

## KIRJA-ARVIO

### YKSITYISTÄMINEN KUNNALLISHALLINNOSSA

Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista.

Jorma Rasinmäki: Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1997. XLVII + 512 s.

Jorma Rasinmäen yksityistämistä kunnallishallinnossa tarkastelevalla väitöskirjalla on ajankohtainen tilaus. Yksityistämisen oikeudelliset ongelmat näyttävät varsin usein jääneen sivuun taloudellisten näkökohkien sanellessa kunnallispoliittisia ratkaisuja.

On tietenkin tunnettua, ettei yksityistäminen eri muodoissaan ole kunnallishallinnossa mikään uusi ilmiö. Yksityistämisenä on myös pidemmälle ulottuva taustansa kuin pelkästään Ison-Britannian 1980-luvun reformi. Se on puhuttanut kautta vuosikymmenten: esimerkiksi Saksan kaupunkiliiton piirissä asia oli runsaasti esillä jo 1920-luvulla, ja uudelleen 1990-luvulla, jolloin mm. laadittiin kaupunkien varten ansiokas periaatteisto yksityistämisenä huomioon otettavista reunaehdoista (*Privatisierung in Städten und Gemeinden, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, 49. 1994*). Erityisesti Saksassa on viime aikoina useissa tutkimuksissa kiinnitetty huomiota yksityistämisen oikeudellisiin reunaehtoihin (esimerkiksi *Wolfgang Fettig – Lothar Späth: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden 1997*).

Meillä Suomessa ajankohtainen yksityistämisen yksi ilmenemismuoto on ollut kunnallisten sähkölaitosten myynti. Hämäläiset kunnat, yli 30 kuntaa, myivät Hämeen Sähkö Oy:n osakkeensa ruotsalaiselle yhtiölle loppuvuodesta 1995 ja vastaavia hankkeita on ollut vireillä sen jälkeenkin eri osissa maata. Tapaus on esimerkki siinä suhteessa, että myynnin yhteydessä näytettiin kovin vähän punnittavan asian periaatteellista puolta tai oikeudellisia reunaehtoja. Keskustelua ei myöskään käyty niistä vaikutuksista, joita säh-

könjakeluverkon omistavan yhtiön myynti todellisuudessa merkitsee kunnille ja kuluttajille, kun ajatellaan erityisesti maaseudun kotitalouksia ja pienyrityksiä. Käykö tämänkaltaisissa tapauksissa niin, että kunta myy ja kunnan asukas maksaa? Uuden omistajan kannalta ostettu yhtiö on investointi, joka on rahoitettava. Investointi maksaa itsensä ja tulee nopeasti tuottavaksi vain siten, että sähkön (tai muun laitoksen) kyseessä ollessa ao. tuotteen) kuluttajahintoja nostetaan riittävästi. Kun kunnallinen yhtiö myydään, ja sen tuotteiden hinta nousee, kysymys on itse asiassa kunnallisesta verotuksesta. Korotuksilla kerätään aluksi kauppahintaa, joka on tullut kunnan budjetin tulopuolelle. Myyntipäätöstä pitäisikin miettiä aivan kuin kunnallisveroprosentin korotuspäätöstä.

Taloukskriisien vaivaamissa valtioissa ja kunnissa on yksityistämisen kohonnut viime vuosina keskeiseksi instrumentiksi valtion ja kuntien laihduttamiseksi, "laihan" valtion tavoitteen toteuttamiseksi. Yksityistämisenä vastauksena esille nousseisiin haasteisiin on kuitenkin asetettu monilta osin ylimitoitettuja odotuksia. Näiden odotusten suuruus herättää hämmästyttäviä myös siksi, ettei yksityistämisenä juuri ole kyse uudesta instrumentista. Yksityistämisen puoltajien ja vastustajien oikeus-, hallinto- ja talouspoliittiset argumentit ovat tultuja. Sen sijaan vähemmälle jäänyt kysymys on, missä määrin yksityistämisen kautta laihdutettu valtio samalla muuttuu olemukseltaan, tai jopa vaarantuu.

Populääri käsitys, jonka mukaan yksityiset palvelut ovat parempia ja halvempia, julkiset palvelut puolestaan huonompia ja kallimpia, on yhtä vähän todenmukainen kuin käsitys, että vain julkinen tehtävienhoito yksin olisi oikea ratkaisu.

Yhtä vähän kuin on kunnallisten tehtävien yksityistämisen yhtenäistä yhteiskunnallista ilmiötä, yhtä vähän on yhtenäistä oikeudellista reunaehdostoa. Eri tyyppiset yksityistämiset sisältävät joukon erilaisia yksittäiskysymyksiä liki kaikilta oikeudenaloilta. Yksityistämiskäsitteelle ei ole annettavissa oikeusdogmaattista, vaan ainoastaan heuristinen funktio. On myös syytä muistaa, että yksityistämisenä puhuttaessa voidaan tarkoittaa hyvin erityyppisiä ratkaisuja. Tavallisimmin yksityistäminen jaetaan kahteen ryhmään: yhtäältä aitoon yksityistämiseen, josta käytetään myös termejä materiaallinen tai tehtäväyk-

sityistäminen ja toisaalta muodolliseen eli organisaatioyksityistämiseen. Ensinmainitulla tarkoitetaan valtion (tai kunnan) korvaamista luonnollisen henkilön tai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön kautta. Se voi tapahtua hyvin eri muodoin ja eri laajuisesti. Esimerkiksi kompetiitiivilla eli kilpailevalla populaariprivatisoinnilla tarkoitetaan yksityistämistä, jossa valtio toimii edelleen, mutta jossa sallitaan yksityiset toimijoina sen rinnalla. Näiden yksityistämiskategorioiden ero voidaan kuvata myös niin, että materiaalisessa yksityistämisenä yksityistään tehtävä, muodollisessa yksityistämisenä sitävastoin organisaatio, viime kädessä siis organisaatiomuoto. Lisäksi voidaan kolmantena muotona erottaa omaisuuden yksityistäminen, eli omaisuuden tai muiden omaisuusarvojen siirtäminen yksityisille. Yksityistämisenä voidaan siten otsikoida hyvin erilaisia ilmiöitä.

Kun näin on, voidaan tietysti kysyä, onko mahdollista yksityistämistermin alla tutkia kaikkia niitä erityyppisiä ulottuvuuksia, joita erilaiset "yksityistämisen" ilmiöt pitävät sisällään. Tähän tehtävään Jorma Rasinmäki on kuitenkin ryhtynyt asettaessaan väitöskirjassaan tutkimuksen tarkoitukseksi yksityistämisenä liittyvien keskeisten oikeudellisten ongelmien ja rajojen selvittämisen voimassa olevan lainsäädännön sekä oikeus- ja hallintokäytännön pohjalta. Tällaista tutkimustehtävää voidaan tietysti puoltaa yksityistämisenä ilmiön kokonaistarkastelun tarpeella.

Tässä tarkastelussaan tutkija päätyy keskeiseen johtopäätökseen, jonka mukaisesti toteutettu yksityistämisenäntely on onnistunut tasapainottamaan kunnallisen itsehallinnon ja palvelujen tehokkuuden, mutta epäonnistunut erityisesti yleisellä yksityistämisenäntöksellä toteutettavassa yksityistämisenä ottamaan riittävästi huomioon yhtäältä viranomaisten valvonnan ja toisaalta kansalaisten demokraattisten oikeuksien suojaamisen (s. 476).

Tutkimustulos on tällaisenaan paljolti nykyistä yleistä käsitystä vastaava. Vielä 1980-luvulla ongelmana oli, ettei lainsäädäntö sallinut yksityistämistä. Vapaakuntakokouksen nostaa esille näitä ongelmia on uuden kuntalain ja vuoden 1993 alusta toteutetun valtiosuusjärjestelmän koskevan lainsäädännön uudistuksen jälkeen yksityisten palveluiden ja palvelujen tuottajien käyttö tullut kunnille varsin laajasti

sallituksi. Lainsäädännölliset reunaehdot ja valvonta poistettiin, mikä vastasi yleistä pyrkimystä. Niinpä nyt oikeudelliselta kannalta ovat esille nousseet uudentyypiset ongelmat. Niistä keskeiset ovat juuri kunnan asukkaan kannalta merkittäviä: puuttuva transparenttisuus, julkisuusvaje ja demokratiavaje. Rasinmäki toteaaakin lainsäädännön kehittyneen nopeammin kuin oikeustiede on ehtinyt reagoida. Suomen osalta se pitää erityisesti paikansa. Yksityistäminen (eli sen mahdollistaminen) on johtanut julkisuusperiaatteen väistymiseen ja vapaan tiedonsaannin rajoittumiseen. Kuntalain kyseisissä säännöksissä on pyritty ottamaan huomioon kyseiset ongelmat (mm. 29.2 §). Sen sijaan senkaltaisia oikeudellisia rajoitteita yksityistämiseksi ja yhtiöittämiselle, joita monissa maissa on säädetty, ei kuntalaissa aseteta (esim. valvontaviranomaisen hyväksyntä yhtiön perustamiselle tai mahdollisuus yhtiöittämiseen vain siinä tapauksessa, että toiminta siten voidaan hoitaa paremmin).

Yksityistäminen yhtiöittämisen muodossa voi merkitä kunnallisen itsehallinnon eroosiota myös siinä mielessä, että kunnan ns. kantava-

rallisuus siirtyy kunnan asukkaiden määräysvallan ulottumattomiin. Kunnan omaisuutta, joka useissa tapauksissa on syntynyt useiden sukupolvien kuluessa, eivät suojaa enää kuntalain säännökset. Tämä kysymys nousee esille erityisesti kunnallistalouden kriisikehityksen myötä. Rohkenen epäillä, että tähän saakka vaille huomiota jäänyt yksityistämisen tämä puoli on meillä kiireellisimmin periaatteellista keskustelua kaipaava.

Jokaisella yksityistämistoimella on myös enemmän tai vähemmän rajoittavaa merkitystä kunnan kokonaisohjauksen kannalta. Vaikka kuntalaissa on mm. säännös ohjeiden antamisesta kunnan edustajille kunnallisyhtiöissä (23.2 §), on kunnan ohjausinstrumentisto ja sen käyttö vielä heikosti kehittynyt.

Jorma Rasinmäen väitöskirja antaa perusteellisen katsauksen tehtäväasettelunsa mukaisesti yksityistämisen oikeudellisiin reunaehtoihin. Aihepiirin laajuus asettaa tietysti omat rajoitteensa. Niinpä edellä olevat yksittäiset maininnat onkin ymmärrettävä sellaisiksi, joissa Rasinmäen alustavan kartoituksen jälkeen tarvitaan jatkokeskustelua oikeudellisten reunaehto- ja mah-

dollisen asettamisen tarpeesta. Oman maamme kunnallisoikeudellinen keskustelu on, yllättävää kyllä, jäänyt tältä osin vaatimattomaksi. Rasinmäen väitöskirja paikkaa nyt aukkoa osallistamalla keskusteluun. Aivan uusin, parin viime vuoden kansainvälinen ja kotimainenkin yksityistämiskeskustelu Rasinmäen väitöskirjassa on tosin jäänyt huomiotta.

On kaikki syyt odottaa, että orastava kilpailu kunnallisen tehtävienhoidon eri organisaatiomuotojen kesken voimistuu tulevaisuudessa. Transparenttisuuden on kuitenkin oltava tällöin ehdoton edellytys. Tällä tavoin voidaan saattaa liikkeelle prosessi, jonka myötä kunnat entistä enemmän ryhtyvät miettimään varsinaisia viranomaistehtäviä. Aivan kuten yritys-elämässä voi valtion ja kuntien rajautuminen omaan ydinkompetenssiinsa vaikuttaa tehokkuuspotentiaalin olennaiseen nousuun. Tämän hyödyntäminen on varmasti tulevaisuuden tärkeimpiä tehtäviä. Mutta sekään, mikä on nyt ja tulevaisuudessa kunnan ydinkompetenssin alue, on myös oikeudellista kartoittamista edellyttävä kysymys.

*Aimo Ryyänen*