

## JULKISEN TALOUDEN LUPAUS

Miten julkisen sektorin toiminta periaatteessa eroaa markkinoiden toiminnasta? Markkinataloudessa toimivan yrityksen pyrkimys on tuottaa voittoa – tai ainakin sen toiminnan täytyy olla ns. kustannusvastaavaa: tuloja on oltava niin paljon, että menot saadaan katetuksi, muuten yritys menee nurin.

Hyvinvointivaltio oli aikanaan innovaatio, jolla tähän mekanismiin saatiin väljyyttä. Julkisen toiminnan ydinidea oli irrottaa tuotantokustannukset ja hinta toisistaan. Julkisessa taloudessa kehittyi kolmijako suhteessa siihen, mitä hinnalla tavoitellaan: täysin ilmainen, harkinnanvaraisesti hinnoiteltu sekä täysin markkinaperusteinen toiminta.

Tämä jako pätee edelleen. Osa hyvinvointivaltion peruspalveluista on täysin ilmaisia, tärkeimpänä esimerkkinä koululaitos. Keskeinen osa tyypillisimmistä eli lähinnä kuntien tuottamista hyvinvointipalveluista (kuten terveyspalvelut ja päivähoito) hinnoitellaan osittain, eli perittävällä hinnalla peitetään vain osa todellisista tuotantokustannuksista. Valtion varsinainen yritystoiminta tähtäsi alusta pitäen markkinatalouden ehdoin toteutuvaan kannattavuuteen.

Historian kuluessa on käynyt niin, että tämän kolmijaon keskikohta on noussut koko ajan tärkeämmäksi. Täysin ilmaisenä on pidetty ja on jatkossakin syytä pitää lähinnä koululaitos kokonaisuudessaan; sen tehtävänä on tuottaa kansakunnan tärkein pääoma, inhimillinen perusosaaminen, kaikille ja niin laveasti kuin mahdollista. Markkinaperusteisesta yritystoiminnasta valtio sen sijaan on asteittain luopumassa, ja hyvä niin.

Laajimmiksi julkisen sektorin toimintamuodoiksi ovat nousseet ne, jotka kyllä ovat maksullisia mutta eivät kustannusvastaavuuden mielessä. Valtaosa hyvinvointipalveluista on eriasteisesti alihinnoiteltuja ja toisaalta monet erityistuotteet ovat korkean valmisteverotuksen avulla ylihinnnoiteltuja. Näissä toiminnoissa hinnan rooli on tyystin toinen kuin markkinatalouden sisällä: hinnalla ei pyritä kustannusvastaavuuteen, vaan toteuttamaan poliittisesti määriteltäviä oikeudenmukaisuutta tai rajoittamaan ja ohjaamaan kysyntää haluttuun suuntaan. Silti alihinta peittää osan tuotantokustannuksista ja ylihinta tuottaa roimasti ylijäämää (esim. valtion alkoholitulot).

Vuonna 1992 hyväksyttiin uusi valtion maksuperustelaki. Lakiesityksen mukaan tarkoitus oli selkeyttää ja joustavoittaa julkisen talouden hinnoitteluperusteita (HE 176/1991; korostus M. V.): ”Nykyisin lähes ainoana perusteena on ollut yksittäisen suoritteiden omakustannusarvoon perustuva maksu. Lain tarkoituksena on *mahdollistaa* liiketaloudellinen hinnoittelu ja nykyistä *joustavampi* maksun määräämismenettely myös julkisoikeudellisten suoritteiden osalta.”

Sellaiset valtion laitokset ja virastot, joiden koko toimintaa voitiin selvästi pitää yritysmäisenä, hallituksen esitys halusi yhtiöittää ja liikelaitostaa – eli siirtää selkeämmin markkinatalouden piiriin. Toiseksi pyrkimys oli sallia joidenkin toimintojen liiketaloudellinen tuottaminen myös valtion virastojen sisällä; aikaisempi laki tunsikin vain omakustannushinnoittelun. Kolmanneksi haluttiin turvata julkisia intressejä palveleva harkinnanvarainen, kustannukset alittava hinnoittelu täysin ilmaisten suoritteiden ohella.

Ministeriöille hallituksen esitys halusi jättää suuren vapauden päättää, mitkä toiminnot sen hallinnonalalla kuuluvat harkinnanvaraisesti hinnoiteltaviin. Viranomaiset itse saivat päättää käytännön hinnoista.

Lakiesityksen tavoitteet olivat järkeviä ja julkisen talouden kolmijakoa selkeyttäviä. Itse lain sanamuodosta tuli kuitenkin sellainen, että se mahdollistaa erittäin ahtaan tul-

kinnan. Muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden (luvut ja todistukset, joiden antamiseen viranomaisella on yksinoikeus) osalta laki ei puhu harkinnanvaraisesta vaan liiketaloudellisesta hinnoittelusta. Vaikka lain perustelut antavat sanalle liiketaloudellinen varsin väljän tulkinnan ja viittaavat sillä lähinnä viraston omaan ”liiketalouteen” ja vaikka käytännön hinnoista lain mukaan päättää asianomainen viranomainen itse oman harkintansa mukaan, lakia on mahdollista lukea niin, että lupien ja todistusten ”myynnin” ulkopuolella valtiolla voisi olla vain *joko* täysin ilmaista *tai* sitten täyteen kustannusvastaavuuteen hinnoiteltua toimintaa.

Näin ahdas tulkinta on vastoin paitsi lakiesityksen pyrkimystä myös tervettä järkeä: miksi ihmeessä valtio ehdoin tahdoin sitoisi itsensä tällaiseen pakkopaitaan? Ahtaasta tulkinnasta tuli kuitenkin päälle syöksyneen laman ja valtion säästötarpeiden vuoksi 90-luvulla yleinen.

Maksuperustelain ahdas soveltaminen on johtanut ja johtaa lähinnä päinvastaiseen tulokseen kuin on pyrkimys: tuhlaukseen ja tehottomuuteen. Jyrkkä kaksijakoisuus kannustaa virastoja ensinnäkin maksimoimaan ilmaisen toiminnan määrän, koska useimmissa toiminnoissa täyttä kustannusvastaavuutta on vaikea saavuttaa. Toiseksi sellaiset yksiköt, jotka määrätään tätä tavoittelemaan, asetetaan usein täysin ylivoimaisen tehtävän eteen; markkinataloudessa kun mitään ei voi lailla tai määräyksellä käskää voittoa tuottavaksi. Käytännössä onkin ajaututtu käyttämään monimutkaisia budjettitekniisiä operaatioita, jotta toiminta saadaan näyttämään kustannusvastaavalta.

Monin verroin tehokkaampaan ja valtion menoja säästävämpään tulokseen päästäisiin, jos otettaisiin vakavasti lakiesityksen peruspyrkimys: hinnoittelun porrastaminen. On olemassa virastojen perustehtävien kannalta marginaalisia ja vahvasti kilpailtuja alueita, joilla virastojen on syytä toimia markkinatalouden ehdoin, ja niille kuuluu kustannusvastaava hinnoittelu. Yhtä selkeästi on olemassa sellaisia virastojen perustoimintoja, joiden on syytä olla täysin ilmaisia.

Mutta tässä välissä on suuri joukko virastojen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvia toimintoja, joita ei ole oikein, järkevää tai tehokasta hinnoitella kustannusvastaavasti mutta jotka on järkevää ja tehokasta hinnoitella *optimaalisesti*. Hinnoittelun harkinnanvaraisuudella voitaisiin suuri osa nyt täysin ilmaisista toiminnoista nostaa tuloja tuottaviksi ja vähentää sitä kautta valtion menoja. Osan kustannuksista kattava hinta tekee toiminnasta erittäin kannattavaa täysin ilmaiseen jakeluun verrattuna.

Valtion toiminta on osa julkista taloutta. Vaikka maksuperustelain ahtaasta tulkinnasta ollaan hyvää vauhtia pääsemässä eroon, lain sanamuotoa olisi syytä kirkastaa. Jos laki puhuisi selkeästi harkinnanvaraisuudesta, kaikki hämäryys katoaisi ja järkevälle hinnoittelulle saataisiin raivattua tilaa sinne mihin pitääkin. Hinnoittelun tietoinen ja tavoitteellinen porrastaminen olisi tätä vuosituhatta ja julkisen talouden uutta tuleamista.

MATTI VIRTANEN