

**This is an electronic reprint of the original article.  
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

**Author(s):** Nevalainen, Pasi

**Title:** Telealan suuri murros ja Suomi

**Year:** 2015

**Version:**

**Please cite the original version:**

Nevalainen, P. (2015). Telealan suuri murros ja Suomi. Historiallinen aikakauskirja, 113(3), 270-281.

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

Pasi Nevalainen

## Telealan suuri murros ja Suomi

**V**altion Posti- ja telelaitos muutettiin osakeyhtiöksi vuonna 1994. Samalla saatettiin päätökseen kotimaisen telekilpailun vapauttaminen. Yhteiskunnallisesti tärkeän toimialan suora poliittinen ohjaus vaihtui markkinamekanismiin. Kehityskulku oli osa laajempaa Euroopan yli pyyhkäisyyttä uusliberalistista aaltoa. Kansainvälisillä tapahtumilla oli ratkaiseva vaikutus myös Suomen telemarkkinoiden murrokseen. Artikkelissa selitän, kuinka deregulaatio ja privatisointi käytännössä johtivat valtion monopolin muuttumiseen virastosta liikeyritykseksi.

Aina 1990-luvun uudistuksiin saakka posti- ja telelaitos oli valtion virasto, jonka asioista päätettiin kuten muistakin valtion asioista. Palvelutaloudesta, taksoista, posteljoonien ja puhelinasetajien palkkauksesta, jopa laitoksen organisaatiotakenteesta määräisivät eduskunta ja ministeriöt. Laitosta itseään on kuvattu hierarkkiseksi ja 1970-luvulle saakka lähes sotilaalliseksi keskusvirastoksi. Aika kuitenkin ajoi virastomuotoisten palvelulaitosten ohi. Suurista liikelaitoksista, Posti- ja telelaitoksesta sekä Valtionrautateistä tuli 1990-luvun julkisen sektorin rakenneuudistusten edelläkävijöitä<sup>1</sup>. Juhani Korpelan ja Raili Mäkitalon mukaan liikenneministeriön hallinnonalalla tehdyt uudistukset osoittivat tuolloin, että julkisessa hallinnossa voitiin tehdä suuria reformeja. Hallinnollis-poliittisesta resurssisohjauksesta siirryttiin markkinaperusteisiin rakenteisiin.<sup>2</sup> Useat valtion virastot muutettiin 1990-luvun taitteessa liikelaitoksiksi ja yhtiöitettiin; jotkut toiminnot yksityistettiin.<sup>3</sup>

FT Pasi Nevalainen työskentelee tutkijatohtorina Historian ja etnologian laitoksella Jyväskylän yliopistossa. Sähköposti: pasi.a.nevalainen@ju.fi.

Teletoimialan kilpailu vapautettiin asteittain 1980-luvun lopulta alkaen. Posti- ja telelaitoksen viranomaistehtävät siirrettiin liikenneministeriölle sekä varta vasten perustetulle telehallintokeskukselle. Lopullisesti kilpailun esteet poistui-  
vat 1990-luvun puolivälissä.<sup>4</sup> Teletoimiala ”normalisoitui” tavalliseksi liiketoiminnaksi<sup>5</sup>. Toinen tärkeä kehityslinja oli viraston muuttaminen liikeyritykseksi. Kehitystä pohjusti 1980-luvun mittaan valmisteltu, vuonna 1990 toteutunut liikelaitosuudistus, jota seurasi yhtiöittäminen vuonna 1994. Valtion teletoimen tarina päättyi vuosikymmenen lopulla, jolloin Sonera listattiin Helsingin pörssiin ja valtio luopui enemmistöosuudesta.

Varsin mittavat muutokset nähtiin pian ikään kuin luonnollisina tapahtumaketjuina. Erityisen kuvaavaa on, että vaikka tällaisten uudistusten ajaminen oli 1980-luvun Suomessa työläs ja epävarma prosessi, jo vuonna 1994 julkaistussa seurantalutkimuksessa liikelaitosuudistusta pidettiin luonnollisena kehityskulkuna ja sopivana harjoitusvaiheena kohti yhtiöittämistä. Tuolloin haastatellut virkamiehet kertoivat, että he olivat jo vuosia aiemmin, ”jolloin aika ei ollut vielä kypsä”, nähneet mitä tuleman piti.<sup>6</sup> Tästä huolimatta – tai kenties juuri tästä syystä – tapahtumat ovat

1. Esim. Sami Karhu, *Virasto-oloja suursiivoamaan. Valtionhallinnon rationalisointi- ja kehitystyö 1940-luvulta 1990-luvulle*. Gummerus 2006, 274.

2. Juhani Korpela & Raili Mäkitalo, *Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia murrokseen*. Edita 2008, 190.

3. Hyvän listauksen näistä tapauksista on laatinut Teuvo Junka, *Valtionyhtiöt 1975–2000*. VTT 2010.

4. Tästä kehityksestä Oiva Turpeinen, *Malliksi maailmalle. Suomen televiestinnän monopolien murtuminen 1977–1996*. Finnet-liitto 1996; Martti Häikiö, *Alkuräjähdyks. Radiolinja ja Suomen GSM-matkapuhelintoiminta 1988–1998*. Edita 1998.

5. Kansallisarkisto (KA), PTH liikelaitosuudistus, Hr8, Muistio 2.4.1992, ”Telen liiketoiminta 1990-luvulla”.

6. Markku Kiviniemi et al., *Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1994, 10, 74.

jääneet verrattain tuntemattomiksi. Tärkeiden uudistushankkeiden kulku ja merkitys on usein peittyneet hallinnollisten uudistusten väistämättömyyttä korostavan retoriikan alle<sup>7</sup>.

Kun tapahtumia tarkastellaan sekä laajemmassa kansainvälisessä kontekstissa että Posti- ja telelaitoksen itsensä näkökulmasta, paljastuu, että muutoksen takaa löytyy joukko kansainvälisesti tunnistettavia, toisiinsa nivoutuneita ilmiöitä. Valtion liiketoimintaa käsittelevässä tutkimuksessa puhutaan deregulaatiosta ja privatisoinnista, sääntelyn purkamisesta ja yksityistämistä.<sup>8</sup> Käytännössä nämä kansainväliset ilmiöt, kuten teletoimialan murros on tapahtunut eri maissa eri tavoin<sup>9</sup>. Tutkimuksessa yleisesti käytetyt käsitteet kuvaavatkin parhaiten ilmiön alkujuuria, Yhdysvalloissa ja Britanniassa 1970-luvulta alkaen tapahtuneita kehityskulkuja. Yleisesti ottaen näillä kuitenkin viitataan valtion monopoleina toimineiden palvelujen liberalisointikehitykseen niin Euroopassa kuin muualla maailmassa.<sup>10</sup>

Tässä artikkelissa avaan tämän lähihistorian murroksen taustaa ja dynamiikkaa. Keskeisin kysymys on kotimaassa tapahtuneen käytännön muutoksen sekä kansainvälisen ilmiön välinen suhde. Kuinka Yhdysvalloista ja Britanniasta alkanut kehitys käytännössä joudutti teletoimialan murrosta Suomessa?<sup>11</sup>

### Suurimmat monopolit murtuivat ensin

Telealan kansainvälinen murros jäljitetään yleensä alkavaksi 1970-luvun Yhdysvalloista ja maailman suurimman teleoperaattorin, yksityisen *American Telephone & Telegraph* (AT&T) -yhtiön pilkkomiseen johtaneesta oikeudenkäyntien sarjasta. Yhtiö oli paitsi kuuluisan *Bell Telephone Company*n suora perillinen, puhelinteknologian edelläkävijä, myös eräänlainen modernin puhelinlaitoksen esikuva. Tämän jättiläisen asema Yhdysvallat kattavana monopolina heikkeni vuosien mittaan ja päättyi lopullisesti vuonna 1984<sup>12</sup>. Peter Teminin mukaan yhtiön kohtaloon oli useita syitä, joista tärkeimpiä olivat

1970-luvun monopolien vastainen mielipideilmasto, tästä seurannut yhtiön vastainen paine sekä yhtiön itsensä omaksuma jäykän ”virastomainen” toimintatapa, joka hidasti sen uudistumista. Yleisesti oli uskottu, että valtavalla yhtiöllä olisi suuri poliittinen vaikutusvalta, mutta kun erimielisyydet yhtiön ja markkinoille pyrkivien uusien tulokkaiden kanssa alkoivat, AT&T:n mahti puolustaa määräävää asemaansa osoitautui paljon luultua heikommaksi.<sup>13</sup>

Eurooppalaisena edelläkävijänä on pidetty *British Telecom*in yksityistämistä marraskuussa 1984. Valtion liikelaitosta pidettiin julkisuudessa vanhanaikaisena ja tehottomana, ja vallassa olleet konservatiivit pitivät yksityistämistä ja kilpailun avaamista keinona pakottaa *British Telecom* tehostamaan toimintaansa. Toisen näkökulman mukaan yksityistäminen oli täysin poliittinen teko ja keino hankkia varoja valtion kassaan.<sup>14</sup> David Parkerin mukaan se joka ta-

7. Vrt. Raija Julkunen, *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipolitiikan reformi Suomessa*. Vastapaino 2001, 12.

8. Robert Millward, *Private and public enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport 1830–1990*. Cambridge University Press 2005; Pier Angelo Toninelli (toim.) *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*. Cambridge University Press 2000.

9. Vrt. Mila Davids, The privatisation and liberalisation of Dutch Telecommunications in the 1980s. *Business History* 47:2 (2007), 219–243.

10. Julkisen hallinnon näkökulmasta usein käytetty termi on *New Public Management*. Ks. Ville Yliaska, *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into 2014.

11. Artikkelin empiirinen osuus perustuu pitkälti väitöskirjaani. Ks. Pasi Nevalainen, *Virastosta liikeyritys. Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994*. Jyväskylän Studies in Humanities 234. Jyväskylän yliopisto 2014.

12. Sittemmin eräästä jakamisen tuloksena syntyneestä yhtiöstä muodostui nykyinen operaattori AT&T.

13. Peter Temin, *The fall of the Bell system. A study in prices and politics*. Cambridge University Press 1987.

14. Esim. Mark Thatcher, *The politics of telecommunication. National institutions, convergence and change*. Oxford University Press 1999; John Harper, *Monopoly and competition in British Telecommunications. The past, the present and the future*. Pinter 1997.

pauksessa todisti, että suuri, monopoli-asemassa oleva, peruspalveluista vastaava kansallinen instituutio oli mahdollista irrottaa valtiosta ja siirtää yksityiselle sektorille. Vaikka yksityistämisen politiikkaa kritisoitiin paljon, siitä ei muodostunut suurta poliittista ongelmaa. Markkinat puolestaan osoittivat halun ja kyvyn ottaa vastaan British Telecomin jättimäisen osakeannin. Tämä myös helpotti seuraavien vuosien yksityistämisen politiikkaa, sillä saatuja kokemuksia oli helppo soveltaa uusille toimialoille.<sup>15</sup>

Duncan Campbell-Smith sekä John Harper ovat korostaneet uudistusten takaa löytyviä käytännön syitä. *British Telecomin* johdon sanotaan jo pitkään halunneen irrottautua valtion yksityiskohtiin käyvästä ohjauksesta, ja kehityksen kohti liikeyritysmäistä toimintaa sanotaan alkaneen vuoden 1969 ”liikelaitosuudistuksesta”, jolloin virastomuotoinen laitos muutettiin *public corporation* tyyppiseksi, morrisonilaiseksi liikelaitokseksi<sup>16</sup>. Tätä seurasi laitoksen omien rakenteiden uudistamisen kausi, jonka aikana siivottiin vuosisatojen aikana kertynyttä byrokratian painolastia ja luotiin puitteet liikeyritysmäiselle toiminnalle. Näiden tutkijoiden mukaan Thatcherin hallinnon uudistusohjelma tarjosi laitoksen pitkään odottaman tilaisuuden karistaa virastomuotoon liittyvät lainsäädännölliset kahleet.<sup>17</sup>

Kansainvälisinä esikuvina pidettyjen Yhdysvalloissa ja Britanniassa tehtyjen uudistusten taustalta on siis löydetty paitsi laitosten oma halu uudistua ja sopeutua muuttuviin toimintaympäristöihin, myös 1970-luvun lopulta alkaen toteutettu uusliberalistinen politiikka. Tekijät ovat hyvin pitkälti samoja, jotka löytyvät myös Suomen teletoimialan murroksen taustalta. Kansainvälisten esimerkkien ja erityisesti vuoden 1984 tapahtumien merkitys oli se, että ne osoittivat kuinka 1900-luvun mittaan ja erityisesti toisen maailmansodan jälkeen vakiintuneet, asemansa hyvin varmistaneet rakenteet olivat murrettavissa. Telealan monopolit eivät olleetkaan itsestään selviä luonnollisia monopo-

leja. Toisaalta näillä esimerkeillä oli myös suora ja hyvin konkreettinen vaikutus alan markkinoihin. Suomessakin näitä tapahtumia seurattiin, mutta niiden todellinen vaikutus paljastui vasta vähän myöhemmin. Vielä 1980-luvun alkupuolella Euroopan telemarkkinoita hallitsivat pääsääntöisesti kansalliset monopolit jotka kappailivat kukin omien ongelmiansa kanssa, jotka tosin muistuttivat toisiaan<sup>18</sup>. Julkisen yleispuveluvelvoitteen, kannattavan liiketoiminnan ja usein virastomuotoisen toimintamuodon yhteensovittaminen oli haastavaa, erityisesti taloudellisesta vaikeina aikoina<sup>19</sup>.

### Virasto liikeyrityksenä

Posti- ja telelaitos oli alun perin perustettu hoitamaan yhteiskunnallisia tehtäviä, rakentamaan ja ylläpitämään tiedonkulun infrastruktuuria. Vuosisatojen kuluessa sen tehtävien luonne oli toki muuttunut. 1900-lukua leimasi tiedonkulun demokratisoituminen, kirjeenjakelesta ja puhelimesta tuli käytännössä kaikkien ulottuvilla olevia peruspalveluja.<sup>20</sup>

15. David Parker, *The official history of privatisation. Volume I. The formative years 1970–1987*. Routledge 2009, 185, 240.

16. Herbert Morrisonin kehittämä *public corporation* oli tyyppinen tapa organisoida kansallistettuja valtion liikeyrityksiä maailmansotien jälkeisessä Britanniassa. Tätä ei pidä sekoittaa myöhempiin yhtiömuotoihin. Ks. Herbert Morrison, *Socialisation and transport. The organisation of socialised industries with particular reference to the London Passenger Transport Bill*. Constable & CO LTD 1933.

17. Harper 1997, 222–223; Duncan Campbell-Smith, *Masters of the post. The authorized history of the Royal Mail*. Penguin Books 2012.

18. Ks. Mark Thatcher, Varieties of capitalism in an internationalized world. Domestic institutional change in European telecommunications. *Comparative political studies* 37 (2004), 751–780.

19. Millward 2005, 186.

20. Alun perin posti palveli Ruotsin hallinnon tarpeita. Lennättimellä oli ennen kaikkea sotilaallinen merkitys. Esim. Jukka-Pekka Pietiäinen, *Suomen postin historia*. Posti- ja telelaitos 1988; Oiva Turpeinen, *Yhdistämme. 200 vuotta historiaa – haasteena tulevaisuus. Lennätinlaitoksesta Telecom Finland oy:ksi*. Tele 1996.

Laitoksen liikelaitosmuoto oli saanut muotonsa 1900-luvun kuluessa. Yhtenäinen posti- ja lennätinlaitos syntyi vuonna 1927, kun väliaikainen lennätinhallitus liitettiin postilaitokseen. Tarkoituksena oli karsia hallintoa ja säästää kuluissa. Sinällään posti- ja teletoimen järjestäminen yhdeksi suureksi virastoksi noudatti 1900-luvun alun vakiintunutta eurooppalaista käytäntöä. Tosin asiantuntijat moittivat järjestelyä, jossa modernia teknologiaa hyödyntävä puhelin yhdistettiin täysin toisella tavalla toimivaan, leimallisesti traditionaaliseen posttiin. Sidoksen pelättiin muodostuvan rasitteeksi. Vastalauseista huolimatta valtion teletoimi sai kehittyä valtion virastona, jolle ajan myötä muodostui kaksoisrooli sekä alan valvovana viranomaisena että palveluntarjoajana.<sup>21</sup> Kansainvälisessä katsannossa tämäkin oli tyypillistä, sillä erotuksella että useissa maissa toimi ainoastaan yksi telelaitos joka vastasi itse omista standardeistaan. Suomessa oli sen sijaan runsaslukuinen joukko yksityisiä teletoimilupalaitoksia, minkä vuoksi valtion laitoksen kaksoisrooli aiheutti poikkeuksellisen suuria ongelmia erityisesti 1970-luvun lopulta lähtien.

Telelaitoksen muuttamista liikeyritykseksi suunniteltiin 1900-luvun mittaana useita kertoja. Tässä tulee esiin laitoksen kaksijakaisuus, sillä teletoimen kohdalla tällainen muutos arvioitiin usein mahdolliseksi, mutta postin kohdalla kynnyks oli korkeampi. Toimialoja erotti paitsi se, että teletoiminta pidettiin modernina liiketoimintana ja postia traditionaalisen valtion palveluna, etenkin se, että teletoimi oli liiketaloudellisesti erittäin kannattavaa, mutta postitoiminta ei. Yhtiöittämisehdotukset joka tapauksessa haudattiin komiteavalmistelun syövereihin. Perusteita sille, miksi tämän tyyppisiä laitoksia ei voitu muuttaa liikeyritysmäisiksi, olivat muun muassa niiden merkitys osana kassakriisistä toiseen kulkevaa valtiontaloutta, laitosten oma vanhanaikaisuus, henkilöstön halu pitää virkasuhteensa sekä muutokseen liittyvät juridiset ongelmat. Uudistukset olisivat vaatineet kahden kolmasosan

tuen eduskunnassa mitä taas pidettiin tuolloisissa poliittisissa olosuhteissa mahdottomana.<sup>22</sup>

Kehitys ei kuitenkaan ollut täysin pysähtyneissä, vaan monet merkittävät uudistukset taasoittivat tietä yritysmuodon kehittämiseen. Tuoksellisuutta vaadittiin erityisesti 1970-luvulta lähtien, mikä osaltaan johti toimintojen tehostamiseen, maaseudun toimipaikkaverkon karsimiseen, mutta myös esimerkiksi laskentatoimen kehitykseen. Sinällään merkittäviä olivat esimerkiksi työmenetelmien uudistaminen, postinkulun koneellistaminen ja puhelinliikenteen automatisointi. 1970-luvun hallinnollisten uudistusten mainitaan olleen niin mittavia kuin laitoksen organisaatio kesti<sup>23</sup>.

Samaan aikaan monet muut Euroopan telemonopolit painivat ongelmien kanssa: virastomuoto oli alun alkaen koettu erinäisistä syistä hankalaksi ja ongelmien odotettiin vain kasvavan. 1970-luvulla virastomuotoiset palvelulaitokset ajautuivatkin entistä syvempiin vaikeuksiin. Määrärahat olivat riittämättömät, uusi teknologia olisi vaatinut investointeja, julkinen kritiikki koveni ja uudet yrittäjät kiinnostuivat uuden teknologian tuomista liiketoiminnan mahdollisuuksista.<sup>24</sup> Mark Thatcherin mukaan teknologian nopea kehitys pienensi kustannuksia, mahdollisti uudet paremmat palvelut ja mursi toimialojen välisiä perinteisiä raja-aitoja<sup>25</sup>. Toimiala oli murroksessa, mutta virastomaisuuden

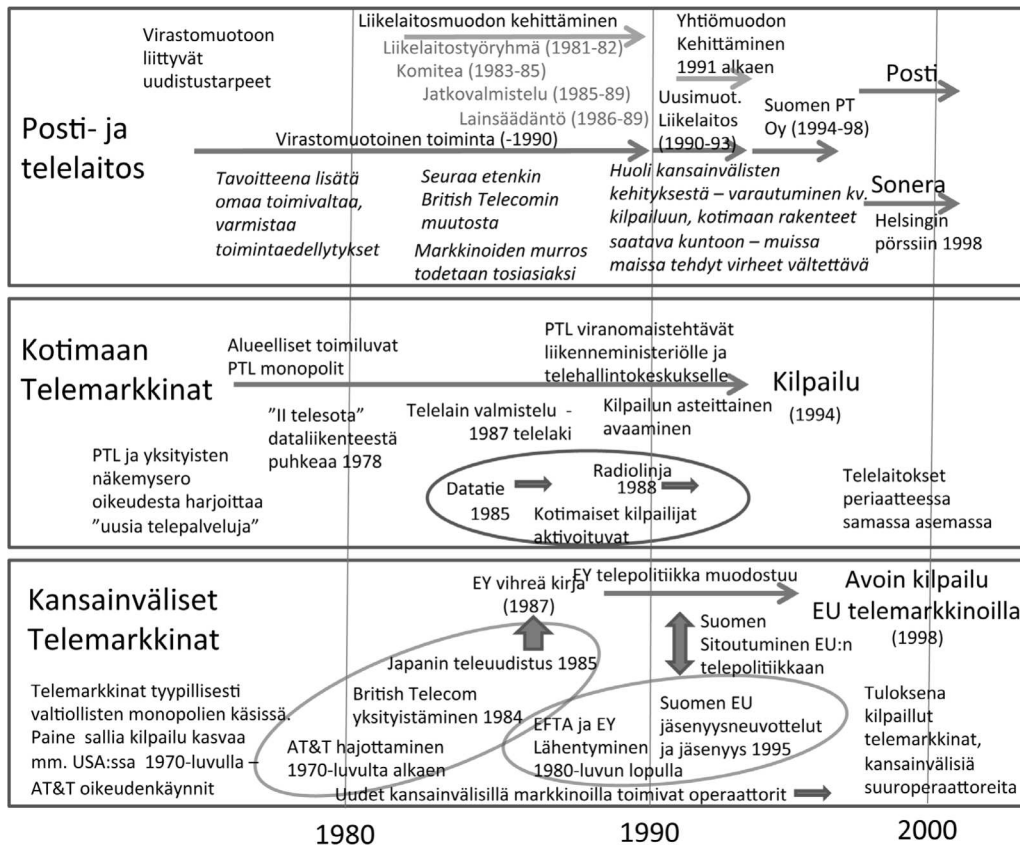
21. Esim. Ilkka Seppinen, *Valtaväylä Suomeen. Liikenneministeriö 100 vuotta*. VAPK-kustannus 1992, 79–81.

22. Sotien jälkeisinä vuosina yhtiömuotoa käsiteltiin useimmiten Valtionrautateiden kohdalla, jolloin tehtyä periaatepäätöstä sovellettiin posti- ja lennätinlaitokseen. PTL yhtiömuoto oli esillä etenkin vuonna 1931 (He 18/1931), vuonna 1950 (KM. mon. 1950:44) sekä 1960-luvun jälkipuolella PLL organisaatiokomitean yhteydessä (KM 1965B:54).

23. Postimuseon kokoelma, HaII, Ylijohtaja Asko Saviaho Rauvannon virkatyöryhmälle 1979.

24. Millward 2005, 244–245.

25. Mark Thatcher, *Internationalisation and Economic Institutions. Comparing European Experiences*. Oxford University Press 2007, 126.



Kuvio 1. Rinnakkaiset prosessit. Posti- ja telelaitoksen, kotimaisten toimilupalaitosten sekä kansainvälisten telemarkkinoitten kehityskulut linkittyivät toisiinsa.

omaksuneet laitokset käänsivät kurssiaan vain hitaasti ja työläästi.

Suomessa posti- ja telelaitoksen johto piti suurena ongelmana juuri investointien rahoittamista, valtion budjetista oli vaikea saada varoja edes erittäin tuottoisiin hankkeisiin. 1980-luvun alkupuolella niukkuus uhkasi jo "suomalaisen tietoyhteiskunnan" rakentamista. Laitoksessa laskettiin, että mikäli teletoimi olisi saanut käyttää telepalvelujen tuottaman ylijäämän itse, se olisi kyennyt rahoittamaan tarpeelliset investoinnit.<sup>26</sup> Tarve uudistuksiin kasvoi. Yleisemmällä tasolla voidaan viitata myös talouspolitiikan suunnanmuutokseen. Usko keskusjohtoisen suunnittelun mahdollisuuksiin hiipui. Valtionhallinnossa todettiin, että julkinen sektori oli uudistettava.<sup>27</sup>

### Kansallisesta kansainväliseen

Liikelaitosuudistukseen (1990) johtaneen kehityskulun takaa ei löydy yhtä tai edes kahta, vaan useita selittäviä tekijöitä (Kuvio 1). Nämä voidaan tiivistää – varoen liian yksioikoisia tulintoja – siten, että posti- ja telelaitoksen oli sopeuttava vallitseviin olosuhteisiin ja muuttuvaan toimintaympäristöönsä. Laitoksen johdon näkökulmasta keskeisintä oli saada sen tarvitsemat toiminnan edellytykset. Tämä tulee ilmi myös kansainvälisestä tutkimuksesta. Harperin mu-

26. Esim. KA, PTL hallinto-osasto, Cb2, PTL talousasioita käsittelevä muistio 4.1.1982.

27. Esim. Anneli Temmes, *Tavoitejohtamisesta tulosaatteluun, byrokratiasta tulokulttuuriin*. VAPK-kustannus 1990, 28.

kaan *British Telecomin* itsensä kannalta kaikkein tärkeimpiä uudistuksia eivät olleet laitoksen yksityistäminen tai telemarkkinoiden avaaminen kilpailulle, vaan sen irrottautuminen monimutkaisesta ja byrokraattiseksi koetusta *Royal Mailin* organisaatiosta ja valtionhallinnon resursiosihjauksesta<sup>28</sup>. *British Telecomin* kohdalla kuvattut, virastomuotoon liittyneet ongelmat muistuttivat Suomen posti- ja telelaitoksen kipupisteitä; teletoimissa ilmennyttä halua irrottautua postista ja siirtyä entistä liikeyritysmäisempään toimintamuotoon.

Aikaisemmin niin Suomen kuin Iso-Britannian telelaitoksen oli sopeuduttava kansallisiin markkinarakenteisiin, tai pikemminkin olemaan kansallisia monopoleja. Suomen suurten liikelaitosten uudistamista toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä pohtineet työryhmät käyttivät runsaasti aikaa pohtien kuinka laitosten taloudenpitoa voitaisiin joustavoittaa ja mitkä uudistukset olivat toteutettavissa virastotalouden puitteissa. Tärkein lähtökohta oli lisätä laitosten omaa toimivaltaa, etenkin mitä tuli investointeihin, taksoihin sekä henkilöstön palkkaamiseen. Poliittisen ohjauksen säilyttäminen katsottiin kuitenkin tärkeäksi, koska laitoksella nähtiin olevan erityisasema osana kansantaloutta.<sup>29</sup>

Liikelaitosuudistuksessa (1990) valtion virasto muutettiin *public corporation* tyyppiseksi liikelaitokseksi, ja valmistelun taustalta löytyivät kotimaiset tarpeet kehittää olemassa olevia toimintamuotoja. Kehityskulku kääntyi kuitenkin pian kohti yhtiöittämistä. Mark Thatcherin mukaan Euroopan kansalliset telelaitokset olivat kulkeneet omia polkujaan aina 1980-luvun puoliväliin saakka, jonka jälkeen toimialamurrokset johtivat nopeassa tahdissa rakenteiden Euroopan laajuiseen yhdentymiseen. Samanlaista kehitystä tapahtui toki monella muullakin toimialalla, mutta telealan puitteiden yhtenäistyminen eteni poikkeuksellisen nopeasti.<sup>30</sup> Euroopan telelaitokset olivat ottaneet vaikutteita toisiltaan jo aiemmin, mutta tällöin kyse oli ideoiden jaka-

misesta ja soveltamisesta kansallisiin konteksteihin.<sup>31</sup> Se, että rakenteet yhtenäistyivät 1980-luvun puolivälistä alkaen, johtui siitä, että markkinoihin vaikuttivat samat olosuhteet ja säännöt. Tärkeitä tekijöitä olivat kansainvälisen kilpailun nousu sekä ylikansallinen regulaatio, erityisesti Euroopan yhteisön vaikutus (Kuvio 2).

Kun Yhdysvalloissa hajotettiin puhelinyhtiö AT&T:n monopoli, sen tuloksena syntyneet yhtiöt suuntautuivat hakemaan kasvua kansainvälisiltä markkinoilta Euroopasta, Aasiasta ja kolmansista maista. Usein esitetään, että Yhdysvallat käytti suurvalta-asemaansa kauppapoliittisissa neuvotteluissa sekä eri kansainvälisten järjestöjen puitteissa painostaakseen telemarkkinoiden avaamiseen.<sup>32</sup> Toisaalta ilmiö oli vastaavuoroinen. Euroopan suuret telelaitokset näkivät Yhdysvaltain markkinoissa tilaisuuden laajentaa omaa toimintaansa. Kun yhdysvaltalaiset operaattorit laajensivat toimintaansa Eurooppaan, eurooppalaiset ostivat osuuksia Yhdysvaltojen markkinoilla toimivista operaattoreista. Telealan suuret yritykset kansainvälistyivät.<sup>33</sup> Tämä johti osaltaan ylikansallisen regulaation voimistumiseen.

Euroopan yhteisön telepolitiikka hahmottui 1980-luvun lopulla. Merkkipaaluna voidaan pitää telepolitiikan vihreää kirjaa vuodelta 1987.

28. Harper 1997, 222–223.

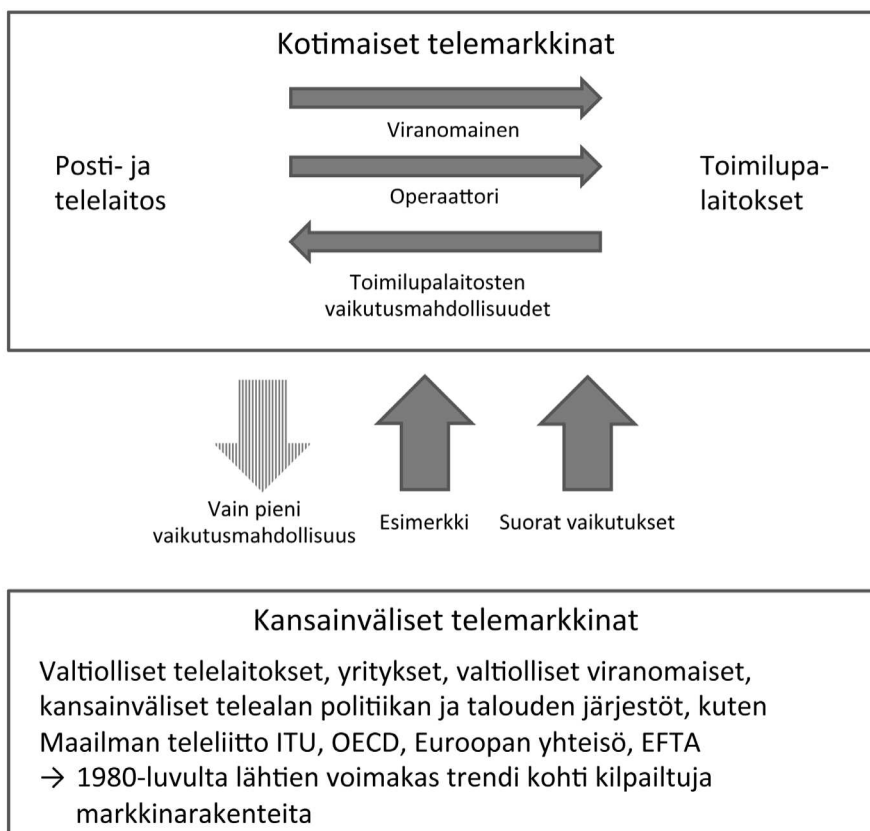
29. Esim. komiteamietinnöt 1959:8 ja 1965:B54.

30. Thatcher 2004, 773–775.

31. Vrt. Cristopher Pollit et al., *Trajectories and options. An international perspective on the implementation of Finnish public management reforms*. Valtiovarainministeriö 1997.

32. Ks. Jill Hills, *Telecommunications and Empire*. University of Illinois Press 2007; Ure John & Araya Vivorakij, *Privatization of telecoms in Asia*. Teoksessa Daniel J. Ryan (toim.) *Privatization and competition in telecommunications. International developments*. Praeger 1997, 1–20. Markkinoiden avaaminen sijoittajille oli myös keino rahoittaa investointeja.

33. Thatcher 2007, 131. Kehitys huomattiin myös Suomessa. Ks. KA, PTL johtoryhmä, Cb14, Posti-Telen johtoryhmän muistio 18.10.1989, ”Kansainvälisen toiminnan strategiat”.



Kuvio 2. Vaikutteiden kulkusuunta 1980-luvulla. Kotimaassa posti- ja telehallituksella oli kaksoisrooli. Kuitenkaan kotimaisilla toimijoilla ei ollut merkittävää vaikutusvaltaa yleisiin kansainvälisiin kehityskuluihin. Näiden suhteen kotimaan markkinat olivat vastaanottajan asemassa.

Siinä telepalveluja kuvattiin suurelliseen tapaan yhteisön ”hermostoksi”, jonka kehittymistä pidettiin suorastaan elinehtona Euroopan integraatiolle. Telelainsäädännön yhtenäistäminen katsottiin tarpeelliseksi, koska useat yhteisön jäsenmaat olivat samanaikaisesti uudistamassa vanhentuneita lainsäädäntöjään. Yhteisen telepolitiikan taustalla oli pelko siitä, että Eurooppa oli jäämässä jälkeen kehittyneistä Yhdysvaltain ja Japanin markkinoista. Asetelmaa kuvaa se, että Yhdysvaltain markkinat muodostivat yksin noin kolmanneksen maailmanmarkkinoista, mutta yksittäiset Euroopan maat olivat parhaimmillaankin vain muutaman prosentin siivuja. Vain yhdessä yhteisö muodosti merkittävän,

noin viidenneksen tuolloisista telealan maailmanmarkkinoista kattavan markkina-alueen. Vahvan markkina-alueen muodostamista pidettiin välttämättömänä, jotta voitiin taata palvelujen laatu sekä eurooppalaisen telealan teollisuuden ja tutkimuksen tulevaisuus. Tämän vuoksi jäsenmaiden telelainsäädäntöjä oli harmonisoidava. Tavoitteeksi asetettiin yhteisön politiikan mukaisesti yhtenäiset telealan sisämarkkinat.<sup>34</sup>

34. Commission of the European Communities. *Towards a dynamic European economy. Green paper on the development of the common market for Telecommunications services and equipment*. 30.6.1987; Ks. Thatcher 2007, 129, 132.



Suomessa katsottiin parhaaksi noudattaa näitä tavoitteita. Lähentyminen Euroopan yhteisöön tapahtui 1980-luvun lopulla EFTA:n puitteissa. Valtion telelaitoksessa puolestaan todettiin, että teleasioissa Suomen etu oli toimia ikään kuin Suomi olisi Euroopan yhteisön jäsen, sillä: ”Toimivat kansainväliset palvelut vaativat tietyntäsoista standardointia, EY-kauppa on Suomelle tärkeää ja EY-alueelta tulee myös suuri osa kulttuuriamme.”<sup>35</sup>

### Mieluummin kilpailu kuin eristäytyminen

Talouden rakenteiden globalisoituminen tulee konkreettisella tavalla ilmi posti- ja telelaitoksen suhteessa kansainvälistyviin markkinoihin. Tehtämissä tehtiin vanhastaan paljon kansainvälistä yhteistyötä, esimerkiksi erilaisten kansainvälisten järjestöjen ja standardointiyhteistyön kautta. Jakolinja kansainvälisen yhteistyön ja kotimaan toimintojen välillä oli kuitenkin pitkään selvä, vaikka kansainvälistyvät markkinat tulivatkin yhä lähemmäs. 1980-luvulla posti- ja telelaitoksen johdossa tarkkailtiin erityisesti Britannian uudistuksia, joiden katsottiin osoittavan suuntaa markkinoiden yleiselle kehitykselle. Vuosikymmenen jälkipuolella seurattiin tiiviisti Euroopan yhteisön telepolitiikan muodostumista, jonka katsottiin jo lähes suoraan koskettavan myös kotimaan markkinoita.

Posti- ja telehallituksen suhtautuminen markkinoiden liberalisointikehitykseen muuttui torjuvasta myötämieliseksi. Suhtautumista Thatcherin hallinnon toimiin 1980-luvun alussa kuvaa hyvin pääjohtaja Pekka Tarjanteen keväällä 1984 pitämä puhe, jossa hän näki uudistusten haastavan vanhat telehallinnot. Samaan aikaan niillä näytti olevan ainakin yksi positiivinen seuraus, nimittäin Euroopan ”uinuvat telehallinnot havahtuvat huomaamaan, etteivät olekaan kuolemattomia. Tämä johtaa vastareaktion dynaamisuuteen, jopa aggressiivisuuteen ja useimmiten myös asiakashakuihin palvelujen monipuolistamiseen.”<sup>36</sup>

Laitoksen talousylivohtaja Pekka Luukkainen katsoi Englannin antaman esimerkin todistavan, että puhelinoperaattoreiden välinen kilpailu johtaisi palvelutasojen eriytymiseen ja kustannusvastaavaan hinnoitteluun. Suomen kaltaisessa maassa tämä johtaisi kaupungin ja maaseudun räikeään eriarvoistumiseen. Olivathan posti- ja telepalvelut vakiinnuttaneet asemansa peruspalveluina. Toisaalta Luukkainen piti kilpailua vahingollisena siksi, että päällekkäisten, keskenään kilpailevien puhelinverkkojen rakentaminen olisi pienen kansantalouden resurssien haaskausta. Kaksi verkkoa maksoi enemmän kuin yksi. Luukkainen joutui kuitenkin kesällä 1986 toteamaan, että jo pelkästään kilpailun uhka oli riittänyt pakottamaan *British Telecomin* uudistamaan toimintatapansa. Siitäkin huolimatta, että todellisuudessa kilpailun syntyminen oli ollut paljon ennakoitua hitaampaa.<sup>37</sup>

Muutoksen merkit olivat kotimaan markkinoilla jo näkyvissä. Toimilupalaitokset haastoiivat posti- ja telelaitoksen aseman etenkin ”uusissa telepalveluissa”. Ne osoittivat, etteivät ne tyytynyt aiempaan rooliinsa alueellisina puhelinlaitoksina, vaan halusivat kaikin keinoin mukaan data-, kaukopuhelin- ja matkapuhelinkilpailuun. Vuosikymmenen mittaan pääsyä näihin palveluihin alettiin pitää elinehtona. Kansainvälinen esimerkki taasen osoitti, että muutos oli mahdollinen.<sup>38</sup>

Posti- ja telehallituksen tarkasteluissa kansainvälinen kehitys kohti kilpailuja markkinoita muuttui yhä konkreettisemmaksi 1980-luvun loppua kohden. Kansainvälistymisen ei katsottu

35. KA, PTL johtoryhmä, Cb14, Telen johtoryhmän muistio, ”Kansainvälisen toiminnan strategiat” 18.10.1989.

36. KA, PTL hallinto-osasto, Ddb1, Maailman telepäivän avajaispuhe 17.5.1984.

37. KA, PTL johtoryhmä, Cb8, Pekka Luukkaisen muistio 12.6.1986, ”Kokemuksia Englannin uudesta telepolitiikasta”. Tarjanteen (lib.) ja Luukkaisten (Skdl.) lausuntoja voitaisiin peilata myös heidän puoluepoliittisia taustojaan vasten.

38. Ks. Häikiö 1998; Turpeinen 1996.

olevan enää kotimaisissa käsissä (Kuvio 2). 1990-luvun taitteessa todettiin, että kun maailman suuret teleoperaattorit olivat lähteneet liikkeelle, investoiden valtavia summia avautuville markkinoille, edes Länsi-Saksan kaltaiset voimakkaat telemaat eivät käytännössä voineet torjua kehitystä, puhumattakaan kansainvälisessä mittapuussa piskuisesta Suomesta. Suurimpana uhkakuvana pidettiin, että jokin kansainvälisistä kilpailijoista asettuisi Suomen lähialueille, jolloin se voisi helposti haastaa itseään paljon pienemmät paikalliset telolaitokset<sup>39</sup>. Kotimaisen lainsäädännön keinoin tätä ei voitaisi estää, sillä teleliikenne olisi helppo siirtää kulkemaan ulkomaille sijoitettavan solmukeskuksen läpi, jolloin se siirtyisi kotimaisen lainsäädännön ulottumattomiin. Koska ainoa tehokas vaihtoehto estää kilpailu oli täydellinen eristäytyminen, mitä pidettiin jo lähtökohtaisesti kaikin puolin vahingollisena ja poissuljettuna vaihtoehtona, jäi ainoaksi todelliseksi vaihtoehdoksi sopeutua avautuvaan kilpailuun.<sup>40</sup>

Jollain tasolla tulevaan kilpailuun oli varauduttu jo 1970-luvun lopulta, mutta eräänlaisena merkkipaaluna voidaan pitää 1990-luvun taitetta, jolloin Posti- ja telolaitos muutettiin itse toimiluvanvaraiseksi operaattoriksi. Tällöin se luovutti viranomaistehtävänsä pois ja muuttui liikelaitosmuotoaan lukuun ottamatta ”normaaliksi” puhelinlaitokseksi. Viimeistään tällöin se toivotti reilun ja tasapuolisen kilpailun tervetulleeksi. On syytä huomata, että kilpailussa kyse ei ollut pelkästään uhasta, vaan myös valtion telolaitos näki mahdollisuuksia avautuvissa uusissa markkinoissa. Teletoimi levitti toimintansa 1990-luvun taitteessa muun muassa Baltian maihin ja eräille muille markkina-alueille Unkaria ja Turkia myöten.<sup>41</sup>

### Kilpailun vaikutus yritysmuotoon

Telekilpailun avaaminen vaikutti merkittävästi posti- ja telolaitoksen yritysmuotoon: se tarvitsi edellytykset toimia uudenlaisessa ympäristössä. Jo 1980-luvulla oli käynnistetty valmistelu viras-

tomuotoisen laitoksen muuttamiseksi englantilaista *public corporationia* mukaillen valtion budjettitaloudesta irrotetuksi ”uusimuotoiseksi liikelaitokseksi”<sup>42</sup>. Hankkeen tarkoitus oli antaa laitokselle aiempaa laajempi taloudellinen toimivalta, mutta säilyttää se edelleen hallinnollis-poliittisessa ohjauksessa.<sup>43</sup> Tämä välimuoto oli kehitetty pitäen silmällä 1980-luvun alun tilannetta, mutta uudessa tilanteessa uusimuotoinen liikelaitos uhkasi jäädä jo alkujaan vanhanaikaiseksi. Toisaalta edes liikelaitosuudistuksen eteneminen poliittisessa päätöksenteossa ei ollut 1980-luvun lopulla mikään selviö.

Valtion viraston toimintamuodon muutos, etenkin sen irrottaminen valtion tulo- ja menoarviosta vaati eduskunnan hyväksynnän. Tämä heijastaa valtion liikelaitosten perimmäistä olemusta eli sidosta poliittiseen päätöksentekoon. Suurimmissa kysymyksissä valtion organisaatiot ovat riippuvaisia poliittisesta hyväksynnästä. Poliitikot puolestaan näkevät nämä laitokset omista näkökulmistaan. Liikelaitoslakeja käsiteltiin eduskunnassa 1980-luvulla ja yhtiöittämislakeja 1990-luvulla. Tämän artikkelin näkökulmasta kiinnostavaa näissä prosesseissa oli, että oppositio joka lähtökohtaisesti suhtautui tällaisiin uudistuksiin varauksella, lopulta tuki niitä, jolloin uudistusta puolustavana argumenttina käytet-

39. Vastaava uhkakuva kosketti postia ja kasvavaa ”re mailing”-liiketoimintaa.

40. KA, PTL pääjohtajan esikunta, Cd1, Muistio 30.10.1991, ”Teletoimen kilpailun kehittäminen Suomessa”.

41. Ks. Nevalainen 2014, 227–231.

42. Malli perustui niin sanottuun Morrisonin *public corporationiin*, eikä se liittynyt Thatcherin hallinnon yksityistämispoliittikkaan. Ks. viite 16.

43. Liikelaitosuudistusta valmisteltiin 1980-luvun alussa ensin Reino Hjerppen vetämässä työryhmässä (KM 1982:64), jonka työtä jatkoi laajapohjainen Esko Rekolan luotsaama komitea (KM 1985:2). Alusta alkaen oli selvä, että liikelaitokset tarvitsivat uudistamista, mutta kuinka paljon niille voitaisiin antaa taloudellista vapautta, aiheutti kiivasta keskustelua. Erityisesti Rekolan komitea, sen ohella että laati liikelaitosmuodon mallit, sai sovittelaa eri osapuolten väliset näkemykset yhteen.



Kuva 1. Suurten liikelaitosten yhtiöittäminen kosketti kymmeniä tuhansia työntekijöitä ja herätti ristiriitaisia tunteita myös laajassa yleisössä. Erään suuren ammattiliiton ilmoitus *Kansan Uutisissa* 4.6.1993. Lähde: Kansallisarkisto, PTL arkisto, PTL liikelaitosuudistus, Hr5.

tiin valtion posti- ja telelaitoksen vahvistamista ulkomaisia kermankuorijoita vastaan. Jo ennestään "*Kauppalehteä* lukevalle" laitoksen johdolle oli annettava keinot vastata kilpailuun.<sup>44</sup> Liikelaitosuudistus toteutui posti- ja telelaitoksen kohdalla vuoden 1990 alusta.

Käänte kohti Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämistä tapahtui keväällä 1991, jolloin telemarkkinoiden todettiin muuttuneen oleellisesti. Vielä tuolloin pääjohtaja Pekka Vennamon linjana oli ensin katsoa, kuinka pitkälle vasta toteutunut uusimuotoinen liikelaitos riitti, mutta kesän kääntyessä syksyksi johdon papereissa alkoivat toistua yhtiöittämiskaavailut. Ensimmäisen varsinaisen yhtiöittämislaitoksen teki varatoimitusjohtaja Luukkainen syksyllä 1991 ja liikelaitoksen hallitukselle asia esiteltiin jo ennen joulua. Tammikuussa 1992 hallitus päätti kehittää laitosta osakeyhtiön suuntaan.<sup>45</sup>

Ilmapääri kypsyi myös valtio-omistajan suunnalla. Valtionyhtiöiden omistuspohjia oli laajennettu 1980-luvulta alkaen, jolloin yritykset tar-

vitsivat pääomia laajentuakseen kansainvälisille markkinoille. Risto Rankin mukaan käänne valtion omistajapolitiikassa tapahtui syksyllä 1991, jolloin talouspoliittisen ministerivaliokunnan tekemä pragmaattinen linjaus johti siihen, että valtio luopui eräiden yhtiöiden enemmistö-osuuksista.<sup>46</sup> Keväällä 1992 valtioneuvosto teki ohjelmapäätöksen julkisen sektorin uudistamiseksi. Entisistä virastoista, tuolloisista liikelaitoksista yhtiöitettiin ensin Valtion tietokonekeskus, painatuskeskus, ravitsemuskeskus sekä rahapaja. Perustelujen mukaan markkinamekanismi oli keino tehostaa julkista sektoria, joka oli pikaisella aikataululla valmennettava toimimaan yhdentyvässä Euroopan unionissa.<sup>47</sup>

Markkinarakenteen murroksen ja valtion liikelaitoksen yhtiömuotokysymyksen välistä yhteyttä alleviivaa valtioneuvoston syyskuussa 1992 tekemä päätös avata telemarkkinat kokonaan vuoden 1994 alusta ja yhtiöittää Posti- ja telelaitos samassa aikataulussa yhdeksi tai useammaksi valtionyhtiöksi<sup>48</sup>. Posti- ja telelaitoksen suunnitelmiin tämä kävi hyvin, joskin laitoksen johto olisi halunnut lykätä kilpailua muutamalla vuodella. Perusteena oli, että nopea aikataulu pakotti henkilöstön vähennyksiin, jotka olisi voitu välttää pidentämällä siirtymäaikaa.<sup>49</sup> Telemarkkinoiden avaaminen etenikin verrattain hyvässä vauhdissa, sillä Euroopan unioni

44. Eduskuntakeskustelut 14.2.1989, 30.5.1989 ja 1.6.1989.

45. KA, Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat, Cd1, Pekka Vennamo, "Liikelaitosuudistuksen jatkokehityksestä" PT:n hallituksen ja tilintarkastajien yhteiseen kokoukseen 30.8.1991; ks. KA, PTL liikelaitosuudistus, Hr8, vtj. Pekka Luukkainen 12.11.1991, "Posti- ja telelaitoksen alustava osakeyhtiöselvitys" sekä muistio 11.11.1991, "Osakeyhtiö Telen liiketoiminnan kannalta".

46. Risto Ranki, *Niin siinä käy kun omistaa. Tarinaa valtionyhtiöistä*. Edita 2012, 84.

47. VN päätös 7.5.1992 julkisen sektorin uudistamiseksi.

48. Nevalainen 2014, 279.

49. Esim. Leif Wikholm Tietolinjassa. KA, PTL liikelaitosuudistus, Hr15.

edellytti kilpailun vapauttamista kokonaisuudessaan vasta vuonna 1998.

Yhtiöittämisvaiheen aikataulu oli huomattavan kireä<sup>50</sup>, mutta toisaalta suunnitelmat olivat valmiina olemassa. Liikelaitos muutettaisiin holding-yhtiöksi, jonka alla toimisivat Posti Oy ja Tele Oy. Yhteisen konsernin malliin päädyttiin, paitsi siksi että yhtiöittäminen oli näin helpommin toteutettavissa, myös siksi että laitoksen johto halusi pitää kiinni yhtenäisestä konsernista ja yhteisen konsernin tuomista synergiaeduisista. Käytännössä päätoimialat olivat halukkaita irtaantumaan yhteisestä rakenteesta. Erityisesti teletoimi halusi eron konsernista, jota se piti historiallisena jäänteenä.<sup>51</sup> Toimialojen jako tapahtui vasta vuonna 1998, jolloin Suomen PT Oy jakaantui Soneraan, joka listautui vielä samana vuonna Helsingin pörssiin sekä Suomen Posti osakeyhtiöön. Jaon taustalla oli tarve laajentaa kansainvälistyvillä markkinoilla toimivan ja kansainvälistyvän Soneran omistus pohjaa. Posti, jonka yksityistämistä ei pidetty sopivana, jatkoi valtionyhtiönä.<sup>52</sup>

### Väistämätön kehityskulku?

Tässä artikkelissa olen tarkastellut kotimaista markkinarakenteen murrosta kansainvälistymisen näkökulmasta; kuinka kansainvälinen telealan murros näkyi Suomessa. Kansainvälisesti katsoen telelaitokset olivat 1970-luvun lopulta lähtien jo valmiiksi muutosten kourissa, jolloin ratkaisujen tietty samanlaisuus johtui siitä, että samankaltaisiin ongelmiin etsittiin ratkaisuja samoista lähteistä, mutta soveltaen kansallisiin konteksteihin<sup>53</sup>. Ylikansallisten kilpailijoiden ilmaantumisen ja Euroopan yhteisön politiikka 1980-luvulta alkaen paitsi kiihdyttivät jo alkannutta murrosta, ennen kaikkea ohjasivat uudistukset samansuuntaisiksi. Ne olivat tekijöitä, joihin kaikkien oli sopeuduttava. Markkinarakenteiden muutoksen vaikuttaessa väistämättömältä telelaitoksille jäi vaihtoehdoksi vain mukautua muutokseen.<sup>54</sup> Rakennemuutoksia ei tule kuitenkaan ymmärtää yksioikoisesti siirtymise-

nä mallista toiseen, eikä muutoksessa ole pelkästään kyse siitä, että uusi toimintamalli vain syrjäyttää entisen. Todellisuudessa kehityskulku markkinaehtoisin rakenteisiin on ollut monitahtoinen prosessi (vrt. Kuvio 1).<sup>55</sup>

Suomessa muutos sotien jälkeisestä tilanteesta kilpailuihin telemarkkinoihin näyttää koostuneen käytännön ongelmiin tarkoitetuista ratkaisuista. Näiden, päällisin puolin ”väistämättömien” ratkaisujen takaa löytyvät niin ideologiset, poliittiset, taloutteen kuin myös toimialan ominaispiirteisiin liittyvät tekijät. Valtion telelaitoksen asema horjui 1970-luvun lopulta saakka, merkittävä tekijä olivat siihen kohdistuneet taloudelliset paineet. Valtion liikelaitokselta odotettiin parempaa tulosta, mutta myös palvelutasoa. Telemarkkinoiden osalta keskeistä oli, että teleteknologian kehitys mursi telemarkkinoiden vakiintuneen työnjaon ja houkutteli kotimaiset telelaitokset haastamaan toistensa monopolit. Tärkeä näkökohta oli myös se, ettei posti- ja telelaitoksen johto halunnut luovuttaa toimialaa yksityisten käsiin, vaan se halusi varmistaa laitoksensa toimintaedellytykset myös uusissa olosuhteissa. 1980-luvun puolivälistä alkaen kansainvälisten telemarkkinoiden ja sääntelyn nopea kehi-

50. Seurantaraportin mukaan valtion laitosten yhtiöittämiset valmisteltiin ”hätäisemmin” kuin liikelaitosuudistus. Markku Kiviniemi et al., *Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1994, 74.

51. KA, PTL hallinto, Ca29, PTL hallituksen pöytäkirjat 25.9.1992 ja 29.10.1992 liitteineen; KA, PTL liikelaitosuudistus, Hr8, muistio 2.4.1992 ”Telen liiketoiminta 1990-luvulla”.

52. Postimuseon kokoelma, Ha1, LM tiedote 28.10.1997 ”Posti- ja telelaitoksen rakennetta aiotaan muuttaa”; Jukka-Pekka Pietiäinen, Postista Itellaksi. *Tabellarius* 10/2008, 100–128.

53. Vrt. Pollit et al. 1997, 29–30.

54. Vrt. Thatcher 2004, 773–775.

55. Vrt. Kathleen Thelen, *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge University Press 2014.

tys nousivat keskeisimmiksi, myös kotimaan telemarkkinarakenteita ohjaaviksi voimiksi.

Markkinarakenteiden muutos oli tärkeää, mutta viestintäpalveluilla on aina ollut suuri merkitys myös yhteiskunnan peruspalveluna. Mielenkiintoisen näkökulman tarjoaakin pääjohtaja Pekka Tarjanteen puhe Rovaniemellä vuonna 1980 valtakunnan puhelinverkon automatisointijuhlassa. Puheen ydinsisältö oli, että puhelinverkon osalta Suomi oli valmis siirtymään tietoyhteiskuntaan. Tietoyhteiskunnassa tietoa olisi tarjolla lähes rajattomasti, tiedonsiirto olisi äärimmäisen nopeaa ja kustannukset kohtuulliset. Erityisesti korostui tiedonkulun merkitys sananvapaudelle. Tarjanne alleviivasi kuitenkin myös sen rakenteellisia vaikutuksia: ”Yhteiskunnan muuttuessa, kansalaisten tarpeiden muuttuessa, jopa peruskäsitteiden muuttaessa sisältöään on selvää, että myös käytännön ratkaisumallien on uusiuduttava. Pitkän tähtäyksen suunnittelussa on pyrittävä unohtamaan perinteiset reviiirirajat ja annettava luovan mielikuvituksen laukata.” Jos tietoyhteiskunnan rakenteita voitaisiin luoda puhtaalta pöydältä, sine ”tuskin nousee posti- ja lennätinlaitosta”.<sup>56</sup> Tietoyhteiskunta, rajat ylittävä nopea ja edullinen tiedonsiirto oli pääjohtaja Tarjanteelle päämäärä, jonka vuoksi rakenteita voitaisiin muuttaa.

### Abstract: The great change of telecommunication and Finland

The telecommunications industry has undergone major structural changes since the 1970s. State-owned national monopolies have given way to competitive markets and listed companies throughout the world. In Finland, competition in telecommunications was introduced during the late 1980s and early 1990s in such a way that the Finnish communications markets in the 1990s became one of the most liberal in Europe. During the same time, the Finnish Post and Telecommunications Department was renewed, incorporated and partly privatised. This article explains how the Finnish telecommunications industry was reformed and how the international phenomena of *deregulation* and *privatisation* have affected the industry in a domestic context in particular. The Finnish telecommunications field was in transition from the late 1970s. The reasons why the process advanced from minor enhancements to cover major reforms lie in external factors. While formerly the reasons for such reforms had mainly been of domestic origin, from the 1980s onwards internationalising regulation and rapidly developing markets together crushed the old status quo in short order. The European Community's telecommunications policy was particularly important. Meanwhile domestic actors were quick to take advantage of new business opportunities.

Keywords: telecommunications, deregulation, privatization, 20<sup>th</sup> century Finland

56. KA, PTL hallinto-osasto, Ddb:1, Pekka Tarjanne, Puhe Rovaniemellä 1.4.1980. – *Nyt julkaistu Pasi Nevalaisen artikkeli on käynyt läpi tieteellisen vertaisarvioinnin.*