

# PÄÄKIRJOITUS

## Mandariinien armoilla

Mikko Puhakka

Mandariini tarkoittaa kahden tunnetun merkityksensä lisäksi korkeaa virkamiestä keisari-ajan Kiinassa. Taloustieteilijät ovat käyttäneet termiä kirjoittaessaan virkamiehistä ja byrokraatiasta.<sup>1</sup> Suomessa byrokraateilla on perinteisesti ollut paljon valtaa. Heitä on kautta historian ollut hankala erottaa toimistaan. Nykyisin ylimmän tason virkamiehet, onneksi, nimitetään tehtäviinsä määrääjäksi.

Eduskuntavaaleja ennen ja niiden jälkeen virkamiehistön voimakas valta ja vaikutusvalta tulivat taas kerran selkeästi esiin.<sup>2</sup> Eduskuntavaaleissa suurimmaksi nousseen puolueen talouspoliittinen ohjelma perustui valtiovarainministeriön (2023) ennen vaaleja julkaisemaan Julkisen talouden meno- ja rakennekartoituk-

seen.<sup>3</sup> Sen mukaan ”julkista taloutta tulee vahvistaa eri keinoin vähintään 9 miljardilla eurola kahden seuraavan vaalikauden aikana.” Puolueen ohjelmassa todettiin mm.: ”Talouden tilannekuva ja sopeutustarpeen mitoitus tulee pohjata Valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin arvioihin. Valtiovarainministeriön mukaan tulevalla kaudella julkista taloutta on vahvistettava kuudella miljardilla eurolla. Suomen Pankki arvioi, että julkisen talouden tasapainottaminen kahden vaalikauden aikana edellyttää yhteensä noin 13 miljardin euron sopeutusta. Tilannekuva tulee päivittää hallitusohjelmaneuvoittelussa Valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin ennusteiden mukaan.” Vaalien aikana puolue puhui 6 miljardin euron sopeutustarpeesta (Kokoomus 2023).

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Lal (1987).

<sup>2</sup> Ks. esim. valtiovarainministeriön virkamiespubeenvuoro (VM 2022).

---

<sup>3</sup> Terminologinen seikka: Suomen kielessä ja yleisessä keskustelussa käytetään liian löysästi käsitettä talouspolitiikka, kun pitäisi käyttää täsmällisempää termiä finanssipolitiikka. Talouspolitiikka nimittäin sisältää myös rahapolitiikan, jota Suomessa ei voi harjoittaa.

Helsingin Sanomien toimittaja Teemu Luukka (2023) raportoi laajasti hallitusneuvotteluista. Hänen raportistaan käy selkeästi ilmi nimenomaan valtiovarainministeriön mandariinien voimakas vaikutus neuvotteluihin. Muutamat lainaukset toimittaja Luukan kirjoituksesta kertovat paljon: ”...joiden kanssa kokoomus voi haaveilla saavansa läpi tärkeimmän vaalilupauksensa julkisen talouden tasapainottamisesta kuuden miljardin euron sopeutuskuurilla” (s. A18). ”VM oli julkaissut valtion meno- ja rakennekartoituksen 6. maaliskuuta. Suurin osa Säätytalolla tehtävistä leikkauksista perustuu tähän kartoitukseen, joka on tehty (budjettipäällikkö) Niemelän johdolla. Kokoomus on käynyt etukäteen ministeriön kanssa listaa läpi, mutta alkuperäiseen ’Niemelän listaan’ ei juuri tehdä muutoksia” (s. A18). Ja vielä kommentti siitä, kuka lopulta hyväksyy tehdyt politiikkalinjaukset: ”Urakka helpottuu vasta loppusuoralla, kun VM hyväksyy, että hyvinvointialueiden omat toimet tuovat todennäköisesti 800 miljoonan euron säästöt.” (s.A20)

Jokainen toki ymmärtää, että valtiovarainministeriön rooli, erityisesti hallitus- ja budjettineuvotteluissa, on ylivertainen suomalaisten ministeriöiden joukossa. Silti voinee kummeksua, että budjettipäällikkö otti asiakseen ehdottaa ammattikoulutusta kaksivuotiseksi (Helsingin Sanomat 30.8.2023). Myös talouslehdissä on ihmetelty valtiovarainministeriön keskeistä asemaa Suomessa. Kauppalehden pääkirjoitus-toimittaja Semkina (2023) toteaa kolumnissaan: ”Miksi annamme kollektiivisesti VM:lle niin suuren poliittisen painoarvon? Onko syynä se, että Suomen poliittinen keskustelu tulevaisuuden mahdollisuuksista ja ylipäätään siitä, millaista yhteiskuntaa haluamme rakentaa, on köyhää ja mielikuvituksetonta?”

Miksi byrokratialla ja byrokraateilla on niin suuri valta Suomessa? Historia ja talousteoria auttavat asian ymmärtämisessä. Ylikangas (1986) on mainiossa kirjassaan piirtänyt Suomen kehityksen kaaria uudella ajalla. Yksi merkittävä piirre hänen analyysissään ja kuvauksissaan on virkamiehistön voimakas ja pitkään jatkunut keskeinen rooli yhteiskunnan asioiden hoidossa. 1700-luvun alussa ”aristokratia sai siis mennä, virka-aateli tulla” (s. 69). Välillä virka-aatelin asema oli heikompi, mutta se tuli jälleen ”valtaan” Venäjän vallan alussa säilyttäen asemansa koko suuriruhtinaskunnan ajan.

Käsitellessään 1980-lukua ja pohtiessaan kansainvälistä kilpailukykyä Ylikangas toteaa hiukan vanhakantaisesti mm.: ”Koska kaiken yllä heiluu Damokleen miekkana kansainvälinen kilpailukyky, taistelu markkinaosuuksista, joutuvat vallankin pienet kansantaloudet...uhraamaan kasvavassa määrin voimavarojaan näiden tavoitteiden eteen. Mitenkään muuten kuin virkamiessuunnittelun ja -valvonnan osuutta lisäämällä se ei käy” (s. 247–248). Esitin Pertti Haaparannan kanssa kirjoittamassani tutkimuksessa (1993) Suomen julkisen vallan työntekijöiden osuuden työvoimasta aikavälillä 1948–1988. Osuus kasvoi hiukan yli 10 prosentista n. 30 prosenttiin.

Yksinkertainen teoreettinen oppikirjamalli (Niskanen 1971), jossa byrokratia saa käyttövaransa parlamentilta tuottaakseen ”yhteistä hyvää”, jonka tuotantoon sisältyy kustannuksia, johtaa tulokseen, jossa byrokratian koko on yhteiskunnan parasta ajatellen liian suuri. Ehkäpä hiukan mielenkiintoisempi näkökulma byrokratiaan saadaan yksinkertaisella kahden periodin mallilla, jonka Pertti Haaparanta ja allekirjoittanut (1993) kehittivät pohtiakseen nimenomaan byrokratian roolia aikajohdonmukaisessa politiikassa.

Keskeinen elementti mallissamme on sen skandinaavissuomalainen huomio: byrokraatteja on hankala erottaa ja heillä on paras kyky tuottaa yhteistä hyvää nimenomaan jossakin erityisessä ministeriössä, eli valtiovarainministeriön virkamiehet eivät ole yhtä tuotteliaita esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä kuin omassa ministeriössään. Samoin kuin Niskanen, pystymme selittämään byrokraatian yhteiskunnan hyvän kannalta liian suuren koon.

Onko mitään tehtävissä? Ei ole kovin paljon vaadittu, että ennen vaaleja kukin puolue esittää oman finanssipoliittisen ohjelmansa. Voimme vaihtaa heikot poliitikot vaaleissa. Suomen eduskuntavaaleissa minun ongelmani äänestäjänä on, etten voi äänestää suoraan minkään hallitusohjelman puolesta tai vastaan. Äänestäjää toki kiinnostaa eniten seuraavan vaalikauden verot ja suunnitellut valtion menot.

Poliittisia valtiosuhteereitä mandariinien lisäksi emme tarvitse. Voisiko hallitus tuoda mukanaan valitsemansa omat korkeat virkamiehet? Suomalainen järjestelmä voimakkaaine byrokraatteineen tähän tuskin taipuu. Esimerkiksi Yhdysvalloissa presidentti tuo mukanaan jopa omat suurlähettiläänsä. Toki senaatin tulee valinnat vahvistaa!

\*\*

Kiitän aikakauskirjan edellistä päätoimittajaa VTT Juha Tarkkaa ansiokkaasta työstä aikakauskirjan menestyksen eteen. Kiitän myös Essi Eerolaa ja Ari Hyytistä heidän työstään aikakauskirjan toimituksessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja on suomalaisen taloustieteen ja suomalaisten taloustieteilijöiden melkein 120 vuotta vanha julkaisukanava. Se pysyy elossa ja voi hyvin meidän kaikkien sille antamalla panoksella. □

## Kirjallisuus

- Haaparanta, P. ja Puhakka, M. (1993), ”Bureaucracy and Time Consistency”, *Economics and Politics* 5: 241–254.
- Kokoomus (2023), ”Kokoomuksen talouspoliittinen ohjelma”, julkaistu 29.1.2023.
- Lal, D. (1987), ”Markets, Mandarins, and Mathematicians”, *Cato Journal* 7: 43–70.
- Luukka, T. (2023), ”Viikot Säätälöllä”, *Helsingin Sanomat* 8.7.2023: A18–A23.
- Niskanen, W.A. Jr. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, Il.
- Semkina, S. (2023), ”Kuka haastaisi valtiovarainministeriön?”, *Kauppalehti* 8.6.2023: 5A.
- Ylikangas, H. (1986), *Käännekobdat Suomen Historiassa. Pohdiskeluja kehityslinjoista ja niiden muutoksista uudella ajalla*, Werner Söderström Osakeyhtiö, Juva.
- Valtiovarainministeriö (2022): *Uudistuva ja kestävä Suomi. Valtiovarainministeriön virkamiespuheen-vuoro 2022*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:77.
- Valtiovarainministeriö (2023): *Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:13.