

# YKSITYISTÄMISEN HAASTEET\*

*Ari Salminen*

1980-luvun hallintoa ja taloutta koskevassa keskustelussa on kiinnitetty laajasti huomiota yhteen julkisen sektorin kehitykseen liittyvään ilmiöön – yksityistämiseen eli privatisointiin. Oleellista privatisointikeskustelussa julkisen hallinnon kannalta on arviointi yleensä julkisen ja yksityisen rajoista ja suhteista sekä erityisesti yhteiskunnan palvelujen tuottamisesta. Privatisointia voidaan kuvata talouspoliittiseksi toimintapolitiikaksi ja -prosessiksi, jonka kohteena on julkinen sektori kokonaisuudessaan ja jonka tavoitteena on julkisen sektorin koon ja kasvun pienentäminen tai pysäyttäminen joko siten, että toimenpiteet kohdistuvat suoraan hallintokoneistoon, tai siten, että tehtävän tai toiminnan julkinen luonne pyritään poistamaan. Käytännössä privatisointikeskustelu on tullut esiin ennen muuta Englannin pääministeri Thatcherin neljä vuotta jatkuneen talouspoliittisen 'kuurin' seurauksena. Privatisoinnin selvittäminen julkiseen hallintoon vaikuttavana ilmiönä edellyttää mielestäni seuraaviin kysymyksiin vastaamista

- mikä on privatisoinnin yhteys julkisen hallinnon muutokseen
- miten privatisointi ymmärretään hallintoajattelun piirissä sekä
- miten privatisointi ilmenee käytännössä ja mikä sen vaikutus saattaisi olla julkisen hallinnon tulevaisuutta ajatellen.

## 1. PERUSTELUT JA YHTEYDET

Privatisointikeskustelun taustana ovat lukuisat julkista sektoria koskevat tutkimukset, jotka ovat yhtenevästi ja kiistatta osoittaneet julkisen sektorin voimakkaan ekspansion 1960-luvulta 1980-luvun taitteeseen asti. Kasvulle on ollut ominaista julkisen sektorin tehtävien laajeneminen huomattavasti

\* Alustus seminaarissa 'Suomen julkinen hallinto vuonna 2000' 9.11.1984.

nopeammin kuin yksityisen sektorin puolella. On alettu puhua yhteiskunnan ns. suhteellisesta byrokratisoitumisesta. Tämä sisältää tietysti keskeisesti myös virkamieskunnan kasvun. Julkisen sektorin kasvun taustalla on väitetty olevan kolmenlaisia tekijöitä: hallintopalvelujen kysynnän kasvu niiden käyttäjien taholta; hallintopalvelujen lisäämispyrkimykset niiden tuottajien taholta sekä kasvanut epätaloudellisuus hallintopalvelujen tuotannossa.

Yksi hallintopalvelujen kysynnän kasvun keskeisiä ongelmia on veroilluusio. Ihmiset eivät kykene näkemään verotuksen todellista suuruutta eivätkä siten myöskään julkisten palvelujen todellista hintaa. Ajattelu perustuu julkisen valinnan teoreetikkojen väitteeseen siitä, että ihmisten maksamat verot ovat maksuja julkisista palveluista, ja koska budjettia ei tasapainoteta vuositasolla verovaroin vaan viime kädessä lainanotolla, syntyy tilanne, jolloin hyödyistä saadaan nauttia ilman kustannusten maksua. Eli mitä suurempi budjetin alijäämä, sitä suurempi julkisten menojen kasvu ja inflaatioprosentti sekä sitä pienempi taloudellinen kasvu.

Hallintopalvelujen tarjonnan kasvun osalta poliittisille päätöksentekijöille väitetään olevan lyhyellä tähtäyksellä edullista hallintokoneiston laajentaminen. Tämän vuoksi julkisia varoja käytetään omien tarkoituksien ajamiseen. Toisaalta on esitetty, etteivät hallintokoneiston kasvusta hyödy ainoastaan poliitikot, vaan budjetin maksimointipyrkimykset ovat osa hallintokoneiston ja virkamiesten käyttäytymiseen liittyvää itseintressiä, josta viime kädessä hyötyy virkamieskunta aseman, vaikutusvallan ja palkan kasvun muodossa. Epätaloudellisuudella tarkoitetaan sitä, että voimavaroja ei käytettäisi tehokkaasti hyväksi; ts. kulutetaan tarpeettomasti rahaa ja työllistetään liian paljon hallintohenkilöstöä. Tällöin viitataan selvityksiin, joissa on verrattu yksityisen ja julkisen sektorin taloudellisuutta palvelujen tuottamisessa ja joissa on osoitettu yksityinen sektori taloudellisesti tehokkaammaksi. On ilmeistä, että tehokkuuskäsite on näissä tutkimuksissa ymmärretty suppeasti ja samastettu yritystehokkuuskriteereihin.

Mainittuun kehitykseen viitaten on kysytty sitä, kuinka suureksi suhteessa BKT:een julkinen sektori voi laajeta, jotta sen toiminta kyetään rahoittamaan, kuinka laajalle julkinen sektori voi ulottaa toimintojaan aiheuttamatta uhkaa esim. yksilövapaudelle, onko julkinen sektori epätaloudellinen hoitaessaan tehtäviään ja olisiko tullut aika supistaa julkista sektoria? Privatisointivaatimusten perusteluksi kelpaavat väitteet

- sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden lisääntymisestä
  - verorasituksen kohtuuttomuudesta
  - ns. kollektiivisuuden lisääntymisestä sekä
  - perinteisten instituutioiden, esim. perheen syrjäytymisestä.
- Viimemainittuun, ihmisten yksityisyyden ja intiimiyden eri muotoihin,

liittyy tässä tehdyn privatisointitarkastelun ulkopuolelle jäävä keskeinen käsitteellinen ja sisällöllinen puoli: julkisen vallan ja byrokratian levittäytymisen ihmisen yksityisiin asioihin, ja ne mekanismit, joita ihmiset käyttävät torjuakseen 'luunkovan' byrokratian ja sen aikaansaamat vaikutukset, roolit ja leimat.

Hallintoa koskevan teorian piirissä privatisointikeskustelu kytkeytyy byrokraatisoitumisteemaan sekä julkisen hallinnon kriiseihin. Suhteessa privatisoitumiseen byrokraatisoitumisella voidaan ymmärtää hieman eri asioita. Puhutaan valtiobyrokratian organisaatiomuodon laajenemisesta, byokraattisten tunnuspiirteiden lisääntymisestä yhteiskunnassa ja hallintobyrokratian tunkeutumisesta kaikille elämänalueille. Yhteiskunnan byrokraatisoitumisen talouspainotteinen tarkastelu pitää sisällään käsityksen valtion laajentumisesta kansantaloudessa. Byrokraatisoituminen nähdään osana valtion ekspansiota, joskaan ekspansio ja byrokraatisoituminen eivät ole yksi ja sama asia. Privatisoinnin yhteydessä byrokratian uudistamiseksi esitetään usein demokraattisen hallinnon mallia, joka rakentuu poliittisen taloustieteen ja demokraattisen hallinnonteorian opeille. Yksilökeskeinen ja -lähtöinen ajattelu sisältää sellaisia oletuksia, kuten

- useita organisatorisia järjestelyjä tulee käyttää julkisten palvelujen tuottamiseen. Myös tähän kuuluva palvelujen koordinointi on suoritettavissa eri tavoin, esim. erilaisten sopimusten ja vapaiden kilpailukeinojen avulla sekä
- vallan jakaminen useisiin päätöksentekopisteisiin on välttämätön edellytys poliittisen stabiileetin saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi nopeasti muuttuvassa ympäristössä.

Julkisia palveluja voidaan periaatteessa tuottaa kahden ääriulottuvuuden mukaan: yhtäältä siten, että palvelujen tuotanto tapahtuu ainoastaan julkisten hallintoyksiköiden toimesta; sekä toisaalta siten, että jokainen yksilö tai perhe itse tuottaa tarvitsemansa palvelut. Näiden ääripäiden väliin sijoittuvat realistiset vaihtoehdot, joissa palvelujen tuottamiseen osallistuvat hallintoyksiköt yhdessä yksityisten yritysten kanssa.

Sen sijaan hallinnon kriisikeskustelussa privatisointinäkökulma yhdistyy julkisen hallinnon talouskriiseihin. Esim. Habermasia ja Offea mukaellen poliittis-hallinnollisen järjestelmän tuotoksien rationaalisuusongelmat merkitsevät hallinnon kyvyttömyyttä ohjata talousjärjestelmää. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän erottaminen omaksi lohkokseen merkitsee siis tämän ajattelutavan mukaan, että hallinto muodostuu suhteellisen itsenäiseksi. Byrokratia jää kuitenkin riippuvaiseksi talouden sille tuottamista resursseista ja hallinnon on mukauduttava markkinatalouteen. Privatisointi näyttäytyy tässä

yhäydessä keinona, jolla byrokraatia pyrkii tyydyttämään varaintarpeensa. Nämä väitteet ilmaisevat myös jotain siitä, että hallintokoneisto tyydyttää varaintarpeensa tavalla tai toisella – tarvittaessa ravistelemalla hyvinvoinnin perusteitakin.

## 2. STRATEGIA

Siirryttäessä privatisoinnin varsinaiseen strategiaan ja käytännön talouspoliittiseen toteutukseen on heti selvää, että tunnetuimpana esimerkkinä on Englanti. Konservatiivien valtaantulosta v. 1979 lähtien privatisoinnin strategia on tähännynt julkisten palvelujen perusteelliseen uudelleenorganisointiin. Tarkoituksena on ollut luoda vähintäänkin sellainen järjestelmä, jossa julkinen ja yksityinen sektori toimii rinnakkain. Englannin privatisointipolitiikan päämotiveja ovat olleet

- julkisten resurssien nykyistä tehokkaampi käyttö avaamalla markkinavoimille periaatteessa vapaat kädet kaikilla sektoreilla (sisältää ns. puhtaan kapitalismin idean)
- taloudellisen päätöksenteon demokratisoiminen mm. osakeomistusta laajentamalla eri yhtiöissä (sisältää uudentyyppisen tulkinnan demokratialle) sekä
- julkisen taloudenhoidon kaikenpuolinen kohentaminen mm. lainanottoa supistamalla (tässä viitataan säästämisen hyveisiin sekä valtiontaloudessa että perhetaloudessa).

Privatisointipolitiikan kylmän looginen toteutus on johtanut

- hallinnon kontrollin yleiseen vähentämiseen julkisten palvelujen alueella
- paikallishallinnon tehtävien siirtämiseen yksityisille yrityksille
- yksityisen sektorin rohkaisemiseen julkisiin palveluihin suoran taloudellisen tuen avulla
- julkisen omaisuuden ja osakkeiden myymiseen
- yksityisen pääoman siirtoon julkisiin investointeihin
- julkisen monopolin korvaamiseen yksityisellä kilpailulla.

Englantilaisessa järjestelmässä Thatcherin hallituksen ei tarvitse tehdä poliittisia kompromisseja. Tämän vuoksi julkisen hallinnon henkilöstöä on voitu 'privatisoida'. Vajaan kolmen vuoden aikana hallintohenkilöstöä vähennettiin useita kymmeniä tuhansia henkilöitä puolustushallinnon, ympäristöhallinnon, terveydenhuollon ja liikenneministeriön aloilta. Lisäksi lainsäädäntötoimin – säätämällä yksityistämiseen tähtäviä erillisiä lakeja – on pyritty lisäämään markkinamekanismin vaikutusta liikenteen, energiahuollon, paikall-

lispalvelujen, raskaan teollisuuden ja terveyspalvelujen kohdalla.

Privatisointipyrkimyksiä on myös pohjoismaissa, ei kuitenkaan likikään siinä määrin kuin Englannissa. Katsottaessa erityisesti Suomen julkista hallintoa ja sektoria privatisoinnin perspektiivistä havaitaan, ettei mitään merkittäviä muutoksia ole tapahtunut eikä liene tapahtumassakaan. Valtionhallinnon osalta 'ahdas' tehokkuusajattelu on johtanut valtionyhtiöiden kannattavuusarvioihin, liikelaitosten kustannusarvioihin ja joihinkin yksityisten palvelumuotojen käyttöönottoon julkisen toiminnan sijasta. Kuntahallinnon osuutta ei voitane ohittaa aivan yhtä helposti. Privaattitalous on kunnallishallinnossa tyypillisempää. On esitetty vaatimuksia, että varsinkin uusien tehtävien kohdalla käytettäisiin yksityissektoria. Kysymys ei ole siten perinteisten tehtävien privatisoisesta eikä sinänsä suurista henkilösupistuksista. Yksi tilannetta kuvaava esimerkki voidaan ottaa: Kunnilla on entistä parempi mahdollisuus ostaa sosiaali- ja terveyspalveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta valtionosuutta hyväksikäyttäen juuri voimaantulleen lainsäädännön perusteella. Esim. lääkäripalvelujärjestelmät saattaisivat osittain siirtyä privaattitalouden piiriin nimenomaan julkisen vallan myötävaikutuksella.

Privatisoinnin tulevaisuuden toteutumisesta Suomen julkisessa hallinnossa on vaikea sanoa mitään spesifiä. Keskustelu joka tapauksessa jatkuu. Privatisointi käsitteenä ja käytäntönä jättää kuitenkin hieman avoimeksi mm. seuraavia kysymyksiä:

- päästäänkö privatisoinnin kautta todella halvemmalla (mitkä ovat esim. työllisyysvaikutukset)
- onko ahdas taloudellisen tehokkuuskriteerin soveltaminen järkevää julkiselle sektorille, vai olisiko tehokkuus ymmärrettävä laajemmin ja monipuolisemmin
- johtaako yksityistäminen siihen, että julkinen sektori joutuu vain maksaja-automaatin rooliin
- voidaanko palvelujen sisältöön ja kohdentumiseen vaikuttaa julkisen hallinnon toimesta vielä yksityistämisen jälkeenkin
- tuleeko virallisen palvelujärjestelmän rinnalle toinen palvelujärjestelmä ja menevätkö niiden toiminnot päällekkäin.

## LÄHTEET

- Borcherding, Thomas E. (toim.): Budgets and Bureaucrats. The Sources of Government Growth: Duke University Press 1977.
- Buchanan, J.M. - Wagner, R.E.: Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press 1977.

- Derlien, H.-U.: Burokratie. Teoksessa Strutz, H. (toim.): Handwörterbuch der Verwaltung und Organizations. Köln 1982.
- Downs, A.: Social efficiency and individual freedom. Teoksessa Daddy, M.T. - Wertman, M.S. (toim.): Bureaucracy in Historical Perspective. Glenview, London 1971.
- Hastings, Sue - Levie, Hugo (toim.): Privatisation? Nottingham: Spokesman 1983.
- Niskanen, William A.: Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton 1971.
- Offe, Claus: Contradictions of the Welfare State. Hutchinson & Co. London 1984.
- Ostrom, Vincent: The Intellectual Crisis in American Public Administration. The University of Alabama Press 1973.
- Presthus, Robert: Mrs Thatcher stalks the quango: A note on partonage and justice in Britain. *Public Administration Review* 41 (1981): s. 312–317.
- Savas, E.S. (toim.): Alternatives for Delivering Public Services. Toward Improved Performance. Westview Press. Boulder, Colorado 1977.
- Savas, E.S.: Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government. New Jersey: Chatham house Publishers 1982.
- Tarschys, Daniel: The scissor crisis in public finance. *Policy Sciences* 15 (1983): s. 205–224.
- Tullock, Gordon: Why politicians won't cut taxes. *Taxing and Spending* (1978): October/November, s. 12–14.
- Wagner, R.E. - Tollison, R.D.: Balanced Budgets, Fiscal Responsibility and the Constitution. Washington: Cato Institute 1982.
- Wildavsky, Aaron: How to Limit Government Spending. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California 1980.