

JULKINEN, YKSITYINEN JA TEKNOLOGINEN MUUTOS*

Asko Puumalainen

Kun kolmen loistavan vuosikymmenen (1945–75) ajan taloudellisen ja yhteiskuntakehityksen indikaattorit osoittivat jatkuvaa kasvua, syvälinen keskustelu julkisen ja yksityisen roolijaosta ei ollut ajankohtaista. Vasta öljykriisin vanavedessä, jolloin jouduttiin äkillisesti miettimään voimavarojen uusjakoa yhteiskunnassa, aihepiiri nousi esiin myös teoreettisena pohdintana, kun keynesiläinen talouspolitiikka ja hyvinvointivaltio-ajattelu joutuivat tulilinjalle. Konservatiivisen politiikan myötä alkoi ilmaantua myös käytännön sovelluksia. Olihan muun muassa Englannissa konservatiivien politiikan ytimenä valtion liiketoiminnan »yksityistäminen». Aaltoliike valtiollistaminen/yksityistäminen on ollut itse asiassa Englannissa yleisenä kutyyminä hallitusten vaihtuessa. Terästeollisuus on vaihtanut omistajaa toisen maailmansodan jälkeen useammankin kerran.

Manner-Euroopassa, eritoten Ranskassa, useat kirjoittajat ovat kiinnittäneet huomion yksityisen ja julkisen rajankäyntiin jo varhemmin, mutta erityisesti 1980-luvulla sosialistien saatua hallitusvallan ja kansallistettua avainteollisuuksiksi luonnehdittua toimintaa. Niinpä kaitsijavaltion (L'état-providence) kriisistä ja talouden kurjuudesta on kirjoitettu myös vaihtoehtoisia malleja esitellen (Rosanvallon 1981 ja 1983; De Rosnay 1975 ja 1984).

Anglosaksisessa kirjallisuudessa on runsaasti uusliberaalia ajattelua, jonka keskeisin sisältö lähtee oikeudenmukaisuuden problematiikasta (Nozick, Rawls) ja yksilön asemasta yhteiskunnassa. Mitä voisi olla nykyajan »yövärtija-valtio», ja missä kulkee valtion holhouksen raja? Onko tultu hyvinvointivaltion kriittiselle rajalle? (Ks. Naisbitt 1984, Nozick 1980, Rawls 1971)

Jos julkinen ei voi enää kasvaa, tulkitaan muutos usein taantumaksi ja

* Perustuu puheenvuoroon Poliitiikan tutkimuksen päivillä Helsingissä 21.3.1986 työryhmässä »yksityistäminen ja uudet tekniikat haasteina politiikan ja hallinnon tutkimukselle».

julkista tukevat aatesuunnat heikkeneviksi. Kun julkinen on kriisissä, joudutaan määrittelemään saneerauksen tarve ja kohde eli se, mitä toimintoja tulisi karsia ja millaisin vaikutuksin. Kysymys on käytännön politiikassa vaikea, koska julkisen sektorin harjoittamaa redistribuutiota tulisi tällöin vähentää tai suunnata uudelleen. Kun kasvua ei ole, keneltä otetaan pois? Alan kirjallisuus on ainakin määrällisesti kukoistava (Peacock, Bowles, Whynes jne.). Vähemmän on keskusteltu politiikan sisällön muutoksesta kenties ilman olennaista rakennemuutostakin. (Ks. Peacock 1979, Bowles & Whynes 1981)

1. TEKNOLOGISEN MUUTOKSEN HEIJASTUMAT JULKISEEN SEKTORIIN

Peruskysymys ei keskustelussa ole ollut julkisen sektorin, lähinnä valtion, nykyisten tehtävien uudelleenarvointi, vaan pikemminkin julkisen roolin syvällisempi tarkastelu uudella tavalla ymmärrettyjen yksilön tarpeiden lähtökohdista. Hyvinvointivaltion kriisi on siten pikemminkin sen aatteellinen kriisi, ei kriisi suhteellisella bruttokansantuoteosuudella mitattuna. Tämä on tullut keskusteluun kasvun kauden katkettua, mutta näin olisi käynyt joka tapauksessa uusien teknologisten oivallusten tultua käyttöön.

Ajan myötä julkisen sektorin rooli on jatkuvasti eriytynyt lisää samoin kuin yhteiskunta muutoinkin. Julkinen sektori on kasvanut maassamme viime vuosina lähinnä kuntasektorille, ja tullut siten lähemmäs kansalaisia. Se on myös laajentunut valtion omistuksena uusille tuotannon ja palvelujen aloille tai kokonaan uudet selvärajaiset tehtävät ovat nousseet esiin, kuten ympäristönsuojelu ja kulttuuripalvelut.

Tiedonkulun ja liikkumisen nopeutuminen vaatii julkisen sektorin peruspalveluihin muutoksia ja erityisesti laadullisesti, lisää joustavuutta ja nopeampaa kansalaisten tarpeisiin reagointia. Kansalaisten turvallisuuden hoidossa valtiolle tulee koko ajan uusia tehtäviä, vaikkei huumekauppaa ja terrorismia haluttaisikaan korostaa. Tehokkaan julkisen turvallisuuden puuttuessa tyhjiön täyttävät yksityiset turvallisuuden takaajat.

Vanhoja liberalismiin ajan näkemyksiä julkisen sektorin roolista yhteiskunnassa ei nykyisen teknologisen muutoksen yhteydessä juuri toistella. Valtion rooli asiakkaana on merkittävä suurvalloissa, ja mahdollisen yksityistämisen myötä, esimerkiksi julkisten palvelujen siirtyessä yksityisten hoidettavaksi, valtion asiakasrooli korostuu, jos muutos merkitsee yksityisten alihankintapalvelujen käyttöä esimerkiksi terveydenhoidon tai opetuksen piirissä. Tällöin valtion rooli säätelijänä välillisesti lisääntyy, vaikka se muutoin olisi heikkenevässä suoran säätelyn vähetessä.

Markkinavoimien hyväksyminen julkisen regulaation ja redistribuution sijaan vähentää luonnollisesti julkisen sektorin määrällistä roolia yhteiskunnassa, mutta ei välttämättä sen laadullista osuutta, mikä voi jopa vahvistua. Käsitys siitä, että Wagnerin klassisen lain mukainen väistämätön julkinen kasvu on vähittäin sammumassa teollisissa maissa ja että ehdoton maksimi julkisen sektorin osuudessa kansantuotteesta on saavutettu, rinnastuu siihen näkemykseen, että yleensä suurten organisaatioiden ja byrokraattisen johtamistavan aika on ohitse tietoyhteiskunnassa. Mitään merkkejä siitä, että taloudellinen keskittyminen olisi yleensä vähenemässä ei kuitenkaan ole, pikemminkin päinvastoin. Omistustaustasta riippumatta pyrkivät suuret organisaatiot »ostamaan valtaa» ja osaamista niin koti- kuin ulkomailta toimintansa jatkuvuuden turvaamiseksi.

2. TEHOKKUUS JA JOUSTAVUUS

Äskettäin tuotiin esille eräässä artikkelissa (dos. Markku Kuisma), että 1930-luvulla toteutettu valtion osakeyhtiömuotoisen yritystoiminnan käynnistäminen oli privatisointia eli yksityistämistä. Havainto on paikallaan muodolliselta kannalta. Valtion osallistuminen yhteiskunnan taloudelliseen toimintaan yksityisiä muotoja käyttäen on kuitenkin hämärtänyt yksityisen ja julkisen rajaa, koska julkisen ja yksityisen välillä ei ole näkyviä toiminnallisia eroja. Omistus jää, pelkistetysti ilmaistuna, lähes ainoaksi erottavaksi tekijäksi.

Uudet teknologiset sovellukset ovat omiaan luonnollisesti yhdentämään yksityistä ja julkista toisiinsa, ja myös perinteisellä julkisen palvelun alueilla syntyy paineita muutoksiin ja hallinnollisten »rituaalien» karsimiseen. Tehokkuusvaatimuksen ei tarvitse merkitä enää tänään turvallisuudessa tinkimistä. Informaation tuottaminen ja välittäminen on siinä määrin nopeutunut, että julkinen hallinto voi harkita toimivansa huomattavasti nykyistä kevyemmällä ja joustavammalla organisaatiolla. Tällöin myös painotuksia julkisen hallinnon sisällä saatetaan muuttaa.

Tutkimuksia siitä, millä tavalla julkinen sektori on omaksunut nykyaikaisen tekniikan ohella vastaavan organisaatioajattelun, ei kuitenkaan ole käytettävissä. Toisin sanoen kysymys on siitä, missä määrin muualla julkisen sektorin piirissä kuin valtionyhtiöissä on tapahtunut »ajatuksellista yksityistämistä». Ero yksityisen ja julkisen sanan välillä on siis vähentynyt, koska tapa lähestyä asioita on yhdenmukaistunut. Keskeiseksi nousee tulevaisuudessa, millaisena julkisen sektorin rooli tulisi nähdä. Millä tavoin se poikkeaa toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta? Onko Pohjoismaiden edustama näkemys julkisesta sektorista enää esimerkki myös muille maille, vai tulkitaan ranskalaisten

uusliberaalien tapaan tämä sektori syrjäytyneeksi, jos julkisen sektorin kansantuoteosuus laskee ja jos yksityinen osuus kasvaa tässä eräänlaisessa nollasummapelissä.

Pyrkimyksenä on kaikesta huolimatta edelleen hyvinvoinnin lisääminen tapahtuipa se materiaalisena tai henkisenä hyvinvointina. Siksi on katsottu tähdelliseksi selvittää, millainen tulisi yksityisen ja julkisen työnjaon olla taloudellisesti hitaan kasvun aikana, jos vallitsee suhteellisen suuri työttömyys muun muassa teknologian muuttumista seuraten, ja uusia marginaali-ryhmiä syntyy. Jos julkinen sektori supistaa palvelujaan aina kuntia myöten, palvelujen yksityistäminen merkitsee jopa niiden markkinahinnoittelua, jolloin valtio korvaa hintojen säädetyn osan kansalaisille. Sosiaalista perusturvaa on järjestetty näin, yksityistetyin muodoin, muun muassa työeläkejärjestelmässä. Yksityiset yhtiöt huolehtivat siitä, että lain mukaiset maksut kerätään ja aikanaan maksetaan eläkkeinä eläkevakuutuksen piiriin kuuluville. Yhtiöiden tehtävänä on myös järjestelmän kehittäminen ja suunnittelu. Tämä kaikki tapahtuu valtion valvonnan alaisuudessa.

3. KANSALAISEN ITSENÄISYYS

Ranskan suuren vallankumouksen aikaan (Barrère-raportti 1794) tasavallan kansalaisen oikeudet ilmaistiin selkeästi ja kattavasti: tasavallassa ei kansalainen voi hetkeäkään olla kulkematta omalla maallaan, vaikei suoranaisesti omistaisi neliometriäkään. Raportin mukaan kansalaisen oikeutena on saada oppia, kun on nuori, tehdä työtä, kun on työikäinen ja saada turvallinen vanhuus ennen kuolemaa. Näin yksinkertaisesti määriteltiin sivistysvaltion tehtävät vastaten suhteellisen hyvin meidänkin ihanteellista käsitystämme. Tämän lisäksi korostuu näkemys tietyn vaihtoehtoisuuden ja valinnan mahdollisuuden turvaamisesta aloilla, joilla ei ole luonnollista monopolia. Luonnollisen monopolin käsite on sitä paitsi vanhentunut lisääntyvän substituu-tiokilpailun vuoksi (esim. rautatie ja autot tai yleisradio ja videot).

Maailman pienetessä ja rajojen kenties avautuessa lisää vaihtoehtoinen ajattelu vahvistuu. Muutosta tapahtuu kaikilla julkisen palvelun alueilla: yleinen ilmapiiri muuttuu byrokratiaa vieroksuvaksi. Koulutustason nousu ja teknologian muutos kiihdyttävät prosessia.

Vaihtoehtoiseen ajatteluun kuuluu kansalaisten aktiivisuuden kasvu ja heidän mobilisoitumisensa erilaisiin lähimmäisiä koskettaviin tehtäviin. Kansalaisten itsenäistämisen avulla halutaan usein siirtymää itseohjautuvuuteen ja aktiiviseen yhteiskunnallisuuteen. Kysymys ei tällöin ole vastakkainasettelusta julkinen/yksityinen, vaan uudesta yhteiskunnallinen/valtiollinen -ajattelusta,

jossa yhteiskunta koetaan kansalaisten muodostamana yhteisönä, ei valtiona, johon kansalaiset ikäänkuin sulautuvat sopimalla päätöksenteon oikeuksien luovuttamisesta valituille edustajille. Vaihtoehtojattelussa pyritään byrokraattisuuden purkamiseen, joka uuden tekniikan aikana saattaa olla jopa helppoa, päätöksenteon hajauttamiseen sekä autonomisointiin yhdistysten ja yhteenliittymien tehtäviä lisäämällä. Kaikkein tärkeimpänä nähdään julkiseen kohdistuvan kysynnän vähentäminen, kansalaisten keskinäisen solidaarisuuden lisääminen poliittisista katsomuksista riippumatta ja suuremman yhteiskunnallisen näkyvyyden aikaansaaminen.

Uusi ajattelu pyrkii sijoittumaan lähelle jokapäiväistä elämää ja ihmisten arkista tapaa ajatella. Julkisen sektorin rooli jää pakostakin entistä vähäisemmäksi, ellei sitä sopeutusprosessin jälkeen tarvita aina edes työllisyyskysymyksissä. Ajattelu perustuu siis uskoon, että kansalaiset ovat kyvykkäitä itse ratkaisemaan monet ongelmistaan ja hoitamaan yhteisöllisiä asioita ilman kaitsijavaltion apua. Näin valtion ja kuntien merkitys ikään kuin muuttuu tietyn infrastruktuurin ylläpitäjäksi, jolle maksetaan verojen muodossa eräänlainen kustannusperusteinen hinta infrastruktuurista. Yksityistäminen saattaa tässä mielessä olla myös tietynlaista yksityisyyden ja lähipiirin kunnioittamista ja korostamista. Kysymyksessähän on alue, johon kansalainen voi itse suoranaisesti vaikuttaa. Ajattelu koskee myös työntekoa, korostaen sen mielekkyyttä. Luokkaperustainen ajattelu jää taka-alalle niin kuin suuret organisaatiotkin.

4. SUURUUDEN ONGELMAT

Kansalaisen aktivoituminen merkitsee ongelmia suurille organisaatioille niiden nykymuotoisessa toiminnassa. Sana ei tahdo mennä perille tiedotuksen parantumisesta huolimatta, keskiarvoilla on vaikea operoida, eivätkä yleistyket kiinnostaa.

Työmarkkinoilla kiinnostus kollektiivisuuteen heikkenee. Sama koskee poliittisia puolueita. Yhteiskunnallisen erilaisuuden vähetessä ja ongelmien kohdatessa aivan uusia ryhmiä tulee vaikeaksi määritellä uudistamisen suuntaa; yllättävien kansalaisryhmien synty vaikeuttaa perinteisen rakenteen toimintaa. Tämä on jo tuttua, ja on ikään kuin etsittäisiin uutta »keynesiläisyyttä» eli kattavaa teoriaa, jonka tuella teollistuneet ja palveluihin suuntautuvat yhteiskunnat voisivat suunnistaa.

Epävarmuutta ja epäjatkuvuutta korostava ajattelu ei pelkästään riitä yhteiskunnan kehittämisen perustaksi. Julkisen sektorin rooli on tosin nousut esiin ikään kuin epävarmuuden suurena »vakuuttajana», mutta tälläkään

ei ole lujaa filosofista perustaa. Valtion rooliin ei nimittäin sittenkään ole katsottu voivan kuulua kaiken turvaaminen. Korkeintaan niin on saatettu toimia institutionaalisella tasolla kansallistamisen keinoin, esim. Ranskassa 1982 suurimmat vakuutusyhtiöt ja pankit kansallistamalla. Valtio ei voi tarjota kansalaisille moninkertaista suojaa epävarmuutta vastaan, vaikka niin jossain määrin uskotaankin, koska tällainen suoja maksaisi kohtuuttomasti. Niinpä julkisten palvelujen rinnalle syntyy kilpailevaa palvelutoimintaa mitä erilaisimmissa muodoissa. Vaihtoehtoisuus ja kilpailu toteutuvat joko samalla alalla tai substituution kautta.

Kasvava palvelusektori merkitsee tarjonnan ja kysynnän samanaikaista kohtaamista uuden tekniikan avulla kansalaisten muuttuvien tarpeiden markkinoilla. Kun entistä suurempi osa työstä tapahtuu palvelusektorissa, yhteiskunnan jakeluverkko muuttuu eräänlaiseksi »instant»-järjestelmäksi, johon muiden sektoreiden on pakko sopeutua. Samalla työaika lyhenee, mikä ruokkii erilaisten vapaa-ajan palvelujen kasvua ja käyttäytymisen ja kulutuksen rakenteen ennakoitavuus heikkenevät. Tässä valossa on ymmärrettävä perinteisen yksityinen/julkinen -asetelman järkkyminen ja uuden yhteiskunnallisuuden nousu esimerkiksi kulttuuriin ja harrastetoimintaan suuntautuvina palveluina. Näiden palvelujen tarjoajina kilpailevat niin julkiset kuin yksityiset instituutiot. Samalla saattaa palveluverkkojen rakenne muuttua pienimuotoisempaa toimintaa suosivaan suuntaan.

Kysymys on siis paljolti yhteiskunnan rakenteen muutoksesta palveluiden suuntaan, johon uusi teknologia istuu hyvin. Uusi teknologia merkitsee uutta tapaa ajatella informaation välittämisen nopeudella ja sopeutumista uusiin tilanteisiin ad hoc -tyyppisten organisaatioiden avulla. Turvallisuutta merkinnyt jäykkyys korvataan muunlaisella yhteiskunnallisella turvallisuudella. Julkinen sektori joutuu kilpailuun kansalaisten palvelijana, ja julkisten palvelujen tuotannossakin näkyy uuden teknologian merkitys. Muussa tapauksessa niitä ei kysytä, ja ne voidaan elintason noustessa korvata jopa kalliimmilla yksityisillä palveluilla, niin kuin on tapahtunut esimerkiksi monissa liikennepalveluissa.

Yleensä katsotaan, että yhteiskunnallisen muutoksen tulee heijastua myös normeissa eli muutosta ohjaavassa lainsäädännössä. Lainsäädännön haasteeksi muodostuu nykyistä joustavammin seurata palveluiden ja tiedonvälityksen muutosta. Yhä useammin tapahtuu, että jokin ilmiö, kuten luottokorttien nopea tulo markkinoille tai tietokoneistuminen yleisemmin, yllättää lainsäätäjän. Tällöin säätelyä joko lisätään yleisen turvallisuuden nimissä tai puretaan tarpeettomaksi katsottua lainsäädäntöä.

5. PÄÄTELMÄ

Julkisen sektorin roolista on käyty keskustelua niin kauan kuin ylipäätään on selvitelty valtion olemusta. Kysymys yksityistämisestä on jälleen kerran noussut esiin, niin kuin keskustelu yleensäkin vilkastuu tietyissä muutoksen saumakohdissa. Tällä kertaa muutos ja keskustelu ovat lähteneet liikkeelle uudesta teknologiasta. Toisen maailmansodan jälkeisen julkisen sektorin kasvun pysähtyminen noin kymmenen vuotta sitten ja yksityistämisen teema aatteellisena lähtökohtana ovat tunnusomaisia ajallemme.

Mahdollisuudet suuriin yhteiskunnallisiin uudistuksiin ovat käyneet vähäisiksi. Tästäkin syystä on ollut ikään kuin pakko propagoida yksityisyyteen liittyvää keskinäisen huolenpidon filosofiaa. Kysymys hyvinvointivaltion tai kaitsijavaltion kriisistä on suhteellinen: kriisin ei tarvitse kärjistyä, mikäli yhteiskunnallinen kehitys voi tapahtua tasapainoisesti ja uusi työnjako palveluiden yhteiskunnassa toteutetaan kiihkottomasti. Kysymys on samalla uudesta laadun määrittelystä, koska »aika» nousee sen olennaiseksi osatekijäksi. Julkisen sektorin sopeutumista muutokseen tulisi tutkia myös siinä katsannossa, ettei siitä tule muutoksen jarru. Muutokseen liittyy myös poliittisia intohimoja, koska kysymys on kansalaisia syvästi koskettavista asioista, joissa on kysymys myös politiikan uskottavuudesta. Mikäli käsitys valtiosta uuden pehmeämmän teknologian myötä muuttuu, tarkastelu saa perinteiseltä teolismuksen ajan liberalistinen/etatistinen akselilta poikkeavan suunnan kohti suurempaa yhteiskunnallisuutta.

LÄHTEET

- Bowles, Roger A. and Whynes, David K.: *The Economic Theory of the State*, Oxford 1981.
- Naisbitt, John: *Megatrends*, London 1984.
- Nozick, Robert: *Anarchy, State and Utopia*, Oxford 1980 (1st ed. 1974).
- Peacock, Alan: *The Economic Analysis of Government and Related Themes*, Oxford 1979.
- Rawls, John: *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.) 1971.
- Rosanvallon, Pierre: *La crise de l'Etat-providence*, Paris 1981.
- Rosanvallon, Pierre: *Misère de l'économie*, Paris 1983.
- De Rosnay, Joel: *Le macroscope*, Paris 1975.
- De Rosnay, Joel: *Les chemins de la vie*, Paris 1984.