

Marketta Horn: Valtiokavallus (Staatsversagen, Die Ohnmacht der Politik der Industriegesellschaft, R. Piper GmbH & Co KG, München 1986).

Läntisessä teollisuusvaltiossa luottamushenkilöiden politiikka on voimatonta. Demokraattisesti valituilla päättäjillä ei ole muuta mahdollisuutta kuin toimia virkakoneiston päätösten esittelijöinä. Alkuperäinen demokraattinen hallitustapa on hiljaa haudattu. Tätä mieltä on Länsi-Berliinissä vuodesta 1970 vertailevan politiikan ja kriisihallinnan professorina toiminut Martin Jänicke. Hänen mielestään valtio on epäonnistunut.

Jänicken mielipiteet ovat erityisen mielenkiintoisia siksi, että hän peilaa suhteellisen konservatiivisia teoreettisia valtio-oppejaan käytännön kokemuksiin vaihtoheitoisena parlamentaarikkona:

”Itselläni oli mahdollisuus Berliinin valtuuston jäsenenä vuodesta 1981 lähtien seurata suhteellisen voimakkaan parlamentin työskentelyä. Siitä huolimatta käytiin kahden vuoden aikana vain yhden ainoan kerran kunnollinen keskustelu. Oli kyse koiraveron korottamisesta”.

Näin kirjoittaa Jänicke kirjassaan Staatsversagen. Poliitikot itse suhtautuvat sääliittävästi vakavasti näennäiseen valtaansa päättää, kontrolloida ja kantaa vastuuta. Se on leikki johon järkevät ihmiset ryhtyvät neljän vuoden makupalan toivossa. Virkamiehethän järjestäytyneen asiakaskuntansa kanssa voivat melkoisesti määrätä, minkälaisia päätöksiä tehdään.

Istuessani itse kaupunginvaltuutettuna, seurasinkin kiinnostuneena, miten Suomen kolmanneksi suurimman kunnan suhtautuminen koiriin saatellaan voimaan. Voin yhtyä Jänicken: puhujapöytästä kuului kerrankin inhimillisiä, omakohtaisia ja asiantuntevia puheenvuoroja pitkälle yli puolen yön.

Jänicken kirja ei kuitenkaan pui koiraveroa. Poliitiikan tutkijana ja tekijänä hän pohjustaa väitteensä valtion epäonnistumisesta huolellisesti ja tuo esille uudenlaista tilastotietoa. Yllättävintä kirjassa on se, että hänen kuvauksensa politiikan voimattomuudesta Berliinissä ja Saksan Liittotasavallassa osoittaa myös ne järkähtämättömät tosiasiat, joihin esim. Espoon kokoisen kunnan poliitikko törmää.

Pyrin seuraavassa Jänicken kirjan pohjalta selvittämään niitä esteitä, jotka luottamushenkilönä myös itse olen kokenut ylipääsemättömän korkeiksi. Niiden vuoksi yhteisten asioiden hoitaminen ei enää onnistu vaaleissa valitulta edustajalta.

Ensimmäiseksi esteeksi nousee kielimuuri. Virkamiesten käyttämä kieli on vieraantunut arkipäivästä ja muuttunut vuosikausia kestäneen harjaantumisen varmuudella koodikieleksi, josta ulkopuolisen on jokseenkin mahdoton tehdä eräviä johtopäätöksiä. Uusi luottamushenkilö saattaa ajatella: jos vain riittävän tarkkaan mietin, voin kyllä ymmärtää, mitä tällä perustelulla tarkoitetaan. Kun hän ei siinä onnistu ja pyytää selvitystä, törmää hän erikoistumisen, keskittymisen, rationalisoinnin, rutinoitumisen ja ammattipätevyyden viidakkoon. Tieto on jakautunut niin monen asiantuntijan ja eri viraston kesken, että sitä ei näy olevan kenelläkään.

Päätöksien takana olevan erikoismateriaalin määrä on myös paisunut räjähdysmäisesti. Jänicke kärjistää tilanteen sanoen, että jos luottamushenkilö ei lannistu ensi lukemalta vaan alkaa esittää omia poliittisia näkemyksiään ja tutkimustuloksiaan, tulee seinä vastaan viimeistään siinä vaiheessa kun aloite on muovailtu. Virkamies kertoo, että ”lain sallimissa puitteissa ehdotus ei ole toteutettavissa”, ”ei kuulu asianomaiselle virastolle”, ”ylittää talousarvion sallimat rajat”. Jänicke nimittää tätä byrokraattiseksi veto-oikeudeksi. Suomessa onkin joissain kunnissa perustettu kylän ihmettelijän virkoja. Tällöin on yksi henkilö, joka pystyy sukeltamaan viidakon läpi ja joka silti on kuntalaisen puolella. Virkamiesten ”oma” tieto on kuin nykyajan ”valtionsalaisuus”. Erona vuosisadan alun valtionsalaisuuksiin se on vain peitellyssä muodossa, ja kykenee antamaan jopa syllisyyden tunteen luottamushenkilölle omasta pätemättömyydestä.

Poliitikko on ainoa yhteiskunnan valtaapitävästä, jonka vallankäyttö on säädöksiin perusteltu. Hän joutuu toimisanaan noudattamaan sekä lakia ja valvontaa että turvautumaan kansalaisten kontrolliin vaaleissa. Hän on kuitenkin tuskin muuta kuin valtiollisen politiikan esittelijä ja popularisoija. Virkamiehet valitaan eliniäksi. He ovat ammattilaisia ja heillä on toimintavapaus ja määrätty salaisuus-oikeus. Heillä on myös tukenaan ylenmäärin virkamiehiä.

Perustuslain mukaan luottamushenkilöllä on oikeus ja velvollisuus neuvoa ja valvoa virkamiehiä. Miten luottamushenkilöt voisivatkaan enää vahtia sitä määrää? Yhtä kansanedustajaa kohti tulee Saksan Liittotasavallassa 1578 virkamiestä. Vuoden 1950 jälkeen on siellä virkamiesten määrä kaksinkertaistunut. Parlamentaarisien poliitikkojen määrä on kuitenkin pysynyt samana, koska se

nousee vain suhteessa asukasluukuun.

Yleensä sanotaan, että talousarviossa on määrätty kunnan toiminnan suunta ja siitä päättävät luottamushenkilöt. Mutta juuri talousarvion tarkastelu osoittaa Jänicken mukaan, miten vähän vaikutusta luottamushenkilöillä on. Saksan Liittotasavallassa vuotuisen talousarvion muutokset ovat pitkään olleet 1 prosenttia. Verovarjien jako eri hallintokuntien välillä on vaihdellut keskimäärin yhden prosentin. Läntisissä teollisuusmaissa on samanlaisen muutoksia karttava kehitys havaittavissa.

### Virkamiesten ja teollisuuden yhteispeli

Virkamiesten ympärille kerääntyy niitä kansalaisia ja teollisuuslaitosten edustajia, joiden elämään juuri tämän virkamiehen toiminta tavalla tai toisella vaikuttaa. Teollisuuslaitokset kuten asetehtaat ja rakennusliikkeet, jotka saavat tilauksensa valtiolta, ovat niistä tunnetuimpia. Niillä on kaupalliseen teollisuuteen nähden huomattavia etuja, joista he eivät hevillä luovu. Taatun kysynnän vuoksi tuotannon voi ennakoida, monopoli-asiaakaan edessä voi helpommin lyöttäytyä yhteen muiden tuottajien kanssa sopimaan hinnoista, mainontaan ei tarvitse uhrata varoja.

Valtion kustannuksella elää myös suurin osa juristeista ja juristit ja teollisuus muodostavat oman luottamushenkilöille läpinäkyvämmän "kompleksinsa".

Täysin tuntematon on vielä "viskaali-luotto kompleksi". Se elää valtiolle antamiensa luottojen varassa. Pankkiireilla on läheinen suhde talousalan virkamiehiin. Yhteydet ovat vuosi vuodelta käyneet merkityksellisemmiksi. Useissa maissa kansantulosta kuluu jo 10 prosenttia pelkästään niihin korkoihin, joita pankkeille maksetaan. Pankkimaailma saa valtavan hyödyn siitä, että valtio lainavaroilla rakentaa kansalaisille välttämättömiä palveluja. Juuri julkinen velkaantuminen on nostanut korot taivaisiin. Jänicken mukaan Saksan Liittotasavallan toiseksi suurimman maakuntapankin lainoista 40 prosenttia on valtion ja kuntien tekemiä. Vaikka markkinatalousjärjestelmään kuuluu velka ja korkojen maksu, ei kunnan velkaantumisessa ole kuitenkaan kyse enää normaalista velkaantumisesta vaan yrityksestä paikata suunnitelmassa tehtyjä virheitä. Epätaloudellista on sellainen velkaantuminen mikä ei tuotakaan uusia verotuloja. Valtio siis myy yleisen tuotteen yhä kalliimmalla. Se ei tarkoita, että tuotettaisiin parempia ja ympäristöystävällisempiä tuotteita vaan että pankille, nauravalle kolmannelle, maksetaan yhä suurempi osa korkojen muodossa. Useissa valtioissa on otettu velkaa jopa taloudellisen kasvun kohottamiseksi näin pönkittäen kasvuilla.

Uudeksi kiusaksi luottamushenkilöille on nousemassa "eko-teollinen kompleksi". Puhdistus- ja siisteyslaitosten yleistyessä joutuvat virkamiehet luonnollisesti tekemään laskelmia niiden eduista. Myös sosiaalihalinnon kiinteät yhteydet teollisuuteen tulevat esille sekä asiakassuhteissa että mittavissa hankinnoissa. Keskustelu lääkintähoidon lisäämisestä on ilmaista mainosta tälle teollisuusalalle.

Tieliikenne pystyy kasvamaan vain jos julkinen valta

päättää rakentaa katuja. Teiden rakentamiseen osallistuvat yritykset tuskin vastustavat autoliikenteen edistämistä.

Yhteiskuntaa ja luontoa on muutettu "tieteellisiin" perustein. Jänicke kysyy kuinka tämä kehitys ylipäättensä enää on sopuisuudessa demokraattisen hallintovallan tai edes perustuslain kanssa. Tiedelaitokset saavat toisin kuin muut valtion laitokset päättää rahojensa jakamisesta itse. Tieteen vapauden puolustamiseksi käytetään samoja argumentteja kuin taloudellisten vapauksien puolustamiseksi. Erityisesti ydinaseet ovat nostattaneet kysymyksen, kuinka pitkälle tieteiden kehittyminen yleensä on yhdistettävissä vallitsevaan poliittiseen järjestelmään. Kunnan tasolla ihmetystä herättävät eniten kierrästyä ja liikennettä koskevien tieteellisten tutkimusten kriteerit.

Teollisuuden kiistämätön asema perustuu mainontaan ja kuluttajien heikkouksiin ja pelkoihin vetoamiseen. Jos teollisuudelle tulee riitaa poliitikkojen kanssa, voi se vedota tekoliittolaisensa, kuluttajaan. Tuottajat voivat puolustaa tuotantoaan "kysyntää vastaavana", oikeudenmukaisena ja legitimiinä. Aiheuttaisihan energiankäytön tai ajokilometrien vähentäminen toki uhrauksia. Kukapa suosiostaan taisteleva poliitikko tekisi päätöksiä omia etujaan vastaan.

Tiedotusvälineiden valta on kietoutunut kaikkeen edeliseen. Läntisissä maissa sanomalehdet saavat yli puolet tuloistaan yksityistalouden ilmoituksista. Samoin ylikansalliset uutistoimistot ovat tiukasti yhteydessä talouskasvuun ja teollisuuteen. Suomalaisella päättäjätajulla on yksi nimi ylitse muiden: Helsingin Sanomat. Oman yritysmainontansa mukaan se tavoittaa 42 % toimihenkilöistä ja 61 % johtajista.

Valtion menoissa ovat veronkierrosta aiheutuneet kustannukset vuosi vuodelta huomattavammat. Valtio ja kunta luopuu näin määrätystä tuloista. Vaikka tästä on erityisen vaikea saada tietoja, tiedetään, että rakennusyritykset ja muut taloudelliset yritykset saavat suurimmat verohelpotukset. Yleensä veroasteikossa voittavat ne yritykset, jotka voivat todistaa suuret kustannukset, eivät ne jotka ovat pystyneet yhä taloudellisemmin tuottamaan tarvittavat hyödykkeet. Näin valtio harjoittaa negatiivista ympäristöpolitiikkaa. Vaikka postilaitos ja rautatiet olisivat suurimmat yksittäiset avustuskohdeet, tuottavat nekin todellisuudessa kuitenkin halpoja palveluja juuri teollisuudelle ja talouselämälle. Mitä muuta postin sanomalehden jakopalvelu on kuin verhotua subventiota.

Kansainvälinen kilpailukyky on se viimeinen seinä, johon luottamushenkilön valta törmää. Jänicke kutsuu sitä jopa myytiksi, planetaariseksi piirileikiksi. Ei edes liikuntapaikkojen rakentamista voi ajatella ilman kansainvälisen kilpailukyyn turvaamista. Kuinka paljon veromarkkoja valtio joutuu laskemaan pussistaan laskemaan yrityksen vedotessa kansainvälisen kilpailukyyn ylläpitämiseen. Kuitenkin tutkimukset osoittavat, että valtion velkaantuminen on sitä suurempi mitä suurempi on sen ulkomaankauppa. Sen ylläpitämiseksi valtio joutuu esivalmisteluna kustantamaan määrätynlaisen tutkimuksen, koulutuksen ja infrastruktuurin, antamaan viennille suoria avustuk-

sia ja ennen kaikkea verovähennysoikeuksia. Kun valtio käyttää veroja viennin tukemiseen, parantaa se etujaan maailmanmarkkinoilla. Sinänsä siinä ei ole mitään kummallista. Mutta nyt kun kaikki sen tekevät, ei siitä varsinaisesti hyödy kukaan. Jänicken mukaan ero on siinä, että esim. talouselämä pyrkii perustamaan kartelleja, jos määrättyllä alalla kilpailu tuottaa kaikille haittaa. Kansainvälinen politiikka ei ole saavuttanut niin suurta yksimielisyyttä, että valtiot voisivat keskenään soveltaa samaa. Tästä seuraa, että kansallisvaltiot kilpailevat toistensa kanssa maailmanmarkkinoilla ja maksavat yhteisistä eduistaan huolehtivalle kansainväliselle superteollisuudelle.

\* \* \*

Ja kenellä tällaisessa valtiossa on heikoimmat olot? Kenen edut jäävät virkamiessuunnitteluissa vähäpätöisinä ja marginaalisina taka-alalle? Elämä valtiossa on järjestetty niiden ehdoilla, jotka käyvät palkkatyössä. Muita kansalaisia ovat eläkeläiset, lapset, kotiäidit, työttömät, sairaat, sosiaaliturvan varassa elävät, opiskelijat, vaihtoehtoväki. On syntynyt uusi luokkataistelusetelma. Kuitenkin esim Saksan Liittotasavallassa työelämä vie vain 9 prosenttia koko väestön ajankäytöstä. Jänicke puhuu yhteiskuntasuunnittelun vallasta ja "järjestelyllisesti epäoikeutettujen eduista". Ansiotyössä olevat ovat

hyvin organisoituneet, heillä on tehokas etujen valvonta ja erimielisyydet ratkaistaan ammattimaisesti. Ryhmänä he ovat erikoistuneet, keskittyneet ja päätoimisesti keskittyvät tuotannon kasvuun. Heillä on suuret taloudelliset resurssit takanaan. Kaikki muut ovat kuluttajia, katsojia ja suojelua tarvitsevia. He eivät ole järjestäytyneet. Heidän asemansa on epämääräinen ja amatöörimäinen ja vähämerkityksinen valtiolle ja heillä on tuskin edustusta valtuustoissa.

Jänicke kuvailee yhteiskunnan ongelmia "panssari-oireeksi". Panssarivaunun ajaja voi olla tyhmä ja sokea. Toisin kuin pyöräilijän, ei hänen tarvitse sopeutua järkevästi ympäristön esteisiin. Ne ongelmat ovat hänelle "ulkokohtaisia", koska panssarin aiheuttamista vahingoista ei hän joudu kärsimään, ainoastaan ympäristö. Sitävastoin polkupyöräilijä joutuu välittömästi kokemaan sopimattoman ajonsa seuraukset. Häneen ei päde yhteisen vastuunkantamisen periaate vaan aiheuttajan periaate. Heikomman asemassa on välttämätöntä käyttäytyä viisaasti. Panssarinkuljettaja on pitkän aikaa johtoasemissa. Mutta ne ongelmat, joita hänen on lopulta kuitenkin katsottava silmästä silmään, ovat niin suuria, että hänen matkantekonsa pysähtyy täydellisesti. Muutos syntyy kansalaisten omista pienissä yhteisöissä toteutettuna, ilman valtiota, ilman poliitikkoja.

MARKETTA HORN