

# YKSILO, JÄRJESTELMÄ JA PRIVATISOINTI

*Ari Salminen - Pekka Tsupari*

## 1. ESITYKSEN TARKOITUS

Artikkelin tarkoituksena on täsmentää yhteiskunnallisessa keskustelussa käytettyä privatisoinnin eli yksityistämisen käsitettä erittelemällä käsitteen ulottuvuuksia ja esittelemällä eräitä privatisoinnin käytännöllisiä sovellutuksia Suomen julkisessa hallinnossa. Esitys jatkaa privatisointikeskustelua. Pyrkimyksenä on osoittaa, että privatisointi sisältää muutakin kuin vaatimuksia julkisen sektorin kansantaloudellisen koon pienentämiseksi (laajuuteen kohdistuvat analyysit) tai vaatimuksia hyvinvointivaltion rahoitus- ja talouskriisin helpottamiseksi (valtion rooliin kohdistuvat analyysit) (vt. Kosonen 1986; Salminen 1986; Tsupari 1986).

Artikkelin toisessa jaksossa tarkastellaan privatisoinnin käsitteen täsmentämiseen tarvittavia Järjestelmän ja Elämismaailman käsitteitä, jotka kuuluvat Jürgen Habermasin yhteiskuntatieteelliseen ajatteluun. Kolmannessa jaksossa eritellään näiden käsitteiden välityksellä neljää erilaista privatisointimuotoa, yhteiskunnallisen »privatisoitumisen tilaa». Nämä tilat konkretisoidaan tarkastelemalla suomalaisen julkisen hallinnon viimeaikaista kehitystä. Sen jälkeen hahmotetaan joitakin julkisen hallinnon privatisointia koskevia hallintotieteellisiä keskusteluvirikkeitä.

## 2. HABERMASIN KÄSITYS YHTEISKUNNAN MUUTOKSEN ALKUPE- RÄSTÄ JA PRIVATISOITUMISESTA

Habermas erottaa nykyaikaisessa yhteiskunnassa kaksi käsitteellisesti erillistä, mutta toisiinsa kietoutuvaa tasoa: objektiivisen todellisuuden, joka ilmenee talouden ja vallan erilaisina rakenteina sekä subjektiivisen, ihmisten sosiaaliseen yhdessäoloon ja kanssakäymiseen perustuvan todellisuuden. Subjektiivisesta todellisuudesta muodostuu ihmisten Lebenswelt, Elämismaailma. Sen

osia ovat julkinen ja yksityinen sfääri, ja siellä toimivien kannalta ovat tärkeitä keskinäiseen vuorovaikutukseen, erityisesti kieleen, perustuvat merkitykset, tulkinnat ja symbolit. Objektivisen todellisuuden eli Järjestelmän alueen muodostavat sosiaalisen toiminnan instituutiot ja järjestelmät. Tähän alueeseen kuuluvat markkinajärjestelmä ja poliittis-hallinnollinen järjestelmä. Siellä kielellisesti välitetty vuorovaikutus korvautuu rahan ja vallan kytkennöillä.

Järjestelmässä ja Elämismaailmassa vallitsevat toisistaan poikkeavat rationaalisuuden muodot, joita Habermas nimittää systemirationaalisuudeksi ja kommunikatiiviseksi rationaalisuudeksi. Järjestelmän systemirationaalisuus on hallinnon ja talouden rationaalisuutta, instrumentaalista rationaalisuutta, jossa tavoitteille alistetaan muu toiminta. Lebensweltin kommunikatiivinen rationaalisuus on kulttuuriin sidottua, kontekstuaalista rationaalisuutta. Se perustuu toimijoiden kielellisesti välitettyyn ilmaisuun (diskurssiin) ja sen on oltava argumentoitavissa. Argumentaatio on toimijoiden kannalta rationaalista silloin, kun väittämät ovat perusteltavissa siten, että toinen osapuoli joutuu ottamaan niihin kantaa.

Järjestelmä ja Elämismaailma eivät ole aina olleet erossa toisistaan, vaan niiden erottuminen toisistaan on ominaista vasta nykyajalle. Habermasin mielestä ydinongelma tässä kehityksessä on, että Järjestelmä tunkeutuu nyky-aikaisessa yhteiskunnassa kolonialisovasti Lebensweltiin. Järjestelmän ja Elämismaailman keskinäiset suhteet voidaan tiivistää kuvion muodossa (Kuvio 1).

Elämismaailman alue (Lebenswelt)	Yksilön roolit	Järjestelmän alue (System)
Yksityinen sfääri		Markkinat
Julkinen sfääri		Poliittis-hallinnollinen järjestelmä

Kuvio 1. Elämismaailman ja Järjestelmän väliset suhteet (vrt. Habermas 1981, 473).

Järjestelmä ja Lebenswelt sitoutuvat toisiinsa ensinnäkin siten, että talous ankkuroituu Lebensweltiin yksityisomaisuuden ja rahan ja poliittis-hallinnollinen järjestelmä legitimitiitin välityksellä. Toiseksi Elämismaailman ja Järjestelmän välillä on kanavia, joiden kautta kolonialisointi tapahtuu ja jotka määrittävät yksilölle kuviossa esitetyt neljä roolia. Talouden ja yksityissfäärin välillä yksilö toimii sekä työntekijänä että kuluttajana ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja julkisen sfäärin välillä asiakkaana ja kansalaisena.

Habermasin mukaan yhteiskunnallisessa privatisoitumisessa markkinat ja poliittis-hallinnollinen järjestelmä vaikuttavat yhä enemmän Elämismaailmassa tuoden sinne vieraita elementtejä. Kehitystendenssi seuraa siitä, että jälkiteollinen yhteiskunta on kytenyt itsensä tieteen, teknologian ja talouden yhteisjärjestelmään niin tiukasti, että kansalaisten yksityisillä arvoilla on merkitystä vain, kun ne eivät häiritse Järjestelmän ja erityisesti markkinoiden toimintaa. Tällöin Järjestelmä toimii sen varassa, että ihmiset äänestäjinä, asiakkaina, kuluttajina ja työntekijöinä antavat tukensa niille, jotka turvaavat jatkuvan yhteiskunnallisen kasvun. Siksi ihmisten käyttäytymisen — heidän sitä tiedostamattaan — sekä poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskeisin sisältö on tuotannon ja kulutuksen lisääminen. Tällaisia kulutusyhteiskunnan tehokkuusvaatimuksia heijastavat myös privatisointityrkimykset.

### 3. »PRIVATISOINTITILAT» JA SUOMEN YHTEISKUNTAKEHITYS

Privatisoinnin käsitteen tutkimusmerkitystä voidaan monipuolistaa Kuviolla 2 (Habermas 1981; vrt. Salminen 1985a ja 1985b; Salminen - Tsupari 1985; Tsupari 1986). Kuviossa on taulukoitu ristiin kaksi privatisoinnin ulottuvuutta: tasot ja toiminta. Toiminta on jaettu varsinaiseen privatisointitilaan ja piiloprivatisointitilaan. Varsinainen privatisointitila tarkoittaa tietoista, tavoit-

#### PRIVATISOINTITOIMINTA

	Varsinainen privatisointitila	Piiloprivatisointitila
Järjestelmän alue	I	III
TASOT		
Elämismaailman alue	II	IV

Kuvio 2. Yhteiskunnallisen privatisoitumisen tilat.

teellista ja selkeästi havaittavaa sosiaalista toimintaa, ja piiloprivatisointitila ei-tietoista, rakenteellista ja vaikeammin havaittavaa toimintaa. Tasot ovat lisäksi jaettu kahteen alueeseen Habermasin edellä kuvatun esityksen perusteella: Järjestelmään ja Elämismaailmaan. Edellinen viittaa siis poliittis-hallinnolliseen järjestelmään ja talousjärjestelmään, ja jälkimmäinen tarkoittaa ihmisten arkielämän aluetta. Näitä neljää eri aluetta voidaan tarkastella teoreettisesti ja konkreettisesti, arvioimalla Suomen julkisen hallinnon uusinta kehitystä. Jäljempänä tehtyihin tulkintoihin on suhtauduttava kuitenkin varovasti.

#### 4. VARSINAINEN PRIVATISOINTITILA JÄRJESTELMÄN ALUEELLA

Varsinaisesta Järjestelmän privatisointitilasta (kuvion kohta I) on kysymys, kun julkinen hallinto supistuu sanan varsinaisessa merkityksessä. Aiemmin julkisesti hoidetun tehtävän tai palvelun suunnittelu, toteutus, jakelu, rahoitus ja valvonta siirtyvät yksityisen liiketoiminnan tai vapaaehtoisen kansalais-toiminnan piiriin.

Esimerkkejä varsinaisesta yksityistämisestä eli julkisyhteisön luopumisesta kokonaan jostakin tehtävistään Suomessa on vähän. Yksi oli kuitenkin Televan siirtyminen Nokian omistukseen Valco-skandaalin jälkiselvittelyissä. Samansuuntaisia ovat Pohjois-Suomen metsäteollisuuden järjestelyt, joissa valtio myi osuutensa Kemi Oy:stä yksityiselle Metsäliitolle, joskaan valtiolla ei ollut osake-enemmistöä Kemi Oy:ssä ja valtionyhtiö Veitsiluoto sai osake-enemmistön Oulu Oy:ssä. Myös valtionyhtiö Valmetin traktoritehdas myytiin yksityiselle ja Alkon ravintolatoiminta on ehdotettu siirrettäväksi puhtaasti kaupalliselle pohjalle.

Sen sijaan yksittäisten palvelujen tarjonnan yksityistämisestä löytyy kunnallishallintoa koskevia esimerkkejä runsaasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslainsäädännön uudistus (Valtava) teki kunnille mahdolliseksi valtiosuuksien saamisen moniin ostopalveluihin. Kunnat voivat nykyään täydentää palvelutuotantoaan hankkimalla palveluja sekä puhtaasti liiketaloudellisella pohjalla toimivilta yksityisiltä tuottajilta että esimerkiksi yksityisinä yhdistyksinä toimivilta potilasjärjestöiltä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa viimeaikainen kehitys on merkinnyt, että monessa sairaalalaitoksessa vuokrataan siivoushenkilökunta yksityisiltä yrittäjiltä. Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liiton KTV:n osastosihteeri Reima Mänttari totesikin haastattelussa (Helsingin Sanomat 29.8.1984), että yksityisten siivousfirmojen hoitoon olivat tuolloin siirtyneet noin 2000 sijoittajan työpanoksen vaativat tehtävät suurissa sairaaloissa.

Tällaiset varsinaiset yksityistämistoimenpiteet voidaan erottaa privatisointitoimista, joilla pienennetään muulla tavoin julkista sektoria. Näitä keinoja, esimerkiksi henkilöstömäärän vähentämistä, kansalaisten verorasituksen pienentämistä ja julkisten menojen leikkaamista, ei ole Suomessa juuri käytetty, eikä ilmeisesti tulla suuremmin käyttämään. Heinosäättöä eri julkisten tehtävien välillä tehdään, ja keskustelu julkisen hallinnon laajuudesta nähtävästi lisääntyy. Ensimmäisenä viitteenä Suomen julkisen hallinnon laajuuden arvioinnista oli bruttoveroasteen kasvun pysähtyminen vuonna 1978 (OECD Revenue Statistics 1984). Lähes samanlaisina oireina ajan hengestä ovat puheet marginaaliverouudistuksesta. Uudistusten punaisena lankana on ollut yritteliäisyyden ja »työnteon verotuksen» keventäminen. Kuitenkin julkisten menojen bruttokansantuoteosuus on Suomessa noussut 1970-luvun lopun (1975–79) 32 %:sta melkein 39 %:iin 1980-luvun puoleen väliin mennessä (1980–84); rahoitus on merkinnyt julkisen velan bruttokansantuoteosuuden kasvua 10 %:sta yli 15 %:iin (KOP, taloudellinen katsaus 1985). Julkisen hallinnon kasvun automatiikka on siis vaikeasti murrettavissa.

## 5. VARSINAINEN PRIVATISOINTITILA ELÄMISMAAILMAN ALUEELLA

Varsinainen privatisointitila Elämismaailman alueella (kuvion kohta II) on ymmärrettävä julkisen hallinnon tehtävien siirtämisenä takaisin perheille, yhteisöelämään sekä naapuruus- ja lähisuhteisiin, mikä merkitsee myös vastuun siirtämistä. Kriittisesti voidaan kuitenkin kysyä, onko kulutussyhteiskunnan perhe valmis kantamaan enemmän huoltovastuuta, ovatko ihmiset valmiita työskentelemään vapaaehtoisesti toistensa hyväksi ja onko entisaikojen romantisoitua perhettä ollut olemassakaan? (Vrt. Heikkilä 1985.) Tietoisuuteen heränneet naiset tuskin suostuvat siihen, että lastenhoito-, vanhustenhoito- ja terveyden- ja sairaanhoitotyötä siirretään takaisin perheille naisten palkattomaksi työksi. Nämä tehtäväthän ovat hyvinvointivaltion syntymisen ja kehittymisen myötä siirtyneet julkisen hallinnon vastuulle, ja privatisointipolitiikalla niitä on tarkoitus kammata uudelleen perheille.

Aihepiiriin kuuluu myös työn käsitteen ja sisällön arviointi uudelleen. Privatisoinnin puolustus perustuu vapaaehtoisuuteen, omaan apuun ja talkoohenkeen, joten työn käsitteen sisältö laajenee palkkatyön ulkopuolelle. Kysymys kansalaispalkasta nousee esiin; tällaisia puheenvuoroja on esitetty Suomessakin (esim. Uotila & Uusitalo 1984). Nähtäväksi jää, missä määrin länsimainen protestanttinen työetiikka on mahdollista korvata romuttamatta markkinatalouden perusrakenteita (vrt. Weber 1980).

## 6. PILOPRIVATISOINTITILA JÄRJESTELMÄN ALUEELLA

Varsinaisesta privatisointitilasta erottuu (Kuvio 2) julkisen hallinnon rakenteellinen privatisointitila. Tällaista toimintatilaa on nimitetty myös julkisen hallinnon deregulaatioksi tai liberalisoinniksi (vrt. Heald 1982, 334 ja 1985, 8). Se merkitsee Järjestelmän tasolla, että vain ne tavat muuttuvat, joilla julkinen hallinto itse toteuttaa tehtäviään. Toiminnan suunnittelu, tuotanto, jakelu, rahoitus ja valvonta jäävät pääosin edelleen julkisen hallinnon hoidettaviksi.

Piiloprivatisointitila Järjestelmän alueella (kuvion kohta III) tarkoittaa ensinnäkin julkisen hallinnon tuottamien palvelujen osaprivatisointia; tilannetta, jossa jokin tuotantoprosessin osa-alue siirtyy yksityisen liiketoiminnan alaisuuteen. Julkinen valta saattaa tehdä sopimuksen yksityisen yrityksen kanssa jonkin osapalvelun tuottamisesta, rahoittaa joko välillisesti (verovähennysoikeudet) tai välittömästi (avustukset, osuudet) yksityistä tuotantoa ja kulutusta tai purkaa julkisen toiminnan monopoliaseman jollakin tehtäväalueella. (Vaihtoehtoisista julkisen ja yksityisen välisistä mahdollisuuksista Suomen kunnallishallinnossa, ks. Harisalo 1986). Tällaisen osaprivatisoinnin avainalueina Suomessa ovat olleet kunnallishallinnon uudet tehtäväalueet, joilla on mahdollista käyttää yksityistä yritystoimintaa alihankinnoissa. Samoin erilaiset tuki- ja palvelutoiminnot sekä siivous, kiinteistöjen hoito, jätteenkeräys ja muut sellaiset palvelut ovat uudelleenarvioinnin kohteina. Keskustelu näiden palvelujen, osaprivatisoinnista saattaakin olla luontevaa, koska ne eivät alun perin ole olleet lainkaan julkisen hallinnon palveluja, vaan elintason nousun seurauksena syntyneitä sivutoimintoja. Tosiasiassa niitä tarvitaan kunnallisten velvoitteiden täyttämässä.

Mielenkiintoiseksi asia muodostuu mm. siksi, että Suomen Kaupunkiliiton tuoreeseen kyselyyn vastanneita valtaosa haluaa säilyttää julkiset palvelut julkisina ja yksityiset yksityisinä. Kysyttäessä kaupunkilaisilta mahdollisuuksia siirtää palvelutehtäviä yksityisille yrityksille tai siirtyä asuinyhteisöjen omatoimiseen hoitoon (Kaupunkipalvelututkimus 1985, osa 2, 55) asukkaat olivat valtaosin tyytyväisiä nykyiseen tilanteeseen. Julkiselta sektorilta oltiin valmiita siirtämään pois lähinnä kulttuuripalvelut (36,7 % vastanneista) sekä ulkoilu- ja vapaa-aikapalvelut (43,6 %). Sen sijaan huolto-, hyvinvointi- ja ylläpitämättömyyspalvelut (lastenhoito, terveydenhoito, koulutoimi, vanhustenhoito) haluttiin 90 %:sti turvata tukeutumalla julkiseen palvelutuotantoon. Nuorimmat ikäluokat asennoituivat ennakkoluulottomammin uusiin organisovaihtoehtoihin. Onko tämä merkki arvokumouksesta vai kokemusten puutetta palvelujen käyttäjinä?

Toiseksi piiloprivatisointitila Järjestelmän alueella sisältää pyrkimyksen

julkisen hallinnon organisaatiokulttuurin kehittämiseksi markkinamyönteisemmäksi. Tällöin vaikutukset kohdistuvat organisaatioiden henkilöstöohjaukseen ja -koulutukseen, rekrytointiin, virastojen ja laitosten ulkoiseen ohjattavuuteen ja valvontaan, tiedon kulun kehittämiseen ja hallinnon kankeiden toimintakäytäntöjen purkamiseen ja palvelukykyisyyden lisäämiseen (vrt. esim. Kiviniemi 1985).

Tällaista piloprivatisointia on harjoitettu Suomessa kansalaisten tiedostamatta parikymmentä vuotta 1960- ja 1970-lukujen hallinnon kehittämishankkeissa, alkaen suunnittelun ja seurannan, osallistumisjärjestelmien, keskus- ja henkilöstöhallinnon kehittämisestä johtamisen kehittämiseen ja koulutukseen, heijastui pyrkimys yksityisen sektorin sovelluksiin (PTS- ja KTS-työryhmät 1967; Sisäisen laskentatoimen työryhmä 1968; VD-toimikunta 1974). Selvimmin ja konkreettisimmin tätä kehitystä ilmensi valtionhallinnon tavoitejohtamisprojekti vuosina 1975–78. Projekti toi mukanaan julkisen hallintotoiminnan sanastoon yritysmaailmasta lähtöisin olevia käsitteitä kuten avainalue- ja avaintehtäväanalyysi, tavoitteiden asettamisprosessi, suoritearviointi, johtajan ja alaisen keskustelu sekä johtoryhmätyöskentely (VM, TAJO 1–7, 1978).

Privatisointiin voidaan kytkeä myös valtionyhtiöiden ongelmat ja niistä käyty keskustelu jo viime vuosikymmenen lopussa: Valcon tarina sekä Valmetin ja Enson kriisiytyminen. Välitilinpäätöksen tälle keskustelulle kirjasi ministeri Esko Rekolan puheenjohdolla toiminut liikelaitoskomitea, joka ehdotti selkeitä markkinamyönteisiä ajatuksia (Komiteanmietintö 1985:2). Komitea lanseerasi uuden organisaatiomuodon eli julkisen yhtiön. Julkinen yhtiö irrotettaisiin osittain tai kokonaan valtion budjetista, sen toiminnan yksityiskohtaista valvontaa vähennettäisiin ja sen ohjauksessa keskityttäisiin pikemminkin tuloksiin kuin keinoihin. Julkisen yhtiön ohjaus olisi kuitenkin tarkoitus erilaistaa sen mukaan, toimiiko yhtiö kilpailutilanteessa vapailla markkinoilla vai onko sillä olennaisia yhteiskunnan yleisen edun asettamia palvelutehtäviä. Yhtiön tavoitteiden asettaminen on tarkoitus keskittää valtioneuvoistolle.

## 7. PILOPRIVATISOINTITILA ELÄMISMAAILMAN ALUEELLA

Elämismaailman näkökulmasta piloprivatisointitila näyttäisi merkitsevän näennäisesti kulutusyhteiskunnan »kuninkaan» eli hyvinvointivaltiokansalaisen irtautumista kollektiivisista kahleistaan. Yksilöt halutaan mieltää pikemminkin hallinnon palveluja kysyvinä asiakkaina tai kuluttajina kuin hyvinvointivaltion kansalaisina tai hallintoalalaisina. Arkipäiväisessä keskustelussa

privatisointi saatetaankin kokea muutoksena »kaavamaisuudesta erilaisuuteen», eli julkisen hallinnon yhtenäisistä menettelytavoista kohti yksilöllisempiä hallinnoimismuotoja.

Piiloprivatisointikehitys sisältää kuitenkin kehityssuunnan, joka on tuttu sosiologisesta keskustelusta. Kysymys on ihmiselämän privatisoitumisesta (kuvion kohta IV), kehityksestä, jonka seurauksena sosiaaliset suhteet yksilön elämässä menettävät merkityksensä ja yksilö kokee eristäytyvänsä muusta yhteiskunnasta (vrt. Allardt 1983; vrt. myös Israel 1974). Tätä arkielämästä vieraantumista osoittavat Suomessakin uudet yhteiskunnalliset ilmiöt kuten uuspuritaniset terveyden dominoimat elämäntavat yhdessä amerikkalaisperäisen juppikuluttuurin kanssa. Tyypillistä nykyiselle yksilökeskeisyydelle on yhteiskunnallisten ongelmien individualisointi. Esimerkiksi työttömyys nähdään mieluummin »yksilön (miehen) heikkoutena» kuin yhteiskunnallisenä ongelmana. Meilläkin valtiontaloudesta vastaavat virkamiehet samoin kuin elinkeinoelämän edustajat esittävät mielellään arvioita muutaman prosentin työttömyydestä samalla kuin työtön kansalainen tuntee työttömyyden vaikutukset 100 %:sti.

Eräiden elämäntavan tutkijoiden mukaan arkielämän paradoksi muodostuu siitä, että on vankkumatonta tietoa oikean ja hyvän elämän ulkoisista muodoista, mutta ei tiedetä, mitä todellinen elämä on. Habermasin mukaan tätä ristiriitaa ilmentää uusien yhteiskunnallisten liikkeiden kriitikki: yhtäältä liikkeet puolustavat Elämismaailman luonnollisia rakenteita, mutta toisaalta ne ilmentävät pelkoa nykyaikaisen yhteiskunnan monimutkaisuuden edessä.

## 8. KESKUSTELUVIRIKKEITÄ

On todennäköistä, että julkisen hallinnon voimakas laajentumisvaihe on historiaa Suomessa, siitäkin syystä, että »sosiaalidemokraattinen», poliittisen päätöksenteon kyvykkyyteen luottava maailmankuva on aiemmin mainitun Kaupunkiliitonkin kyselyn mukaan hiljalleen murenemassa ainakin nuorison keskuudessa. Toisaalta on yhtä todennäköistä, ettei julkista sektoria supisteta ainakaan Kuvion 2 tilojen 1 ja 2 tarkoittamalla tavalla. Paineita jonkinlaisen selvittelyn virittämiseksi näyttää silti olevan.

Ensinnäkin voimme ehdottaa pohdittavaksi ja tutkittavaksi niitä tehtäväalueita ja organisointivaihtoehtoja, joilla julkisen hallinnon palvelutuotantoa on mahdollista kehittää hallinnon tehokkuuden näkökulmasta. Yritysorganisaatioiden tutkimuksessa vallalla oleva käsitys »pienuuden taloudellisesta ylivoimaisuudesta» herättää ideoita suunnista, joihin valtiontaloudellisesti raskaita ja hallinnollisesti jäykkä palveluorganisaatioita voitaisiin kehittää. Kun



tähän lisätään julkisen palvelutuotannon laatua ja kustannuksia erittelevät palvelukohtaiset tarkastelut, löytyy uusia palvelualoja, joilla alihankintoihin perustuva privatisointi suhdanteiden tasaajana on vähintäänkin julkistaloudellisesti edullisin ratkaisu. Jos esimerkiksi havaitaan, että väestön eläkeläistymisen myötä palvelujen kysyntä nousee jyrkästi ja tasaantuu tämän jälkeen pysyvästi, tuntuisi järkevältä organisoida palvelut osittain yksityisen sektorin kautta. Julkinen sektori säästyisi palveluorganisaatioiden purkamiselta, mikä hallinnon kasvun automatiikan vuoksi olisikin erittäin vaikeaa.

Kaikkiaan julkisen hallinnon tarkastelussa olisi murrettava perinteinen myytti sen weberiläisestä yksilotteisuudesta. Julkinen byrokraatia on mielletävä toisaalta palveluorganisaatioiksi, joiden keskeisenä tarkoituksena on palvelutehtävä, ts. toiminta asiakkaiden hyväksi, ja toisaalta organisaatioiksi, joiden keskeisenä tarkoituksena on esimerkiksi aineellinen tuotanto, taloudellinen kasvu tai ympäristöön kohdistuva ohjaus ja valvonta. Tehokkuus- ja taloudellisuusarviointi on nimittäin erimitallista sen suhteen, onko julkinen organisaatio varsinainen palveluyksikkö (esim. kunnallinen tai valtiollinen liikelaitos), yritysten kanssa yhteistyössä toimiva liikelaitos (esim. TVH), anomuksesta määrärahoja myöntävä virasto (esim. eläkelaitos), tukea jakava virasto (esim. sosiaalivirasto) tai valvontaa ja neuvontaa harjoittava viranomaisen (esim. poliisi tai kunnan rakennusvirasto).

Toiseksi voitaisiin pohtia privatisoinnin merkitystä kansalaisten tarpeiden ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Kysymys ihmisten riippuvuudesta julkisesta toiminnasta ja julkisista palveluista sekä näiden palvelujen vastaavuudesta kansalaisten tarpeisiin on tärkeä hallinnon privatisoinnin arviointikriteeri. Syy tähän on siinä, että tällöin joudutaan arvioimaan, missä määrin kansalaiset saavat julkiselta hallinnolta niitä tuotoksia, joita he haluavat ja tarvitsevat. Tällainen legitimiisyysarviointi on ongelmallinen tutkimusalue, koska se muodostuu koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän arvioinniksi ja koska kaikki kansalaisten tarpeet eivät ole julkisen hallinnon tarvekentässä. Näiden tarpeiden määrittely onkin suurelta osin poliittinen valintaongelma.

## LÄHTEET

- Allardt, Erik: Sosiologia I, WSOY, Porvoo 1983.  
 Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, II, Frankfurt A/M 1981.  
 Harisalo, Risto: Julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät kunnallishallinnossa, Tampereen yliopisto, Tampere 1985.  
 Heald, David: Privatising Public Enterprise, An Analysis of the Government's Case. Political Quarterly (1982): July–September, s. 333–49.

- Heakl, David: Will the Privatization of Public Enterprises Solve the Problem of Control. *Public Administration* 63 (1985): 1, s. 7–22.
- Heikkilä, Matti: Sosiaalinen yhteiskuntapolitiikka ja skandinaavisen mallin tulevaisuus. *Kanava* 1985: 2, s. 101–105.
- Helsingin Sanomat: Kuntien oma siivous lähti kilpaan yksityisten kanssa. 29.8.1984.
- Israel, Joachim: Vieraantuminen, alkuteos *Alienation: Från Marx till modern sociologi*, En makrosociologisk studie, Tammi, Helsinki 1974.
- Kaupunkipalvelututkimus, osa 2, Kaupunkien tulevaisuus skenaariomuodossa. *Kaupunkiliiton julkaisu C 74*, Lahti 1985.
- Kiviniemi, Markku: Julkisen hallinnon ja toiminnan palvelukykyisyys. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 2/1985, Helsinki 1985.
- Komiteamietintö 1985:2, Valtion liikelaitoskomitean mietintö, Helsinki 1985.
- KOP: Taloudellinen katsaus 1985/4.
- Kosonen, Pekka: Hyvinvointivaltion kriisi – syyt ja seuraukset sekoittuvat? *Sosiologia* 1986:1, s. 41–55.
- OECD: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1982, Paris 1983.
- Salminen, Ari: Julkinen valinta hallinnontutkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* 4 (1985): 2, s. 279–288. (a)
- Salminen, Ari: Yksityinen, julkinen ja markkinatalous, Gaudeamus, Helsinki 1986.
- Salminen, Ari: Yksityistämisen haasteet. *Hallinnon tutkimus* 4 (1985): 1, s. 95–101. (b)
- Salminen, Ari ja Tsupari Pekka: Thatcherismi arvioi uudelleen valtion perinteiset tehtävät. *Aamulehti* 18.7.1985.
- Tsupari, Pekka: Julkisen sektorin privatisointi: Tutkimus julkisen sektorin privatisointitendensseistä Isossa-Britanniassa Thatcherin hallinnon aikana. *Julkishallinnon julkaisematon pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa* 1986.
- Uotila, Jaakko ja Uusitalo, Paavo: Työttömyys, laki ja talous, Tammi, Helsinki 1984.
- Valtiovarainministeriö: Johtamisen kehittäminen, Tavoitteellisen johtamisen kehittäminen, Projektimateriaali, Helsinki 1978.
- Weber, Max: Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki, WSOY, Juva 1980.