

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Nevalainen, Pasi

Title: Suuret liikelaitokset - uuden julkisen hallinnon muurinmurtajat?

Year: 2016

Version: Published version

Copyright: © Kirjoittaja & Hallinnon tutkimuksen seura, 2016

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Nevalainen, P. (2016). Suuret liikelaitokset - uuden julkisen hallinnon muurinmurtajat?.
Hallinnon tutkimus, 35(2), 163-171.

Suuret liikelaitokset – uuden julkisen hallinnon muurinmurtajat?

Pasi Nevalainen

Suuria liikelaitoksia, ennen kaikkea Posti- ja telelaitosta sekä Valtionrautateita on hallinto-historian tutkimuksessa luonnehdittu edelläkävijöiksi 1990-luvulla vauhtiin päässeisiin julkisen hallinnon rakenneuudistuksiin, joiden seurauksena hyvinvointivaltiota alettiin hoitaa kuin liikeyritystä (esim. Heikkinen ja Tiihonen 2010, 382; Karhu 2006, 274). Laajemmin tarkasteltuna 1990-luvulla vauhtiin päässeiden New Public Management (NPM) -tyyppisten uudistusten oli tarkoitus, näkökulmasta riippuen joko syrjäyttää tai pelastaa kriisiin ajautunut hyvinvointivaltio. Tällä polulla olemme edelleen, jälleen uusien ja entistä vakavampien kysymysten edessä.

Seuraavassa esitän konkreettisen näkökulman siihen, kuinka alun perin käytännöllisinä pidetyt ratkaisut muuttuivat välttämättömyyden retoriikalla kiirehdytyksi ohjelmalliseksi uudeksi julkiseksi hallinnoksi valtion liikelaitoksessa. Tarkastelen NPM paradigmaa prosessina, joka alkoi pienistä käytännönläheisistä uudistuksista 1970-luvulla ja johti myöhemmin jokseenkin täydelliseen julkisen hallinnon muutokseen. Väitän, että uuden toimintatavan ymmärtäminen ja sen vaikutusten arvioiminen jälkikäteen on paitsi välttämätöntä, se edellyttää empiiristä näkökulmaa siitä, *kuinka* uudesta toimintatavasta käytännössä tuli hallitseva paradigma.

Esimerkkinä käytän jo väitöskirjassani (2014) tutkimaani posti- ja telehallitusta. Vaikka liikelaitosten ei perinteisesti ole katsottu edustavan valtionhallinnon ”kovaa ydintä”, on niillä kuitenkin nähty olleen rooli tienraivaajina. On syytä muistaa, että liiketoiminnallisesta puolestaan huolimatta ne olivat perimältään valtion virastoja viranomaistehtävineen. Vastaavasti liiketoimintahistorian tutkimuksessa niitä on pidetty leimallisesti *valtion liiketoimintana*, jolloin erityisesti telelaitoksilla on huomattu olleen keskeinen rooli valtioiden palvelutoimintojen yksityistämässä ja avaamisessa kilpailulle. Tällöinkin

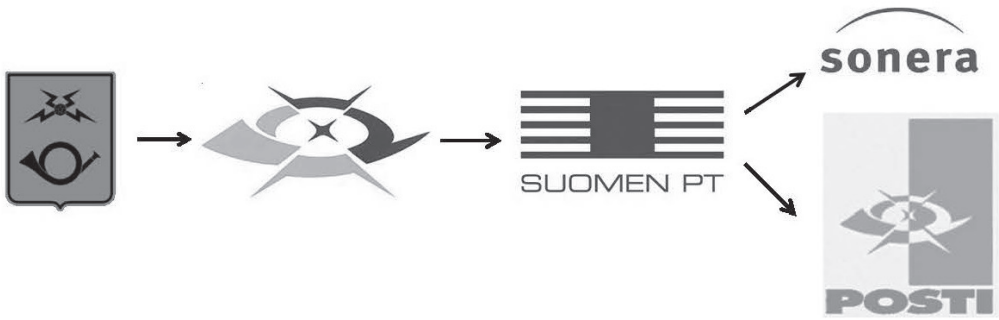
ne on liitetty uusliberalismin ja muuttuvan julkisen sektorin tematiikkaan, joskin viime vuosien tutkimus on korostanut globalisaatioon liittyviä näkökulmia (esim. Clifton ym. 2011).

NEW PUBLIC MANAGEMENT KÄSITTEENÄ

Its claims have lain mainly in the direction of cutting costs and doing more for less as a result of better-quality management and different structural design. (Christopher Hood 1991, 15)

New Public Management on alusta alkaen ymmärretty perinteisten hallinnon ajattelutapojen vastavoimaksi. Käsitteen isä Christopher Hood (1991) viittasi sillä ennen kaikkea Margaret Thatcherin hallinnon 1970-luvulta alkaen toteuttamiin uudistuksiin, joihin liittyivät oleellisesti julkisten laitosten yksityistämiset ja valtiollisten monopolien avaaminen kilpailulle. Thatcherin mielestä yksityistäminen altisti nämä laitokset markkinatalouden lainalaisuuksille, jolloin niille paitsi avautui uusia mahdollisuuksia, niiden oli pakko toimia entistä tehokkaammin. Tämän odotettiin tukevan kansantalouden kasvukehitystä. Käytännössä tapahtumien kulku eteni vuosien mittaan verrattain vaatimatonta kokeiluista ohjelmalliseksi politiikaksi. (Parker 2009.)

NPM näkökulman kohdalla silmiinpistävä ero aiempaan hallinnon kehittämiseen oli juuri sen muodostuminen ohjelmalliseksi politiikaksi. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä tehdyt lukuisat reformit erosivat NPM aikakaudesta siinä, että uudistuksia pidettiin teknisinä tai lainopillisina ilman suoria kytköksiä politiikkaan tai talouteen. Hallintoa ei sinänsä mielletty poliittiseksi kysymykseksi. Lisäksi julkisen hallinnon kehittämistoimet olivat kansallisia, tai ne koskivat pelkästään



Kuva 1. Liikelaitosuudistuksen valmistelu alkoi viimeistään Reino Hjerppen vetämästä liikelaitostyöryhmästä (KM 1982:64). Lähes vuosikymmenen mittainen valmistelu huipentui suurten liikelaitosten, PTL:n ja VR:n muuttamiseen uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi vuoden 1990 alusta lukien. Käytännössä liikelaitos osoittautui välivaiheeksi kohti vuosien 1994 ja 1995 yhtiöittämiä. Silti suurista liikelaitoksista ainoastaan Tele päättyi monikansalliseksi pörssiyritykseksi Soneran listauduttua Helsingin pörssiin marraskuussa 1998. Kuva havainnollistaa paitsi pyrkimystä korvata virastolle ominainen symboliikka, myös syvällä rakenteissa elävää jatkuvuutta, joka siirtyi perintönä uusille liikelaitoksille, ennen kaikkea Postille ja Valtionrautateille.

jotain tiettyä hallinnon sektoria. Sen sijaan New Public Management uudistuksiin liittyi laajalti hyväksytty yleinen käsitys vanhan julkisen hallinnon tehottomuudesta, siitä että koko julkisen sektorin toimintatavat oli uudistettava, yhdenmukaistettava ja että vastuu toiminnasta oli siirrettävä entistä vapaammin toimiville erikoistuneille yksiköille. (Barzelay 2001; Pollit & Bouckaert 2011.) Hoodin (1991) mukaan NPM linkittyi neljään muuhun julkisen johtamisen megatrendiin: yleiseen haluun hidastaa tai mieluummin taittaa julkisen sektorin kasvu, käänteeseen kohti julkisten palvelujen ulkoistamista, tietotekniikan ja automatisoinnin yleistymiseen sekä globalisaatioon.

Käsitteen New Public Management sisältö ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Alun perin se esiteltiin neutraalina työkalupakkina: ajattomana ja universaalina toimintatapana, jonka avulla voitaisiin korjata hallinnon vikoja ja jonka puitteissa voitaisiin toteuttaa eri arvoja tehokkaasti. Näistä väitteistä huolimatta NPM paradigmaa on alusta alkaen kritisoitu, koska tasa-arvo ja taloudellinen tehokkuus on usein mielletty toistensa vastakohdiksi. Käytännössä NPM on liitetty vahvasti uusliberalismin nousuun (esim. Yliaska 2014). Taloudellisen uusliberalismin pohjana olivat puolestaan taloustieteissä

1970-luvulta yleistyneet näkemykset sekä voimistunut käsitys hyvinvointivaltion tehotto- muudesta. Keskeisimpiä uusliberalismin alle sijoitettuja taloustieteen suuntauksia ovat uuden julkisen valinnan teoria, agenttiteoria, uusi markkinoiden sääntelyä koskeva ajattelu sekä monetarismi. (Parker 2009, 19–22.)

Taloushistorioitsija Neil Rollings (2013) on luonnehtinut uusliberalismia ”käsitteiden roska- koriksi”, sillä hänen mukaansa tutkijat ovat hyväksyneet, ettei tarkkaa määritelmää ole olemas- sakaan. Että käytännössä käsitteen taustalta löy- tyy sekalainen joukko päällekkäisiä uskomuksia, päämääriä, julkista sektoria vastaan tunnettua vastenmielisyyttä, joita yhdistää toisiinsa mark- kinaliberalismin retoriikka. Rollings (2013) onkin suosittanut tutkijoita suuntaamaan huo- mionsa tapahtumien todelliseen kulkuun.

LIKELAITOSUUDISTUS NPM KEHYKSESSÄ

Liikelaitosten muuttuminen liikeyrityksiksi oli pitkä ja monimutkainen prosessi. Alun perin uudistukset lähtivät liikkeelle käytännönläheisi- nä parannuksina, joissa on vaikea nähdä suoraa ideologista yhteyttä myöhempiin uusliberalis- tisen ajattelun sävyttämiin pyrkimyksiin. Posti- ja telalaitoksen sisällä tällaisiin uudistuksiin

tarttuivat etenkin ylimmän johdon nuorempi polvi, joka halusi parantaa laitoksen käytännön toimintaedellytyksiä, vaati rohkeita uudistuksia valtion byrokratian järjeistämiseksi. Erityisesti he halusivat siirtää taloudellista vastuuta palvelun tuottajille ja kannustaa omaa organisaatiotaan tulosajatteluun. Silti samaan aikaan he suhtautuivat varauksella kilpailun avaamiseen, koska sitä taas pidettiin tietoyhteiskunnan palvelujen kehityksen ja yhdenvertaisuuden kannalta vahingollisena. Se, mitä uuden hallintotavan ajateltiin tarkoittavan, muotoutui vuosien mittaan. Lopputulos oli, että posti- ja telelaitoksesta tuli liikeyritys ja markkinat avattiin kilpailulle.

Kun verrataan kotimaisia historiallisia prosesseja kansainväliseen NPM keskusteluun, on pidettävä mielessä ero läntisten anglosaksista järjestelmää noudattavien maiden ja pohjoismaiden välillä. Siinä missä edelliset halusivat jo varhain hajauttaa valtion byrokratiaa, minimoida valtion puuttamista ja lisätä yksityisen sektorin osuutta palvelutuotannossa, pohjoismaiset uudistukset tähtäsivät – ainakin aluksi – lähinnä julkisen sektorin modernisointiin ja sen puutteiden korjaamiseen. (Pollit ym. 1997; Pollit 2015.) Markku Temmeksen (1998) mukaan New Public Management oli Suomessa hallinnon suunnittelun ja uudistusten standardi ja vertailukohta: Suomessa NPM liittyi hallinnon kansainvälistymiseen ja siihen, että vaikutteita alettiin ottaa muista kuin pohjoismaisista lähteistä.

Sinänsä kuvaavaa, että Suomessa 1980-luvun mittaan valmistellun liikelaitosuudistuksen taustalla tärkeä vertailukohta oli brittityylinen ”morrisonilainen” liikelaitos, jonka perusidea palautuu sosialistipoliitikko Herbert Morrisonin (1933) kehittämään malliin jonka alkuperäinen tarkoitus oli ratkaista Lontoon julkisen liikenteen organisoimisen ongelmat luomalla tehokas julkinen palvelulaitos, jossa yhdistyisi ”käsivaren mitan päästä” tapahtuva poliittinen ohjaus ja liikeyritykselle ominainen tehokkuus. Sinällään morrisonilainen liikelaitos edusti täysin toisenlaista maailmaa kuin Thatcherin uudistukset, joissa morrisonilaiset laitokset yhtiöitettiin ja yksityistettiin. Kuitenkin, kuten seuraavassa osoitan, Suomessakin askeleet johtivat jo kohti NPM mukaisia toimintatapoja. Selvimmin tätä

todistaa se nopeus, jolla 1990-luvun alun vielä melko maltilliset liikelaitosuudistukset kääntyivät yhtiöittämisiksi ja yksityistämiseksi. Tässä tapauksessa ei tosin voida liikaa korostaa tärkeitä taustatekijöitä, joita olivat Euroopan yhdenytymiskehitys ja markkinarakenteiden kansainvälinen murros.

Tulkinnoissa on oltava tarkka, milloin liikutaan poliitikkojen, tutkijoiden tai valtionhallinnon virkamiesten eri tasoilla. Alkuperäisaineiston valossa posti- ja telelaitoksen johto käsitteli tässä kirjoituksessa esitettävät asiat käytännön kysymyksinä. Se ei osoittanut teoreettista mielenkiintoa uutta hallintoajattelua kohtaan, käsitteenä New Public Management ei esiinny johdon asiakirjoissa lainkaan – koko käsite lanseerattiin vasta kun PTL oli siirtymässä jo yhtiöittämisvaiheeseen. Sen sijaan laitoksen johto kantoi huolta laitoksen toimintaedellytyksistä siinä maailmassa, johon se uskoi kehityksen johtavan. Käytännössä sen tekemät toimenpiteet toteuttivat NPM paradigmaa.

Mitä uudella julkisella johtamisella käytännössä tarkoitettiin, voidaan tarkastella jo Hoodin (1991, 4–5) esittämien seitsemän NPM doktriiniin liitetyn tavoitteen kautta: kuinka nämä tulevat käytännössä esiin liikelaitoksen kehityksessä valtion virastosta liikeyritykseksi.

1. Autonomisuus: yksityiskohtaisen ohjailun sijaan julkisen laitoksen johdolle on annettava vapaat kädet toimia

Viime vuosisadan jälkipuoliskolla rakennetusta hyvinvointivaltiosta muodostui valtiokeskeinen ja hierarkkinen kokonaisuus, jonka ongelmia pyrittiin ratkomaan purkamalla valtion liiaksi keskitettyä menokontrollia (Joustie ym. 2015). Myös 1990-luvun taitteen liikelaitoksissa oli pohjimmiltaan kyse siitä, että laitosten ohjauksessa siirryttiin resurssiohjauksesta tavoiteohjaukseen, jolloin laitokset saivat taloudellista päätäntävaltaa. Käytännössä tällainen hallinnon perusteisiin menevä muutos edellytti pitkällistä valmistelua.

Lähtökohtaisesti posti- ja telelaitos oli valtion virasto josta annetut laki (61/1981) ja asetus (368/1981) määrittivät tarkasti muun muassa laitoksen tehtävästä, organisaatiosta, virkahierarkiasta, virkamiesten kelpoisuuksista

ja päätöksenteosta laitoksessa. Käytännön tehtävienhoitoa määritteli myös esimerkiksi posti-liikenneasetus (629/1980), jonka pykälät määräsivät kirjeen ja sen kulun hyvinkin tarkkaan. Miten laitos tehtäviään näiden rajojen puitteissa hoiti, riippui pitkälti siitä, miten laitokselle myönnettiin varoja valtion budjetissa. Tätä kutsuttiin resurssiohjaukseksi. Käytännössä ohjaus meni yksityiskohtiin saakka. Uuden viran tai merkittävän toimipaikan perustaminen vaati ylempään tahon hyväksynnän. Toimintatavan muutos, esimerkiksi siirtyminen oviluukuista laatikkojakeluun, muodostui helposti poliittiseksi kysymykseksi. Liiketoiminnan näkökulmasta erityisen kiinnostavaa on, ettei laitos saanut käyttää omia voittojaan oman tahtonsa mukaan. Koska hankinnoista määrättiin valtion budjetissa, Posti- ja telelaitoksen budjettiesitys kulki liikenneministeriön kautta valtiovarainministeriöön, joka puolestaan puuttui budjetin sisältöön koostaessaan valtion kokonaisbudjettiesitystä ja joka sittemmin annettiin eduskunnan hyväksyttäväksi. ”Vanhamuotoisen” liikelaitoksen asemaa voidaan perustellusti luonnehtia verrattain kahlituksi.

Lainsäädäntö kehittyi vuosien mittaan salivampaan suuntaan. Esimerkiksi ministeriön vahvistama postisääntö yksinkertaistui aina uuden version myötä, jättäen enemmän ja enemmän liikkumatilaa yksityiskohdissa (vrt. a. 119/1924; 650/1944 ja 692/1980). Edelleen 1980-luvulla juuri laitoksen oman toiminta- ja liikkumavaran lisääminen oli keskeinen syy liikelaitosuudistuksen valmisteluun. Tuolloin korostettiin laitoksen ohjausjärjestelmien selkiyttämisen merkitystä. Viitattiin muun muassa siihen, että eduskunta saattoi samaan aikaan toisaalla vaatia yhtä ja toisaalla toista, jolloin vaatimukset olivat joskus räikeästi ristiriidassa keskenään. Useimmiten vastakkain olivat taloudelliset tavoitteet ja palvelutasoon kohdistuneet vaatimukset. Liikelaitostyöryhmä (KM 1982:64, 177) linjasi kantanaan, että ”ulkoisen ohjauksen on keskityttävä liikelaitosten tavoiteohjaukseen ja strategiaan suunnanmäärityksiin.” Posti- ja telelaitoksen jo jonkin aikaa ajama näkökanta oli, että peruspalvelu oli asiakkaalle näkyvä suosite, mutta palveluprosessin järjestäminen sinällään oli laitoksen oma asia.

2. *Yksiselitteiset tavoitteet: tehokas toiminta edellyttää kovia numeerisesti todennettavia kriteereitä ja tavoitteita*

Liikelaitosuudistuksen myötä tavoitteet jakautuivat entistä selvemmin erilaisiin taloudelliseen tulokseen ja palvelujen laatuun liittyviin tavoitteisiin. Yhtiöittämisen jälkeen valtio saattoi ohjata valtionyhtiöitä omistajaohjauksen keinoin ja toisaalta määrätä posti- ja telealan palvelutasosta lainsäädännön ja toimilupaehtojen kautta. 1990-luvulla valtionyhtiöt jaettiin niihin, joissa valtiolla oli lähinnä sijoittajaintressi sekä niihin, joissa valtiolla oli jokin erityisintressi. Siinä missä Sonera nähtiin sijoituskohteena ja on näihin päiviin tultaessa myyty lähes kokonaan, Posti on säilyttänyt asemansa 100 prosenttisena valtionyhtiönä.

Taloudellisten tavoitteiden asettamisella on pitkä historia. Ennen toista maailmansotaa VR oli merkittävä tulonlähde valtiolle mutta maailmansotien jälkeen huomio eduskunnan huomioon kääntyi kasvaviin tappioihin, joista uhkasi tulla pysyvä asiantila. Tuloksen kääntämiseksi tehtiin töitä etenkin 1960-luvun taitteessa, jolloin oli jo selvä, että yhteiskunnalliset päämäärät olivat joskus tärkeimpiä kuin laitoksen tulos. Ajatus rautateiden yhtiöittämisestä haudattiin, mutta tappioiden pienentäminen säilyi keskeisenä tavoitteena. Tästä valtio-omistajan taholta annetusta päämäärästä huolimatta varsinaisten tulostavoitteiden asettaminen nousi esiin vasta 1980-luvun taitteessa, sen jälkeen kun valtiontilintarkastajat olivat sitä 1980 kertomuksessaan ehdottaneet. Valtionrautateille asetettiin ensimmäinen tulostavoite vuosina 1982 ja 1983, jolloin ne edelleen liittyivät tappioiden pienentämiseen. Posti- ja telelaitokselle ei virallista tavoitetta annettu, mutta useissa yhteyksissä toistettiin laitoksen pyrkivän postitoimen tuloksen tasapainottamiseen. Teletoimen voittojen ansiosta laitoksesta oli tullut valtion tulonlähde.

Kaikille liikelaitoksille tulostavoitteet asetettiin vuoden 1987 budjetissa. Laitosten liikkumavaraa lisättiin myös yksinkertaistamalla budjetin momenttijakoa. Liikelaitosuudistuksessa (1990) laitokset siirtyivät nettobudjettiin, jolloin niiden toimintaa ei enää ohjailtu momentti momentilta. Valtio asetti ainoastaan vuosittain määritellyt tulostavoitteet, mutta myös lainan-

oton rajat. Käytännössä tulostavoite oli laitoksen liikevoitto, josta laitoksen oli tuloutettava valtio-omistajalle korkoa maksuksi valtion liikelaitokseen sijoittamasta pääomasta. Esimerkiksi vuonna 1990 posti- ja telelaitoksen oli tuotettava voittoa 395 miljoonaa markkaa, josta valtiolle oli tuloutettava 394 miljoonaa markkaa. Mainittakoon, että laitoksen johdossa tätä tuloutusvelvollisuutta pidettiin erittäin kovana ja kahlitsevana, sillä laitos itse olisi halunnut käyttää rahat investointeihin¹.

Aiemmin palvelutavoitteet määräytyivät laitoksen tehtävissä sekä postiliikenneasetuksessa. Palvelutavoitteet nousivat myös liikelaitosuidusta koskevan poliittisen keskustelun keskiöön. Osa poliitikkoja piti tärkeänä, että valtio saisi määritellä tavoitteet yksityiskohtia myöten. Lopputuloksena oli, että myös palvelutavoite määriteltiin numeerisesti. Määräaikaan jätetyistä 1. luokan kirjeistä 95 prosentin tuli olla perillä seuraavana työpäivänä.

3. Tulostavoitteiden korostaminen: Tuloksia pidetään prosesseja tärkeämpinä

Palvelu- ja tulostavoite törmäsivät näyttävästi kesällä 1991, jolloin Posti- ja telelaitoksen hallitus teki periaatepäätöksen tuotantokustannusten alentamisesta ja määräsi, että omakoti- ja rivitaloissa siirryttäisiin oviluukuista laatikojakeluun. Jo aiemmin huomiota oli herättänyt lukuisat pienten postien lakkautukset. Tyytymättömyys postipalveluihin nousi otsikoihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan postinkantotapa oli osa peruspalvelua, josta laitos ei voinut yksin päättää². Tämä seikka yhdessä postikilpailun vapauttamisen myötä johti postitoimintalain laatimiseen, jota myöhemmin eduskunnassa pidettiin jopa tärkeämpänä kuin Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämislakia. Tämä kuvaa trendiä, jossa julkisen palvelun ohjaus siirtyi julkisen palvelun toimittajan ohjailusta erilaisten palvelunormien säätelyyn.

Lopputulos ei ollut ongelmaton ainakaan postin kannalta, joka tuli jäämään täysin valtion omistamaksi yhtiöksi valtion vahvasti sääntelämälle toimialalle. Käytännössä päädyttiin niin sanottuun ”kaksoisohjaukseen”, eli valtio saattoi ohjata laitosta omistajaohjauksen keinoin ja palveluja toimilupapolitiikan keinoin. Tilannetta

voidaan verrata Britanniaan, jossa telekilpailun avaamisen yhteydessä kaksoisohjauksen mahdollisuutta oli British Telecomin johdossa pidetty erittäin vaarallisena vaihtoehtona, sillä valtio voisi samaan aikaan nostaa yhtiöstä mahdollisimman suuret voitot ja asettaa korkeat palvelustandardit, jolloin yhtiö juuttuisi ”voittoa tuottamattoman kasvun kierteeseen”. Erityisen vaaralliseksi tilanteen tekivät avautuvat markkinat, jolloin kaksoisohjauksen pelättiin estävän British Telecomia vastaamasta kilpailuun tehokkaasti. (Parker 2009.) Tuleva tutkimus toivottavasti valottaa omistajaohjauksen ja muun sääntelyn välisen suhteen merkitystä valtion-yhtiöiden menestykselle. Anastassopoulos ym. (1987) ennustivat jo 1980-luvulla, että ratkaisevaa kansainvälistyvillä markkinoilla toimivan valtionyhtiön menestykselle on paitsi yhtiön johdon kyvykkyys, myös se, kuinka hyvin yhtiö pystyy järjestämään suhteensa valtio-omistajan vaatimuksiin.

4. Hajauttaminen: Entiset monoliitit on hajotettava helpommin hallittaviksi yksiköiksi, viranomaistehtävät erotettava tuotannosta ja tuotannossa on käytettävä hyväksi sopimustuottajia

Eräs New Public Managementin pyrkimyksistä oli hajauttaa valtiolliset monoliitit helpommin hallittaviin yksiköihin (Hood 1991). Käytännössä posti- ja telemonoliitin purkamisen tapahtui kolmella eri tasolla. Se tarkoitti paitsi 1) laitoksen eri liiketoiminnan haarojen erottamista omiksi yksiköikseen, 2) viranomais- ja liiketoiminnan erottamiseen, mutta myös 3) markkinarakenteiden pilkkomiseen eriyttämällä toisistaan väylänpito ja liikennöinti.

Posti- ja telelaitos oli yhdistetty ministeriön mahtikäskyllä 1927 kahden toimialan laitokseksi, jolloin tärkein perustelu oli ollut karsia hallinnon kuluja. Erityisesti teletoimi oli vastustanut liitosta, peläten vanhanaikaisena pidetyn postin hidastavan omaa kehitystään. Erottamisajatus eli voimakkaana laitoksen sisällä ja käytännössä toimialat erotettiin toisistaan ylintä hallintoa lukuun ottamatta viimeistään 1980-luvulla. Eräässä teletoimen 1990-luvun alun muistiossa yhteistä laitosta kuvattiin jäänteeksi, jota ylläpitivät vain status quoon liittyvät

intressit³. Laitoskokonaisuuden purkaminen tapahtui 1998 ennen teletoimen listaamista pörssiin. Kannattaa tosin huomata, että samalla kun laitos hajaantui, sen ennen hajanaista alueorganisaatiota hitsattiin yhteen. Esimerkiksi postijohdon tavoite oli yhdenmukaistaa alueorganisaation toimintatapoja ja luoda organisaatiolle yhtenäinen identiteetti⁴. Mielenkiintoinen vertailukohta löytyy jälleen Britanniasta, jossa posti- ja teletoimien erottamista pidettiin laitoksen itsensä kannalta jopa merkittävämpänä kuin markkinoiden avaamista ja yksityistämistä: purkamalla kahden tyystin erilaisen toimialan sidos vapautettiin molemmat toimialat omaehtoiseen kehitykseen (Harper 1997).

Viranomaistoiminnan ja palveluliiketoiminnan erottaminen toisistaan liittyi selkeästi markkinarakenteen muutokseen. Suomessa tämä kosketti ennen kaikkea teletointa, jossa posti- ja telehallitus oli 1900-luvun jälkipuolella toiminut kaksoisroolissa alan regulaattorina sekä operaattorina. Tämä toimintojen yhdistäminen oli herättänyt epäluuloja jo pitkään eivätkä yksityiset puhelinlaitokset hyväksyneet posti- ja telehallituksen roolia enää 1970-luvun lopulla. Asia nousi esiin sekä telelakikysymyksen että liikelaitosuudistuksen yhteydessä. Toimintojen erottaminen tapahtui uuden telelainsäädännön (183/1987) seurauksena. Euroopan yhteisön kilpailun vapauttamiseen, ja tähän liittyvä pyrkimys erottaa viranomaistoimet palveluntarjojasta, nousivat keskeisiksi taustatekijöiksi jo 1980-luvun lopulla.

Markkinarakenteiden muutos – joka usein unohdetaan – oli väylänpidon ja liikennöinnin erottaminen. Aiemmin tiettyjä ”luonnollisia” monopoleja oli perusteltu nimenomaan niiden sidoksilla kalliisiin väyläinvestointeihin. Periaatteessa väyliä ja liikennöinnin erottaminen mahdollistivat uudenlaisen kilpailun, kuten modernit sähkömarkkinat, jossa eri palveluntarjoajat toimivat saman siirtoverkon kautta. Tämä edusti uutta ajattelutapaa joka siirsi luonnollisen monopolin rajoja (Chick 2007). Myös radanpito eriytettiin rautateiden liikennöinnistä, mikä periaatteessa mahdollistaa usean liikennöitsijän toiminnan samassa rataverkossa. Vastaavaa ajattelua voidaan toteuttaa myös televerkoissa, jolloin vältytään päällekkäisiltä verkkoinvestoinneilta. Viime aikoina ongelmalliseksi on

osoittautunut eräät infrastruktuuriin jääneet luonnolliset monopolit ja niiden sääntelyssä ilmenneet ongelmat. Ainakin teoreettisella tasolla on esitetty malleja myös sähkönsiirtoverkkojen avaamiseksi kilpailulle ja monopolivoittojen eliminoimiseksi.

5. Kilpailun lisääminen: Kilpailu on keino alentaa kustannuksia ja parantaa laatua

Telekilpailun avaamisen taustalta löytyvät markkinoiden omaehtoiset muutokset, kansainvälistyminen sekä politiikka. Kilpailun ja palvelun yhteensovittaminen on ongelmallista silloin, kun palvelun tuottaminen on toisaalla kannattavaa ja toisaalla tappiollista. Kansainvälisestä kielenkäytöstä tuttu ”kermankuorinta” vakiintui kotimaiseen sanastoon viimeistään 1980-luvulla.

Suomessa telemarkkinatilanne oli lähtökohdaisesti erilainen kuin NPM uudistusten lähtömaana pidetyssä Britanniassa, sillä Suomessa valtion laitoksen rinnalla toimi lukuisa joukko pieniä alueellisia telelaitoksia. Vakavat yritykset valtion monopolistisen aseman horjuttamiseksi alkoivat viimeistään 1970-luvun lopun ”telesodissa”. Usein myös viitataan epäsuoraan kilpailuun, joka tarkoitti, että alueellisista monopoleista huolimatta laitokset joutuivat julkisen paineen vuoksi huomioimaan hinnoittelussa toisensa. Kokonaisuudessaan tämä asetelma, jossa lähtökohta kilpailun avaamiseen oli monessa suhteessa valmis, saattoikin olla syy siihen, että väestöpohjaltaan pieneen ja hajanaiseen maahan syntyi verrattain toimivat telemarkkinat. Käytännössä toimiala avattiin asteittain, verraten hallitusti ja hyvissä ajoin vuoteen 1994 mennessä, reilusti ennen Euroopan unionin tavoitetakarajaa 1998.

Postin osalta kilpailun avaaminen on erillainen tarina, koska monopoli perustui ensisijaisesti toimialan kannattavuuteen. Kattavan jakeluverkon ylläpito oli kallista ja kirjepostin häviämistä on ennustettu jo vuosikymmeniä. Kilpailua syntyiikin logistiikkaan, pakettiliikenteeseen sekä erilaisiin kuriiripalveluihin. Viime vuosikymmeninä on käyty erilaisia keskusteluja siitä, voidaanko toimilupapolitiikalla velvoittaa yksityinen kilpailija ottamaan osaa yleispalveluvelvoitteen toteuttamiseen. Postitoimen kohdalla lienee selvä, etteivät kilpailijat ole kiinnostuneita

koko maan kattavan palveluverkon perustamisesta, minkä rahoittamista on kuitenkin pidetty poliittisesti tärkeänä. Voidaan perustellusti kysymässä, tullaanko postipalvelun osalta vielä palaamaan julkisin varoin turvattuun peruspalveluun?

*6. Liike-elämän johtamiskäytänteet:
Yksityisen sektorin hyväksi havaitut keinot
on siirrettävä julkiselle sektorille*

Siirtyminen tulos- ja palvelutavoitteisiin sekä toisaalta kilpailtuun ympäristöön edellytti uudenlaista johtamistapaa. Laitoksen sisäistä tulosjohtamista kehitettiin jo ennen ulkoisen tulostavoitteen asettamista. Nämä taas liittyivät kiinteästi laskentajärjestelmien kehitykseen. Liikelaitosten laskentatoimen kehittäminen alkoi viimeistään 1960-luvun lopulla. Tällöin laitosten kirjanpito oli vielä puhtaasti hallinnollinen, mikä riitti kuvaamaan sitä, pysyikö laitos annetussa budjetissa vai ei. Hallinnollinen kirjanpitojärjestelmä ei kertonut esimerkiksi toimialojen tai yksittäisten tuotteiden kannattavuudesta. Osattiin päätellä, että eräät tuotteet olivat tappiollisia, mutta kuinka paljon juuri tietty palvelu maksoi, oli mahdotonta sanoa ennen laskentamenetelmien kehittämistä.

Posti- ja lennätinlaitoksessa mainitaan siirtytyn tavoitejohtamiseen tähtäävään laskentajärjestelmään 1970-luvun alkupuolella. Käytännössä tämä edellytti entistä tarkempaa tietoa siitä, mitkä tuotteet, alueet ja toimialat olivat voitollisia ja mitkä eivät. Vaikka lain (565/1950) mukaan peruspalveluiksi katsotuista toiminoista koituvat ylimääräiset kustannukset olisi tullut korvata laitokselle valtion budjetista, todellisuudessa nämä palvelut jäivät rasittamaan laitoksen omaa taloutta, eli käytännössä ne rahoitettiin kannattavista palveluista. Tästä ristiin subventoinnista tuli ajan myötä periaatteellisesti vaikea kysymys. Laitoksen johdon mielestä paras ratkaisu olisi ollut, että ne kannattamattomat palvelut, jotka eduskunta halusi säilyttää, olisi rahoitettu suoraan valtion budjetista. Myös myöhemmin entiset monopolit kantoivat huolta niille jäävistä peruspalvelujen kustannuksista. Avautuvan kilpailun kannalta tällainen sidos oli ongelma.

Keskeistä laitoksen muuttamisessa oli, että laitoksen avainhenkilöt alkoivat nähdä laitoksen

toimintaperiaatteet eri tavoin kuin edeltäjänsä. Selkeä ”johdon nuorennusleikkaus” alkoi 1970-luvulla, jolloin taustalla oli valtio-omistajan tietoinen politiikka. Suomen hallintoa leimannut juristivalta alkoi korvautua uusilla johtamisopeilla viimeistään 1970-luvulta lähtien. Anneli Temmeksen (1990) mukaan valtionhallinnon johtamiskulttuuria kehitettiin 1970-luvulta lähtien kohti tavoitteellisuutta, joskin vahva byrokraatian perinne hidasti muutosta. Posti- ja telelaitoksessa uudenlaista johtamistapaa edusti muun muassa 1980-luvun alussa paikkansa vakiinnuttanut johtoryhmätyöskentely. Käytännössä laitoksen johto otti itselleen aktiivisen roolin toiminnan kehittämisessä. Tulosjohtaminen mainittiin otetun käyttöön 1980-luvun lopulla osana liikelaitosuudistusta.

7. Enemmän vähemmällä: Niukkoja resursseja tulee käyttää tehokkaasti

Resurssien niukkuus korostui 1970-luvun laman myötä uudella tavalla. Säästötoimenpiteiden mainittiin jouduttaneen vireillä olleita uudistushankkeita. Postinjakelussa otettiin 1970-luvun mittaan käyttöön uuden ajan keinot; postinumerot, lajittelukeskukset lajittelukoneineen. Pasilaan rakennettiin ”postitehdas”. Vähän käytettyjä postitoimipaikkoja lakkautettiin erityisesti muuttotappioalueilta. Teletojen osalta suuri muutos oli siirtyminen automaattisiin järjestelmiin. Kaikki nämä aiheuttivat aikanaan porua, sillä etenkin maaseudulta hävisi paljon valtion vakaita työpaikkoja. Toisaalta postinkuljetusverkosto tiheni ja telepalvelut modernisoituivat samalla kun laitoksesta muodostui valtion tulonlähde. Erityisesti tehostamistoimenpiteet nousivat esiin liikelaitosuudistuksen (1990) jälkeen, jolloin postitoimipaikkaverkkoa karsittiin voimakkaasti. Teletojemessakin turvauduttiin irtisanomisiin laitoksen valmistautuessa kilpailun täysimittaiseen avaamiseen.

ITSESTÄÄNSELVYKSIKSI PAREMPAAN YMMÄRRYKSEEN?

Edellä olen esittänyt, kuinka New Public Management -tyyppiset uudistukset käytännössä muuttivat valtion viraston liikeyritykseksi. Moni muu laitos seurasi perässä. Monessa suhteessa nämä ”väistämättömät” uudistukset johtivat

suomalaiseen menestystarinaan: 2000-luvulle tultaessa matkapuhelin- ja datapalvelut olivat kasvaneet ennennäkemättömiin mittasuhteisiin, jotka ovat osaltaan nostaneet Suomen mainetta teleteknologian edelläkävijänä. Nousu huipulle ei varmasti olisi ollut mahdollista ilman toimivia institutionaalisia puitteita.

Uuden julkisen hallinnon menetelmät saavuttivat 1990-luvulla lähes itseisarvoisen aseman. Edelleen julkisen hallinnon uudistamista koskeva keskustelu tuntuu ajoittain retoriikalta ja mantrojen toistelulta, mikä herättää kysymyksen siitä, ymmärrämmekö me mistä puhumme? Todellisuudessa yhteiskunnan rakenteen muutokset ovat olleet hyvin konkreettisia asioita, joiden ymmärtäminen vaatii pitkäaikaisten muutosprosessien purkamista osiin ja osien sijoittamista omiin historiallisiin konteksteihin. Ovathan tämän päivän ”hallintohimmelit” suoraan tulosta aiemmista, nyt historiallisiksi tulkittavista tarpeista, päätöksistä ja kehitys-

kuluista. Näiden lähempi tarkastelu kertoo paitsi miksi NPM suuntaisiin uudistuksiin ryhdyttiin, ne tarjoavat avaimen ymmärtää prosessin luonnetta, antaen samalla mahdollisuuden analysoida onnistumisia ja epäonnistumisia eri osa-alueilla. Kun ymmärrämme rakenteiden syntymisen ja kehityksen sekä aiemmat yritykset korjata ilmeisiä puutteita, meillä on paremmat eväät löytää aidosti uusia ratkaisuja todellisiin ongelmiin.

VIITTEET

¹ Muistio 23.10.1989. KA, Posti-Telen johtoryhmä Cb14.

² Eduskunnan oikeusasiamies valtioneuvostolle. KA, PTL hallitus Ca30.

³ Muistio 2.4.1992, liite. KA, PTL liikelaitos-uudistus Hr8.

⁴ Kotiposti 2/2001: Neljännesvuosisata Postin johdossa.

KIRJALLISUUS

- Anastassopoulos, Jean-Pierre, Blanc, Georges, & Dussauge, Pierre (1987). *State-owned multinationals*. John Wiley & Sons.
- Barzelay, Michael (2001). *The new public management. Improving research and policy dialogue*. University of California Press.
- Chick, Martin (2007). *Electricity and energy policy in Britain, France and the United States since 1945*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Clifton, Judith, Pierre Lanthier ja Harm Schröter (2011). Regulating and deregulating the public utilities 1830–2010. *Business History* 53(5), 659–672.
- Harper, John (1997). *Monopoly and competition in British Telecommunications: The past, the present and the future*. Lontoo: Pinter.
- Heikkinen, Sakari, Tiihonen, Seppo (2010). *Valtiovarainministeriön historia 3. Hyvinvoinnin turvaaja 1966–2009*. Helsinki: Edita.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (Spring), 3–19.
- Joustie, Heikki, Juhani Kivelä, Jaakko Kuusela, Markku Temmes & Seppo Tiihonen (2015). Aikalaianalyysiä suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdista, kehityksestä ja ongelmista. *Hallinnon Tutkimus* 34(2), 173–181.
- Karhu, Sami (2006). *Virasto-oloja suursiivoamaan: valtionhallinnon rationalisointi- ja kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

työ 1940-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Morrison, Herbert (1933). *Socialisation and transport. The organisation of socialised industries with particular reference to the London Passenger Transport Bill*. Lontoo: Constable & CO.

Nevalainen, Pasi (2014). *Virastosta liikeyritys. Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994*. Jyväskylä: Jyväskylä Studies in Humanities 234.

Parker, David (2009). *The official history of privatisation. Volume I: the formative years*. Routledge. Lontoo: Routledge.

Pollit, Cristopher (2015). Towards a new world: some inconvenient truths for Anglosphere public administration. *International Review of Administrative Sciences* 81(1), 3–17.

Pollit, Cristopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford University Press.

Pollit, Cristopher, Hanney, Stephen, Packwood, Tim, Rothwell, Sandra & Roberts, Simon (1997). *Trajectories and options: An international perspective on the implementation of Finnish public management reforms*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Rollings, Neil (2013). Cracks in the Post-War Keynesian Settlement? The Role of Organised Business in Britain in the Rise of Neoliberalism

- Before Margaret Thatcher. *Twentieth Century British History*, 24(4), 637–659.
- Temmes, Anneli (1990). *Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokratiasta tuloskulttuuriin*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus.
- Temmes, Markku (1998). Finland and new public management. *International Review of Administrative Sciences* 64(3), 441–456.
- Yliaska, Ville (2014). *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.