

Hallinnon harmaa vyöhyke

Allan Rosas

1. KESKEISIÄ KÄSITTEITÄ

Hallinnon harmaalla vyöhykkeellä tarkoitetaan julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin välimaastossa sijaitsevia *organisaatioita* ja ehkä myös julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välimaastossa olevia *tehtäviä*. Tämän esityksen painopiste on organisaatioiden tarkastelussa. Esitys liittyy näin ollen läheisesti *väliillisen julkisen hallinnon* käsitteeseen. Esityksessä tarkastellaan "hallinnon harmaata vyöhykettä" juuri tästä näkökulmasta. Aineisto on kerätty Åbo Akademin väliillisistä julkista hallintoa käsittelevässä MOF-projektissa (Medelbar offentlig förvaltning) puitteissa.

Väliillisellä julkisella hallinnolla olemme projektissa tarkoittaneet kaikkia niitä organisaatioita, jotka käyttävät julkista valtaa kuulumatta julkisen hallinto-organisaation vakiintuneisiin muotoihin eli valtionhallintoon tai kunnallis- tai siihen verrattavaan (valtionkirkot seurakuntiin, Ahvenanmaa) itsehallintoon (Kulla/Rosas 1981). Näin määritellyn väliillisen julkisen hallinnon suhteet valtionhallintoon, itsehallintoon ja yksityiseen sektoriin eivät ole yksiselitteiset; rajanveto-ongelmia on riittämiin. Tämän lyhyen esityksen rajoissa ei ole mahdollista toteuttaa käyttämämme käsitteen kattavaa problematisointia tai täsmentämistä. On kuitenkin heti alkuun korostettava, että väliillinen julkinen hallinto ei ole yhtenäinen, iakiin perustuva hallintomuodostelma vaan heterogeenista ja vaikeasti paikannettavissa olevaa hallinnollista kenttää kuvaa apukäsite (ks. lähemmin esim. Suksi 1985).

Toisinaan käytetään myös käsitettä *kolmas sektori* kuvaamaan julkisen sektorin (valtio, kunnat ym.) ja yksityisen sektorin välimaastoon sijoittuvia "puolijulkisia" ja "puoliyksityisiä" organisaatioita (Levitt 1973). Kolmannen sektorin ja väliillisen julkisen hallinnon käsitteet yhtenevät osittain. Ensiksi mainittu liittyy kuitenkin läheisemmin yksityiseen sektoriin ja näyttää hallintokäsitteenä olevan väliillisen julkisen hallinnon käsitettä vieläkin täsmentymätömämpi (Mäntysaari 1982).

Valtionhallinnon ja muun julkisen hallinnon suhteellistuminen ja hallinnon harmaan vyöhykkeen merkityksen lisääntyminen eivät tietenkään ole puhtaasti suomalainen ilmiö. Päin vastoin kehitys on mennyt pidemmälle monessa muussa maassa, kuten Australiassa, Hollannissa, Iso-Britanniassa ja Italiassa (Hood Schuppert 1987; Modeen Rosas 1987). Terminologia vaihtelee maasta toiseen. Saksassa väliillisen valtionhallinnon (mittelbare Staatsverwaltung) käsitteellä on perinteinen jalansija. Anglosaksisessa maailmassa nousivat 70-luvulla muotikäsitteiksi "quagos" (quasi-governmental organisations) ja "quangos" (quasi-non-governmental organisations). Myös ilmaisuja "para-state" ja "para-government" on käytetty eri yhteyksissä. Karkeasti ottaen käsitteemme väliillinen julkinen hallinto kattaa mainittujen kansainvälisten käsitteiden tarkoitaman kentän, joskin kansallisia ja käsitteellisiä vaihteluja esiintyy.

2. VALTIONHALLINNON ERIYTYMINEN

Valtion ja valtionhallinnon eriytymiseen on alettu kiinnittää lisääntyvää huomiota (Nousiainen 1978; Rosas 1986). Tässä lähestytään aihetta juuri valtionhallinnon eriytyksen ja pirstoutumisen näkökulmasta. Hallinnon hajauttaminen voi saada eri ilmenemismuotoja. Voidaan erottaa tehtävien siirtäminen valtionhallinnon sisällä, esimerkiksi keskusvirastosta lääninhallitukseen (dekonsentraatio; Modeen 1965, 74) itsenäisille oikeussubjekteille (kunnat, väliilliset julkisen hallinnon yksiköt jne.) tehtävästä desentralisaatiosta. Edelleen voidaan erottaa tehtävien siirtäminen olemassa oleville yksiköille niiden siirrosta uusille tai uusia yksiköille organisaatioille. Jos itsenäiset subjektit luokitellaan niiden muodollis-hallinnollisen aseman perusteella, saadaan kenttään perustuva jäsentely (taulukko 1).

Taulukko 1. Valtionhallinnon hajauttaminen.

Kohdeorganisaatio	Uusi yksikkö	Vain tehtävien siirto
Valtion viranomainen	1	2
Alueelliset itsehallintoyhdyskunnat	3	4
Julkiset ja puolijulkiset erityisorganisaatiot	5	6
Puolijulkiset yhteisöt	7	8
Yksityiset subjektit	9	10

Tapauksissa 1—2 on kyse dekonsentraatiosta, tapauksissa 3—10 desentralisaatiosta. Tapauksissa 5—10 tehtäviä siirretään välillisen julkisen hallinnon yksiköille.

Tehtävien siirtymässä myös niiden yhteiskunnallinen ja oikeudellinen luonne voi muuttua. Kolmijako julkiset tehtävät (A), liiketoiminta (B) ja vapaa kansalaistoiminta (C) (vrt. Heiskanen 1977) tarjoavat erään lähtökohdan tehtävien luonteen kategorisoinnille. Tällöin voidaan sanoa, että tehtävien siirtyminen tapauksista 1—2/A tapauksiin 9—10/B tarjoaa selväpiirteimmän esimerkin tehtävien *yksityistämisestä*. Viimeksi mainittua käsitettä, jota käytetään varsin vaihtelevasti, vältetään jäljempänä.

Varsin yleisen käsityksen mukaan on nykyään havaittavissa valtionhallinnon erityyppistä hajautumista. Ajankohtaisina esimerkkeinä voidaan viitata pyrkimykseen valtion liikelaitosten itsenäistämiseksi (KM 1985:2, HE n:o 137/1986 vp), yleisempiin pyrkimyksiin valtionhallinnon hajauttamiseksi ja keskusvirastojen merkityksen vähentämiseksi (ns. Pajusen komitea, KM 1986:12) sekä jäljempänä käsiteltävään välillisen julkisen hallinnon aseman vahvistamiseen. Valtionhallinnon sisäinen eriytyminen on myös problematisoinut perinteistä käsitystä valtiosta yhtenä yhtenäisenä oikeussubjektina (Rosas 1986). Tämänlaiset trendit ovat kiistattomat, joskin niiden voimakkuudesta ja suunnasta voidaan olla eri mieltä. Valtionhallinnon jäykkyyttä aiheuttaa monien uudistussuunnitelmien tyrehtymisen, vesittymisen tai siirtymisen.

3. VALTIONHALLINTO JA VÄLILLINEN VALTIONHALLINTO

Hallinnon ns. harmaan vyöhykkeen kannalta välillisen julkisen hallinnon kehittyminen on erityisen merkille pantavaa. Edellä mainitussa tutkimusprojektissa olemme välillisen julkisen hallinnon lähtökohdaiseksi kriteeriksi valinneet *oikeushenkilön* käsitteen. Tähän hallintomuotoon luemme ne julkisoikeudelliset tai julkista valtaa käyttävät yksiköt, jotka ovat valtiosta erillisiä oikeussubjekteja (ja jotka eivät kuulu itsehallinto-organisaatioiden joukkoon). Kritee-

rimme ei suinkaan ole ongelmaton (Tuori 1983 II, 617). Vallitsee jopa epä tietoisuus, ovatko eräät yksiköt valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä (esim. Valtion viljavarasto; ks. Tuori 1985, 34; Rosas 1986, 290). Silti oikeushenkilöllisyys tarjoaa käsityksemme mukaan parhaan mahdollisen muodollisen erotteluperusteen.

Välillisen julkisen hallinnon heterogeenisuutta ja rajojen täsmentymättömyyttä tulee kuitenkin korostaa. Seuraava luettelo lähtee ulottuvuudesta valtio — yksityinen. Siirryttäessä asteikossa alaspäin siirrytään yleisesti ottaen julkisoikeudellisista organisaatioista yksityisoikeudellisiin muodostelmiin (kunnallis- ja muu itsehallinto sivuutetaan). (Taulukko 2.).

Taulukko 2. Organisaatioiden tyyppittely.

Valtion virastot ja laitokset	esim. keskusvirastot, epäitse- näiset keskuskeskukset, laitokset
Korkeakoulut ("itsehallinto")	esim. Turun yliopisto, Tampe- reen yliopisto
Valtion virastomuotoiset liikelaitokset	esim. Valtionrautatiet, Valtion painatuskeskus
Budjetin ulkopuoliset rahastot	esim. valtion radiorahasto, valtion investointirahasto
Valtion liikelaitokset HE 137/86 mukaan	esim. Valtionrautatiet? posti- ja telelaitos?
Budjetin ulkopuoliset rahastot	Vientitakuulaitos, Valtiontakaus- laitos, Valtion viljavarasto
erityisorganisaatioina Erityisasemassa olevat yllöpiistot	Helsingin Yliopisto Åbo Akademi
Ministeriön alaiset itsenäiset julkisoikeudelliset yhteisöt	Työterveyslaitos, Sähkötarkastuskeskus
Eduskunnan alaiset itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset	Suomen Pankki, Kansaneläke- laitos (Oy Yleisradio Ab)
Muut itsenäiset julkisoikeudelliset yksiköt	esim. Kunnallinen eläkelaitos
Muut lakisääteiset erityisyksiköt	Raha-automaattiyhdistys
Valtionenemmistöiset osakeyhtiöt	esim. Keskuskauppakamari, Kehitysaluerahasto
Yksityiset jolle on uskottu julkista valtaa	esim. Outokumpu, Neste, Finnair
	esim. eräät valtakunnalliset järjestöt, luokituslaitokset, yksityiset oppilaitokset

Edellä mainitsemamme kriteerin mukaisesti valtionhallinnon ja välillisen valtionhallinnon välinen raja kulkisi budjetin ulkopuolista rahastoa hallinnoivien erityisyksiköiden kohdalla (viimeksi mainittujen oikeushenkilöllisyys on epäselvä, ks. edellä). Puuttumatta tässä yllä olevan asteikon kaikkiin ongelmanasetteluihin voidaan kiinnittää huomiota kahden erityisase-
man omaavan yliopiston esille tuomaan mahdollisuuteen: yksikkö voi olla samalla kertaa valtion viranomainen ja itsenäinen oikeussubjekt. Helsingin Yliopisto ja Åbo Akademi ovat itsenäisiä subjekteja vain niiden itsensä omistaman varallisuusmassan suhteen (Rosas 1986, 288).

4. VÄLILLISEN JULKISEN HALLINNON KEHITYSPIIRTEITÄ

Välillisen julkisen hallinnon kehitystä voi lähestyä muun muassa tarkastelemalla siihen luettavien subjektien lukumäärän kehittymistä. Taulukossa 3. on otettu huomioon ne *keskushallintotasolla* toimivat välillisen hallinnon yksiköt, joiden organisaatio on *julkisoikeudellisen* tai siihen verrattavan *erityissäätelyn* kohteena:

Taulukko 3. Välillisen julkisen hallintoyksiköt.

	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Itsenäiset lakisääteiset laitokset	8	12	17	18	21	24
Lakisääteiset yhdistykset	7	9	10	11	12	13
Lakisääteiset yhtiöt	2	2	2	3	4	4
Yhteensä	17	23	29	32	37	41

On huomattava, että taulukon luvut eivät suinkaan kata välillisen julkisen hallinnon koko kenttää, koska siitä puuttuvat sekä väliportaana hallinnon ja paikallishallinnon tasojen yksiköt että selvästi yksityisoikeudelliset organisaatiot. Problematisoimatta tässä sen enempiä taulukon kategorisointia laitokset/ yhdistykset/yhtiöt on todettava, että lakisääteisiin yhtiöihin on tässä luettu vain Oy Yleisradio Ab, Oy Alko Ab, Oy Kehitysaluerahasto Ab ja Oy Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Ab. Ulkopuolelle on näin ollen jätetty nekin valtioneemmistöiset osakeyhtiöt, joiden suhteen valtion enemmistö-osakkuus perustuu lakiin mutta jotka muuten eivät juuri ole erityissäätelyn kohteina.

Silti edellä oleva taulukko osoittaa erään kehityksen suunnan. Mielenkiintoista on myös tarkastella, miten taulukon yksiköt ovat syntyneet, ovatko ne yksityistämisen tai päinvastoin "julkisoikeudellistamisen" seurauksena. Taulukossa 4 on erotettu neljä eri syntytapaa. Kolmas kategoria "perustettu uutena yksikkönä" tarkoittaa tilanteita, joissa on "uusia" tarpeita varten perustettu erityisyksikkö, jolla ei ole ollut selvää organisatorista edeltäjää (tyyppi-esimerkki: Kansaneläkelaitoksen perustaminen vuonna 1937).

Taulukko 4. Välillisen julkisen hallinnonyksiköiden syntyminen.

	Laitokset	Yhdistykset	Yhtiöt	Yhteensä
Erotettu valltiosta	2	—	1	3
Integroitu julkishallintoon	5	9	1	15
Perustettu uutena yksikkönä	15	4	2	21
Uudelleenorganisointi MOF:n sisällä	2	—	—	2
				41

Tähän mennessä välillisen julkisen hallinnon

keskushallintotasolla toimivat julkisluonteiset yksiköt ovat siis vain harvoin syntyneet siten, että valtionhallinnosta on erotettu virasto tai laitos itsenäiseksi oikeushenkilöksi. Välillisen julkisen hallinnon kasvu näyttää näin ollen liittyneen ensisijaisesti *julkisen sektorin kokonaiskasvuun* pikemmin kuin olemassa olevan julkisen hallinnon uudelleenorganisointiin. Saattaa olla, että ajankohtaisten hallinnon hajauttamis- tai yksityistämiskeskustelujen myötä alkaa esiintyä enenevässä määrin myös fragmentoitumista varsinaisesta valtionhallinnosta. Oireena tästä voidaan pitää valtion liikelaitosten edellä mainittua organisointia uudelleen, joskaan hallituksen eduskunnassa juuri nyt (1987 helmikuussa) käsiteltävänä oleva esitys ei vielä merkitse itsenäisen oikeushenkilöllisyyden antamista valtionrautateille, postija telelaitokselle ja muille vastaaville valtion liikelaitoksille.

Mainitut numerotiedot eivät lainkaan koske yksiköitä, jotka muodollisesti ovat selvästi yksityisoikeudellisia juridisia tai luonnollisia henkilöitä, joille on uskottu julkista valtaa tai muuten julkisia tehtäviä. Esimerkiksi opetustoimen alueella tämä ilmiö on suorastaan vähentynyt (korkeakoulujen valtiollistaminen ym.). Toisaalta yksityisten subjektien omistamalla laitoksilla sosiaali- ja terveyssektorilla mutta myös opetustoimen alalla on vielä varsin keskeinen ja joiltakin osin jopa lisääntyvä merkitys (Holmén 1984). Myös joillakin erityissektoreilla on viime aikoina annettu lisää julkisia tehtäviä yksityisille subjekteille (esim. Rosas 1984, 84).

Hallinnon harmaan vyöhykkeen tarkasteluun kuuluu myös kansalais- ja muiden järjestöjen (puolueet, ammatilliset etujärjestöt jne.) osallistuminen hallintoon sekä ylipäättään niiden asema ja tehtävät. Näihin korporatiivisiin ja muihin vastaaviin kehityspiirteisiin on Suomessa jo kiinnitetty varsin paljon huomiota (ks. esim. Anckar & Helander 1985). Tässä tyydyttään vain muistuttamaan "kolmannen sektorin" (ks. edellä) ilmeisesti lisääntyneestä merkityksestä sekä julkisen ja yksityisen välisen rajan hämärtymisestä.

5. KUOLEEKO VALTIO?

Edellä mainittujen kehitysnäkymien valossa voidaan provosoiden kysyä, voidaanko alkaa puhua valtion kuolemisen — tai ainakin kuoleutumisesta? Valtiokäsitteen suhteellistumiseen ja hämärtymiseen sekä julkisen ja puolijulkisen hallinnon kanavoitumiseen enenevä-

sä määrin muihin organisaatioihin kuin perinteiseen valtion keskushallintoon on jo jonkin aikaa kiinnitetty huomiota kansainvälisessä keskustelussa (ks. esim. Sharkansky 1979). Organisaattorien kehityspiirteiden rinnalla voidaan havaita, että julkinen päätöksentekojärjestelmä ja "julkinen valta" ovat saaneet lisää "feodaallista" piirteitä (Rosas 1986, 294). Julkisen ja yksityisen välinen raja hämärtyy, ja sopimusten merkitys julkisen ja puolijulkisten tehtävien hoitamisessa näyttää lisääntyneen.

Eräillä tahoilla (esim. Reagan ja Thatcher) on uneksittu paluusta liberalistiseen yövärtijavalitioon. Tällaiset haaveet tuskin voivat toteutua. Julkisten ja kollektiivisten piirteiden häivyttäminen nyky-yhteiskunnasta ei näytä mahdolliselta. Ovatto päinvastoin Karl Marxin valtiota koskevat teoriat ja ennustukset Margaret Thatcherin haaveita relevantimpia? Käytettävissämme olevan aineiston perusteella ei pyritä antamaan vastauksia näihin ääsiyyskysymyksiin. Todettakoon vain, että valtiokäsitys on muuttunut ja muuttumassa, ilman että valtio ja sen keskushallinto ainakaan vielä olisivat oleellisesti menettämässä merkitystään. Mark Twainia mukailien valtio voisi tokaista, että tiedot kuolemastani ovat vähintäinkin ennenaikaisia.

LÄHTEET

- Anckar, Dag ja Helander, Voitto: Public Allocation by Private Organizations: The Case of Finland. *Scandinavian Political Studies* (1985), s. 283—297.
- HE n:o 137/1986 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista.
- Heiskanen, Iikka: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen: Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla, *Data* 31, Helsinki 1977.
- Holmén, Monika: Från privat till offentlig: En studie i privat anstaltsverksamhet inom social- och hälsovårdsväsendet, undervisningsväsendet och det fria bildningsväsendet med speciell hänsyn till offentligt övertagande av anstalter under perioden 1965—1980. *Opublicerad avhandling pro gradu i offentlig rätt. Rättsvetenskapliga Institutionen vid Åbo Akademi* 1984.
- Hood, Christopher ja Schuppert, Gunnar Folke: Para-Government Organizations. Professoreiden Hoodin (Sidney) ja Schuppertin (Augsburg) johtama kansainvälinen projekti, jonka piirissä julkaistaan vertaileva kirja vuonna 1987. MOF-projekti osallistuu mainittuun projektiin.
- KM 1985:2. Valtion liikelaitoskomitean mietintö. Helsinki 1985.
- KM 1986:12. Hallinnon hajauttaminen. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö. Helsinki 1986.
- Kulla, Heikki ja Rosas, Allan: Medelbar offentlig förvaltning: Begreppsutredning och problemområden, *Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:166, Åbo 1981 (uusintapainos 1985). (MOF n:o 1).*
- Levitt, Theodore: *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York 1973.
- Modeen, Tore: Om de självständiga offentliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation, *Åbo 1965.*
- Modeen, Tore ja Rosas, Allan: *Indirect Public Administration, Project sponsored by the International Institute of Administrative Sciences (Brussels). Projektin piirissä julkaistaan kirja 1987—88 (toim. Modeen & Rosas).*
- Mäntysaari, Päivi: Kolmannen sektorin organisaation rakenne ja tehtävät: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema ja merkityksen kehitys suhteessa julkiseen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmään, *Julkaisematonta julkishallinnon pro gradu-tutkielma, Tampereen yliopisto* 1982.
- Nousiainen, Jaakko: Piirteitä Suomen keskushallinnon rakenteellisesta eriytymisestä. Teoksessa *Poliittikan tutkimuksen näkökulmia: Esseitä poliittisista rakenteista ja prosesseista*, Turku 1978, s. 7—20.
- Rosas, Allan: Väilillinen merenkulkuhallinto. teoksessa *Juhla-julkaisu Olavi Rytökölä 1914 — 4/2 — 1984*, Turku 1984, s. 73—92 (MOF n:o 11).
- Rosas, Allan: Valtion eriytymisestä, teoksessa *Jurisprudentia Turkuensis, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961—1986*, toim. Martti Kalrinen. Helsinki 1986, s. 272—294 (MOF n:o 21).
- Sharkansky, Ira: *Wither the State? Politics and Public Enterprise in Three Countries*, Chatham, New Jersey 1979.
- Suksi, Markku: Medelbar offentlig förvaltning — en analys av utanför stats- och självstyrelseförvaltning stående offentlig maktutövning och förvaltningsverksamhet, *Opublicerad licentiatavhandling i offentlig rätt, Rättsvetenskapliga Institutionen vid Åbo Akademi* 1985.
- Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa, 2 nide, *Positiivisoikeudelliset tarkastelut, Suomen Lakimiesliiton Kustannus, Vammala* 1983.
- Tuori, Kaarlo: Väilillinen valtionhallinto: Finanssihallinnollisia aspekteja. Teoksessa *Inlägg kring medelbar offentlig förvaltning — Puheenvuoroja väilillisestä julkisesta hallinnosta*. Toim. Allan Rosas/Markku Suksi. *Meddelanden från Stiftelsen från Åbo Akademi forskningsinstitut nr 104, Åbo 1985 (MOF n:o 18)*, s. 21—50.