toteutettaisikaan. Päätöksenteko kestää joka tapauksessa kauan ja pahimmassa tapauksessa päätösviive aiheuttaa suhdanteista vahvistavan vaihesiirron.

Toimivasta valtiosta huolimatta Suomessa esiintyy myös pahoinvointia. Useimmat inhimillistä elämää kurjistavat ongelmat liittyvät ihmisten välisiin suhteisiin, joihin ihmiset tuovat säröjä ja rakentavat rasitteita tahallaan tai tuottamuksella. Tässä en näitä yritäkään ratkaista vaan keskityn hallinnon parantamiseen.

Pyrin etsimään vieläkin tehokkaampaa julkista sektoria. En kuitenkaan pyri naiiveihin punakynäsääntöihin. Sellaisilla tarkoitan populistisia säästöohjelmia, joilla karsitaan budjetista määrärahoja ja puhelinluettelosta henkilökuntaa lähinnä sillä periaatteella, että poistetaan kaikki, mistä ei itse tiedä mitään. Pseudosäästö johtaa helposti epätasapainoiseen tilaan, jossa jäljelle jääneet resurssit menevät hukkaan, koska niitä ei voi tehokkaasti käyttää. Valtiolla törmää hyvin usein tilanteeseen, jossa on rahaa palkata ihmisiä, mutta ei rahaa ostaa työvälineitä taikka joskus päinvastoin, typerän säästön tai muun rajoituksen vuoksi. Usein

vähennetään hallintohenkilöstöä, mutta jos samalla ei muuteta hallintoprosesseja, siirtyy vastaava hallintokuormitus vain suorittavan työn tekijälle. Henkilöresurssien liiallinen karsiminen voi johtaa jäljelle jääneen henkilöstön ylikuormittumiseen ja sitä myötä alisuoritukseen. Säästö itsessään tuottaa kustannuksia ja vie tehokkuutta, koska epävarmuus tulevasta vähentää työmotivaatiota, laskee luovuutta ja lisää virheitä.

Todellinen säästäminen ja toiminnan tehostaminen vaatii siten vankkaa, tarkkaa ja luotettavaa tietoa itse kunkin toiminnan luonteesta ja tavoitteista sekä kunkin tehtävän vaatimista välttämättömistä resursseista. Siksi tällaisessa esseessä ei voi esittää kovin konkreettisia kohteita, mistä säästetään, vaan pikemminkin keinoja, joilla päästään säästämään. Parhaiten toimintaa tehostetaan yhdessä henkilökunnan kanssa suunnitellen ja neuvotellen, jolloin henkilökunta saadaan sitoutumaan muutoksiin. Ruohonjuuritasolta voidaan saada erittäin hyviä ideoita – siellähän se tarkin tieto toiminnasta sijaitsee. Sitoutuminen edellyttää luottamusta johtoon. Liian naivisti ja aggressiivisesti säästöjä hakeva johtaja tai poliitikko tekee toiminnallaan onnistumisen mahdottomaksi, koska hän silloin menettää luottamuksen jo lähdössä eikä sitä koskaan takaisin saa.

Esitän kuitenkin muutaman konkreettisen säästökohteen asioista, joista jotakin tiedän riittävän varmasti uskaltaakseni jotain sanoa. Niitäkään ei pidä liian kirjaimellisesti ottaa. Tarkastelen myös julkisen ja yksityisen sektorin työnjakoa: mikä toimi kannattaa rahoittaa verorahoitteisesti ja mikä asiakasmaksuin.

Aluksi tarkastelen eri sektorien tilannetta. Varoitan, että kaikki lukuarvot eivät ole keskenään vertailukelpoisia, koska ne voivat poiketa määritelmällisesti tai ajankohdaltaan ja osa voi olla peräisin lobbareilta, jotka tarkoituksella pyrkivät esittämään asiat omaa kantaansa tukevasti. Täsmällisintä tietoa tarvitsevan tulee siten etsiä luotettavat ja ajantasaiset tiedot itse. Valitettavasti valtio itse ei aseta kaikkia tietojaan kovin selkeästi yleisön luettavaksi eikä muilla julkisen sektorin organisaatiolla edes ole keskitettyjä tiedonjulkistamiskanavia.

## Julkinen talous

Julkinen sektori jakautuu valtiolliseen, kunnalliseen ja puoliyksityiseen sosiaalirahastolliseen sektoriin. Valtiolliseen sektoriin voidaan laskea budjettivaroin toimiva valtio-oikeushenkilö sekä välillinen valtionhallinto kuten Kela ja Suomen pankki sekä yliopistot. Kunnalliseen sektoriin kuuluu kuntien lisäksi kunta-yhtymät ja kunnalliset liikelaitokset, kenties myös Keva. Sosiaalirahastosektori muodostuu lakisäätteisistä sosiaalivakuutuslaitoksista.

Suomen bruttokansantuote vuonna 2015 oli 207 miljardia euroa. Valtion budjetin loppusumma on 54 miljardia euroa (2015). Kuntien yhteenlasketut budjetit ovat 46 miljardia. Yksityisten sosiaalivakuutuslaitosten budjetti on 25

miljardia, sekä Kelan 10 miljardia. Näissä on mukana sektorien välisiä siirtoja, joten sulautetut julkiset menot yhteensä ovat vähemmän kuin osiensa summa, kun kaksoismerkinnät poistetaan. Julkisen sektorin sisäiset siirrot huomioiden kuntien menot olivat 40 % julkisista menoista, sosiaaliturvarahastojen 32 % ja valtion 28 %.

Julkisen sektorin menot yhteensä olivat vuonna 2013 yhteensä noin 116 miljardia, mikä suhteessa kansantuotteeseen on 58 %, toki laskutavasta riippuen. Menot suhteessa kansantuotteeseen ei tarkoita samaa kuin osuus kansantuotteesta, koska samalla laskutavalla yksityisen sektorin koko (yhtiöiden liikevaihtojen ja kansalaisten kulutusten summa) ylittää moninkertaisesti koko kansantuotteen. Paremmin julkisen sektorin koosta kertoo, että julkisen sektorin osuus kansantalouden arvonlisästä on noin 20 % ja työvoimasta noin 25 %.

Julkisen sektorin menoista suurimmat ovat rahamääräiset sosiaaliedut, yhteensä 38,5 miljardia euroa. Tästä eläkkeitä on 26 miljardia euroa ja loput 12,5 miljardia euroa muuta, kuten työttömyyskorvauksia, lapsilisiä, opintotukia sekä muita sosiaaliavustuksia. Lisäksi luontaisuurituksina annetaan sosiaalietuja 5,5 miljardin euron arvosta. Julkisen sektorin bruttopalkkasumma on 22,8 miljardia euroa ja siihen liittyvät sosiaaliturvamaksut 6,3 miljardia euroa. (Näitä sosiaaliturvamenoja ei kannata laskea julkisiksi menoiksi, koska ne siirtyvät eläkevakuutusrahastoille, jotka käyttävät ne eläkkeiden maksuun. Muuten sama raha laskettaisiin kahdesti.) Vertailun vuoksi yksityisen sektorin bruttopalkkasumma on 67,4 miljardia euroa.

Julkinen sektori työllisti vuonna 2015 (nyt lienee vähemmän jatkuvien supistusten vuoksi)

sektori	työntekijät	Palkkasumma/G€	Budjetti/G€
valtio	120000	5,4	54
kunta	440000	16,0	46
sosiaalirahastot	10000	0,4	40

(G€ on miljardia euroa.)

Lisäksi kirkolla palvelee 21 000 työntekijää. Kirkon asemaan ja talouteen en tässä puutu. Julkisen sektorin ostot ja hankinnat työllistävät myös kymmeniä tuhansia työntekijöitä yksityisellä sektorilla, tarkasta määrästä en ole löytänyt tilastoa.

Työttömyyskorvausten summa vuodessa oli joskus 4,1 miljardia, mistä valtion (Kelan) osuus 1,7 miljardia ja työttömyysvakuutusrahaston osuus 2,3 miljardia. Sittemmin ne ovat nousseet merkittävästi, ollen taas lievässä laskussa. Nykyisin työttömyyskorvausten summa lienee yli 5 miljardin euron. Ilmeisesti

maksetut työttömyyskorvaukset ovat jo ylittäneet valtion maksamat palkat ainakin nettomääräisinä.

## Valtiontalous

Tarkastellaan ensiksi valtion tuloja.

Valtion tulot vuonna 2014 ovat yhteensä 54 miljardia, jakaantuen seuraavasti tulolajeittain:

	G€
tuloverot	12,2
liikevaihtoon perustuvat verot (ALV)	17,9
valmisteverot	6,9
muut verot	2,7
muut veroluonteiset tulot	0,1
pääomatulot	2,0
sekalaiset tulot	4,7
lainat	7,5
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>54,0</b>

Menojen kattamiseksi valtio ottaa merkittävästi lainaa. Sinänsä täysin oikeaoppisesti valtion tuleekin ottaa lainaa laman aikana, mutta lainat pitää sitten maksaa pois nousukauden aikana, mikä viimeksi unohdettiin. Valtionkaan ei pitäisi ottaa syömävelkaa, vaan velka tulisi käyttää kansantaloudellisesti tuottaviin investointeihin.

Valtion menot voidaan jakaa menojen laadun mukaan seuraavasti vuoden 2015 menoarvion mukaan:

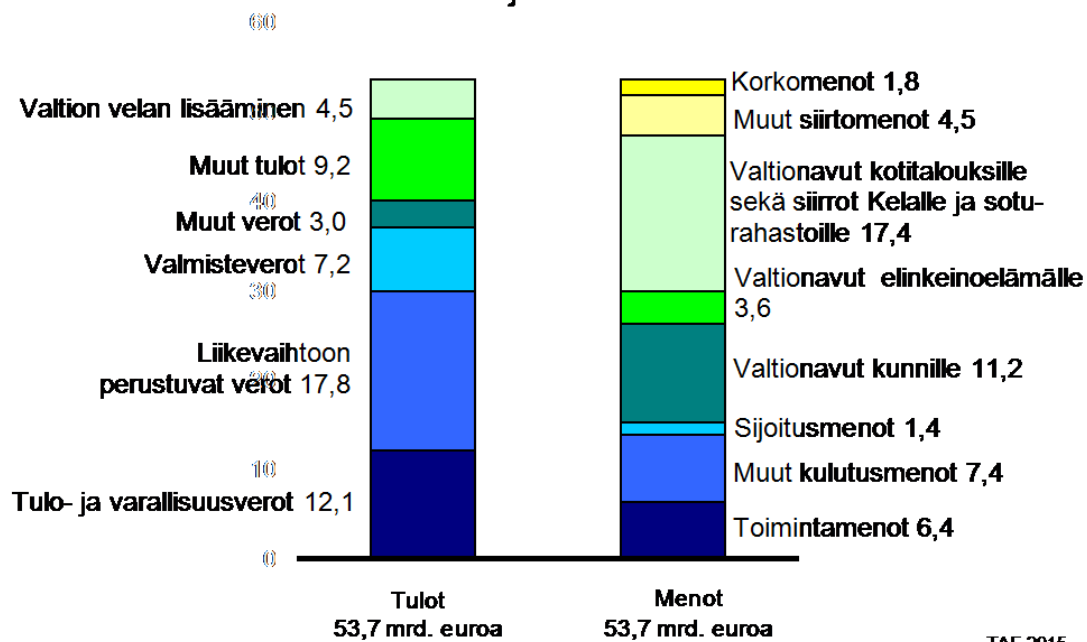
	G€	osuus
palkkamenot	5,4	10%
ostokulut	13,2	24%
tulonsiirrot yksityisille	13,1	24%
siirrot Kelalle ja soturahastoille	4,3	8%
valtionavut kunnille	11,2	21%
valtionavut elinkeinoille	3,6	7%
sijoitukset	1,4	3%
korkomenot	1,8	3%
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>54,0</b>	<b>1</b>

Valtion menoista noin 10 miljardia euroa menee ”yövärtijavaltion” rahoittamiseen ja 40 miljardia hyvinvointivaltioon. Menobudjetissa ei näy piilotuksia kuten verotuksia eli tietyille ihmisryhmälle myönnettyjä verohuojennuksia taikka erityisiä hinnanalennuksia.

Valtion budjetista 7 % menee valtion hallinnon henkilökuluihin. Varsinaisella valtiolla on 78 000 työntekijää, yliopistoilla yli 30 000 ja muilla valtiollisilla organisaatiolla useita tuhansia. Valtion työntekijöiden määrä koko työvoimasta on EU:n pienin, vain 4,5 %. Osin tämä johtuu siitä, että Suomessa sosiaali- ja terveystoimi sekä koulutustoimi on siirretty pääosin kunnille sekä työeläkkeet eläkevakuutusyhtiöille, kun taas monessa muussa maassa osa näistä kuuluu valtiolle.

Siirtomenoja on jopa 60 % valtion budjetista, joista puolet yksityiselle ja puolet julkiselle sektorille. Valtion oma toimintabudjetti on 25 miljardia euroa.

### Budjettitalouden tulot ja menot 2015, miljardia euroa



Lähde: Valtiovarainministeriö

TAE 2015

Seuraavassa taulukossa esitetään arvio valtion kokoaikaisista työntekijöistä eri virastoissa ja laitoksissa:

	työntekijät
--	-------------

eduskunta	650
tasavallan presidentin kanslia	100
valtioneuvoston kanslia	300
ulkomaan edustustot	1600
ulkoministeriö	900
tuomioistuimet	3300
syyttäjälaitos	540
vankeinhoito	3000
ulosottovirasto	1300
muu oikeusministeriön ala	1250
oikeusministeriö	255
rajavartiolaitos	3100
poliisi	11000
maahanmuuttovirasto	300
pelastushallinto	700
sisäministeriö	270
Puolustushallinnon rakennuslaitos	860
puolustusvoimat	14400
puolustusministeriö	1000
verohallinto	5300
valtiokonttori	330
tilastokeskus	900
aluehallintovirastot	1300
maistraatit	850
tullilaitos	2300
muu valtiovarainministeriön ala	4
valtiovarainministeriö	385
Liikenne- ja viestintäministeriö	170
muu LVM:n toimiala (paitsi tutkimus)	2230
työvoimatoimistot	3800
ELY-keskukset	4000
Patentti- ja rekisterihallitus	440
muu työ- ja elinkeinoministeriön ala	1000
Työ- ja elinkeinoministeriö	570
opetustoimi (ei yliopisto)	2100
muu opetusministeriön ala	2400



Opetus- ja kulttuuriministeriö	300
valtion mielisairaalat	800
muu sosiaali- ja terveysministeriön ala	2160
Sosiaali- ja terveysministeriö	440
maanmittaus	1800
muu maa- ja metsätalousministeriön ala	810
Maa- ja metsätalousministeriö	290
Ympäristöministeriön toimiala	2500
ympäristöministeriö	280
tutkimuslaitokset (ei SA, Tekes, STUK)	7100
* yliopistot	33400
* Kela	6000
* Suomen Pankki	600
YHTEENSÄ	129384

Organisaatiomuutosten sekä tilastollisten epätarkkuuksien vuoksi tiedot eivät ole aivan tarkkoja. Valtiolla ei ole julkista ajantasaista koontirekisteriä – viimeisin valtion nettisivuilta löytyvä koostettu virallinen tilasto henkilökunnan jakautumisesta tilivirastoittain on vuodelta 2005 – uudemmat tiedot pitää koota pala palalta. Osa tiedoista sisältää kaikki, osa vain päätoimiset ja joku laskee henkilötyövuodet. Ainakin maahanmuuttovirastoon on palkattu paljon lisää henkilöstöä, mutta muissa virastoissa tapahtunee laskua.

Lisäksi valtion kokonaan tai osittain omistamissa enemmän tai vähemmän markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä työskentelee yli 100 000 työntekijää. Ne voitaneen muodollisesti laskea yksityiseen sektoriin, koska niitä ei rahoiteta budjetista vaan ne saavat maksunsa kansalaisilta, pois lukien erityisyhtiöt kuten Oy Yleisradio Ab. Eräät yhtiöt pikemminkin tuovat erityistä budjettirahaa kuten Veikkaus, RAY ja Alko.

Valtion keskus- ja aluehallinnossa sekä sisäisessä ja ulkoisessa turvallisuudessa – siis pois lukien yhtiöitetty palvelutoiminto sekä opetus, tutkimus ja sairaudenhoito – ilmeisesti työskentelee noin 85 000 työntekijää. Suoraan valtioneuvoston, ministeriöiden, eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian palveluksessa työskentelee noin 6000 pääosin virkasuhteista työntekijää. Esimerkiksi tutkimusta ei voi täysin erottaa muusta hallinnosta, koska eräissä valvontavirastoissa (m.m. STUK) harrastetaan tutkimusta ja tutkimuslaitoksissa tehdään hallintoa. Seuraavan, tämänvuotisen valtion arvion mukaan budjettivaroin palkattu henkilöstö jakautuu toimialoittain seuraavasti:

	määrä	osuus
Opetus- ja koulutuspalvelut	1451	2%
Tutkimustoiminta	9091	11%
Kulttuuripalvelut	1020	1%
Sosiaali- ja terveyspalvelut	1585	2%
Turvallisuustoiminta	33572	41%
Oikeustoimi	6109	7%
Liikenne ja liikennepalvelut	1479	2%
Elinkeinotoiminnan palvelut	13126	16%
Valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut	6425	8%
Ministeriötason toiminta	5758	7%
Alue- ja ympäristöpalvelut	2188	3%
Muut toiminnat	970	1%
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>82774</b>	<b>100%</b>

Tämä ei sisällä yliopistoja ja välillistä valtionhallintoa.

Kaiken kaikkiaan valtiolla välillinen valtionhallinto mukaan lukien työskentelee sivistyspalveluissa 45000, turvallisuustoiminnassa 33500, muussa hallinnossa 42500 sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa 1600 työntekijää. Verrattuna koko kansantalouden työvoimaan valtion yleishallinnon osuus on parisen prosenttia. Lisäksi oleellisesti valtion budjettirahoituksella työskentelee kymmeniä tuhansia työntekijöitä muissa organisaatioissa.

Ministeriöistä huomiota kiinnittää puolustus- ja ulkoministeriöiden suuri henkilöstömäärä. Suoraan puolustusministeriössä työskentelee 1000 työntekijää ja ulkoministeriössä 900 työntekijää, mikä on huomattavasti enemmän kuin missään muussa ministeriössä (TEM 570, STM 440, muut alle 400). Lisäksi ulkomaan edustustoissa työskentelee 600 lähetettyä ja 1000 paikalta palkattua.

Ulkoapäin katsottuna on erittäin vaikeata päätellä, mitkä työt ja työntekijät ovat ehdottoman välttämättömiä, mitkä ovat hyödyllisiä ja mitkä turhia. Useimpien toimialojen sisältä kuuluu vakavia uhkauksia, kuinka nykyisetkin resurssit ovat liian pieniä annettujen tehtävien täyttämiseksi. Toisaalta julkiset uhkaukset saattavat vain olla keino pyrkiä turvaamaan omat resurssit ihan mukavuussyistä.

Esimerkiksi tutkimustyö ei ole ehdottoman välttämätöntä valtion välittömälle olemassaololle, mutta hyödyttää sitä suuresti. Tutkimusresursseja voi myös lisätä vailla suurta pelkoa, että resurssit johtavat joutokäyntiin, koska tutkijat keksivät aina itselleen lisää tutkittavaa. Raja tulee vastaan, kun riittävän päteviä ja itsestään tutkimustyöhön motivoituvia tutkijakandidaatteja ei ole

saatavilla. Eräillä tieteenaloilla raja lienee ylitetty (taloustiede ja tekniikka tietyiltä osin), mutta useimmilla aloilla (eksaktit luonnontieteet, matemaattiset tieteet, humanistiset tieteet, eräät yhteiskuntatieteet) pätevistä ja halukkaista tutkijoista vallitsee vahvasti ylitarjontaa. Tutkimusresursseja voi ja pitää käyttää suhdannepuskurina, koska yritysten tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanokset vaihtelevat voimakkaan myötäsyklisesti.

Valtio lienee julkisen sektorin organisaatioista kuitenkin parhaimmassa kunnossa.

## Kuntien talouden rakenne

Tarkastelen seuraavaksi kuntien taloutta. Kunnat muodostavat varsin epäyhtenäisen kentän, koska kuntien koko ja taloudellinen asema vaihtelevat vahvasti.

Kuntien tulot jakaantuvat seuraavasti, vuodelle 2015 annetun arvauksen mukaan:

	G€
valtionavut	8,6
kunnallisverot	19,1
yhteisöverot	1,5
kiinteistöverot	1,3
maksutulot	2,5
myyntitulot	6,0
muut tulot	4,0
lainat	3,4
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>46,4</b>

Edellä myyntitulot tarkoittavat hyödykkeiden myynnistä saatavia tuloja, jotka kattavat tuotantokustannukset, kuten vesi ja energia. Maksutulot taas viittaavat palveluihin, joista peritään asiakasmaksuja, jotka kattavat vain osan kustannuksista, kuten päivähoito ja terveydenhoito. (En tiedä, miksi kuntien budjetissa valtionapu on pienempi kuin valtion budjetissa)

Kuntien menot jakaantuvat saman arvauksen mukaan seuraavasti

	G€	osuus
palkat	17,6	38%
muut henkilöstömenot	5,2	11%
palvelujen ostot	10,2	22%
materiaalin ostot	5,1	11%
avustukset	2,8	6%
korot	1,0	2%
investoinnit	4,5	10%
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>46,4</b>	<b>100%</b>

Suunnilleen puolet kuntien menoista menee siis henkilöstökuluihin. Kohta muut henkilöstömenot tarkoittanee sotu-maksuja, jotka siirtyvät toisaalle virallisen julkisen sektorin sisällä. Kuntien varsinaiset omat menot ovat siten noin 40 miljardia euroa.

Sektoreittain kuntien menot jakaantuvat

Sosiaali- ja terveystoimi	48 %
Opetus- ja kulttuuritoimi	38 %
Muut toimet	19 %
Lainat ja rahoitustoimi	5 %

Muihin toimiin kuuluu muun muassa kunnallistekninen toimi ja julkinen liikenne, johon kuluu yhteensä yli 2 miljardia euroa, ilmeisesti nettomääräisenä.

Helsingin Sanomien tilaston mukaan kunnan menoista hallintoon kuluu

	M€	osuus
yleishallinto	1248	2,7%
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	609	1,3%
Opetus- ja kulttuuritoimen hallinto	187	0,4%
<b>HALLINTO YHTEENSÄ</b>	<b>2044</b>	<b>4,4%</b>

Sektorin menoihin verrattuna opetus- ja kulttuuritoimen hallinto vie 1,5 % ja sosiaali- ja terveystoimen hallinto 2,7 %. Tämän taulukon mukaan kuntien hallinto ei niin kovin raskas ole. Missä tahansa yksityisessä yhtiössä hallintoon kuluu suhteessa hyvin paljon enemmän. En kuitenkaan tiedä, mitä tämä tilasto todellisuudessa kertoo eli tarkoittaako se vain keskusvirastoja (opetusvirasto, sotevirasto) ja lautakuntia vai sisältääkö se myös yksiköiden hallinnon ja työnjohdon

(ylilääkärit, osastonhoitajat, rehtorit). Luultavasti se sisältää näitä osittain, koska ilmeisesti eri paikkakunnilla tilastoidaan eri tavoin. Toisissa lähteissä on annettu puolta pienempiä hallintokuluja sote-sektorille (N.K. Kalevassa), mutta toisaalla väitettiin (M.V. Kalevassa), että koulutussektorin hallintomenot olisivat 6 %, kumpikin ilman tilastollisia referenssejä toki.

Myös kunnat jakavat budjetinulkoisia piilotukia. Pääosin ne muodostuvat erityisistä alennuksista sekä alle markkinahintaan myydystä tai vuokratusta omaisuudesta tai oikeuksista, kuten tonteista ja asunnoista. Usein näitä perustellaan sosiaalisin syin, mutta varsin suuri osa piilotuesta valuu hyvinvoiville ihmisille tai yrityksille, joko vahingossa tai tahallaan. Piilotukien kokonaismäärästä ei ole luotettavaa arvoa, koska kaikelle myynnille ei ole määritelty markkinahintaa, mutta kyse lienee miljardeista.

## Sosiaalirahastot

Sosiaalirahastot ovat periaatteessa yksityisoikeudellisia organisaatioita. Niiden omistajina toimivat työmarkkinajärjestöt, vakuutetut taikka julkisen sektorin organisaatiot. Kansainvälisen käytännön mukaan ne kuitenkin lasketaan osaksi julkista sektoria, koska ne toimivat lakisäätisesti ja ihmiset ja organisaatiot ovat veloitettuja maksamaan niille veroluonteisia maksuja.

Eläketurvaa hallinnoi Suomessa kuusi eläkevakuutusyhtiötä: Elo, Ilmarinen, Varma, Etera, Veritas Eläkevakuutus Oy ja Pensions Alandia Ab. Neljä ensimmäistä toimii vakuutettujen omistamina keskinäisinä vakuutusyhtiöinä, kaksi viimeistä noteeraamattomina osakeyhtiöinä. Veritas kuuluu institutionaalisen ruotsinkielisen pääoman omistuksiin, kun taas Alandia kuuluu varustamoiden keskinäisen vakuutusyhtiön (RÖF) konserniin. Osakeyhtiöt ovat kuitenkin varsin mitättömiä: käytännössä yksityisen sektorin eläkepottia hallinnoi kolme suurta. Lisäksi julkisen sektorin eläkkeitä hallinnoi Keva (Kuntien eläkevakuutus), joka lienee julkishallinnollinen organisaatio, joka voitaneen myös laskea osaksi kuntasektoria. Näiden tunnusluvut ovat

	liikevaihto	varallisuus	vakuutetut	työntekijät
Elo	3	19	700 000	450
Etera	0,6	5,7	150 000	290
Ilmarinen	3	30	900 000	562
Varma	4,8	37,7	870 000	565
Veritas	0,44	2,4	53 000	138
Alandia	0,02	0,2	12 000	
Keva	4,5	36	700 000	547

Luvut ovat vain suuntaa antavia eivätkä ne ole keskenään vertailukelpoisia, koska ne on kaivettu eri lähteistä (lähinnä kunkin omilta web-sivuilta) ja voivat tarkoittaa eri asioita.

Yksityisten sosiaalirahastojen talous vuonna 2014 ilman valtion tukien läpivirtoja oli seuraavan taulukon mukaisesti:

	Maksutulot/G€	Maksetut etuudet/G€
Työttömyysvakuutusrahasto	2,0	3,2
Eläkevakuutusyhtiöt	19,6	20,7
Kansaneläkelaitos	3,6	14,0

Maksutuloihin yllä ei sisälly valtion tai kuntien apu, joka on Kelalle 69,5 % ja 4,8 % kokonaisrahoituksesta (14 G€), työttömyysvakuutusrahastolle 1 G€.

Työttömyysvakuutusrahaston hallintokulut olivat 7,8 miljoonaa euroa. Suuri osa työttömyysturvan hallinnosta tehdään työttömyyskassoissa, joiden hallintokulut ovat 80 M€ (n. 3 % maksetuista etuuksista). Kelan toimintamenojen osuus on 3 % budjetista. Kelan palveluksessa on reilut 6000 työntekijää. Eläkevakuutusyhtiöiden hallintokulut etuuksien hallinnoinnista olivat 440 miljoonaa (2 % toimintamenoista). Sijoitusten hallinnan kokonaiskustannukset olivat 615 miljoonaa euroa, josta suurin osa (550 M€) menee ulkoisiin palkkioihin. Hallintokulut yhteensä ovat siten 5 % maksetuista etuuksista. Kaiken kaikkiaan eläkevakuutusyhtiöissä lienee töissä noin 2500 työntekijää.

Eläkevakuutusyhtiöihin liittyy erittäin vakavia vaaroja. Nämä eivät kuitenkaan ole vielä realisoituneet ainakaan näkyvästi, vaan ongelmat liittyvät lähinnä johtajien omiin suhteellisen pieniin kupruihin. Potentiaalisten ongelmien vakavuuden vuoksi näissä laitoksissa pitäisi olla täydellinen nollatoleranssi kaikenlaiselle kähmännälle ja leväperäisyydelle, eikä niissä saisi edes päästää valloille ahneuden ja itsekkyyden ilmapiiriä. Niiden hallinto tulisi saattaa läpinäkyvämmäksi ja selkeämmin eläkevakuutettujen hallintaan.

## Rajanveto yksityisen ja julkisen sektorin välillä

Suomi on sekatalous, kuten suurin osa maapallon valtioista. Maapallollamme ei enää juurikaan esiinny täysin sosialistisia tai täysin kapitalistisia valtioita, koska sellaiset järjestelmät ovat epäonnistuneet luomaan vapautta ja hyvinvointia kansalaisilleen. Aivan kaikkia mahdollisuuksia ei toki ole kokeiltu, mutta Yhdysvallatkin on siirtymässä kohti tasapainoisempaa sekataloutta sosiaaliturva-uudistusten myötä.

Mitkä toimet kuuluvat julkiselle ja mitkä yksityiselle sektorille? Taloustieteilijät ovat päälinjoista varsin yksimielisiä: julkinen sektori hoitaa tehokkaimmin julkispalvelut, joista koituu yleistä hyötyä sekä yksityiset palvelut, joissa palvelun kohde ei pysty epäsymmetrisen tiedon tai muun syyn takia tekemään tietoista valintaa ja päätöstä eri vaihtoehdoista. Markkinasektori taas hoitaa tehokkaimmin asiakkaan omaan haluun ja tietoiseen valintaan perustuvat palvelut.

Luonnolliset monopolit kuuluvat julkisen vallan kontrolliin. Vaikka julkinen monopoli voi toimia tehottomasti, yksityinen monopoli saattaa toimia paljon tehottomammin, minkä lisäksi se kähmii voitot itselleen eikä yhteiskunnalle.

Suomessa toteutettu työnjako on suhteellisen lähellä optimia. Tätä rikkovat muutamit historialliset valinnat sekä taloudelliset realiteetit.

Useimpia kulttuuri- ja harrastuspalveluja voidaan pitää yksilön valintaan pohjautuvina palveluina. Esimerkeistä käyvät teatterit, orkesterit sekä liikuntahallit. Jää-, uima- ja palloiluhallien kunnallisuutta tai pikemminkin niihin liittyvää julkista tukea voidaan osittain perustella kansanterveydellisillä syillä. Monet kunnat ovat kuitenkin rakentaneet erilaisia ökyhalleja urheiluseurojen valtapiirien käskystä. Kansanterveydellisesti perustellut julkiset tuet voitaisiin kuitenkin toteuttaa yhtä hyvin henkilö- tai kohdekohtaisina avustuksina, jolloin hallien ylläpito voidaan jättää markkinasektorille.

Sen sijaan hiihtolatujen, kuntopolkujen ja lähikenttien ylläpito kuuluu luontevasti kunnille. Niistä ei voi järkevästi periä käyttäjämaksuja, kulut eivät riipu kovin vahvasti käyttäjämäärästä ja niillä yleensä on tilaa kaikille halukkaille. Nämä on myös todettu hyvin kustannustehokkaiksi tavoiksi edistää kansalaisten liikuntaharrastusta ja kansanterveyttä.

Julkiselle kirjastolaitokselle löytyy myös perusteita. Ainakin se lisää kansansivistystä, mikä tuottaa yleisiä positiivisia ulkoisvaikutuksia. Sosialistiselle teatterilaitokselle tai orkesterille on paljon vaikeampi löytää perusteita. Elokuva-teatteritkin toimivat markkinavetoisesti, kuten myös populaarimusiikki ja tanssi-paikat. Ei ole perusteltua tukea eliitin kulttuuriharrastuksia, kun ei rahvaan-kulttuuriakaan tueta.

Maksullisten kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden siirto markkinasektorille voisi vähentää julkisia menoja jopa miljardilla eurolla. Se toki toisi varmasti hieman lisää työttömyyttä, mutta voi lisätä luovuutta.

Yleisesti julkisen sektorin vastuulle kuuluva terveydenhoitosektori toimii Suomessa edelleen osaksi yksityisen sektorin varassa. Lääkäreistä 30 % työskentelee yksityisellä sektorilla. Tästä suuri osa toki kuuluu lakisääteiseen työterveyshoitoon, mutta tavallinen aikuinen joutuu edelleen menemään yksityiselle, jos haluaa hammashoitoa kohtuullisessa ajassa. Lapsen korvatulehduskin pitää yleensä hoidattaa yksityisellä.

Yksityisen lääkärin kilpailuttaminen on tehty erittäin vaikeaksi: lääkärin hintoja on lähes mahdoton verrata, koska yleensä etukäteen ei voi tietää, mitä toimenpiteitä pitää tehdä. Hinnastot ovat harvoin edes esillä julkisesti. Samassakin lääkärikeskuksessa hinnat voivat vaihdella lääkärikohtaisesti. Kiireellisessä tapauksessa ei hintoja edes ehdi vertailemaan, vaan tuskainen potilas menee sinne, minne ensiksi pääsee. Yksityiset lääkärit tienavatkin hyvin (työsuhteisen yksityislääkärin säännöllisen työajan keskipalkka 7920 EUR/kk, kunnallisella ”vain” 6346 EUR/kk) ja lääkäripalvelut tuottavat puhdasta voittoa yli 10 % liikevaihdosta.

Käytännön kokemusten mukaan terveydenhoito toteutetaan tehokkaimmin julkisena palveluna. Yhdysvalloissa on todettu, että yksityiseen sairausvakuutukseen perustuvassa järjestelmässä jopa 40 % liikevaihdosta menee organisaatioiden välisiin liiketoimintakuluihin.

Omalaatuisena kompromissina terveydenhoitolalle on esitetty julkisrahoitteista markkinaehtoista järjestelmää. Eesityksen mukaan raha seuraisi asiakasta, mutta asiakas saisi valita itse palveluntarjoajansa. Ajatus vaikuttaa kauniilta, mutta siihen sisältyy vakavia vaaroja. Lääkärin suhteen muuttuminen potilassuhteesta asiakassuhteeksi muuttaa toimintakulttuuria ja valtasuhteita merkittävästi: potilaan kuuluu uskoa lääkäriä, mutta asiakas on aina oikeassa. Toisaalta markkinamotivaatio voi muuttaa lääkärin asenteita vaaralliseen suuntaan. Nämä yhdessä ja erikseen voivat johtaa turhaan ylihoitamiseen joko asiakkaan perusteettomien toiveiden tai lääkärin asiattoman ahneuden vuoksi. Tiedon epäsymmetria estää asiakasta varmistamasta toimenpiteiden tarpeellisuutta, ihan kuin autokorjaamolla<sup>1</sup>. Pahimmassa tapauksessa järjestelmä voi johtaa korruptiivisiin toimiin, jolla lääkäri on hoitavinaan tekopotilaita saadakseen firmalle voittoa. Realistisempi vaara on yleisen luottamuksen lasku.

Pidän siis kansantalouden ja -terveyden kannalta tehokkaimpana, varminpana ja turvallisimpana kokonaan julkista terveydenhoitoa, vaikka se paisuttaakin julkista sektoria ja lisää veroja. Osoptimoinnin estämiseksi rahoitus- ja toteutus tulisi yhdistää saman organisaation alle niin pitkälle kuin käytännössä mahdollista. Periaatteessa se voidaan toteuttaa kunnallisena, maakunnallisena tai valtiollisena. Pohdin terveydenhuollon organisointia enemmän toisaalla.

Eräänlaista kompromissia edustaa palvelujen ulkoistaminen. Sen tarkasteluun käyttäisin ihan yleistä ulkoistusteoriaa, kuten yrityksilläkin. Sen mukaan ydintoimintoja ei koskaan ulkoisteta, koska sellainen lisää kustannuksia kaksinkertaisen laadunvarmistuksen, jatkuvien sopimusneuvottelujen sekä riskien vuoksi. Marginaalitoimet voidaan ulkoistaa, jos niillä on toimivat markkinat. Toimivuus tarkoittaa, että sekä ostajia että myyjiä on niin paljon, että ne eivät ole riippuvaisia yhdestä liikekumppanista.

---

<sup>1</sup> Mutta rehellisiä autokorjaamojakin on olemassa.



Julkisella sektorilla on ulkoistettu siivous-, kiinteistö-, ruokinta- ja ylläpito- palveluita, mille ei juurikaan esteitä ole. Usein suuri alaan keskittynyt yritys voi tehdä ne tehokkaammin kuin julkisorganisaatio, joka voi sitten keskittyä paremmin omaan ydintehtäväänsä. Ydintehtäviä, kuten koulutus-, terveys-, sosiaali- ja turvallisuuspalveluja en ulkoistaisi. Tässä on menty monin paikoin liian pitkälle, osin ideologisista syistä, muun muassa päiväkotien ja vanhustenhuollon kohdalla. Ideologinen yksityistäminen ei välttämättä tuo säästöjä, mutta jättää silti kaiken riskin tilaajalle. Sen kautta saadut näennäissäästöt voivat realisoitua suuriksi riskitappioiksi. Vanhusten siirtely paikasta toiseen kulloisenkin kilpailutuksen tulosten pohjalta kuulostaa myös erityisen epäinhimilliseltä.

Toki sallisin edelleen, että yksilöt saavat varata itse itselleen paikan yksityisestä vanhainkodista omalla kustannuksellaan – kenties pienellä julkisella avustuksellakin.

Kunnalliset asunto-, tontti- ja kaavoitusmarkkinat toimivat pikemmin sääätely- kuin markkinatalouden pohjalta. Ylisäätely ja alihinnoittelu tuottavat kunnille ja kuntalaisille miljardien eurojen menetyksiä, jotka eivät näy budjeteissa tai tilinpäätöksissä. Yleensä kunnat jakavat tonttejaan ja vuokra-asuntojaan jollain puolisosiaalisella perusteella tai jopa arvalla hakijoille alle markkinahintojen. Suurin osa tästä piilotuesta kuitenkin kohdistuu hyväosaisiin tavalla, jota ei voi pitää oikeutettuna tai oikeudenmukaisena. Vieläkin suurempaa kähmintää liittyy yrityksille jaettaviin tontteihin sekä kaavoitukseen, millä säädellään kymmenien miljardien arvoisten omaisuuksien arvoista. Yhteiskunnallisesti paljon tehokkaampaa olisi myydä tai vuokrata tontit ja asunnot täysin markkinaehtoisesti ja jakaa köyhäinapu suorana tukena kipeimmin apua tarvitseville. Sosiaalista asuntotuotantoa kuitenkin tarvitaan edelleen erityisryhmille, lähinnä palveluasuntoihin, mutta niistäkin voi periä markkinahintaisempaa vuokraa.

## Säästäminen

Vaalien pääteemoiksi – perinteisten siltarumpujen ja kaikenvastustuksen rinnalle – on noussut säästölistojen etsiminen. Pieniä säästöjä voidaan saada niin valtiolle kuin kunnille sieltä ja täältä. Suurien säästöjen saaminen on vaikeaa, koska ne yleensä vaikuttavat palveluihin sekä tulonjakoon. Työttömyyden poistaminen poistaisi nykyisen alijäämän kokonaan, mutta silloinkin kansa tahtois vähentää verorasitustaan, ja juuri täystyöllisyyden aikaan julkinen sektori voi säästää aiheuttamatta vahinkoa kansantaloudelle.

Selvästikin pelkät väenvähennykset eivät riitä kattamaan valtion budjettivajetta. Valtion budjetin alijäämä on perinteisesti ollut suurempi kuin valtion palkkakustannukset yhteensä eli budjettia ei välttämättä saada tasapainoon, vaikka valtio irtisanoisi joka ikisen virkamiehen. Kaaos siitä vain seuraisi. Budjetin tasapainotus edellyttää väistämättä puuttumista suuriin kokonaisuuksiin. Käytännössä

valtion budjettia ei saada tasapainoon muuten kuin puuttamalla sosiaalietuksiin tai lisäämällä verotusta, todennäköisesti sekä että.

Kuntien budjetista sen sijaan suurin osa menee henkilöstöön, heidän työtiloihinsa ja työvälineisiinsä. Kuntien työntekijöistä suurin osa on kuitenkin opettajia ja hoitajia, joiden työtä on hyvin vaikea tehostaa ilman haittavaikutuksia. Tilastot itsessään eivät kerro tarkasti, paljonko kuntien resursseista menee hallintoon. Kansantiedon mukaan kunnissa on päälliköitä niin paljon, että päät yhteen kolisevat, mutta tälle huhulle ei löydy vahvistusta mistään löytämästäni faktatiedosta. Edellä mainitun arvion mukaan kuntien hallintomenot olisivat 2 miljardia, eli 3 % kokonaismenoista, mitä voidaan pitää hyvinkin kohtuullisena. Valtiovarainministeriön menopuun mukaan koko julkisen sektorin hallintomenot olisivat 12 miljardia, mihin ei sisältyne poliisi- ja oikeustoimi.

Mainitut hallintomenot eivät sisältäne tavallisen asiantuntijan oman työnsä ohessa tekemää itsehallintotyötä kuten raportointia ja hakemusten kirjoittamista. Varmasti jokaisen virkamiehen ja viranhaltijan työstä menee enemmän kuin 3 % erilaiseen byrokraatiaan. Ilmeisesti tuottavuutta tehostettaisiin kaikkein varmimmin purkamalla kunkin asiantuntijan omaa byrokraatiakuormitusta: usein vasiten palkattu osaava hallintoassistentti tekisi sen työn kokonaisedullisemmin, jolloin korkeasti koulutetun, kalliisti palkatun asiantuntijan aika säästyisi siihen, mitä hän parhaiten osaa ja haluaa tehdä. Useasti näennäissäästöt vaan lisäävät asiantuntijoiden hallintokuormaa, kun ulkopuoliset saneeraajat leikkaavat sokeasti hallintohenkilöstöä mistään mitään tietämättä.

Valtiovarainministeriön menopuun mukaan julkinen sektori käyttää kansalaisten virkistys- ja kulttuuripalveluihin 2,3 miljardia euroa. Tästä voisi helpostikin nipistää vähintäänkin miljardin: nämä kuuluvat pääosin aikuisten yksilöllisiin vapaa-ajan palveluihin, joiden tuottaminen ja rahoittaminen kuuluu suoraan yksilöille itseilleen eikä julkiselle sektorille. Useissa kaupungeissa valtaa käyttävät urheilu- ja kulttuurikliikit vaan hamuavat näille sektoreille rahaa toisten kustannuksella, vaikka nämä klikit koostuvat yleensä suhteellisen hyvinvoivasta väestönosista. Koska kukin yksilö päättää osallistumisestaan kulttuuri- ja virkistyspalveluihin omien arvostustensa ja aikataulujensa mukaan, niihin panostetut voimavarat suuntautuvat tehokkaammin käyttäjälähtöisesti eli markkinoiden ohjauksessa kuin keskusjohtoisella poliittisella säätelyllä.

Toinen ”helppo” kohde löytyy elinkeinotuista, joista saisi nipistettyä miljardin ellei toisenkin. Suurin osa elinkeinotuista toimii huonosti – monet pikemmin vääristävät markkinoita kuin tuottavat uutta. Säästöjä osin rajoittavat EU:n säädökset: EU antaa merkittävästi rahaa elinkeinon, erityisesti maatalouden mutta osin muidenkin yritysten tukemiseen, ja kansallinen osarahoitus on välttämätöntä tämän tuen saamiseksi. Jotta emme menettäisi EU:n tukia, emme voi yksipuolisesti lopettaa kansallista rahoitustakaan. Yksipuolinen vetäytyminen

EU-tukien vastaanottamisesta taas olisi kansallisesti pöljää. Kunnallisten tukien karsiminen voisi kuitenkin olla tehokasta, koska ne menevät suureksi osaksi kuntien keskinäiseen kilpailuun yritysten sijainnista.

Hallintotoimintaa voidaan tehostaa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Tietojärjestelmien hankinnat eivät vaan ole menneet putkeen, mistä on aiheutunut miljardien menetyksiä. Kannattaisin valtion omien ohjaustietojärjestelmien luomista valtion omana työnä avoimen koodin pohjalta, jolloin niitä voidaan soveltaa koko julkisen sektorin laajuisesti ilman eri korvausta.

Monen hallintoviraston henkilötarve vähenee automatisoitumisen myötä. Toisaalta hallintoprosessien väheneminen – esimerkiksi verotusta ja sosiaaliturvaa yksinkertaistamalla – vähentää hallinnon tarvetta. Yleensä vähennykset voidaan hoitaa luonnollisen poistuman myötä, mikä virastosta ja tehtävästä riippuen on jopa 10 % vuodessa, kenties ylikin, koska monen viraston ikärakenne on kallellaan jo vuosikymmeniä jatkuneiden tehostamistoimien vuoksi. Koska irtisanomisuhka itsessään laskee tuottavuutta ja luovuutta merkittävästi, irtisanomisia pitäisi välttää niin paljon kuin mahdollista. Odottaisin, että ainakin vero-, sosiaaliturva- sekä työvoimahallinnosta voidaan luonnollisesti vähentää tuhansia virkoja seuraavien vuosien aikana.

Terveystoimien osalta ei voi edes puhua supistamisesta vaan menojen lisääntymisen hillitsemisestä. Luultavasti olemme pakotetut kattamaan osan kasvavista menoista nostamalla asiakasmaksuja. Se on pienempi paha kuin jättimäiset hinnat yksityisellä sektorilla minimaalisin kela-korvauksin.

Suuret säästöt pitää siten saada pienin teoin koko julkisen sektorin laajuisesti. Tulevan kestävyysvajeen kurominen väistämättä johtaa erilaisten etuuksien karsimiseen, mikäli kansalaisten veronmaksukyky ja -halu eivät nouse.

## Organisaatioiden muutoksista

Olen tähän saakka analysoinut tilannetta ja kuvannut mahdollisia ongelmia. Seuraavaksi ryhdyn käsittelemään yleisesti, kuinka tilannetta voidaan parantaa organisaatioita muuttamalla. Korostan, että kansainvälisesti Suomen julkinen hallinto on erittäin hyvässä kunnossa, mutta suhteellinen hyvyys ei saa estää sen parantamista.

Tehostus-, säästämis- ja viritystoimet vaativat luotettavaa tietoa kunkin toiminnan ytimeistä. Lisäksi pitää tietää hallinnon teoriaa, erityisesti organisaatio-psykologiaa ja ihmisten johtamisen teoriaa, koska virkamiehet eivät ole robotteja vaan ihmisiä, jolla on tahto ja tunteet. Erityisesti korkeasti koulutetut asiantuntijat eivät motivoitu käskä ja käyttää -johtamisella, vaan tuottavuuden nosto vaatii paljon parempaa johtamista. Tekniikan kehittyessä työnkuvat myös muuttuvat niin, että rutiinityöt katoavat ja entistä useampi joutuu tekemään omaan ajatteluun

perustuvia päätöksiä ja kehittämään luovia ideoita. Sellaisen johtaminen vaatii aivan toisenlaista otetta kuin sotilasosaston, mutta siitäkin on olemassa hyvää teoriaa.

Useat virastot ja laitokset vaativat radikaaleja muutoksia. Erityisesti pitäisi muuttaa niiden toimintakulttuureja, jotka voivat olla hyvinkin luutuneita ja jäykkiä. Radikaali muutos vaatii radikaaleja toimenpiteitä, usein ulkoisen ohjauksen kautta. Toisaalta organisaatioiden sisällä ihan ruohonjuuritasoilla on usein valtaisasti muospaineita sekä loistavia ideoita pienille ja suurille muutoksille. Henkilökunnan osaamista ja muutostahtoa hyväksikäyttämällä muutos saadaan käyntiin. Johtoporras saattaa suhtautua muutokseen paljon epäilevämmiin ja torjuvampiin – kaikissa organisaatioissa johtajan odotetaan tuovan vakautta ja turvallisuutta, jolloin johtajiksi valikoituu konservatiivisia tyyppisiä. Siksi johtoportaita pitää erityisesti valmistaa muutoksiin, tarvittaessa vaihtaa henkilöitä.

Muutosteorian mukaan muutokset toteutetaan parhaiten tekemällä mahdollisimman paljon yhteistyötä työntekijöiden kanssa. Siten varmistetaan sitoutuminen ja estetään typerimpien virheiden toteuttaminen, kun jokainen vastuutetaan suunnittelusta ja toteutuksesta. Saneluratkaisuja käytetään vain, kun päätös on tehtävä, mutta siitä ei voi kohtuullisessa ajassa saavuttaa yksimielisyyttä yksikön sisällä. Joskus sellaiseenkin on mentävä – peruuttamattomasti jäykistyneet organisaatiot eivät enää pysty itse nousemaan, eivätkä ihmiset halua pois mukavuusalueiltaan.

Henkilökunnan osallistaminen toiminnan tehostamiseen voi vaatia riittävien turvatakuiden antamista. Epävarmuus omasta tulevaisuudesta blokkaa uudistus-halut hyvin perusteellisesti – kukapa lähtisi vapaaehtoisesti saneeraamaan itseään ulos. Tähän sisältyy tietty ristiriita, jota ulkopuolisten voi olla vaikea ymmärtää – useille teollisuuden työntekijöille tehostaminen ja saneeraaminen tarkoittaa potkuja. Julkisella sektorilla väenvähennykset voidaan kuitenkin toteuttaa suhteellisen helposti luonnollisen poistuman kautta, koska tyypillinen vuosi-poistuma on suoritus- ja asiantuntijaportailta yli 10 % ja johtoportailta yli 20 %. Pitkäkestoinen epävarmuus omasta työpaikasta laskee työhön sitoutumista ja siten työn tuottavuutta erittäin vakavasti, joten sellaista pitää välttää viimeiseen saakka.

Muutokset edellyttävät erittäin tarkkoja analyysijä organisaation toiminnasta, tiimi- ja prosessitasoilta. Muutoksessa tulee arvioida organisaation tavoitteet ja tarkastella prosesseja suhteessa tavoitteisiin: yleensä organisaatiosta löytyy prosesseja, jotka eivät kuulu luontevasti sen omaan toimialaan, vaan sopisivat paremmin toiselle organisaatiolle. Toiseksi prosessit saattavat olla sisäisesti epätasapainossa. Organisaation tavoitteet ovat voineet jämähtää historiaan.

Usein vaaditaan liike-elämän oppien tuomista julkiselle sektorille. Kokemus liike-elämästä ei sellaisenaan valmenna julkisen sektorin ohjaamiseen ja valvontaan, koska näiden erot ovat huomattavat. Erityisesti liike-elämässä raha on tavoite, julkishallinnossa väline. Suomen hallitus ei myöskään voi tyytyä vain valtiontalouden hallintaan, kuten osakeyhtiön hallitus voi keskittyä yhtiön talouden hallintaan, vaan hallituksen tulee hallita koko kansantaloutta. Valtion taloudellinen ”etu” - hyvät tulot, vähäinen velkaantuminen – ei välttämättä ole saman kuin kansantalouden etu. Oikeaoppisen talouspolitiikan mukaan valtion nimenomaan tulee harjoittaa vastasyklisiä talouspolitiikkaa – eli säästää, kun menee hyvin ja tuhlata, kun menee huonosti. Siten poliitikot, jotka puhuvat valtiosta tai kansantaloudesta osakeyhtiönä (Oy Suomi Finland Ab) menevät raskaasti harhaan eikä sellaisia voi ottaa vakavasti.

## Virastojen fuusiot ja kriittinen massa

Tyypillisesti virastojen, laitosten ja jopa kuntien toimintoja pyritään tehostamaan yhdistämällä niitä. Kansainvälisten kokemusten mukaan useimmat fuusiot epäonnistuvat – olipa kyse yhtiöistä tai virastoista. Yhtiöiden fuusioilla tavoitellaan skaalaetujen lisäksi keskinäisen kilpailun vähenemistä, virastojen kohdalla sellaista harvemmin mietitään.

Mikään hallintotieteellinen teoria tai tulos ei kuitenkaan osoita, että suurempi laitos olisi pääsääntöisesti tehokkaampi. Organisaation koko vaikuttaa tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen monella vastakkaisella tavalla. Erityisesti suuremmassa byrokraattisessa organisaatiossa tarvitaan suhteessa enemmän johtajia kuin pienemmässä, koska pyramidiorganisaatiossa leveämpi pohja vaatii useampia hallintoportaita. Niissä myös työntekijät vieraantuvat helpommin toiminnan tavoitteista, mikä heikentää työmotivaatiota. Eräiden arvioiden mukaan hallinnollisesti tehokkaimmin toimisi noin sadan hengen yksikkö, mutta tämäkin tulos on aika heikko.

Lisäksi tekniikan kehitys ja kulttuurin muutos muuttavat tilannetta niin, että mikään viime vuosisadan kokemus tai tutkimustulos ei enää päde. Erityisesti virtuaalinen yhteistyö sekä paremmat liikenneyhteydet tekevät paljon pienemmistä yksiköistä elinkelpoisia. Oikealla johtamisella niiden elinkelpoisuutta voidaan parantaa entisestään.

Joissain tapauksissa suuri koko kuitenkin tuottaa etuja, koska joillekin toiminnoille on kriittisiä massoja. Nämä pitää vain erikseen tunnistaa. Kriittiset massat ovat hyvin erilaisia eri toiminnoille. Esimerkiksi kuntasektorilla sairaanhoito vaatii varsin suurta yksikköä ja sitä myöten myös suurta asukas pohjaa (20

000 – 200 000), kun taas päivähoitolle riittää hyvinkin pieni yksikkö ja pieni asukas pohja (1000).

Toisaalta osaoptimoinnin estämiseksi usein toimintaketjun eri osat kannattaa fuusioida yhteen, ellei osapuolilla ole tehokkaita keinoja kontrolloida kokonaisuutta. Osaoptimointia eli oman edun painottamista kokonaisedun kustannuksella tapahtuu eritoten sote-sektorilla, missä hoitoketjun toteutus ja rahoitus saattaa jakautua epätasaisesti kunnan, sairaanhoitopiirin ja valtion kesken. Soteuudistus eli ketjun kaikkien osien keskittäminen sote-alueille toivottavasti parantaa tätä, ellei sitä vesitetä kompromisseilla.

Toimivuuden kannalta kokoa kriittisempiä ovat toimintojen väliset rajat. Jos organisaatoraja rikkoo ja erottaa luonnollisesti yhteen kuuluvia tiimejä, yksiköjä, alueita tai työntekijöitä, siitä koituu enemmän haittaa kuin hyötyä, jolloin organisaatioiden yhdistämistä tulisi harkita. Esimerkkejä löytyy vaikkapa yhteen kasvaneista kunnista. Jos tarvitaan jatkuvia yhteistyörakenteita ja keskinäistä koordinaatiota, yhteinen organisaatio luultavasti toimisi tehokkaammin.

Joissain tapauksissa voi päinvastoin harkita suuren yksikön pilkkomista. Jos osilla ei ole paljon yhteistä, ei yhteinen hallinto paljonkaan anna. Pilkkominen itsessään voi olla sopiva heräte, joka provosoi työntekijät ja esimiehet miettimään muitakin muutoksia.

Tarinan opetus on, että joka ikinen organisaatiofuusio tai sellaisen purkaminen tulee harkita tarkkaan kunkin organisaation perustehtävän, perustoimien ja organisaatiokulttuurien pohjalta. Pelkkä laatikkoleikki todennäköisemmin tuottaa pahaa kuin hyvää. Toisaalta moni laitos on kulttuuriltaan niin pahasti jämähtänyt, että mikä tahansa muutos, joka ravistelee sitä irti menneestä olisi paikallaan. Riski ainakin on pieni.

## Kunta- ja maakuntauudistus

Haluaisin puuttua vielä kuntauudistukseen ja maakuntamalliin. Nämä kuitenkin osuvat useimpien ihmisten paikkaidentiteetin sydämeen sen verran raskaasti, että keskustelu pyörii paikallaan. Hallitukset ovat kerta toisensa jälkeen esittäneet erilaisia malleja, jotka sittemmin tyrmätään mikä mistäkin syystä. Samanaikaisesti monet kunnat ovat liittyneet toisiinsa, joskus enemmän joskus vähemmän onnistuneesti, mutta vieläkin enemmän energiaa on tuhlattu toteutumattomiin kuntaliitoksiin, jotka ovat pahimmillaan myrkyttäneet kunnalliselinten ilmapiirejä hyvinkin pahasti.

Kunnallisella, maakunnallisella ja alueellisella hallinnolla on tyypillisesti seuraavia tehtäviä:

- kunnallistekniikka: kaavoitus ja suunnittelu, kadut, puistot, johdot, viemärit ja jätehuolto
- sivistystoimi: varhaiskasvatus, peruskoulutus, ammattikoulutus, aikuis-  
kasvatus ja kulttuuri
- sosiaali- ja terveystoimi
- elinkeinojen kehitys
- pelastustoimi

Suomessa pelastustoimi ja paikallispoliisi kuuluvat valtionhallinnon piiriin. Kunnanjohtajien hakuilmoituksissa elinkeinotoiminnan kehittäminen korostuu tärkeimpänä osa-alueena. Valtakunnallisesti suuri osa kuntien elinkeinokehityksestä on nollasummapelejä eli kuntien keskinäistä kilpailua. Sosiaali- ja terveystoiminta ollaan siirtämässä maakunnille.

Kullakin toimialalla on oma kriittinen tai optimaalinen massansa. Tyypillisesti kaksi aluetta kannattaa kuulua samaan kuntaan, jos yhden päätös vaikuttaa toisen päätökseen. Nämä eivät kuitenkaan ole yksikäsitteisiä:

- Teknisen kunnan optimikoko määräytyy selkeimmin siten, että teknisesti katu- ja viemäriverkoltaan yhtenevä alue muodostaa optimaalisen kunnan.
- Sivistyskunnassa pitäisi olla riittävästi oppilaita riittävän kokoiseen yläkouluun, lukioon, kirjastoon ja aikuisopistoon. Normaalisyntyvyydellä (2 %) tämä tarkoittaisi vähintään 5000 asukasta.
- Sosiaali- ja terveystoimen kriittiseksi massaksi on arvioitu 20 000 – 200 000 asukasta. Alarajalla kunta pystyy hoitamaan perusterveyden- ja -sairaudenhoidon, mutta vasta ylärajalla voidaan hoitoketjut integroida riittävän kattavasti. Tarkempi optimi riippuu siitä, pyritäänkö 90 %, 99 % vai 99,9 % kattavuuteen, minkä määrittäminen vaatii tarkempia laskuja.
- Pelastustoimen optimaalinen koko on kasvanut koko ajan liikenneyhteyksien parantuessa ja vaaratilanteiden muuttuessa. Se ylittää selvästi luonnollisen kuntakoon, minkä vuoksi se onkin sosialisoitu valtiolle.

Suomessa on noin 43 selvästi erottuvaa kaupunkitaajamaa, jossa asuu yli 10 000 ihmistä. (Yli 100 000 asukkaan taajamia on 6 ja yli 20 000 asukkaan taajamia 31). Kaupunkitaajamaksi määritellään yhtenäinen kaupunkimainen alue riippumatta kunnanrajoista. Määrä riippuu hieman siitä, mitkä taajamat katsotaan kuuluvaksi yhteen (Helsinki-Kirkkonummi, Hyvinkää-Riihimäki?) ja mitä pidetään erillisinä (Kemi/Tornio, Kotka/Hamina, ?). Koululaitoksen kannalta kriittisiä yli 5000 asukkaan taajamia on noin 100, joista noin 75:tä voidaan pitää riittävän erillisinä. Taajamien ulkopuolella asuva väestö nostaa asukaslukua.

Näiden lisäksi Suomessa on useita kaupungeiksi itseään nimittäviä kuntia, joiden keskustaajaman asukasluku jää tätä pienemmäksi (kuten Kemijärvi, Pyhäjärvi, Nivala, jne). Lisäksi Suomessa on useita muita paikalliskeskustoja ja kirkonkylä. Nämä eivät kuitenkaan selkeästi liity mihinkään suurempaan kuntaan, joten niitä ei voi yksiselitteisesti laskea toisen keskustaajaman sivutaajamaksi. Huomattava osa Suomea koostuu harvaan asutusta maaseudusta, jossa ei ole merkittäviä keskustaajamia. Tällaiseksi lasketaan myös ”Suomen teollistunein kunta” Pyhäntä.

Kuntien optimaalisin lukumäärä riippuu kuitenkin niiden tehtävistä. Jos kunta määritellään kunnallistekniikan pohjalta, olettaen sote-toiminta siirrettyksi maakunnalle, niin kaupunkitaajamat muodostavat luonnollisen pohjan kunnille. Edellisen pohjalta Suomessa pitäisi olla vähintään 75 kuntaa.

Laajojen maaseutualueiden optimaalinen jako aluekuntiin vaatii lisäharkintaa. Kaavoitusalueen ulkopuoliset alueet eivät vaadi mitään yhteistä tekniikka-alueita, joskin varsin pienikin taajama voi muodostaa itsenäisen kaava-alueen ja vesi- ja viemäriverkoston. Rajaavaksi tekijäksi muodostuneekin toinen jäljelle jäävistä perustehtävistä, peruskoulutus. Joku maaseutualueen taajamista – tyypillisesti samalla kaupallinen ja kirkollinen keskus – muodostuu väkisinkin alueelliseksi koulukeskukseksi, koska koulumatkat eivät voi kasvaa kohtuuttomiksi. Väestömuutokset ja koulujen lakkauttamiset ja yhdistämiset sekä liikenneyhteyksien kehitys saattavat muuttaa kuvioita: joskus saattaisi olla järkevintä rakentaa uusi seutukunnallinen koulukeskus liikenteelliseen keskukseen, vaikka siinä ei ennestään olisi mitään.

Yksityiskohtaista kuntakarttaa en ryhdy piirtämään. Se vaatii tarkempia tietoja. Lisäksi periaatteessa jokaisen Suomen asukkaan tulee ottaa kantaa, mihin kuntaan haluaa kuulua, koska kunnan jäsenyys kuuluu ihmisen identiteettiin.

## Sählääminen ja osaaminen

Julkisissa organisaatioissa menee turhia resursseja hukkaan yleiseen sähläämiseen, mutta niin menee monissa yrityksissäkin. Tietty määrä sähläystä kuuluukin luovaan toimintaan, mutta yletön soutaminen ja huopaaminen typerien kiistojen vuoksi ei kuulu hyvään hallintoon. Suuri osa sähläyksestä saataisiin pois paremmalla johtamisella.

Sähläämistäkin pahempi ongelma on yletön kilpailu. Kohtuullinen kilpailu saattaa tehostaa toimintaa joissain tapauksissa, jopa lisätä työmotivaatiota, mutta hallitsematon kilpailu tuhoaa yhteistyösuhteet ja johtaa hyvin kielteisiin seurauksiin. Pahimmassa tapauksessa työntekijät käyttävät työaikaansa kilpailijoiden työn sabotointiin, jolloin toisten on pakko käyttää omaa työaikaansa



sellaiselta suojautumiseen. Eskaloituva sisäinen kilpailu saattaa halvaannuttaa koko organisaation.

Julkiset organisaatiot käyttävät varsin suuren osan rahoistaan alihankintaan. Laitokset myös ostavat paljon tarvikkeita ja palveluja. Näitä säätelee hankintalaki, joka asettaa aika kovat vaatimukset hankinnoille. Useimmissa laitoksissa ei kuitenkaan ole tarpeeksi ostamisosaamista, mitä joskus hoidetaan keskusosto-organisaatiolla. Sellainenkaan ei aina ole sujuvinta, koska se vie päätöksentekoa käyttäjistä pois. Pitäisi siis minimoida hankinnan kokonaiskulut, jotka sisältävät ostohinnan, ostamiskulut sekä jälkeiskulut, kuten riitely ja korvauskulut. Pienhankinnoissa, sisältäen ainakin tavalliset tietokoneet, toimistokalusteet ja vastaavat tuhanteen euroon saakka riittäisi tarjouskilpailua kevyempi menettely, ellei niitä keskitetysti osteta. Ainakin amerikkalaisten tutkimusten mukaan pienhankinnat ostetaan kokonaisedullisimmin suoraan lähimarketista tai nettikaupasta. Tähän riittäisi kolme sääntöä:

1. Osta vain todelliseen ja todettuun tarpeeseen.
2. Osta saatavilla olevan tiedon ja saadun kokemuksen perusteella edulliseksi ja luotettavaksi arvioitu tuote jostain kokemuksen perusteella edulliseksi ja luotettavaksi todetusta liikkeestä.
3. Älä koskaan osta kaverilta tai sukulaiselta.

## Projektit

Julkisella sektorilla on siirrytty pitkälti projektitalouteen. Yhdet yksiköt myöntävät toisille yksiköille rahoitusta projekteihin, jolla pyritään joihinkin tavoitteisiin.

Projektilla viitataan ainutkertaiseen tehtävän, jonka toteuttamista varten muodostetaan erillinen tilapäinen toteutusorganisaatio. Tällaisia tehtäviä on paljon – silloin on alusta alkaen järkevää suhtautua toteutusorganisaatioon ja työpaikkaan määräaikaisena. Jotkut yksiköt saattaisivat hyötyä siirtymisestä eksplisiittisempään projektiorganisaatiomuotoon.

Projektitalous on kuitenkin hiipunut jatkuvan toiminnan rahoitukseen. Tällöin projektista itsestään tulee lähinnä kontrollin väline. Projektirahoitus antaa virastoille oikeuden kiertää määräaikaisin työ- tai virkasuhteisiin liittyviä laillisia rajoituksia: kun virasto A rahoittaa virastoa B palaprojektein ja päinvastoin, nämä saavat antaa rajattoman määrän ketjutettuja virkasuhteita mielivaltaisen lyhyeksi ajaksi. Toisaalta rahoittava virasto ja sen päällikkö saavat valtaa rahoitettavaan virastoon nähden ohi sen päällikön, mikä voi tuottaa kivaa vallan tunnetta.

Näennäisprojektit tuottavat tavattomasti tehottomuutta hallintoon. Työntekijöiden ajasta kohtuuttoman paljon menee turhaan projektibyrokraatiaan,

hakemusten tekemiseen, alku- ja loppuraportointiin sekä keskeytyneen toiminnan uudelleen aloittamiseen. Vieläkin enemmän työtä kuluu jatkuvaan politikointiin projektin jatkamiseksi – sekä sen kaatamiseksi toisaalla organisaatiossa. Suomen projekteissa on keksitty tuhansia pyöriä yhä uudelleen ja uudelleen. Omien kokemusteni mukaan projektihukka on yli 10 % budjetista. En uskalla edes arvailla, kuinka monta miljoonaa yhteensä niissä menee veronmaksajien rahaa turhuuksiin.

Turhia projekteja toteutetaan niin tutkimus- kuin sosiaalisektoreilla. Suurin osa näistä toteutettaisiin paljon tehokkaammin toistaiseksi perustettuina yksikköinä toistaiseksi solmittavilla palvelussuhteilla tai edes todellista tehtävää vastaavina projektikausina.

## Omistajaohjaus

Yrityksissä on herätty puhumaan omistajaohjauksesta. Se onkin yksi harvoja asioita, joita voi jollain tavalla soveltaa myös julkiseen sektoriin, kunhan se tehdään täysin eri tavalla kuin yrityksissä. Yrityksissä se tuotiin vastavetona managerialismille, eli ilmiölle, että palkatut johtajat alkoivat johtaa yrityksiä oman mielensä mukaan omaksi eduksi välittämättä omistajien tai muiden sidosryhmien eduista. Virastoissa esiintyy usein virastomanagerialismia, joissa viraston johtaja rakentaa siitä oman valtakuntansa.

Toinen julkisia organisaatioita vaivaava ongelma tulee siitä, että pitkään toimiessaan ja taantuessaan ne muuttuvat pikemminkin henkilöstön etujärjestöiksi kuin tehtävänsä toteuttajaksi. Sisäpiiristä muodostuva johtaja voi jopa mieltää itsensä henkilökunnan edustajaksi valtioon eikä valtion edustajaksi organisaatioon. Sinänsä johtajan ja henkilökunnan vahva keskinäinen identifioituminen tuo johtajalle johtajuutta ja valtaa organisaation sisällä, mutta toisaalta se estää psykologisesti johtajaa tekemästä kovia päätöksiä.

Yhteiskunnan kannalta tuollainen ei ole suotavaa. Se johtaa liian helposti organisaatioiden tarpeettomaan paisumiseen ja yhteiskunnan resurssien jakautumiseen epäoptimaalisella tavalla. Silloin omistajan – siis yhteiskunnan, veronmaksajien, kansan – tulee ottaa ohjat tiukemmin käsiinsä. Siihen on ainakin kaksi ja puoli keinoa.

Ensimmäinen keino on nimittää johtajat organisaation (organisaation sisällä ainakin kunkin yksikön) ulkopuolelta. Ulkopuolinen ei koe samanlaista kiintymystä organisaatioonsa (tai yksikköönsä) ja siten voi kokea itsensä vapaammaksi tekemään mullistavia päätöksiä. Koska hän ei ole sosialisoitunut ja rutinoitunut organisaatioon, hän voi helpommin keksiä aivan uusia ideoita toiminnan tehostamiseksi tai uudelleen suuntaamiseksi. Toisaalta liian ulkopuolinen johtaja ei saa johtajuutta haltuunsa, eli henkilökunta ei tunnusta tämän

arvovaltaa. Tämä vähentää johtajan sosiaalista vaikutusvaltaa huomattavasti. Johtaja saattaa yrittää ostaa luottamusta ryhtymällä henkilökuntansa asianajajaksi, jotta saisi tarvittavan luottamuksen ja kunnioituksen, mikä ei välttämättä johda rakentavaan lopputulokseen.

Toinen vaihtoehto olisi selkeän kaksitasoinen johto, jakautuen sisäiseen ja ulkoiseen johtoon. Ulkoinen johto voidaan järjestää tiukan virastovalvonnan kautta taikka ulkoisella johtokunnalla. Sisäisen ja ulkoisen johdon toimivastuut jakautuvat siten, että ulkoisen johdon tulee valvoa toimintaa ja tarvittaessa tehdä vaikeita ja kivuliaita päätöksiä, joiden tekeminen rikkoisi henkilöstön johtajaan kehittämän luottamuksen ja arvostuksen, ja sisäisen johtajan sitten pitää panna nämä päätökset toimeen. Ulkoisen johdon tulee myös pystyä neuvomaan, ohjaamaan, opastamaan ja kouluttamaan sisäistä johtajaa.

Ulkoisesta johtokunnasta on saatu aiemmin kokemuksia, tosin usein huonoja. Johtokunta taantuu usein pelkäksi kumileimasimeksi, joka vain sinetöi johtajan esittämät päätökset. Usein päälliköt istuvat ristiin toinen toistensa johtokunnissa, mikä tuottaa vaarallisia lojaliteettikytkentöjä. Toisaalta ulkoinen johtokunta edes jollain lailla hidastaa johtajaa esittämästä täysin pöljiä esityksiä, joita hän voisi ilman kontrollia tehdä. Jotta ulkoinen johtokunta oikeasti hyödyttäisi yhteiskuntaa, sen jäsenten tulee suhtautua tehtävänsä riittävällä innolla, ponnella ja vastuulla, valmiina tekemään myös kivuliaita päätöksiä. Erityisesti johtokunnilla pitäisi olla intoa säästää eikä vain paisuttaa – siksi siinä pitäisi olla nimenomaan maksamisesta ja rahoituksesta vastaavien tahojen edustajia. Johtokunnan jäsenten ei kuitenkaan pitäisi toimia jonkun eturyhmän edustajana vaan vastata kokonaisedusta – siksi henkilökunnan edustajaa ei kannattaisi valita ulkoiseen elimeen. Johtokunnan jäsenten tulee myös itse hankkia tietoa organisaatiosta pystyäkseen valvomaan sen toimintaa. Tässä johtokunta voi käyttää myös ulkoisia palkattuja tarkastajia. Organisaation johtajan tulee nauttia johtokunnan luottamusta eikä päinvastoin.

Johtokuntaa voi kannustaa säästöihin antamalla bonuksia mitatun tehostumisen perusteella. Kuitenkin suorituspalkkiot on todettu huonoiksi ja jopa vaarallisiksi motivaattoreiksi. Jos ylemmillä tahoilla ei kuitenkaan ole muita keinoja eikä johtamisosaamista, hyvin määritellyt bonuksetkin saattavat toimia tyhjää paremmin. Johtokunnalta itseltään ei vaadita suurta luovuutta, jolle palkkiot on todettu erityisen turmiolliseksi, mutta moni johtokunnan jäsen voi muuten vaan kokea autonomista motivaatiota organisaation muuttamiseen.

Ulkoisen johtokunnan sijaan ministeriö tai muu ylempi virasto voi valvoa virastoa. Käytännössä moni virasto on ajautunut varsin itsenäiseen asemaan ja ministeriö on kadottanut kykynsä valvoa, ohjata ja hallita virastoa.

Kolmas keino olisi ulkoisten konsulttien käyttö. Jos ministeriöltä puuttuu riittävä asiantuntemus taikka se on henkilösuhteiden vuoksi kyvytön valvomaan ja

puuttumaan, muuta pikaista vaihtoehtoa ei juuri jää. Varsinkin organisaatio-  
muutosten valmistelu vaatii usein erityisen selvitysmiehen asettamista. Sinänsä  
ulkopuolisen konsultin käyttö merkitsee oman osaamattomuuden tunnustamista,  
mutta sellaiseenkin pitää olla nöyryyttä.

Kunnissa sektorien ulkoisesta ohjauksesta vastaavat lautakunnat. Nämä  
kuitenkin koostuvat amatööreistä, joiden osaamisen ja innon taso vaihtelee  
rankasti. Poliittisille tahoille pitäisikin antaa tehokasta koulutusta johtajuudesta,  
jotta ne edes vähän paremmin ymmärtäisivät, miten tukea ja valvoa organisaatioiden ja yksiköiden johtajia sekä millainen henkilö sopii johtajaksi mihinkin organisaatioon. Yleisjohtajia ei ole eikä tule.

## Johtaminen

Viimeksi tarkastelen tärkeintä tekijää, johtamista. Useimpia virastoja – kuten useimpia yrityksiä – johdetaan luvattoman huonosti. Sillä en tarkoita, että johtajat olisivat välttämättä kelvottomia, mutta johtaminen ylipäättänsä on erittäin vaikeaa ja julkisen organisaation johtaminen on erityisen vaikeaa, paljon vaikeampaa kuin vastaavan yksityisen yrityksen tai sen osaston johtaminen.

Tässä kohtaa lukija todennäköisestä älähtää. Yleisen tiedon mukaanhan julkisen viraston johtaminen ei edes työtä ole, kunhan vain pönöttää paikallaan. Pönöttäminen ei kuitenkaan ole mitään johtamista. Huonosti ohjatussa organisaatiossa voi toki pelkällä pönöttämisellä pärjätä paikallaan pitkänkin aikaa, mutta ei sillä mikään muutu.

Vertailun vuoksi, mietipäs ajatuskokeena, että Matti johtaa pörssiyrityksen yksikköä, joka tuottaa tiettyjä tärkeitä alihankintapalveluja konsernin muille yksiköille ja Maija vastaavaa julkista laitosta. Ylin johto kertoo kummallekin, että toimintaa pitää parantaa, koska kilpailijatkin pystyvät todennetusti parempaan. Seuraavana vuonna yksikön pitää nostaa tuotantoa 10 %, laskea kustannuksia 10 % sekä muuttaa suuntaa 10 astetta, minkä pitäisi olla mahdollista, koska toiset jo pystyvät sellaiseen tulokseen. Jokaiselle organisaatioiden johtamiseen perehtyneelle on itsestään selvää, että Matti pystyy siihen paljon helpommin kuin Maija, koska hänellä on käytössään paljon enemmän keinoja ja Maijalla on paljon enemmän jäykisteitä, jotka haittaavat muutosta.

Toisaalta julkisen sektorin johtajia on vuosikymmenien ajan koulutettu aivan väärin, armeijalta tai yrityksiltä saatujen oppien mukaan. Nämä opit eivät sovi kovin hyvin edes alkuperäisiin organisaatioihin ja julkisissa virastoissa ne ovat jopa tuhoisia. Erityisesti New Public Management -nimellä tunnettu harhaoppi pitäisi työntää sinne, mistä se on tullutkin.

Julkisen sektorin johtamisen osaamista pitää siis kehittää hyvin määrätietoisesti tutkimustietoon perustuvan koulutuksen kautta. Pelkkä kokemus ei riitä,

jos kokemus perustuu harhaoppiin ja sopimattoman perimätiedon uudelleen-soveltamiseen. Johtamisen uudistaminen siis edellyttää, että johtajille pitää antaa myös teoreettista johtamiskoulutusta, jotta he pääsisivät eroon perinteiden kahleista. Erityisesti heitä pitää kouluttaa luovien asiantuntijoiden sekä tiimien johtamiseen, koska enenevässä määrin töiden luonne muuttuu kohti itsenäistä asiantuntijatyötä, missä kunkin tulee pystyä itse kehittämään tietoa. Rutiini-osaamista vaativat työt siirtyvät tietokoneille ja roboteille.

Sitä ennen vaan pitää kehittää kunnolliset johtamisteoriat, missä ollaan vielä jäljessä. Suomalainen johtamisen tutkiminen ja tieteellinen johtamisen kehittäminen ei ole vielä riittävän korkealla tasolla eikä se välttämättä edes parane resursseja lisäämällä.

Erinomaisella johtamisella julkinen organisaatio voi varmasti ylittää vastaavan yksityisen organisaation tehokkuudessa, varmuudessa ja luovuudessa. Työntekijät voidaan paljon helpommin motivoida työskentelemään yhteiskunnan hyväksi kuin pelkästään kapitalistin puolesta. Jalo päämäärä sitouttaa paljon voimakkaammin kuin mammonallinen palkkio.

## Yhteenveto

Suomen julkishallinto on suhteellisen hyvässä kunnossa, mutta vielä sitä voi parantaa. Menoista on pakko säästää ennen pitkää, koska tulot eivät kasva. Mitään helppoja ratkaisuja ei kuitenkaan ole jäljellä, vaan kaikki mahdolliset säästö- ja tehostustoimet ovat vaikeita tai kivuliaita.

Kivuttomimmin toimintaa tehostetaan parantamalla johtamista ja organisointia. Helppoa se ei ole, koska johtaminen itsessään on hyvin vaikeaa eikä hyviä johtajia ole paljon tarjolla. Virastot tarvitsevat myös pätevää ulkoista ohjausta, joka pystyisi tunnistamaan turhat vedätykset viraston budjetin kasvattamiseksi ja näkemään säästömahdollisuuksia, joita sisäinen johto ei pysty tai ei halua nähdä.

Monet julkiset organisaatiot saataisiin toimimaan tehokkaammin organisoimalla ne uudestaan, tarvittaessa yhdistellen tai osiin jakaen. Uudelleen organisointi tulee tehdä perusprosesseista alkaen, ennakkoluulottomasti kaikki kyseenalaistaen. Koska työ vaatii perusteellista tietoa kunkin organisaation toiminnasta, sille asetetuista tavoitteista sekä historiasta ja kulttuurista, en voi antaa mitään eksplisiittistä toimintasuositusta millekään sektorille. Ylhäältä johdettu laatikkoleikki voi auttaa vain sattumalta.

Julkisen ja yksityisen sektorin rajoja tulee tarkastella tieteellisen tiedon pohjalta. Julkisen sektorin organisaatioiden tulee vastata kokonaisuudessaan kaikesta lakisääteisestä sosiaali- ja terveystoimesta, ulkoistamatta sitä kenellekään. Julkisen sektorin tulee myös vastata julkisesta koulutuksesta ilman

turhia tilauskilpailuja. Sen sijaan kulttuuritoimen ja vapaa-ajan palveluja voi siirtää yksityisen sektorin vastuulle.

Erittäin suuri osa julkisen sektorin menoista kuluu tulonsiirtoihin yksityisille. Elinkeinotukiin menee muutama miljardi, mikä tarjoaisi selkeitä säästämahdollisuuksia. Köyhyyteen liittyvät sosiaalituet vähenevät, kun talous kääntyy parempaan, mutta eläkemenot lisääntyvät aina vaan.