

Pasi Nevalainen

Virastosta liikeyritys

Posti- ja telelaitoksen
muutosprosessi 1930–1994



JYVÄSKYLÄ STUDIES IN HUMANITIES 234

Pasi Nevalainen

Virastosta liikeyritys

Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994

Esitetään Jyväskylän yliopiston humanistisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Historica-rakennuksen salissa H320
marraskuun 14. päivänä 2014 kello 12.

Academic dissertation to be publicly discussed, by permission of
the Faculty of Humanities of the University of Jyväskylä,
in building Historica, auditorium H320, on November 14, 2014 at 12 o'clock noon.



UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ

JYVÄSKYLÄ 2014

Virastosta liikeyritys

Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994

JYVÄSKYLÄ STUDIES IN HUMANITIES 234

Pasi Nevalainen

Virastosta liikeyritys

Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994



UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ

JYVÄSKYLÄ 2014

Editors

Jari Ojala

Department of History and Ethnology, University of Jyväskylä

Pekka Olsbo, Timo Hautala

Publishing Unit, University Library of Jyväskylä

Jyväskylä Studies in Humanities

Editorial Board

Editor in Chief Heikki Hanka, Department of Art and Culture Studies, University of Jyväskylä

Petri Karonen, Department of History and Ethnology, University of Jyväskylä

Paula Kalaja, Department of Languages, University of Jyväskylä

Petri Toiviainen, Department of Music, University of Jyväskylä

Tarja Nikula, Centre for Applied Language Studies, University of Jyväskylä

Raimo Salokangas, Department of Communication, University of Jyväskylä

Kannen kuva: Posti- ja telelaitoksen kollegion istunto 1.11.1989. Puhetta johtaa uusi pääjohtaja Pekka Vennamo. Kuvaaja: Tapio Mustasaari. Postimuseon kuva-arkisto.

URN:ISBN: 978-951-39-5932-6

ISBN 978-951-39-5932-6 (PDF)

ISSN 1459-4331

ISBN 978-951-39-5931-9 (nid.)

ISSN 1459-4323

Copyright © 2014, by University of Jyväskylä

Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä 2014

ABSTRACT

Nevalainen, Pasi

From State Department to Business Enterprise. The Finnish Post and Telecommunications Department and the process of change 1930–1994

Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2014, 337 p.

(Jyväskylä Studies in Humanities

ISSN 1459-4323; 234)

ISBN 978-951-39-5931-9 (nid.)

ISBN 978-951-39-5932-6 , ISSN 1459-4331 (PDF)

In the 20th century, many industries were dominated by state monopolies run by state enterprises. Typically these organisations were tied to the state structure and its political aims. However, since the late 1970s a number of these organisations have been transformed into business enterprises and many of them have been privatized.

This dissertation explains how this change took place in in the Finnish Post- and Telecommunications Department (PTL). The viewpoint is that of practical change: What were the reasons, and how did they combine to cause the change and what was the part played by the changing institution itself? How did these international phenomenon, deregulation and privatisation in practice spread across the globe? The study is based on an historical study of extensive archival material, official records, interviews and covers a time period from the 1930s to incorporation in 1994.

The era of major changes began in the 1970s. At first these changes involved relatively small enhancements to PTL's own structure. While in the 1970s these changes were internal, in the 1980s the aim was to change the operating model of the department. This question was increasingly bound to the opening of domestic competition. The change was gradual and accelerated during the 1980s and 1990s. The explanation for such an acceleration of change lies in the external sources of pressure targeted at old structures. As before, the reasons for reforming such departments were mainly of domestic origin; from the mid-1980s the most important factor was the threat of international competition. International developments could not be stopped at the national border. On the other hand, new neoliberal thinking on public utilities and government failure had gained strength in the background. PTL's fear was that if PTL could not survive in international competition, international operators could easily take over all profitable operations in Finland. In order to secure its own and also the national interest, PTL wanted to become like its competitors. The development was also about PTL's own organisation and culture.

Regarding the discussion on institutional theory, the study supports the idea of a gradual process of change that occurs in several layers.

Keywords: Deregulation, privatisation, institutional change, post and telecommunications, public corporation, post-war history (1945–1994), Finland

Author's address Pasi Nevalainen
Department of History and Ethnology
P.O. BOX 35 (H),
FIN 40014 University of Jyväskylä,
Finland

Supervisors Professor Jari Ojala
Department of History and Ethnology
University of Jyväskylä

Professor Petri Karonen
Department of History and Ethnology
University of Jyväskylä

Docent Heli Valtonen
Department of History and Ethnology
University of Jyväskylä

Reviewers Professor Niklas Jensen-Eriksen
Dept. of Philosophy, History, Culture and Art Studies
University of Helsinki

Docent Raimo Savolainen
Department of Political and Economic Studies
University of Helsinki

Opponent Professor Niklas Jensen-Eriksen
Dept. of Philosophy, History, Culture and Art Studies
University of Helsinki

ESIPUHE

Tämä tutkimus sai alkunsa syksyllä 2010, jolloin vastavalmistuneena maisterina jäin pohtimaan, oliko tätä samaa aihepiiriä käsitellyt graduni todella vastannut kysymyksiini. Totesin, että verrattain onnistuneesta työstä huolimatta tutkimukseni oli jäänyt pinnalliseksi, ja koska olin jo hyvää vauhtia kiinnittymässä akateemiseen maailmaan eräessä journalistiikan projektissa, oman väitöskirja-projektin kehittäminen tapahtui kuin luonnostaan. Historian tutkimus tuntui oikealta valinnalta, koska historia on perusta, jonka päälle muut ihmistieteet joka tapauksessa rakentavat. Tavoitteet olivat korkealla, tutkijan uran kivikkoisuus ei haitannut, silti olin realistinen ja raha-asiat painoivat mieltä alusta alkaen.

Näiden neljän vuoden aikana työn kulku sai uuden suunnan. Jos alkuaan kuvittelin kirjoittavani uuden palan perinteistä Suomen historiaa, ymmärsin, ettei ilmiötä koskeva tutkimus ole sidottu maiden rajoihin eikä teorialtosta tutkimusta ole olemassakaan. Neljän vuoden väitöskirjaprojekti ei todellakaan ole ollut massiivinen gradun jatke, vaan oppimisprosessi, joka on kasvattanut minua paitsi tutkijana, myös ihmisenä. Henkisesti ja fyysisesti. Talvella 2011–2012, jolloin silmäni avautuivat akateemisen maailman raadollisuudelle, nostin penkistä kolminumeroisen luvun. Päivittäinen liikunta on osoittautunut tärkeäksi, työtä tasapainottavaksi asiaksi. Kuitenkin uskon, että vaikeammat harjoitukset ovat vasta edessä, niin työssä kuin kotona, jossa meitä on kohta kolme.

Nyt urakan päätteeksi on aika jakaa kiitokset. Ensinnäkin kiitän työni ohjaajia, Jari Ojalaa, Petri Karosta ja Heli Valtosta. Te olette hoitaneet tehtäväni hyvin. Haluan kiittää myös työyhteisöäni, joka on täynnä hienoja ihmisiä. Eri-tyiskiitos kuuluu heille, jotka ovat tukeneet työtäni, kannustaneet tai kommentoineet papereitani laitoksemme omissa seminaareissa tai kansainvälisissä ke-säkouluissa ja konferensseissa. Teitä on aika monta. Kiitos myös työni esitarkastajille Niklas Jensen-Eriksenille ja Raimo Savolaiselle, kommenttinne olivat paitsi hyviä, myös innostavia. Arkistoissa ja kirjastoissa olen saanut hyvää palvelua. Erityisesti haluan kuitenkin mainita Kansallisarkiston Hallituskadun toimipisteen avuliaan henkilökunnan. Suuri kiitos myös haastattelemilleni henkilöille. Nämä keskustelutuokioiden olleet tutkimusprosessin antoisimpia hetkiä. Luonnollisesti kiitän työni mahdollistaneita rahoittajia, Jyväskylän yliopiston Humanistista tiedekuntaa ja Historian ja etnologian laitosta työskentely- ja matka-apurahoista, Ellen ja Artturi Nyysösen sekä Emil Aaltosen säätiötä työskentelyapurahoista. Historiatieteiden valtakunnallista tohtoriohjelmaa kiitän matka-apurahoista. Heikki Kuuttia muistan siitä, että hän palkkasi minut vastavalmistuneena maisterina projektiinsä keväällä 2010. Akateemiset ensi-metrini ovat ikimuistoiset. Toki haluan kiittää myös ystäviä ja sukulaisia. Osuu-tenne on tärkeämpi kuin ehkä uskottekaan. Erityinen kiitos kuuluu Tiinalle. Hän on näiden vuosien aikana saanut kuulla työtä, tutkimusta, asumista ja koko maailmaa käsitteleviä jupinoitani jopa mustikkametsässä.

Kortepohjassa 11.10.2014
Pasi Nevalainen

KUVAAJA

| | | |
|-----------|--|-----|
| KUVAAJA 1 | Posti- ja telelaitoksen taloudellinen ylijäämä toimialoittain sekä kokonaisuudessaan 1933–1989 | 113 |
|-----------|--|-----|

KUVAT

| | | |
|--------|---|-----|
| KUVA 1 | Posti- ja telelaitoksen tunnus | 103 |
| KUVA 2 | Laitoksen johtoryhmä 2.12.1981. | 139 |
| KUVA 3 | Liikelaitosuudistuksen työsuunnitelma kesällä 1985..... | 169 |
| KUVA 4 | Laitoksen organisaatio vuonna 1981..... | 193 |
| KUVA 5 | Uusimuotoisen liikelaitoksen rakenne | 197 |
| KUVA 6 | Sanansaattajista satelliittiaikaan | 225 |

KUVIOT

| | | |
|---------|---|-----|
| KUVIO 1 | Liikelaitoksen toiminnan ulottuvuudet Anders Bergin esittämänä.. | 14 |
| KUVIO 2 | Prosessi ja prosessin tulos Streckin ja Thelenin (2005) mallissa..... | 35 |
| KUVIO 3 | Kehys instituution muutoksen eri tyyppien selittämiseksi..... | 36 |
| KUVIO 4 | Kontekstin ja instituution vaikutus instituution muutokseen | 37 |
| KUVIO 5 | Reijo Marjasen virastopäällikköpäivillä 1984 esittämä jaottelu | 161 |
| KUVIO 6 | Graafinen malli Posti- ja telelaitoksen kehityksestä | 294 |

LAATIKOT

| | | |
|------------|---|-----|
| LAATIKKO 1 | Valtioneuvoston ohjeet valtion hallintokoneiston organisaatiomuutosten suunnittelua ja toteuttamista varten 28.1.1960 | 91 |
| LAATIKKO 2 | Posti- ja telelaitoksen taloudellinen tulos..... | 113 |
| LAATIKKO 3 | Laitokseen 1970-luvun puolivälissä kohdistuneet vaatimukset | 136 |
| LAATIKKO 4 | Liikelaitosten kehittämistyöryhmä..... | 176 |
| LAATIKKO 5 | Ministerivaliokunnan ohjeet liikelaitoslainsäädännön valmisteluun..... | 179 |
| LAATIKKO 6 | Liikelaitoksen hallituksen tehtävät..... | 199 |
| LAATIKKO 7 | Kansainvälistymisen uhat ja mahdollisuudet..... | 262 |

TAULUKOT

| | | |
|------------|---|-----|
| TAULUKKO 1 | Teletoimen institutionaalinen asetelma Länsi-Euroopassa vuonna 1989 | 21 |
| TAULUKKO 2 | Kollegion käsittelemät asiat vuosina 1975 ja 1984 | 53 |
| TAULUKKO 3 | Posti- ja lennätinlaitoksen puhdistettu tulos 1979–1983 | 113 |
| TAULUKKO 4 | Tärkeimpien postilähetyslajien yksikkökustannukset ja keskimääräiset tariffit vuonna 1970 | 119 |
| TAULUKKO 5 | Postilakityöryhmän ehdotuksen ja eduskunnalle annetun lakiehdotuksen keskeiset erot | 182 |
| TAULUKKO 6 | Hallituksen ja opposition keskeiset näkemyserot | 241 |
| TAULUKKO 7 | Uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi muutetut virastot 1989–1994 | 256 |
| TAULUKKO 8 | Vuosina 1993–1996 yhtiöitetyt valtion liikelaitokset | 257 |
| TAULUKKO 9 | Konsernin tunnusluvut vuonna 1994 | 300 |

LYHENTEET

| | |
|------|--|
| AT&T | American Telephone & Telegraph |
| EK | Eduskunta |
| HE | Hallituksen esitys eduskunnalle |
| HM | Hallitusmuoto |
| HPY | Helsingin Puhelinyhdistys |
| JO | Järjestelyosasto |
| KM | Komiteamietintö |
| KTM | Kauppa- ja teollisuusministeriö |
| KTS | Keskipitkän aikavälin taloussuunnitelma |
| LM | Liikenneministeriö |
| OM | Oikeusministeriö |
| PLH | Posti- ja lennätinhallitus (1927–1981) |
| PLL | Posti- ja lennätinlaitos (1927–1981) |
| PSP | Postipankki |
| PTH | Posti- ja telehallitus (1981–1989) |
| PTL | Posti- ja telelaitos (1981–1989), Posti- ja telelaitos (uusimuotoinen liikelaitos 1990–1993) |
| SM | Sisäministeriö |
| VM | Valtiovarainministeriö |
| VN | Valtioneuvosto |
| Vp. | Valtiopäivät |
| VR | Valtionrautatiet |
| VTKK | Valtion tietokonekeskus |

SISÄLLYS

ABSTRACT

ESIPUHE

KUVIOT JA TAULUKOT

SISÄLLYS

| | | |
|-----|---|-----|
| 1 | JOHDANTO..... | 11 |
| 1.1 | Vuosisadan kenties suurimmat muutosvoimat | 12 |
| 1.2 | Teoria instituution muutoksesta | 27 |
| 1.3 | Tutkimustehtävä ja keskeiset määritelmät | 38 |
| 1.4 | Päätöksenteko ja päätöksenteosta kertovat lähteet | 44 |
| 2 | VIRASTON KULTA-AIKA 1930-1960..... | 57 |
| 2.1 | Monoliitin muodostuminen | 57 |
| 2.2 | Sotien jälkeinen valtiollistamishanke..... | 64 |
| 2.3 | Rautateiden esimerkkiä seuraten | 72 |
| 2.4 | Liiketoimintaa tärkeämmät realiteetit | 82 |
| 2.5 | Posti- ja lennätinlaitoksen kaksi peruskysymystä | 96 |
| 3 | HITAASTI MUUTTUVAT RAKENTEET | 104 |
| 3.1 | Budjettiohjauksen ja laskentajärjestelmien merkitys..... | 104 |
| 3.2 | Yhteiskunnalliset palvelut ja palvelutuotannon tehostaminen | 114 |
| 3.3 | Rationalisoinnista uudelleenjärjestelyihin | 127 |
| 3.4 | Laitoksen johdon näkökulma..... | 133 |
| 4 | KOHTI LIKELAITOSTA - 1980-LUVUN VALMISTELU..... | 145 |
| 4.1 | Talouspolitiikan suunnanmuutos | 146 |
| 4.2 | Liikelaitosuudistuksen suuntaviivat syntyvät komiteatyönä..... | 149 |
| 4.3 | Henkilöstöjärjestöt varovaisia mutta suostuteltavissa..... | 164 |
| 4.4 | Mallivaihtoehtojen soveltaminen liikelaitoksiin | 172 |
| 4.5 | Uusien puitteiden määrittely jatkuu työryhmissä..... | 175 |
| 4.6 | Laitos modernisoidaan tulosvastuulliseksi konserniksi | 191 |
| 5 | MONOPOLISTA KILPAILTUIHIN TELEMARKKINOIHIN | 201 |
| 5.1 | Vanha työnjako murtuu..... | 202 |
| 5.2 | Telealalle syntyy kilpailu..... | 208 |
| 5.3 | Kansainvälinen esimerkki | 215 |
| 5.4 | Kilpailun vaikutus organisaatioon..... | 221 |
| 5.5 | Tytäryhtiöiden avulla uuteen liiketoimintaan | 228 |
| 6 | POLIITTISET PÄÄTÖKSET JA UUSI HALLINTOAJATTELU | 236 |
| 6.1 | Liikelaitoslait eduskunnassa | 237 |
| 6.2 | Uusi julkinen hallinto..... | 247 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 6.3 | Virastoista liikelaitoksia ja yhtiöitä | 253 |
| 7 | NOPEASTI YHTIÖMUOTOON | 259 |
| 7.1 | Euroopan integraation ja ylikansallisen sääntelyn vaikutus..... | 260 |
| 7.2 | Kotimainen palvelurakenne osoittautuu kestävämmäksi | 265 |
| 7.3 | Nopea yhtiöittämiskehitys | 272 |
| 8 | PÄÄTELMÄT - VAROVAISISTA UUDISTUKSISTA RADIKAALIIN MUKAUTUMISEEN | 288 |
| | EPILOGI - KONSERNIN LOPPU | 300 |
| | ENGLISH SUMMARY | 304 |
| | LÄHTEET | 317 |
| | Alkuperäislähteet | 317 |
| | Kirjallisuus | 322 |
| | HAKEMISTO | |

1 JOHDANTO

Yhteiskunnan rakennemuutos, julkiset palvelut ja niiden rahoitus ovat jo pitkään olleet ajankohtaisia kysymyksiä. Julkisessa keskustelussa toistuvat näemykset tehottomasti tuotetuista kalliista julkisen sektorin palveluista, yksityisen tuotannon paremmuudesta tai vaihtoehtoisesti liiallisesta markkinalähtöisyydestä. Silti palvelujen takana olevien rakenteiden kehitys tunnetaan varsin huonosti.¹ Nämä rakenteet kuitenkin ylläpitävät yhteiskunnan toimintoja ja näiden tarkastelu on keino ymmärtää yhteiskunnan muutoksia. Erityisen kiinnostava on lähes myyttinen muutos sotien jälkeisestä valtiojohtoisesta suunnittelusta niin sanottuun hyvinvointivaltion kultakauteen, hyvinvointivaltion murros, uusliberalismin voittokulku ja siirtyminen entistä markkinavetoisempiin rakenteisiin. Mitä paljon puhuttu sotien jälkeinen rakennemuutos tarkoittaa ja miten palvelusektorin rakenteet ovat muuttuneet?

Väitöskirjatutkimuksessani selvitän, mitä yhteiskunnan keskeisten palvelurakenteiden perusteissa on tapahtunut, miten tarkastelemani posti- ja telelaitos on käytännössä muuttunut 1900-luvun jälkipuolella "tsaarinaikaisesta" valtion virastosta "moderniksi" liikeyritykseksi? Kuinka aiemmin valtion hallintokoneistoon lukeutunut virasto, joka monopolin turvin tarjosi palveluja kansalaisille, muuttui askel askeleelta liikeyritykseksi, samalla kun palvelut siirtyivät valtion tiukasta poliittisesta syleilystä kilpailluille markkinoille? Näkökulmani on muuttuvassa posti- ja telelaitoksessa itsessään, siinä miten se näki oman tilanteensa ja millaisia valintoja se teki. Toisaalta tarkastelen asiaa valtionhallinnon suunnasta, pyrkien osoittamaan missä, millä perusteella ja kenen toimesta näitä rakenteita koskevat tärkeät päätökset tehtiin.

Posti- ja telelaitoksen muuttaminen virastosta liikeyritykseksi on paitsi kansallisesti myös kansainvälisesti kiinnostava tutkimuskohde. Kansainvälisessä tarkastelussa tiedonsiirto oli 1900-luvun nopeimmin kehittyneitä toimialoja. Samalla kun teletekniikan kehitys jo sinällään muutti maailmaa, myös tiedonkulun palvelurakenteet muuttuivat. Läntistä Eurooppaa hallinneet valtiolliset

¹ Vrt. Salminen ja Niskanen (1996, 9), joiden mukaan eräät uusliberalistiset ylilyönnit ovat johtaneet keskustelun sementoitumiseen ja ajautumiseen julkisen hyvinvointimallin puolustamiseksi tai vastustamiseksi.

telemonopolit murrettiin verrattain nopeassa tahdissa. Alan institutionaaliset puitteet yhdenmukaistuivat yli rajojen. Entiset virastot yhtiöitettiin ja yksityistettiin. Useissa maissa juuri posti- ja teleala oli edelläkävijä tässä laajalle levinneessä ilmiössä, jota on kutsuttu sääntelyn purkamiseksi, yksityistämiseksi ja uusliberalismiksi. Tutkimuskirjallisuudessa puolestaan on kysytty, kuinka institutiot muuttuvat ja kuinka täydellistä globaali yhdenmukaistuminen on ollut?

Myös Suomessa posti- ja telelaitos oli osa yhteiskunnan koko palvelurakenteen muutosta. Pelkästään laitoksen suuruus ja poliittinen merkitys kansallisena peruspalvelujen tuottajana teki siitä poikkeuksellisen merkittävän ”muurimurtajan”. Eritoten liikelaitosuudistusta (1990), jossa suuret liikelaitokset posti- ja telelaitos sekä valtionrautatiet uudistettiin uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi, on kuvattu tärkeäksi edelläkävijäksi niihin 1990-luvun julkisen sektorin uudistuksiin, joissa hallinnollis-poliittinen ohjaus sai antaa tietä markkinaohjaukselle². Sittenmuutoksen jatkui 1990-luvulla, jolloin teletoimi irtautui lopullisesti valtionhallinnon rakenteesta.

Tässä johdantoluvussa tarkastelen aihepiirin taustaa, siitä käytyä teoreettista keskustelua ja aiempaa historiantutkimusta. Erityisesti olen kiinnostunut instituution muutosta koskevasta keskustelusta eri vivahteineen. Nämä teoreettiset pohdinnat antavat välineitä ymmärtää organisaatiota ja sen muutosta. Niiden avulla perustelen oman näkökulmani, tutkimustehtäväni ja kysymyksenasettelun määrittelyn. Metodologisessa osuudessa käsittelen tutkimuskohteeni ja aineistoni erityispiirteitä.

1.1 Vuosisadan kenties suurimmat muutosvoimat

Viime vuosisadan vakiintuneen eurooppalaisen käytännön mukaan useita palvelualan sektoreita hallitsivat valtiolliset monopolit. Tällaisia toimialoja olivat esimerkiksi posti- ja tele, rautatiet, lentoliikenne, sähkö ja kaasu. Valtiot omistivat myös huomattavia teollisuuslaitoksia. Toimintamuodoltaan valtiolliset palvelulaitokset olivat usein erityisiä liikelaitoksia, jotka eivät olleet tyypillisiä hallinnollisia virastoja, mutta erosivat myös varsinaisista liikeyrityksistä. Keskeistä oli, että nämä palveluntarjoajat olivat osa julkista sektoria. Tämä tarkoitti, että niiden toiminta oli alisteista ylempään valtionhallinnon ohjaukselle.

Robert Millward on jakanut julkisen liiketoiminnan organisaatiomuodot kolmeen pääkategoriaan. Toisen maailmansodan jälkeen julkista liiketoimintaa harjoitettiin ensinnäkin suoraan valtion keskushallintoon kuuluvissa virastoissa, kuten Suomessa posti- ja telelaitoksessa tai valtionrautateilla. Toiseksi oli olemassa yrityksiä, joiden toimintamuoto sijoittui selvemmin hallinnollisen viraston ja varsinaisen liikeyrityksen välimaastoon. Myös nämä kuuluivat suoraan keskushallinnon alaisuuteen, mutta ne eivät olleet yhtä tiukasti sidottuja valtioiden budjettirakenteisiin kuin virastot. Tunnetuimmat esimerkit ovat Britannian ”public corporation” ja Ranskan ”établissement public” -organisaatiot. Kol-

² Temmes 2003, 194; Karhu 2006, 274; Korpela ja Mäkitalo 2008, 190.

mas muoto oli valtion suoraan omistamat osakeyhtiöt.³ Suomessa tällaisia olivat esimerkiksi Alko ja Yleisradio.

Mikä tahansa organisaation muoto sitten olikin, valtion palveluliikelaitokset erotti muista liikeyrityksistä niiden asema ja toiminta osana kansantaloutta. Ensinnäkin niiden odotettiin toimivan julkisen edun mukaisesti, mikä yleisesti ottaen tarkoitti, että niillä oli tehtäviä jotka eivät kuuluneet normaalin liiketoiminnan piiriin, vaan jotka pohjimmiltaan liittyivät poliittisen johdon taloudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin tavoitteisiin. Toisaalta niiden odotettiin joissain asioissa käyttäytyvän kuten liikeyritysten. Merkittäviä voittoja näiltä ei tavallisesti odotettu, mutta yleistä oli, että näiden odotettiin vähintään kattavan menonsa omilla tuloillaan. Näiden kahden päämäärän, yhteiskunnallisten tehtävien ja kustannusvastaavuuden yhteensovittaminen osoittautui alusta alkaen ongelmalliseksi.⁴

Suomessa nämä periaatteet tiivistyivät kahteen käsitteeseen, ”terveet liikeperiaatteet” ja ”maan yleinen etu”.⁵ Terveiden liikeperiaatteiden tulkittiin useimmiten tarkoittavan, että laitosten oli katettava tuloillaan omat kustannuksensa. Maan yleisen edun puolestaan katsottiin liittyvän liikenne-, työllisyys- ja aluepolitiikan vuoksi ylläpidettäviin toimintoihin, jotka olivat alijäämäisiä eikä niitä voitu perustella liiketaloudellisin kriteerein.⁶

Kotimaisessa hallinnon tutkimuksessa virasto-organisaatio ja liiketoimintaorganisaatio tavataan kuvata toistensa vastakohtiksi. ”Itsestään selvinä” erottavina tekijöinä pidetään usein omistuspohjaa ja voitontavoittelua⁷. Esimerkiksi Ari Salmisen mukaan perustavia eroja ovat julkisten organisaatioiden poliittisuus ja yhteys demokraattisiin päätöksentekoprosesseihin, legalistisuus, palveluluonne erotuksena puhtaasta voitontavoittelusta sekä taipumus omaksua muodollisia byrokraattisia rakenteita⁸. Pertti Ahonen on summannut, että ”puhdaspiirteinen virasto on siis toimeksiantotaloutta, jossa menojen ja tulojen välinen yhteys puuttuu täysin.”⁹ Samalla korostetaan hallinnon omintakeista kulttuuria. Markku Temmes on kuvannut hallinnollisuutta ja juristidominanssia keskeiseksi osaksi suomalaisen hallinnon identiteettiä¹⁰. Markkinaohjautuvuus puolestaan on Salmisen mukaan vaihtoehto tietoiselle poliittiselle ohjaukselle. Kun julkisen hallinnon laitos siirtyy markkina-ohjaukseen, julkinen sektori ”jätätty toteuttamaan markkinoiden tarpeita markkinaperusteisten toimintamuotojen avulla”.¹¹

Valtion liikelaitostyöryhmä (1982) lähestyi erottelua liiketoiminnan näkökulmasta. Keskeistä oli, että valtion tarkoituksena ei ollut voitontavoittelu, vaan

³ Millward 2005, 188.

⁴ Millward 2005, 186.

⁵ Laki 565/1950 1. §; 242/1950 1. §.

⁶ Nämä kaksi tarkemmin määrittelemätöntä vaatimusta olivat usein ristiriidassa keskenään. Esim. VR lausunto liikelaitostyöryhmän mietintöön 30.8.1983, 12–13. Liikelaitoskomitean arkisto, 4. kansio.

⁷ Vuori 2011, 371–372.

⁸ Salminen 1993, 17.

⁹ Ahonen 1987, 355.

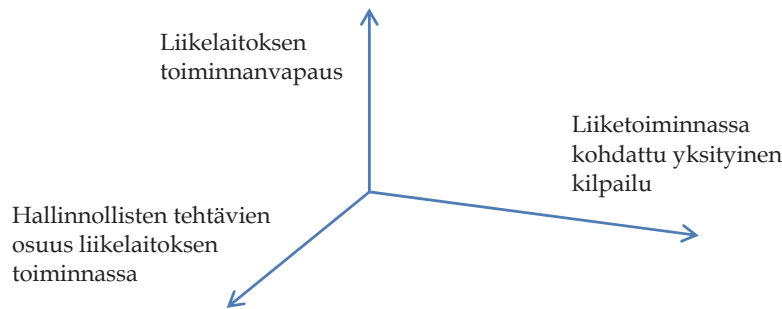
¹⁰ Temmes 1994b, 13.

¹¹ Salminen 1993, 161; myös Salminen ja Niskanen 1996, 15.

esimerkiksi tuottaa julkisia palveluja ja tasoittaa tulonjakoa. Vastaavasti nämä yksiköt eivät olleet yhtä itsenäisiä kuin yksityiset yritykset. Varsinaista liikeris-kiä oli vain muutamilla yksiköillä. Sikäli kun virasto tai laitos sai varansa valti-
on tulo- ja menoarviosta, rahoitukseen ei myöskään liittynyt ainakaan lyhyen
tähtäimen riskiä. Oli kuitenkin huomattava, kuten työryhmä korosti, että laitost-
ten kirjo oli laaja ulottuen hallinnollisista virastoista valtionyhtiöihin.¹²

Todellisuudessa julkisella sen enempää kuin yksityisellä organisaatiolla ei
ole olemassa yhtä toimintamallia tai muotia¹³. Edes valtionhallinnon määrittely
ei ole täysin yksiselitteistä, vaan käytännössä se on tapahtunut niin, että on ni-
metty ne elimet jotka kuuluvat osaksi valtionhallintoa¹⁴. Ruotsalaisen Anders
Bergin (1999) väitöskirjassaan esittämä malli havainnollistaa, ettei hallinnon
rakenteita tulisi tarkastella liian mustavalkoisesti (kuvio 1). Tämänkin mallin
puute on siinä, että se tyypistää asetelman kolmeen ulottuvuuteen.

KUVIO 1 Liikelaitoksen toiminnan ulottuvuudet Anders Bergin esittämänä



Kuvio tulee ymmärtää kolmiulotteisena, jolloin kukin kolmesta muuttujasta voi olla jotain
kahden ääripään välillä. Tyypillinen virasto sijoittuu kuviossa vasempaan alanurkkaan ja
liikeyritys oikeaan ylänurkkaan. Lähde: Berg 1999, 24.

¹² KM 1982:64, 17–18. Vastaavasti Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppura-
portti (KM 1992:28, 8, 102) määritteli, että ”Julkisen hallinnon perustehtävä on vasta-
ta sen velvollisuudeksi säädettyjen peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saa-
tavuudesta ja laadusta sekä oikeusturvasta.” Yhtiömuotoiseen toimintaan ei puoles-
taan lähtökohtaisesti katsottu liittyvän yhteiskunnallisia velvoitteita eikä viranomais-
toimintaa.

¹³ Mälkiä 1995, 25–26; Vuori 2011, 371–372.

¹⁴ Valtion virastot ja laitokset 1984, 8; KM 1992:28, 96–97. Erityyppiset virastot ryhmitel-
lään usein sen mukaan liittykö niiden toiminta esimerkiksi hallintoon, palvelun tar-
jontaan, liiketoimintaan tai tieteeseen. Tänä päivänä on myös yksityisoikeudellisia
tahoja joilla on viranomaistehtäviä ja jotka toimivat näissä asioissa viranomaisina,
esimerkiksi ajoneuvojen katsastus.

Valtiollisten monopolien hallitsemisessa palvelurakenteissa tapahtui laaja kansainvälisesti tunnistettava muutos 1980-luvulla. Kirjallisuudessa puhutaan yleisesti kahdesta rinnakkaisesta ilmiöstä, sääntelyn purkamisesta (deregulation) ja yksityistämisestä (privatisation). Vaikka nämä termit eivät aina pidä kirjaimellisesti paikkaansa, niillä viitataan kehityskulkuihin, joissa entiset julkiset monoliitit purettiin, hallinnolliset tehtävät erotettiin uusille viranomaisille, entiset monopolit avattiin markkinoille ja valtiollisista palvelulaitoksista tuli liikeyrityksiä. Tämä muutos, jota tässä tutkimuksessa käsittelen, oli ennen kaikkea kansainvälinen ilmiö. Kotimaisesta näkökulmasta katsottuna merkittäviä palvelulaitoksia, kuten posti- ja telelaitos, siirrettiin poliittis-hallinnollisesta ohjauksesta markkinaohjaukseen. Samaan aikaan syntyivät kilpaillut markkinat.

Kansainvälisellä tasolla yhteiskuntarakenteiden muutos on johtanut liberalististen markkinamekanismien ulottamiseen uusille alueille. Käytännön kuvauksen tästä uusliberalismista antavat esimerkiksi John Campbell ja Ove Pedersen, joiden mukaan ilmiö on pitänyt sisällään kaupan vapauttamisen, julkisten toimintojen hajauttamisen ja yleensä valtion vähentyneen puuttumisen talouselämään¹⁵. Nicola Bellini on liittännyt valtion yhtiöiden katoamisen valtioiden merkityksen vähentymiseen, valtioiden heikkenemisen historiaan ja ideologiaan¹⁶. Markku Kuusman mukaan Suomessa toisen maailmansodan jälkeen 1990-luvulle saakka vallinnut taloudellisen nationalismin ja kansallisen eetoksen sävyttämä kartelli- ja yhteistyökaptialismi, jota Kuusma on luonnehtinut ”kansalliseksi kapitalismiksi”, katosi kiihtyvän globalisaation ja uuden läpimurron tehneen liberaalin kilpailukaptialismin tieltä.¹⁷

Valtiollisen liiketoiminnan katoamista koskeva tutkimus lähtee usein liikkeelle syistä, joiden vuoksi valtio alun perin on ottanut niin suuren roolin näissä toiminnoissa. Pier Angelo Toninelli on esimerkiksi jakanut kansallistamisen syyt kolmeen pääkategoriaan, joita ovat poliittiset, ideologiset ja taloudelliset tekijät. Taloudellisia syitä ovat esimerkiksi markkinoiden epäonnistuminen tai luonnolliset monopolit. Alikehittyneissä maissa syynä on saattanut olla myös valtion halu tukea kehittyvää toimialaa. Joissain tapauksissa valtio on pelastanut merkittävän yrityksen tai halunnut oman toimintansa avulla turvata täystyöllisyyden. Julkisten yhtiöiden häviämisen Toninelli on puolestaan yhdistänyt näiden laitosten kasvaneisiin taloudellisiin ja hallinnollisiin ongelmiin.¹⁸

¹⁵ Campbell ja Pedersen 2001, 1–2. Ideaalitullassaan tämä uusliberalismi sisältää joitain muodollisia instituutioita koskevia odotuksia. Tällaisia ovat minimaalinen hyvinvointivaltio, verotus ja liiketoiminnan sääntely, joustavat työmarkkinat ilman vahvoja työmarkkinajärjestöjä sekä valuutan vapaa kansainvälinen liikkuminen. Uusliberalismin normatiivisia piirteitä ovat vapaamarkkinat erotuksena suunnittelusta sekä pyrkimys hillitä inflaatiota vaikka työttömyyden hinnalla. Lisäksi siihen sisältyy luottamus uusklassiseen taloustieteeseen. Campbell ja Pedersen 2001, 5.

¹⁶ Bellini 2000, 28.

¹⁷ Kuusma 2004, 11–12. Ojalan ja Karosen (2008, 110–122) mukaan 1800-luvun puolivälistä 1900-luvun puoliväliin taloudellisia rakenteita hallitsi teollisuuskapitalismi, 1900-luvun alusta 1980-luvulle saakka suurten monialayritysten ja sisäpiiripäätöksenteon sävyttämä finanssikaptialisti. Finanssikaptialismi sai 1980-luvun lopulta alkaen väistyä globaalien kapitalismin tieltä kun muun muassa rahoitusmarkkinoiden murros romutti vanhan toimintatavan.

¹⁸ Toninelli 2000, 3–8.

Bellini puolestaan on painottanut 1970-luvulta alkaneen muutoksen ideologista ulottuvuutta. Ideologiset tekijät ovat muokanneet kansainvälisesti julkista mielikuvaa julkisesta ja yksityisestä sektorista ja tätä kautta edistänyt yksityistämiskehitystä.¹⁹ Valtion palveluista ja liiketoiminnasta käytyyn keskusteluun on liitetty vahvoja näkemyksiä ja arvioita näiden taloudellisesta suorituskyvystä, mikä on usein tarkoittanut voimistuvaa yleistä mielikuvaa tehottomasti tuotetuista julkisista palveluista.²⁰ Markku Harrinvirran mukaan uusliberaalin talouspolitiikan ohella toinen merkittävä julkisen sektorin tehokkuutta painottava suuntaus oli (uus-) konservatiivinen näkemys hallinnosta²¹. Nämä ajatukset levisivät yhä laajemmalle. Myös Suomessa tarkkailtiin kansainvälistä kehitystä ja otettiin ideoita ja oppia kotimaisiin uudistustarpeisiin.

1970-luvulta lähtien voimistuneet taloustieteen suuntauksat tarjosivat perustelut, miksi yksityinen omistus on tehokkaampaa kuin valtion omistus. Itävaltalainen koulukunta kritisoi julkista omistusta Nobelin taloustieteiden palkinnon vuonna 1974 saaneen Friedrich von Hayekin johdolla. Itävaltalaisen koulun mukaan talouden keskeinen piirre on, että yritykset uudistuvat, etsivät uusia markkinoita ja toimintatapoja. Valtion yrityksiltä puolestaan puuttui voitontavoittelun kaltainen motiivi sekä kyky mukautua markkinoiden muutoksiin. Yksityinen omistus nähtiin toimivien markkinoiden edellytyksenä, mitkä myös liitettiin herkästi kysymykseen ihmisoikeuksista. Vastaavaa ajattelumallia noudattaa julkisen valinnan teoria, jonka edustajiin kuuluivat muun muassa vuoden 1986 taloustieteiden Nobelin voittanut James Buchanan ja William Niskanen. Heidän mukaansa valtion toimintaa ohjaavat sen päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden itsekäät pyrkimykset. Valtion toiminnassa politiikka näyttelee tärkeämpää osaa kuin markkinavoimat. Tämä oli erityisesti vastalause valtion yhtiöiden poliittisin perustein valittuja hallintoneuvostoja vastaan. Agenttiteorian tunnetun ajattelutavan mukaan julkisten yhtiöiden johdolta puuttuivat sekä bonusten kaltaiset kannustimet että uhka tulla syrjäytetyksi huonon tuloksen takia.²²

Edellä mainittuja ajatusmalleja yhdisti se, että valtion omistusta pidettiin sinällään ongelmana. Kun kuitenkin useat valtion monopolit olivat niin sanottuja luonnollisia monopoleja, alettiin pohtia, voitaisiinko monopolin ongelma ratkaista sääntelyn avulla ilman ongelmallista valtion omistusta. Ajatus oli, että palvelun tuottaja olisi yksityinen monopoli, jonka toimintaa säänneltäisiin niin, ettei yritys pääsisi käyttämään monopoliaan väärin. Samaan aikaan 1970-luvulta alkaen monetarismi alkoi syrjäyttää sotien jälkeen vallalla ollutta keynesiläistä taloustiedettä. Toisin kuin keynesiläisyys, monetarismi uskoi vapaiden markkinoiden voimaan ja vierasti valtion puuttumisesta markkinoiden

¹⁹ Bellini 2000, 28.

²⁰ Millward 2000, 155; Bellini 2000, 28; Aharoni 2000, 51–52, ks. 65–66. Todellisuudessa tällainen vertailu on hyvin vaikeaa koska yksityisen ja julkisen toiminnan päämäärät ovat lähtökohtaisesti erilaiset.

²¹ Harrinvirta 2000, 46. Vrt. Salminen ja Niskanen 1996, 28.

²² Parker 2009, 19–22. Parker mainitsee julkisen valinnan teorian (public choice theory), agenttiteorian (agency theory), uudenlaisen markkinoiden sääntelyä koskevan ajattelutavan (the new economics of regulation) sekä monetarismin (monetarism).

toimintaan. Chicagon koulukuntaa edustanut, vuonna 1976 Nobelin saanut monetaristi, vapaiden markkinoiden puolestapuhuja Milton Friedman vaikutti merkittävästi sekä Ronald Reaganin että Margaret Thatcherin ajatuksiin. Vaikutteiden kulkusuunta oli pitkälti Yhdysvalloista Britanniaan, jossa niitä edistivät oikeistolaiset ajatushautomot kuten Institute of Economic Affairs ja Adam Smith Institute. Konservatiivisen puolueen keskuudessa ajatusten leviämistä edistivät puolueen omat organisaatiot, kuten the Centre for Policy Studies. Liberalismi alkoi saada jalansijaa askel askeleelta 1970-luvun puolivälistä lähtien.²³ Britannia puolestaan oli tärkeä sillanpää Eurooppaan ja Suomeen.

Millward on myöntänyt, että Yhdysvaltain ideologinen johtoasema ja toisaalta British Telecomin yksityistäminen olivat merkittäviä esimerkkejä. Kuitenkin julkisen omistuksen päämäärät yhdessä teknologian kehityksen kanssa olivat hänen mielestään vähintään yhtä tärkeitä tai jopa tärkeämpiä kuin ideologiset suuntaukset.²⁴ Muutos tapahtui, koska nämä organisaatiot eivät enää soveltuneet tehtäviinsä. Alun perin tällaisten rakenteiden syntymiseen oli syynä, mutta enää ei ollut aihetta, miksi esimerkiksi telepalvelujen pitäisi toimia osana valtionhallintoa. Nämä laitokset eivät myöskään olleet kustannustehokkaita. Muutos tapahtui näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena.²⁵

Useat tutkijat ovat erottaneet muutokseen johtaneet eri tekijät, mutta myös prosessin eri osapuolet. Mila Davidsin mukaan Alankomaiden telesektorin uudistumisen takana olivat teknologiset, taloudelliset ja poliittiset syyt sekä Alankomaiden tapauksessa erityisesti kansainvälisten kehityskulkujen vaikutus, jotka yhdessä johtivat verrattain aikaiseen mutta maltilliseen liberalisointiin²⁶. Mark Thatcherin mielestä läntisen maailman posti- ja telelaitosten reformit johtuivat poliittisesta suunnanmuutoksesta, sillä päättäjät edistivät tai ainakin hyväksyivät kehityksen. Posti- ja telelaitokset puolestaan ajoivat yksityistämistä, koska halusivat eroon vanhasta, viranomaista rajoittavista säännöistä. Liberalisointia tahtoivat alalle pyrkivät yrittäjät ja usein myös palvelujen käyttäjät. Sen sijaan vastustajia olivat ammattiliitot, työntekijät ja poliittinen vasemmisto. Lopputulosta, rajat ylittävää rakenteiden samanlaistumista, Thatcher on nimitänyt konvergenssiksi.²⁷

Erityisesti telealan kohdalla korostuu kilpailun merkitys. Peter Temin on pitänyt kaukopuhelinliikenteeseen tuotua kilpailua syynä toimialajärjestelyihin, joissa maailman suurin yritys American Telephone & Telegraph (AT&T) pilkot-

²³ Parker 2009, 22–26, 40, 400; Evans 1997, 6, 15.

²⁴ Millward 2005, 244–245.

²⁵ Millward 2005, 295–296. Mitä yksityistämisen ja markkinoiden avaamisen väliseen suhteeseen tulee, Millwardin mukaan ei ole todisteita siitä, että yksityistäminen olisi oleellisesti tasoittanut tietä markkinoiden avaamiseen, vaikka näin tapahtuikin Britanniassa. Monessa muussa maassa tapahtui päinvastoin. Millward on kuitenkin pitänyt markkinoiden avaamista paljon voimakkaampana ilmiönä kuin yksityistämistä. Millward 2005, 297–298.

²⁶ Davids 2005, 224–226.

²⁷ Thatcher 2004, 761–763.

tiin osiin. Tätä muutosta Temin on kuvannut epävakaaksi kumulatiiviseksi prosessiksi: sen jälkeen kun valvova viranomainen päätti sallia tietyt teleliiketoiminnan muodot myös muille kuin AT&T:lle, säänneltyjen ja markkinaperusteisten hintojen välinen ristiriita yhdessä viranomaisen ajaman toimintapolitiikan seurauksena lisäsi paineita monopolin purkamiseen. Kehitystä tuki 1970-luvun ideologinen muutos, joka suosi sääntelyn purkamista, uusia toimintatapoja ja kilpailua.²⁸

Suomalaisissa posti- ja telelaitoksen historioissa²⁹ syy liikelaitos- ja yhtiöittämiskehitykseen on löydetty virastomuodosta johtuneista jäykkyyksistä ja vaikeuksista sekä erityisesti teletoimen kohdalla kotimaisen teleliiketoiminnan avautumisesta kilpailulle. Oiva Turpeisen mukaan: ”Käytännössä yhtiöittäminen liittyi paljolti siihen, että Telen tuli entistä tehokkaampana yrityksenä antaa kilpailutilanteessa kunnan vastus alueellisille puhelinlaitoksille.”³⁰ Yksityisten puhelinlaitosten historioissa, jotka tarkastelevat kilpailun vapauttamista näiden laitosten näkökulmasta, muutoksen voima löydetään ennen kaikkea teknologisesta kehityksestä, uusista liiketoiminnan mahdollisuuksista ja näiden aiheuttamista konflikteista. Muutoksen keskiössä on vanhaan teknologiaan perustuneen työnjaon murtuminen ja siitä seurannut telelaitosten kamppailu elämästä ja kuolemasta³¹. Ministeriöiden historioissa³² noudatellaan pitkälti laitosten omista historioista tuttua linjaa, jonka mukaan suurimmat syyt uudistuksiin olivat valtionhallinnon sisäiset paineet tehostaa toimintaa ja virastoorganisaation jäykkyydet sekä kyvyttömyys mukautua kilpailuolosuhteisiin. Raimo Savolaisen mukaan valtionhallinnon uudistukset ovat liittyneet valtiontalouden vaikeuksiin³³.

Vastaavia kehityskulkuja tapahtui myös muilla valtiollisten toimijoiden hallitsemilla aloilla. Pentti Kemppaisen mukaan syy, miksi kilpailu ulottui Yleisradion radiotoimintaan, oli henkisen ilmapiirin kypsyminen. Kemppaisen mukaan kanavauudistukset alkoivat jo Yleisradion monopolin aikana, mutta kilpailun syntyminen vauhditti muutosta, jonka seurauksena perinteiset lähettäjakeskeiset laatukriteerit korvautuivat vastaanottajakeskeisyydellä ja kuuntelijaluvuilla. Suomessa uudistusta auttoi pitkä perinne mainosrahoituksesta sekä sosialidemokraattien verrattain vapaamielinen suhtautuminen paikallisradiokilpailun avaamiseen. Tärkeänä ideologisena perusteena käytettiin sananvapautta, joka tosin osoittautui monitahoiseksi käsitteeksi.³⁴

²⁸ Temin 1987, 336–337.

²⁹ Pietiäinen 1988, 1998 ja 2008; Turpeinen 1996. Näille, kuten myös Parkerin ja Campbell-Smithin tutkimuksille on tyypillistä että nämä ovat tilaustöitä. Nämä keskittyvät tyypillisesti tutkittavan laitokseen itseensä eivätkä niinkään pyri vastaamaan laajempaan kysymyksiin.

³⁰ Turpeinen 1996 osa 2, 34.

³¹ Turpeinen 1996b; Häikiö 1998.

³² Karhu 2006; Seppinen 1992. Heikkinen ja Tiihonen (2010, esim. 369) liittävät liikelaitosuudistuksen osaksi valtionhallinnon 1980-luvun lopulta alkanutta tulosohjaus uudistusta. Leenä Eräsaari (2002, 122) on puolestaan etsinyt syytä rakennushallituksen 1990-luvun alkupuolen yhtiöittämisprosessiin lamasta, thatcherilaiseksi luonnehtimastaan valtiovarainministeriöstä ja ministeriön harjoittamasta sanelupolitiikasta.

³³ Savolainen 1996, 308.

³⁴ Kemppainen 2001, 57–58, 154–155, 297, 323–324, 332.

Kansainvälisessä tutkimuksessa korostuu näiden uudistuksien eurooppalaisen edelläkävijän Britannian merkitys. Margaret Thatcherin konservatiivihallituksen yksityisohjelma vaikutti laajalti Manner-Euroopan kehityskulkuihin. Erityisesti posti- ja telelaitos Royal Mailista irrotetun teleyhtiö British Telecomin yksityistämistä seurattiin tarkkaan myös Suomessa. Britannian verrattain paljon tutkitut tapahtumat myös osoittavat, toisin kuin usein ajatellaan, että toimialan murroksen juuret ovat paljon syvemmällä historiassa ja huomattavasti monipolvisempia kuin valtionhallinnon ylätasolla tehty ohjelmajulistus.

Britanniassa julkisia laitoksia oli arvosteltu aina 1950-luvulta lähtien, mutta 1970-luvulle tultaessa jopa urheilulehdet viljelivät kliseitä huonosti toimivista julkisista laitoksista. Usein kritisoitiin sitä, että laitoksia käytettiin tulontasauksen välineinä, virkamiehet käyttivät laitoksia omien poliittisten päämääriensä ajamiseen eikä julkinen omistus tarjonnut samanlaista kannustinta kuin yksityinen omistus.³⁵ Laitosten taloudellisiin tuloksiin alettiin kiinnittää huomiota, kun ei-kaupalliset velvoitteet ajautuivat ristiriitaan kustannusvastaavuusperiaatteen kanssa. Ongelmat konkretisoituivat kun nämä laitokset eivät enää täytäneet taloudellisia tavoitteitaan.³⁶

Yksityistämisprosesseja tutkineen David Parkerin mukaan British Telecomin yksityistämistä edistivät sekä käytännölliset että ideologiset syyt. Käytännön puoli liittyi British Telecomin vaikeuksiin rahoittaa investointinsa sekä edessä hämmöttävään kilpailuun. Tässä tilanteessa yhtiöittäminen tuntui ainoalta tavalta hankkia tarvittavaa rahoitusta. Yksityistäminen oli myös konservatiivien ideologinen päämäärä, siirtää valtion liikeyritykset yksityiselle sektorille jossa niitä johdettaisiin tehokkaammin. Telelaitoksen yksityistäminen sisältyi puolueen vuoden 1983 vaaliohjelmaan.³⁷

On myös muistettava öljykriisien jälkeisen ajan yleiset talouden ongelmat. Thatcherin hallinnon ensimmäiset yksityistämiset 1980-luvun taitteessa olivat seurausta pikemminkin kassavarojen tarpeesta kuin hyväksytyistä talouspoliittisesta agendasta. Vaikka pääministeri oli huolissaan julkisten laitosten tehokkuudesta, hänen suhtautumisensa yksityistämiseen oli aluksi pidättyväistä. Ideologiset syyt nousivat yksityistämispoliitiikan perusteeksi vasta ensimmäisen pääministerikauden lopulla vuoden 1981 paikkeilla. Tällöin oli jo huomattu, että vaikka yksityistäminen ei saanut laajaa kannatusta, siitä ei myöskään muodostunut poliittista kompastuskiveä. Tämän jälkeenkin yksityistämisprosessi eteni asteittain.³⁸

Yleisesti 1980-luvun yksityistämispoliitiikan tavoitteita olivat Parkerin mukaan parantaa tehokkuutta, laajentaa omistuspohjaa, lisätä kilpailua ja kulluttajien valinnanmahdollisuuksia sekä vähentää ammattiyhdistysten valtaa.

³⁵ Millward 2000, 175–176.

³⁶ Millward 2005, 260.

³⁷ Parker 2009, 328.

³⁸ Parker 2009, 88, 158, 160; Evans 1997, 20.

Thatcher halusi siirtää vastuun valtiolta ihmisille. Osakeanneissa politiikkana oli suosia piensijoittajia. ”Kansan kapitalismin” avulla varmistettiin paitsi osakkeiden kysyntä, myös torjuttiin vastarintaa.³⁹ Helmikuussa 1983 pääministeri Thatcher muotoili näkemyksensä puheessaan parlamentille:

Privatization, through exposing former State-owned companies more fully to the disciplines and opportunities of the market (...) improves the efficiency of businesses that are crucial to our overall economic performance. As such it forms an important part of the Government’s overall strategy for long-term economic growth.⁴⁰

On syytä huomata, että vaikka Britannia oli edelläkävijä ja merkittävä erityisesti Suomessa sittemmin toteutettujen uudistusten kannalta, tähän aikaan Euroopassa tehtiin myös toisenlaisia ratkaisuja (taulukko 1). Ranskassa, jossa kansallistaminen ja yksityistäminen olivat niin ikään voimakkaasti sidoksissa poliittisiin suuntauksiin, toteutettiin vielä 1981 laaja kansallistamisohjelma. Joskin Emmanuel Chadeaun mukaan kyseessä oli jo lähtökohdiltaan yritys herätellä jo haudattuja toimintatapoja. Ranskassa reaganismin ja thatcherismin vaikutus oli vaatimaton, mutta sen sijaan kokemukset kansallistettujen tuotannonalojen huonoista tuloksista vaikuttivat suunnanmuutokseen.⁴¹ Monissa maissa, kuten Alankomaissa käynnistyi jo varhain liberalisointiprosessi, joka tosin johti aluksi konservatiivisempaan lopputulokseen kuin Britanniassa⁴².

Vastaava kehitys levisi myös suureen osaan Aasian maita. Nämä ovat kiinnostava vertailukohta, koska länsimainen kirjallisuus korostaa paitsi ideologioiden myös ylikansallisen sääntelyn merkitystä. John Uren ja Araya Vivorakij mukaan tärkeitä syitä yksityistämiskehitykselle Aasiassa olivat Yhdysvalloissa ja Britanniassa tapahtuneet onnistuneet suunnanmuutokset, jotka tarjosivat sekä esimerkin että ideologiset argumentit, mutta toisekseen se, että OECD-maat, erityisesti Yhdysvallat painostivat markkinoiden avaamiseen. Tämä painostus tapahtui paitsi avoimesti erilaisissa kauppasopimusneuvotte- luissa myös epäsuorasti erilaisten kansainvälisten yhteistyömuotojen kautta. Kolmas keskeinen syy olivat talousvaikeudet, jotka tosin koskettivat eri maita eri tavoin. Etenkin köyhissä maissa yksityistäminen saattoi olla keino hankkia investointeihin tarvittavaa pääomaa.⁴³

³⁹ Parker 2009, 399, 402, 430; Ks. Evans 1997, 3–4, 34–36.

⁴⁰ Parker 2009, 172. ”Yksityistäminen, opettaen entisille valtion yhtiöille markkinoiden säännöt ja mahdollisuudet (...) parantaa näiden taloutemme suorituskyvyn kannalta ratkaisevan tärkeiden liiketoiminnan alojen tehokkuutta. Sellaisenaan se muodostaa tärkeän osan hallituksen pitkän aikavälin kasvustrategiaa.”

⁴¹ Chadeau 2000, 190, 202.

⁴² Davids 2005, 225–226.

⁴³ Ure ja Vivorakij 1997.

TAULUKKO 1 Teletoimen institutionaalinen asetelma Länsi-Euroopassa vuonna 1989

| | Britannia | Ranska | Länsi-Saksa | Italia |
|---------------------------|--|--|--|---|
| Julkiset teleoperaattorit | British Telecom; Mercury | France Télécom | Deutsche Bundespost | ASST; STET (SIP, Telespazio, jne.) |
| Status | Enemmistö yksityisomistuksessa vuodesta 1984 | Valtion laitos, sidos postilaitokseen | Valtion laitos, sidos postilaitokseen | ASST valtion laitos, sidos postilaitokseen; STET "public corporation" |
| Kilpailutilanne | Duopoli puhelin, ja datapalveluissa; kilpailu päätelaitteissa ja kehittyneissä palveluissa | Kilpailu useissa kehittyneissä palveluissa ja päätelaitteissa. | Kilpailu useissa kehittyneissä palveluissa ja päätelaitteissa. | Rajoitettu kilpailu päätelaitteissa. |
| Regulaattori | Oftel, hallitus, Monopolies and Mergers Commission | Hallitus | Hallitus | Hallitus |
| Vallitsevat normit | Kilpailua laajennetaan | "Suuret projektit" | Byrokrazia | Byrokrazia ja puoluepolitiikointi |

Lähde: Thatcher 2004, 762.

Eräs viime vuosikymmenten paljon keskustelluista aiheista on ollut, kuinka ja miksi eri maat tai hallintoalueet ovat kehittyneet eri tavoin⁴⁴. Esimerkiksi Campbell ja Pedersen ovat esittäneet, ettei uusliberalismiksi kutsuttu ilmiö ole niin koherentti kokonaisuus kuin yleisesti uskotaan, vaan pikemminkin löyhä kokoelma eri instituutioita, ideoita ja poliittisia ohjenuoria, joita on sovellettu tarpeen mukaan riippuen vallitsevista poliittisista, taloudellisista, yhteiskunnallisista ja institutionaalisisista olosuhteista.⁴⁵ Cristopher Pollitin työryhmän (1997) mukaan muutokset vaikuttavat ennemminkin samansuuntaisilta kuin yhtenäistäviltä. Jos kehitys olisi ollut yhtenäistyvää, eri maat olisivat pyrkineet eri lähtökohdista suurin piirtein samaan lopputulokseen käyttäen suurin piirtein samoja keinoja. Täsmällisempi määritelmä olisi, että kehityskulut olivat rinnakkaisia, sillä erityisiä reformeja tehtiin eri maissa eri mittakaavoissa, erilaisina yhdistelminä ja merkittävässä määrin kansallisista lähtökohdista. Toisin sanoen, jokainen maa on lainannut kansainvälisestä ideapääomasta, mutta käyttänyt lainaamiaan ideoita valikoiden ja modifioiden.⁴⁶

Viime vuosina paljon huomiota on saanut Peter Hallin ja David Soskicen toimittama "Varieties of Capitalism" (2001), josta tuli merkittävä perusteos keskustelulle siitä, ovatko läntisen maailman taloudelliset rakenteet todella yhtenäistyneet. Hallin ja Soskicen mallin keskiössä ovat yritykset, joiden sopeutuminen kansainväliseen kilpailuun vaikuttavat kansantalouden suoritusky-

⁴⁴ Thelen 1999, 388.

⁴⁵ Campbell ja Pedersen 2001, 3.

⁴⁶ Pollit ym. 1997, 29–30.

kyyn.⁴⁷ Erityishuomion kohteena on se, miten kansalliset instituutiot globalisoinnista huolimatta näyttävät säilyttäneen erityispiirteensä, eritoten jos verrataan niin sanottuja liberaaleja ja koordinoituja markkinatalouksia.⁴⁸ Keskustelu kyseenalaisti tietyt globalisaatioon liitetyt oletukset. Yritykset eivät olleet oleellisesti samanlaisia yli rajojen, vaan liberaalin ja koordinoitun kapitalismin piirissä toimivat yritykset näyttivät kehittävän erilaisia strategioita ja rakenteita. Koska erityyppisissä talouksissa toimivat yritykset näyttivät reagoivan samantapaisesti asioihin eri tavoin, pääteltiin, ettei myöskään globalisaatiota tule ymmärtää liian yksioikoisena asiana.⁴⁹ Käytännön tasolla, kuten Mark Lehrer pyrki osoittamaan, institutionaaliset rakenteet kuten hallintokulttuuri oli erittäin merkittävä tekijä, minkä vuoksi British Airways kykeni kilpailijoitaan tehokkaammin uusiin strategisiin ratkaisuihin ja menestyi paremmin kuin kilpailijansa⁵⁰.

Sittenkin Kathleen Thelen on kritisoinut *Varieties of Capitalism* -keskustelua tavasta niputtaa maat kahteen eri ryhmään, koordinoitun ja liberaalin kapitalismin maihin, joita vertaillaan edelleen usein yhden muuttujan perusteella. Samalla näihin kahteen malliin on liitetty mielikuvia esimerkiksi tasa-arvon toteutumisesta. Muutos puolestaan on ymmärretty siirtymiseksi yhdellä akselilla järjestelmästä toiseen. Todellisuudessa, Thelen esittää, liberalismi on monimuotoinen ilmiö jota tulisi tarkastella usean muuttujan kautta.⁵¹

Mark Thatcherin mukaan teletoimiala ei täysin noudata oletusta, jonka mukaan institutionaalinen muutosprosessi noudatteli kansallisia erityispiirteitä. Tämä näyttäisi pitävän paikkansa 1980-luvun puoliväliin saakka, mutta sen jälkeen rakenteiden ylikansallinen yhtenäistyminen on edennyt nopeammin ja pidemmälle kuin muilla sektoreilla. Aluksi se, miten muutospaineisiin vastattiin, erosi eri maissa ja tehdyt kansalliset ratkaisut noudattelivat kullekin maalle tyypillisiä perinteitä. Kansalliset erityispiirteet alkoivat väistyä 1980-luvun puolivälistä alkaneen yksityistämiskehityksen myötä. Ratkaisumallit yhtenäistyivät. Thatcher on tarjonnut syyksi etenkin Euroopan yhdentymiskehitystä ja Euroopan yhteisön vaikutusta. Tämä ilmiö on ollut niin voimakas, että globalisaatio itsessään ymmärretään usein juuri yhdenmukaistuvina markkinarakenteina.⁵²

Thatcher on esittänyt, että kansalliset institutionaaliset variaatiot ainoastaan hidastivat kehitystä. Telealalla monella tasolla vaikuttanut paine hävitti erityispiirteet viimeistään 1990-luvulla. Tämän vuoksi analyysissä ei tulisi keskittyä ainoastaan taloudelliseen globalisaatioon, vaan olisi otettava huomioon myös ylikansallinen regulaatio. Telealan kohdalla Yhdysvaltain esimerkki ja

⁴⁷ Hall ja Soskice 2001, 6.

⁴⁸ Tavoitteena oli kehittää kansantalouden vertailevaa analyysiä kiinnittäen huomiota siihen miten yritykset koordinoivat pyrkimyksiään, selvittää yritysten strategioiden ja institutionaalisten rakenteiden välistä yhteyttä sekä yhdistää nämä tekijät poliittisiin tapoihin ja suorituskykyyn. Hall ja Soskice 2001, 36. Suomi, kuten muut Pohjoismaat on tyypillisesti luokiteltu koordinoituksi markkinatalouksiksi.

⁴⁹ Hall ja Soskice 2001, 56.

⁵⁰ Lehrer 2001, 380. Omalla tahollaan myös Lamberg ja Laurila (2005, 1825) ovat osoittaneet, että paperiteollisuudessa yritysten kehitys on riippunut kansallisista lähtökohdista.

⁵¹ Thelen 2014, 6–15. Ks. Campbell ja Pedersen 2001.

⁵² Thatcher 2004, 773–775; Thatcher 2007, 153–156.

EU:n regulaatio vahvistivat paitsi toinen toistaan myös teknologian murroksen jo alulle panemaa muutosta. Toisaalta on aina kysyttävä, oliko teletoimi sittenkin vain poikkeus? Siksi on eksplisiittisesti tutkittava, kuinka kansainväliset tekijät vaikuttavat kotimaisessa päätöksenteossa. Thatcherin mielestä kansainväliset vaikutteet voivat toimia vastapainona tai peräti kumota kotimaiset vaikutukset tai yrityksen kääntää kehitystä kansalliseen suuntaan. Tällaiset tekijät voivat muuttaa eri tahojen strategioita kohti reformia, synnyttää tai rohkaista jo olemassa olevia tekijöitä vanhoissa puitteissa tai heikentää reformin vastustajia.⁵³

Aiemmin myös Temin on esittänyt, että vaikka AT&T:n poliittinen vaikutusvalta arvioitiin suureksi ja sitä kritisoitiin, yhtiö kykeni ajamaan etuaan vain yksittäisillä foorumeilla kuten kongressissa tai valtion sääntelyviranomaisessa. Sen sijaan yhtiö ei kestänyt markkinoille pyrkivien kilpailijoidensa jatkuvia, päämäärätietoisia yrityksiä murtaa yhtiön monopoli. Tässä suhteessa, vaikka tätä maailman silloin suurinta liikeyritystä pidettiin erittäin vahvana, AT&T:n poliittinen voima osoittautui paljon luultua heikommaksi.⁵⁴

Tutkijat ovatkin kiinnittäneet huomiota entistä enemmän muutoksen kohteena olevaan instituutioon itseensä. Siinä missä Parkerille, joka on tutkimuksessaan kiinnostunut poliittisen yksityistämisen prosessin yksityiskohdista, osakeantien valmisteluista ja käytännön järjestelyistä, yksityistäminen on ylhäältä, Margaret Thatcherin hallituksesta johdettu prosessi. Sen sijaan esimerkiksi Duncan Campbell-Smith selvittää tuoreessa Royal Mailin historiassa (2012) muutosta laitoksen itsensä, sen ylimmän johdon näkökulmasta. Campbell-Smith kertoo elävästi pitkästä taistelusta, jossa laitoksen johto näki yksityistämisen keinona vapautua tietyistä valtion ohjaukseen liittyneistä jäykkyystekijöistä. Tämä on erityisen kiinnostavaa, koska Teminin mukaan amerikkalainen AT&T oli itse omaksunut jäykän julkisen palveluntarjoajan roolin, eikä kyennyt uudistamaan toimintatapojaan ja tällä tavalla edisti oman monopolinsa murtumista⁵⁵. Tämän vuoksi yksityistämisen ymmärtäminen vaatii perehtymistä itse yksityistämisen kohteeseen. Yksityistämisen kohteen, esimerkiksi British Telecomin tarkastelu osoittaa, että muutokset olivat käytännön tasolla yrityksiä vastata organisaation konkreettisiin ongelmiin.

Erityisen merkittävänä yksittäisenä askeleena on pidetty British Telecomin yksityistämistä marraskuussa 1984, mikä osoitti, että kaikkein suurimmatkin liikelaitokset, huomattavasta monopoliasemasta huolimatta, voitiin myydä hyvällä menestyksellä kun vain asiakkaiden etu turvattiin lainsäädännöllisin keinoin. Kyseessä oli myös siihen asti kaikkein suurin yksityistämisooperaatio, osakeantien arvo oli noin 3,9 miljardia puntaa. Oli esitetty epäilyjä, etteivät markkinat ylipäättään kykenisi ottamaan vastaan niin suurta osakeantia. Sittenkin British

⁵³ Thatcher 2004, 774–775.

⁵⁴ Temin 1987, 342.

⁵⁵ Temin 1987, 336–337.

Telecomin kohdalla saatuja kokemuksia hyödynnettiin uusissa yksityistämisisä.⁵⁶

Kuten Suomessa, Britannian posti- ja telelaitos Royal Mail oli valtion virasto. Pyrkimyksiä Royal Mailin uudistamiseksi liikeyritysmäiseen suuntaan oli esiintynyt ainakin 1920-luvulta lähtien. Sen organisaatiota pidettiin vanhanaikaisena, varovaisena ja erityisesti sopimattomana hoitamaan modernia puhelin-toimintaa. Campbell-Smithin mukaan uudistuksia jarruttivat voimakkaat ammattiliitot sekä valtiovarainministeriön resurssiohjaus, jotka pitivät laitosta otteessaan. 1960-luvulla postiasioista vastaava kabinettiministeri, Labour-poliitikko Anthony ”Tony” Benn totesi, ettei teletoiminta voinut valtion viraston puitteissa kasvaa ja laajentua riittävän nopeasti. Vuonna 1969 Royal Mail muutettiin ”public corporation” -tyyppiseksi julkiseksi yhtiöksi. Siitä huolimatta että muutos osoittautui vaatimattomaksi, kehitys kohti liikeyritysmäisyyttä alkoi.⁵⁷

John Harper, joka itse työskenteli Britannian telelaitoksessa johtajana, on alleviivannut (1997) tämän vuonna 1969 tapahtuneen ”Britannian liikelaitos-uudistuksen” merkitystä. Harperin mukaan yksityistäminen ja kilpailun avaaminen 1980-luvulla olivat merkittäviä tapahtumia, mutta laitoksen kannalta paljon keskeisempää oli vuodesta 1969 alkanut kehitys, jossa teletoimi muokattiin liikeyritysmäiseksi laitokseksi ja lopulta erotettiin postista.⁵⁸

Paine Euroopan valtiollisia posti- ja telelaitoksia kohtaan kasvoi 1960-luvulta alkaen⁵⁹. Vähän sen jälkeen kun Margaret Thatcherin hallitus nousi valtaan 1979, Royal Mailin hallituksen puheenjohtaja sir William Barlow vieraili liikenneministeriössä tapaamassa valtiosihteeri sir Keith Josephia. Barlow ilmaisi pettymyksensä laitoksen tilaan. Harperin mukaan Barlow ehdotti telelaitoksen erottamista ja yhtiöittämistä valtion yhtiöksi⁶⁰. Yhtiöittämisasia ei vielä tässä vaiheessa saanut vastakaikua, mutta laitoksen jakamisesta erillisiksi posti- ja teleliikelaitoksiksi päätettiin heti seuraavana päivänä. Campbell-Smithin

⁵⁶ Parker 2009, 185, 240. Osakeanti houkutteli 2,15 miljoonaa sijoittajaa, joista osa tosin myi omistuksensa nopeasti. Annin jälkeen hallitukselle jäi 49,8 prosenttia. Yksityistämisen jälkeen yhtiö teki suuria voittoja, vaikka asetti hintansa sallittua ylärajaa alemmaksi. Vuosina 1984–1991 reaali hinnat putosivat yli viidenneksen. Yksityistäminen johti myös merkittäviin muutoksiin yhtiön johdossa ja käytänteissä. Ammattiyhdistysten vaikutusvalta väheni ja yhtiö otti käyttöön henkilöstön suoriutumiseen perustuvan palkkauksen. Organisaatiokulttuurin muuttamiseen ja markkinointiin kiinnitettiin huomiota. Investointimenot kasvoivat kolmanneksen. Parker 2009, 180, 317, 324–326. Harper (1997, 177, 200) on puolestaan pitänyt lainsäädäntöä epäonnistuneena ja esittänyt, että yhtiöittämistä seuranneet hyvät tulokset olivat seurausta jo paljon ennen yhtiöittämistä alkaneesta kehityksestä.

⁵⁷ Campbell-Smith 2012, 287, 380–381, 409–410, 455, 464, 470–471, 487, 508. 1970-luvun alussa ammattiliittoa mainitaan olleen 17 ja jokainen vaati omat palkkaneuvottelunsa. 1950-luvulla otettiin käyttöön eräänlainen investointirahastomenettely, mutta käytännössä valtiovarainministeriö pystyi puuttumaan rahaston käyttöön. Kun laitoksen jakaminen ei onnistunut, päätoimialat päätettiin erottaa käytännössä niin pitkälti kuin mahdollista.

⁵⁸ Harper 1997, x, 222–223. Harperin mukaan näiden toimenpiteiden merkitystä korostaa julkiseksi laitokseksi jääneen postin menestys 1990-luvulla.

⁵⁹ Thatcher 2004, 760.

⁶⁰ Harper 1997, 74–75. Harper painottaa, että yhtiöittäminen ja yksityistäminen ovat kaksi eri asiaa.

mukaan Barlowille Thatcherin hallitus oli tilaisuus edistää ilmassa ollutta ajatusta yksityistää telelaitos. Postin kohdalla Barlow halusi vähentää ammattiyhdistysten valtaa.⁶¹ British Telecom erotettiin omaksi julkiseksi yhtiökseen loka-kuussa 1981. Vaikka samalla vahvistettiin suuri osa sen vanhasta monopolista, uusi lainsäädäntö mahdollisti myös kilpailun tietyillä alueilla.⁶²

Suuntaa markkinoiden avaamiselle näytti yhdysvaltalaisen yksityisen telemonopoli AT&T:n hajoaminen 1970-luvulta alkaneiden oikeustaistelujen seurauksena vuonna 1984. Amerikkalaisyhtiötä oli jo pitkään seurattu Euroopassa tarkkaan, sillä sitä pidettiin tehokkuudessaan esikuvallisena ja muun muassa Britanniassa oli jo 1960-luvulla ihailtu sen yhtiömuodon suomaa joustavuutta. Sen jälkeen kun AT&T hajotettiin kahdeksaan osaan, jakamisen tuloksena syntyneet ”Baby Bell” -yhtiöt sekä kokonaan uudet yrittäjät suuntautuivat hakemaan kasvua globaaleilta markkinoilta. Euroopassa Britannian poliittinen johto ajoi telemarkkinoiden avaamista, koska halusi turvata samoihin aikoihin yhtiötetyn British Telecomin aseman markkinoilla. Samalla se halusi houkutella investointeja ja teleliikenteen solmukohtia omalle maaperälleen.⁶³

Valtiolliset posti- ja telelaitokset taas pitivät liberalisointia mahdollisuutena. Niille yksityistäminen oli keino vähentää poliitikkojen ja ammattiyhdistysliikkeiden valtaa sekä lopettaa näiden laitosten käyttö valtiollisina lypsylehminä. Johtajat myös kiinnostuivat uusista kannustinjärjestelmistä. Liittolaisia etsittiin etenkin Yhdysvalloista, jonka avautuvista telemarkkinoista eurooppalaiset halusivat osansa. Kotimarkkinoilla nämä kytkökset puolestaan aktivoivat kotimaisia kilpailijoita ja rapauttivat perinteisiä asetelmia.⁶⁴ Samalla markkinoiden vapauttaminen merkitsi julkisten laitosten perinteisten vahvuuksien murentumista. Pelättiin, että ellei perinteisiä valtion laitoksia uudisteta, vanhanaikaiset laitokset häviäisivät voimakkaile ja ekspansiivisille uusille kilpailijoilleen.⁶⁵

Samaan aikaan esimerkiksi Britanniassa Labour-puolue vastusti yksityistämisiä eikä hallitus voinut mennä takuuseen edes kaikista konservatiiveista, jotka olivat huolissaan syrjäseutujen peruspalveluista. Parlamentin ulkopuolella ammattiliitot kampanjoivat yksityistämistä, kilpailua ja kermankuorintaa vastaan. Vaikka British Telecomin johto kannatti yksityistämistä, myös se valitti kiirettä jolla asiaa valmisteltiin ja vähäistä konsultaatiota yksityiskohdissa.⁶⁶ Toisaalta British Telecomin näkökulmasta ei riittänyt, että valtio myisi osan omistuksestaan. Uhkana oli, että jos valtio jäisi liian suureksi omistajaksi, laitos

⁶¹ Campbell-Smith 2012, 547–549.

⁶² Päätelaitekauppa vapautettiin kokonaan, datasiirto monilta osin. Laki mahdollisti lisenssien myöntämisen myös muille operaattoreille sekä antoi British Telecomille mahdollisuuden perustaa ja lakkauttaa tytäryhtiötä. Parker 2009, 240–243; Millward 2005, 253, 254.

⁶³ Harper 1997, 147; Thatcher 2004, 768; Temin 1987, 336.

⁶⁴ Thatcher 2004, 769–770.

⁶⁵ Thatcher 2004, 770–772. Todellinen kilpailu alkoi kuitenkin vasta 1990-luvulla. Parker 2009, 440.

⁶⁶ ”Cream skimming” eli kermankuorinnalla viitataan kilpailun syntymiseen vain siellä missä toiminta oli kannattavaa, eli kaupunkialueille, jolloin yleispalvelusta vastaavalle valtion operaattorille jäisi ainoastaan kannattamattomat maaseutualueet. Tämä taas tarkoittaisi tulonsiirtoa valtiolta kilpaileville yrityksille. Samaa argumenttia on sittemmin käytetty usein. Parker 2009, 256–257.

jäisi kahden valtion ohjausmuodon, omistushajauksen ja uuden hallintoviranomaisen puristukseen. Ellei laitos saisi päättää investoinneistaan vapaasti, sen pelättiin juuttuvan voittoa tuottamattoman kasvun kierteeseen.⁶⁷

Royal Mailia ei yksityistetty, mutta sen toimialat erotettiin entistä selvemmin omiksi toimintoiksi, joilla oli omat johtajat ja organisaatorakenteensa⁶⁸. Campbell-Smithin mukaan vuosi 1984 ei tuonut postille merkittäviä uudistuksia, mutta jätti tunteen, ettei asiaa ollut käsitelty loppuun. Postin johto olisi mielellään seurannut British Telecomin esimerkkiä. Pääministeri Thatcherin päätöstä olla yksityistämättä postia pidettiin takaiskuna.⁶⁹ On esitetty muun muassa väite, että isänmaallinen Thatcher oli haluton myymään laitoksia joihin liitettiin kuninkaallinen tunnus "Royal". Myös Parker on pitänyt tätä mahdollisena, vaikkei periaate estänyt Thatcheria myymästä kuninkaallisia sotatarviketehtaita. Tärkeämpi tekijä oli todennäköisesti, että yksityistäminen olisi voinut nostaa esiin kysymyksen palvelutasosta maaseuduilla, konservatiivien kannatuksen sydänalueilla. Postin yksityistäminen nousi poliittiselle agendalle parlamenttivaalien 1992 jälkeen, jolloin hanke henkilöityi kauppa- ja teollisuusministeri Michael Heseltineen, jonka mukaan Royal Mail oli valtion omistamana joutumassa epäedulliseen asemaan Euroopan yhteisön ryhdyttyä ajamaan postinjakelumarkkinoiden vapauttamista. Myös postilaitos ilmaisi, että se voisi taata palvelun laadun ainoastaan, jos saisi vapauden tehdä strategisia hankintoja.⁷⁰ Campbell-Smithin mukaan se, että rautatiet voitiin yksityistää mutta postilaitosta ei, oli pohjimmiltaan poliittista taktikointia⁷¹. Lopulta postilaitoksen yksityistäminen tapahtui vasta syksyllä 2013.

Syitä uudistuksiin olivat laitosten taloudelliset vaikeudet, taustalla ollut 1970-luvun lama, hallinnolliset ongelmat ja osin näistä syistä syntynyt mielikuvava toimimattomista laitoksista. Myös ideologiset syyt ja poliittinen suunnanmuutos on nostettu tärkeiksi tekijöiksi. Tutkimus on myös tuonut esiin näiden laitosten oman roolin: AT&T:n tapauksessa laitoksen kyvyttömyyden vastata kilpailun avaamiseen ja British Telecomin tapauksessa laitoksen halun toimia entistä vapaammin. Sittenkin kehitys kiihtyi ylikansallisen regulaation myötä niin, että markkinarakenteet alkoivat nopeasti yhdenmukaistua. Tarkasteltaessa entisiä valtiollisia laitoksia, kansainvälinen tutkimus tuo ilmi paitsi näissä rakenteissa ilmenneet hämmästyttävät yhtäläisyydet, muutosprosessien samankaltaisuudet myös erottavia tekijöitä. Britannian nopea yksityistäminen oli eurooppalaisittain nopea ja raju toimenpide. Suomalaisessa kirjallisuudessa puo-

⁶⁷ Parker 2009, 270, 302–303. Lokakuussa 1984 julkistettiin malli, jolla rajoitettiin seuraavien vuosien hinnankorotukset tasolle inflaatio miinus kolme prosenttiyksikköä (RPI-3 %). Yleisesti ottaen sääntely jaettiin ministerille, joka myönsi toimitukset sekä alakohtaiselle sääntelyviranomaiselle, joka valvoi toimilupaehtojen toteutumista. Parker 2009, 289, 438–439.

⁶⁸ Haaroja oli neljä: palvelupisteet "Post Office Counters", kirjeposti "Royal Mail", pakettipalvelut "Parcels" sekä postipankki "National Girobank". Postipankki tosin yhtiöitettiin 1985 ja yksityistettiin 1990. 1990-luvun alussa postilla oli edelleen 200 000 työntekijää. Parker 2012, 138, 148, 397.

⁶⁹ Campbell-Smith 2012, 594, 599. Thatcher vakuutti vaalikampanjansa aikana 1987, ettei Royal Mailia myytäisi. Parker 2012, 140.

⁷⁰ Parker 2012, 398–400.

⁷¹ Campbell-Smith 2012, 640.

lestaan painottuu erityisesti kilpailun merkitys, mikä juontuu ainakin osittain telealalla vallinneesta poikkeuksellisen voimakkaasta jännitteestä, johon palaan myöhemmin luvussa viisi, ja joka osaltaan johti verrattain nopeaan kilpailun syntymiseen.

1.2 Teoria instituution muutoksesta

Edellisessä alaluvussa esitelty sääntelyn purkamista, yksityistämistä ja liberalisoitumista koskeva tutkimus on selvittänyt kuinka kansallinen palvelulaitos ja koko markkinarakenne ovat muuttuneet ulkoisten voimien, kuten kehittyvän teknologian, taloudellisten realiteettien, muuttuvien ideologioiden ja kansainvälistymisen puristuksessa. Myös tämän tutkimuksen näkökulma lähtee tuosta muutoksesta ja sen selittämisestä. Erityisen mielenkiintoisena olen pitänyt keskustelua instituution muutoksesta, joka tarjoaa puitteet jäsentää ja käsitteellistää monimutkaisia, usein abstraktilla tasolla kuvattuja kehityskulkuja. Institutionaalisen keskustelun mallit jättävät liikkumatilaa eri organisaatiomuodoille ja näiden variaatioille. Keskeistä on instituution ja yhteiskunnan suhde, sillä instituutio ymmärretään osaksi yhteiskuntaa mutta sillä on myös omat sisäiset kehityskulkunsa.⁷²

Organisaatiotutkimuksen institutionaalinen keskustelu jakaantuu useisiin koulukuntiin, joiden tarkastelu toimii hyvänä johdantona siihen, miten posti- ja telelaitoksen muutosta virastosta liikeyritykseksi voidaan tarkastella eri näkökulmista.

Ensinnäkin on erotettava toisistaan vanha ja uusi institutionalismi, joiden ero on karkeasti ottaen, että vanha institutionalismi käsittää perinteisen organisaatiotutkimuksen ja uudella institutionalismilla viitataan 1970-luvulta virinneeseen keskusteluun. Tämä keskustelu voidaan puolestaan jakaa kolmeen tai useampaankin koulukuntaan sen mukaan, millaiseen teoreettiseen taustajatteluun näkemykset perustuvat.

Yhteistä sekä vanhalle että uudelle institutionalismille on, että ne kritisoiivat perinteistä rationaalista organisaatiokäsitystä. Koska organisaatio on riippuvainen ympäristöstään, organisaatio ei todellisuudessa ole vapaa toimimaan rationaalisesti. Viitataan myös muodollisen ja todellisen organisaation väliseen ristiriitaan. Tosin siinä missä vanha näkemys kuvasi kuinka epämuodolliset

⁷² Historiankirjoitukseen institutionaalisen keskustelun ajatuksia on soveltanut esimerkiksi Mark Thatcher (1999, 314), jonka mukaan tasapainomalli kuvaa hyvin Britannian ja Ranskan teletoimissa tapahtunutta muutosta, jossa pitkään vakaassa tilassa olleet telelaitokset muuttuivat nopeassa tahdissa sopeutuessaan useisiin samansuuntaisiin ulkoisiin paineisiin. Myös esimerkiksi Martin Iversen ja Lars Thue (2008, 12) ovat painottaneet historiassa tapahtuneiden merkittävien vaiheiden, jotka johtivat polkuriippuviin lukkiutuneisiin kehityskulkuihin, merkitystä. Kotimaisesta tutkimuksessa kannattaa katsoa Juha-Antti Lambergin ja Jari Ojalan Uusi institutionaalinen taloushistoria (1997). Ks. myös Fellman ja Sjögren 2008, 561. Pertti Ahosen (2012, 209, 236) mukaan institutionaalista teorialla on vankka asema pohjoismaisessa hallinnontutkimuksessa mutta suomalaisessa hallinnontutkimuksessa institutionaalista teoriaa ei ole juuri sovellettu.

rakenteet poikkeavat ja rajoittavat muodollisia rakenteita ja kuinka esimerkiksi nurkkakuntaiset intressit toimivat rationaalisia päämääriä vastaan, uusi institutionalismi löytää irrationaalisuuden organisaation rakenteista sinällään.⁷³

Organisaatiotutkimuksen pioneirit James March ja Herbert Simon kuvasivat organisaatioita joukoksi toisiinsa vaikuttavia ihmisiä: "Organizations are assemblages of interacting human beings and they are the largest assemblages in our society that have anything resembling a central coordinated system."⁷⁴ Sittemmin Michael Cohen, James March ja Johan Olsen kuvasivat organisaatiota organisoiduksi anarkiaksi. Heidän mukaansa organisaatio pitää sisällään ristiriitaisia pyrkimyksiä, jonka takia organisaatio olisi määriteltävä pikemmin löyhäksi kokoelmaksi aikomuksia kuin selväpiirteiseksi rakenteeksi. Kuuluisaan "roskapönttömalliin" kuului, ettei kukaan organisaation jäsen täysin tunne kaikkia organisaation prosesseja. Jo organisaation rajat ovat epäselvät. Kuka kuuluu organisaation ja millä panoksella, vaihtelee jatkuvasti. Näin ollen organisaation toiminta perustuu oikeastaan yrityksen, erehdyksen ja käytännön sanelemiin ratkaisuihin. Sen lisäksi organisaatio on heidän mukaansa jossain määrin itseohjautuva. Sillä vaikka organisaatio voidaan nähdä keinoksi ratkaista ongelmia, hoitaa asioita, organisaatiot tarjoavat jäsenilleen mahdollisuuden hahmottaa omaa toimintaansa. Tästä näkökulmasta organisaatio on kokoelma päätöksentekijöitä etsimässä työtä ja ratkaisuja etsimässä ongelmia.⁷⁵

Siirryttäessä vanhasta keskustelusta uudempaan, käsitys organisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä muuttuu. Vanha institutionalismi katsoi, että organisaatio sinällään institutionalisoitui ja muuttui. Uudemman näkemyksen mukaan institutionalisoituminen tapahtuu eri sektoreilla. Organisaatiomuodot, rakenteelliset komponentit ja säännöt institutionalisoituvat, eivät niinkään kokonaiset organisaatiot. Myös käsitys toimintaympäristöstä on laajentunut. Kun ennen ajateltiin, että organisaatio on sidottu paikallisympäristöönsä, koko ympäristön käsite on alettu ymmärtää laajemmin. Kun ennen organisaation nähtiin sopeutuvan paikalliseen toimintaympäristöönsä, nyt organisaatio on osa laajempaa ympäristön käsitettä.⁷⁶

Uusi institutionalismi jaetaan usein kolmeen koulukuntaan: historialliseen, rationaalisen valinnan sekä sosiologiseen. Kukin näistä on kiinnostunut siitä, millainen rooli instituutiolla yhteiskunnassa ja politiikassa on. Silti yhteisestä kiinnostuksen kohteesta huolimatta nämä ovat kehittyneet suhteellisen itsenäisesti ja kullakin on perin erilainen kuva maailman rakenteista.⁷⁷ Thelenin mu-

⁷³ Dimaggio ja Powell 1991, 12–13.

⁷⁴ March ja Simon 1958, 4. "Organisaatiot ovat joukkoja toisiinsa vaikuttavia ihmisiä, jotka myös muodostavat yhteiskuntamme suurimmat rakenteet millä on edes jotain keskusjohtoisuutta muistuttavaa."

⁷⁵ Cohen, March ja Olsen 1972, 1–2.

⁷⁶ Dimaggio ja Powell 1991, 13–14.

⁷⁷ Hall ja Taylor 1996, 936–937. Koulukuntia on näkökulmasta riippuen paljon enemmän. Esimerkiksi Campbell ja Pedersen 2001 mainitsevat neljäntenä diskursiivisen koulukunnan. Joissain lähteissä mainitaan yli kymmenen eri koulukuntaa.

kaan koulukunnat ovat tosin 1990-luvulta alkaen ottaneet toisiltaan vaikutteita ja lähentyneet toisiaan⁷⁸.

Historiallisen koulukunnan keskuudessa instituutio määritellään laajasti muodollisiksi tai epämuodollisiksi menettelytavoiksi, rutiineiksi, normeiksi ja traditioiksi, jotka ovat juurtuneet yhteiskuntaan tai sen taloudellisiin rakenteisiin. Yleisesti instituutiot yhdistetään organisaatioihin ja sääntöihin ja käytänteisiin, joita organisaatiot edustavat. Koulukunta on korostanut historiallisen kehityksen, prosessin merkitystä. Ajatus polkuriippuvasta kehityksestä on saanut vahvaa kannatusta. Historiallisesta prosessista seuraa, etteivät samat tekijät aina johda samoihin tuloksiin. Historia jaetaan tavallisesti kausiin, jolloin instituutio edustaa jatkuvuutta ja toisaalta käännekohtiin, jolloin instituutio siirtyy uudelle ”polulle”.⁷⁹

Rationalistisessa näkemyksessä instituution olemassaolo selitetään sen funktionaalisen arvon kautta, mitä instituutiolla on sen sidosryhmille. Tästä seuraa, että instituutio on luotu tuottamaan arvoa ja että instituutio pärjää siksi, että se tuottaa arvoa paremmin kuin kilpaileva instituutio. Siksi organisaatiota-kenne selitetään viittaamalla tapaan, jolla yritys minimoii kustannuksensa. Instituution alkupiste päätellään deduktiivisesti sen perusteella, mitä tarkoitusta instituutio palvelee. Tyypillisiä oletuksia ovat, että toimijoilla on kiinteitä preferenssejä ja että he tavoittelevat näitä preferenssejä rationaalisesti. Toiminnan oletetaan olevan laskelmoivaa. Sen sijaan useiden yksilöiden maksimoidessa preferenssejään lopputulokset tapaavat muodostua kollektiiviselta kannalta katsoen vähemmän optimaaliseksi.⁸⁰

Rationalistisen ja historiallisen näkemyksen keskeisenä erona pidetään jalkoa teoreettiseen ja empiiriseen tutkimustapaan. Thelen on kärjistänyt asian niin, että rationalistit ovat kehittäneet teorioita joilla eivät ole kyenneet selittämään todellisia ilmiöitä, kun taas historioitsijat ovat keskittyneet keräilemään detaljeja ja kertomaan tarinoita.⁸¹ Silloin kun historiallisen koulukunnan edustajat ovat kiinnostuneet teoriasta, he ovat tyypillisesti keskittyneet ”keskikantaman” teorioihin, esimerkiksi tapauksiin joita yhdistävät tietty maantieteellinen alue, aikakausi tai vastaava. Rationalistit ovat kiinnostuneempia yleisemmän tason teorianmuodostuksesta. Keskeinen ero piilee hypoteesin muodostamisessa. Historioitsijat tapaavat lähteä liikkeelle empiirisistä kysymyksistä, jotka nousevat havainnoista. Rationalistit taas johtavat hypoteesinsa usein tilanteista, joissa havainnot eivät tue yleistä teoriaa. Kyse ei ole siitä, että toinen olisi hypoteettinen ja toinen ei, vaan siitä mistä hypoteesit johdetaan.⁸²

Uuden sosiologisen institutionalismin edelläkävijät John Meyer ja Brian Rowan kritisoivat monien teoreettisten esitysten sisältämää oletusta, että orga-

⁷⁸ Rationalistit ovat yhdistelleet deduktiiviseen teorianmuodostukseensa kontekstin analyysiä, mitä kutsuvat analyttiseksi narratiiviksi. Historiallinen koulukunta puolestaan on saanut vaikutteita rationalisteilta. Samoin historiallinen ja sosiologinen koulukunta ovat ottaneet vaikutteita toisiltaan. Thelen 1999, 370–371.

⁷⁹ Hall ja Taylor 1996, 938, 941–942.

⁸⁰ Hall ja Taylor 1996, 943–946.

⁸¹ Thelen 1999, 327–373. Vrt. Hall ja Taylor 1996, 950.

⁸² Thelen 1999, 373–374.

nisaatiot toimivat kuten niiden suunniteltiin toimivan. Todellisuudessa jo varhaiset organisaatiotutkijat olivat tunnistaneeet muodollisen ja epämuodollisen organisaation erot. Heidän mukaan organisaatorakenteet ovat todellisuudessa linkittyneet toisiinsa löyhästi, sääntöjä rikotaan usein, tehtyjä päätöksiä ei toteuteta tai sitten päätöksillä on epämääräisiä odottamattomia seurauksia. Toimintatavat eivät ole tehokkaita. Heille organisaatio oli myytti. Rakenteet on luotu ja ne ovat kehittyneet institutionalisoituneina myytteinä ja organisaation toiminnan on tuettava näitä myyttejä.⁸³ Sosiologisen näkemyksen mukaan institutionaalisia muotoja ei omaksutakaan siksi, että nämä olisivat rationaalisesti tehokkaita, vaan siksi, että ne ovat legitiimejä. Tämän vuoksi instituutio olisi nähtävä laajemmassa kulttuurisessa kontekstissa. Instituution käsite ymmärretään paljon laajemmin, jopa niin, että kulttuuria itseään pidetään instituutiona. Instituutio taas muuttuu legitimoitakseen itsensä tai jäsenensä.⁸⁴

Sekä historiallinen että sosiologinen näkemys olettavat, että maailma on täynnä instituutioita. Tästä johtuva instituutioiden välinen kilpailu on lähtökohhta myös selitettäessä niiden muutosta. Sosiologinen näkökulma on kiinnostunut prosesseista, joissa instituutio muuttuu säilyttääkseen ja parantaakseen legitimitteittäään kaikkien muiden instituutioiden joukossa. Tästä näkökulmasta selitetään miksi tietyt instituutiot menestyvät tietyissä olosuhteissa. Historiallisen näkemyksen mukaan instituutioiden väliset voimasuhteet antavat toisille tahoille ja intresseille enemmän valtaa ja mahdollisuuksia kehittää rakenteita haluamiinsa suuntiin. Tässä suhteessa historiallisen koulukunnan on nähty lähentyvän rationalistista näkemystä, jonka mukaan tehokkain toimintatapa voittaa.⁸⁵

Yhteistä kolmelle koulukunnalle on, että niiden mukaan instituutiot synnyttää ja niitä kannattelevat tietyt kausaaliset tekijät. Oli kyseessä sitten funktionaaliset tarpeet, yhteiskunnallisten ja poliittisten voimien tasapaino tai jaettu kulttuurinen ymmärrys tarkoituksenmukaisesta organisaatiomuodosta. Nämä tekijät sisältävät myös teorian muutoksesta: jos instituutio nojautuu tiettyihin perusteisiin, sen tulisi muuttua kun nämä perusteet muuttuvat.⁸⁶

Polkuriippuvuus (path dependence)⁸⁷ pitää sisällään samat kausaaliset argumentit, mutta eroaa siinä, etteivät riippuvuustekijät välttämättä pysy ajan kuluessa samana. Tekijät, jotka pitävät instituution elossa, eivät välttämättä ole ne samat, jotka alun perin synnyttivät instituution.⁸⁸ Polkuriippuvuudesta puhuttaessa viitataan usein yli koulukuntarajojen tunnettuun Douglas C. Northiin,

⁸³ Meyer ja Rowan 1977, 342–343, 359–360.

⁸⁴ Hall ja Taylor 1996, 947–949.

⁸⁵ Hall ja Taylor 1996, 953–954.

⁸⁶ Thelen 2003, 211–212.

⁸⁷ Käsitteen kehitti W. Bryan Arthur kollegoineen 1970–1980-lukujen taitteessa, jonka jälkeen sen avulla on selitetty esimerkiksi QWERTY -näppäimistöstandardin menestystä ja talouksien historiallista kehitystä. Lamberg ja Ojala 1997, 40.

⁸⁸ Thelen 2003, 212. Ks. Lamberg ja Tikkanen 2006, 813–817.

jonka mukaan menneisyys vaikuttaa nykyisissä instituutioissa ja tätä kautta menneisyydessä tehdyt valinnat vaikuttavat myöhemmin tehtäviin valintoihin.⁸⁹ Historiallisella koulukunnalla on kaksi vastaavaa, mutta analyttisesti erillistä väittämää. Ensimmäisen mukaan instituution perustaminen määrää sen myöhempää kehitystä, toisen mukaan instituutiot jatkavat elämäänsä, mutta menneet kehityskulut ja valinnat rajoittavat niiden valinnanvapautta.⁹⁰

Polkuriippuvuus ei ole yksiselitteinen käsite. Karkeasti ottaen malli voidaan jakaa kahteen näkökulmaan: taloustieteistä ja teknologian kirjallisuudesta tulevaan sekä sosiologiseen. Teknologisesta näkökulmasta käytetään useimmiten esimerkkinä QWERTY -näppäimistöstandardia, josta alussa tapahtuneen urautumisen jälkeen muodostui hallitseva standardi johon kaikki merkittävät toimijat sopeuttivat omat ratkaisunsa.⁹¹ Tähän muutoksen problematiikkaan sisältyy vanhastaan ajatus organisaation tasapainosta (equilibrium model), jonka mukaan instituutio pyrkii luonnostaan tasapainotilaan⁹². Muutos tapahtuu silloin, kun tasapaino häiriintyy. Yleensä muutoksen ajatellaan olevan seurausta ulkopuolelta tulevasta, eksogeenisestä shokista. Jokin tekijä rikkoo vakiintuneen asetelman. Northille tasapaino oli muutoksen lähtökohta. Taloustieteiden käsitteistöä käyttäen hän määritteli instituution olevan tasapainossa silloin, kun yksikään ”pelaaja”, ottaen huomioon neuvotteluvoimansa ja voimassa olevan sopimustilanteen, ei näe järkeväksi käyttäjä resurssejaan tilanteen uudelleen neuvottelemiseksi.⁹³

Sosiologisen katsantotavan mukaan sen sijaan kulttuuriset rajoitteet ja kamppailu legitimitetistä rajoittavat käytännön valinnanvapautta muuttaa vallitsevia instituutioita.⁹⁴ Walter Powellin mukaan polkuriippuvuudesta johtuu, että rakenteet eivät ole joustavia eivätkä ne voi muuttua nopeasti. Päinvastoin, instituutiot ovat itseään vahvistavia mekanismeja jotka tukevat polkuriippuvia prosesseja, mikä vaikeuttaa vaihtoehtoisten ratkaisujen löytämistä. Muutosta vastustetaan, koska muutos uhkaa yksilöiden turvallisuudentunnetta, vaatii opettelua ja häiritsee rutiineja. Muutos on kallista ja hankalaa. Tämän vuoksi muutos on luonteeltaan episodista. Muutos johtuu usein lyhyestä kriisistä, sääntöjen höllentämisestä tai ulkopuolelta tulevasta interventtiosta ja sitä seuraa pidempi polkuriippuva kehitys.⁹⁵

Itsensä uusimisen ja vahvistamisen ohella instituutiolla on taipumus makkia menestykselliseksi havaittuja toimintamalleja⁹⁶. Paul Dimaggio ja Walter Powell erottivat kolme eri mekanismia, kuinka tällainen isomorfinen muutos tapahtuu. Pakottava isomorfia johtuu paineista, jotka tulevat muilta organisa-

⁸⁹ North 1993, 98–99.

⁹⁰ Thelen 1999, 387.

⁹¹ Thelen 1999, 384–387.

⁹² Esim. March ja Simon (1958, 89) esittivät, että organisaation rakenteen taustalla on tasapaino.

⁹³ North 1993, 86. ”Institutional equilibrium would be a situation where given the bargaining strength of the players and the set of contractual bargains made up total economic change, none of the players would find it advantageous to devote resources into restructuring the agreements.”

⁹⁴ Thelen 1999, 384–387.

⁹⁵ Powell 1991, 193–194, 197.

⁹⁶ Jepperson ja Meyer 1991, 228.

tioilta joista organisaatio on riippuvainen, sekä yhteiskunnan asettamista odotuksista siitä miten organisaation tulisi toimia. Miimisisä prosesseissa puolestaan organisaatio ottaa mallia muista organisaatiosta, esimerkiksi korjatakseen omia puutteitaan. Normatiiviset paineet Dimaggio ja Powell yhdistävät organisaatioissa työskentelevien ammattilaisten omista taustoistaan ja verkostoistaan saamiin vaikutteisiin.⁹⁷

Käytännössä polkuriippuvuuden käsite on levinnyt laajalle, jolloin käsite on saanut lukuisia eri tulkintoja ja joidenkin mielestä sitä on käytetty liian kevyesti. Peter Hallin mukaan polkuriippuvuus ei tarkoita, että tulkinnoissa viitataan menneeseen tai lisätään historia yhdeksi selitysmallin muuttujaksi⁹⁸. James Mahoneyn mielestä ongelma on, etteivät tutkijat ymmärrä polkuriippuvuuden merkitystä. Liian usein vain todetaan, että ”historialla on väliä”. Mahoney on määritellyt polkuriippuvuuden niin, että polkuriippuvuutta ilmenee silloin, kun sattumanvarainen tapahtuma laukaisee verrattain deterministisen tapahtumaketjun. Kyse on kausaalisista prosesseista. Näiden määritelmien valossa suurin osa historiallisista analyyseistä ei Mahoneyn mielestä itse asiassa tarjoa polkuriippuvia selityksiä.⁹⁹

Wolfgang Streeckin ja Kathleen Thelenin mielestä polkuriippuvuus johdattelee tutkijan näkemään muutoksen joko pienenä osana jatkumoa tai sitten merkittävänä jatkumon katkaisijana. Jatkumon katkaisemisen on usein katsottu vaativan instituution ulkopuolelta tulevaa eksogeenistä shokkitekijää. Instituutio pysyy ennallaan ja vahvistaa itseään kunnes jokin ulkopuolinen ”isku” pakottaa sen muuttumaan.¹⁰⁰ Thelenin mielestä tutkijoiden olisi kiinnitettävä enemmän huomiota instituution omiin itsensä uudistamisen mekanismeihin. Jotta voitaisiin ymmärtää miten ulkoiset tapahtumat ja prosessit ohjaavat instituution kehitystä ja muutosta, olisi ymmärrettävä kuinka instituutio normaalisti toimii, uudistaa ja vahvistaa omaa asemaansa.¹⁰¹

Streeck on kritisoinut perinteisen organisaation tasapainomallin tapaa tehdä jyrkkä ero ”lukkiutuneen” kehityksen ja muutoksen välille. Tällaisessa mallissa, kuten myös Streeckin kritisoimassa uusklassisessa taloustieteessä, aika on pohjimmiltaan irrelevantti tekijä. Sitä kuinka pitkiä tasaisen instituution itsensä uudistamisen periodit ovat, ei ole mitään tekemistä näiden kehityksen kanssa, ja toisaalta oletetaan, että muutos on tapahtuessaan aina hyvin nopea.¹⁰² Streeck

⁹⁷ Dimaggio ja Powell 1991, 67–74.

⁹⁸ Hall 2003, 385–386.

⁹⁹ Mahoney 2000, 507, 510–511, 535.

¹⁰⁰ Streeck ja Thelen 2005, 6.

¹⁰¹ Thelen 1999, 388, 398.

¹⁰² Streeck 2009, 10. Yleistettävyyden ja lakien etsimisen taustalla Streeck (2009, 5) näkee luonnontieteistä omaksutun ajattelumallin, jonka mukaan oletetaan olevan olemassa epähistoriallisia sääntöjä. Toinen staattisuuteen johtanut seikka on modernin taloustieteen voimakas vaikutus. Lloydin (1993, 196–197) mielestä jako staattiseen ja dynaamiseen tutkimuksiin on hyödyllistä ainoastaan heuristisena keinona. Yhteiskunnan ovat aina jollain tapaa muutostilassa, joten näiden tutkiminen eristyksissä on aina abstraktia ja yksipuolista. Tällaisella abstraktiolla on kuitenkin käyttötarkoituk-

onkin puolustanut dynaamista ajattelutapaa, jota on viime vuosikymmenten aikana kehitetty historiallisen institutionalismin piirissä.

Streeckin mukaan varhainen instituution jatkuvuutta ja epäjatkuvuutta koskenut keskustelu ei vinyt tutkimusta enää eteenpäin, koska kukin saattoi vedota omiin keinotekoisiiin määritelmiinsä. Utta toi Stephen Krasnerin (1988) esittämä tasapainomalli, jossa instituutio muuttui ajoittain, silloin kun yleensä ulkoa tuleva shokki rikkoi vallitsevan instituution tasapainon. Näin voitiin tehdä ero todellisen muutoksen, jolle tyypillistä oli nopea kehitys ja tradition katkaiseva vaikutus sekä marginaalisen muutoksen, jolle tyypillistä oli asteittainen sopeutuminen, välille. Streeckin mukaan ongelma oli edelleen, että asteittain tapahtuva muutos jäi keskustelussa vähäiselle huomiolle. Asteittain tapahtuvan muutoksen mallia kehitti edelleen Kathleen Thelen (1999 ja 2002) luomalla käsitteet ”kerrostuminen” (layering) ja ”muuntuminen” (conversion).¹⁰³

Stephen Krasner kritisoi taloustieteitä instituutioiden merkityksen vähätelystä. Esimerkkinä hän käytti Chicagon koulukuntaa, joka ei huomionnut instituutiota, koska pitkällä aikavälillä instituutioiden kuten kaiken muunkin on noudatettava kuluttajan preferenssejä. Kannustimissa tai resursseissa tapahtuva muutos johtaa nopeasti instituution sopeutumiseen, jolloin institutionaaliset rakenteet kadottavat merkityksensä. Uusklassiset taloustieteilijät puolestaan pyrkivät Krasnerin mukaan ottamaan huomioon muun muassa omistusoikeudet, epätäydellisen informaation, poliittiset rakenteet ja hallintojärjestelmät, mutta silti taustalla on edelleen näkökulma jossa tehdään vahvoja preferenssejä koskevia oletuksia.¹⁰⁴ Omaan mallinsa Krasner otti vaikutteita evoluutioteoriaa koskevasta keskustelusta. Hänen mukaansa Stephen Gouldin ja Niles Eldridgen teoria ”the Punctuated Equilibrium Approach” eli ”jaksottaisen tasapainon malli” oli parempi lähtökohta sosiaalitieteille kuin loogisesti deduktiivinen, deterministinen ja ennustamiseen orientoitunut teoreettisen fysiikan malli, jota monet sosiaalitieteilijät tuntuivat ihailevan.¹⁰⁵

Myös Thelen on huomannut, että kirjallisuudessa seurattiin Krasnerin keskeistä havaintoa jonka mukaan polkuriippuvuudelle oli tyypillistä itseään vahvistava vaikutus¹⁰⁶. Sen jälkeen kun instituutio on syntynyt, myöhemmät valinnat vahvistavat olemassa olevan järjestelmän logiikkaa. Sen sijaan että ke-

sensa. Usein on hyödyllistä esittää yhteiskunnat staattisina kokonaisuuksina. Sitä paitsi, vaikka yhteiskunnat aina muuttuvat, ne ovat silti suhteellisen jatkuvia rakenteita. Ilman minkäänlaista jatkuvuutta kaikki tieteellinen tutkimus olisi mahdotonta.

¹⁰³ Streeck 2009, 8–9.

¹⁰⁴ Krasner 1988, 68–70.

¹⁰⁵ Krasnerin (1988, 80) mukaan olemassa olevat rakenteet rajoittavat sitä, miten instituutio voi vastata ympäristön muutoksiin, mutta rakenteet eivät kuitenkaan määritä mitään tiettyä polkua instituution kehityskululle. Streeckin (2009, 22) mielestä evoluutioteoria huomioi epätäydellisen itsensä uudistamisen jatkuvan asteittaisen muutoksen lähteenä ja tällä tavalla määrittelee kohdan, jossa toiminnallinen mikrotason näkökulma liittyy dynaamiseen yhteiskunnan järjestystä kuvaavaan makrotason näkökulmaan. Samalla se demonstroi, kuinka polkuriippuvuus voi mukautua eiteleologiseen muutokseen huomioiden kausaaliset tekijät menneisyydestä. Ks. myös Lloyd 1993, 190–191: ”...evolutionary epistemology has much to offer social scientific enquiry, through its potential to reinforce a theory of institutional transformation as the dynamic consequence of attempted social reproduction.”

¹⁰⁶ Thelen 1999, 392.

hitys jaetaan jyrkästi instituution itsensä uudistamiseen ja muutokseen, olisi Thelenin mielestä pyrittävä tarkempaan analyysiin. Mitkä näkökulmat instituution rakenteessa ovat (tai eivät ole) muutoksen kohteina ja missä olosuhteissa?¹⁰⁷

Streeckin ja Thelenin vuonna 2005 julkaisemassa mallissa instituutio on periaatteessa aina muutostilassa. Myöhemmin Streeck on painottanut, että rakenteet ja perusjärjestelmät on ymmärrettävä prosesseiksi. Prosessit ovat peruuttamattomia, koska aikaa ei voi kääntää. Samalla kun aika kuluu, yhteiskunta muuttuu, ei vain pinnallisesti vaan myös perusteiltaan. Yhteiskunnan uudet ominaisuudet kehittyvät jatkuvasti ja toimintaa ohjaavat muuttuvat periaatteet. Tämä dynaaminen järjestelmä on perusteiltaan endogeeninen, koska yhteiskunnan säännöt muuttuvat ajan myötä riippumatta tarkasteltavasta yksittäisestä instituutiosta. Instituution muutoksen on siis tultava instituutiosta itsestään.¹⁰⁸ Myöhemmin Kathleen Thelen on esittänyt, että muutos on instituution luonnollinen olotila, sillä yhteiskunnan muuttuessa instituution selviäminen riippuu siitä miten se kykenee sopeutumaan yhteiskunnan, politiikan ja markkinoiden muutokseen. Näkökulmaansa Thelen on soveltanut maailmansotien jälkeisten yhteiskuntien tarkasteluun, jolloin ne instituutiot, jotka kaikkein uskollisimmin ovat yrittäneet pidättäytyä sotien jälkeisen ”kulta-ajan” rakenteissa, ovat osoittautuneet kaikkein haavoittuvimmiksi.¹⁰⁹

Teoreettinen kehys, jonka avulla hyvinvointivaltioiden muutosta oli tavoiteltu, ei Streeckin ja Thelenin (2005) mukaan tavoittanut kehittyneissä kapitalistisissa maissa 1980- ja 1990-luvuilla tapahtuneita muutoksia. Nämä muutokset olivat pääsääntöisesti tapahtuneet vähitellen ilman sotia tai vallankumouksia. Lisäksi muutokset olivat saaneet alkunsa ja kehittyneet juuri toisen maailmansodan jälkeen kehittyneissä instituutioissa, joita muutos nyt muokkasi ja hajotti. Siitä, ettei muutosta tavoiteltu, oli seurauksena se, että muutosta joko vähäteltiin tai se leimattiin vain pienimuotoiseksi mukautumiseksi vallitseviin olosuhteisiin eli olemassa olevien rakenteiden uusimiseksi.¹¹⁰

Erityisesti Streeck ja Thelen kritisoiivat tasapainomallia, joka erottelee muutoksen ja jatkuvuuden ja olettaa että muutoksen alullepanijaksi tarvitaan eksogeeninen shokki. Sen sijaan he viittasivat Paul Piersonin (2004) malliin, jonka mukaan kauaskantoinen muutos voi syntyä näennäisesti merkityksettömien pienten asioiden summana.¹¹¹ Pierson jakaa muutosprosessit sen mukaan, tapahtuuko muutokseen johtava kehitys nopeasti vai hitaasti ja toisaalta sen

¹⁰⁷ Thelen 2003, 209, 233.

¹⁰⁸ Streeck 2009, 11–14.

¹⁰⁹ Thelen 2012, 139. Thelen (2014, 206) on ilmaissut ajatuksensa myös seuraavasti tarkastellessaan työmarkkinajärjestöjä: ”For all these reasons, negotiating the terms of change – the trajectory of liberalization – is more than a matter of successful defense of traditional arrangements. In fact, as I have argued, where institutions continue to reflect the interest of a shrinking manufacturing core, liberalization is likely to proceed anyway, albeit quietly through erosion and drift.”

¹¹⁰ Streeck ja Thelen 2005, 1, 4. Taustaoletuksena oli, että on olemassa rajallinen määrä tapoja, joilla instituutiot muuttuvat ja jotka voidaan mielekkäällä tavalla erotella ja analysoida. Toisaalta oletettiin, että empiiriseen tutkimukseen perustuva, todellista ilmiötä vastaava typologia voi johtaa tärkeisiin oivalluksiin.

¹¹¹ Streeck ja Thelen 2005, 1, 8.

mukaan, onko itse muutos nopea vai hidas. Samalla hän painottaa, että muutoksen takana olevilla kehityskuluilla on omat eriaikaiset prosessinsa. Vaikka usein muutosta pidetään täysin perustelluista syistä nopeana prosessina, on olemassa myös prosesseja, jotka eivät tällaiseen ahtaaseen kehyykseen mahdu.¹¹²

Piersonin mallissa muutos voi syntyä erilaisten prosessien kautta, joille on yhteistä, että verrattain huomaamattomat tekijät johtavat näkyvään muutokseen pidemmällä aikavälillä. Muutoksen suunnan määräävät yleensä muutostekijät.¹¹³ Muutoksen tyyppejä ovat:

1. Kumulatiiviset syyt. Muutostekijät kasaantuvat ja aiheuttavat pitkällä aikavälillä hitaan muutoksen.
2. Kausaaliset ketjut. Muutostekijä johtaa toiseen ja lopulta muutos voi olla nopea.
3. Kynnys-efekti. Muutospaine kasaantuu kunnes tietty kynnys ylittyy. Tämän jälkeen muutos on nopea.
4. Kumulatiiviset seuraukset. Nopeat muutokset kumuloituvat uusiksi muutoksiksi.
5. Rakenteelliset vaikutukset. Jonkin rakenteen nopea muutos aiheuttaa välittömästi muutoksen myös muualla.
6. Polkuriippuva muutos. Muutos tapahtuu edeltävien valintojen tuloksena, vaikka alkuperäinen liikkeellepaneva voima on jo kadonnut.¹¹⁴

Streck ja Thelen sovelsivat Piersonin ajatusta ja ottivat lähtökohdaksi erot muutosprosessissa, joka voi siis olla vähittäinen tai äkillinen sekä tuloksessa, joka voi olla jatkumon säilyttävä tai jatkumon katkaiseva (kuvio 2).¹¹⁵

KUVIO 2 Prosessi ja prosessin tulos Streckin ja Thelenin (2005) mallissa

| | | PROSESSIN TULOS | |
|----------|-------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| | | Jatkumo | Ei-jatkumo |
| PROSESSI | Vähittäinen | Mukautumisen kautta tapahtuva muutos | Asteittain tapahtuva muutos |
| | Äkillinen | Selviytyminen ja paluu entiseen | Hajoaminen ja korvautuminen |

Streck ja Thelen esittävät ideansa myös havainnollisena nelikenttänä. Perinteisen tasapainomallin mukaista "todellista" muutosta edustaa oikea alakulma. Perinteisesti on myös tunnistettu mukautumisen kautta tapahtuva uudistuminen, jota on pidetty "säilyttävänä". Streckin ja Thelenin mielenkiinto kohdistui oikeaan yläkulmaan, eli "asteittain tapahtuvaan todelliseen muutokseen". Lähde: Streck ja Thelen 2005, 9-10.

¹¹² Pierson 2003, 179-180.

¹¹³ Pierson 2003, 194.

¹¹⁴ Pierson 2003, 198.

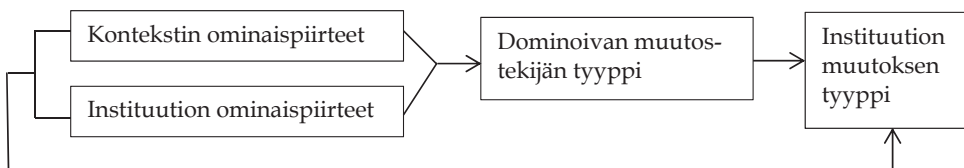
¹¹⁵ Streck ja Thelen 2005, 8.

Siinä missä ennen oli tarkasteltu lähinnä äkillistä muutosta, Streeckin ja Thelenin (2005) tarkastelun painopiste oli asteittain tapahtuvassa hitaassa muutoksessa, jonka he jakoivat viiteen päätyyppiin:

1. Korvautuminen. Vanhan instituution korvaaminen uudella (displacement).
2. Kerrostuminen. Uusien kerrosten ja toimintatapojen lisääminen vanhaan instituutioon (layering).
3. Ajelehtiminen. Vanhan organisaation pysyminen mahdollisimman ennallaan samalla kun ympäristön muutos muuttaa sitä käytännössä (drift).
4. Muuntuminen. Sääntöjen uudelleen tulkinta samalla kun säännöt pysyvät muodollisesti ennallaan (conversion).
5. Häviäminen. Instituution asteittainen häviäminen (exhaustion).¹¹⁶

Viitisen vuotta Streeckin ja Thelenin jälkeen James Mahoney ja Kathleen Thelen kehittivät mallia edelleen. Heidän mukaansa analyysin oli mentävä luokittelua syvemmälle. Oli löydettävä kausaaliset selityksen miksi instituutiot muuttuvat. Jos kerran instituutiot eivät muutu vain eksogeenisten shokkien seurauksena, niiden perusominaisuudet on määriteltävä niin, että ne tarjoavat dynaamisen elementin, joka mahdollistaa sisäsyntyisen muutoksen. Tällöin Mahoney ja Thelen kiinnittivät erityistä huomiota instituution sisäisiin sääntöihin ja niiden noudattamiseen. Kamppailut sääntöjen merkityksestä liittyvät heidän mielestä erottamattomasti instituution toimintaan. Instituution perusominaisuuksiin kuuluvat siis dynaamiset jännitteet ja erilaiset muospaineet. Se, mikä johtaa muutoksiin, riippuu heidän mukaansa vaikuttavien voimien välisistä suhteista.¹¹⁷

KUVIO 3 Kehys instituution muutoksen eri tyyppien selittämiseksi



Lähde: Mahoney ja Thelen 2010, 15.

¹¹⁶ Streeck ja Thelen 2005, 18–31. Käsitteiden suomennokset Ahonen 2011, 91 mukaan. Myöhemmin Streeck (2009, 9–10) on korostanut, ettei malli suinkaan sulje pois muita mahdollisesti löytyviä tapoja. Toisaalta missään ei myöskään väitetty, että kaikki muutos olisi asteittaista tai ettei instituutio voisi romahtaa äkilliseen, ulkopuolelta tulevaan shokkiin.

¹¹⁷ Mahoney ja Thelen 2010, 3, 7, 10–11, 14–15.

Tässä kohden Mahoney ja Thelen (2010) viittaavat Streeckin ja Thelenin (2005) määrittelemiin instituutionaalisen muutoksen tyyppeihin, joita olivat korvauminen, kerrostuminen, ajelehtiminen, muuntuminen ja häviäminen. Nämä tyypit, mukaan lukien eri vaikuttavien tahojen toiminta, ovat pohja, jolta voidaan selittää *miksi* ja *miten* muutos tapahtuu juuri tietyllä tavalla. Poliittinen konteksti ja instituution ominaispiirteet vaikuttavat siihen, *minkälainen* muutos todennäköisesti tapahtuu. Mahoneyn ja Thelenin mukaan avainasia on muodostaa käsitys niistä instituution ja poliittisen kontekstin ulottuvuuksista, jotka vaikuttavat muutoksen tyyppin määräytymiseen (kuvio 3). Tällöin avainkysymyksiä ovat, onko poliittisessa kontekstissa vallitsevien olosuhteiden puolustajilla vahva vai heikko mahdollisuus jarruttaa muutosta ja tarjoaako kyseessä oleva instituutio liikkumavaraa niille tahoille, jotka edistävät muutosta. (kuvio 4.)¹¹⁸

KUVIO 4 Kontekstin ja instituution vaikutus instituution muutokseen

| | | INSTITUUTION OMINAISPIIRTEET | |
|----------------------------|--------------------------------------|---|--|
| | | Vähän omaa liikkumavaraa | Paljon omaa liikkumavaraa |
| KONTEKSTIN OMINAISPIIRTEET | Voimakas jarrutusmahdollisuus | Kerrostuminen, uudet tehtävät lisätään vanhojen päälle (layering) | Ajelehtiminen, muutos ympäristön muutoksen myötä (drift) |
| | Vähäinen jarrutusmahdollisuus | Vanha instituutio korvataan uudella (displacement) | Muuntuminen, vanhoja sääntöjä tulkitaan uudella tavalla (conversion) |

Lähde: Mahoney ja Thelen 2010, 19.

Muutosta ajavat tahot on perinteisesti jaettu karkeasti ottaen niihin jotka ovat aikeissaan onnistuneet ja niihin jotka ovat hävinneet. Näitä tahoja on kuitenkin tarkasteltava laajemmin ja on myös otettava huomioon ero näiden tahojen lyhyen ja pitkän tähtäimen tavoitteissa. On kysyttävä, haluavatko nämä tahot säilyttää olemassa olevat institutionaaliset rakenteet ja toisaalta, noudattavatko nämä tahot instituution sääntöjä.¹¹⁹

¹¹⁸ Mahoney ja Thelen 2010, 15–16, 18.

¹¹⁹ Mahoney ja Thelen 2010, 22–23. Myös näiden kohdalla Mahoney ja Thelen (2010, 27) ovat tehneet nelikentän, jonka mukaan eri tyypit lisäävät tietyn muutosmallin todennäköisyyttä: "kapinalliset" tavoittelevat vanhan instituution nopeata korvaamista, mutta tyytyvät myös asteittaiseen korvaamiseen, "symbiontit" haluavat säilyttää muodollisen status quon, mutta ryhmän parasittiset edustajat aiheuttavat ajautumista; "kumoukselliset" tavoittelevat instituution korvaamista, mutta usein toimivat uusien rakenteiden luomiseksi vanhan instituution puitteissa. "Opportunistit" puolestaan taipuvat omaksumaan odottavan kannan ja samalla muuttavat instituutiota omien intressiensä suuntaiseksi. Lamberg ja Pajunen (2010) ovat yksilön roolia instituution muutoksessa koskevassa artikkelissaan huomanneet, että henkilö saattaa toimia samaan aikaan useissa rooleissa kuten poliitikkona, patrioottina ja liikemiehenä, henkilö ei välttämättä näe kovin "kauas", hänellä ei ole todellisuudessa mahdolli-

Sittemmin Thelen on soveltanut institutionaalisen muutoksen malleja liberalismin eri muotoja käsittelevässä tutkimuksessaan, jossa esittää kuinka perinteiset hyvinvointivaltion rakenteissa kuten työmarkkinarakenteissa ja koulutuksessa tapahtuvat muutokset voidaan yhdistää tiettyihin institutionaalisen muutoksen malleihin¹²⁰.

Suomen posti- ja telelaitoksen muutosta tarkasteltaessa institutionaalinen keskustelu tarjoaa pohjan, joka osoittaa, että ajan myötä, asteittain tapahtunutta muutosta voidaan käsitteellistää. Käsitteellistämisen avulla, viemällä abstraktit, pitkän ajan kuluessa tapahtuneet muutosprosessit instituution tasolle, voidaan lähestyä laajempaa yhteiskunnallista muutosta entistä konkreettisemmalla tavalla. Tällä tavoin saadaan entistä parempi ote tästä laajemmasta muutoksesta. Sen sijaan institutionaaliseen, ajoittain jo pitkälle vietyyn teoriakeskusteluun sisältyvät odotukset vaativat empirialähtöistä arviointia.

1.3 Tutkimustehtävä ja keskeiset määritelmät

Tutkimuksen kohde posti- ja telelaitos muuttui asteittain, ensin virastosta liikelaitokseksi 1990 ja sitten valtion osakeyhtiöksi 1994. Muutosprosessi oli pitkä, se kesti useita vuosia, useiden arvioiden mukaan kymmenkunta vuotta. Lisäksi prosessi koostui useista erillisistä ja toisiinsa liittyneistä kehityskuluista. Prosessin yksityiskohtia ja vaikutussuhteita ei kuitenkaan vielä kovin tarkasti tunneta. Vastaavaa kehitystä tapahtui useissa läntisen Euroopan maissa, mutta siitä millä tavalla markkinoiden murros ja instituutioiden muuttuminen käytännössä liittyivät toisiinsa, ei ole täyttä ymmärrystä. Näissä kehityskuluissa on paljon silmiinpistäviä yhtäläisyyksiä, mutta myös selviä eroja. Muutos valtiojohtoisesta kapitalismista liberalismin aikaan on monimuotoinen. Väitän, että tuota muutosta yhtä hyvin kuin instituution muutosta voidaan ymmärtää parhaiten tutkimalla muuttuvaa instituutiota itseään.

Muutoksen merkitys on kiistämätön. Millward on luonnehtinut sääntelyn purkamista ja yksityistämistä ”yhdeksi vuosisadan suurimmista muutosvoimista”¹²¹. Kuitenkaan ilmiötä ei vielä tunneta erityisen hyvin. Etenkään vankkaan alkuperäisaineistoon perustuvaa perustutkimusta muutoksen vaikuttamista, käynnistäjistä, niiden vaikutuksista itse instituution muutokseen ja muutoksen etenemisestä ei juuri ole. Kuinka oletetut taustatekijät käytännössä aiheuttivat muutoksen? Silti ilmiön, julkisten palvelujen järjestämisen ja kaupallistamisen ympärillä käydään paljon keskustelua¹²². Koska kyseessä on merkittävä yhteis-

suutta ennustaa tekojensa pitkäaikaisia seurauksia ja että henkilöt käytännössä improvisoivat paljon.

¹²⁰ Thelen 2014, 13. Esimerkiksi sääntelyn purkamisen Thelen yhdistää korvautumiseen.
¹²¹ Millward 2005, 287. ”The end of the twentieth century witnessed a major institutional change in Europe, that of deregulation and privatisation.”

¹²² Julkisen sektorin toiminta, oli kyseessä sitten rakenteet, palvelut, liiketoiminta tai julkinen omistus sinällään, herättävät yleisesti voimakkaita mielikuvia jotka eivät aina perustu tosiasioihin (esim. Millward 2005, 288–289). Erityisen paljon mielipiteitä suuntaan ja toiseen on nostattanut juuri yksityistämiskehitys. Yksityistäminen on

kunnallinen muutos, tieteelliset kriteerit täyttävälle tutkimukselle on olemassa tarve¹²³.

Miksi jo olemassa oleva tutkimus ei riitä? Etenkin suomalaisten liikelaitosten osalta muutosta on käsitelty organisaatiohistorioissa. Nämä pyrkivät useimmiten antamaan kattavan kuvan laitoksen toiminnan koko kirjosta, jolloin rakennemuutos on yksi kysymys muiden joukossa. Kun toimintamuodon, organisaation toimintalogiikan ja perustavien rakenteiden muutos ei ole tutkimuksen keskiössä, ei sitä myöskään tarkastella omana kokonaisuutenaan kyllin syvällisesti. Lisäksi tarkastelu keskittyy useimmiten ”onnistumisten historiaan”. Vaikka yleisesti ottaen tuodaan esiin jo varhain ilmenneitä virastomuodon ongelmakohtia ja varhaisia aloitteitakin, organisaatiohistorioissa ei juuri pohdita syitä, miksi aiemmat yritykset muuttaa toimintamuotoa jäivät pöydälle, jolloin muutoksen toinen puoli jää käsittelemättä kokonaan eikä muutoksen todellista olemusta tavoiteta.

Organisaatiohistorioiden hyve on pitkien aikavälien tarkastelu, jolloin muutokset osataan suhteuttaa aiempiin tapahtumiin. Sen sijaan poliittinen historia ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus ovat kiinnostuneet ilmiöstä yleensä vasta siinä vaiheessa, kun muutokset konkretisoituvat. Liikelaitosten osalta tämä tapahtui vasta 1990-luvulla. Tällöin liikelaitostaminen, yhtiöittämiset, palvelupisteiden lakkauttamiset ja irtisanomiset yhdistettiin helposti osaksi yleisempää ”viime vuosien” kehitystä. Sikäli kun liikelaitoksista ollaan kiinnostuneita, muutosprosessi jäljitetään usein takaperoisesti, jolloin alkupisteenä on pidetty liikelaitostyöryhmää (1982) tai joissain tapauksissa 1980-luvun lopun liikelaitoslakeja¹²⁴. Useimmiten ongelma on, että on haluttu ilmoittaa jokin alkupiste, mutta prosessin muodostumista ei kuitenkaan pohdita kyllin monelta kantilta. Raija Julkunen onkin peräänkuuluttanut sosiaalipolitiikan tutkimukselle tyypillisen ”asiat vain tapahtuvat” -tyyppisen kirjoittelun sijasta vastausta siihen, kuka hyvinvointipalvelujen karsimisen ja uudelleenmuotoilun on tehnyt, miten asiat on ajateltu, perusteltu sekä kuinka karsimisen institutionaaliset ehdot on varmistettu¹²⁵.

Tutkimus, joka koskee kansainvälisesti tapahtunutta ilmiötä, on asetettava myös kansainvälisen tutkimuksen kontekstiin. Thatcherismin tai Euroopan yhteisön merkitystä pidetään useimmiten tärkeänä, mutta harvoin pysähdytään pohtimaan näiden vaikutteiden varsinaisia vaikutusketjuja. Kirjallisuudessa usein vertaillaan eri maiden tapahtumahistorioita, jolla pyritään mahdollisimman yleistäviin, useita toimialoja kattaviin esityksiin. Mark Thatcher onkin kritisoinut kansainvälisessä keskustelussa huomaamaansa tapaa käsittää kansain-

nähty jonkinnäköisenä välttämättömänä, peruuttamattomana kehityskulkuna, toiset ovat sivuuttaneet valtion yhtiöiden (SOE) merkityksen pitäen niitä tilapäisinä häiriötekijöinä. Bellini 2000, 28.

¹²³ Niin kauan kuin vankkaa tutkimusta ei ole, keskustelussa joudutaan nojautumaan löyhempiin, jopa sensaatio- tai tarkoitushakuisiin selvityksiin. Vrt. Soikkanen 1995 toim.

¹²⁴ Eräissä 1990-luvun esityksissä korostetaan eduskuntavaalien 1987 merkitystä. Esimerkiksi Pollit ym. 1997, 33: ”The reforms in Finland began in earnest in 1987, with the return of the National Coalition Party to the (coalition) government.”

¹²⁵ Julkunen 2001, 12.

väliset tekijät ulkoisiksi paineiksi, jotka välittyvät kotimaiseen kontekstiin. Sen sijaan olisi tutkittava, kuinka kansainväliset tekijät vaikuttavat kotimaiseen päätöksentekoon. Toisaalta kansainvälisiä vaikutteita ei tule niitäkään tarkastella yksipuolisesti, sillä globalisaatiolla on useita muotoja. Thatcher on painottanut, että instituution muutokseen liittyvä poliittinen prosessi on analysoitava yksityiskohtaisesti.¹²⁶

Tutkimuksen on tavoitettava yhteiskunnallisen muutoksen konkreettinen taso, jolloin vasta voidaan tavoittaa rakenteissa tapahtunut, vielä huonosti tunnettu hidas muutosprosessi. Tässä apuna käytän teoreettisen tarkastelun tarjoamia välineitä. Teoreettinen keskustelu puolestaan on omalla sarallaan edennyt pitkälle, mutta tarvitsee kipeästi kyllin yksityiskohtaista, vahvaan empiiriseen näyttöön nojaavaa tutkimusta haastajakseen. Empiirisen tutkimuksen on siis päästävä tapahtumahistoriaa syvemmälle tutkimalla miten aikalaiset punnitsivat eri vaihtoehtoja kehittää yhteiskunnan palveluista vastanneita laitoksiaan. Mitä oikeastaan tapahtui ja miksi näitä laitoksia oli muutettava? On tarkasteltava syitä miksi laitos alun alkaen oli virasto, miksi se pysyi virastona ja miksi aikalaiset halusivat muuttaa viraston liikeyritykseksi. Muutosprosessin tarkastelu paljastaa kuinka uusi toimintamuoto muokkautuu ideasta käytännön toteutukseksi ja kuinka liikelaitosuudistus etenee nopeasti yhtiöittämisiksi¹²⁷.

Muutosprosessi ei ole ainoastaan muodollisten ylärakenteiden uudistamista, vaan prosessiin kuuluu myös virasto-organisaation valmistelu liiketoimintaorganisaatioksi, joka osoittaa ulkokuoren alla tapahtuvan konkreettisen muutoksen. Näin voidaan entistä selvemmin osoittaa syy-seuraussuhteita ja saada laadukkaampaa tietoa muutoksen taustoista ja kulusta. Tähän saakka on liian usein tyydytty kuvauksiin, joissa ei juuri selvitetä muuttuvan laitoksen omaa roolia. Eräs puute johon tutkimuksessani vastaan on, ettei muuttuvan instituution itsensä kuin myöskään instituutiosta käytännössä päättäneen ”ydinryhmän” toimintaa ole kyllin huolellisesti avattu. Todellinen päätöksenteko joka ratkaisevalla tavalla vaikuttaa yhteiskunnan rakenteisiin, on jäänyt ”mustan laatikon” sisään.¹²⁸

Selvyyden vuoksi olen jakanut tutkimustehtävän, kuinka liberalisointimusi kehitys käytännössä tapahtui, kolmeen peruskysymykseen:

- 1) *Mitkä tekijät olivat posti- ja telelaitoksen muutoksen taustalla?*

¹²⁶ Thatcher 2004, 754–755, 773. John Campbellin (2001, 159, 161–165) mielestä tutkijat eivät ole onnistuneet ymmärtämään, kuinka ideat kuten taloustieteelliset näkökulmat, normit ja arvot vaikuttavat politiikkaan, koska tutkijat eivät ole onnistuneet käsitteellistämään ideoita. Yleensä on keskitytty siihen, kuinka instituutiot ovat vaikuttaneet ideoiden välittymiseen, haitanneet tai edistäneet ideologioiden leviämistä.

¹²⁷ Ks. Hall ja Thelen (2009, 258), joiden mukaan instituution muutosta koskevia avainkysymyksiä ovat: mikä kiihdytti muutosta, mitkä tekijät olivat keskeisiä, kuinka muutos tapahtuu ja kuinka lopputulosta olisi kuvailtava?

¹²⁸ Esim. taloustieteilijä David Parkerin Britannian yksityistämispoliitikkaa käsittelevä kaksiosainen virallinen historia (2009 ja 2012) jättää esimerkiksi organisaation oman roolin vähäiselle huomiolle, vaikka toteaaakin että yksityistäminen olisi ollut vaikeaa ilman organisaation johdon tukea. Millward (2010, 183) on kritisoinut Parkeria juuri siitä, ettei hän ota huomioon esimerkiksi virkamiesten toimintaa, vaan olettaa näiden vain täyttäneen ylemmältä tasolta tulevat päätökset. Parker ei myöskään Millwardin mukaan kiinnitä huomiota parlamenttiin.

- 2) *Kuinka muutosprosessi käytännössä eteni?*
- 3) *Kuinka Suomessa tapahtunut muutos kiinnittyy kansainvälisiin kehityskulkuihin?*

Tutkimukseni empiirinen osio on aineistolähtöinen, mikä tarkoittaa että olen poiminut lähdemateriaalista tekijät, jotka vastaavat tutkimuskysymyksiin ja rakentanut näistä kertomuksen posti- ja telelaitoksen muutoksesta. Käytännössä tutkimus kohdistuu niihin keskusteluihin, joita laitoksen asemasta ja kehittämisestä käytiin. Olen keskittynyt niihin tahoihin, keskeisiin vaikuttajiin, jotka käytännössä tekivät muutosta koskevia päätöksiä¹²⁹. Nämä tahot ovat niitä, jotka nousevat esiin empiirisestä aineistosta keskeisissä kysymyksissä ja joita käsittelemän tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

Tutkimuksessa käytän hyväksi edellä esitettyä teoreettista pohdintaa. Teoriaa ja kansainvälistä kirjallisuutta käytän eräänlaisena sabluunana apuna tunnistamaan keskeiset muutokset. Teoria on keskustelukumppani ja apuväline. Toisaalta hyvä empiirinen tutkimus voi edistää teoreettista keskustelua.¹³⁰ Vaikka yksittäistapausta tutkimalla ei saada teoreettisesti yleispätevää tietoa, tämä mahdollistaa teorian ja empirian välisen vuoropuhelun¹³¹. Käsittelemääni teoreettiseen keskusteluun liittyen neljäntenä tutkimuskysymyksenä selvitän:

- 4) *Noudattaako tapahtunut muutos teoreettisessa keskustelussa esitettyjä institutionaalisen muutoksen malleja?*

Posti- ja telelaitos on esimerkki palvelurakenteesta, instituutiosta joka muuttui toimintamuodoltaan virastosta liikeyritykseksi ja myöhemmin osin yksityistetettiin, samalla kun toimialan totunnainen työnjako vaihtui valtion monopolista kilpailuiksi markkinoiksi. Etenkin teletoimi oli edelläkävijä niin Suomessa kuin kansainvälisesti ja siksi suhteellisen paljon tutkittuna tarjoaa hyvän vertailukohdan tarkastella uusliberalistisen kehityksen alkuvaiheita. Samaa aikaa itse laitos on mielenkiintoisella tavalla kaksitahoinen. Sama laitos piti sisällään sekä moderniin teletoimen että perinteikkään, suorastaan vanhanaikaisena pidetyn postin. Siinä missä postitoimi oli perinteisesti voimakkaasti normitettu ja tämän vuoksi jäykkäliikkeisempi, laitoksen teletoimi oli väljemmin normitettu¹³². Toimialat kulkivat saman organisaation puitteissa osin omia polkujaan mutta vaikuttivat myös toisiinsa. Tietoliikennealan kiinnostavuutta lisää entisestään, että ala oli 1900-luvun jälkipuolella eräs teollistuneiden maiden nopeimmin kasvavista toimialoista. Toisaalta kansainvälisessä tarkastelussa huo-

¹²⁹ Valtionhallinnon hierarkian kannalta tarkastelu keskittyy ylimpien valtioelinten sekä varsinaisen keskushallinnon tasoille. Vrt. Valtion virastot ja laitokset 1984, 12.

¹³⁰ Markku Hyrkkäsen (2002, 222) mukaan teoriat ovat käsitejärjestelmiä, joiden avulla lähteet voidaan käsittää ja joiden avulla niistä voidaan jotakin johtaa. Hyrkkänen (2002, 17-18) on kuvannut historian ja teorian suhdetta keskusteleväksi ja toisiaan provosoivaksi.

¹³¹ Keskittymällä muutamiin tapauksiin historian tutkija voi liikkua teorian ja empirian välillä muodostaen uusia konsepteja, keksien uusia selitysmalleja ja jalostaa olemassa olevia teoreettisia oletuksia. Mahoney ja Rueschmeyer 2003, 13.

¹³² Ks. SYT-työryhmä 8.1.1974, 18-19. PLH Hallinto Mb5.

mataan, että etenkin teletoimiin kohdistui 1980-luvulla pitkälti samanlaiset ideologiset ja sääntelystä johtuvat muutospaineet, joiden vuoksi se tarjoaa erinomaisten tilaisuuden tutkia, kuinka suunnilleen samat ulkoiset tekijät vaikuttavat eri konteksteissa¹³³.

Entä oliko posti- ja telelaitos sellainen instituutio johon institutionaalista teoriaa voidaan soveltaa? Streeckin ja Thelenin (2005) mukaan organisaatio on heidän tarkoittamallaan tavalla instituutio silloin, kun sen olemassaolo ja toiminta ovat julkisesti säänneltyjä, sen taustalla ovat yhteiskunnalliset normit ja näihin normeihin liittyvää toimeenpanovaltaa¹³⁴. Tässä mielessä posti- ja telelaitos on selvästi instituutio, koska sillä oli paitsi yhteiskunnallista merkitystä, se on myös esimerkki yhteiskunnallisesti hyväksytystä tavasta järjestää tietyt julkiset palvelut. Laitoksella oli myös poliittista ja strategista merkitystä, muun muassa viestiyhteyksien rakentajana ja ylläpitäjänä koko maassa. Tärkeä näkökohta on myös se, että posti- ja telelaitos oli Suomen mittakaavassa jättiläinen. 1980-luvun lopussa laitos oli Suomen suurin työnantaja, jonka palveluksessa oli yli 45 000 henkilöä, eli yli viidennes valtion henkilöstöstä ja lähes kaksi prosenttia koko maan työvoimasta. Samalla se oli ainoa virastomuotoinen liikelaitos, joka tuotti valtiolle tuloja.¹³⁵ Laitoksen siirtämistä poliittis-hallinnollisesta ohjauksesta markkinaohjautuvaksi voidaan pitää merkittävänä tapahtumana Suomen historiassa.

Kontekstin rakentamiseksi on kuitenkin syytä katsoa myös muita kiinnostavia laitoksia, etenkin valtionrautateita¹³⁶. Yhdessä nämä olivat kaksi suurinta virastomuotoista liikelaitosta ja lisäksi molemmat sijoittuivat kulkulaitosten, sittemmin liikenneministeriön hallinnonalalle. Etenkin 1900-luvun puolivälissä periaatteellisia toimintamuotoa koskevia linjauksia tehtiin rautateiden kohdalla, jonka jälkeen samaa periaatetta sovellettiin suoraan posti- ja lennätinlaitokseen. Näin ollen on järkevää tarkastella myös rautateiden kohdalla tehtyjen päätösten taustoja. Vastaavasti vertailukohtana on hyvä huomioida eräät pienemmät organisaatiot, jotka voitiin irrottaa valtion budjettitaloudesta varsin vaivattomasti. Tällaisia olivat esimerkiksi sähköpaja Televa ja polttoainekeskus Vapo. Suurista valtionyhtiöistä esiin nousee Valmet, jonka ”toista organisaatiota” tutkittiin 1950-luvulla esimerkkinä suurille liikelaitoksille.

¹³³ Thatcher 1999, 172.

¹³⁴ Streeck ja Thelen 2005, 12. Esimerkiksi North (1993, 3–4) on määritellyt instituution huomattavasti laajemmin yhteiskunnan pelisäännöiksi. Institutionaalista teoriaa on käytetty yleisesti organisaatiotutkimukseen sekä hallinnon tutkimukseen Pohjoismaissa.

¹³⁵ HE 3/1989, 5. Suunnittelija Otto Hyyryläinen kuvasi Hallinto-lehdessä 3/1984 ”Valtion rautatiet muuttaa organisaatiotaan”, s. 4–9, VR asemaa instituutiona. Kuvaus voidaan rinnastaa myös posti- ja lennätinlaitokseen: VR on instituutio. Sen toiminta mielletään osaksi yhteiskunnan perustoimintoja, hintaa kysymättä. VR on tuonut monille paikkakunnille varmoja työpaikkoja ilman, että kuntien tarvitsee osallistua kustannuksiin. (...) Ei siis ole ihme, että pelkät hallinnollisetkin muutokset, esim. toimipisteiden alistussuhteiden muutokset, saavat monesti maakunnan tai kaupungin liikkeelle.”

¹³⁶ Esim. Dietrich Rueschmeyer (2003, 332) on pitänyt yhden tapauksen tutkimuksia ongelmallisina, sillä tällöin ei hänen mukaansa voida ottaa huomioon tekijöitä jotka pysyvät muuttumattomina tutkimusperiodin ajan. Tämän vuoksi vertailu on hänen mielestään välttämätöntä.

Tutkimus kattaa pitkähkön aikavälin maailmansotien välisestä ajasta 1930-luvulta aina 1990-luvun puoliväliin, painottuen kuitenkin 1980- ja 1990-lukujen nopean muutoksen aikaan. Tarkasteluväli perustuu laitoksen historiaan, kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden traditioihin ja teoreettisessa keskustelussa tehtyihin oletuksiin. Yhteistä näille on tarve etsiä muutosprosessille perusteltu alkupiste.

Teoreettiselta kannalta instituution muutosta koskeva analyysi olisi aloitettava määrittelemällä, kuinka instituutio toimii silloin kun se ei ole muutostilassa ja mitkä tekijät tukevat instituutiota sen ollessa vakaa¹³⁷. Koska tällaisen määrittäminen osoittautui käytännössä hyvin tulkinnanvaraiseksi¹³⁸, olen lähtenyt liikkeelle niistä perusteista, joiden vuoksi siitä tuli virasto ja miksi sitä ei jo aiemmin muutettu liikeyritykseksi. Tällöin otan tarkasteluun itsenäistymisen jälkeisten vuosikymmenten tapahtumat ja pohdinnat. Tämä sopii ajallisesti yhteen kansainvälisen tradition kanssa, sillä valtion liiketoimintaa tavataan tarkastella pitkinä kehityskaarina valtiollistamisten ajasta yksityistämisiin, jolloin aikaväli painottuu usein 1930- ja 1940-lukuihin sekä jälleen 1970-luvun jälkipuolen jälkeiseen aikaan¹³⁹, kuten myös tässä tutkimuksessa.

Pitkä aikaväli antaa mahdollisuuden tunnistaa ja huomioida hitaat prosessit sekä auttaa asettamaan viimeisten vuosikymmenten nopean muutoksen oikeaan kontekstiinsa. Menneestä nykyisyyteen etenevä kronologinen lähestymistapa edesauttaa, ettei tutkimus muutu ”väistämättömän kehityskulun osoittamiseksi”¹⁴⁰.

Tutkittava aikaväli ulottuu suhteellisen lähelle nykypäivää. Joissain tapauksissa tämän ajallisen läheisyyden, tutkimuksen luonteen lähihistoriana on katsottu aiheuttavan oman problematiikkansa¹⁴¹. Ensisijaisesti ajallinen läheisyys näkyy lähdeaineistoista, joihin palaan seuraavassa kappaleessa. Toinen huolenaihe on, ettei tutkijalle jää riittävä etäisyyttä kohteeseensa. Ovatko sellaiset ilmiöt, jotka tapahtuvat tutkijan omana aikana ja vaikuttavat yhä kirjoitettaessa, liian lähellä? Mielestäni eivät ole. Toki tutkija joutuu erityisen tarkasti tutkimaan omaa asemaansa silloin, kun tutkittava kohde toimii ja on julkisen keskustelun kohde tutkimusta kirjoitettaessa. Ajallisen läheisyyden ja lähteiden saatavuuden vuoksi en varsinaisen tutkimuksen puitteissa käsittele enää 1990-luvun lopun Sonera-aikaa, joka yksityistämisen ja kansainvälisen liiketoiminnan osalta toki liittyy oleellisesti tutkimuksen kohteena olevaan kansainväliseen ilmiöön. Sen sijaan tuon joitain tärkeitä ja lukijaa mahdollisesti kiinnostavia, vuoden 1994 yhtiöittämisen jälkeisiä seikkoja esiin epilogissa.

¹³⁷ Hall ja Thelen 2009, 254.

¹³⁸ Vrt. Mälkiä ja Stenvall 1994, 224–225. Heidän mukaansa hallintorakenteet ovat aina olleet ja tulevat aina olemaan jatkuvassa muutostilassa.

¹³⁹ Vrt. Clifton, Lanthier, Schröter 2011, 659–660; esim. Toninelli 2000; Millward 2005.

¹⁴⁰ Vrt. Kalela 2000, 120.

¹⁴¹ Vrt. Soikkanen (1995), jonka mukaan lähihistorian tutkimus on verrattain nuori ilmiö ja jotkut historioitsijat ovat saattaneet mieltää sen journalismiksi tai yhteiskuntatieteelliseksi tutkimukseksi.

1.4 Päätöksenteko ja päätöksenteosta kertovat lähteet

Muutosprosessin selvittäminen ja syy-yhteyksien löytäminen ei ole yksiselitteistä. Usein tutkimuksessa viitataan laajempiin abstrakteihin ilmiöihin, kuten tiettyjen oppien yleistymiseen tai ulkoisiin laajamittaisiin tekijöihin, kuten teknologian luomiin uusiin mahdollisuuksiin.

Selittävinä tekijöinä toistuvat konteksti sekä yksittäiset toimijat. Näkökulma riippuu teoreettisesta tausta-ajattelusta. Harrinvirran mukaan vaikuttavat tekijät voidaan jakaa kontekstiin, rakenteisiin ja yksilökeskeisiin tekijöihin¹⁴². Thatcher on painottanut paitsi laitosten sisäsyntyisiä rakenteellisia tekijöitä myös kansainvälisiä vaikutteita laitosten muokkaajina.¹⁴³ Edellisessä kappaleessa käsitellyn Mahoneyn ja Thelenin mallin mukaan keskeisiä muutokseen vaikuttavia tekijöitä ovat instituutio ja konteksti yhdessä sekä muutosta ajava dominoiva tekijä.

Historiallisten henkilöiden ajattelua ei voida selittää saati ymmärtää viittaamalla pelkästään olosuhteisiin tai vaikutteisiin. Aatehistorioitsija Markku Hyrkkäsen mukaan ”vaikutealttius”, se miten ihminen omaksuu ajatuksia, on ymmärrettävä vastauksien etsimisenä kysymyksiin. Keskeistä onkin ymmärtää ongelmaa, johon menneisyyden ihminen on etsinyt vastausta. Näiden löytäminen puolestaan on tapauskohtaista.¹⁴⁴ Hyrkkänen on painottanut ”menneisyyden tulevaisuuden” tuntemista, sitä kuinka menneisyyden ihminen teki omaa tulevaisuuttaan koskevia valintoja. Valintojen tekemiseen kuului vaihtoehtoisten tulevaisuuksien pohdinta.¹⁴⁵ Tämä seikka näkyy tutkimuksessani ennen kaikkea erilaisten selvitysten ja toteuttamatta jääneiden suunnitelmien paljoudessa.

Tulevaisuuden pohdinnat, muutostarpeen tunnistaminen tai esitykset muutoksen tekemiseksi eivät useinkaan ole johtaneet mainittaviin toimenpiteisiin. Institutionaalinen keskustelu on, kuten mainittu, viitannut muutoksen episodiseen luonteeseen. Koska muutos on hankalaa ja koska instituutio tapaa uusintaa itseään, muutos vaatii toteutuakseen vahvan ulkopuolisen ärsykkeen tai, kuten jaksottaista muutosta koskeva keskustelu esittää, pitkäaikaisen prosessin, jonka aikana muutos ikään kuin ”valmistautuu” pinnan alla kunnes saavuttaa tarvittavan voiman muuttuakseen hallitsevaksi toimintatavaksi. Tästä pinnan alla hautuvasta ”aloitteesta” on runsaasti esimerkkejä.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea totesi marraskuussa 1960, ettei valtionhallinnon piirissä ollut puutetta organisaation kehittämistä koskevista, hyvin perustelluista ja epäilemättä tehokkuutta kohottavista suunnitelmista. Ongelma vain oli, että hyvätkin suunnitelmat jäivät toteuttamatta. Tähän taas oli syynä se, että organisaatiokysymyksiä pohdittiin useimmiten virkamieskunnan omassa keskuudessa ilman, että asiat etenivät hallituksen

¹⁴² Harrinvirta 2000.

¹⁴³ Thatcher 1999, 1–2.

¹⁴⁴ Hyrkkänen 1984, 67.

¹⁴⁵ Hyrkkänen 2002, 246.

harkittavaksi. Kirjoitettiin komiteamietintöjä, muistioita, lausuntoja. Neuvoteltiin, kannatettiin ja vastustettiin – pääosin valtioneuvoston ja keskusvirastojen omassa piirissä. Tämän vuoksi aloitteet unohtuivat nopeasti ilman, että niitä olisi ministeritasolla ikinä otettu vakavaan harkintaan.¹⁴⁶

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisema Hallinto-lehti totesi vuonna 1979 eräässä pääkirjoituksessaan, että lukuisat uudistussuunnitelmat kertoivat hallinnon uudistushaluista, mutta päätökset puuttuivat. Toteutuneet suunnitelmat sen sijaan eivät olleet seurausta mistään johdonmukaisesta politiikasta tai strategiasta, vaan ne olivat pikemminkin osittaisia ja satunnaisia.¹⁴⁷ Valtionrautateiden pääjohtaja Erkki Aalto puolestaan epäili (1957), että rautateiden organisaatiokysymyksiä oli käsitelty eri komiteoissa toistakymmentä vuotta ja tulosten joutuneen pöytälaatikkoon lähinnä siksi, ettei komiteoilla ollut oikeanlaista asiantuntemusta¹⁴⁸. Esko Rekola (2011) taas on sanonut, että komiteoiden työjaostoissa saatettiin pohtia suuriakin uudistuksia, mutta ylimmät tahot harvoin innostuivat radikaaleista ajatuksista¹⁴⁹.

Risto Ranki on valtiovarainvaliokunnan päätöksentekoa koskevassa väitöskirjassaan korostanut valmistelun merkitystä. Muodollinen päätös on hänen mukaan harvoin tosiasiallinen päätös, vaan tosiasiallinen päätös tehdään yleensä silloin, kun esittelevä taho tekee esityksen, kuten valtioneuvosto tekee esityksen tasavallan presidentille. Valmistelijan kanta, olipa se hyväksyntä tai lausunto, on useimmiten tosiasiallinen päätös. Ratkaisu asiassa tapahtuu usein jossain epävirallisessa yhteydessä. Rankin mukaan kyse on poliittisesta prosessista, jossa eri tahot vahvistavat tai heikentävät prosessia, mutta jonka ratkaisevaa kääntymistä johonkin tiettyyn suuntaan on vaikea osoittaa.¹⁵⁰ Toisella tapaa päätöksenteon prosessia havainnollistaa Henry Minzberg, jonka mukaan muodollisen strategiasuunnittelun tavoite ei ole uuden strategian luominen, vaan tavoite on ohjelmoida jo olemassa olevaa toimintatapaa. Strategiassa puolestaan

¹⁴⁶ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean kirje VN:lle 9.11.1960. Allekirjoittajat Arvo Manner ja Jaakko Uotila. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean arkisto, 2. kansio (muistioita).

¹⁴⁷ Pääkirjoitus: ”Odottavat suunnitelmat” Hallinto 1979/9. Uraansa päättelevä virastovaltuutettu Seppo Salminen totesi vuonna Hallinto 1984/1 lehden jutussa ”40 vuotta hallinnon organisointia: eräitä havaintoja”, ettei hallinnon kehittäminen ollut suinkaan rauhallista suunnan määrittämistä, kuten hallinto-opin kirjoista olisi voinut päätellä. Sen sijaan Salminen vertasi työtään koskiveneen soutamiseen, jossa tärkeää oli välttää karikot ja tuntea näkymättömät mutta voimakkaat venettä heittelevät virtaukset.

¹⁴⁸ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 18.12.1957. Komitean arkisto.

¹⁴⁹ Esko Rekola 4.5.2011.

¹⁵⁰ Ranki 2000, 38–41. Myös esim. valtioneuvoston rationalisoimiskomitea (KM 1953: mon. 37, 67) totesi valtiovarainvaliokunnan istunnon kulkevan käytännössä niin, että ennen varsinaista istuntoa pidettiin ns. valmisteleva käsittely, jonka jälkeen valiokunnan virallinen istunto muodostui lyhyeksi: ”Käytäntö on täten vienyt siihen, että raha-asiaivaliokunnan kanta siellä käsiteltäviin asioihin yleensä tosiasiallisesti ratkaistaan jo valmistavassa käsittelyssä. Toisaalta osoittaa kokemus, että raha-asiaivaliokunta nykyään lukuisissa tapauksissa hyväksyy asianomaisen ministeriön ehdotuksen muuttamattomana tai että, jos raha-asiaivaliokunta sitä muuttaa, asianomainen ministeri tyytyy siihen (...).”

on erotettava aiottu ja toteutettu strategia, jotka ovat kaksi eri asiaa. Lopputulos syntyy käytännön kautta askel askeleelta.¹⁵¹

Harrinvirran mukaan julkisen sektorin uudistukset eivät ole perinteisesti olleet niinkään värikkään poliittisen keskustelun tuloksia, vaan niitä on kuvattu pikemminkin poliittisesti epäkiinnostaviksi. Juuri tämän epäkiinnostavuuden vuoksi ne eivät ole saaneet poliittista tukea ja ovat siksi usein surkastuneet pienenköiksi budjetin tarkistuksiksi tai epäonnistuneet tyystin.¹⁵² Rekolan mukaan poliitikot ovat osoittaneet kiinnostusta hallintoa kohtaan lähinnä silloin, kun kyseessä ovat olleet henkilöstönimitykset ja silloin kun he ovat päässeet tekemään määrärahojen avulla aluepolitiikkaa. Syinä tähän kiinnostuksen puuttamiseen oli Rekolan mukaan se, etteivät ministerit lyhyiden hallituskausien aikana ehtineet perehtymään hallinnon asioihin syvällisesti. Hallinnon kehittäminen jäi virkamiehille, jotka eivät helposti saaneet tarvittavaa poliittista tukea.¹⁵³ Rajaja Julkunen on korostanut, että suomalaisen hyvinvointivaltion muuttaneet uudistukset lähtivät liikkeelle pienistä, ”kissan tassuin hiipien” edenneistä meno-leikkauksista. Muutoksen keskeinen piirre oli välttämättömyyttä korostava pragmaattinen lähestymistapa, joka on peittänyt alleen ideologiset muutokset.¹⁵⁴

Hallinnontutkijat ja hallintohistorioitsijat ovat mielellään korostaneet tutkimuskohteena olevan hallinnon omaleimaisuutta, jopa siinä määrin, ettei ulkopuolinen pystyisi sitä syvällisesti ymmärtämään¹⁵⁵. Toisaalta on haluttu tehdä selväksi, ettei hallinto ole mikään erillinen linnake, vaan osa yhteiskuntaa ja inhimillistä toimintaa. Hallinto on siis nähty osana yhteiskuntaa mutta samalla sitä on pidetty siitä vieraantuneena¹⁵⁶. Samalla on muistettava, ettei organisaatio ole kitkaton koneisto, vaan monitahoinen järjestelmä jonka sisäiset osat vaikuttavat toisiinsa ja ovat yhdessä jotain muuta kuin osiensa summa.

Hallinnontutkijat viittaavat usein hallinnon sisäiseen pelailuun. Ahosen mukaan virkamiesten esittämät kannanotot eivät välttämättä edusta esittäjiensä todellisia näkemyksiä, vaan voivat liittyä taustavaikuttajien, kuten ylempien virkamiesten tai poliittisten taustaryhmien linjauksiin. Hänen mukaan näkemysten esittäminen on yksi keino poliittisessa ja hallinnollisessa kamppailussa voimavaroista, auktoriteetista, suvereniteetista sekä ”eräänlaisen sanomisen oikeuden” ylläpitämistä ja laajentamista.¹⁵⁷ Ahosen mukaan olisi selvitettävä,

¹⁵¹ Mintzberg 1994, 23–25, 333. Aiotusta strategiasta tarkoituksenmukaiseksi osoittautuva osa toteutuu, osa jää yksinkertaisesti toteutumatta ja lisäksi saattaa nousta esiin jostain uutta, joka vaikuttaa lopputulokseen.

¹⁵² Harrinvirta 2000, 77.

¹⁵³ Esko Rekola 4.5.2011. Tämä koskettaa aikaa ennen 1980-lukua, jolloin hallitukset olivat tyypillisesti lyhytikäisiä. Tämä taas antoi valtaa voimakkailla virkamiehille. Ks. Heikkinen ja Tiihonen 2009b, 327. Temmes (1994b, 34) sijoittaa hallinnon uudistamisen ytimeen virkamiehet ja poliitikot vasta seuraavalle kehälle.

¹⁵⁴ Julkunen 2001, 300.

¹⁵⁵ Ks. Tiihonen 1990, 184.

¹⁵⁶ Ks. Jussila 1996, 57. Vieraantumisesta taas on paljon esimerkkejä alkaen vaikkapa hyvinvointivaltio-kritiikistä. Ks. Yliaska 2010. Apulaiskaupunginjohtaja Pekka Sauri puolestaan esitti Suomen kuvalehden haastattelussa (47/2012), ettei uusi sukupolvi edes ymmärrä suurten ikäluokkien luoman hallintokoneiston toimintalogiikkaa.

¹⁵⁷ Ahonen 1987, 147. Ahonen on huomauttanut, että myös kanava jossa asia esitetään voi jäsentää asian sisältöä. Tämä koskee erityisesti toimitettua aineistoa kuten uutis-

mikä rooli kullakin kannanotolla on eri kantojen välisessä vuorovaikutuksessa. Asiaa ajava taho voi nimittäin siirtyä argumentaation lajista toiseen. Ellei vetoaminen oikeusnormeihin tai taloudellisiin periaatteisiin tepsii, voidaan avuksi ottaa poliittiset periaatteet. Edelleen, soveltamalla useita lähestymistapoja voidaan ottaa käyttöön kulloinkin tilanteeseen parhaiten toimiva tapa.¹⁵⁸ Seppo Tiihonen on pitänyt erityisesti julkisuuteen tarkoitettua keskustelua vallankäytön legitimointina ja julkisuuteen tarkoitettuna selittelynä. Julkinen keskustelu voidaan Tiihosen mukaa nähdä pelinä, jossa keskustelijat tekevät siirtoja.¹⁵⁹

Posti- ja telelaitoksen talousylijohtaja Pekka Luukkainen viittasi 1980-luvulla ”ideologisiin keppihevosiin”, joilla liberaalisoinnin kannattajat ratsastivat, vaikka taustalla olivat taloudelliset edut, valta, aluepoliittiset kysymykset ja kansantalouden kannalta järkevät palvelurakenteet.¹⁶⁰ Vastaavaan on törmännyt yleisradiotoiminnan murrosta tutkinut Pentti Kemppainen: ”Kulttuurisiksi väitetyt syyt saattavat olla poliittisia tai taloudellisia, teknologiseen determinismiin viittaaminen saattaa lähteä puhtaasti taloudellisista näkökohdista. Taloudellisin syin perusteltu uudistus saakin aikaan kauaskantoisia kulttuurisia seurauksia. Sananvapaus muuttuu yhdessä yössä markkinavoimaksi, ja vapaa yrittäjyys osoittautuu viime kädessä voimakkaita kulttuurilatauksia ja poliittisen näkökulman sisällään kantavaksi käsitteeksi.”¹⁶¹

Reilun puolen vuosisadan tarkasteluperiodin aikana päätöksenteosta kertovien lähteiden laatu ja määrä muuttuvat merkittävästi. 1950-luvun huolellisesti laaditut keskustelupöytäkirjat vaihtuvat vuosikymmenten myötä niukoiksi päätöspöytäkirjoiksi niin, että 1980-luvun pöytäkirjoista enää vain harvoin selviää käydyn keskustelun kulku ja päätösten perustelut. Tällöin on otettava avuksi erilaiset taustaselvitykset, joita on vastaavasti tehty enemmän ja enemmän. Etenkin 1980- ja 1990-luvuilta on saatavissa valtava määrä erilaisia selvityksiä, laskelmia ja pohdintoja. Vanhempi asiakirjamateriaali paljastaa paremmin keskustelun ja päätöksenteon prosessin, uudempi materiaali puolestaan päätöksenteon taustat. Toisaalta uudempaa, osin informaatioköyhää aineistoa voidaan täydentää uudentyyppisten lähteiden avulla. Kun taas siirrytään pöytäkirjoista

mediaa, mutta myös sihteerin kirjoittamaa pöytäkirjaa. Lausunnoista voidaan nostaa merkittäväksi vähäpätöinen asia tai keskeinen asia voidaan esittää poliittisena retoriikkana.

¹⁵⁸ Ahonen 1987, 149–150. Marjanen (1985, 26) on ilmaissut kärkkään ja ehkä kaikkein pessimistisimmän näkemyksen asiasta: ”Hallinnossa varsin yleisesti vallitseva pelaamisen henki ja politikointi on vienyt useilta johtavilta virkamiehiltä uskon pitämiseen toiminnan toteuttamismahdollisuuksiin ja tuonut pinnalle päivästä päivään, tilanteesta tilanteeseen toimintatavan, joka toisaalta on lyhytjänteistä ja toisaalta houkuttelee suuntaamaan ajankäytön päivittäisiin, toiminnallisesti usein toisarvoisiin, vaikka ehkä sinänsä näkyviin palavereihin, kokouksiin, istuntoihin, tapaamisiin jne. Johtavien virkamiesten kalenterit ovat täynnä, mutta avaintehtäväpainotteisuus ajankäytössä jää toteutumatta.”

¹⁵⁹ Tiihonen 1990, 13.

¹⁶⁰ Talousylijohtaja Pekka Luukkaisen kirjoitus 2.2.1983 ”Tietoliikenteen kompastuskivet: Vanha laki ja rahan puute”. PTL liikelaitos Hr2.

¹⁶¹ Kemppainen 2001, 42.

haastatteluihin, lähteen tyyppi muuttuu aikalaistuotoksesta jälkikäteen syntyneeksi muisteluksi.¹⁶²

Lähteiden ja metodien vuoksi on välttämätöntä tuntea eräitä valtionhallinnon rakenteisiin liittyviä piirteitä ja kehityskulkuja. Periaatteessa tarkasteleman valtionhallinto on hierarkkinen rakenne, jossa ylimpänä ovat eduskunta ja valtioneuvosto, näiden alaisuudessa toimivat ministeriöt, joiden alaisuudessa toimivat virastot, kuten liikenneministeriön alaisuudessa toimiva posti- ja lennätinhallitus, josta käytettiin yleisesti epävirallista termiä liikelaitos. Yleensä hallintoa kuvataan yksisuuntaiseksi, muodolliseksi käskytysketjuksi.

Eräänlaisen pohjamateriaalin tutkimukselle muodostaa virallinen valtiopäivämateriaali: hallituksen kertomukset, valtion tilintarkastuskertomukset, kertomukset niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta ovat antaneet. Kertomussarjojen sisältö ja painotus vaihtelee jopa vuosittain. Tämä näkyy varsinkin hallituksen kertomukseen sisältyvissä virastojen toimintakertomuksissa. Yhdessä eri kertomussarjat muodostavat eräänlaisen vuoropuhelun, jossa yleensä valtiontilintarkastajat tai eduskunta puuttuvat tärkeäksi katsomaansa asiaan ja johon hallitus seuraavan vuoden kertomuksessaan vastaa.

Esimerkki tällaisesta pitkästä vuosia kestäneestä vuoropuhelusta on valtiontilintarkastajien ja liikelaitosten kertomussarjoissa käyty, liikelaitosten uudistusrahastoja koskeva kiistely 1950-luvun lopulla. Valtiontilintarkastajain tehtävä oli valvoa valtion tilinpidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Jokaisella valtiopäivillä asetettiin viisi valtiontilintarkastajaa pitämään eduskunnan puolesta silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa (HM 71. §). Käytännössä nämä olivat suurimmaksi osaksi istuvia tai entisiä kansanedustajia. Valtiontilintarkastajat toimivat yhteistyössä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa.¹⁶³

Eduskunnan roolina oli käsitellä sille annetut hallituksen esitykset ja tätä kautta katsoa päältä liikelaitoksen uudistamista. Lainsäädännön lisäksi eduskunta saattoi vaikuttaa kysymysten ja välikysymysten kautta. Merkittävää uudistusta jota eduskunta ei hyväksynyt, ei ollut mahdollista tehdä. Lisäksi eduskunta oli taho, joka hyväksyi kenties kaikkein tärkeimmän liikelaitosta koskevan lain, vuotuisen tulo- ja menoarvion eli budjetin.

Eduskunnan rooli tulee tutkimuksessa esiin etenkin kertomussarjojen kautta. Sen sijaan salissa käydyn keskustelun merkitys korostuu silloin, kun eduskunta on käsitellyt liikelaitosten kannalta merkittäviä kysymyksiä. Tällöin

¹⁶² Vrt. Soikkanen 1995, 120–124. Eräänä nykyhistorian ongelmana on pidetty lähteiden saatavuutta. Tällä on viitattu erityisesti asiakirjojen salassapitoaikoihin, nykyään myös sähköisten lähteiden arkistointiongelmiin. Tämän tutkimuksen kannalta en asiakirjojen saatavuusongelmiin törmännyt. Eräät alle 25 vuotta vanhat johtoryhmäpöytäkirjat kuuluvat julkisuuslain 1999/661 24. §, 20. mom. mukaan liikesalaisuuden piiriin. Näihin sain tutkimusluvan kansallisarkiston päätöksellä AL/20579/07.01.03.03/2013. Ajallinen läheisyys on petollista siksi, että näennäisen selväkielisistä lähteistä huolimatta ajatusmallit ja käsitteet eivät sittenkään aina vastaa oman ajan totuttuja käsitteitä, taustaoletuksia ja ajatusmalleja.

¹⁶³ Saviaho 1967, 70; ylitarkastaja Timo-Veli Sälli valtiontalouden tarkastusvirasto: ”Tiliviraston taloudenhoidon tarkastus” Hallinto 1983/6, 4–11.

asia on ikään kuin siirtynyt hallinnollisesta ja kulissien takaisesta valmistelusta julkiselle poliittiselle areenalle. Näiden kohdalla tuon esiin keskustelun keskeiset teemat ja argumentit. Eduskuntakeskustelut ovat jossain määrin oma poliittisen taktikoinnin ja retoriikan maailmansa. Millwardin, jonka mielestä valtion liiketoiminnan muutos johtui ennen kaikkea käytännön syistä, mukaan poliitikot ovat riidelleet julkisista laitoksista ikään kuin kapitalismin ja sosialismin välisenä taisteluna, vaikka käytännössä näiden organisaatioiden toiminnalla on ollut tuskin mitään tekemistä tämän debatin kanssa.¹⁶⁴ Kuitenkin tällä debatilla on oma merkityksensä poliittisessa päätöksenteossa. Sen lisäksi että tuon esiin keskeisimmät argumentit, keskitynkin lähinnä siihen miten eduskunta muokasi lakiesityksiä.

Merkittävä osa eduskunnan työstä tapahtui valiokunnissa tai epävirallisissa yhteyksissä. Viitteitä asioiden käytännön käsittelystä saa paitsi eduskunnan keskustelupöytäkirjoista myös muistelmakirjallisuudesta että haastatteluilta. On mielenkiintoista pohtia kuinka valmistelu, erilaiset tiedotus- ja lobbaustilanteet tai poliittiset sopimukset ovat päätöksiin vaikuttaneet – silloin kun niistä on saatavissa luotettavaa tietoa. Poliittiset valtasuhteet heijastuivat hallintoon myös esimerkiksi korkeiden virkamiesten nimitysten kautta.

Hallituksen kertomukseen liitetty posti- ja telelaitoksen vuosikertomus perustui posti- ja telehallituksen antamaan selvitykseen¹⁶⁵. Vastaavasti vastaus valtioneuvoston esittämiin huomautuksiin muotoiltiin posti- ja telehallituksessa¹⁶⁶. Yhteensä posti- ja telehallitus laati kolme vuosikertomussarjaa. Näistä talousosasto laati hallituksen kertomukseen liitettävän osan sekä Suomen virallisessa tilastossa julkaistavan tilastopainotteisen kertomuksen. Tiedotusjaosto julkaisi 1980-luvun taitteesta alkaen ”liikeluonteista” erillistä kertomussarjaa, jonka tarkoituksena oli tuoda paremmin esiin laitoksen toimintapolitiikkaa, rahoituksen ongelmia, talouden ohjausta ja uudistuksia koskevia kannanottoja¹⁶⁷.

Ministeriötasolla valtionhallinnon organisaatiokysymyksiä käsiteltiin ennen muuta valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriöllä oli suuri rooli budjetin valmistelussa sekä keskeisen valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan asioiden valmistelussa. Valtionhallinnon organisaatiokysymyksiä käsiteltiin erityisesti ministeriön järjestelyosastolla. Myös liikenneministeriöllä oli tärkeä rooli hallinnonalansa ministeriönä, vaikka suurten laitosten kohdalla korostui näiden oma painoarvo. Ministeriön ohjauskeinoihin kuuluivat sekä suorat että

¹⁶⁴ Millward 2005, 288–289. Toki on huomioitava että Millward kohdistaa kriittisen lausumansa erityisesti Britanniaan.

¹⁶⁵ Tiedotusjaoston muistio 4.1.1983: posti- ja telelaitoksen toimintakertomuksen valmistelusta ja sen soveltamisesta hallituksen kertomukseen eduskunnalle vuosittaisista toimenpiteistä laitosta koskevaan selvitykseen. Posti-Telen johtoryhmä Cb2.

¹⁶⁶ Esim. Posti-Telen johtoryhmäpöytäkirjan 16.1.1985 liite ”PTL:n vastaus 28.12.1983 valtioneuvoston esittämiin huomautuksiin ja ehdotuksiin” allekirjoittanut talousylijohtaja Pekka Luukkainen; ”PTL:n vastaukset 14.3.1984 valtioneuvoston esittämiin kysymyksiin”. Posti-Telen johtoryhmä Cb5.

¹⁶⁷ Tiedotusjaoston muistio 4.1.1983: posti- ja telelaitoksen toimintakertomuksen valmistelusta ja sen soveltamisesta hallituksen kertomukseen eduskunnalle vuosittaisista toimenpiteistä laitosta koskevaan selvitykseen. Posti-Telen johtoryhmä Cb2.

epäsuorat keinot. Tämä näkyi muun muassa nimityspolitiikassa sekä tulo- ja menoarvion laadinnassa. Ministeri esitteli alaistensa virastojen asiat valtioneuvostossa.¹⁶⁸

Organisaatiokysymykset pidettiin mielellään poissa julkisuudesta. Valtion liikelaitostyöryhmän asettaneen toisen valtiovarainministeri Jermu Laineen mukaan liikelaitosuudistuksen alkuvaiheen etenemisestä vastasi ”tietty virkamiesjunta”.¹⁶⁹ Hänen seuraajansa Pekka Vennamon mukaan ministerin roolina oli käsitellä hallinnon tuottamia pitkälti valmiita esityksiä ja ohjata mihin suuntaan niitä esitettyjen lausuntojen pohjalta kehitettiin. Keskeisin tehtävä silloin, kun esitys oli laadittu hallituksen esityksen muotoon, oli käydä keskustelut ministerikollegojen ja muiden hallitusryhmien kanssa siitä, oliko esitys toteutettavissa. Vasta kun kaikki hallitusryhmät olivat näyttäneet alustavasti vihreätä valoa, asia voitiin viedä valtioneuvoston käsittelyyn ja sitä kautta presidentin¹⁷⁰ esittelyyn.¹⁷¹

Ministeriöiden arkistoista ei löydy erillisiä liikelaitosuudistusta koskevia asiakirjasarjoja¹⁷². Syynä lienee arkistointitapa. Tämän vuoksi ministeriötason näkemyksiä tutkimuksessani edustavat posti- ja telelaitoksen arkistosta löytyvä kirjeenvaihto sekä ministeriöiden edustajien eri komiteoissa ja työryhmissä esittämät kannanotot ja dokumentit.

Keskeinen instituutio asioiden valmisteluun oli komitealaitos. Komitean asettaminen oli 1900-luvun lopulla ”maan tapa” valmistella laajakantoisia asioita. Nämä olivat tiettyä tehtävää varten, valtion linjahallinnon ulkopuolisia elimiä. Kaarlo Tuorin määritelmän mukaan ”Komitea on valtion hallintoorganisaatioon kuuluva monijäseninen elin, jonka jäsenyys ei ole haltijansa päätehtävä ja joka toimii suhteellisen irrallaan hallinnon hierarkkisesta ydinosasta (linjahallinnosta), sen ohjaus- ja valvontasuhteista.”¹⁷³

Komitealaitos on sekin muuttanut muotoaan yhteiskunnan ja valtionhallinnon mukana. Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä komiteoita käytettiin var-

¹⁶⁸ Rekolan mukaan mitä mahtavampi keskusvirasto oli, sitä kapeammaksi toimialaministeriön valta kävi. Asetelmaa kuvaa myös se, että suuren keskusviraston pääjohtajuutta pidettiin pitkään korkeampana kuin ministeriön kansliapäällikön virkaa. Rekolan haastattelu 13.12.1988 Hallintohistoriakomitean arkistossa. Liikenneministeri Matti Puhakan (1983–1984) mukaan PTL oli varsin itsenäinen laitos ministeriöön nähden. ”Liikenneministeriö joutuu tai pääsee suhteellisen vähän operoimaan tällä alueella, sillä ainoastaan budjettipäätökset ja korkeimmat virkanimitykset ovat ministeriön ulottuvilla.” Ministeri Puhakka Nordisk Post Tidskrift haastattelussa. Talousylajohtaja Luukkaiselle tiedoksi 27.3.1984 toimitettu kappale. PTL liikelaitos Hr9. Ks. myös hallintotarkastaja Vesa Jatkola: ”Poliittisen ohjausjärjestelmän suorittama keskushallinnon ohjaus” R-muistio 1973/3, 11–17.

¹⁶⁹ Jermu Laine 9.6.2012.

¹⁷⁰ Presidentti tämän tutkimuksen kohdalla näyttäytyä käytännössä minkäänlaisena toimijana. Vrt. Sorsa 2003. 17. Tosin Sorsa (249–250) myös viittaa Kekkonen hyväksyneen esimerkiksi VALCO -suunnitelman 1970-luvun puolivälissä.

¹⁷¹ Vennamo 19.1.2012. Ministeriön ylimmän johdon työnjaosta myös Kiviniemi 1992, 4, 8–9.

¹⁷² Tätä tutkimusta varten olen arkistoluetellon avulla käynyt läpi joitain valtiovarainministeriön järjestelyosaston ja liikenneministeriön kansioita. Mainittava näistä ovat VM:n JO:n eräät historiikkia varten keräämät litteroidut haastattelut sekä Hallintohistoriakomitean tekemät litteroidut haastattelut.

¹⁷³ Tuori 1983 osa 2, 6. Komitealla tarkoitan tässä yksinomaan tilapäisiä komiteoita.

sin paljon yhteiskunnallisten uudistusten ja hallinnollisten järjestelyjen suunnitteluun. Kriisiaikoina komiteoita on käytetty ohittamaan valtion normaali linjahallinto.¹⁷⁴ Sotien jälkeisenä aikana 1950-luvulla tyypillinen komitea oli viisihenkinen asiantuntijaryhmä, joka muotoili esityksensä suoraan hallituksen esitykseksi. Sittenkin komiteoiden pohjat ovat laajentuneet kun on haluttu leveämpi ja ehkä raikkaampi näkemys, kuin mitä yksinomaan alan erikoisasiantuntijoilla on ollut tarjota. Kehitys liittyi myös sittemmin yleistyneeseen kokonaisvaltaiseen suunnitteluun. 1970-lvulla kuvaan tulivat parlamentaariset komiteat, jotka olivat hyvin laajoja ja joissa edustus perustui poliittisten voimasuhteiden mukaisesti mandaatteihin¹⁷⁵. Tuori on korostanut komitealaitoksen saamia korporatiivisia piirteitä; komitealaitoksesta tuli vuosisadan jälkipuoliskolla institutionalisoitunut foorumi¹⁷⁶. 1980-luvun jälkeen komiteoiden käyttö valmistelueliminä on vähentynyt valmistelun siirryttyä virkamiestyöryhmille ja selvitysmiehille¹⁷⁷.

Käytäntöä valmistella asiat komiteatyönä on kuvattu keinoksi kerätä yhteen laajempi asiantuntemus kuin mitä esimerkiksi yksittäisellä toimialaministeriöllä on ollut käytettävissään. Toinen keskeinen puoli on komitean rooli eräänlaisena ennakoivana sovitteluforumina, jossa voitiin jo valmistelun aikana selvittää ja sovittaa osapuolten ja näiden taustajoukkojen näkemyksiä. Nämä roolit kuitenkin vaihtelevat tapauskohtaisesti. Huomioitavia asioita on, olisiko kyseessä varsinainen komitea vai virkamiestyöryhmä, kuka komitean oli asettanut ja ketkä komiteassa olivat edustettuina – ja tämän myötä, kuinka arvovaltainen kokoonpano oli kyseessä.¹⁷⁸

Tämän vuoksi on tarkasteltava mikä komitean merkitys käytännössä oli. Savolaisen mukaan keskushallintoa koskevat linjaukset syntyivät pitkälti komiteatyön tuloksena, sillä puolueet ja muut eturyhmät kiinnostuivat hankkeisiin useimmiten vasta silloin, kun mietinnöt oli jo julkaistu.¹⁷⁹ Toisaalta komitea oli myös erinomainen keino haudata sellainen asia, jota ei voitu esimerkiksi poliittisesta syystä ohittaa, mutta johon ei todella haluttu tarttua. ”Sadon komitean mies” Esko Rekolan mukaan komiteamietintöjä luettiin hallinnossa tarpeen mukaan¹⁸⁰. Se, miten mietintöä eli ehdotusta toteutettiin, oli kyseisen hallinnon alan ministerin vastuulla. Toki myös valtioneuvosto saattoi edistää asiaa,

¹⁷⁴ Tuori 1983 osa 1, 263–264.

¹⁷⁵ Kritiikin mukaan toimeksiannot olivat usein liian laajoja ja epämääräisiä samalla kun komiteat muodostuivat niin suuriksi, etteivät komiteat kyenneet kunnolliseen työskentelyyn. Ks. Hallinto 1980/10 pääkirjoitus ”Parantamiseen on varaa”.

¹⁷⁶ Myös Numminen 1998, 73: ”Pysyvien komiteoiden, siis erilaisten neuvostojen ja neuvottelukuntien, lisääntymistä voi pitää komitealaitoksen keskeisenä rakenteellisenä piirteenä toisen maailmansodan jälkeisessä kehityksessä. Se ilmentää julkishallinnon sisäisen yhteistyön tarvetta, mutta myös julkishallinnon ja yksityisten organisaatioiden koordinoinnin merkitystä. Se kuvaa myös suunnittelu- ja valmistelutoimintojen pitkäjänteistymistä ja laaja-alaisuudesta samoin kuin hallinnon korporatisoitumista.”

¹⁷⁷ Viime aikoina on kritisoitu hallinnon käytäntöä teettää paljon selvityksiä konsulleilla.

¹⁷⁸ Numminen 1998, 72–73; Numminen 1996, 650–651.

¹⁷⁹ Savolainen 1996, 250. Mietinnön julkaisemisen jälkeen oli mahdollista vaikuttaa hallituksen esityksen sisältöön, mutta hallitus- ja eduskuntakäsittely eivät usein johtaneet merkittäviin muutoksiin.

¹⁸⁰ Rekolan haastattelu 13.12.1988 Hallintohistoriakomitean arkistossa.

jos halusi. Vaihtoehtona oli, että asia yksinkertaisesti unohdettiin. Joskus komitea lopetettiin jo kesken toimeksiantonsa, mikä Rekolan mielestä tarkoitti, että komitea oli yksinkertaisesti turha.¹⁸¹

Komiteamietintö on kollegiaalisen käsittelyn tulos, kompromissi. Suurimmat kiistakysymykset toki selviävät usein mietinnöstä tai sen oheen jätetyistä eriävistä mielipiteistä. Optimistisen arvion mukaan komiteamietinnöt sisältävät vähintäänkin ne aikalaisperustelut, jotka tukivat ehdotusta, mutta myös julkilausumattomia normatiivisia oletuksia sekä vaihtoehtoisten tulevaisuudenkuvien pohdintaa¹⁸². Lisävalaistusta tämän valmisteluvaiheen kysymyksiin voidaan etsiä komitean asiakirjoista. Vain osan tässä käsiteltyjen komiteoiden asiakirjat löytyvät Kansallisarkistosta. Näistä on todettava kuten muistakin asiakirjoista: laatu ja määrä vaihtelevat tapauskohtaisesti. Tyypillisesti arkisto sisältää vaihtelevan laatuiset pöytäkirjat sekä myöhempien komiteoiden kohdalla suuriakin määriä erilaisia tausta-aineistoja.

Posti- ja telelaitosta on pidetty melko hierarkkisena virastona, joidenkin mukaan myös päällikkövaltaisena, jossa päätöksenteko keskittyi keskushallinnon avainhenkilöiden käsiin¹⁸³. Laitoksen johtamistapaa aina 1970-luvulle saakka on kuvattu "sotilaalliseksi" tai "jäykän byrokraattiseksi"¹⁸⁴. Korkeinta päätösvaltaa käytti laitoksen kollegio. Laitoksen keskushallinnon muodosti posti- ja telehallitus, jonka päällikkönä toimi posti- ja telelaitoksen pääjohtaja. Laitoksen toimintaa säädeltiin erilaisin lain ja asetuksin, jotka kattoivat niin laitoksen sisäisen toimivallan, tariffit kuin budjetin.¹⁸⁵ Laitoksen hallinto jakaantui päätoimialoihin, posti- ja teletoimiin joilla oli omat aluehallintonsa¹⁸⁶.

Korkeinta päätösvaltaa käyttäneeseen kollegioon kuuluivat pääjohtaja, osastojen johtajat sekä niiden toimistojen johtajat joiden alaan kulloinkin käsiteltävä asia kuului. Kollegioistunnossa käsiteltiin laitoksen taloutta, koko laitosta, virkaehdotuksia koskevat asiat sekä muita asioita, jotka pääjohtaja niiden periaatteellisen laadun tai tärkeyden vuoksi määräsi kollegion käsiteltäväksi (taulukko 2).¹⁸⁷ Käytännössä istuntojen sisältö muuttui jonkin verran ajan ja

¹⁸¹ Esko Rekola 13.6.2012.

¹⁸² Esim. Mälkiä 1995, 45.

¹⁸³ Esim. Aulis Salin 14.12.2011.

¹⁸⁴ Takkula 1993.

¹⁸⁵ PTH:n lausunto valtion liikelaitostyöryhmän mietinnöstä. Luonnos II. Posti-Telen johtoryhmä 31.8.1983, Cb3.

¹⁸⁶ Postitoimen hoitoa varten maa oli jaettu yhdeksään postipiiriin ja vastaavasti teletoimen hoitoa varten kymmeneen telepiiriin. Alueellisen vastuun postitoimen hoidosta ottivat postikonttorit, joita 1980-luvun alkupuolella oli noin kaksi sataa. Postikonttorin toimialue vaihteli useista kunnista kaupunginosaan. Postikonttorien alaisuudessa toimivat toimipaikat, joita 1980-luvun alussa oli noin neljä tuhatta. Vastaavasti teletoimen aluevastuun kantoivat telepiirien alaisuudessa toimineet nelisenkymmentä telealuekonttoria. Päätoimialojen lisäksi laitoksen tehtäviä tukivat sisäiset palveluyksiköt, joista tärkeimmät olivat autovarikot, varastot, teletutkimuslaitos, telerakennuskeskus, radioasemat ja terveysasemat.

¹⁸⁷ Asetus posti- ja lennätinlaitoksesta 211/21.5.1937; asetus posti- ja lennätinlaitoksesta 12.2.1971.

pääjohtajanvaihdosten myötä. 1940-luvulla suuri osa käsittelyistä koski erilaisia väärinkäytöksiä ja henkilöstön erivapausanomuksia, 1950-luvulla käsittelyssä oli runsaasti eri asetusten ja säädösten muutoksia, lähes kaikesta kun määrättiin asetuksin ja säädöksin. 1960-luvun mittaan yhä enemmän sijaa saivat virantäyttöasiat. Etenkin virkarikosasioissa posti- ja lennätinhallitus toimi kuin tuomioistuimien, määräten virkamiehilleen rangaistuksia työpaikkajuopottelusta, sopimattomasta käytöksestä, laiminlyönneistä tai varkauksista.¹⁸⁸ Pekka Tarjanteen pääjohtajakaudella (1977–1989) ennen tärkeässä osassa olleet henkilöstöasiat työnnettiin taka-alalle ja suurimman huomion saivat ennen lähes huomiotta jääneet telelaitehankinnat. Sen sijaan laitoksen toimintamuotoon liittyviä kysymyksiä kollegio ei käytännössä käsitellyt koskaan.¹⁸⁹

TAULUKKO 2 Kollegion käsittelemät asiat vuosina 1975 ja 1984

| | 1975 | 1984 |
|---|----------|---------|
| Päätöksiä yhteensä | 265 | 222 |
| Yksikön toimialaa ja yksikköä koskevat yleisiä suuntaviivoja koskevat ohjeet ja päätökset | 2 (1) | 19 (8) |
| Tulo- ja menoarvio, taloussuunnitelmia koskevat asiat | 12 (5) | 19 (8) |
| Nimittämisasiat, henkilöstöasiat, eräät sisäisen hallinnon asiat | 110 (41) | 55 (25) |
| Valitusasiat, virkarikosasiat | 72 (27) | - |
| Viranomaisille annettavat lausunnot ja muut periaatteellisesti tärkeät asiat | 51 (19) | 53 (24) |
| Muut ylimmän johdon tehtävät | 18 (7) | 79 (36) |

Suluissa prosentiosuus vuoden päätöksistä. Muihin keskusvirastoihin nähden posti- ja telelaitoksen kollegiossa tehtiin vähän päätöksiä. Kollegion esikuva periytyi Ruotsin vallan ajalle, jolloin sen esikuva oli tuomioistuimen päätöksentekotapa. Se korosti käsittelyn ja harkinnan huolellisuutta, monipuolisuutta, tarkkuutta ja oikeusturvaa. Lähde: Hallinnontutkija Markku Kiviniemi ja tutkija Anne Hotti "Valtion keskushallinnon kollegiot ja johtokunnat" Hallinto 1986/4, 18–28.

Kollegiopöytäkirjat ovat suurimmaksi osaksi epäinformatiivisia päätöspöytäkirjoja, sisältäen käsitellyn asian otsikon, päätöksen ja asiakirjain diaarinumerot. Käsitellyt asiakirjat liitettiin pöytäkirjojen yhteyteen vasta vuodesta 1983 alkaen, jolloin myös kurinpitoasiat eriyettiin omaksi sarjaksi. Laajempia selostuksia istunnoista tai keskustelupöytäkirjoja laadittiin ainoastaan silloin, kun asetus niin vaati. Nämä harvat tapaukset liittyivät useimmiten virkanimityksistä käytyihin riitoihin, jolloin kollegio joutui äänestämään.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Vrt. asetus 211/1937 39. §, asetus 142/1971 39. §, asetuksessa 368/1981 59. § kurinpitoasiat siirrettiin erilliselle hallintoylijohtajan johtamalle kurinpitoistunnolle.

¹⁸⁹ Asetus 368/1981 25. § määritteli kollegion istunnon sisällön uudelleen. Uusi määritelmä sisälsi muun muassa merkittävien tietoliikennepoliittisten suunnitelmien ja merkittävien hankintojen käsittelyn. Samalla kollegion koko supistui merkittävästi.

¹⁹⁰ "Pöytäkirja tehdään silloin, kun asiasta on äänestetty, kun esittelijä on ilmoittanut päätöksestä eriyvän mielipiteen taikka kun puheenjohtaja katsoo syytä olevan määrätä pöytäkirja pidettäväksi." Sama kohta sisältyi sekä asetus posti- ja lennätinlaitoksesta 211/21.5.1937 18. § että asetus posti- ja lennätinlaitoksesta 142/12.2.1971 19. §.

Käytännössä tärkeimpiä päätöksiä ei tehty kollegioistunnossa. Jukka-Pekka Pietiäisen mukaan johtoryhmän ”alkio” oli syntynyt 1970-luvun alussa, kun laitokseen perustettiin vuoden 1972 työjärjestyksen mukaisesti hallinnollis-taloudellisten asioiden valmistelukunta, jonka nimi muutettiin 1976 istuntoasiain valiokunnaksi¹⁹¹. Ylijohtajaksi 1975 nimitetty Asko Saviaho on kertonut, että kollegioon vietävät asiat käsiteltiin ja sovittiin ennalta valmistelukunnassa, jotta itse istunnot sujuisivat joutuisasti¹⁹². Tällaiseen menettelyyn viitataan myös eräissä 1970-luvun kollegiopöytäkirjoissa, esimerkiksi tapauksessa, jossa erimielisyyttä aiheuttanut asia palautettiin käsiteltäväksi istuntoasiain valmistelukuntaan¹⁹³. Istuntoasiain valiokunnan tiedetään kokoontuneen aluksi noin kerran kuukaudessa. Tultuaan pääjohtajaksi 1977 myös Pekka Tarjanne alkoi osallistua valmistelukunnan kokouksiin. Pietiäisen mukaan pääjohtajan asema laitoksen johtajana vahvistui entisestään. Sittemmin vuoden 1981 organisaatiouudistuksen myötä valiokunta vakiinnutti asemansa ja alkoi käyttää itsestään nimitystä ”johtoryhmä”.¹⁹⁴

Laitoksen johtoryhmän ensimmäinen pöytäkirja on kesäkuulta 1981. Uuden työjärjestyksen mukaan posti- ja telehallituksen johtoryhmän puheenjohtajana toimi laitoksen pääjohtaja, jonka lisäksi siihen kuuluivat ylijohtajat. Käsiteltäviä asioita olivat yksinkertaisesti ne ”jotka pääjohtaja katsoo tarpeelliseksi ennen asiassa tehtävää ratkaisua käsitellä johtoryhmässä sekä muut asiat, joiden yhteistä tarkastelua pidetään tarkoituksenmukaisena.” Sihteerin laati kokousta varten asialuettelon ja kokouksista laadittiin muistiot.¹⁹⁵

Kuten pöytäkirjamerkintä joulukuulta 1981 todistaa, johtoryhmätyöskentely haki vielä muotoaan.

Pääjohtaja evästi johtoryhmää katsauksellaan johtoryhmätyöskentelyn luonteesta tapahtuneisiin muutoksiin, IAV:n [istuntoasiainvaliokunnan] ja johtoryhmän eroavaisuuksiin ja työjärjestyksen vaikutukseen näiden työskentelyssä. Hän toivoi JORY:n jäsenten pyrkivän olemaan henkilökohtaisesti kokouksissa läsnä, toimivan aktiivisesti ja aloitteellisesti sekä rakentavaa kritiikkiä harjoittaen. Hän nimesi kullekin ylijohtajalle tärkeimmän ajankohtaisen ongelman sydänasiaksi.¹⁹⁶

Strategisia valintoja koskeva päätöksenteko keskittyi johtoryhmään, joka koontui kiireisimpinä aikoina useasti viikossa. Kun valtion liikelaitoskomitea lokakuussa 1983 pyysi posti- ja telehallitusta valmistelemaan ehdotuksensa laitoksen muuttamiseksi eri mallivaihtoehtojen mukaisiksi liikelaitoksiksi, posti- ja telehallituksessa kantaa otti laitoksen johtoryhmä¹⁹⁷.

¹⁹¹ Pietiäinen 1988 osa 2, 238–239.

¹⁹² Asko Saviaho 24.8.2011.

¹⁹³ PLH pöytäkirja 24.5.1978, Ca15.

¹⁹⁴ Pietiäinen 1988 osa 2, 238–239. Virastovaltuutettu Seppo Salmisen ”Henkilöstökoulutuksen näkymät valtionhallinnossa” Hallinto 1977/2, 2–6 mukaan johtamisprosessien kehittäminen oli johtanut valtionhallinnossa johtoryhmätyöskentelyn lisäämiseen jo 1970-luvun lopulla.

¹⁹⁵ Posti-Telen johtoryhmä 10.6.1981; 2.12.1981, Cb1.

¹⁹⁶ Posti-Telen johtoryhmä 2.12.1981, Cb1.

¹⁹⁷ PTH johtoryhmä 54/83 31.10.1983, PTL liikelaitosuudistus Hr10. Tammikuussa 1984 kollegio totesi laitoksen tavoitebudjettiyhteenvedon käsitellyksi jo johtoryhmässä, jonka vuoksi yhteenvedoa ei tarvinnut liittää kollegiopöytäkirjojen liitteeksi, siitäkään

Samalla kun johtoryhmän merkitys kasvoi, collegio jatkoi toimintaansa laitoksen muodollisena ylimpänä elimenä laitoksen historian loppuun saakka. Liikelaitosuudistuksen jälkeen ”uusimuotoisen liikelaitoksen” (1990–1993) hallituksen pöytäkirjat ovat asiakirjakulttuurin muutoksen vuoksi jälleen rikkaampaa aineistoa kuin virastoajan muodolliset pöytäkirjat, sisältäen tietoja käydyistä keskusteluista ja esitetyistä näkökannoista. Samaan aikaan johtoryhmän asema säilyi. Päätöksenteosta kertoo se, että johtoryhmä käsitteli ja hyväksyi liikelaitoksen hallituksen kokouksen esityslistat.

Posti- ja telelaitoksen virastoaikaiset asiakirjat on suurimmaksi osaksi tallennettu Kansallisarkistoon¹⁹⁸. Tätä tutkimusta varten olen käynyt läpi laitoksen johtoa, posti- ja telehallitusta koskevaa aineistoa: collegio-, johtoryhmä-, hallitus- asiakirjat sekä eräitä muita arkistoluettelon perusteella valittuja aineistoja. Tällaisia ovat esimerkiksi eräät laitoksen järjestelyosaston asiakirjat. Kokonaisuudessaan aineistoa on olemassa valtava määrä. Johtoryhmäpöytäkirjojen ohella tärkein yksittäinen asiakirjasarja lienee kaksikymmentä kansiota käsittävä ”liikelaitosuudistusta koskevat asiakirjat” -kokoelma, joka käsittää toimintamuodon uudistukseen liittyneitä asiakirjoja liikelaitosuudistuksen alkuvaiheista osakeyhtiömuodon valmisteluun. Kyseinen aineisto on ainakin pääosin peräisin uudistusta valmistelleelta ylijohtaja Pekka Luukkaiselta. Mainittakoon myös Postimuseon kirjaston säilyttämät hallintoa koskevat asiakirjat, joiden ohessa on säilynyt muun muassa Valto Rauvannon työryhmän 1979 tekemät laitoksen johdon haastattelupöytäkirjat.

Kirjallista aineistoa olen täydentänyt haastatteluin, joita on yhteensä 12 kappaletta. Pääosin nämä on tehty kyseisten henkilöiden kotona puolistrukturoituina teemahaastatteluina¹⁹⁹. Haastattelujen avulla olen pyrkinyt selvittämään haastatteltavien käsityksiä muutosprosessista, prosessin etenemisestä sekä eri asemissa olleiden henkilöiden näkökulmia. Olen hankkinut haastatteluja paitsi eri tahoja edustaneilta henkilöiltä, myös täydentääkseni eräitä kirjallisia lähteitä. Ensimmäisenä tarkoituksena on ollut tukea kirjallisesta materiaalista syntyvää kuvaa sekä osittain kompensoida pelkistettyjä asiakirjoja. Kuten Timo Soikkanen on todennut, tutkittavaan prosessiin itse osallistunut henkilö voi helposti antaa tietoja ja vinkkejä, joita ei yksinkertaisesti voi saada irti pelkästään kirjallisesta materiaalista²⁰⁰.

huolimatta että virallisesti collegio vahvisti kyseisen tavoitebudjetin. PTH pöytäkirja 18.1.1984, Ca18.

¹⁹⁸ Yhtiöittämisvuoden 1994 jälkeen syntynyt aineisto on arkistoitu osakeyhtiöitä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

¹⁹⁹ Yhden haastattelun olen tehnyt sähköpostitse, yhtä olen täydentänyt sähköpostitse, yhden olen tehnyt henkilön työhuoneella ja yhden kahvilassa. Haastattelujen käyttötarkoitukseni olen haastattelutilanteessa ennen varsinaisen haastattelun alkua suullisesti selostanut väitöskirjatutkimukseni. Lyhyin haastattelu kesti noin 45 minuuttia, pisin kolme tuntia. Yhteensä nauhoitettua haastattelumateriaalia on noin 17 tuntia 45 minuuttia. Kaikki haastattelut on itse litteroitu ja ne ovat kirjoittajan hallussa.

²⁰⁰ Soikkanen 1995, 121.

Haastatteluaineistoa käytettäessä on huomattava, että ihmiset ovat nähneet tapahtumat eri rooleista ja luonnollisesti peilaavat menneitä tapahtumia myöhempisiin tapahtumiin. Keskeinen ero alkuperäislähteisiin nähden on, että haastatteluhetkellä haastateltava tietää, että hänen puheensa tulee jollakin tapaa julkiseksi ja muokkaa sitä kuvaa, joka hänestä itsestään välittyy. Vesa Vareksen mukaan haastateltavat puhuvat omassa ajassaan ja ajattelevat oman aikansa reaktioita, asettuen mielellään voittajien joukkoon²⁰¹. Tarja Aaltonen ja Anna Leimusmäki ovat huomauttaneet, etteivät kokemukset edes ole sellaisinaan säilyttynä muistiin. Ihminen ei aina kerro samaa muuttumatonta kertomusta, vaan aina erilaisia ajan myötä muuttuvia versioita.²⁰² Matti Hyvärisen mukaan on erilaisia kertomuksen lajeja, jotka korostavat erityyppisiä asioita. Esimerkiksi johdon asiantuntijat saattaisivat mielellään kertoa hallituista projekteista ikään kuin luonnollisina, häiriöttöminä tapahtumaketjuina. Toiset taas mielellään korostavat häiriöitä, yllätyksiä tai omia kokemuksiaan.²⁰³

Muistelmakirjallisuudessa aihepiiri on jäänyt harmilliseen pieneen rooliin²⁰⁴. Kiinnostuksen suuntautuminen muihin kysymyksiin näkyy esimerkiksi Kalevi Sorsan tuotannossa, joka painottuu ulkopoliittikan kysymyksiin²⁰⁵. Sorsan mielestä vapautuneiden tavara- ja rahavirtojen takaa löytyi sekä tekninen kehitys, joka paitsi hälvensi kansallisia rajoja mutta myös pienensi etäisyydestä johtuvia kustannuksia että liberalismi, jonka seurauksena kansainvälistä kaupaa tietoisesti edistettiin.²⁰⁶ Osaltaan poliitikkojen muistelmat tukevat ajatusta, että hallinnolliset uudistukset pitkälti valmisteltiin virkamiestasolla. Virkamiesten muistelmat taas ovat suhteellisen harvinaisia. Poikkeuksena mainittakoon Esko Rekolan ”Viran puolesta” (1998), pääjohtaja Pekka Vennamon ”Pekka, posti ja Sonera” (1999) sekä talousjohtaja Veikko Vaikkisen julkaisematon ”Se onkin jo eri juttu. Viidellä vuosikymmenellä VR:llä” (2008). Nämä sisältävät kiinnostavia näkemyksiä siitä, kuinka virkamiehet ovat nämä uransa merkittävät hankkeet muistaneet.

Muita lähteitä, kuten sanoma- ja aikakauslehtiä olen käyttänyt tapauskohtaisesti. Suurin osa näistä on poimittu komiteoiden, työryhmien ja virkamiesten muiden dokumenttien oheen arkistoihin tallettamista, aikalaisia itseään kiinnostaneista leikkeistä sekä posti- ja telelaitoksen mediaseurantaraporteista. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisema R-muistio, myöhemmin Hallinto-lehti, on puolestaan systemaattisesti läpikäytyinä tarjonnut näkökulman hallinnon kehittämisen arkipäivään 1950-luvulta 1990-luvulle.

²⁰¹ Vares 1995, 134–135.

²⁰² Aaltonen ja Leimusmäki 210, 147.

²⁰³ Hyvärinen 2010, 92–93.

²⁰⁴ Esimerkiksi aikakauden pääministereistä Mauno Koiviston (1988) vuosia 1979–1981 käsittelevässä muistelmateoksessa keskitytään devalvaatioihin, hallituskriiseihin ja valtopoliittikkaan, mutta hallinnon orastavasta rakenneuudistukseen ei viitata ollenkaan. Koivisto 1988. Harri Holkeri ei muistelmia kirjoittanut ja Esko Aho puolestaan keskittyy Euroopan unionin jäsenyyteen ja lamaan. Aho 1998.

²⁰⁵ Vrt. Soikkanen 2004, 28.

²⁰⁶ Sorsa 2000, 153–156.

2 VIRASTON KULTA-AIKA 1930–1960

Tässä luvussa tarkastelen yhtäältä sitä, kuinka posti- ja telelaitoksen toimintamuoto valtion virastona vakiintui ja toisaalta kuinka se sai ne rakenteet, jotka sittemmin liikeyritykseksi muutettaessa muutettiin ja purettiin. Tämä on keino ymmärtää niitä seikkoja, jotka olivat keskeisiä virastomuotoisen toimintamuodon ylläpitäjiä. Samalla huomataan, että virastomaisessa liikeyrityksessä piili alusta alkaen rakenteellisia ristiriitaisuuksia. Toimintamuotokysymykseen liittyvää problematiikkaa tutkittiin jatkuvasti arvovaltaisissa komiteoissa, jotka totesivat kerta toisensa jälkeen virastomuodon ongelmalliseksi, mutta toisaalta sen, ettei näiden laitosten muuttaminen liikeyritysmäisempään toimintamuotoon ollut käytännössä mahdollista. Näitä tekijöitä tutkimalla löydetään syyt, jotka kannattelivat virastomuotoa ja jotka ovat pohja ymmärtää myöhempää yhtiöittämiskehitystä.

Tässä yhteydessä ei ole syytä käydä läpi laitoksen koko historiaa vuodesta 1638 lähtien, jolloin maan postilinjat perustettiin palvelemaan Ruotsin suurvaltan hallinnollisia ja sotilaallisia tarpeita, ja jonka jälkeen niin toimintatavoissa kuin toimintamuodossa on tapahtunut monta perusteellista muutosta. Pitkä historia oli luonut perinteitä, jotka ovat vaikuttaneet laitoksen toimintaan ja luoneet omaleimaisen hallintokulttuurin, jolle oli tyypillistä paitsi tietty vanhanaikaisuus myös lojaalisuus, mihin samalla liittyi muutosta kohtaan tunnettu epäluulo.

2.1 Monoliitin muodostuminen

Valtion palvelu- ja liiketoimintoihin liittyy monenlaisia stereotypioita. Robert Millwardin mukaan eräs yleinen uskomus on, että Euroopan valtionmonopolit perustettiin 1930-luvun laman sekä sodanaikaisen valtiojohtoisen suunnittelun seurauksena. Oikeistolaisesta näkökulmasta tarkasteltuna valtion liiketoimia on saatettu pitää marxilaisina yrityksenä yhteiskunnan rakenteiden valtiollistamiseksi. Vasemmistolaisesta näkökulmasta näissä on toki nähty potentiaalia, mut-

ta silti valtion liiketoimintaa on lopulta pidetty vain valtiokapitalismina. Sittemmin näiden laitosten tappiollisuus vaikutti yleiseen käsitykseen tehostomista ja huonosti järjestetyistä julkisista palveluista. Käsitys sai lisäpotkua 1970-luvun laman myötä. Todellisuudessa, kuten Millward toteaa, julkisen sääntelyn ja omistuksen juuret ulottuvat paljon pidemmälle menneisyyteen ja ovat seurausta lukuisista taloudellisista, yhteiskunnallisista ja poliittisista päämääristä.²⁰⁷

Se 1900-luvun jälkipuolen posti- ja telelaitos, jota tässä tutkimuksessa käsittelemme, sai muotonsa 1900-luvun alkupuolella. Postilaitoksen kannalta merkittäviä seikkoja olivat paitsi tiedonkulun valtava kasvu myös Suomen itsenäistyminen. Toimintamuodoksi vakiintui virasto, joka liittyi yhä tiukemmin valtion budjettitalouteen. Lennätinlaitos yhdistettiin postilaitokseen ja laitoksen asema viranomaisena kehittyi vähän kerrallaan. Kuitenkaan kehitystä ohjaavista periaatteista, puhelinlainsäädännöstä tai liikelaitosten asemasta osana valtionhallintoa ja yhteiskuntaa, ei lukuisista selvityksistä huolimatta löytynyt laajaa yhteisymmärrystä.

Vanhan postihallituksen kannalta 1900-luvun alkupuolen suuri kysymys oli uudistaa laitos vastaamaan sen kasvanutta kokoa ja työtaakkaa, sillä postilinjojen ulottaminen 1800-luvun loppupuolelta alkaen maan joka kolkkaan oli lisännyt sekä kannettavan postin että henkilökunnan määrän moninkertaiseksi²⁰⁸. Silloin tällöin korostetaan 1900-luvun alkupuolella tapahtunutta ”tiedonkulun demokratisoitumista”, mikä tarkoitti aluksi, että postin lähettäminen ja saaminen yleistyivät myös rahvaan keskuudessa. ”Postihallituksen ja koko postilaitoksen uudesti järjestelyn toimittamista” tutkineille komiteoille laitoksen uudelleen järjestely tarkoitti viraston organisaation sopeuttamista laajentuneeseen toimintaan. Periaatteellisesti tärkein kysymys oli Postihallituksen muuttaminen päällikkövirastosta kollegiaaliseksi, mikä tapahtui heinäkuussa 1918. Tällä päätöksenteon hajautuksella pääjohtajalta kollegiolle haluttiin paitsi ylipäätään mahdollistaa asiantunteva päätöksenteko laaja-alaisessa organisaatiossa, myös ehkäistä itsevaltaista johtamistapaa. Samalla monet rutiiniluontoiset asiat siirrettiin ylemmältä valtionhallinnosta Postihallitukselle, joka puolestaan siirsi vähäpätöisiksi katsomiaan asioita postipiireille.²⁰⁹

Postihallituksen perinteinen tehtäväkenttä laajentui kun siihen liitettiin uutena toimialana lennätin. Suuriruhtinaskunnan aikana lennätin oli kuulunut osaksi Venäjän lennätinlaitosta ja itsenäistymisen myötä se siirtyi Suomen valtiolle, jolloin lennätintointia hoitamaan perustettiin väliaikainen lennätinhallitus. Maailmansotien välistä aikaa leimasivat kuitenkin taluspula, valtionhallinnon kasvu ja samanaikainen pyrkimys hillitä valtion menojen kasvua. Näissä olo-

²⁰⁷ Millward 2005, 288–289.

²⁰⁸ Osmonsalo 1938, 180, 282.

²⁰⁹ KM 1907:3; KM 1918:3; Osmonsalo 1938, 342–343; Pietiäinen 1988 osa 2, 28. 1920-luvulla oli esillä myös liikeluonteisten keskusvirastojen liittäminen ministeriöihin, mitä pidettiin etenkin isojen kohdalla epätarkoituksenmukaisena. Sen sijaan asiaa tutkineet komiteat pitivät tärkeänä, että nämä keskusvirastot olisivat riittävän itsenäisiä. KM 1921:17, 15–17; KM 1925:7, 34–35. Myös valtionrautatiet muutettiin päällikkövirastosta kollegiaaliseksi, ”vastaten sitä demokraattista kehitystä, mikä oloissamme jo aikaisemmin ja varsinkin viimeisinä vuosikymmeninä on tapahtunut.” Rautatiehallitus 1937, 585.

suhteissa varsin pienestä lennätinlaitoksesta pelättiin muodostuvan valtiontalouden rasite. Posti- ja lennätintöiden yhdistämistä tutkineiden komiteoiden tehtävänä oli selvittää, voitaisiinko kustannuksia vähentää yhdistämällä posti- ja lennätinlaitokset – toimivathan molemmat tiedonvälityksen alalla. Viitattiin kansainväliseen esimerkkiin²¹⁰, joka osoitti kehityksen kulkevan kohti valtion virastoiksi yhdistettyjä posti- ja lennätinlaitoksia. Asiantuntijat tosin kritisoivat esitystä voimakkaasti, koska yhdistämisen ei uskottu tuovan todellisia säästöjä, sillä postilaitos erosi luonteeltaan teknisestä lennätintöistä. Asiaa tutkittiin kolmessa perättäisessä komiteassa, kunnes kulkulaitosministeriö päätti yhdistämisestä kesäkuussa 1927.²¹¹ Yleistä hyväksyntää päätös ei koskaan saanut ja kuvaavaa on, että laitosten erottamista esitettiin jo muutaman vuoden kuluttua²¹².

Puhelintoiminta oli 1900-luvun alkupuolella pääosin yksityistä toimintaa. Kaupungeissa toimivat verrattain ajanmukaiset puhelinlaitokset, mutta koska kaupunkien laitokset eivät halunneet rakentaa huonosti kannattavia yhteyksiä, maaseudulla vallitsi ”puhelinurjuus”. Ainoa tapa tuoda puhelinyhteydet maaseudulle oli perustaa oma paikallinen puhelinlaitos. Näin maaseudulle syntyi sadoittain teknisesti heikkotasoisia pieniä puhelinlaitoksia. Suuri ongelma oli alan sääntelemättömyys, sillä yhteisten sääntöjen ja teknisten vaatimusten puuttuessa laitteistot olivat kirjavia ja laitosten välinen yhteistyö sujui huonosti. Puhelinverkko ei ollut kokonaisuus, vaan hajanainen ja huonosti yhteensopiva. Tämä aiheutti tyytymättömyyttä ja huolta myös ylemmässä valtionhallinnossa sekä väliaikaisessa lennätinhallituksessa. Syntyi kysymys valtion roolista, pitäisikö valtion ottaa puhelintoimi hoidettavakseen vai korjata tilanne sääntelyn avulla? Sääntelyn kehittämisessä ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen. Julkisesti viitattiin sääntelyviranomaisesta muodostuviin kuluihin.²¹³

Toisena keinona tilanteen korjaamiseksi nähtiin omistuksen keskittäminen yksiiin käsiin. Ajatus valtion puhelimen perustamisesta oli esillä etenkin 1930-luvun taitteessa.²¹⁴ Valtion puhelintoimi sai kannatusta erityisesti siellä missä puhelinyhteydet toimivat huonosti. Myös 1920-luvulla posti- ja lennätintöiden

²¹⁰ Komiteamietinnöissä viitattiin etenkin Ruotsin esimerkkiin. Duncan Campbell-Smithin (2012, 265–266) mukaan myös Britanniassa oli alusta alkaen epäilty teknisen puhelintoimen soveltuvuutta samaan organisaatioon postin kanssa. Toimialojen erottaminen kuitenkin katsottiin liian hankalaksi toimenpiteeksi.

²¹¹ KM 1918:5; KM 1920:11; KM 1921:7; Risberg 1959, 358, 375. Karhun (2006, 17–20) sekä Heikkisen ja Tiihosen (2009b, 73) mukaan sotien välistä aikaa leimannut puhe säästäväisyydestä kätki usein periaatekysymyksiä koskevan kamppailun. Ahosen (1987) mukaan laitosten yhdistäminen toteutui lähinnä virastokomitean (1925:7) ehdotuksesta ja kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön ryhdyttyä asiassa aktiiviseksi. On huomattava, että virastokomitea vastusti liikelaitosten liittämistä osaksi ministeriötä, mitä myös oli perusteltu säästösyillä. Seppisen (1992, 81) mukaan kamppailu yhdistämisestä käytiin eduskunnassa, mutta myös pääjohtaja Albrechtin kannalla oli merkitystä.

²¹² Risberg 1959, 504.

²¹³ Moisala, Rahko, Turpeinen 1977, 332–335; Risberg 1959, 530; KM 1924:5.

²¹⁴ Esim. KM 1931:4a ja 1931:4b. Etenkin 1931:4d kyseenalaisti julkisten toimintamuotojen soveltuvuuden puhelinlaitokselle. Risbergin (1959, 514) mukaan myös yksityisten Puhelinlaitosten Liitto oli keskittämisen kannalla, joskin se piti yksityistä yritysmuotoa parempana mitä valtion toimintamuoto oli.

yhdistämistä tutkineet komiteat olivat pitäneet lennättimen ja mahdollisen valtion puhelimen liittoa paljon parempana vaihtoehtona kuin lennättimen yhdistämistä postiin²¹⁵. Esitystä valtion puhelimesta vastustettiin muun muassa siksi, ettei valtiolla ollut käytössään tarkoituksenmukaista yritysmuotoa, vaan julkinen yritysmuoto, joka haittasi muun muassa pääomien hankintaa ja sitoi laitokset valtion tulo- ja menoarviolouteen. Valtion alaisten laitosten johtavilta henkilöiltä puuttui jo olosuhteiden pakosta riittävä vastuuntunto ja ammattitaito.²¹⁶ Alkuvuodesta 1931 valtioneuvosto kuitenkin antoi esityksen Suomen Puhelin osakeyhtiön perustamiseksi. Osakkaiksi olisivat liittyneet pienet puhelinlaitokset, sijoittajat ja valtio. Ulkomaisella pääomalla olisi ollut yhtiössä huomattava osuus, joskin valtion enemmistöasema olisi esityksen mukaan turvattu. L.M. Ericsson ja Siemens olivat jo ilmaisseet halukkuutensa ryhtyä osakkaiksi. Ehdotus ei saavuttanut eduskunnan kannatusta, eritoten koska pelättiin ulkomaisten sijoittajien määräysvallan kasvamista tällä yhteiskunnallisesti tärkeällä alalla. Sitä paitsi lennätintoimi oli vanhastaan valtion yksinoikeus, jota ei sopinut jakaa yksityisten yritysten kanssa.²¹⁷

Yhteisyritystä ei siis syntynyt. Sen sijaan valtion puhelintoimi syntyi ja laajeni askel askeleelta. Väliaikainen lennätinhallitus oli jo aiemmin hoitanut joitakin, lähinnä yksittäisiä sotilaallisista tai muista syistä välttämättömäksi katsottuja puhelinyhteyksiä joita yksityiset tahot eivät rakentaneet²¹⁸. Tämän rakentamistoimen tuloksena valtion puhelintoimi laajeni lähinnä Pohjois- ja Itä-Suomessa. Valtion kaukopuhelinmonopoli syntyi niin ikään käytännön kautta, kun valtio lunasti huonoista yhteyksistä syytetyn Etelä-Suomen Kaukopuhelin Oy:n koko osakekannan ja sai haltuunsa kaikki merkittävät kaukoliikenneyhteydet. Tämäkään päätös ei ollut selviö. Lunastamista puolusti muun muassa epäluulo Kaukopuhelin Oy:n osin ulkomaista omistuspohjaa kohtaan.²¹⁹

Näin entinen postilaitos oli laajentanut perinteisellä toimialueellaan²²⁰, saanut haltuunsa maan lennätinmonopolin, kaukopuhelinmonopolin sekä hajanaisia paikallispuhelinjohtoja lähinnä syrjäseuduilla. Seuraavassa tarkastelen kuinka tämä kasvava laitos kiinnittyi valtion budjettitalouteen.

²¹⁵ Ks. KM 1918:5, 20; KM 1920:11, 47–48.

²¹⁶ KM 1931:4a, 18; KM 1931:4b, 5–6.

²¹⁷ HE 18/1931; Valtiovarainvaliokunnan mietintö 19/1931; Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen maan puhelintoimen järjestämisestä; eduskuntakeskustelu 24.4.1931. Ed. Rantala (sd.) perusteli eduskuntakeskustelussa epäluuloa sillä, että ”...eräs ulkomaalainen trusti olisi saanut huomattavan määräysvallan puhelinlaitoksemme ja monopoliaseman puhelinlaitteiden ja tarvikkeiden hankintaan koko maassa.”

²¹⁸ Risberg 1959, 410–412. Esim. Valtion Lappiin rakentamista puhelinyhteyksistä on kirjoittanut Korhonen 1988, 32–42.

²¹⁹ Moisio, Rahko, Turpeinen 1977, 359–362; Turpeinen 1996 Yhdistämme 1. osa, 185–186. Täydellisen kaukopuhelinmonopolin PLL saavutti vasta 1950–1960-luvuilla. Risberg 1959, 422–423.

²²⁰ Kotimainen postinkuljetus oli julistettu valtion monopoliksi julistuksella 18.5.1874 ja asetuksella 23.5.1877. Ulkomaanpostiliikenne oli otettu valtion monopoliksi 18.6.1835 ja asia vahvistettu 15.3.1881. Osmonsalo 1938, 41.

Suomen keskushallinnon historiassa todetaan, että vuonna 1917 itsenäistynyt Suomen tasavalta peri suuriruhtinaskunnan virkakoneiston, joka eräitä nimenmuutoksia lukuun ottamatta säilyi lähes entisessä muodossaan²²¹. Liikelaitosten kohdalla on kuitenkin huomattava hallinnollisten perusteiden muutos. Suuriruhtinaskunnassa, jonka budjettijärjestelmä oli perustunut rahastotalouteen, rahastomuotoisten liikelaitosten asema suhteessa maan finanssihallintoon oli ollut jokseenkin autonominen. Kun valtion suurimmat liikelaitokset järjestettiin keskusvirastoiksi itsenäistymisen myötä, ne samalla liitettiin osaksi valtion tulo- ja menoarviojärjestelmää. Pertti Ahosen mukaan tässä mielessä käsitys ”tsaarinaikaisen legalismin” periytyemisestä ei liikelaitosten kohdalla pidä paikkaansa.²²²

Itsenäisen Suomen valtionalouden johtajatuksena oli eduskunnan täydellinen budjettivalta. Mikään osa valtionaloutta ei saanut olla eduskunnan budjettivallan ulottumattomissa. Toisaalta vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan budjetti oli ainoa keino ohjata valtionaloutta. Budjetin avulla hallitus ohjasi varat virastoille ja virkamiesten palkkaukseen, virastot puolestaan olivat valtion keino vaikuttaa kansantalouteen. Valtionalouden keskeisissä periaatteissa, jotka määriteltiin hallitusmuodon neljännessä luvussa, painottuivat laillisuusperiaatteet, budjetin asema eduskunnan tahdon välittäjänä, budjetin vuotuisuus, yhtenäisyys ja yksityiskohtaisuus.²²³

Uuden budjettilainsäädännön valmistelu aloitettiin jo vuonna 1923. Tästä pitkästä prosessista on syytä tuoda esiin joitakin jo tuolloin ilmenneistä muutostarpeista kertovia poimintoja. Vuonna 1927 budjettilakia valmistellut komitea halusi muun muassa kehittää valtion tilinpäätöstä niin, että siitä selviäisi ”todellinen kuva valtionhallinnon tuloksesta” ja niin, että valtion kulutusmenot erotettaisiin varsinaisista pääomamenoista. Tavoitteena oli, että budjetista selviäisi, riittivätkö valtion varsinaiset tulot kattamaan menot vai käytettiinkö lainavaroja myös kulutusmenoihin. Komitean mielestä oli saatava aikaan budjettirakenne, jossa lainavaroja voitaisiin käyttää vain tuloja tuottaviin pääomasijoituksiin.²²⁴ Vaikka ehdotuksen pohjalta annetun budjettilakiesityksen käsittely jäi eduskunnassa kesken, valtiovarainministeriö ei haudannut asiaa, vaan uusi laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annettiin huhtikuussa 1931. Uudessa budjettilaissa erotettiin vakinaiset tulot ja menot pääomatuloista ja -menoista. Valtion liiketoiminnassa siirryttiin nettobudjetointiin niin, että vain laitoksen ylijäämä tai vaje siirrettiin tulo- ja menoarvion sarakkeeseen. Sarakkeen ulkopuolella kuitenkin esitettiin liiketoiminnan kaikki tilitystiedot. Budjettilakia muutettiin vielä vuonna 1939, jonka jälkeen valtion liikelaitoksissa kiinni olevan pääoman korkoa ei enää laskettu.²²⁵ Asiaa valmistellut komitea tutki myös liikelaitosten siirtämistä ”todelliseen” nettobudjetointijärjestelmään, mutta päätyi kielteiselle kannalle²²⁶.

²²¹ Savolainen 1996, 164.

²²² Heikkinen ja Tiihonen 2009 osa 1, 540–541, 2009 osa 2, 111; Ahonen 1987, 338.

²²³ Heikkinen ja Tiihonen 2009 osa 2, 103, 107.

²²⁴ Heikkinen ja Tiihonen 2009 osa 2, 111–112; myös Saviaho 1967, 22–23.

²²⁵ Heikkinen ja Tiihonen 2009 osa 2, 113, 115.

²²⁶ Saviaho 1967, 23–24.

Samaan aikaan valmisteltiin valtion liiketoimintaa koskevia lakeja. Vuoden 1923 ehdotus valtion liikeyrityslainsäädäntöön mukaan liikelaitoksia olisi hoidettu ”terveiden liikeperiaatteiden mukaisesti”. Ne olisivat maksaneet valtiolle korkoa niihin sijoitetusta pääomasta sekä kohtuullista liikevoittoa. Laitokset olisivat myös saaneet oikeuden ottaa lainaa eikä niitä olisi sidottu valtion budjettiin voitontuloutusvaadetta lukuun ottamatta. Jos esitys olisi toteutunut, se olisi Ahosen mukaan vastannut sitä ehdotusta, jonka valtion liikelaitoskomitea tuli esittämään vuonna 1985. Sittemmin vasta 1931 aikaan saatu valtion teollisuuslaitoslaki (168/1931) antoi valtion liikeyrityksille huomattavasti vähemmän liikkumatilaa. Lain säännöksistä puuttui paitsi valtiolle tuloutettavaa korkoa ja tuottovaadetta koskevat kohdat, myös oikeus itsenäiseen taloudenpitoon luotonotto-oikeudesta puhumattakaan.²²⁷ Tosin suuri osa valtion laitoksista joihin lakia oli tarkoitus soveltaa, muutettiin pian osakeyhtiöiksi²²⁸. Risto Ranki on epäillyt, että vaikka yhtiömuotoa ”sinänsä on varmasti pidetty sopivampana” kuin valtion laitosta, tarkoitus oli myös supistaa valtion menoja vähintään näennäisesti.²²⁹

Posti- ja lennätinlaitos oli sen sijaan toimintamuodoltaan valtion virasto, jonka asema ja toimintamuoto perustuivat lainsäädäntöön, joka yhtäältä määritteli esimerkiksi organisaation ja palvelut hyvinkin tarkkaan, mutta toisaalta jätti erityisesti taloutta koskeviin sääntöihin paljon tulkinnanvaraa.

Posti- ja lennätinlaitoksesta määrättiin asetuksella. Asetus määräsi laitoksen perustehtävistä, keskushallinnon organisaatiosta ja tehtävänjaosta, linjahallinnon organisaatiosta sekä erinäisistä muista seikoista. Asetukseen sisältyi sängen yksityiskohtaiset pykälät esimerkiksi asioiden käsittelystä laitoksen hallinnossa, viroista, virkojen täyttämisestä, palkkausperusteista sekä virkavirheidensä käsittelystä.²³⁰ Maailmansotien välisenä aikana asetus (100/1918) uusittiin kolmesti. Syynä olivat lennätintoiimen lisääminen postihallitukseen (163/1927), tilitoimiston perustaminen (98/1931) ja lennätinosaston jakaminen lennätinteknilliseen ja lennätinliikenne-osastoihin (211/1937). Samalla toki tehtiin joitain pienempiä muutoksia. Tämä vuoden 1937 asetus pysyi voimassa vuoteen 1971 saakka. Laitoksen sisäisestä päätös- ja toimivallasta säädettiin posti- ja lennätinhallinnon työjärjestyksessä, jonka vahvisti kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö.

Posti- ja lennätinlaitoksen taloutta koskevat perussäännöt sisältyivät posti- ja lennätinliikenteen osalta vuoden 1921 lakiin postimaksujen yleisistä perusteista (239/1921) joka määräsi, että postimaksu oli riippumaton kuljetettavan matkan pituudesta ja että maksut määräytyivät lähetyksen laadun ja painon tai kappaleluvun mukaan. Käytännössä postimaksuista määrättiin aina asetuksella. Puhelin- ja lennätinliikenteestä kannetut maksut puolestaan määrättiin asetuksilla ilman, että asiasta olisi annettu laissa vahvistettuja perusteita.²³¹

²²⁷ Ahonen 1987, 176.

²²⁸ Ahonen 1987, 179. Esimerkkeinä mainittakoon Outokummun kaivos ja Imatran voima vuonna 1931.

²²⁹ Ahonen 1987, 202–204; Ranki 2012, 34.

²³⁰ Asetus 211/21.5.1937.

²³¹ HE 84/1950. Laki postimaksujen yleisistä perusteista 22.10.1921.

Postiliikenneasetuksella annettiin yksityiskohtaisia määräyksiä koskien palveluehtoja, kuten millä keinoin ja minkälaisia postilähetystyksiä laitos kuljetti ja kuinka lähetykset tuli pakata, kuinka osoite merkittiin ja miten meneteltiin erilaisissa poikkeustapauksissa. Samalla määrättiin postitoimen tehtävistä ja laitoksen yksinoikeudesta ”kirjelähetysten säännölliseen kuljettamiseen maksua vastaan, olivatpa kirjelähetykset mitä laatua tahansa” (119/1924, 90. §). Asetus uudistettiin yksinkertaisempaan suuntaan kahdesti (650/1944 ja 692/1980) kunnes se lopulta kumottiin heinäkuussa 1991.

Myös toisen tämän tutkimuksen kannalta keskeisen laitoksen, valtionrautateiden asema ja toiminta perustui lainsäädäntöön. Vuoden 1922 hallintoasetuksen mukaan laitoksen taloutta tuli hoitaa maan yleisten etujen mukaisesti oikeita liikeperiaatteita noudattaen, mutta näiden avainkäsitteiden sisältö jäi määrittelemättä. Valtionrautateiden oma kanta oli, ettei sen taloutta saanut raskaita kannattamattomilla tehtävillä, tai ainakin kannattamattomista tehtävistä oli maksettava korvaus. Posti- ja lennätinlaitosta koskevissa asetuksissa ei mainittu liikeperiaatetta, vaan laitoksen tehtäviksi mainittiin posti-, lennätin-, puhelini- ja radiotoiminnan hoitaminen sekä ”tarkoituksenmukainen” kehittäminen.²³²

Vaikka nämä virastomuotoiset laitokset olivat selvästi osa valtionhallinnon rakennetta, varsinaisista hallinnollisista keskusvirastoista nämä ”liikelaitokset” poikkesivat siinä, että hallinnolliset tehtävät olivat vain pieni osa niiden toimintaa²³³. Posti- ja lennätinhallituksen osalta nämä lähinnä teletoimen valvontaan liittyvät tehtävät olivat tulleet laitoksen hoidettavaksi siksi, ettei varsinaisen valvovan viranomaisen perustamisesta oltu aiemmin päästy sopuun.

Posti- ja lennätinhallituksen rooli valvovana viranomaisena kehittyi asteittain. Vuoden 1886 keisarillista telefonijulistusta täydennettiin valtioneuvoston 26.6.1919 julkaisemilla määräyksillä, joiden mukaan toimiluvat puhelintoimintaan myönsi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö. Tällöin posti- ja lennätinhallituksella oli oikeus antaa toimilupa-asioissa lausuntonsa, mutta se ei vielä voinut suoranaisesti vaikuttaa päätökseen. Tosin se olisi mielellään ottanut nämä toimilupa-asiat itselleen.²³⁴ Yksityisten puhelinlaitosten valvontaan laitoksen tehtäväksi samassa vuoden 1927 asetuksessa (163/1927, 1. §), jolla lennätin liitettiin osaksi postia. Kymmenen vuotta myöhemmin (211/1937, 9. §) posti- ja lennätinhallitukseen muodostetun lennätinteknillisen osaston tehtä-

²³² Ahonen 1987, 180–182; asetukset 163/30.5.1927 1. §, 98/6.3.1931 1. §, 211/21.5.1937 1. § sekä 142/12.2.1971 1. §. Zetterbergin (2011, 37–38) mukaan kysymys ratojen julkisesta tai yksityisestä omistuksesta oli 1800-luvulla erittäin ajankohtainen, sillä rakennushankkeisiin tarvittiin rahaa jota olisi saatu yksityisiltä omistajilta. Senaatti taipui kahdesti yksityistämisen kannalle, säädöt eivät. Valtiopäivien kielteinen kannanoto (1872) mukaan rautatiet oli tärkeä välikappale köyhän ja harvaanasutun maan hengelliselle ja aineelliselle edistymiselle jonka jättäminen ulkomaisten rahamiesten osakekauppojen ja pörssikeinottelun varaan olisi suorastaan vaarallista.

²³³ Asema valtion viranomaisena tulee esiin myös mm. asetuksen 211/1937 48. §:ssä, jonka mukaan ”posti- ja lennätinhallitus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja virastoissa valtion etua ja oikeutta kaikissa posti- ja lennätinlaitosta koskevissa asioissa.”

²³⁴ Moisala, Rahko ja Turpeinen 1977, 323–324; ks. Järvi 1981, 34.

väksi mainittiin yksityisten puhelinlaitosten teknillinen tarkastus ja valvonta.²³⁵ Yksityisten puhelinlaitosten toimilupien myöntäminen siirrettiin posti- ja lennätinhallitukselle keväällä 1949 (a. 315/22.4.1949)²³⁶, samoin kuin sille myönnettiin oikeus vahvistaa taksa puhelinjohdon käyttämisestä tai siihen tehdystä muutoksesta (VN päätös 316/13.4.1949). Radiolupahallinto keskittyi posti- ja lennätinhallitukselle toukokuussa 1949, kun sille annettiin oikeus myöntää radiolaitteiden rakentamiseen ja käyttämiseen vaadittavat luvat²³⁷. Yleisradiolupien myöntäminen ja valvonta olivat kuuluneet posti- ja lennätinhallituksen tehtäviin sen jälkeen, kun kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö oli vuonna 1927 antanut sen tehtäväksi pitää kortistoa myönnettyistä radioluvista²³⁸.

2.2 Sotien jälkeinen valtiolistamishanke

Jos aiemmin olikin epäilty virastomaisuudesta aiheutuvia ongelmia, maailmansotien jälkeen kehitys kääntyi kohti entistä valtiojohtoisempaa toimintamallia. Toisen maailmansodan jälkeistä aikaa on pidetty julkisen sektorin liiketoiminnan ja kansallistamisen kulta-aikana. Suomessakin oli esillä pyrkimys sosialisoida tiettyjä yhteiskunnan osa-alueita, kuten puhelintoiminta. Samaan aikaan näihinkin pyrkimyksiin liittyi vahva kritiikki ”virkamiesmäisiä” rakenteita kohtaan.

Kansallistamiskehitys alkoi Länsi-Euroopassa jo 1930-luvun laman seurauksena. Tällöin tärkeimpänä päämääränä oli yritysten tai kokonaisten liiketoiminta-alojen pelastaminen. Millwardin mielestä se, kuinka jo tuolloin puututtiin etenkin energia-, puhelin- ja liikennesektorin toimintaan, ennakoii toisen maailmansodan jälkeistä kehitystä. Useissa maissa sotien jälkeen valtaan nousseet keskusta-vasemmistolaiset ryhmät ohjasivat suuntaa kohti julkista omistusta. Vuoteen 1950 mennessä esimerkiksi Britannian ja Ranskan rautatiet, lentoyhtiöt, telelaitokset, kaasuyhtiöt, sähköntuotanto ja hiilikaivokset kansallistettiin.

²³⁵ Turpeinen 1996 osa 2, 202. Puhelinlaitosten tarkastustoimintaa ei toistuvista aloitteista huolimatta saatu aikaan, vaikka tätä varten oli varattu määrärahat. Samaan aikaan puhelinlaitosten määrä oli kasvanut suurimmillaan noin 900 laitokseen. Tarkastustoiminnan perustaminen nousi jälleen esiin kun vuonna 1954 posti- ja lennätinhallitus antoi puhelinverkon rakennemääräykset. Rakennemääräysten nojalla perustettiin 1957 posti- ja lennätinlaitoksen lennätinosastoon yksityisten puhelinlaitosten tarkastustoimisto. Aluksi vaatimaton toimisto erotettiin myöhemmin suoraan teylejihohtajan alaiseksi Puhelinlaitosten tarkastustoimisto -nimiseksi yksiköksi. Kooltaan toimisto oli vaatimaton, 1980-luvulla henkilöstö oli kasvanut kahdeksaan.

²³⁶ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1949. Vp. 1950. Toimilupaa ei tarvinnut valtion viranomaisen eikä se, joka vetää johdon, mikä ei aiheuta haittaa toisen omaisuudelle, yleiselle tielle tai rautatielle.

²³⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1949. Vp. 1950. Asetus 120/26.4.1924 astui voimaan 1.5.1949.

²³⁸ Vähitellen radiolupakonttorista kehittyi jokseenkin erillinen osa posti- ja lennätinhallitusta. Merkittävin yhtymäkohta laitoksen muuhun toimintaan oli postikonttoriverkon käyttäminen palvelupisteinä. Mikkonen 1987, 11.

Enää ei riittänyt, että niitä säänneltiin ”käsivarren mitan päästä”, vaan ne haluttiin suoraan ministeriöiden ja parlamenttien alaisuuteen.²³⁹

Tähän maailmansotien jälkeiseen kehitykseen on löydettävissä useita selityksiä. Keskeistä tässä suunnanmuutoksessa olivat ensimmäisen maailmansodan jälkeiset, löyhemmästä sääntelystä saadut huonot kokemukset. Esimerkiksi Britanniassa nopea säännöstelyn purkaminen oli aiheuttanut ensin inflaation nousun ja sen jälkeen massatyöttömyyden²⁴⁰. Vastaavasti toisen maailmansodan aikana suunnittelu ja kansantalouden ohjaus oli noussut keskeiseksi osaksi sotataloutta ja jälleenrakennusta. Kokemukset olivat rohkaisevia. Sen sijaan luottamus markkinoita kohtaan horjui.²⁴¹ 1940-luvulla voimistuneen talousajattelun mukaan kokonaiskysyntää säänneltiin raha- ja finanssipolitiikan keinoin²⁴².

Yhteiskunnan infrastruktuuriin liittyneet palvelu- ja teollisuuslaitokset tuottivat avainhyödykkeitä, jotka olivat erityisen tärkeitä pienituloisille perheille. 1940- ja 1950-lukujen olosuhteissa poliittinen paine estää rautatie-, kaasu-, vesi- ja sähkötariffeja nousemasta yleistä palkkatasoa nopeammin oli voimakas. Kansallisvaltioiden kontekstissa ei ollut mahdollista tarjota palveluja eri ehdoin eri puolilla maata, vaan ajatus peruspalvelusta (universal service) yleistyi. Maan sisällä maksuperusteiden oli oltava yhtäläiset riippumatta tuotantokustannuksien vaihtelusta. Sinällään tämä ei ollut uutta, mutta standardoinnin ja yhtenäistaksajärjestelmien räjähdysmäinen kasvu aiheutti myöhemmin ongelmia. Jonkinlaisena ääriesimerkkinä Millward pitää, että jopa puhelumaksut tavattiin standardoida etäisyysvyöhykkeisiin, vaikka marginaalikustannukset eivät oikeastaan riippuneet etäisyydestä.²⁴³

Myös Suomessa talouspoliittinen ajattelu muuttui. Klassisen 1800-luvun talousliberalismin mukaan valtion oli jätettävä talous toimimaan omien lakiensa ehdoilla. Valtiota pidettiin 1900-luvun alkupuolella usein ennen kaikkea oikeusvaltiona, joka takasi järjestyksen ja turvallisuuden. Valtiovallan voimakasta väliintuloa yhteiskunnan prosessien sääntelyyn yleensä vierastettiin, eikä valtiovalta harjoittanut aktiivista suhdannepolitiikkaa. Muutos talouspoliittisen ajattelun valtavirrassa oli nähtävissä jo 1930-luvun laman jälkeen, mutta erityisen voimakasta muutos oli toisen maailmansodan jälkimainingeissa. Toisen maailmansodan jälkeen valtiovallan talouspoliittisena pyrkimyksenä oli edistää kasvua ja työllisyyttä. Markku Kuisman mukaan keynesiläisväriltäinen talouspolitiikka sulautui osaksi poliittista valtavirtaa.²⁴⁴

²³⁹ Toninelli 2000, 14–18; Millward 2005, 175, 177, 231.

²⁴⁰ Chick 1998, 1–2.

²⁴¹ Millward 2005, 171–172.

²⁴² Kuusterä ja Tarkka 2012, 84–85.

²⁴³ Millward 2005, 177.

²⁴⁴ Heikkinen ja Tiihonen 2009b, 152–153; Kuisma 2004, 122. Kuisma (1993, ks. 90–91) on kuvannut tilannetta myös suurteollisuuden kannalta, jossa valtion puuttuminen koettiin suorastaan vaarallisena. Valtio paitsi kilpaili yksityisten kanssa, myös rahoitti omia laitoksiaan verovaroista. Axel Solitander oli kuvannut 1930-luvun alussa, kuinka valtion tunkeutuminen talouselämään oli valtiososialismia ja vaarallista ei pelkästään käytännön syistä, vaan myös talouden toimintamekanismien ja yleisen ilmapiirin kannalta.

Liikelaitosten tilanne oli sotien aikana ja niiden jälkeen tukala. Kuljetuksen ja viestinnän palvelut olivat sota-aikana kysytyjä, samaan aikaan kun investointi- ja huoltomäärärahoja oli niukasti ja osa henkilöstöstä oli suorittamassa rintamapalvelusta. Jälkeensä sota jätti huonokuntoisen infrastruktuurin ja rahoitusvaikeudet. Postitointia häiritsivät eritoten pula poltto- ja voiteluaineista sekä autonrenkaista²⁴⁵. Puhelintoimen riesana oli pula tarvikkeista, kuten johdinlangoista. Tuhotussa Lapissa puhelinlinjoja ja keskuksia jouduttiin ensin rakentamaan käsillä olevasta romusta²⁴⁶. Viestiverkon korjaamisessa kului koko 1940-luvun loppupuoli. Kun tarjonta ei vastannut voimakkaasti kasvanutta kysyntää, posti- ja lennätinlaitos joutui julkisen ryöpytyksen kohteeksi²⁴⁷. Puhelinkurjuus koski myös yksityisiä toimilupalaitoksia, joilla ei ollut sen paremmin varaa kuin mahdollisuutta edes ylläpitäviin korjauksiin²⁴⁸.

Kummallakin suurella liikelaitoksella oli oma erityisroolinsa sotatoimissa ja maanpuolustuksen tarpeet otettiin huomioon arkipäivän toiminnassa vielä sotien jälkeen. Useat posti- ja lennätinlaitoksen työntekijät olivat sodan aikana palvelleet viestitehtävissä ja sodan uhka säilyi joidenkin mielissä. Verkko suunnittelussa kerrotaan kaikki ratkaisut tehdyn silmälläpitäen sotatilannetta.²⁴⁹ Esimerkiksi puhelinkeskukset sijoitettiin maanalaisiin suojiin²⁵⁰. Myös organisaatiota ajatellen pidettiin edullisena, että laitoksen piirijako kävisi yksin sotilaspiirien kanssa²⁵¹.

Sodanaikaisen säännöstelyn ja ohjauksen purkaminen kesti vuosia. Sotien aikana muotoutuneita päätöksentekoperiaatteita ja keskitettyä ohjausta ei rauhan tultua heti purettu. Osasyynä tähän oli joidenkin lakien, kuten tasavallan suojelulain tai säännöstelyvastuulain jatkuminen pitkälle rauhan aikaan. Samaan aikaan valtion tehtävien laajentuessa myös valtion koneisto oli kasva-

²⁴⁵ Esimerkiksi postiautoliikenne oli vuonna 1943 tappiollista. Huono kannattavuus johtui pääosin palkkojen ja tarvikkeiden hintojen noususta, mutta etenkin rengaspulasta jolloin osa kalustoa oli poissa liikenteestä.

²⁴⁶ Lapissa viestiverkko tuhottiin kokonaan ja Oulun läänissä Oulu-Kajaani -linjan pohjoispuolella verkosta tuhottiin noin puolet. Viestiverkko siis rakennettiin käytännössä tyhjältä. ”Uutta lankamateriaalia ei saatu, vaan se mitä käytettiin, oli sotatoimialueilta purettua ja työn yhteydessä kunnostettua”. Korhonen 1988, 67, 70.

²⁴⁷ Turpeinen 1996 osa 1, 272–273.

²⁴⁸ Karlsson 1987, 171–172.

²⁴⁹ Takkula 1993, 38–39. Pentti Tenhusen haastattelu. Keijo Toivolan (1988) muistelmista huomataan, että vielä pitkään monet telealan keskeisistä vaikuttajista tunsivat toisensa juuri sodan ajan viestitehtävistä.

²⁵⁰ 1958 väestönsuojelulain toimeenpanoasetuksessa määrättiin, että viranomaisen tuli huolehtia väestönsuojelun tarvitsemien johto- ja viestikeskusten suojaamisesta sekä paikallisen väestönsuojelun edellyttämien viestiyhteyksien järjestämisestä. Asetus 237/1959, 21. §; Manninen 1984, 137. Käytännössä johtaja Martti Honkasalo ajoi puolustusvoimien tukemana läpi ilmeisen kalliin käytännön sijoittaa puhelinkeskukset maanalaisiin suojiin. Takkula 1993, 13. Saloilan haastattelu. Saloila kylläkin huomauttaa, näiden rakentaminen tuli tekniikan kehittyessä halvemmaksi. Laitesuojakysymys hiersi myös lennätinpuolella sisällä, puhuttiin ”myyräkomiteasta”. Ks. myös DI Erkki Räsänen haastattelu (33) sekä Pentti Tenhusen haastattelu (38–39) samassa teoksessa.

²⁵¹ Posti- ja lennätinlaitoksen järjestelykomitean pöytäkirja 18.6.1954. Komitean arkisto.

nut.²⁵² Vallitsevan pulan, resurssien niukkuudessa ja yhtä aikaa tapahtuneen valtion roolin suurentumisen myötä kassanvartijan eli valtiovarainministeriön merkitys kasvoi. Liikelaitokset puolestaan liitettiin entistä kiinteämmäksi osaksi valtion taloutta. Paitsi että ne olivat suuria investoijia ja niiden läpi kulki valtavasti rahaa, niillä oli suuri merkitys yhteiskunnan perusrakenteina.

Politiikan kentässä tapahtui heti sodan jälkeen muutos vasempaan kun kommunistit palasivat kotimaan politiikkaan vuoden 1945 eduskuntavaaleissa. Samaan aikaan oikeiston kannatus laski.²⁵³ Kysymys sosialisoinnista nousi poliittiseen keskusteluun. Tämä kosketti muun muassa maan hajanaista puhelinverkkoa, jota esitettiin sosialisoitavaksi. Mielenkiintoiseksi tämän aiheen teki se periaatteellinen keskustelu, jota yhteiskunnan roolista näiden palvelujen tuottajana käytiin, mutta oli tällä hankkeella myös käytännön seurauksia.

Varsinaisesti sosialisointihanke sai alkunsa kun SDP:n puoluetoimikunta ehdotti tammikuussa 1945, että valtioneuvosto asettaisi komitean ”tutkimaan ja valmistelemaan eräiden kansantalouden kokonaisuuden kannalta tärkeiden suurtuotantolaitosten ja tuotannon alojen sekä liikepankkien ottamista yhteiskunnan haltuun.” Sosialisointikomitean asettamista vaatinut SDP vetosi kansainväliseen, Englannin, Ranskan ja myös Neuvostoliiton antamaan esimerkkiin. Puhuttiin yhteiskunnan kansanvaltaistamisesta. Siinä missä yksityisen yrittäjyyden sanottiin hakevan vain voittoja, yhteisvastuu ja työteho toteutuisivat riittävän hyvin vasta silloin, kun kansalaiset tuntisivat vastaavansa yhteiskunnan taloudellisesta toiminnasta. Lisäksi valtio voisi ennakoita maailmanmarkkinoita ja turvata sääntelyn avulla täystyöllisyyden. Väitteisiin valtion laitosten tehostuudesta vastattiin, ettei valtion hallinnassa olevan tuotannon suinkaan tarvitsisi käyttää vanhentuneita työmenetelmiä ja välineitä.²⁵⁴

Vastaan asettui erityisesti Kokoomus, joka piti yksityistä omistusoikeutta erinomaisena kannustimena. Kun valtio ottaisi vastuun esimerkiksi puheena olleista pankeista, pankin hoitajilla ei olisi mielenkiintoa pankkinsa hoitamiseen vaan olisi varma, että niistä tulisi virastoja ”vanhaan tuttuun malliin kankeine muotoineen ja kylmine virkailijoineen.”²⁵⁵ Toisaalta virastotaloutta ei nähty edellytyksenä työn rationalisoinnille, eikä se myöskään ollut teoriassa sen kansanvaltaisempaa kuin markkinatalous, sillä virastotaloudessa piili jopa suurempi väärinkäytösten vaara. Valtion laitoksiin näytettiin valittavan henkilöitä

²⁵² Savolainen 1996, 221. Mannermaan (2007, 271) mukaan 1950- ja 1960-luvuilla sosialististen talouksien kehitys näytti silloisten tietojen valossa suotuisammalta kuin markkinatalouksien. Tämä varsin yleinen käsitys säilyi jopa 1980-luvulle saakka.

²⁵³ Vares 2008, 12. Sodan jälkeiset Paasikiven ja Pekkalan hallitukset oli rakennettu kolmen suuren, SDP:n, Maalaisliiton ja SKDL:n varaan. Kun SDP:n ja Maalaisliiton ministerit vielä edustivat puolueidensa vasemmistosiipiä, muodostui hallituksista vasemmistolaisempia mitä eduskunta oli. Varesen (2008, 52–53) mukaan tämä asetelma näkyi juuri sellaisina pyrkimyksinä kuin sosialisointiohjelma.

²⁵⁴ Valtiopäivät 5.10.1945, pöytäkirjat I, 1072–1074; esim. ed. Leskinen (sd.) eduskuntakeskustelussa 23.10.1945.

²⁵⁵ Ed. Heikkilä (kok.) 23.10.1945, pöytäkirjat I, 1324–1324.

poliittisin perustein pätevyysvaatimuksista paljoo välittämättä. Uhkakuvaksi esitettiin neuvostotyylinen valtiososialismi, jonka tiedettiin liittyvän pakottamiseen. Sitä paitsi Neuvostoliiton tai Itä-Euroopan kehitys ei todistanut sosialismin paremmuutta, sillä myös lännen sotapotentialiaali oli kasvanut valtavasti. Uhkakuvissa sosialisoinnin pelättiin vieraannuttavan Suomen lännestä.²⁵⁶

Vuoden 1947 budjettikeskustelun yhteydessä edustaja Teuvo Valanne (kok.) totesi vasemmiston pitävän sosialisointia patenttilääkkeenä, joka toisi tosiasiaissa vain vaikeuksia ja sekasortoa. Olihan niin, että valtiolla oli jo ennestään suuria liikelaitoksia hallussaan, joista valtionrautateiden ei laskettu tuottavan käsiteltävänä budjettivuonna valtiolle penniäkään. Ville Pessin (Skp.) mukaan Suomen kommunistisen puolueen tavoite oli, että tulevaisuudessa valtio saisi pääasialliset tulonsa verojen sijaan liiketoiminnasta. Sosialisoinnin kohteena olisivat muutamien monopoliluontoisten yhtymien ja liikepankkien käsissä olevat suuret yhtiöt. Sen sijaan Pessi tuomitsi ”socialismin remonttimestareiden” ajaman pienten yritysten sosialisoinnin ja torjui jyrkästi väitteen, että valtiollistaminen johtaisi byrokratian ja virkavaltaisuuden lisääntymiseen. Päinvastoin, olihan työväenliike perinteisesti taistellut virkavaltaisuutta vastaan: ”Kansallistettavia teollisuuslaitoksia ei missään tapauksessa pidä muuttaa tavanmukaisiksi valtion virastoiksi, joissa virkamiehet virkailevat ja syövät huolettomina valtion budjettivaroja.”²⁵⁷

Paasikiven toinen hallitus asetti sosialisointikomitean helmikuussa 1946. Eräs mahdollisesti kiinnostavista toimialoista oli maan puhelinliikenne. Tässä tarkoituksessa komitea kuuli posti- ja lennätinhallituksen pääjohtaja Simbri Johannes Aholaa, jota myös pyydettiin valmistelemaan tutkimus ja ehdotus puhelinliikenteen sosialisoinnista. Tähän niin sanottuun Aholan alakomiteaan kuuluivat pääjohtajan lisäksi johtaja Einar Risberg, yli-insinööri Paavo Suramo ja huoltotarkastaja Emil Skog, kaikki posti- ja lennätinhallituksesta. Skog tosin tunnettiin paremmin ammattiyhdistysaktivistina sekä Sosialidemokraattisen puolueen istuvana puheenjohtajana. Alakomitean ”Selostus maamme puhelinoloista ja ehdotus yksityisten puhelinlaitosten lunastamisesta valtiolle”²⁵⁸ esitti laajat perustelut puhelinliikenteen asteittaiseksi sosialisoinniksi. Valtion olisi pakkolunastettava yksityiset puhelinlaitokset käypään hintaan.²⁵⁹

Mikä mielenkiintoisinta, ehdotus olisi muuttanut ratkaisevalla tavalla posti- ja lennätinlaitosta itseään. Aluksi laitos olisi jaettu kahteen osaan, koska toimialat olivat liian erilaiset ja koska yhdessä pidettynä laitoksen pelättiin muodostuvan Suomen oloissa liian suureksi, jotta sitä voitaisiin hoitaa tehokkaasti ja joustavasti. Sitä paitsi omaksi kokonaisuudekseen irrotettu puhelinlaitos organisoitaisiin osakeyhtiöksi. Tämän jälkeen maan puhelintoiminta keskitettäisiin yhdelle yhtiölle, Oy Valtion Puhelin Ab:lle, jossa omistajan äänivaltaa käyttäisi-

²⁵⁶ Muut puolueet jättäytyivät tästä räväkässä keskustelussa pääosin sivuun. Sosialisointivaihtoehtoa koskevan tutkimuksen suorittamista puolueet eivät sinällään vastustaneet, kunhan tutkimus todella tehtäisiin puolueettomasti.

²⁵⁷ Ed. Valanne (kok.) ja ed. Pessi (skdl.) puheenvuorot eduskunnassa 10.1.1947, Valtio-päivät 1946 pöytäkirjat III, 2540–2556.

²⁵⁸ KM mon. 1950:44, 4. Alakomitean ehdotus valmistui jo helmikuussa 1948.

²⁵⁹ KM mon. 1950:44, 101–112.

vät kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön nimeämät henkilöt. Kaksitoistapaikkaisen hallintoneuvoston valitsisi valtioneuvosto kansanvallan periaatetta silmällä pitäen siten, että sekä valtiovalta, puhelimen käyttäjät että työntekijät olisivat vahvasti edustettuina.²⁶⁰

Mietinnöstä esitetty lausuntopyyntö oli harkiten muotoiltu. Annetut lausunnot jakautuivat esitystä puolustaviin ja vastustaviin jo aiemmin esitetyin linjoin. Puolustavina perusteina nähtiin etenkin syrjäseutujen puhelinyhteyksien tila, ”maan puhelinkurjuus”²⁶¹. Maaseutuyhteyksien valtiollistaminen sai kannatusta jopa kaupunkien puhelinlaitoksilta. Sen sijaan mitä tuli kaupunkien puhelinlaitoksiin, mielipiteet vaihtelivat enemmän. Näiden kohdalla vastaargumenttina oli, että ongelmia aiheuttivat epäonnistuneesta toimilupapolitiikasta ja valvonnasta ja että tilanne voitaisiin korjata kehittämällä näitä. Voimakkaimmin esiin noussut argumentti sosialisointia vastaan oli jälleen valtion puhelintoiminnan kankeus, että puhelintoiminta olisi mahdotonta hoitaa virastomuotoisena ja että postilaitos hidastaisi toimialan kehitystä. Laitoksen pelättiin muodostuvan jonkinlaiseksi julkiseksi monoliitiksi. Keskeisimpinä elementteinä lausunnoissa esiintyivät resurssien niukkuus ja teknisen sääntelyn tarve.

Tukea sosialisointiehdotus sai myös sotilaallisista syistä, sillä puhelintoimella oli keskeinen maanpuolustuksellinen merkitys, kuten johtaja Martti Honkasalo toukokuussa 1948 totesi. Valtakunnan yleistä puhelinverkkoa pidettiin maanpuolustuksen runkoviestikokona. Tämän vuoksi Honkasalo myös kannatti lämpimästi puhelinverkon valtiollistamista pääjohtaja Aholan sosialisointikomitealle esittämin linjoin²⁶². Puolustusvoimain viestikomentaja kenraalimajuri Leo Ekberg oli jopa Honkasaloa selvemmin puhelintoimen valtiollistamisen kannalla. ”Kun nykyaikaisessa totalitäärisessä sodassa koko maa joutuu sota-toimialueeksi on maanpuolustuksen kannalta välttämätöntä, että maan koko kaukopuhelinverkko muodostaa yhden ja saman johtoelimen hallinnassa olevan kokonaisuuden.”²⁶³

Posti- ja lennätinhallitus väisti lausunnossaan (1949) sosialisointia koskevan pääkysymyksen puhelinolojen parantamiseen liittyvillä pääkohdilla: tarpeellisten määrärahojen saaminen oli ollut kiven alla, mutta yleisesti ottaen puhelintoimi valtion hoidossa oli kannattavaa. Toimialojen erottamista posti- ja lennätinhallitus vastusti. Mitä toimintamuotoon osakeyhtiönä tuli, viitattiin

²⁶⁰ KM mon. 1950:44, 112–114.

²⁶¹ Puolustajia olivat apulaisjohtaja Väinö Honkanen, johtaja Martti Honkasalo (PLH), Harry Juselius (PLH), Laakso T.K. PLL insinöörikunta ry., PLL lennätin- puhelin- ja radioteknikkojen liitto ry., Puolustusvoimien viestikomentaja kenraalimajuri L. Ekberg, Eero Soralahti, Suomen metallityöväen liitto, Armas Uotila (PLH). Varovasti tukensa antoivat Puhelinvirkailijaliitto ry., Suomen lennätinvirkamiesliitto, Tekniska föreningen i Finland. Sosialisointia vastustivat Suomalaisten teknikkojen seura, Suomen Puhelinlaitosten liitto ja Tampereen puhelinosuuskunta. Suomen lennätinvirkamiesliitto, Suomen sähköinsinööriliitto sen sijaan ehdottivat puhelintoiminnan erottamista valtion laitoksesta omaksi osakeyhtiökseen. Turun kaupunginhallitus sekä Oy Vaasan puhelinyhdistys ehdottivat kaupunkien puhelinlaitosten kunnallistamista.

²⁶² Martti Honkasalon lausunto sosialisointikomitealle 31.5.1948. Sosialisointikomitean arkisto.

²⁶³ Kenraalimajuri Ekbergin lausunto sosialisointikomitealle 29.5.1948. Sosialisointikomitean arkisto.

rautateiden uudistamiskomitean tuoreeseen mietintöön, jossa selvitettiin miksi valtionrautateita ei voitu muuttaa osakeyhtiöksi. Lähes vastakkaisia komiteaehdotelmia pidettiin selvänä esimerkkinä siitä, kuinka samaan päämäärään, vapautteen pyrittäessä saattoivat eri mietinnön tekijät päätyä päinvastaisiin tuloksiin. Sitä mihin komiteaehdotukset hallituksessa ja eduskunnassa johtaisivat, ei vielä tiedetty. Lähes maalaillen todettiin, että molempia suuria liikelaitoksia hoidettaessa oli otettava huomioon laitosten yleishyödylliset tehtävät ja että molempien laitosten organisaatioiden tuli rakentua samalle pohjalle. Siksi posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokysymys saisi odottaa niin kauan, että hallitus tekisi päätöksen rautatielaitoksen kehittämisestä. ”Niin pian kuin tämä on tapahtunut, tulee posti- ja lennätinhallitus kääntymään asiassa valtioneuvoston puoleen.”²⁶⁴

Sosialisointikomitean ehdotus jäi toteutumatta. Vesa Vareksen mukaan syynä oli, ettei ehdotusta alun perinkään ollut konkretisoitu ja että poliittiset olot muuttuivat²⁶⁵. Tapani Paavosen mukaan sosialidemokraattien sosialisointinnostuksen takana oli kommunistien kanssa käyty taistelu äänestäjistä²⁶⁶. Sodan jälkeisessä tilanteessa hankala kysymys voitiin sitten haudata komiteaan odottamaan poliittisen suhdanteen kääntymistä. SKDL hävisikin vuoden 1948 vaalit ja eduskuntaan tuli porvarillinen enemmistö. Joulukuussa 1949 vuoden 1950 budjettikäsittelyn yhteydessä esitettiin, ettei sosialisointikomitean rahoitusta enää jatketaisi. Komitea sai K-A. Fagerholmin hallitukselta kolme kuukautta aikaa viimeistellä työnsä.²⁶⁷

Taloudellisesta näkökulmasta voidaan todeta, että suunnitellut sosialisoinnit olisivat tulleet erittäin kalliiksi. Tähän viitattiin jo sosialisointikomitealle annetuissa lausunnoissa. Valtiolla ei olisi ollut varoja niin mittaviin lunastuksiin saati huonokuntoisten verkkojen kunnostuksiin. Kuitenkin tällä sosialisointihankkeella on nähty olleen oma vaikutuksena puhelintoimen kehitykseen. Svenolof Karlsson on nähnyt asiassa yhteyden siihen, että toimilupien myöntäminen ja puhelintaksojen vahvistaminen siirrettiin posti- ja lennätinhallitukselle vuonna 1949²⁶⁸.

Sotien jälkeen ilmassa oli uskoa valtion roolin korostumiseen²⁶⁹. Tammi-kuussa 1946 Posti- ja lennätinlaitoksen insinöörikunta ry oli jättänyt posti- ja lennätinhallitukselle ehdotuksen laitoksen lennätinteknillisen osaston ja linja-

²⁶⁴ PLH lausunto sosialisointikomitean mietintöön 19.4.1949. PLH kollegio Ca8.

²⁶⁵ Vares 2008, 53.

²⁶⁶ Paavonen 1987, 211.

²⁶⁷ Heikkinen ja Tiuhonen 2009b, 334–336. Suomen sosialidemokraatit olivat jo vuoden 1930 ohjelmassaan määritelleet että tärkeät luonnonvarat oli otettava valtion haltuun. 1940-luvun lopulla puolue luopui sosialisointiohjelmasta. Maalaisliiton puolueohjelma vuodelta 1944 periaatteessa mahdollisti sosialisoinnin, mutta käytännössä puolue suhtautui sosialisointiin nihkeästi. Hokkanen 1996, 263–266.

²⁶⁸ Karlsson 1987, 176–177.

²⁶⁹ Paavosen (1987, 228) mukaan porvarillisissakin piireissä pidettiin joidenkin toimialojen sosialisointia vielä varteenotettavana mahdollisuutena.

hallinnon uudelleenorganisoinniseksi. Taustalla oli oletus, että laitoksen puhelintoiminta olisi pohja jolle koko maan puhelinjärjestelmä keskitettäisiin, tai ainakin että valtion puhelintoimi laajenisi huomattavasti. Tähän laajenemiseen liittyi tarve tarkastaa organisaatorakenteita.²⁷⁰ Tätä esitystä posti- ja lennätinhallituksessa tutkinut toimikunta piti edullisena, että ehdotetut järjestelyt toteutettaisiin pääkohdiltaan jo ennen valtion puhelintoimen laajentamista niin, että valtion puhelimeen liitettävät uudet laitokset voitaisiin siirtää valmiiseen järjestelmään.²⁷¹

Myös yksityisissä laitoksissa sosialisointia oli pidetty varteenotettavana tulevaisuudenkuvana. Esimerkiksi Keski-Suomen Puhelin osakeyhtiö myi vielä sodan kestäessä oman maaseutuverkkonsa valtiolle, paitsi koska verkko oli huonokuntoinen, mutta myös siksi, että valtion odotettiin kuitenkin lunastavan sen.²⁷² Pietarsaareissa puhelinyhtiön osakkaat olivat samasta syystä halukkaita luopumaan osuuksistaan.²⁷³ Sosialisointikomitean seurauksena taas on pidetty sitä, että puhelinyhtiöiden keskinäinen yhteistyö tiivistyi ja omaehtoinen keskittyminen sai vauhtia.²⁷⁴

Keskittymisellä viitataan kehitykseen, jossa jo aiemmin mutta erityisesti toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä suurin osa pienistä puhelinlaitoksista liitettiin joko kaupunkien puhelinlaitoksiin tai valtion puhelinlaitokseen. Keskittymistä kiihdytti posti- ja lennätinhallituksen tammikuussa 1954 antamat puhelinverkkojen rakennemääräykset.²⁷⁵ Useimmissa pienissä puhelinlaitoksissa jouduttiin toteamaan, ettei verkko täyttänyt määräyksiä eivätkä voimavarat riittäisi tarvittaviin investointeihin. Verkkoryhmäjako ja rakennemääräykset yhdessä puhelinliikenteen automatisoinnin kanssa aiheuttivat ylityspääsemättömiä vaikeuksia ja johtivat yhä laajempaan keskittymiseen. Keskittymisen kautena 1950–1962 puhelinlaitosten määrä väheni kahteensataan. Sinällään keskittyminen nähtiin molemmissa leireissä tarpeelliseksi. Siitä huolimatta, että osapuolet lupasivat pidättäytyä keskittymistä häiritsevistä tai hidastavista

²⁷⁰ Posti- ja lennätinlaitoksen insinöörinkunta r.y.:n ehdotus posti- ja lennätinhallituksen lennätinteknillisen osaston ja linjahallinnon uudelleen organisoinniseksi 28.1.1946. Sosialisointikomitean arkisto, puhelinolot 52.

²⁷¹ Posti- ja lennätinlaitoksen Insinöörinkunta r.y.:n organisaatioehdotusta käsitelleen toimikunnan lausunto ja ehdotus. Sosialisointikomitean arkisto, puhelinolot 52. Toimikuntaan kuuluivat puheenjohtajana DI Ståhlhammar, sihteerinä DI Koskinen sekä jäsenenä yli-insinööri Suramo, liikennetarkastaja Rubin, toimistopäällikkö Saloila ja toimistopäällikkö Honkasalo. Ståhlhammarin ja Koskisen erottua laitoksen palveluksesta toimikuntaa täydennettiin määrämällä puheenjohtajaksi yli-insinööri Solin ja jäseneksi huoltotarkastaja Skog. Toimikunta jätti mietintönsä 27.3.1948.

²⁷² Järvi 1981, 38.

²⁷³ Karlsson 1987, 170. Niin sanotun herrasmiessopimuksen mukaan toimintansa lopettavat laitokset liitettiin ensisijaisesti siihen laitokseen, jonka hallussa verkkoryhmän solmukeskus oli.

²⁷⁴ Moisala, Turpeinen, Rahkola 1977, 365.

²⁷⁵ PLH antoi määräykset 26.1.1954. Keskeinen osa uudistusta oli maan jakaminen 80 verkkoryhmään. Tällöin kukin alue yhdistettiin verkkoryhmänsä pääpaikalliskeskukseen, ja pääpaikalliskeskus puolestaan yhdistettiin kansalliseen kaukopuhelinverkkoon. Näin verkkoryhmäjako mahdollisti kahden mielivaltaisen puhelimen yhdistämisen mahdollisimman lyhyitä reittejä pitkin. Korhonen 1988, 73.

toimenpiteistä, yksityisten laitosten ja valtion posti- ja lennätinlaitoksen välisiä konflikteja syntyi.²⁷⁶

Ilmassa oli kireyttä. Pääjohtaja Aholan suhteet Puhelinlaitosten Liittoon olivat osittain jännittyneet sen seurauksena, että posti- ja lennätinlaitos kävi kovaa kilpailua puhelinlaitosten lunastamisista. Lennätinosasto ja erityisesti lennätinliikenneosaston johtaja Einar Risberg ajoivat voimakkaasti puhelinlaitosten lunastamista valtiolle. Myös pääjohtaja Ahola oli lunastamisten kannalla, mutta hänen sanotaan ”kokoneen tilanteen epämuikavaksi”.²⁷⁷

2.3 Rautateiden esimerkkiä seuraten

Vaikka sosialisointikomitean suunnitelma jäi toteuttamatta, valtion puhelintoimi vahvistui. Vuonna 1949 antamassaan lausunnossa, jolloin sosialisointihanke oli jo hiipumassa, posti- ja telehallitus painotti valtionrautateiden esimerkkiä: organisaatioiden tuli rakentua samalle pohjalle. Sosialisointikomitean mietintöön jättämässään lausunnossa viitattiin niin sanottuun ”Törnqvistin toimikuntaan”, jonka taustalla oli rautateiden toimintamuodosta valtion virastona käyty keskustelu. Maailmansotien välisenä aikana, kun rautatiet oli vielä voittoa tuottava laitos, oli voimistunut ajatus, että rautateitä olisi hoidettava liikelaitoksena terveitä liikeperiaatteita noudattaen. Pyrkimys oli entistä liiketoiminnalliseen yhtiömuotoon.²⁷⁸ Organisaatiomuodon muuttaminen todettiin kuitenkin käytännössä lähes mahdottomaksi.

Rautatiet oli merkittävä kuljetusmuoto, työllistäjä ja valtion liikeyritys. Sen tariffeista ja asemasta valtion laitoksena käytiin maailmansotien jälkeisinä vuosina runsaasti keskusteluja. Ongelmana oli sovittaa yhteen yhteiskunnalliset ja liiketaloudelliset tavoitteet sekä valtion päätöksentekoon, tariffipolitiikkaan ja virkasuhteiseen työvoimaan liittyneet jäykkyystekijät. Laitoksen itsenäisyyden lisäämistä vaativat muun muassa pääjohtaja Jalmar Castrén (1922–1942), mutta laajimmat selvitykset asiasta laati Bruno Suviranta, joka toimi 1920-luvun lopulla laitoksen tariffi- ja kontrolliosaston päällikkönä.²⁷⁹ Suviranta päätyi pohdin-

²⁷⁶ Moisala, Rahko, Turpeinen 1977, 375–379; Korhonen 1988, 74; Manninen 1984, 112; Karlsson 1987, 176–177. Puhelintoimen keskittäminen yhden yrityksen hoitoon oli esillä vielä posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean II osamietinnössä 1967. Käytännössä ajatusta pidettiin epärealistisena, sillä etenkin suurten yksityisten laitoksen arveltiin olevan haluttomia tällaiseen yhteisyritykseen. KM 1967:B34, 21–22. Parlamentaarinen liikennekomitea sen sijaan katsoi, että ”Puhelintoimen keskittäminen yhden, valtion budjettitalouden piiriin kuuluvan laitoksen hoitoon voisi johtaa investointien vaikeutumiseen, palvelutason alenemiseen ja kustannusten nousuun.” Komitean vasemmisto esitti eriävässään mielipiteessään päinvastoin, että ”Kansantaloudellisesti yhtenäisen verkko tulee edullisemmaksi, kun hankintojen keskittäminen ja verkon rakenteen sekä kapasiteetin kehittäminen voidaan suorittaa pitkällä tähtäyksellä yhtenäisen verkon puitteissa edullisemmin.” KM 1973: 129, 17, 22–23.

²⁷⁷ Takkula 1993, 13. Oiva Saloilan haastattelu.

²⁷⁸ Zetterberg 2011, 166–167.

²⁷⁹ Ahonen 1987, 180–182. Ks. Rautatiehallitus (1937, 585–587), jonka mukaan ”Rautatiehallitus perustettiin virastoksi, vaikka silloin jo huomautettiin siitä (...), että rautatieasioita oli käsiteltävä joutuisasti ja asiantuntemuksella, mihin virastolla ei aina voi ol-

noissaan näkemykseen, että rautateitä ei olisi muutettava yhtiöksi, mutta että sen talous tulisi aiempaa selkeämmin erottaa muusta valtiontaloudesta. Tiukkaa ohjausta olisi lievennettävä Saksan, Tanskan ja Ruotsin esimerkin mukaisesti. Laitoksen pääoman hän ehdotti jaettavaksi osaan, jolle asetettaisiin tuottovaade ja osaan, jolle tuottovaadetta ei asetettaisi. Edelleen Suviranta ehdotti otettavaksi käyttöön uudistusrahastomenettelyn, jolla turvattaisiin korvausinvestoinnit. Rautateiden virkasuhteet Suviranta olisi mieluusti muuttanut työsuhteiksi.²⁸⁰

Sittemmin kansantaloustieteen professoriksi ja Helsingin Kauppakorkeakoulun kansleriksi siirtynyt Suviranta, joka myöhemmin tunnettiin liberalismiin kannattajana²⁸¹, osoitti vuonna 1927 suunnilleen samat valtion virastoon liittyvät tehottomuutta aiheuttavat seikat, mitkä esiintyivät liikelaitoksia koskevissa selvityksissä aina liikelaitosuudistuksen toteutumiseen 1990-luvun taitteessa asti. Huomionarvoista on, että suurin osa Suvirannan käyttämistä esimerkeistä liittyivät valtion organisaation ”teknisiin” ominaisuuksiin, jotka johtuivat virastomuodosta ja myös siitä, että liikemiesten sijaan johdossa olivat usein juristit. Näkökulma oli virastomuodon tehottomuudessa. Sitä miksi rautateiden tuli olla valtion hallussa ja toteuttaa muitakin kuin liiketaloudellisia tehtäviä, käsiteltiin lähinnä toteamuksin. Mitä rautateiden talouteen tuli, Suviranta päätyi toteamukseen, että kyky kaipasi myös toimintavapautta.²⁸² Suvirannan artikkelisiin viitataan usein sotien jälkeisissä rautatiekomiteoissa, jotka puolestaan välillisesti asettivat suuntaviivat myös posti- ja lennätinhallitukselle.

Aiemmin voitollinen rautatielaitos painui tappiolliseksi vuonna 1945. Sodan seurauksena infrastruktuuri oli osin tuhoutunut ja uudistusten puutteessa pa-

la mahdollisuutta. (...) ”...muutokset pikemminkin johtuivat halusta sovittaa rautateiden hallinto mahdollisimman täydellisesti samoihin kaavoihin, joiden mukaan muut valtion varsinaiset virastot toimivat. Mutta juuri se, että valtionrautateiden hallinto on ollut virastokaavoihin kahlehdittu, on myöskin tehnyt rautatielaitoksen virastoksi ja pitänyt sen sellaisena. Puhetta oikeiden liikeperiaatteiden ja liikemiesmäisen hallintotavan soveltamisesta rautateillämme onkin, niin kauan kuin rautatielaitos on niin läheisesti yhdistetty muuhun valtion talouteen kuin se tähän asti on ollut, pidettävä vain korulauseena.”

²⁸⁰ Suviranta 1927.

²⁸¹ Väitöskirjassaan (1923) Suviranta oli tutkinut merkantilismia, mutta myöhemmin hän paneutui markkinatalouden ja liberalismiin kysymyksiin. Pihkala Erkki 1999: Bruno Suvirannan pienoiselämäkerta SKS Kansallisbiografia-verkkojulkaisussa. [7.10.2014.]

²⁸² Suviranta 1927. Ahosen (1987, 182–183) mukaan useat Suvirannan ehdotuksista toteutuivat ennen toista maailmansotaa. Erityinen uudistuspäämäärä oli käytössä 1926–1931. Vielä 1931 tililain säätämisen yhteydessä otettiin liiketoimintaa korostaen käyttöön menettely, jossa käyttömenoksi budjetoitiin myös kaksi laskennallista erää, kunkin liikelaitoksen liikepääoman korko sekä omaisuuden kuolettu eli poistot. Vuonna 1932 rautatiet sai myös oikeuden myöntää alennuksia. Korvaukset postilaitokselta postinkuljetuksista vakiintuivat, mutta toisaalta sen oli maksettava korvausta vapaakirjeoikeudesta. Vuodesta 1932 valtionrautatiet piti erityistä pääomakirjanpitoa, josta kuitenkin luovuttiin samassa yhteydessä kun tililain muutoksella 1939 luovuttiin laskennallisten korkoerien budjetoinnista.

hoin kulunutta. Kilpailuasetelma maantiekuljetusten kanssa kiristyi. Syynä rautateiden tappiollisuuteen oli menojen merkittävä kasvu samalla kun tariffinkorotuksissa noudatettiin pidättyväistä linjaa. Menoja oli lisännyt varsinkin palkka- ja polttoainekulut sekä liikkuvan kaluston, työkoneiden ja koneellisten laitteiden kunnossapitokustannusten nousu.²⁸³ Valtiontilintarkastajien mukaan tappion ensisijaisena syynä oli sodan jälkeen vähentynyt tavaraliikenne ja samaan aikaan lisääntynyt sotakorvausten kuljetus.²⁸⁴ Toisaalta kiinnitettiin huomiota ohjelmattomuuteen, joka ratatyömailla vallitsi: "Varat siroitellaan liian monien ratojen kesken yleisten kustannusten noustessa, ja töiden rappeutuessa on ne vieläpä suoritettava toistamiseen."²⁸⁵

Kun vuoden 1947 tulo- ja menoarvioehdotuksen mukaan rautatiet ei edelleenkaan tuottaisi valtiolle tuloja, eduskunta ilmaisi odottavansa hallituksen tarttuvan kannattavuuskysymykseen ja harkitsevan keinoja liikelaitoksen muodostamiseksi tuloa tuottavaksi yritykseksi.²⁸⁶ Valtionrautateiden kannattavuutta tutkimaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö asetti niin tun "Törnqvistin toimikunnan", joka jätti mietintönsä helmikuussa 1949²⁸⁷.

Toimikunnan mukaan laitoksen suurimmat ongelmat olivat seurausta sen virasto-organisaatiosta: vastuunalaiselta johdolta puuttui "liikemiesmäinen toiminnan vapaus". Ennen kaikkea toimintamuodosta aiheutui, että rautateiden talous oli kytketty kiinteästi valtion tulo- ja menoarvioon. Tämän vuoksi sen johdolle ei jäänyt minkäänlaisia mahdollisuuksia harjoittaa liiketaloudellisiin laskelmiin perustuvaa sijoitustoimintaa, sillä ratkaisut johtuivat viime kädessä siitä, kuinka paljon tulo- ja menoarviossa kuhunkin tarkoitukseen osoitettiin. Silloinkin kun määrärahat löytyivät, oli prosessi niin pitkä, että otollinen tilaisuus meni helposti sivu suun. Se etu budjettisidoksella toki oli, että rautateitä voitiin helposti käyttää yleisen talouspolitiikan välineenä. Kokonaisuutena ajatellen järjestelmää ei kuitenkaan pidetty terveenä taloudenpitona, tarkasteltiin asiaa sitten rautateiden tai valtiontalouden kokonaisuuden kannalta.²⁸⁸

Oli kuitenkin useita syitä, miksi rautateitä ei pitänyt muuttaa osakeyhtiöksi. Osakeyhtiömuoto olisi nimittäin edellyttänyt, että tariffit olisivat rautateiden itsensä määrättävissä, jolloin taloudelliset tekijät pakottaisivat tariffit riittävän

²⁸³ Hallituksen kertomus vuodelta 1945; Kertomus valtiovarain tilasta vuonna 1944; Kertomus valtiovarain tilasta vuonna 1945. Vp. 1946. Wallenius 1963, 4. Samaa aikaan posti- ja lennätinlaitoksen ylijäämä oli vain kasvanut ja saavuttanut sota-aikana uuden huippunsa.

²⁸⁴ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1945. Vp. 1947.

²⁸⁵ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1945 ovat antaneet aiheutta. Vp. 1949.

²⁸⁶ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1947. Vp. 1948; HE 24/1950; Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1947, Valtiopäivät 1946, asiakirjat II.

²⁸⁷ KM 1949:1, 5. Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin valtiotieteiden kandidaatti Erik Törnqvist sekä jäseniksi ylijohtaja F.L. Lehtinen, vuorineuvos Yrjö Vesa, varatuomari Olavi Koskipirtti ja ylitarkastaja Uno Nurminen. Sihteeriksi määrättiin vanhempi hallitussihteeri W. Häkkinen ja hänen pyydettyä vapautusta tehtävästä 24.11.1947 lukien valtionrautateiden työntutkimuspäällikkö Y. Ärpokari. Mietinnön viimeistelyyn avustavana sihteerinä osallistui liikennetarkastaja T.P. Elomaa. Toimikunta asetettiin 4.6.1947 ja mietintönsä toimikunta jätti 17.2.1949.

²⁸⁸ KM 1949:1, 8-9.

korkeiksi. Mutta koska rautateillä edelleen nähtiin olevan osin monopoliluontoinen asema, pidettiin hinnoittelun jättämistä yhtiön päätettäväksi epäilyttävänä. Rautatiet saattaisi ryhtyä harjoittamaan epätervettä hintakilpailua toisten kuljetusmuotojen kanssa. Kääntöpuolena oli myös osakeyhtiönä maksettavaksi tulevat huomattavan suuret verot, jotka tulisivat korottamaan tariffitasoa.²⁸⁹

Päätelmä oli, että liiketaloudellista periaatetta oli sovellettava niin pitkälle kuin laitoksen asema yleishyödyllisenä liikelaitoksena antoi myöten. Liiketaloudellinen kannattavuus edellytti, että tariffit peittäisivät sekä suoranaiset että laskennalliset kustannukset kuten poistot ja investoinnit. Edelleen tariffeihin tuli sisältyä korko pääomalle sekä kohtuullinen yrittäjävoitto. Sen sijaan tarkoituksena ei ollut fiskaalisten tulojen hankkiminen valtiolle. Talousarvion rakennetta oli parannettava niin, että liiketaloudellisiin laskelmiin perustuvat pääomasijoitukset erotettaisiin valtion yleisistä eristä sekä käyttötulot ja menot eroteltaisiin niin selvästi kuin mahdollista. Tämä oli tärkeää, jotta saataisiin oikea kuva rautateiden todellisesta liiketaloudellisesta kannattavuudesta. Rautateiden johdon oli puolestaan saatava riittävä toiminnanvapaus ja paremmat edellytykset huolehtia toiminnan tehostamisesta niin, että se voisi vähentää kustannuksia ja parantaa palvelutasoa.²⁹⁰

Osakeyhtiömuodon sijaan toimikunta oli viehtynyt Valtion Metallitehtaiden (Valmet) uuteen toimintamuotoon, joka sen mielestä tarjosi lähtökohtia myös rautateiden kehittämiseksi²⁹¹. Valmet oli muodostettu sotien jälkeen tarpeettomiksi jääneistä valtion asetehtaista, jolloin tarkoituksena oli löytää tehtaille kannattavaa käyttöä. Vuonna 1946 oli uskottu, että valtion laitoksen ja itsenäisen yhtiön välille muodostettu kompromissi olisi toimintakelpoinen.²⁹²

Metallitehtaiden organisaatiomuodossa katsottiin toteutuvan suurin osa niistä periaatteista, joita pidettiin rautateiden uudelleenorganisoinnin päätaivoitteina. Myös yhtymähallinnon rakenne sekä määräysvallan ja vastuun jako vastasivat asetettuja tavoitteita. Samalla toimintamuoto kuitenkin herätti samoja epäilyksiä kuin osakeyhtiö ja joita pidettiin niin painavina, ettei toimikunta voinut esittää siirtymistä edes Valmetin tapaan hoidetuksi yritykseksi. Oli nimittäin otettava huomioon rautateiden erikoislaatuinen asema yhteiskunnan palveluksessa. Valmetin mallia kuitenkin pidettiin pohjana, kun komitea ehdotti, että valtionrautatiet muutettaisiin entistä itsenäisemmäksi ”liikeyritykseksi”. Käytännössä komitea ehdotti valtion tulo- ja menotalouden ulkopuolisen rautatierahaston perustamista.²⁹³

Törnqvistin työryhmän ehdotus kaatui etenkin ammattijärjestöjen vastustukseen²⁹⁴. Mietinnöstä saatujen lausuntojen jälkeen kulkulaitosten ja yleisten

²⁸⁹ KM 1949:1, 40.

²⁹⁰ KM 1949:1, 8–9.

²⁹¹ KM 1949:1, 41.

²⁹² Björklund 1990, 91.

²⁹³ KM 1949:1, 59–61. Useassa Euroopan maassa kokeiltiin 1950-luvulla vastaavaa järjestelyä. Esim. Hollannissa posti- ja telalaitokselle annettiin oikeus määrätä pienestä osasta omaa voittoa. Davids 2005, 225.

²⁹⁴ Reino Auvisen muistio 27.11.1955: ”Valtionrautateiden organisaatiokomitean finanssijaoston selviteltäviä kysymyksiä”. Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

töiden ministeriö asetti uuden toimikunnan tutkimaan mahdollisuuksia lisätä rautatielaitoksen toiminnan joustavuutta ja taloudellisuutta "valtionrautateiden nykyisen organisation puitteissa".²⁹⁵ Nyt katsottiin, että Törnqvistin komitean ehdottama siirtyminen rahastotalouteen olisi edellyttänyt pitkäaikaisia ja laajoja valmisteluja, muun muassa laitoksen pääoma-arvon määrittelemiseksi. Lisäksi uudistus olisi vaatinut perustuslain mukaisen säätämisyjärjestyksen. Kuitenkaan uudessa ehdotuksessa "Rahastoajatusta ei sellaisenaan ole hylätty, vaan (...) se on sovitettu nykyisen järjestelmän puitteisiin ja sitä on täydennetty eräillä erikoismenoarvion rakenteeseen suunnitelluilla muutoksilla."²⁹⁶ Mietintönsä tämä uusi toimikunta jätti jo helmikuussa 1950 ja esitys laiksi valtionrautateiden yleisistä perusteista annettiin maaliskuussa.²⁹⁷ Uusi laki korvasi vuoden 1922 lain valtionrautateilla kannettavien maksujen perusteista eli niin sanotun VR:n talouslain²⁹⁸.

Eduskunnassa valtiovarainvaliokunta yhtyi hallituksen esityksen perusteluihin ja puolsi esityksen tavoitteita, mutta kuitenkin käytännössä vesitti lain sisällön vaatimillaan kolmella muutoksella. Ensinnäkin ehdotuksen mukaan tariffeista, jotka määrättiin muista kuin liiketaloudellisista syistä yleistä tasoa alhaisemmiksi, maksettaisiin laitokselle korvaus valtion yleisistä varoista. Vaikka valiokunta piti menettelyä tarkoituksenmukaisena, se katsoi, että korvaamisen tuli tapahtua eduskunnan valvonnan alaisena ja siksi tulo- ja menoarvioon otettavan määrärahan puitteissa. Toiseksi laitoksen käyttömenot oli tarkoitus muuttaa arviomäärärahan luonteisiksi. Tätä kohtaa valiokunta piti tarpeettomana, sillä riitti että liiketoimintaa hoidettaisiin tulo- ja menoarviossa esitettyjen määrärahojen rajoissa. Näin tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta voisi päättää määrärahojen luonteesta olosuhteiden mukaan. Kolmanneksi ehdotusta tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta uudistusrahastosta valiokunta ei pitänyt onnistuneena, koska sen mielestä eduskunnan oli päätettävä mahdollisen ylijäämän käytöstä.²⁹⁹ Lyhyesti sanottuna, valiokunta veti taloudellisen päätösvallan joka rautateille oli aiottu antaa, itselleen.

Lyhyessä eduskuntakeskustelussa juuri kysymys uudistusrahastosta herätti epäilyksiä, olihan edellisten vuosien suuntana ollut pikemminkin luopua

²⁹⁵ Toimikunta asetettiin 7.12.1949 ja se jätti Puheenjohtajaksi kutsuttiin ministeri Unto Varjonen, jäseniksi kansliapäällikkö Eljas Kahra, valtiotieteiden kandidaatti Erik Törnqvist, pääjohtaja Harald Roos, rautatiehallituksen talousosaston johtaja V.J. Tervo ja kansliapäällikkö Toivo Takki. KM 1950: mon. 36.

²⁹⁶ KM 1950: mon. 36, 8-9, 14. Rahastoon tuloutettavaa osaa ylijäämästä toimikunta piti myös kannustimena laitoksen johdolle.

²⁹⁷ Toimikunta jätti esityksensä 17.2.1950. KM 1950: mon. 36. HE 24/1950 annettiin 10.3.1950. Toimikunta jätti II osamietintönsä "Valtionrautateiden konepajahallinnon uudistaminen" 31.10.1951. Mietinnössä todettiin, että virastomuodossa konepajojen työskentelyä oli melko vaikea tehostaa muun muassa taloudellisen kiihokkeen puuttuessa. Suositukseen kuului mm. siirtyminen yksityisoikeudelliseen työsuhteeseen. KM 1951: mon. 43.

²⁹⁸ Vanhan 1922 maksuperustelain laadinnassa oli pyritty niin väljään muotoiluun että hallitukselle jäi vapaat kädet muuttaa tariffeja tarvittaessa. Tosin jo 1940-luvun lopulla laki todettiin liian yksityiskohtaiseksi. Syynä muutokseen oli, että rautatiet oli menettänyt asemansa kuljetusmonopolina. Paitsi että lakia pidettiin liian yksioikoisena, siinä ei ollut otettu huomioon rautateiden luonnetta liikeyrityksenä. HE 24/1950.

²⁹⁹ Valtiovarainvaliokunnan mietintö 1950 n:o 22.

näistä. Puolustamaan asettui ainoastaan sosialidemokraattien Unto Varjonen, joka toimi rautatiehallituksen tariffiosastolla. Hänen mukaansa uudistus oli pieni askel ja uudistusrahasto sen keskeinen osa.³⁰⁰ Laki valtionrautateiden taloudenhoidon yleisistä perusteista (19.5.1950/242) astui voimaan vuoden 1951 alusta, vuotta aiemmin kuin posti- ja lennätinlaitosta koskeva vastaava laki³⁰¹.

Posti- ja lennätinlaitoksen taloutta koskevat perussäännöt olivat sisältyneet vuoden 1921 lakiin postimaksujen yleisistä perusteista. Kuten rautateiden kohdalla, mainittua lakia pidettiin liian yksityiskohtaisena ja periaatteessa nämä säädökset koskivat ainoastaan tulotaloutta eli tariffien määräytymisperusteita. Siksi nähtiin, että "(...) olisi posti- ja lennätinlaitoksen taloudenhoidon kannalta tarpeellista, että myös menotalouden hoidon yleiset periaatteet vahvistettaisiin lailla, jotta päästäisiin siitä epämääräisyydestä, mikä nykyisessä lainsäädännössämme vallitsee posti- ja lennätinlaitoksen taloudenpidolle asetettavien vaatimusten suhteen."³⁰² Posti- ja lennätinlaitoksen taloudenhoidon perusteista annettu laki (24.11.1950/565) oli saman sisältöinen kuin mitä valtionrautateistä hieman aiemmin säädettiin. Ehdotuksessa otettiin jo valmiiksi huomioon muutokset, joita rautateiden kohdalla oli eduskunnan valtiovarainvaliokunnan vaatimuksesta tehty.³⁰³

Valtionrautateiden uudistusrahasto oli toiminnassa jo vuonna 1951. Kyseessä oli valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto, jota rautatiehallitus käytti ja hoiti kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön ohjeiden mukaan. Rahastoon siirrettiin vuosittain määräraha, joka vastasi suuruudeltaan rautateiden valtion tulo- ja menoarviossa osoitettuja rautateiden pääoman kuoletuksia, liikenteestä poistetun, alkuperäiseen tarkoitukseen kelpaamattoman kaluston ja muun omaisuuden myynnistä saatuja tuloja sekä erikseen määrättävää osuutta laitoksen mahdollisesta ylijäämästä.³⁰⁴ Posti- ja lennätinlaitoksen uudistusrahasto, joka oli toiminnassa vuodesta 1952 lähtien, toimi täysin vastaavien sääntöjen mukaan. Ensimmäisen tilivuoden aikana rahaston tulot olivat kaikkiaan 206 960 729 markkaa, joista 192 304 000 markkaa käytettiin puhelin- ja radiolaitteiden uusimiseen, autojen hankintaan, kaluston uusimiseen sekä Ajokki Oy:n ja Chymos Trading Oy:n osakkeiden ostamiseen.³⁰⁵

Valtiontilintarkastajat puuttuivat rahastojen käyttöön välittömästi. Posti- ja lennätinlaitoksen kohdalla lain perustelujen mukaan "rahaston varoja oli tarkoitus käyttää mm. lennätin- ja puhelinlaitteiden perusparantamiseen, jotka lisäävät laitoksen toimintamahdollisuuksia samalla myös sen kannattavuutta." Valtiontilintarkastajien mielestä rahaston varoilla "tuskin" oli mahdollista ostaa

³⁰⁰ Eduskuntakeskustelu 28.4.1950 lain II käsittelyn yhteydessä, 588–593. Vp. 1950.

³⁰¹ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1951, 112–113. Vp. 1952.

³⁰² HE 84/1950. Lennätin- ja puhelinliikenteessä kannettavat maksut taas oli määrätty asetuksilla ilman laissa vahvistettuja yleisiä perusteita.

³⁰³ Valtiovarainvaliokunnan mietintö 1950 n:o 76.

³⁰⁴ Kertomus valtiovarain tilasta vuonna 1951, 190–191. Vp 1952.

³⁰⁵ Kertomus valtiovarain tilasta vuonna 1952. Vp. 1953.

osakkeita valtion autokoreja valmistavasta Ajokki osakeyhtiöstä ja kiinteistö laitoksen varastotiloiksi, sillä kyse ei ollut vanhenevan tai kuluvan käyttöomaisuuden uusimisesta. Valtionrautatiet puolestaan olivat käyttäneet rahastoa palkatakseen insinöörejä, mikä ei tilintarkastajien mukaan käynyt päinsä, koska palkkamenoja varten budjetissa oli oma momenttinsa. Valtiontilintarkastajien mielestä uudistusrahastojen käyttöä koskevia säännöksiä olisi tullut väärinkäytösten estämiseksi selventää.³⁰⁶

Liikelaitokset toki vastasivat näihin syytöksiin. Posti- ja lennätinhallitus vetosi siihen, että Ajokki Oy:n osakekauppa oli hyväksytty valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan istunnossa ja perusteltu silmällä pitäen tulevaa laitoksen keskusautokorjaamon täysremonttia.³⁰⁷ Rautatiehallitus puolestaan ilmoitti, ettei rahaston käyttövaltuuksia voitu rajoittaa valtiontilintarkastajain esittämällä tavalla. Sitä paitsi insinöörien palkkaaminen oli ollut kiireellisten perusparrannusten takia välttämätöntä.³⁰⁸ Seuraavina vuosina posti- ja lennätinlaitos hyväksyi valtiontilintarkastajien huomautukset eikä käyttänyt rahaston varoja menoihin, jotka tuli suorittaa valtion budjetin 18. pääluvun³⁰⁹ määrärahoista. Laitos toivoi, että kun käytäntö oli valtiontilintarkastajien esittämän mukainen, syytä uudistusrahastoa koskevien sääntöjen selventämiseksi ei myöskään olisi.³¹⁰ Sen sijaan rautatiehallitus kävi useita vuosia riitaisaa vuoropuhelua valtiontilintarkastajien kanssa rahaston käytöstä. Rautatiehallitus piti kiinni kannastaan, että uudistusrahaston varoja voitiin käyttää pääomasijoitusten luontoisten menojen lisäksi myös 18. pääluvun määrärahoilla rahoitettaviin tarkoituksiin, kun tarkoitukset muuten vastasivat rahaston käyttöä koskevia määräyksiä. Rautatiehallitus painotti, että rahaston varoilla oli tehokkaasti kehitetty rautateiden työmenetelmiä ja -välineitä, toisin sanoen suorituskykyä ja kannattavuutta.³¹¹

Kuten jo talouslain käsittelyn yhteydessä ilmeni, eduskunta suhtautui penseästi budjettivallan siirtämiseen liikelaitoksille. Eduskunta oli jo vastauksessaan hallituksen esitykseen vuoden 1949 tulo- ja menoarvioksi huomauttanut, että lukuisten valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisten rahastojen toiminnasta oli vastedes liitettävä valtion budjettiin selostus. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 1951 tulo- ja menoarvioksi sisälsi jo sen ulkopuolella olevien rahastojen toiminnasta.³¹² Joulukuussa 1951 eduskunta totesi, että hallituksen omaksuma menettely käyttää tuloja yhä suuremmiksi muodostuneiden rahastojen kautta ohi tulo- ja menoarvion oli kaventanut eduskunnan päätösvaltaa ja käytännöstä oli pyrittävä vapautumaan. Rahastojen lakkauttamista valmistel-

³⁰⁶ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1952. Vp. 1954.

³⁰⁷ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1952 ovat antaneet aiheita. Vp. 1955.

³⁰⁸ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1953 ovat antaneet aiheita. Vp. 1956.

³⁰⁹ Liikelaitosten menot sisältyivät valtion budjetin 18. päälukuun "Valtion liiketoiminta sekä metsä- ja maatalous".

³¹⁰ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1954 ovat antaneet aiheita. Vp. 1956.

³¹¹ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1958 ovat antaneet aiheita. Vp. 1961.

³¹² Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1951. Vp. 1951.

tiin seuraavina vuosina valtiovarainministeriön finanssitoimikunnassa, jonka ehdotusten pohjalta lakkautettiin useita rahastoja.³¹³

Samaan aikaan vireillä ollut valtion budjetin uudistamishanke lykkääntyi. Budjettiudistukseen liittyen toteutettiin kuitenkin joitain uudistuksia, joista merkittävimmäksi on mainittu juuri tulo- ja menoarvion ulkopuolisten rahastojen lakkauttaminen ja niiden varojen tulouttaminen valtionrahastoon. Tällä toimenpiteellä tahdottiin paitsi korostaa eduskunnan budjettivaltaa, myös selkeyttää ja yksinkertaistaa valtiontalouden tilinpitoa, sillä rahastojen suuruutta pidettiin näinä vuosina esteenä valtionhallinnon yhtenäiselle johtamiselle. Suurten liikelaitosten rahastoja ei lakkautettu, mutta vuonna 1954 edellytettiin, että rahastojen käyttösuunnitelmat hyväksyttiin valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa. Näin budjetin ulkopuoliset rahastot saatiin osaksi valtion budjettijärjestelmää.³¹⁴

Valtion 1950-luvun alun mutta myös 1960-luvun puolivälin taloudenpitoa sävyttivät kassakriisit. Kassakriisi tarkoitti, ettei valtiolla ollut varoja maksaa edes lakisääteisiä menojaan. Sakari Heikkisen ja Seppo Tiihosen mukaan kassakriiseissä ei kyse ollut niinkään valtiontalouden bruttokansantuotetta nopeamasta laajenemisesta, vaan valtiontalouden budjetoinnin puutteista, olemattomasta finanssisuunnittelusta, hallitusten lyhytikäisyydestä sekä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin jännittyneistä suhteista. Sotien jälkeisenä aikana 1944–1966 Suomessa oli peräti 23 hallitusta, joiden valtiovarainministerit olivat entistä useammin taustaltaan matalasti koulutettuja ammattipoliitikkoja. Poliitikka taas usein esti tekemästä merkittäviä menoleikkauksia.³¹⁵

Keskeistä 1950-luvun taitteen taloustilanteessa oli Heikkisen ja Tiihosen mukaan estää liikelaitoksia rasittamasta valtion budjettia. Mieluiten ne olisi nähty tulonlähteinä.³¹⁶ Kuitenkin rautateiden tappiot tuntuivat edelleen kasvavan. Tämä taas lisäsi painetta. Valtiontilintarkastajat vaativat, että valtion liiketoiminnan kannattavuutta oli parannettava muutoinkin kuin korottamalla tarif-

³¹³ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1956. Vp. 1957.

³¹⁴ Tiihonen ja Heikkinen 2009b, 414. Samaan aikaan ilmeni kiusausta puuttua myös valtion osakeyhtiöiden rahoitusjärjestelyihin. VN määräsi elokuussa 1956, että valtioneemmistöisten yhtiöiden lainananto oli kokonaan keskeytettävä, ellei VM antanut asiaan lupaa, ja myös että yhtiöiden oli neuvoteltava investoinneistaan kussakin tapauksessa erikseen VM kanssa. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1955 ovat antaneet aiheita. Vp. 1957. 26.1.1956 mietinnössään (KM 1956: mon. 42, 7) Finanssitoimikunta totesi: ”Vaikka rahastot hoidetaankin tulo- ja menoarvion ulkopuolella, eduskunnalle on silloin, kun se päättää budjetin, ensiarvoisen tärkeätä olla perillä myöskin rahastojen talouden kehityssuunnasta. Se voi täten nykyistä paremmin budjettipäätöksiä tehdessään ottaa huomioon sen, miten rahastojen tulojen ja menojen arvioidaan budjettivuoden aikana kehittyvän. Viimeksi mainitun kehityksen tarkkaa tuntemista voidaan siihen nähden, että eduskunta päättää rahastoihin budjettivaroista tehtävistä siirroista, pitää jopa välttämättömänä.”

³¹⁵ Heikkinen ja Tiihonen 2009b, 324, 371, 375, 387, 435. Muun muassa Jaakko Uotila totesi valtionhallinnon organisointikomitealle antamassaan muistiossa 10.5.1957 ”Näkökohtia valtionhallinnon organisaation kehittämisestä”, että Nykyisenä aikana, jolloin valtiontalous on äärimmilleen rasitettu ja jolloin sen vaikutus yleiseen taloudelliseen tilaan oli suorastaan ratkaiseva, on keskitetyn finanssikontrollin tarve kiistaton.” Komitean arkisto, 2. mappi (muistioita).

³¹⁶ Heikkinen ja Tiihonen 2009b, 366.

feja. Valtion tuotantolaitosten toimintaa oli kehitettävä ”enemmän tuloa tuottavaksi”, jotta raskaaksi käynyttä verotaakkaa voitaisiin keventää.³¹⁷ Myöskään eduskunta ei pitänyt asianmukaisena, että valtionrautateiden toiminta suunniteltiin tappiolliseksi, vaikka olosuhteet muuten nähtiin suotuisina. Sitä paitsi, huomautettiin, rautateiden taloudella oli suuri merkitys valtiontaloudelle. Eduskunta lausui jälleen odottavansa, että hallitus kiinnittäisi erityistä huomiota rautateiden kannattavuuden parantamiseen ja että hallitus kuljetusmaksujen korottamisen lisäksi kiinnittäisi huomiota henkilöstökulujen supistamiseen.³¹⁸

Samaan aikaan eduskunta puuttui yksittäisiin joskin merkittäviin päätöksiin, kuten veturihankintoihin, jotka sotien jälkeen olivat usein suuntautuneet ulkomaille, koska ulkomaille toimitusajat olivat lyhyemmät ja hinnat halvemmat. 1950-luvun alussa oli eduskunnan mielestä päästy normaalioloihin ja tilaukset oli pyrittävä tekemään kotimaisilta tehtailta.³¹⁹ Se myös tapasi vuosittain kiirehtiä erinäisiä hankkeita, kuten 1950-luvulla kaukopuhelinverkon kaapelointia, millä kieltämättä oli kaukopuhelinverkon toimivuuden kannalta suuri merkitys. Erityisen hanakasti eduskunta puuttui alueellisiin rakennushankkeisiin, kuten maakuntiin sijoitettaviin autovarikoihin, tiettyjen rakennusten perusparannuksiin, yksittäisten alueiden paikallispuhelimien automatisointiin tai vaikka posti- ja teletalon rakentamiseen. Nämä olivat usein aluepoliittisesti kiinnostavia kertaeriä.

Rautateiden kohdalla taloudellisen toimivallan rajoja koeteltiin myös tariffialennuksissa kun suuri tulkintaerimielisyys alkoi valtioneilintarkastajien vuoden 1952 kertomuksesta. Valtioneilintarkastajien kannan mukaan alennukset eivät saaneet muodostua vain yksittäisten käyttäjien etuoikeuksiksi, vaan sikäli kun alennusten myöntäminen oli valtionrautateiden edun mukaista, tuli pyrkiä yleisiin alennuksiin jotka myönnettiin samoin ehdoin kaikille ehdot täyttävälle.³²⁰ Rautateiden mukaan hinnoittelun avulla pyrittiin lisäämään liikennettä. Reiteillä, joissa normaalisti liikenne oli lähinnä yksisuuntaista, pyrittiin saamaan kuljetettavaa myös toiseen suuntaan.³²¹ Valtioneilintarkastajien ja rautateiden välistä vuoropuhelua alennusten myöntämisen yleisistä ehdoista ja lopulta momenteista, joille alennukset kirjattiin, käytiin useita vuosia.

Kaksitoista vuotta valtionrautateiden ja posti- ja lennätinlaitoksen talouslakien antamisen jälkeen rautateiden liiketaloudellisen tutkimuselimen johtaja Jukka Wallenius analysoi lainsäädännön epäonnistumista. Laki rautateiden taloushoidon yleisistä perusteista (242/1950), joka oli täysin vastaava kuin laki posti- ja lennätinlaitoksen taloushoidon yleisistä perusteista (565/1950), asetti ylimmäksi ohjeeksi, että liikelaitoksen taloutta oli hoidettava *terveiden liikeperi-*

³¹⁷ Valtioneilintarkastajain kertomus vuodelta 1950, 67. Vp. 1952.

³¹⁸ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuona 1952,102. Vp. 1953.

³¹⁹ Eduskunnan kirjelmä valtiovarain tilasta ja valtioneilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1950, 5. Vp. 1953.

³²⁰ Valtioneilintarkastajain kertomus vuodelta 1952. Vp. 1954.

³²¹ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1954. Vp. 1955.

aatteiden mukaan laitoksen kannattavuutta ja maan etua silmällä pitäen. Sinällään Walleniuksen mukaan oli merkittävää, että ”kannattavuus” oli korostunut sen jälkeen kun rautatiet painuivat tappiolle vuonna 1945 ja mainittiin nyt ensimmäistä kertaa lakitekstissä suoraan ilmaistuna tavoitteena.³²²

Kannattavuus merkitsi, että laitoksen tuottojen oli ylitettävä kustannukset. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi johdon käytettävissä olevat mahdolliset keinot näyttivät kuitenkin liian rajoitetuilta. Jos kannattavuus oli tärkeää, oli laitoksen johdon Walleniuksen mielestä saatava samanlaiset mahdollisuudet kuin kilpailijoillakin oli.³²³ Kansliapäällikkö Klaus Häkkänen oli samaa mieltä. Lain tarkoituksenahan oli, kuten sen perusteluistakin kävi ilmi, korostaa rautateiden liikeyritysluonnetta sen virastomaisesta hallinto-organisaatiosta huolimatta. Käytännössä taloutta ei hoidettu niin, että siitä olisi muodostunut tuloa tuottava yritys. Tähän ainakin osasyynä oli se, ettei ylimmän johdon toimivalta ja taloudellinen vastuu olleet sopusoinnussa eivätkä riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Vieläkin suurempi puute oli, ettei laitoksen hallintoasetusta oltu muutettu vastaavalla tavalla. Käytännössä tästä syystä vuoden 1932 hallintoasetuksen säännökset pääjohtajan toimivallasta ja vastuusta jäivät pitkälti tyhjiksi kirjaimiksi.³²⁴

Toinen lainsäädännössä esiintyvä tärkeä termi oli ”yleinen etu”. Tämä oli rautateiden kohdalla tarkoittanut, että kaikki pyydetyt kuljetuspalvelut oli suoritettava mikäli suinkin mahdollista. Kuljetusmaksut eivät myöskään saaneet olla niin korkeita, että ne estäisivät taloudellista kasvua. Käsitteenä ”yleinen etu” oli kuitenkin ristiriitainen. Sen perusteella oli vaadittu alhaisia tariffeja, hyviä maantieyhteyksiä jo olemassa olevien rautatieyhteyksien lisäksi, kotimaisen puun menekin turvaamista, Kainuun ja Pohjois-Karjalan teollisuuden kehittämistä, hankintojen suorittamista kotimaisilta toimittajilta, ynnä muuta.³²⁵

Yleisesti ottaen lain sanonnat jäivät päämäärien osalta mahdollisimman väljiksi, mikä oli toki muuttuvien olosuhteiden vuoksi edullista. Samalla lain asettama taloudellinen päämäärä jäi tyhjäksi. Täsmällisen sisällön määrittäminen jäi maan kulloisellekin hallitukselle. Walleniuksen mukaan sellaiset kysymykset, kuten oliko rautateiden tuotevalikoima tarkoituksenmukainen, oliko noudatettu tariffipolitiikka ollut tuloksellista, olivatko käyttökustannukset oikein sopeutetut liikenteen muutoksiin ja niin edelleen, olivat järkeviä vasta sitten, kun niitä voitiin verrata riittävän mielekkääseen ja yksityiskohtaiseen taloudelliseen päämäärään. Ennen kaikkea johdon toimivallan lisääminen edellytti vastuun, tavoitteiden ja keinojen täsmällistä ja selvää määrittelyä. Ääripään vaihtoehdot, joiden välistä käyttökelpoisen päämäärän Wallenius uskoi olevan löydettävissä, olivat: 1) että rautateiden tulisi kussakin osassa liikennettään pyrkiä mahdollisimman suureen katetuottoon, tai 2) että rautateiden tulisi pyrkiä hoitamaan mahdollisimman suuri liikenne mahdollisimman alhaisin kus-

³²² Wallenius 1963, 4. Kursivointi kirjoittajan.

³²³ Wallenius 1963, 1, 7–8.

³²⁴ Kansliapäällikkö Häkkäsen asiakirja vuodelta 1964 ”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion rautatielaitoksesta”. Rautateiden organisaatiokomitean 1964 arkisto, muita mietintöjä.

³²⁵ Wallenius 1963, 1, 7–8.

tannuksin. Vastakkain olivat siis katteen maksimointi tai yksikkökustannusten minimointi. Ääripäät olivat ongelmallisia, sillä katteen maksimoinnilla Wallenius näki olevan suuret kansantaloudelliset haitat kun taas yksikkökustannusten minimointi olisi tarkoittanut liikenteen lisäämistä painamalla tariffit aina noltaan saakka.³²⁶

Täsmällisemmin maan yleisen edun käsitteen määritteli vasta liikelaitoskomitea (1985), jonka mukaan ”Yleisen edun mukaisuudella tarkoitetaan, että ko. toiminnan hyödyt yhteiskunnalle ovat vähintään yhtä suuret kuin yhteiskunnan kustannukset. Nämä hyödyt ja kustannukset voivat poiketa liikelaitoksen omista hyödyistä (tuotoista) ja kustannuksista.”³²⁷

2.4 Liiketoimintaa tärkeämmät realiteetit

Samaan aikaan kun arvovaltaiset komiteat pohtivat keinoa ratkaista tappiolliseksi muuttuneiden valtionrautateiden ongelmia, posti- ja lennätinlaitoksella meni varsin hyvin. Laitos tuotti valtiolle tuloja, eikä laitokseen kiinnitetty esimerkiksi valtiontilintarkastajien kertomuksissa erityistä huomiota. Toisaalta sosialisointihankkeen yhteydessä esiin nousseet yhtiöittämissuunnitelmat unohtuivat samalla kun sosialisointi jäi päiväohjelmasta. Ajatuksena oli, että posti- ja lennätinlaitoksessa seurattaisiin rautateiden mallia, kuten kävikin vuoden 1950 talouslain kohdalla. Koska toimintamuodon muuttaminen näytti mahdottomalta, oli tyydytty kehittämään laitoksen talouslakia.

Laitoksen taloudellinen tulos oli kyllä kokonaisuudessaan ylijäämäinen, mutta laski vuosi vuodelta sotavuosien huippulukemista ja painui ensimmäisen kerran tappiolliseksi vuonna 1950. Vaikka kannattavuus oli laskenut yleisesti, tappiollisin oli postitoimi, jonka tappioprosentti oli peräti 28, kun taas puhelintoimen ylijäämä oli edelleen 23 prosentin luokkaa.³²⁸ Kun valtiontilintarkastajat halusivat tietää, miksi laitoksen voittoprosentti oli vuoden 1946 jälkeen niin paljon laskenut, posti- ja lennätinhallitus ilmoitti, että voittoprosentin lasku ei antanut oikeaa kuvaa laitoksen tuloksesta. Jos olisi tarkasteltu miten tulot, menot ja käyttöylijäämä olisivat kehittyneet, jos kustannustekijöiden hinnat sekä tariffit olisivat säilyneet vuoden 1938 tasolla, mutta liikenteen ja kustannustekijöiden määrällinen kehitys olisi ollut toteutuneen kaltainen, olisi tulos ollut aivan

³²⁶ Jukka Wallenius: ”Rautateiden taloudellinen päämäärä”. Erillispainos Rautatielehdessä 3/62. Rautateiden kehittämiskomitean 1964 arkisto, muistioita.

³²⁷ Komitean, kuten monen muun aiemmin asiaa pohtineen mielestä oleellista toki oli, että tällaiset tehtävät olisi hoidettava tehokkaalla tavalla ja että ylimääräiset kustannukset olisi korvattava liikelaitokselle. KM 1985:2, 25–26. Yleisen edun käsitteen määrittely tosin päätettiin lisätä järjestöjen ehdotuksen pohjalta. Liikelaitoskomitean pöytäkirja 14.1.1985. Liikelaitoskomitean arkisto, 2. kansio. Liikelaitostyöryhmän (KM 1982:64, 23) mukaan yhteiskunta- ja talouspoliittisia tavoitteita voitiin asettaa palvelutaso- ja palvelukykyisyydelle, yhteiskunnalliselle tehokkuudelle, talous- ja muun yhteiskuntapolitiikan tukemiselle esimerkiksi työllistämisen hinta- ja aluepolitiikassa, tasa-arvon ja julkisuuden ylläpitäjänä sekä tulonjakoon vaikuttaminen.

³²⁸ Kertomus valtiovarain tilasta vuonna 1950. Vp. 1951.

erilainen. Ratkaisevaa oli, ettei tariffitasoja oltu voitu nostaa kustannuksia vastaavalla tavalla ja että tariffien nostaminen tapahtui aina vasta jälkikäteen.³²⁹

Posti- ja lennätinhallitus oli luvannut kääntyä valtioneuvoston puoleen, kunhan rautateiden organisaatiokysymys olisi ratkaistu³³⁰. Keväällä 1954 valtioneuvosto sitten asettikin komitean tarkistamaan laitoksen linjahallinnon organisaation, tehostamaan teknillistä suunnittelutoimintaa sekä luomaan pitkän tähtäimen ohjelman ja suuntaviivat laitoksen kehittämistä varten. Tämän kansliapäällikkö Klaus Häkkäsen johtaman komitean³³¹ työ jäi kuitenkin lyhyeksi. Komitea ehti käsitellä lähinnä laitoksen sisäisestä organisaatiosta johtuneita ongelmakohtia, kuten piirijakoa, toimitilojen ja kuljetuskaluston puutetta sekä kustannuslaskentaa.³³² Tämän jälkeen komitea tutustui laitoksen organisaatioon ja tilasi selvityksiä ulkomaisista teleorganisaatioista Sveitsistä, Ruotsista ja Norjasta. Varsinaiseen tehtäväänsä, joka osoittautui ”varsin laajaksi ja monipuoliseksi”, komitea ei päässyt käsiksi³³³. Maaliskuun puolivälissä 1958 valtioneuvosto lakkautti komitean. Muodollisesti viitattiin komiteoita ja asiantuntijoita varten osoitetun määrärahan ylitykseen.³³⁴ Valtionhallinnon organisaatiokomitean haastattelussa kansliapäällikkö Häkkänen totesi komitean työn hyytyneen ja piti sitä muutenkin turhana³³⁵.

Kuukausi ennen posti- ja lennätinlaitoskomiteaa oli asetettu rautatiekomitea, joka sai jatkaa työnsä loppuun. Tämän komitean keskeisimpinä tarkastelu-kohteina olivat rautatiet ja metsähallitus³³⁶. Komitean työssä todettiin varsin seikkaperäisesti, miksi valtion viraston muuttaminen edes liikeyritysmäiseen suuntaan oli tuolloisissa oloissa erittäin vaikeaa.

³²⁹ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1949 ovat antaneet aihetta, 25–27. Vp. 1953.

³³⁰ PLH lausunto 19.4.1959, Sosialisointikomitean arkisto, kansio 53.

³³¹ Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea asetettiin 20.4.1954 ja sen puheenjohtajaksi nimitettiin kansliapäällikkö Klaus Häkkänen sekä jäseniksi professori Eino Niini, johtaja Tyko Vanhala, DI Björn Immonen, toimitusjohtaja Sven Jalavisto, tekn. tohtori Jouko Pohjanpalo, professori Jarl Jauhiainen, johtajat Harry Juselius, Oiva Saloila ja Martti Honkasalo sekä hallitussihteeri Erkki Canth. Toiseen kokoukseen kutsuttiin jäseneksi myös pääjohtaja S.J. Ahola. Sihteeriksi Martti Mäenpää. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea 1958 arkisto. Saloilan mukaan Mäenpää oli Aholan luottomiehiä. Saloila puolestaan oli Aholan entinen sihteeri ja myös häntä pidettiin pääjohtajan luottomiehenä. Takkula 1993, 10: Saloilan haastattelu.

³³² KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea 1958 arkisto. Kokous 20.5.1954.

³³³ KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea 1958 arkisto. Sihteeri Martti Mäenpää 28.4.1955 Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle.

³³⁴ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Paavo Kastari 13.3.1958 Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitealle; vrt. oheinen VN kanslia kirje 12.3.1955 yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriölle. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea 1958 arkisto.

³³⁵ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 28.3.1957. Komitean arkisto.

³³⁶ Metsähallituksesta muodostettiin vasta 1991 budjettisidonnainen liikelaitos ja uusi-
muotoinen vuoden 1994 alusta. Ranki 2012, 2013.

Nopea autoistuminen heikensi rautateiden kilpailuasemia ympäri Eurooppaa. Matkustajamäärien polkiessa paikoillaan rautatielaitokset pyrkivät uudistamaan 1800-luvulta periytyviä hinnoittelujärjestelmiään kilpailukykyisiksi.³³⁷ Myös Suomessa valtionrautateiden tappiollisuus uhkasi muuttua pysyväksi olotilaksi. Walleniuksen mielestä rautateiden teknillinen kapasiteetti oli riittämätön. Se että kapasiteetti ei riittänyt vastaamaan ruuhkahuippuja, oli erityisen vaarallista, koska näin rautatiet oli menettänyt parhaan aseensa. Syynä oli muun muassa, että poistot tehtiin historiallisen hankinta-arvon mukaisesti, eivätkä ne riittäneet alkuunkaan kattamaan todellista kaluston kulumista. Näin todellisin poistoin laskien tappio oli entistä syvempi. Toisaalta painoi se, että investoinnit oli laiminlyöty hyvinäkin aikoina. Lisäksi ongelmana olivat muut korkeat henkilöstökustannukset. Kytkenä valtiontalouteen oli lisännyt rahoitusvaikeuksia. Rautateiden tariffitaso oli pidetty kohtuuttoman alhaisena verrattuna yleiseen hintatason nousuun. Kuitenkaan, kuten Wallenius huomautti, yleistä hintatason nousua ei rautateiden avulla ollut pystytty hillitsemään.³³⁸

Maaliskuussa 1954 asetetun komitean tehtävä oli selvittää kysymys valtionrautateiden sisäisestä organisaatiosta ja tutkia muita sellaisia tekijöitä, joilla oli ratkaiseva merkitys rautateiden saattamiseksi kannattavaksi ja joustavaksi liikelaitokseksi.³³⁹ Rautatielaitoksen johto oli hyvin halukas luopumaan virastomaisuudesta: paitsi keventämään ministeriön ja budjetin ohjaavuutta, myös joustavoittamaan laitoksen omaa organisaatiota³⁴⁰.

Tähän astiset kokemukset virastomaisesti hallitusta rautatielaitoksesta ovat olleet omiaan järkyttämään käsitystä tämän organisaatiomuodon oikeellisuudesta. (...) Rautatieliikenteen harjoittaminen on liiketoimintaa, johon keskusviraston kankeat toimintamuodot eivät näytä soveltuvan. Olisikin harkittava, onko rautatielaitos muutettava osakeyhtiö- vaiko laitostuotoiseksi yritykseksi, jotta se voisi toimia vapaammin ja joustavammin.³⁴¹

Komiteassa tehtiin varsin kattava vertailu kolmen päävaihtoehdon, osakeyhtiön, laitoksen ja viraston välillä. Valmistelumateriaaleissa viitattiin paljon vain viitisen vuotta aiemmin toimineeseen Törnqvistin komiteaan, joka oli toimintamuotokysymystä käsitellessään hylännyt osakeyhtiön. Toisaalta virastotalouden jatkamista pidettiin lähtökohtaisesti poissuljettuna ajatuksena³⁴². Komiteassa

³³⁷ Millward 2005, 179.

³³⁸ Wallenius 1956; ks. myös Wallenius 1963.

³³⁹ KM 1959:8. Puheenjohtajaksi kutsuttiin hallitusneuvos Häkkinen, jäseniksi hallitusneuvos Toivo Takki, FT Carl-Erik Olin, varatuomari Lauri Borenius, agronomi Kaarlo Ensio Oila, ylijohtaja Frans Ludvig Lehtinen, johtaja Väinö Johannes Tervo, työntutkimuspäällikkö Yrjö Aleksanteri Arpokari ja kamreeri Vilho Severi Salonen.

³⁴⁰ Muistio 11/1954 "Rautatiehallituksen johtajien esittämiä ajatuksia valtionrautateiden nykyisessä organisaatiossa esiintyvistä hankauskohdista ja mahdollisuuksista näiden poistamiseksi." Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

³⁴¹ "Muistio, jonka rautatiehallituksen liikenneosaston johtaja V.T. Tervo esitti valtionrautateiden sisäistä organisaatiota ja taloudellista kannattavuutta tutkimaan asetetun komitean kokouksessa huhtikuun 9 päivänä 1954." Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

³⁴² Tosin, kuten Reino Auvinen totesi, virastomuodon huono puoli oli vapauden puute, mutta hyvää oli valtion suora ohjausvalta ja virkamiehen luotettavuus ja tunnollisuus. Reino Auvisen muistio 26.10.1954 "Virasto-, laitos- ja yhtiömuotoisen rautatie-

käydyssä keskustelussa kyse oli suurelta osin siitä, kuinka pitkälti rautatiet voitaisiin irrottaa valtion budjettiohjauksesta. Budjettisidonnaisuus nähtiin esteeksi rautateiden taloudellisen tuloksen parantamiselle. Tämän katsottiin koskevan varsinkin käyttöbudjettia, mutta myös investointibudjettia.

Epäselvää oli, oliko tällainen muutos edes juridisesti mahdollinen. Asian-tuntijalausuntoja pyydettiin professori Veli Merikoskelta ja valtioneuvoston tarkastusviraston osastopäällikkö Kaarle Keihärltä. Lausuntojen mukaan hallitusmuodon 62. pykälässä erikseen mainittiin, että valtionrautatiet oli valtion yleinen laitos, minkä tulkittiin tarkoittavan, että hallitusmuodon mukaan valtionrautatiet oli virasto. Hallitusmuodon 66. pykälän mukaan virasto puolestaan oli osa valtion tulo- ja menotaloutta. Siksi rautateiden irrottaminen tulo- ja menoarviosta olisi ristiriidassa hallitusmuodon kanssa, jolloin muutoksia tehtäessä olisi pohdittava, riittäkö muutoksen tekemiseksi asianomaisen lain perustuslain mukainen käsittely, vai tuliko myös hallitusmuotoa muuttaa. Merikoski käsitte- li lausunnossaan myös kysymystä valtion virkamiesten asemasta siinä tapauk- ssa, että organisaatiomuutoksen myötä virkasuhteista luovuttaisiin. Merikos- ken mukaan kysymys ei ollut mitenkään ylitsepääsemätön, mutta rautateiden tapauksessa kuitenkin niin suuri, että sen järjestely vaatisi oman erityislainsäädäntönsä.³⁴³

Juridisesti rautateiden irrottaminen valtion budjetista oli ainakin periaat- teessa mahdollista, mutta hankalaa. Valtiovarainministeriön edustajien taholta sanottiin esitetyn ”voimakkaita” epäilyksiä siitä, oliko kyseinen talousmuoto Suomen hallitusmuodon mukainen, eikä ollut varmaa saataisiinko uudistus käytännössä toteutetuksi sen vaatiman perustuslain mukaisen säätämisen järjes- tyksen vuoksi. Lisäksi erittäin suuri ongelma oli se, että virkasuhteesta laitok- sen pääasiallisena palvelussuhteena jouduttaisiin luopumaan. Olihan Törn- qvistin toimikunnan ehdotus kaatunut juuri henkilöstön vastustukseen.³⁴⁴

Oli myös muita syitä, miksi rautateitä ei voinut täysin irrottaa valtion bud- jetista. Tällä tarkoitettiin ”täydelliseen rahastotalouteen siirtymistä” tai osake- yhtiömuotoa. Vaikka tällaista muotoa yleensä ”lienee pidettävä” tarkoituksen- mukaisena yritysmuotona liikelaitokselle, rautateiden kohdalla siihen suhtau- duttiin nihkeästi. Vaatimuksina kun olivat eduskunnan ja valtioneuvoston oh- jausvallan säilyttäminen ja rautateihin liittyneiden kansantaloudellisten näkö- kulmien huomioiminen.³⁴⁵ Monopoliaseman ja toisaalta yhteiskunnallisten teh- tävien vuoksi rautateille ei voitaisi antaa vapautta toimia yksinomaan omien ansionäkökohtien mukaan, eikä toisaalta yhteiskunnallisista palveluksista koit- tavia kuluja voitu rautateille korvata. Kun rautatiet joka tapauksessa jäisivät

organisaation edut ja varjopuolet”. Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 ar- kisto.

³⁴³ Yhteenveto K. Keihärin ja V. Merikosken lausunnoista rautateiden organisaatiokomi- tealle. Rautateiden organisaatiokomitean arkisto.

³⁴⁴ Todennäköisesti Jukka Walleniuksen kirjoittama ”PM eräistä vaihtoehtoista Valtion- rautateiden taloushallinnon organisoimista varten.”. Rautateiden organisaatiokomi- tean 1954–1959 arkisto.

³⁴⁵ Todennäköisesti Jukka Walleniuksen kirjoittama ”PM eräistä vaihtoehtoista Valtion- rautateiden taloushallinnon organisoimista varten.”. Rautateiden organisaatiokomi- tean 1954–1959 arkisto.

valtion omistamaksi yhtiöksi, osakeyhtiölle tärkeä kannustin, taloudellinen riski ei myöskään olisi yhtä vaikuttava, sillä valtio kuitenkin viime kädessä takaisi yhtiön toiminnan.³⁴⁶

Asiaa ei tarkasteltu täysin mustavalkoisena, olihan ääripäiden välillä erilaisia välimuotoja. Esimerkkinä pidettiin jälleen Valtion metallitehtaiden vanhaa organisaatiota, jossa yrityksen käyttö- ja ylläpitotoiminta hoidettiin kokonaan budjettitalouden puitteissa ja investointipääoman hankinta rahastotalouden puitteissa. Rautateille saataisiin vastaava järjestely laajentamalla jo olemassa oleva uudistusrahasto investointirahastoksi, jonka kautta rahoitettaisiin koko investointitoiminta. Kun ainoastaan investointitoiminta eriytettäisiin rahastoksi, olisi organisaatio lähempänä virastoa kuin "laitosta", jolloin "ei liene mitään muodollista esteitä virastomuodon säilyttämiselle".³⁴⁷ Reino Auvinen tosin arveli, että jos rautatiet erotettaisiin autonomiseksi osaksi yleistä valtiontaloutta ja järjestettäisiin Valmetin vanhan organisaation mukaiseksi, olisi rautateiden hallintokoneisto muutettu osakeyhtiön kaltaiseksi. Tällaisen laitostuomun huonot puolet olivat Auvisen mukaan suunnilleen samat kuin osakeyhtiön.³⁴⁸

Vanhan Valmetin malli herätti komiteassa epäilyksiä myös sen takia, että sen epäiltiin olleen jo lähtökohtaisesti tarkoitettu siirtymävaiheeksi ja että Valmetin esimerkki oli epäonnistunut³⁴⁹. Vanhan toimintamuodon pähähtana oli pidetty yhtymän riippuvuutta valtion budjettitaloudesta. Tarvittavien määrärahojen arvioiminen budjettimenettelyn vaatiman aikataulun mukaisesti oli estänyt mukautumisen suhdannevaihteluihin. Kun rahaa ei voitu toisten teollisuusyritysten tapaan lainata markkinoilta, yhtymä ei voinut suorittaa pieniäkään investointeja turvautumatta valtion tulo- ja menoarvioon. Huhtikuussa 1949, vain kuukausia sen jälkeen kun Törnqvistin komitea oli jättänyt mietintönsä, eduskunta oli toivonut hallituksen ryhtyvän kiireisesti selvittämään Valmetin muuttamista osakeyhtiöksi, mikä tapahtuikin vuoden 1951 alusta.³⁵⁰ Toisaalta oli myös muita esimerkkejä välimuodoista, kuten Postipankki³⁵¹.

Komitea suhtautui muutoksen mahdollisuuteen yhä epäilevämmiin. Toisaalta siihen, että muoto erottaisi rautatiet liian kauaksi valtionhallinnon muista

³⁴⁶ Reino Auvisen muistio 26.10.1954 "Virasto-, laitos- ja yhtiömuotoisen rautatieorganisaation edut ja varjopuolet". Rautateiden organisaatiokomitean 1954-1959 arkisto.

³⁴⁷ Muistio "PM eräistä vaihtoehtoista Valtionrautateiden taloushallinnon organisoinnista varten". Rautateiden organisaatiokomitean 1954-1959 arkisto.

³⁴⁸ Reino Auvisen muistio 26.10.1954 "Virasto-, laitos- ja yhtiömuotoisen rautatieorganisaation edut ja varjopuolet". Rautateiden organisaatiokomitean 1954-1959 arkisto.

³⁴⁹ Pöytäkirja 24.11.1954. Rautateiden organisaatiokomitean 1954-1959 arkisto.

³⁵⁰ Björklund 1990, 91-93; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1949. Vp. 1950. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1950. Vp. 1951. Muutos perustui lakiin 537/7.11.1950.

³⁵¹ Pankki toimi hallinnollisesti postin yhteydessä vuoteen 1939, jolloin siitä tuli verrattain itsenäinen, VM valvonnan alainen liikelaitos. Auer on korostanut, että kehitys kohti normaalia liikepankkitoimintaa tapahtui nopeasti ennen ja jälkeen II maailmansodan. Pankin toiminnan alussa oli korostunut säästäväisyyden edistäminen laajoissa kansankerroksissa, mutta sittemmin se oli muuttunut normaalin liikepankin suuntaan. Erityisesti kasvua oli tapahtunut toisen maailmansodan aikana postisiirtojen suosion myötä ja sittemmin pankki oli lisännyt asunto-, opinto- ja henkilöluotonantoa sekä luotottanut mm. rakennusinvestointeja. Pankki nojautui alusta alkaen postipalveluverkostoon, jolloin postivirkamiehistä tuli samalla pankkivirkamiehiä. Auer 1964; Tuomainen 1987, 31-35, 41.

tavoitteista ja toisaalta siihen, että yhtiömuotoa voitaisiin ylipäättään toteuttaa. Viimeistään 1954 loppupuolella oli nähtävissä, että komitea keskittyisi pikeminkin vanhan virastomuodon parantamiseen. Kysymys oli siitä, kuinka syväliisiin ongelmakehoihin puututtaisiin. Taustalla painoivat aiemmat epäonnistumiset.³⁵² Ehkä ratkaisevaa oli, että valtiovarainministeriön mahtimies Toivo Takki ilmaisi mielipiteenään, että osakeyhtiömuoto oli hylättävä. Sen sijaan Takin mielestä Valmetin vanhaa organisaatiomuotoa oli pidettävä joustavana, kun siinä aluksi ilmennyt haitta eli luotonottomahdollisuuden puuttuminen oli poistettu.³⁵³

Seuraavaksi selvitettiin, missä määrin laitos- tai virastomuotoon saataisiin lisää liikkumatilaa vähentämällä käyttöbudjetin momentteja. Siinä tapauksessa, että toimintamuotona säilyisi virasto, virkojen ja toimien liian yksityiskohtaista erittelyä budjetissa pyrittäisiin vähentämään. Niin sanotussa laitospuoliossa tätä epäkohtaa ei olisi lainkaan, sillä henkilöstö olisi työsuhteista. Ainakin laitospuoliossa uskottiin voitavan ottaa käyttöön niin sanottu nettobudjettiperiaate, jolloin valtion tulo- ja menoarvion sarakkeeseen merkittäisiin vain toiminnan tulojen ja menojen erotus. Samalla valtionrautateista tulisi myös itsenäinen oikeussubjekti, jolloin myös lainanottomahdollisuus voisi tulla kysymykseen. Oli myös selvitettävä, voitaisiinko tukitoiminnot kuten esimerkiksi polttoaineiden hankinta siirtää tytäryhtiöille, mikä olisi tariffien rakenne ja kuinka tariffit määräytyisivät, "onko arvotariffeista vihdoin siirryttävä kustannustariffeihin ja miten tähän vaikuttaa yleinen kuljetusvelvollisuus?". Muita selvitettäviä seikkoja olivat laitoksen johdon suhde ministeriöön ja muihin ylempiin valtionhallinnon elimiin ja se saisiko laitos esittelyoikeuden valtioneuvostossa ohi ministeriön, mikä olisi kompensatio kannattamattomista palveluista sekä tietenkin mikä olisi henkilöstön asema uudessa organisaatiossa.³⁵⁴

Tosin, laitospuoliossa vaikutti liian vaikealta toteuttaa. Kuten komitean puheenjohtaja, kansliapäällikkö Häkkinen totesi, "Kun nämä mahdollisuudet tuskin ovat kovin suuret, olisi mietinnössä ehkä tyydyttävä esittämään virastomuodon kehittämistä ja sen ohessa sisällytettävä mietintöön ikään kuin 'uinuvana' ajatus laitospuoliossa edullisuudesta." Toisaalta Takki piti ajatusta laitospuoliossa yllä vielä tämänkin jälkeen³⁵⁵. Takki jopa lausui, ettei valtiovarainministeriö todennäköisesti tulisi vastustamaan, jos komitea ehdottaisi valtionrautateiden muodostamiseksi itsenäiseksi oikeussubjektiksi, jolla olisi oma luotonottovaltuus³⁵⁶. Kokouksessaan 17.3.1955 komitea päätti yksimielisesti ehdottaa valtionrautateiden organisaatiomuodoksi laitospuoliossa, minkä ohella toissijaisena vaihtoehtona säilytettiin tuolloisen virastomuodon kehittäminen.³⁵⁷

³⁵² Pöytäkirja 24.11.1954. Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

³⁵³ Pöytäkirja 8.12.1954. Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

³⁵⁴ Reino Auvisen muistio 27.11.1955: "Valtionrautateiden organisaatiokomitean finanssijaoston selviteltäviä kysymyksiä". Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

³⁵⁵ Pöytäkirja 2.3.1955. Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

³⁵⁶ Pöytäkirja 17.3.1955. Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

³⁵⁷ Reino Auvisen muistio 27.11.1955: "Valtionrautateiden organisaatiokomitean finanssijaoston selviteltäviä kysymyksiä". Rautateiden organisaatiokomitean 1954–1959 arkisto.

Lähes neljä vuotta myöhemmin, pitkän hiljaiselon jälkeen antamassaan loppumietinnössä komitea vetosi edellä esitettyihin vaikeuksiin. Muutos osakeyhtiöksi ei onnistuisi ilman hallitusmuodon muutosta, rautateillä ei olisi myöskään edellytyksiä täyttää osakeyhtiölle lain asettamia taloudellisia velvoitteita, eikä henkilöstön virkasuhteiden muuttaminen työsuhteiksi tulisi onnistumaan pelkästään lainsäädännöllisistä syistä. Myöskään taloudenhoidon siirtämistä tulo- ja menoarvion ulkopuoliseen rahastoon ei pidetty tuolloisissa oloissa mahdollisena. Rahastotalouden käyttöönotosta kun seuraisi itsekannattavuuden vaatimus, jonka pelättiin johtavan entistä suurempiin ongelmiin.³⁵⁸

Ehdotuksessa päädyttiin maltilliseen virastomallin kehittämiseen. Kuljetusmaksuista päättäisi rautatiehallitus valtioneuvoston vahvistamien maksupeerusteiden puitteissa. Ensisijaisesti otettaisiin huomioon terveet liikeperiaatteet. Apu- ja liitännäistoimintoja olisi harjoitettava kannattavalla tavalla ja ne olisi pyrittävä luovuttamaan yksityisille yrityksille, kuitenkin niin, että rautateiden jatkuvuus turvattaisiin. Rautateiden harjoittama tavaraliikenteen autokuljetustoiminta liitettäisiin tytäryhtiöön. Valtion tulo- ja menoarviossa sovellettu esittely olisi supistettava niin, että tulo- ja menoarvion määrärahojen käyttöä rajoittava vaikutus voitaisiin minimoida. Rautateiden johdolla pitäisi myös olla valtuudet päättää tulo- ja menoarviossa myönnettyjen varojen käyttämisestä parhaaksi katsomallaan tavalla. Kaiken kaikkiaan, periaatteessa oli pyrittävä siihen, että rautatiet pitkällä tähtäimellä tuottaisi ylijäämänä korkoa valtion pääomalle.³⁵⁹

Esitetyt uudistukset jäivät pitkälti toteutumatta³⁶⁰.

Samaan aikaan oli koko valtionhallinnon rakenne otettu tarkasteluun. Tässä kohden on syytä kiinnittää huomiota vain peruslinjoihin eikä perehtyä näiden kysymysten problematiikkaan. Liikelaitosten kannalta merkitystä oli huhtikuussa 1955 asetetulla valtionhallinnon organisaatiokomitealla, joka toimi samaan aikaan kuin aiemmin käsitellyt posti- ja lennätinlaitoksen sekä valtionrautateiden organisaatiokomiteat. Valtionhallinnon organisaatiokomitean tarkasteluala oli kuitenkin edellisiä huomattavasti laajempi, sillä se lähti pohtimaan oikeata tasapainoa sentralisoinnin ja desentralisoinnin, eli nykytermein keskittelyn ja hajautetun hallinnon välille sekä edellytyksiä hallintokoneiston mahdollisimman tehokkaalle toiminnalle.³⁶¹ Vaikka komitea uhrasi liikelaitoskysymyk-

³⁵⁸ KM 1959:8, 60.

³⁵⁹ KM 1959:8, 60–61.

³⁶⁰ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1963, 87–89. Vp. 1965. Rautatiet oli yhtiöittänyt linja-autoliikenteensä Pohjolan liikenteelle jo 1949. Syynä oli, että liikennettä voitiin hoitaa joustavammin mihin rautatiehallitus virastona kykeni. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1949. Vp. 1951.

³⁶¹ Valtioneuvoston 23.4.1955 asettaman komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin maaherra Arvo Manner ja jäseniksi maaherra K.G.R. Ahlbäck, lainsäädäntöneuvos Teuvo Autere, virastovaltuutettu Olavi Koskipirtti, kansliapäällikkö Pauli Lehtosalo, kansliapäällikkö Erkki Mantere, professori Veli Merikoski, hallitusneuvos Yrjö Seitola, ylijohtaja Valentin Soine sekä kansliapäällikkö Toivo Takki. KM 1958:5.

selle vain muutaman sivun mietinnöstään, sen tekemillä linjauksilla tuli olemaan pidemmän aikavälin vaikutus. Arkistolähteiden perusteella rautateiden organisaatiokomitean toiminta hiipui keväällä 1955 samoihin aikoihin kuin valtionhallinnon organisaatiokomitea asetettiin. On mahdollista, että tuolloin jäätiin odottamaan ”ylemmän” komitean linjauksia.

Myös valtionhallinnon organisaatiokomitean yhteydessä kuultiin liikelaitosten kannalta merkittäviä vaikuttajia. Yhteistä posti- ja lennätinlaitoksen, valtionrautateiden ja metsähallituksen pääjohtajille oli, että nämä näkivät budjet-tisidonnaisuuden sitovan liikelaitosten kädet. Posti- ja lennätinlaitoksen johtaja Simbri Ahola (1943–1962) piti uudistusrahaston kehittämistä tärkeänä. Metsähallituksen pääjohtaja Nils Osara (1952–1960) oli samoilla linjoilla, mutta haikaili Valmetin mallin tai rahastomallin perään. Hän toi esiin myös Valtion poltto-ainekeskus Vapon, joka oli valtiontilintarkastajain vaatimuksesta liitetty valtion budjettiin, mutta jolla oli vain neljä momenttia ja kameraalisen kirjanpidon rinnalla liikekirjanpito, jonka mukaan laitoksen todellisuudessa tiedettiin elävän.³⁶² Rautateiden uusi pääjohtaja Erkki Aalto (1957–1966) oli samoilla linjoilla. Myös Aalto piti nettobudjetointia oikeana suuntana, tai muuten sellaista budjet-tia, ”jossa on vain suuria ryhmiä ja sittenkin, että rautatiehallitus saisi sen loppuvaiheessa vielä numerot sorteerata, niin että se loppusumma on se, mihinkä valtioneuvosto katsoo olevan mahdollisuuksia.” Yksityiseltä sektorilta tullut Aalto oli selvästi turhautunut valtionhallinnon toimintatapoihin. Oman organisaation muuttaminen oli kiven takana. Pelkästään matkustaminen oli niin hankalaa, että Aalto oli omalla kustannuksellaan käynyt ulkomailla tiedustelemassa vetureiden hintoja.³⁶³

Ministeriöiden puolelta perusteltiin, miksi toimintamuotoa ei tulisi vapauttaa liikaa. Kansliapäällikkö Häkkinen piti osakeyhtiöittämissä esteenä sitä, etteivät virkamiespiirit suostuisi muuttamaan virkasuhteita työsopimussuhteiksi. Hallitusneuvos Wäinö Häkkinen puolestaan totesi, että jo Törnqvistin toimikunnan linja oli ollut oikea, mutta aika ei ollut vielä kypsä sen toteuttamiseksi.³⁶⁴ Myös pääjohtaja Ahola vahvisti tämän: ”Niin suuren laitoksen kuin posti- ja lennätinlaitoksen viran- ja toimenhaltijoita ei saada yksityisoikeudelliseen työsuhteeseen, vaan ne ovat virkasuhteessa olevia. Siitä minä olen saanut niin paljon kokemusta, että en uskoisi.”³⁶⁵

³⁶² Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 18.12.1957. Komitean arkisto. Rankin (2012, 212) mukaan Metsähallitusta oli ehdotettu siirrettäväksi itsenäisempään liikelaitosmuotoon 1920-luvulla. Pääjohtaja Osaran johtama komitea ehdotti 1959 valtion metsistä muodostettavaksi osakeyhtiötä vastaava ”Valtion metsäyhtymä”, jota valvoisi eduskunnan metsävaltuuskunta. Poliittista tahtoa ei kuitenkaan ollut. 1960-luvulla metsähallintokomitea (1962) esitti että metsähallitus säilytettäisiin virastona ja metsäalan organisaatiokomitea (1963) piti liikelaitosvaihtoehtoa periaatteellisesti arveluttavana.

³⁶³ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 18.12.1957. Komitean arkisto.

³⁶⁴ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 28.3.1957. Komitean arkisto. Myös Häkkinen viittasi henkilöstön vastustukseen.

³⁶⁵ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 18.12.1957. Komitean arkisto.

Häkkinen johti samaan aikaan toiminutta rautateiden organisaatiokomiteaa. Vaikka rautateiden organisaatiokomitea oli pitänyt osakeyhtiötä ilmeisesti joustavimpana organisaatiomuotona, komitea ei sitä valtionrautateiden luonteen vuoksi tulisi suosittelemaan. Komitean pyrkimyksenä oli, että rautatiet saisi entistä paremmat vapaudet taloudellisissa kysymyksissä. Luotonotto-oikeutta se ei kuitenkaan saisi, ”koska siinä tapauksessa posti- ja lennätinhallitus, tie- ja vesirakennushallitus sekä rakennushallitus vaatisivat itselleen samanlaista oikeutta.” Pääjohtaja Ahola kertoikin posti- ja lennätinhallituksen jo ehdottaneen, että se oikeutettaisiin ottamaan lainoja puhelinliikenteen kehittämiseksi.³⁶⁶

Puuttuminen liikelaitosten organisaatiomuotoihin ei kuulunut valtionhallinnon organisaatiokomitean tehtävänantoon, mutta mietinnössään se katsoi tarpeelliseksi tehdä yleiskatsauksen asiaan. Virastomuotoisten liikelaitosten katsottiin edustavan julkisten liikeyritysten vanhinta kerrostumaa jolle oli ominaista, että organisaatiosta päätettiin laissa ja että niiden taloudet oli kiinnitetty valtion budjettitalouteen. ”Tällaisten liikelaitosten johdolla ei yleensä ole riittäviä mahdollisuuksia nopeiden ja itsenäisten ratkaisujen tekemiseen sen mukaan kuin olosuhteet kulloinkin vaatisivat, (...)” Liikelaitoksia ei kuitenkaan voinut rinnastaa osakeyhtiöihin, sillä osakeyhtiömuodon katsottiin soveltuvan huomosti sellaisiin organisaatioihin, joiden oli otettava huomioon muutkin kuin liikelatoudelliset näkökohdat. Siinä missä samaan aikaan toiminut rautateiden organisaatiokomitea tarkasteli välimuotona Valtion Metallitehtaiden vanhaa organisaatiomallia, valtionhallinnon organisaatiokomitea haki mallia Englannista, jossa käytetyn ”public corporation” organisaatiomuodon pääpiirteet selostettiin mietinnössä lyhyesti. Päätelmänään komitea totesi, että valtion liikeyritysten organisaatioiden toimintaa oli kehitettävä niin, että toiminnassa yhtyisivät toisaalta itsenäisyys, oma-aloitteisuus ja joustavuus, toisaalta julkinen vastuu ja sopeutuminen valtiovallan yleiseen talouspolitiikkaan.³⁶⁷

Komitean työssä sanotaan korostuneen nuoren innokkaan sihteerin Jaakko Uotilan kädenjälki ja hänen Eduskunnan kirjastossa tutkimat ajan organisaatiotutkimuksen perusteokset. Uotilan tosin kerrotaan jääneen ajatuksineen yksin, sillä virastovaltuutettu Olavi Koskipirtti edusti teorialontta näkökantaa ja Toivo Takki oli haluton julkaisemaan koko mietintöä, koska ei Heikkisen ja Tiihosen mukaan pitänyt budjettivallan hajauttamisesta³⁶⁸. Sittemmin mietintöä on pidetty uranuurtajana, sillä se tukeutui hallintoteoreettisiin näkemyksiin ja tunnettuihin asiantuntijoihin kuten Gunnar Heckscher, Poul Meyer, Herbert Simon ja Dwight Waldo³⁶⁹. Virastovaltuutettu Seppo Salmisen mukaan se heijasteli ajattelutavan muutosta, jossa sotien jälkeisen työnkulkuihin keskittyvän ratalisoinnin rinnalle tuotiin modernia simonilaista päätöksenteko- ja organi-

³⁶⁶ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 28.3.1957. Komitean arkisto.

³⁶⁷ KM 1958:5, 43–45.

³⁶⁸ Heikkinen ja Tiihonen 2009b, 444.

³⁶⁹ Vartola 2011, 38, 46–47.

saatioteoriaa³⁷⁰. Mietintö vaikutti ainakin yhteen kauaskantoiseen päätökseen. Valtioneuvosto³⁷¹ antoi 28. tammikuuta 1960 ohjeet, joita oli noudatettava suunniteltaessa ja toteuttaessa valtion hallintokoneiston organisaation muutoksia.³⁷²

Annetuissa ohjeissa korostettiin hallinnon tehostamista, mikä tapahtuisi siirtämällä päätöksentekoa alimmalle sellaiselle portaalle, jolla oli kykyä tehdä kyseisessä asiassa päätöksiä. Puhuttiin myös desentralisoinnista eli hallinnon hajauttamisesta. Keskusvirastoissa asioiden kollegiaalista käsittelytapaa oli rajoitettava. Mitä liikelaitoksiin tuli, niiden toiminnassa oli pyrittävä yhdistämään itsenäisyys, oma-aloitteisuus ja joustavuus sekä toisaalta julkinen vastuu ja niiden oli sopeuduttava valtiiovallan yleiseen talouspolitiikkaan. (Laatikko 1.) Nämä näkökohdat, lukuun ottamatta läänien hallintoja koskevaa kuudetta kohta, otettiin huomioon myös posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean työssä 1960-luvulla³⁷³ ja todettiin pääkohdiltaan oikeiksi hallinnon kehittämisen ohjenuoriksi vielä 1980-luvun alussa.

LAATIKKO 1 Valtioneuvoston ohjeet valtion hallintokoneiston organisaatiomuutosten suunnittelua ja toteuttamista varten 28.1.1960

1. Organisaatiomuutoksia harkittaessa on tavoitteeksi asetettava hallinnon tehokkuuden kohottaminen. Tällöin on oikeusturvanäkökohtaan kiinnitettävä asianmukaista huomiota.
2. Hallintotehtävien lisääntyminen ja siitä johtuva hallintokoneiston kasvu edellyttää jatkuvaa toimivallan siirtämistä alaspäin. Valtionhallinnon tehokkuuden astetta voidaan kohottaa sijoittamalla toimivalta kussakin tapauksessa alimpaan sellaiseen portaaseen, jolla on riittävä pätevyys, riittävän laaja näkemys ja tiedossaan asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat. Tästä johtuu, että organisaatiota kehitettäessä on nimenomaan selvitettävä kysymys, mitä ja miten voidaan desentralisoida.
3. Viranomaisten sisäisesti on desentralisoitava siirtämällä alaisille toimivaltaa vähemmän tärkeissä asioissa, mm. sellaisissa, joissa noudatetaan entistä käytäntöä ja aikaisemmin vahvistettuja periaatteita. On pyrittävä järjestämään mahdollisuudet päätösvallan joustavaan delegeoimiseen varsinkin suurissa keskusvirastoissa sekä lääninhallituksissa.
4. Keskusvirastoissa on kolleginen käsittelytapa rajoitettava asioihin, joissa sitä todella tarvitaan. Periaatteeksi on otettava, että kollegisesti käsitellään ainoastaan lainkäyttöasiat, lainsäädäntöasiat, tärkeimmät viraston käsiteltävät nimi-

³⁷⁰ Seppo Salminen: "40 vuotta hallinnon organisointia: eräitä havaintoja" Hallinto 1984/1, sivut 10–13."

³⁷¹ Sukselaisen II hallitus (13.1.1959–14.7.1961) oli maalaisliiton ja RKP:n muodostama porvarillinen vähemmistöhallitus.

³⁷² VM ohje 24/00/60 valtionhallinnon organisaation kehittäminen. Ohjeen antoi II valtiovarainministeri Pauli Lehtosalo (ml.) toimistopäällikkö Jaakko Uotilan esityksestä. Päätöksen ja valtionhallinnon tulevan kehittämisen pohjaksi mainittiin juuri valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean periaatemietintö (1958:5), lääninhallintokomitean mietintö (1955:1) sekä aluejakokomitean mietintö (1953:4). Päätöstä perusteltiin havainnolla, että hallinnon uudistukset olivat tyypillisesti irrallisia.

³⁷³ KM 1967:B34, 23–24.

tysasiat sekä pääjohtajan määrääminä, mutta erityisen laajakantoiset ja tärkeät hallintoasiat.

5. Valtion liikelaitosten organisaatiota kehitettäessä on pyrittävä siihen, että niiden toiminnassa yhtyisivät toisalta itsenäisyys, oma-aloitteisuus ja joustavuus, toisalta julkinen vastuu ja sopeutuminen valtiovallan yleiseen talouspolitiikkaan.
6. Valtioneuvoston 17.5.1951 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti on läänin hallinto pyrittävä tarkoituksenmukaisella tavalla keskittämään lääninhallitukseen ja siten luomaan riittävän tehokas ja arvovaltainen läänin hallinnon keskus, jolle voidaan mahdollisimman laajassa määrin uskoa läänin olojen kehittäminen, hallinnollinen päätösvalta ja hallinto-oikeudellinen lainkäyttö. Kehittämällä läänin hallintoa lääninhallintokomitean mietinnössä edellytetyllä tavalla luodaan lisäedellytyksiä toimivallan siirtämiselle keskushallinnosta lääniportaan.
7. Eri hallintotoimintoja varten muodostetut valtionhallinnon alueelliset rajoitukset on pyrittävä sopeuttamaan hallinnon perusjaoitukseen, läänijakoon, joko siten että hallintoalue muodostuu yhdestä tai useammasta kokonaisesta läänistä, tai siten että se sisältyy kokonaisuudessaan lääniin.

Valtionrautateiden toimintamuoto nousi esiin jälleen 1960-luvulla, pitkälti pääjohtaja Erkki Aallon (1957–1966) aktiivisuuden seurauksena. Taustaltaan Aalto oli Pohjolan Voima Oy:n pitkäaikainen pääjohtaja. Rautateiden pääjohtajana Aalto arvosteli kovin sanoin valtionrautateiden virastomuotoa ja ehdotti rautateiden siirtämistä osakeyhtiömuotoon. Sittenmin henkilösuhteet tuletuivat niin valtionrautateiden sisällä kuin myös valtionhallinnon ja eduskunnan suuntaan. Kiivaiden riitojen jälkeen rautateiden johtoon asetettiin Esko Rekola (1966–1973), jonka aikana yritysmuotokysymys jäi taka-alalle ja rautateitä kehitettiin virastona.³⁷⁴

1960-luvun alkupuolella rautatiehallitus totesi käyttäneensä lähes loppuun ne keinot, mitä sillä taloutensa parantamiseksi oli käytettävissään. Sen asema ei ollut helppo. Kun esimerkiksi yritykset maksoivat vakuutusmaksuina noin kuusi prosenttia palkoista, valtionrautateilla eläkemaksujen suuruus oli noin 18 prosenttia. Lisäksi oli muita valtiovallan taholta määrättyjä velvoitteita. Rautatiehallitus laski, että jo eläkevastuun hyvittäminen olisi riittänyt pitämään laitoksen talouden tasapainossa.³⁷⁵ Niinpä valtioneuvosto asetti joulukuussa 1963 jälleen komitean tekemään ehdotuksen laitoksen järjestelymuotoa ja talouden perusteita koskevien säännösten ja määräysten muuttamiseksi. Komitean jäsenet, kuten Törnqvist, Häkkänen ja Auvinen olivat jo aiemmin osallistuneet rautateiden organisaatiokysymyksen selvittelyihin eri komiteoissa.³⁷⁶

³⁷⁴ Zetterberg 2011, 261–262.

³⁷⁵ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1962 ovat antaneet aiheita, 27. Vp. 1965.

³⁷⁶ KM 1965:A9: VN 4.12.1963 asettaman komitean puheenjohtajaksi asetettiin osastopäällikkö Erik Törnqvist ja jäseniksi kansliapäällikkö Klaus Häkkänen, pääjohtaja

Komitea otti lähtökohdaksi, että ylimmällä johdolla olisi mahdollisimman suuri toimivalta käyttöbudjetin menoihin ja tuloihin nähden ja että rautatiehallitukseen voitaisiin ottaa edustajia myös viraston ulkopuolelta. Taloudellisena päämääränä olisi mahdollisimman hyvä kannattavuus ja pitkällä tähtäimellä täysi kustannusvastaavuus. Ja ennen kaikkea, rautatiet vapautettaisiin väyliä koskevasta kustannusvastuusta siirtämällä ratojen kunnossapidon kustannukset valtion budjetin 12. päälukuun.³⁷⁷ Ideana oli kehittää toimintaa viraston pohjalta ilman, että toimintamuotoa tarvitsisi muuttaa. Professorit Merikoski ja Kastari totesivat, ettei esitys muuttaisi rautatielaitosta erilliseksi juridiseksi henkilöksi, vaan se pysyisi osana valtion virkakoneistoa, mutta sillä olisi huomattavasti enemmän itsenäistä toimivaltaa kuin ennen. Tällaiseen muutokseen ei nähty perustuslaillista estettä. Sen sijaan henkilöstön muuttaminen virkasuhteisiksi työsuhteiksi olisi edelleen ongelmallista.³⁷⁸

Komitean työskentelyn loppuvaiheisiin liittyi hitunen dramatiikkaa kun pääjohtaja Aalto ilmoitti, ettei voinut matkojen takia osallistua seuraaviin kokouksiin eikä muutenkaan hyväksynyt komitean käsityksiä. Pääjohtaja yksinkertaisesti jätti komitean³⁷⁹. Mietinnössään komitea katsoi, että parhaana liikelaitoksen toimintamuotona pidettiin osakeyhtiötä, jonka toimivaltaa voitaisiin lainsäädännön keinoin harkinnan mukaan rajoittaa, kuten oli tehty muissa maissa joissa rautatiet olivat osakeyhtiöitä. Kuitenkaan valtionrautateiden muuttamista osakeyhtiöksi ei pidetty realistisena. Siksi rautateiden organisaatiomuotoa tuli kehittää hallitusmuodon sallimissa rajoissa niin, että rautatiehallituksen omaa valtaa ja vastuuta lisättäisiin ja selvennettäisiin.³⁸⁰ Rautatiehallitus hyväksyi ehdotuksen pääkohdat, mutta vastusti suurinta osaa komitean ehdotuksista³⁸¹.

Samoihin aikoihin rautatielaitoksen johdossa nähtiin episodi, jonka seurauksena pääjohtaja Aalto sai potkut. Eduskunta oli jo joulukuussa 1959 todennut eri yhteyksissä kiinnittäneensä huomiota rautatiehallinnossa ilmenneisiin epäkohtiin. Asioiden hoito oli kärsinyt, koska virkamiesten keskuudessa vallitsi luottamuspuula. Pääjohtaja Aaltoa syytettiin paitsi rautatiehallinnon sisäisen il-

Erkki Aalto, johtaja Reino J. Auvinen, fil. kand. Jukka Wallenius, DI Sakari Seeste. Pääjohtaja Aalto jättäytyi komitean työskentelystä ennen mietinnön jättämistä.

³⁷⁷ Pöytäkirja 24.3.1964. Rautateiden organisaatiokomitean 1964 arkisto.

³⁷⁸ Valtionrautateiden kehittämiskomitean kokouspöytäkirjan n:o 25 liite. "Yhteenveto 29.5.1964 käytetyistä puheenvuoroista". Komitean arkisto, pöytäkirjat.

³⁷⁹ Pöytäkirja 6.6.1964. Komitean arkisto, pöytäkirjat.

³⁸⁰ KM 1964:A9, 42.

³⁸¹ Rautatiehallitus hyväksyi ehdotuksen pääkohdat, mutta uudistusrahaston muuttamista se ei hyväksynyt ja oli myös sitä mieltä, että radan kunnossapitokustannusten irrottaminen valtionrautateiden käyttöbudjetista aiheuttaisi teknisiä vaikeuksia. Se ei hyväksynyt komitean mielipidettä rautatiehallituksen ylimmän johdon rakenteesta eikä myöskään laitoksen järjestelymuotoa ja rautatieviranomaisten toimivaltaa koskevaa ehdotusta. Kuitenkin se katsoi, että taloudellista puolta koskevia ehdotuksia olisi ryhdyttävä toteuttamaan, eikä niitä tullut lykätä vaikka komitean mukaan ehdotukset muodostivat kokonaisuuden, jonka osat erillisinä eivät olleet toteuttamiskelpoisia. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1963 ovat antaneet aihetta, 18. Vp. 1966. Rautatiehallituksen lausunto annettu 29.8.1964. Vrt. Rekola 1998, 162-166.

mapiirin myrkyttymisestä, myös erinäisistä väärinkäytöksistä.³⁸² Tammikuussa 1962 asia jätettiin oikeuskanslerin selvitettäväksi joka sittemmin kehotti Helsingin hovioikeuden kannevisaalia ryhtymään syytetoimenpiteisiin tuolloin jo puoli vuotta virkavapaalla ollut pääjohtaja Aalto vastaan virkavirheistä ja rikoksista. Tasavallan presidentti myönsi Aallolle eron heinäkuussa 1966.³⁸³

Tammikuussa 1966 Aallon siirryttyä virkavapaalle virkaatekeväksi pääjohtajaksi nimitettiin Esko Rekola, jonka pääjohtajuus tuli jatkumaan seitsemän vuotta. Pääjohtajana Rekola edusti aivan toisenlaista linjaa kuin edeltäjänsä. Hänen mukaansa oli aivan selvä, ettei suurta valtion laitosta, joka käytti vuosittain paljon budjettivaroja, voitaisi hoitaa ilman että eduskunnalla ja hallituksella olisi asiaan mitään sanomista. Vaikka joissain tapauksissa rautatiehallituksen käsitys oli ollut erilainen kuin eduskunnan, oli poliittinen tuki rautateille ollut varsin johdonmukainen ja selvä. Rekolan mielestä toimintavapautta voitiin laajentaa valtion virastona varsin pitkälle samantapaiseksi kuin osakeyhtiöllä oli ja edellisinä vuosina oli myös kehitystä tähän suuntaan tapahtunut. ”Kysymys on toimintamuodoista eikä siitä, että ne oy ja ab ovat nimessä killumassa.”³⁸⁴

Rekolan (2011) kertoman mukaan, sen jälkeen kun Aalto oli rikkonut välit eduskuntaan, Rekolalle annettiin puolueiden ja eduskunnan taholta työrauha³⁸⁵. Virkamiesmäinen, valtiovarainministeriössä jo kannuksia hankkinut Rekola ohjasi rautatiet uralle, jossa kehityksen johtajatuksena oli viraston organisaation asteittainen tehostaminen.³⁸⁶ Rekola kertoo ilmaisseensa periaatteensa rautateiden tapaan: ”(...) jos kaarre on liian jyrkkä, juna suistuu kiskoilta. Sopivasti kaarretta muotoillen voidaan suuntaa kyllä korjata.”³⁸⁷ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä päätettiin, että organisaatiota kehitettäisiin asteittain ja

³⁸² Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1960, 61. Vp. 1961. Jensen-Eriksen (2006, 230–233) mukaan Aallon persoona ja johtamistapa johti riitoihin rautatiehallituksen kesken, mutta myös kotimaisten tavarantoimittajien sekä eduskunnan kanssa. Närrää aiheuttivat erityisesti ulkomailla tilatut veturit. Aalto on pidetty presidentti Kekkonen miehenä. Rekolan (1998, 162–166) mukaan närrää aiheutti Aallon kulmikas persoona, rautatiehallituksen sisäiset riidat sekä eräät investoinnit, kuten veturikaupat ja pääjohtajan kesämökin lähelle rakennettu rautatien ylikulku. Veturikaupoista ja näistä riidoista kertoo myös Virkkunen 1976, 287–299.

³⁸³ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1962, 68. Vp. 1963; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1966, 116. §/1961 Vp. 1967. Tilanteen kärjistyttyä oli valtioneuvosto lokakuussa 1965 asettanut toimikunnan tutkimaan rautatiehallinnossa ilmenneitä epäkohtia. Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Aarne Nuorvala ja jäseniksi oikeusneuvos Väinö Vilhelm Seppälä ja kansliapäällikkö Esko Rekola. Toimikunta totesi luottamuspuolan vallitsevan niin rautatiehallituksen sisällä, rautatiehallituksen ja kulkulaitosministeriön välillä kuin rautatiehallituksen ja eduskunnankin välillä. VN asetti toimikunnan VN kanslian esityksestä 25.10.1965. KM 1966:B67, 148.

³⁸⁴ Esko Rekola Suomen Kuvalehdessä 35/1969.

³⁸⁵ Esko Rekola 4.5.2011.

³⁸⁶ Jonkinlaisena sivujuonteena voitaneen pitää, että Erkki Aallon virkavirheitä tutkineen toimikunnan mielestä ei ollut tarkoituksenmukaista pyrkiä erottamaan rautateitä tulo- ja menoarvion ulkopuoliseksi itsenäiseksi yhtiöksi tai laitokseksi, vaan toimikunnan mukaan rautatiet oli säilytettävä keskusvirastona sen hallintojärjestelmää kehittäen. Käytännössä ehdotetut muutokset koskivat kollegiokäsittelyn karsimista ja muutoksia laitoksen linjahallintoon sekä esimerkiksi virkanimitysten siirtämistä alemmille organisaation tasoille. KM 1966: B67, 188–190.

³⁸⁷ Rekola 1998, 166.

sitä mukaa, kun muutokset olisivat vaikeuksitta toteutettavissa. Esimerkiksi linjahallinnon piirijako oli ensin saatava keskuspaikkojen osalta keskitetyksi ja rautatiehallituksen osastojakoa oli supistettava. Tämän mukaisesti ministeriössä valmistettiin valtionrautateiden hallintoasetuksen osittaisuudistus.³⁸⁸

Valtiovarainministeriön järjestelyosasto vaati nopeampaa toimintaa. Sen mukaan ministeriön malli oli liian varovainen. Oli otettava huomioon, että jo vanhentunut asetus rautateistä oli annettu varsin erilaisissa olosuhteissa ja että rautateiden talous oli huonontunut. Ministeriön esityksessä ei myöskään kajottu organisaation peruskysymyksiin ja puitteisiin, joilla oli ensiarvoinen merkitys taloudelle. Osaston mielestä ministeriön esitys ei antanut mahdollisuutta välttämättömään tehtävien koordinointiin ja hallinnon yksinkertaistamiseen. Päätösvallan siirtämiseen organisaatiossa alaspäin ei ollut kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Tyytymätön järjestelyosasto laati uuden ehdotuksen hallintoasetukseksi, jota taas kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön mukaan ei voitu toteuttaa niin jyrkästi ja nopeassa tahdissa kuin järjestelyosasto halusi.³⁸⁹

Esko Rekola (2011) on myöhemmin kertonut soittaneensa järjestelyosastoon virastovaltuutettu Seppo Salmiselle ja sanoneensa, ettei liian suuri uudistus tulisi kysymykseen. Erkki Aalto oli jatkuvilla puheillaan irtisanomisista hermostuttanut henkilöstön kun taas Rekola oli pääjohtajana sitoutunut siihen, ettei ketään irtisanottaisi.³⁹⁰ Sittenmin 1960-luvun loppupuolella rautateiden hallintoa kehitettiin muun muassa vähentämällä rautatiehallituksen osastojen lukumäärää, delegoimalla tehtäviä organisaation alemmille asteille sekä yhtenäistämällä liikenne-, kone- ja ratapiirien rajat ja keskuspaikat.³⁹¹

Valtionrautateiden vuosien 1969–1973 päämääräksi asetettiin alijäämän alentaminen kuuteenkymmeneen miljoonaan markkaan. Tariffipolitiikassa oli rautatiehallituksen mielestä pyrittävä kustannusvastaavuuteen, mutta julkiselle vallalle oli jätettävä mahdollisuus harjoittaa liikennepolitiikkaa silloin, kun talous- ja yhteiskuntapoliittiset tavoitteet niin vaativat.³⁹² Kannattavaa liikennettä pyrittiin lisäämään ja kannattamatonta supistamaan. Alettiin puhua kuljetustehtävien hoitamisesta minimiyksikkökustannuksin.³⁹³ Henkilökunnan määrä väheni vuosina 1967–1971 lähes seitsemällä tuhannella kun samaan aikaan työn tuottavuuden laskettiin kasvaneen keskimäärin 7–8 prosenttia vuodessa. Tästä huolimatta laitoksen tavoitetta tasapainottaa taloutensa 1970-luvun loppuun mennessä pidettiin epärealistisena, muun muassa polttoaineiden hinnannousun takia.³⁹⁴ Tutkimukset osoittivat, että alijäämäisyys johtui muun muassa tariffipolitiikasta ja kannattamattomasta paikallisliikenteestä sekä rautateiden korke-

³⁸⁸ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1966, 87–88. Vp. 1967.

³⁸⁹ VM järjestelyosasto antanut lausunnon 15.3.1966. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1965, 158. Vp. 1967.

³⁹⁰ Esko Rekola 4.5.2011.

³⁹¹ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1967, 92–92. Vp. 1968.

³⁹² Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1966 ovat antaneet aihetta, 37–38. Vp. 1969.

³⁹³ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1967 ovat antaneet aihetta, 39. Vp. 1970.

³⁹⁴ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1972. 184–185. Vp. 1974.

asta kustannustasosta, joka puolestaan juontui korkeista sosiaalisista menoista, kuljetusvelvollisuuksista kannattamattomilla rataosuuksilla ja määrärahan puutteesta johtuvista teknisten uudistusten lykkääntymisistä. Samaan aikaan kilpailu muiden kuljetusmuotojen kanssa oli kovaa.³⁹⁵

Myöhemmin Esko Rekola (2012) on sanonut, että rautateiden tappiollisuus oli hätä, mutta kuitenkin tappio riippui paitsi laitoksen tehottomuudesta, etenkin taksoista. Taksat määrättiin budjetissa eikä silloin katsottu laitoksen tulosta vaan paljonko palvelujen käyttäjiltä voitiin ottaa. Tariffeista saatettiin sopia osana laajempia poliittisia sopimusvyyhtiä, kuten osana työmarkkinasopimusta. Ja kun tariffeihin voitiin näin poliittisin syin puuttua, sitä mikä tariffien vaikutus rautateiden talouteen lopulla oli, ei aina pidetty edes tärkeänä.³⁹⁶

2.5 Posti- ja lennätinlaitoksen kaksi peruskysymystä

Lukuisissa suurten liikelaitosten organisaatioita tutkivissa komiteoissa oli tutkittu etenkin valtionrautateitä, jolloin rautateiden kohdalla syntyneitä linjauksia sovellettiin posti- ja lennätinlaitokseen. Nämä linjaukset oli usein tehty arvovaltaisella pohjalla³⁹⁷. Rautatiet ja posti- ja telelaitokset alkoivat erottua 1960-luvun paikkeilla, jolloin kansliapäällikkö Häkkäsen mielestä nämä eivät enää olleet vertailukelpoisia. Syynä oli, että posti- ja lennätinlaitos kykeni tuottamaan ylimäärää mutta rautatiet ei³⁹⁸. Toisaalta myös posti- ja lennätinlaitos jakaantui kahteen hyvin erilaiseen osaan, joiden sitominen toisiinsa vaikutti oleellisella tavalla laitoksen toimintamuotokysymykseen.

Posti- ja lennätinlaitoksen tulos oli painunut 1960-luvun alussa jälleen tappiolle. Puhelintoimi tuotti edelleen voittoa, mutta postiliikenteen tappio vuonna 1962 oli jo 770,5 miljoonaa markkaa. Koko postiliikenne ei ollut alijäämäistä, vaan alijäämän ensisijaiseksi syyksi tiedettiin lehtiliikenne, josta saatavat tulot peittivät vain viidenneksen kustannuksista.³⁹⁹ Heinäkuussa 1961 valtioneuvosto asetti komitean tutkimaan mitä muutoksia laitoksen organisaatioon olisi tehtävä ja olisiko puhelin-, lennätin- ja radiotoiminta erotettava omaksi erilliseksi laitokseksi.⁴⁰⁰ Kuutisen vuotta kestäneen työnsä aikana komitea jul-

³⁹⁵ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1964 ovat antaneet aiheita, 22. Vp.1967.

³⁹⁶ Esko Rekola 13.6.2012; Näkemystä tukee Seppinen 1992, 192. Ranki (2000, 181) kertoo kuinka VR ja PTL tariffeista keskusteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa vielä kesällä 1988 vakautusneuvottelujen yhteydessä. Ks. myös Vaikkinen 2008, 187.

³⁹⁷ Keskeisissä komiteoissa vaikuttivat henkilöt kuten valtiovarainministeriön ”rautakansleri” Toivo Takki, virastoaltuutettu Olavi Koskipirtti sekä pääjohtajat.

³⁹⁸ Pöytäkirja 17.5.1963. Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

³⁹⁹ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1962, 107. Vp. 1964.

⁴⁰⁰ KM 1965:B54. Komitean asetettiin 13.7.1961. Puheenjohtajaksi kutsuttiin kansliapäällikkö Klaus Häkkänen ja jäseniksi kansanedustaja Paavo Aitio (Skdl.), johtaja Martti Honkasalo PLH, DI Veikko Johansson PLH, hallitusneuvos Martti Mäenpää, kansanedustaja Viljo Rantanen (sd.), puoluesihteri Pekka Silvola (ml.), toimitusjohtaja Lauri Ståhlhammar ja kenraalimajuri Risto Kare.

kaisi kaksi osamietintöä, joista ensimmäinen otti kantaa laitoksen päätoimialojen jakamiskysymykseen ja toinen laitoksen organisaatioon.

Komitean asettamisen taustalta löytyvät teletoimen aktiiviset henkilöstöjärjestöt, jotka pitivät laitoksen organisaatiota ja sidonnaisuutta postin vanhentuneena. Tekninen henkilökunta oli myös tyytymätön palkkaukseensa, joka oli jäljessä yksityistä sektoria. Komitealle antamassaan lausunnossa diplomi-insinöörit totesivat henkilöstöjärjestöjen vakuuttaneen valtiovarainministeriön muutoksen tarpeellisuudesta kesäkuussa 1961.⁴⁰¹

Muutamaa vuotta aiemmin pääjohtaja Ahola oli Valtionhallinnon organisaatiokomitean haastattelussa pitänyt tärkeänä, että posti- ja lennätinlaitos saisi kehittää itseään mahdollisimman itsenäisesti. Esimerkiksi budjetin rakennetta ja toimintaa tuli muuttaa, sillä toiminta budjetin puitteissa oli vaikeaa. Aholan mielestä keskusvirasto oli kuitenkin posti- ja lennätinlaitokselle sopivampi toimintamuoto kuin osakeyhtiö. Virastomuodon epäkohdat voitaisiin korjata poistamalla toimintaa haittaavat määräykset ja parantamalla uudistusrahastoa koskevia säännöksiä. ”Sikäli kuin suurempi osa ylijäämästä saadaan siirtää uudistusrahastoon, tulevat laitoksen olosuhteet paranemaan.”⁴⁰² Kun eläkkeelle jääneeltä pääjohtaja Aholalta nyt kysyttiin, pitäisikö posti- ja teletoimet eriyttää erillisiksi laitoksiksi jos molemmat säilyisivät virastoina, pääjohtaja piti jakamista perusteettomana, mutta ehdotti, että teletoimi muutettaisiin koko laitoksen puitteissa toimivaksi, sähköpaja Televan⁴⁰³ kaltaiseksi valtion teollisuuslaitokseksi. Myös uusi pääjohtaja Oiva Saloila (1962–1977) vastusti laitoksen jakamista eikä hänkään kannattanut osakeyhtiöittämistä, sillä tarvittava itsenäisyys olisi saavutettavissa siirtymällä nettobudjetointiin.⁴⁰⁴

Erottamista vastaan puhuivat muun muassa siitä aiheutuvat lisäkustannukset. Erottamisen puolesta sen sijaan teletoimen nopea kehitys, jota sidonnaisuus budjettiin ja suureen organisaatioon hidastivat. Tässäkin tapauksessa huomio kiinnittyi organisaatiomuotoon. Kansliapäällikkö Häkkäsen mukaan budjettisidonnaisuudesta vapautuminen ei nimittäin ollut mahdollista koko

⁴⁰¹ PLL Diplomi-insinöörit ry:n lausunto 9.6.1966; ks. myös Martti Honkasalon muistio 17.5.1963. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto. Myös Martti Honkasalon kirjoitus 1970 tai 1971. Posti- ja telulaitos. Järjestelyosasto Ha:11 Muistiot ja muut asiakirjat (1954 - 1974).

⁴⁰² Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 28.3.1957. Komitean arkisto.

⁴⁰³ Entisen Valtion sähköpajan, sittemmin posti- ja lennätinlaitoksen alaisen teollisuuslaitos Televan muuttaminen osakeyhtiöksi oli esillä 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin asiaa pohdittiin laitoksen johtokunnassa ja valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristöissä. Laitoksen voimakas laajentaminen ja kilpailuasema edellyttivät joustavampaa päätöksentekomenettelyä kuin budjettitalouden puitteissa oli mahdollista. Päätöksen yhtiöittämisestä teki valtionyhtiöiden ministerivaliokunta keväällä 1975 ja yhtiöittäminen kauppa- ja teollisuusministeriön alaiseksi valtionyhtiöksi tapahtui vuoden 1976 alusta. Sittemmin 1980-luvun taitteessa yhtiö myytiin yhteistyökumppani Nokialle. Ks. Saloila, Salmelin ja Immonen 1980.

⁴⁰⁴ Pöytäkirja 11.10.1962. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

posti- ja lennätinlaitoksen osalta, eikä todennäköisesti postinkaan osalta, mutta puhelintoimen osalta se saattoi olla mahdollista.⁴⁰⁵

Toukokuun viimeisenä päivänä 1963 komitea teki kaksi tärkeää päätöstä. Tiukan 5–4 äänestyksen jälkeen päädyttiin suosittamaan, ettei laitosta jaettaisi. Samassa kokouksessa äänestettiin virasto- ja nettobudjettimuotojen välillä niin ikään 4–5 nettobudjetoinnin hyväksi. Laitosta päätettiin siis kehittää yhdessä pidetyn nettobudjettilaitoksen periaatteita noudattaen.⁴⁰⁶

Komitean jäsen, posti- ja lennätinhallituksen järjestelyosaston johtaja Honkasalo muisteli joitain vuosia myöhemmin tätä tiukkaa äänestystä. Itse Honkasalo kannatti konservatiivisinta vaihtoehtoa, yhdessä pidetty bruttobudjettilaitosta.

Kantaani komiteassa laitoksen pitämiseksi yhdistettynä vaikutti erityisesti se, että muissa maissa aivan harvaa poikkeusta lukuun ottamatta on postin toimintafunktio ja teletoimen toimintafunktio saatu sovitetuksi saman laitoksen piiriin, tosin pitemälle funktioajattelua käyttäen kuin meillä on ollut ja on. Kantaani vaikuttivat huomattavasti myös asiantuntijana kuultujen henkilöiden lausunnot. Prof. Leo Törnqvist⁴⁰⁷, jota pidän eräänä kaikkein parhaina liiketaloudellisen tutkimustoimen tunti-joista, esitti komiteassa asiantuntijana kuultuna selkeästi, että yhdistettynä säilyttämisen oli taloudellisilta syiltä perusteltavissa. Pääjohtaja Aalto esitti, että valtion budjetin kautta saadaan sopivimmin varoja tällaiseen yleiseen tarkoitukseen ja että laitostuodossakin voidaan toimia, jos päästään turhan yksityiskohtaisesta budjet-tisidonnaisuudesta tai päästään nettobudjettiin. Puhelinlaitosten liiton puheenjohtaja, toimitusjohtaja Jalavisto ilmoitti, ettei se että teletoimi erotetaan omaksi laitokseksi saa vaikuttaa mitenkään koko puhelintoimen keskittämiseen valtiolle, vaan että toimilupalaitosten tulee edelleenkin toimia itsenäisesti. Komitean jäsen kansanedustaja Aitio [Skdl.] taas sanoi, että budjettiasiat voidaan kyllä hoitaa joustavammiksi ja että yhdistetyinkin laitoksen sisällä voidaan teletoiminnalle saada tarvittavassa määrässä itsenäisyyttä koko toiminta-alalleen. Komitean kantaan vaikutti voimakkaasti myös sen jäsenen hallitusneuvos Mäenpään komitealle jättämä laitosmuotoista yhdistettyä laitosta kannattava muistio. Kun komitean mietinnössä tällaiset ja kaikki muutkin rationaaliset kohdat tulivat huomioonotetuiksi, katsoin voivani yhtyä sen enemmistön kantaan. Mainitsen kuitenkin, että minua kyllä yritettiin ulkoapäin saada muuttamaan kantaani. Niinpä esim. ent. pääjohtaja Ahola pyysi minua tarkistamaan kantaani perustellen uutta kantaansa syillä, joihin en tässä puutu. Tällaisen yhdistetyn, pitkälti toimintafunktioittain toimivan laitoksen kannalla olen edelleenkin.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Pöytäkirja 17.5.1963. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

⁴⁰⁶ Pöytäkirja 31.5.1963. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto. Erottamisen puolesta: Johansson, Ståhlhammar, Kare ja Häkkänen. Erottamista vastaan: Mäenpää, Honkasalo, Silvola, Rantala ja Aitio. Bruttobudjettilaitoksen puolesta: Mäenpää, Honkasalo, Rantala sekä Aitio. Nettobudjettilaitoksen puolesta: Johansson, Ståhlhammar, Kare, Silvola ja Häkkänen.

⁴⁰⁷ Professori Leo Törnqvistin (1962) mukaan yleinen etu kärsisi, jos laitos muutettaisiin osakeyhtiöksi. Tätä hän perusteli muun muassa USA:n esimerkillä, jossa postilaitoksen tappio oli suurempi kuin Suomen valtion budjetti, mutta jossa yleisesti katsottiin, että postin oli tarjottava palveluksensa halvalla. Kansa oli omaksunut asenteen mikä oli kohtuullista ja mikä ei, ja tämän vuoksi kirjemaksun suuruuden vahvisti kongressi. Törnqvist oli paitsi tilastotieteen professori Helsingin yliopistossa myös posti- ja lennätinlaitoksen liiketaloudellisen tutkimuslaitoksen johtaja. Pöytäkirja 19.10.1962. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto. Postilaitos oli kuitenkin poikkeus Yhdysvaltojen sisällä. Ks. Galambos 2000, 279.

⁴⁰⁸ Martti Honkasalon kirjoitus 1970 tai 1971. PTL järjestelyosasto Ha11.

Nettobudjettilaitoksen kehittämisen ongelma oli, ettei valtion tulo- ja menoarvion ennestään sisältynyt yhtään nettobudjettiperiaatteella toimivaa laitosta. Organisaatiotyypillä ei siis varsinaisesti ollut kotimaista esikuvaa. Katsottiin, että hallitusmuodon 65. pykälän mukaan posti- ja lennätinlaitoksen muuttamiseksi nettobudjettilaitokseksi tarvittaisiin laki. Toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokunta oli tulkinnut hallitusmuotoa niin, että rahaston perustaminen valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolelle oli mahdollista, mutta jos rahastosta muodostuisi niin suuri, että se siirtäisi eduskunnan valtaa muulle taholle, olisi tarvittava laki säädettävä perustuslain mukaisessa järjestyksessä.⁴⁰⁹

Mielenkiintoista on hankkeen kariutuminen alkuvuodesta 1964. Komitean puheenjohtaja Klaus Häkkänen ilmoitti selostaneensa komitean hanketta budjettipäällikkö Esko Rekolalle, joka oli ilmoittanut, ettei reaalisia mahdollisuuksia saada hanketta etenemään asianomaisissa instansseissa ollut olemassa.⁴¹⁰ Rekola on myöhemmin (2011) kertonut, että hänen kielteiseen kantaansa oli ainakin neljä syytä: valtiontalouden rakenne, laitosten oma rakenne, henkilöstö, sekä poliitikkojen voimakas kiinnostus näitä laitoksia kohtaan.⁴¹¹

Budjettipäällikön näkökulmasta oli Rekolan (2011) kertoman mukaan muistettava, että valtion taloustilanne oli sotien jälkeen edelleen huono. Erittäin suuri osa valtiovarainministeriön työstä oli valtion eri laitosten ja yksiköiden menojen ajoittamista. Valtiovarainministeriöllä olikin varsin suuret valtuudet määrätä milloin valtion yksikkö sai maksaa menojaan. Etenkin kassakriisien aikana rahaa jouduttiin haalimaan kaikista mahdollisista lähteistä. ”Niin tämä kuvaa sitä, että en minä voinut ajatellakaan semmoista nettobudjettia. Kun kaikki virastot ja laitokset olisi nähnyt tuon budjetin, niin ne olisivat ruvenneet tuhmaamaan niitä rahoja.” Lausahdus kuvaa myös osaltaan sitä minkä Rekola muistelmissaankin toteaa, ettei luottanut liikelaitosten taloudenhoitoon: suuret liikelaitokset olivat auttamatta vanhanaikaisia virastoja, eivätkä niiden organisaatiot olisi kyenneet liikeyritysmäiseen toimintaan. Rekola (2011) on myös jälkikäteen skeptinen sen suhteen, olisiko lainanotto-oikeus tuottanut tulosta, olihan valtiollakin täysi työ ylipäätään saada lainaa.⁴¹²

Eräs suurimmista kysymyksistä oli Rekolan (2011) mielestä henkilöstö, joka oli pääsääntöisesti kouluttamatonta. Näissä laitoksissa oli tavallista, että kesäapulaisena aloittaneet henkilöt etenivät askel askeleelta organisaatiossa ylöspäin, suorittaen samalla yleensä oikeustieteen tutkinnon, päätyen aina pääjohtajaksi asti. Tästä Rekolan mukaan seurasi ”uskollisten palvelijoiden taakka”, joka tarkoitti, että henkilöstö oli uskollista ja erittäin sitoutunutta, mutta vastahakoista omaksumaan uusia toimintatapoja. Rekolan mielestä myös poliittinen

⁴⁰⁹ Klaus Häkkinen ja Martti Tuhkanen 12.3.1964: ”Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitealle”. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto. Perustuslakivaliokunnan lausunto oli annettu 17.4.1957.

⁴¹⁰ Työjaoston pöytäkirja 5.3.1964. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

⁴¹¹ Esko Rekola 4.5.2011.

⁴¹² Esko Rekola 4.5.2011; Rekola 1998, 163. Myös Britanniassa valtiovarainministeriö suhtautui British Telecomin rahankäyttöön epäluuloisesti, sillä vapaus voisi kannustaa sen entistä epätaloudellisempiin hankkeisiin. Ministeriö olisi mielellään säilyttänyt jonkinlaisen otteen yhtiön lainanotosta. Parker 2009, 253.

tilanne oli sellainen, ettei eduskuntaan olisi kannattanut mennä ehdottamaan että posti ja rautatiet yhtiöitettäisiin. ”Sieltä olisi naurettu ulos. Sanottu, että nämä on meidän tärkeitä yhteiskunnallisia palvelulaitoksia, eikä me näitä kenenkään kapitalistin eikä liikkeenharjoittajan syliin anneta. Sieltä olisi palattu heti.”⁴¹³

Hallitusneuvos Rekolan kansliapäällikkö Häkkäselle antaman lausunnon jälkeen katsottiin, ettei edellytyksiä laitoksen muuttamiseksi nettobudjettilaitokseksi ollut ja komitea keskittyi muihin kysymyksiin⁴¹⁴. Häkkänen valmisteli muistion, jossa korosti nettobudjetoinnin huonoja puolia. Koska nettobudjetointia käytettäessä toisensa peittävät, budjettiin sisällyttämättömät osat valtion tuloista ja menoista jäisivät eduskunnan määräys- ja valvontavallan ulkopuolelle, yleisen edun valvonta tulisi eduskunnalle erittäin vaikeaksi ja muuttuisi vain välilliseksi. Häkkänen ei myöskään uskonut, että posti- ja lennätinlaitoksella olisi todellisia mahdollisuuksia saada kyllin suuria lainoja koti- tai ulkomailta, joten laitoksen oli edelleen saatava varoja valtion budjetista tai sitten vastapainoksi olisi tarvittu täydellinen rahastotalous tai tariffivaltuus.⁴¹⁵

Nyt myös nettobudjetista kerran jo innostunut työjaosto totesi, ettei posti- ja lennätinlaitosta sittenkään muodostettaisi nettobudjettilaitokseksi, niin kuin komitea 31.5.1963 oli päättänyt. Työjaosto palautti asian komitealle uudelleen harkittavaksi. Ainoaksi mahdollisuudeksi laajentaa posti- ja lennätinlaitoksen taloudellista toimintavapautta nähtiin tuolloisen rahastojärjestelmän kehittäminen.⁴¹⁶ Asiasta käydyn keskustelun jälkeen komitea päätti, että yhdistetyn posti- ja lennätinlaitoksen tuli perustua bruttobudjettiperiaatteelle. Laitoksen toimintaan jo liittyvää rahastotaloutta tuli uudistaa ja mikäli mahdollista, hankkia lainanotto-oikeus. Rahaston tuli olla posti- ja lennätinhallituksen hoidosta, mutta rahastoa valvovaan elimeen oli ehkä syytä järjestää eduskunnan tai ministeriön edustus. Vaikka eduskunta oli suhtautunut pidättyvästi rahastoihin nähden, uskottiin että uudisrahastoa koskevaan, posti- ja lennätinlaitoksen talou-

⁴¹³ Esko Rekola 4.5.2011. Myös Jaakko Uotila on viitannut eräässä 1976 antamassaan lausunnossa Suomen virkamieskunnan sulkeutuneisuuteen verrattuna esimerkiksi Britanniaan. Jos sen sijaan yksityisen ja julkisen sektorin välistä kiertoa si ”(...) saataisiin kokemusta talouselämän organisaatioista ja johtamiseen liittyvistä asioista kuten myös korkeakoulujen antamaa näkemystä.” Jaakko Uotila Keskushallintokomitean kuulemistilaisuudessa 29.3.1976. Muistio 1.4.1976. Komitean arkisto. Vrt. Harper (1997, 25), jonka mukaan Royal Mailin johtajilla oli yleensä kokemusta myös yksityisen sektorin yrityksistä.

⁴¹⁴ Työjaoston 13. kokous 5.3.1964 pöytäkirja. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

⁴¹⁵ Klaus Häkkäsen muistio 12.3.1964. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

⁴¹⁶ Pöytäkirja 1.4.1964. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto. Työjaosto perusteli kannanmuutostaan viitaten valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean periaatemiesietintöön (1958), valtionrautateiden organisaatiokomitean mietintöön (1959) ja professori Veli Merikosken kyseiselle komitealle antamaan lausuntoon, tietojenkäsittelykomitean toiseen mietintöön (1962) sekä pääjohtaja Teuvo Auran kirjoittamaan liikelaitosten yritysmuotoa koskevaan tutkielmaan että Häkkäsen hallitusneuvos Rekolan kanssa suullisesti käymään budjettioikeudellisia seikkoja koskevaan neuvotteluun.

dellisista perusteista annetun lain pykälään kuusi saattaisi olla mahdollista tehdä muutoksia.⁴¹⁷

Komitean esittämä tulos ei tyydyttänyt kaikkia osapuolia. Posti- ja lennätinlaitoksen diplomi-insinöörit ilmaisivat pettymyksensä, sillä heidän käsityksensä mukaan komitea alun perin asetettiin tekemään ehdotus toimialojen erottamisesta. He kehottivat komiteaa vielä tarkastamaan käsityksensä.⁴¹⁸ Insinöörikunnan mukaan ehdotetut muutokset olivat niin merkityksettömiä, ettei niitä edes kannattanut toteuttaa, sillä niiden nähtiin aiheuttavan ainoastaan sekaannusta⁴¹⁹.

Posti- ja lennätinhallituksessa pettyneet johtajat Veikko Johansson ja Timo Kytöniemi sanelivat vielä kesäkuussa 1969 laitoksen kollegiolle mietintöön liittyvän mielipiteensä. Kahden täysin eriluonteisen toimialan puristaminen yhteisen organisaation puitteisiin esti laitoksen järkevän kehittämisen, sillä laitos oli heidän mielestään jo tuolloin jotakuinkin niin tehokas kuin se yhdistettynä saattoi olla. Tehokas johtaminen sen sijaan oli saavutettavissa vain, kun toiminta jaettaisiin vertikaalisesti toimialoittain, jolloin niin postin kuin teletoimen hallinto voisivat keskittyä omiin aloihinsa, tarvitsematta hajottaa työpanoksiansa molemmille toimialoille. Toimialojen erottaminen oli mahdollista myös yhden laitoksen puitteissa, mutta tällöin päätoimialojen välinen yhteys jäisi pelkästään nimelliseksi. Vähin edellytys oli, että teleasioita, joita tuolloin hoidettiin ja ratkaistiin postiosastoa lukuun ottamatta lähes kaikilla osastoilla, johtamaan ja koordinoimaan asetettaisiin pääjohtajan avuksi erityinen teleasioista vastaava ylijohdaja.⁴²⁰

Myöhemmin Johansson kommentoi vanhan liikelaitoksen aikaisia mielipiteitään niin, että mikäli laitos olisi jaettu kahtia, olisi teletoimesta voitu muodostaa valtion budjetista irrotettu liikelaitos. Koska teletoimi oli runsaasti ylijäämäinen, se olisi kyennyt toimimaan kannattavana valtionyhtiönä. Sen sijaan posti piti säilyttää osana valtion budjettia, sillä se ei ollut kannattavaa toimintaa.⁴²¹

Valtiovarainministeriön järjestelyosasto ei myöskään ollut tyytyväinen. Sen mielestä komitea ei ollut kiinnittänyt riittävästi huomiota jakamista ja orga-

⁴¹⁷ Pöytäkirja 1.4.1964. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto. Komitean (KM 1965:B 54, 55–57) mukaan bruttobudjettilaitos ei voisi suorittaa käyttömenojaan rahaston välityksellä, mutta investoinnit voitaisiin siirtää vaikka kokonaisuudessaan rahastoon.

⁴¹⁸ PLL Diplomi-insinöörit ry:n lausunto 9.6.1966. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

⁴¹⁹ PLL insinöörikunta ry:n lausunto 9.6.1966. Samoilla linjoilla oli myös Valtion Viestiteknikot r.y. Valtion Viestiteknikot ry:n lausunto 30.9.1966. KA Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

⁴²⁰ PLH kollegio 18.6.1969, Ca13. Lennätinosaston johtaja Johansson ja Radio-osaston johtaja Kytöniemi eivät nähneet perusteita miksi esimerkiksi kiinteistötoimisto osallistui laitoksen kollegiaaliseen päätöksentekoon asioissa, joissa sen läsnäolo oli jo ennestään katsottu tarpeettomaksi.

⁴²¹ Takkula 1993, 23. Johanssonin haastattelu.

nisaatiomuotoa koskeviin kysymyksiin.⁴²² Järjestelyosasto teki asiasta oman selvityksensä, jonka mukaan posti- ja lennätinlaitoskomitea oli päättänyt esitykseensä liian suppean aineiston pohjalta, se ei ollut ottanut huomioon laitoksen kasvua eikä tehnyt kunnollisia tuloslaskelmia. Järjestelyosaston selvityksen mukaan laitoksella oli edessään kaksi merkittävää kysymystä: tuliko laitos säilyttää yhtenä vai jakaa päätoimialoittaan ja missä yritys muodossa toimintaa jatkettaisiin. Tärkein syy jakamiselle oli päätoimialojen erilaisuus, joka aiheutti suuria vaikeuksia laskentatoimelle. Koko laitoksen kattavista integroiduista laskentajärjestelmistä tuli väistämättä erittäin laajoja ja monimutkaisia. Toimialoja erotti myös taloudellinen kehitys. Postilaitoksen taloudellisen tuloksen ennustettiin kääntyvän lähivuosina tappiolliseksi myös kameraalisen kirjanpidon mukaan. Sen sijaan teletoimi, mikäli 1960-luvun kustannus- ja tariffitasot olisivat pysyneet vakaina, olisi käyttöilyjäämänsä turvin kyennyt rahoittamaan koko toimintansa.⁴²³

Järjestelyosaston mukaan toimintojen erottaminen helpottaisi myös tarkoituksenmukaisen yritysmodon valintaa kummallekin toimialalle, millä taas vaikutti merkittävästi pääomittamiseen. Komitea taas oli mietinnössään todennut, että teletoimen luonne vaati laitostenmuotoisen toimintamuodon, koska teletoimi oli luonteeltaan yleishyödyllistä ja käytti julkista valtaa. Vaihtoehtoina oli nähty lähinnä joko valtion laitos tai osakeyhtiö. Järjestelyosaston mielestä tämä oli liian suppea tarkastelutapa, sillä vaihtoehtoja oli enemmän. Esimerkkeinä mainittiin Yhdysvallat, jossa puhelintoimi oli yksityisten kaupallisten yhtiöiden käsissä ja puhelintiheys oli maailman suurin, sekä toisaalta Sähkötarkastusyhdistys, jolle oli myönnetty vastaava oikeus käyttää julkista valtaa kuin posti- ja lennätinhallitus käytti teletoimen alalla. Kärjistäen kysymys oli siitä, oliko posti- ja telelaitos pidettävä saman katto-organisaation alaisena. Järjestelyosaston kantana oli, että nämä tuli erottaa. Se ehdotti, että yritysmodokysymys tutkittaisiin uudelleen sen jälkeen, kun periaatepäätös laitoksen jakamisesta tai pysyttämisestä yhdessä olisi tehty.⁴²⁴

Ilkka Seppisen mukaan liikenneministeriö vastusti jakamishanketta melko johdonmukaisesti, mutta poliittiset puolueet asettivat kantansa puoluepoliittisin perustein. Vasemmisto kannatti jakoa, jolloin keskusta ja kokoomus asettivat sitä vastustamaan.⁴²⁵ Voidaan tietenkin pohtia, vaikuttiko asetelmaan se, että tuolloisen laitoksen pääjohtajana istui "sitoutumaton porvari" Saloila. Kysymystä laitoksen jakamisesta tutkittiin seuraavan kerran kymmenen vuoden päästä.

⁴²² VM järjestelyosaston lausunto posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean mietintöön 13.11.1968. Allekirjoittaneet Seppo Salminen ja Markku Temmes. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 12. kansio.

⁴²³ VM JO 13.11.1968: "Selostus posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiota koskevasta tutkimuksesta", 7, 35–36. Allekirjoittajat virastotarkastajat Matti Isotupa ja Markku Temmes. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 12. kansio.

⁴²⁴ VM JO 13.11.1968: "Selostus posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiota koskevasta tutkimuksesta", 37–38, 46–47. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 12. kansio.

⁴²⁵ Seppinen 1992, 202.

KUVA 1 Posti- ja telelaitoksen tunnus



Kaksi toimialaa yhden organisaation puitteissa näkyy myös laitoksen tunnuksessa. Oranssipohjaista vaakunatunnusta käytettiin vuodesta 1954. Myös aiempi vuosina 1928–1958 käytetty tunnus noudatteli samaa, havainnollista, perinteitä ja valtiollisuutta korostavaa symboliikkaa. Viranomaismainen luonne tuli esiin etenkin virkapuvuissa, jotka posti- ja telelaitoksen kokardeja ja virkamerkkejä myöten toivat mieleen sotilasasut.

Lähde: Pietiäinen 1988, 47, 235.

3 HITAASTI MUUTTUVAT RAKENTEET

Tietyt rakenteet, kuten kiinnittyminen valtion budjettitalouteen, virastomainen organisaatio ja toimintakulttuuri yhdessä yhteiskunnallisten palvelutehtävien kanssa tukivat suurten liikelaitosten säilymistä virastoina. Vaikka nämä laitokset säilyivät ulkoisilta puitteiltaan pääpiirteissään ennallaan, näiden sisällä tapahtui näinä vuosikymmeninä (1950–1970) paljon. Tässä luvussa tarkastelen näissä rakenteissa tapahtuneita muutoksia.

Luvun tarkoitus ei ole kertoa tarinoita byrokraattisen hallinnon epäonnistumisista, vaan käytännön muutoksista jotka pitkällä aikavälillä muuttivat koko instituution luonnetta. Valtion budjettirakenne oli jäykkä, laitosten omat laskentajärjestelmät kehittymättömiä, mutta niiden yhteiskunnalle tuottamat palvelut olivat erittäin tärkeitä. Toisiinsa nämä liittyivät niin, ettei yhteiskunnallisten palvelusten kustannuksia kyetty kunnolla erittelemään ennen laskentajärjestelmien kehittymistä. Tämä taas paljasti tiettyjen peruspalvelujen todelliset kustannukset. Samaan aikaan tarkasteltavana olevan posti- ja lennätinlaitoksen kulttuuri muuttui. Erityisesti 1970-luvulla sukupolvi vaihtui ja uusi organisaatioajattelu valtasi alaa. Pitkään jatkuneen talouskasvun taittuminen lisäsi painetta tehostaa toimintaa. Laitos alkoi muuttua askel kerrallaan. Hidas mutta kiihtyvä kehitys kohti toimintamuodon uudistusta alkoi.

3.1 Budjettiohjauksen ja laskentajärjestelmien merkitys

Suurin osa ongelmista liittyi budjettimenettelyyn, siihen että valtion liikelaitokset olivat sidoksissa valtion tulo- ja menoarviotalouteen. Toisaalta valtion talouden tila ja rakenne olivat myös syitä, jotka valtiovarainministeriön näkökulmasta estivät laitosten irrottamisen itsenäisiksi oikeushenkilöiksi. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella lähemmin valtion budjettitalouden periaatteita ja kehityslinjoja sekä etenkin sitä, kuinka liikelaitos käytännössä liittyi valtion budjettimenettelyyn.

Valtion budjetilla on useita eri tehtäviä. Ensinnäkin budjetti sisältää eduskunnan valtuutukset ja ohjeet hallinnolle käyttää rahoja eduskunnan hyväksy-

miin tarkoituksiin. Toiseksi budjetti on hallinnollinen apuväline jonka avulla tarkkaillaan, että varoja käytetään määräysten mukaisesti järkevällä tavalla. Samalla se on keino toteuttaa poliittisia tavoitteita.⁴²⁶

Valtion tulo- ja menoarviosta päättää eduskunta varainhoitovuodeksi kerrallaan. Budjetin rakenne 1900-luvun jälkipuolen Suomessa oli seuraava⁴²⁷: tulot ryhmiteltiin laatunsa mukaan osastoihin sekä jaettiin osaksi laadun ja osaksi hallinnonaloittain lukuihin ja momentteihin. Samoin menot ryhmiteltiin hallinnonaloittain pääluokkiin, lukuihin ja momentteihin osaksi laadun ja osaksi tehtävien perusteella. Budjetissa oli kolmenlaisia määrärahoja: kiinteitä, arviomäärärahoja ja siirrettäviä. Kiinteä määräraha myönnettiin vuodeksi kerrallaan. Arviomääräraha voitiin valtioneuvoston luvalla ylittää, siirtomääräraha voitiin siirtää vuodesta toiseen enintään neljä vuotta. Määrärahoja ei saanut ylittää, niitä ei saanut siirtää momentilta toiselle tai toiselle vuodelle ilman eduskunnan lupaa. Jos budjettia oli muutettava, sitä varten oli aina annettava lisäarvioesitys, joka käsiteltiin eduskunnassa.⁴²⁸

Vuotuisen budjettiesityksen laadinta alkoi virastoista ja laitoksista, jotka laativat meno- ja tuloarvionsa valtiovarainministeriön laadintaohjeen mukaan. Seuraavaksi nämä budjettiesitykset lähetettiin asianomaisiin ministeriöihin. Ministeriössä budjettiehdotukset asetettiin tärkeysjärjestykseen ja valmisteltiin omat budjettiesitykset. Ministeriöt lähettivät budjettiesityksensä edelleen valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osastolle, jolla oli päävastuu budjetin yhdistämisestä ja sovittamisesta kokonaisarvion puitteissa. Valtiovarainministeriössä laadittiin arviot tärkeimmistä tuloista, valtion lainanotosta sekä karsittiin ministeriöiden kanssa neuvotellen näiden menoesityksiä, kunnes saavutettiin menojen ja tulojen muodollinen tasapaino. Lopputuloksena valmistui yhtenäinen valtion tulot ja menot käsittävä budjettiesitys. Ehdotus käsiteltiin vielä hallituksessa ennen kuin se annettiin eduskunnan hyväksyttäväksi. Hallituksen esityksestä tulo- ja menoarvioksi käytiin eduskunnassa lähetekeskustelu, jonka jälkeen esitys lähetettiin valtiovarainvaliokuntaan. Yleistä oli, että valtiovarainvaliokunta vielä kuuli asiantuntijoita, virkamiehiä ja eturyhmien edustajia. Päätettyään kannanotoistaan valiokunta esitti oman budjettiehdotuksensa. Tämän jälkeen eduskunta käsitteli täysistunnossa ainoassa käsittelyssä budjettiehdotusta valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta.⁴²⁹

Budjetin laadinnan yleinen ongelma oli, että hallinnonalat olivat haluttomia karsimaan menojaan tai kehittämään budjettiesityksiään. Niinpä budjettiesitykset olivat suurelta osin toivomuslistoja, eivätkä sinällään toteuttamiskelpoisia esityksiä. Käytännössä budjettiesitysten käsittely ministeriöissä oli kirjavaa. Menoehdotuksia ei yleensä juuri karsittu, sillä ministeriöille ei annettu keskimääräistä menojen nousuprosenttia lukuun ottamatta puitteita, joihin me-

⁴²⁶ Saviaho 1967, 11; Tiihonen 1985, 52; Ks. myös Tiihonen ja Tiihonen 1990. Ks. hallinto-tarkastaja Vesa Jatkola VM: "Poliittisen ohjausjärjestelmän suorittama keskusviraston ohjaus" R-muistio 1973/3, 11-17 s. 16.

⁴²⁷ Tästä eteenpäin viitataan tuolloiseen menettelyyn.

⁴²⁸ Mikko Talvitien muistio "Nykyiset budjettisäännökset". Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio. Ks. myös Liikelaitoskomitean mietintö 1985:2, 12.

⁴²⁹ Saviaho 1967, 51-52, 62; Tiihonen 1990, 141-151.

not oli saatava mahtumaan, eikä ohjeita muistakaan silmällä pidettävistä päämääristä. Saviahan mukaan tämä työ oli ministeriöille kerran vuodessa tehtävä ”välttämätön paha”. Menojen karsinta jäi pääasiassa valtiovarainministeriölle, jolla puolestaan ei ollut alakohtaista erityisasiantuntemusta.⁴³⁰

Budjetti oli kuitenkin keskeisin asiakirja, jossa eduskunta ja valtioneuvosto kokonaisuutena ottivat kantaa virastojen ja laitosten toimintapolitiikkaan. Liikelaitoksia koskevat lait ja asetukset määrittivät lähinnä hallintorakenteet ja toimivaltakysymykset, eikä niillä ollut sanottavaa merkitystä laitosten toiminnan ohjaamiseen. Lisäksi budjetin merkitys toiminnan ohjaajana oli vuosi vuodelta kasvanut.⁴³¹

Liikelaitosten kohdalla oli toki käytössä niin sanottu muodollinen nettoperiaate, jolloin tulo- ja menoarvion sarakkeeseen merkittiin vain yli- tai alijäämä, mutta tällöinkin asianomaiset momentit sisällytettiin sarakkeen ulkopuolelle. Näiden sarakkeen ulkopuolisten lukuperustelujen idea oli, että eduskunta saattoi ilmaista kantansa kunkin liikelaitoksen kohdalla noudatettavasta politiikasta. Lukuperusteluissa oli alettu yleisten tavoitteiden lisäksi esittää myös toimintalinjoja, jopa yksittäisiä toimenpiteitä koskevia hallituksen kannanottoja. Hyväksyessään tulo- ja menoarvioehdotuksen, eduskunta hyväksyi samalla siihen kirjatut toimintapolitiikan tavoitteet ja toimintalinjat, jotka sitten sitoivat liikelaitosta⁴³². Sarakkeen ulkopuolisia momenteja käsiteltiin käytännössä aivan vastaavalla tavalla kuin sarakkeen sisällä olevia momenteja. Muodollisella netto budjetoinnilla oli ainoastaan budjetin loppusummaa pienentävä vaikutus.⁴³³

Konkreettinen esimerkki kiinnittymisestä valtion budjettijärjestelmään on puhelinliikenteen automatisointi ja siihen liittyvät laitesuojainvestoinnit. 1970-luvun puolivälissä näytti siltä, että valtion hidastempoinen talonrakennustoiminta uhkasi viivästyttää käynnissä olevaa kokonaisautomatisointiohjelmaa. Valtionhallinnon rakennusprojektit haluttiin tehokkuuden nimissä niputtaa niin, että saataisiin aikaan useiden viranomaisen yhteisesti käyttämiä virastotaloja. Teletojen kannalta tämä oli hidas ja mutkikas prosessi. 1970-luvulla laitteiden toimitusajat olivat jopa kolme vuotta, jonka aikana rakennussuunnitelmat usein muuttuivat. Toinen vaihtoehto olisi ollut odottaa, että lopulliset ra-

⁴³⁰ Saviaho 1967, 51–52.

⁴³¹ Mikko Talvitiin muistio 25.8.1983 ”Budjetin ohjaavasta vaikutuksesta”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio. Muistion mukaan samalla kun budjetin merkitys kasvoi, liikelaitokset eivät todellisuudessa voineet käyttää sitä toimivaltaa, mikä niille asetuksissa oli annettu.

⁴³² Näiden ohjeiden puutteena nähtiin, että usein kirjatut tavoitteet olivat liian yleispiirteisiä, itsestään selviä ja ristiriitaisia tai liian toiveikkaita. Eduskunta ei edes tulkinnut yleisperusteluja kovin sitoviksi, vaan saattoi räikeimmissä tapauksissa hyökätä liikelaitoksen harjoittamaa toimintapolitiikkaa vastaan, jos se alkoi kirjaimellisesti noudattaa toiminnan sopeuttamiseen tähdänneitä perusteluita. Vastaavasti bruttoperiaate määriteltiin niin, että tuloerät oli merkittävä tuloksi niitä varten otetulle momentille ja menot suoritettava niistä määrärahoista, jotka kutakin vuotta varten olivat menoihin merkitty. Tuloja ei saanut käyttää menojen suorittamiseen, joten lisäämällä tulojaan valtion laitos ei ilman muuta saanut oikeutta lisätä menorahoitustaan. Ks. Rmuistio 1962/2 ”Valtion tulo- ja menoarvion soveltamisessa noudatettavat periaatteet sekä varainhoitomenettely”, 3–8.

⁴³³ Saviaho 1967, 46; Mikko Talvitiin muistio 25.8.1983 ”Budjetin ohjaavasta vaikutuksesta”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

kennussuunnitelmat valmistuivat, jolloin tyhjät tilat olisivat saaneet odottaa laitteistoja. Siksi posti- ja lennätinhallitus, mutta myös valtiotilintarkastajat ajoivat laitoksen rakennusurakoiden irrottamista valtion yleisistä rakennusprojekteista.⁴³⁴

Budjettijärjestelmä johti osaltaan varastojen keräämiseen. Varastoihin kerääntynyt ylimääräinen pääoma oli ollut jo 1960- ja 1970-luvuilla pitkään valtiotilintarkastajain vakioaihe. Erityisesti tämä oli koskenut valtionrautateitä. Vuonna 1975 valtionalouden tarkastusvirasto huomautti posti- ja lennätinlaitoksen tavasta ostaa varastoon laitteita, joita ei tarvittaisi vielä vuosiin. Laitos näytti tekevän ostoksensa pikemminkin hankintoihin käytettävissä olleiden varojen kuin todellisen tarpeen mukaan.⁴³⁵

Julkisten talouksien kasvu pakotti toisen maailmansodan jälkeen useat maat kehittämään parempia talouden hoitamiseen tarvittavia menetelmiä ja välineitä. Suomessa valtion budjettijärjestelmää uusittiin 1960-luvulta alkaen, jolloin ryhdyttiin muun muassa laatimaan viiden vuoden taloussuunnitelmia. Valtion budjetin uudistamista valmisteltiin ensin Valtion tietokonekeskuksessa ja myöhemmin valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristössä.⁴³⁶ Myös talouden informaatio- ja laskentajärjestelmiä kehitettiin. Suunnitelmallisuuteen haettiin oppia etenkin Yhdysvalloista ja sikäläisestä ohjelmabudjetoinnista. Matemaattisten mallien soveltaminen alkoi suurin piirtein samoihin aikoihin. Tietotekniikka kasvatti laskentakapasiteettia ja salli yhä monimutkaisempien mallien käytön. Laskentatoimeen ja suunnitteluun liittyvät ajattelutavat muuttuivat, menetelmät kehittyivät ja rutinoituivat.⁴³⁷

Suunnittelua johtanut Reijo Marjanen (2011) on kertonut, että budjettiiu- distuksen yhteydessä 1960-luvun alussa tuli esiin kysymys siitä, kuinka monta momenttia eri virastoilla itse asiassa piti olla. Aiempaa yksityiskohtaista jakoa

⁴³⁴ 1970-luvun puolivälissä laitoksen oikeutta omiin rakennusurakoihin lisättiin 1,0 miljoonasta 1,5 miljoonaan markkaan kohteelta. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1973 ovat antaneet aiheita, 49. Vp. 1976 B1. Toisaalta eduskunta saattoi esimerkiksi toivomusaloitteen johdosta esittää hallitukselle erilaisia lisämäärärahoja. Näihin toivomusmäärärahoihin liittyi kuitenkin juridinen tulkintaepäselvyys. Kun eduskunta myönsi määrärahan, se myönsi määrärahan valtioneuvoston käytettäväksi. Laitos tarvitsi valtioneuvoston luvan ennen kuin saattoi käyttää rahaa. Jos eduskunta lisäsi uuden momentin, siitä tuli ehdollinen määräraha, jonka valtioneuvosto saattoi pyyhkiä pois. Rekolan mukaan usein ajateltiin virheellisesti, että eduskunnan lisäämä momentti oli velvoite. Raha-asiaivaliokunnassa asiat selosti valtiovarainministeriön valtiosihteeri, joka toimi myös valiokunnan sihteerinä ja käytti asiassa merkittävää valtaa. Esko Rekola 4.5.2011 ja 13.6.2012. Myös Nummisen (1998, 62) mukaan raha-asiaivaliokunnan työtä on ohjattu valtiovarainministeriöstä käsin.

⁴³⁵ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1973, 197–198. Vp. 1975. Valtiontilintarkastajat yhtyivät tarkastusviraston kannanottoon.

⁴³⁶ Saviaho 1967, esipuhe, 24; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1964, 133. Vp. 1965; Marjanen, Reijo 1968: ”Taloudelliset informaatiojärjestelmät” R-muistio 1/1968, 1–7.

⁴³⁷ Esim. Tapio Nevalaisen haastattelu 14.11.1988 Hallintohistoriakomitean arkistossa. Mannermaa 2007, 290–291.

pyrittiin lyhentämään. Tarkoituksena oli, että budjetista saataisiin olennaista tietoa virastojen ja laitosten päätöksenteon tueksi, mutta että budjettikuria siinä ei löysättäisi. ”Mutta sitten todettiin, että on semmoisia yksiköitä kun liikelaitoksia tai sen tapaisia, joissa se menotalouden erittely ei ole oikein mielekästä.” Sen sijaan Marjasen mielestä mielekästä olisi ollut, että liikelaitoksella olisi yksi momentti, tulojen ja menojen erotus sekä investoinnit omana kokonaisuutenaan. Ja tämä ajatus jäi elämään kun alettiin kehittää kustannuslaskentaa ja kassalaskentaa sekä keskipitkän aikavälin taloussuunnittelua.⁴³⁸

Määrätietoinen kustannuslaskennan kehittäminen alkoi 1963 perustetussa laskentatoimen suunnitteluelimestä, josta vuonna 1969 tuli valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö. Seuraavana vuonna annettiin kustannuslaskennan yleisohjeet, joita täydennettiin vuosikymmenen mittaan erilaisilla ohjeistuksilla. 1970-luvun alussa lähtökohtana oli toimintayksiköiden tavoitebudjetointi, jolla tarkoitettiin yksiköiden sisäistä, taloudelliset päämäärät käsittävää lyhyen ajan toimintasuunnittelua⁴³⁹. Salme Näsin mukaan osa yksiköistä lähti toteuttamaan ohjeita, mutta osa ei. Järjestelmien toteuttaminen silloisen teknologian avulla oli työlästä ja kallista, toisaalta kattava kustannuslaskenta vaati henkilöstöressurssien kohdentamista vastuualueille ja tarkkaa työaikakirjanpitoa, mikä taas koettiin pitkään työlääksi, hyödyttömäksi ja jopa harhaanjohtavaksi. Tärkeimpänä kustannuslaskennan kehittymisen esteenä Näsi pitää sitä, että aina 1990-luvun alkuun saakka budjettimäärärahat määräytyivät panosperusteisesti. Tämä tarkoitti, että määrärahat myönnettiin eri menomomenteille ja budjetointi tapahtui niin, että otettiin edellisten vuosien budjetit ja tarkistettiin määrärahat. Toisaalta tuolloin esitetty laskentatoimen kokonaisuus oli idealistinen ja massiivinen. Pelkästään sen kuvaaminen vaati koko sivun ”laatikkoleikin” kaikkine rekisteröinti- ja suunnittelujärjestelmineen.⁴⁴⁰

Liikelaitosten kohdalla tärkeä osa keskustelua oli niiden tuottama voitto tai tappio. Tällöin kuitenkin huomattiin, ettei tulosten tarkastelu ollut yksiselitteistä. Jo 1950-luvun taitteessa, kun posti- ja lennätinlaitos ensimmäisen kerran painui tappiolliseksi, todettiin että eri liikennehaarojen kustannusten erotteleminen oli vaikeaa, sillä posti- ja puhelintoimilla oli vielä tuolloin yhteisiä toimintoja ja toimipaikkoja.⁴⁴¹ Oma lukunsa olivat valtion sisäiset palvelukset ja niiden huomioiminen laskennassa, kuten esimerkiksi postin kuljettaminen rautateilla tai vapaakirjeoikeus. Nämä olivat usean viraston toimialueelle sijoitettavia, kustannusten kannalta hankalasti jaettavia toimintoja jotka aiheuttivat paljon päänvaivaa kustannuslaskennalle.

Siitä lähtien kun kotimainen postinkuljetus oli vuonna 1874 säädetty valtion monopoliksi, oli rautateitse tapahtuvaa postinkuljetusta pidetty osana postilaitoksen kuljetusjärjestelmää, eikä postivaunuissa kuljetettuja lähetyksiä pidetty rautatielähetyksinä. Tämän takia postivaunukuljetukseen ei myöskään voitu

⁴³⁸ Reijo Marjanen 21.6.2011.

⁴³⁹ Tavoitejohtamisen liittymisestä tavoitebudjettiin ks. Temmes 1990, 20–21.

⁴⁴⁰ Näsi 2009, 152–155; ks. Temmes 1990 43, 51.

⁴⁴¹ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1949 ovat antaneet aihetta, 25–27. Vp. 1953.

soveltaa rautatietariffeja, vaan silloin kun korvausta rautateille maksettiin, maksuperusteet ja korvauksen suuruus määrättiin budjetissa. Tästä periaatteesta seurasi, että postilaitos oli alusta pitäen hankkinut, hoitanut ja miehittänyt postivaunun sekä hoitanut postinvaihdon, kuormaukset ja purkamiset itse. Se, kuinka rautateille aiheutuneet ylimääräiset kustannukset kuten polttoainekulut otettaisiin huomioon laskennassa, oli vaikea kysymys.⁴⁴² Postin puolella vastaava rasitus oli vapaakirjeoikeus, joka voitiin myöntää valtion, kunnan tai rekisteriviranomaisena toimivan uskonnollisen yhdyskunnan viranomaiselle. Ongelmana oli paitsi kustannusten korvaaminen posti- ja lennätinlaitokselle, myös se, että järjestelmä oli monimutkainen, eivätkä vapaakirjeoikeuden käyttäjät juuri piitanneet lähetysten postilaitokselle aiheuttamista kustannuksista. Kaiken lisäksi vapaakirjeoikeutta käytettiin paljon väärin.⁴⁴³

Ongelma oli, että jotkin toiminnot tiedettiin tappiollisiksi, mutta budjetoitintapa ja laskenta eivät kertoneet, kuinka paljon mihinkin toimintoon rahaa itse asiassa kului.

Rautatiehallitus oli 1950-luvun lopulla ottanut sisäisessä kirjanpidossaan käyttöön valtion tulo- ja menoarviota huomattavasti yksityiskohtaisemman tilierittelyn, jonka perusteella myös eri toimintamuotojen tulokset ja kustannukset olivat paremmin selvitettävissä. Vielä 1960-luvun alussa reikäkorttikoneiden kapasiteetti ei kuitenkaan sallinut tilierittelyn täydellistä hyväksikäyttöä.⁴⁴⁴ Kirjanpitojärjestelmä ei myöskään huomionnut omaisuutta suoritetun uudelleenarvioinnin mukaisena. Uudelleenarvioinnin mukainen omaisuuden pääoma-arvo oli vuoden 1957 lopussa lähes 170 miljardia markkaa, jonka käyttäminen kuole- tusten perusteena olisi merkinnyt 2,6 miljardin markan vuotuista lisäystä laitoksen käyttömenoihin, mikä puolestaan olisi vaatinut huomattavaa korotusta tariffeihin. Tästä johtuen valtiontilintarkastajat totesivat rautateiden tilinpäätöksen sekä rahallista tulosta että kannattavuutta koskevan selostuksen suorastaan harhaanjohtavaksi.⁴⁴⁵ Rautatiehallitus oli samaa mieltä. Liiketaloudelliselta kannalta oikea käytäntö olisi ollut huomioida kirjanpidossa esiintyvät pääomaarvot niiden nykyarvoa vastaavina ja laskea omaisuuden kuolelutukset näistä arvoista.⁴⁴⁶

⁴⁴² Martti Honkasalon muistio 23.1.1963 "Postivaunujen kuljetuksesta rautatielaitokselle maksettava korvaus Suomessa" PLH JO Ha5; Ks. Osmonsalo 1938, 196–197.

⁴⁴³ Vapaakirjeoikeus tarkoitti vapautusta kuljetus- kirjaamis- ja vakuutusmaksuista. Lisäksi oli olemassa postirahavapaus, joka tarkoitti vapautusta ainoastaan kuljetusmaksuista. Virkalähetystoimikunta 17.9.1974. PLH hallinto Mb3. Vapaakirjeoikeudesta ja postirahavapaudesta annettua asetusta (120/26.4.1924) muutettiin asetuksella (369/6.5.1949) siten, että vapaakirjeoikeuden ja postirahavapauden myönsi valtioneuvoston sijasta posti- ja telehallitus (3. §:n 2. mom.).

⁴⁴⁴ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1961 ovat antaneet aiheita, 19–20. Vp. 1964.

⁴⁴⁵ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1957. Vp. 1959.

⁴⁴⁶ Kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1957 ovat antaneet aiheita. Vp. 1959. Ks. myös Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1961, 95–97. Vp. 1963. Valtiontilintarkastajat kiinnittivät kertomuksessaan vuodelta 1961 jälleen huomiota siihen, ettei Valtionrautateiden tilinpidosta sellaisenaan selvinnyt, paljonko varsinaisesta kuljetustoiminnasta aiheutui kustannuksia. Valtiovarain tarkastusviraston mielestä rautatiehal-

Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiota tutkinut komitea totesi vuonna 1965, ettei tuolloinen budjetointi ja kameraalinen kirjanpito antanut oikeaa kuvaa laitoksen taloudellisesta toiminnasta, eikä se ohjannut liiketaloudelliseen ajattelutapaan. Esimerkiksi poistot voitiin ajatella fiskaalisina kysymyksiinä. Kameraalinen kirjanpito ei myöskään antanut oikeita tietoja pääoman arvosta eikä tuntenut koron käsitettä. Varastoihin liittyvät kirjanpidon ongelmat herättivät suoranaista hämmästyä:

Nykyisen talousjärjestelmän ihmeellisyyksiin kuuluu sekin, ettei varastotilille ulkomailla tuotettujen, pitkiä toimitusaikoja vaativia tavaroita saada oikeaan aikaan käyttöön, vaikka liikennetarve sitä vaatisi, vaan on odotettava kunnes ao. käyttö- tai pääomamomentille on saatu riittävästi rahaa tämän tavarun lunastamiseen varastosta.⁴⁴⁷

Posti- ja lennätinlaitoksen rekisteröinti ja raportointi koostui yksittäisistä, materiaalisesti tai koneellisesti hoidetuista sovelluksista, jotka eivät muodostaneet yhtenäistä kokonaisjärjestelmää. Laitoksessa oli kyllä lukematon määrä erilaisia sovelluksia ja kortistojä, jotka palvelivat kukin omia tarkoituksensa, kuten kustannuslaskenta. Puhelinpiireissä oli tehty työkohtaista kustannuslaskentaa vuodesta 1952 lähtien erilaisten kirjausautomaattien avulla. Parametriojelmilla saatiin raportteina muun muassa verkkoryhmittäisiä resurssi- ja kustannustietoja eri tavoin ryhmiteltyinä. Palkkojen osalta kustannuslaskennassa tarvittavat tiedot syntyivät palkanlaskentasovelluksessa.⁴⁴⁸ Teletoinen ensimmäinen valtakunnallinen taloussuunnitelma aikatauluineen tehtiin vuonna 1964. Muistiossa pyrittiin mahdollisimman ymmärrettävällä tavalla kaavailemaan verkon rakentamisen edistymistä ja rahan tarvetta.⁴⁴⁹ Postikustannuslaskenta oli otannalista ja raportointi pelkästään toimipaikkaryhmäkohtaista suoritettietoa.⁴⁵⁰

Kustannuslaskentaa kehitettiin viimeistään 1960-luvulta lähtien. Postikustannuslaskennan varsinaisen kehittämistyön mainitaan saadun päätökseen vuonna 1968. Postikustannuslaskennan avulla mainitaan selvitetyn muun muassa sanomalehtien kuljetuskysymyksiin liittyneitä kustannuserittelyjä.⁴⁵¹ Avuksi otettiin tietokone. Postivirtojen toteamiseksi kehitettiin menetelmiä, postikustannuslaskentaa tehostettiin kuten myös telekustannuslaskentaa sekä näiden yhteensopivuutta tietokoneen kanssa parannettiin. Puhelinpiirien ja verkkoryhmien tavoitebudjetoinnin perusteet luotiin.⁴⁵² Sisäistä laskentajärjes-

lituksen oli muun muassa rautateiden taloudenhoidon ja kannattavuuden asianmukaisen seuraamisen kannalta tarpeellista saada jatkuvasti selvitys, ei ainoastaan laitoksen kokonaistuloista ja menoista, vaan myös eri toimintamuotojen tuloista ja kustannuksista.

⁴⁴⁷ KM 1965:B 54, 42, 55. Komitean mukaan oli "saatava aikaan riittävä liikelaitoskirjanpito, jotta laitoksen talous selviäisi."

⁴⁴⁸ REKI -työryhmä: "Nykyisen järjestelmän kuvaus". PLH hallinto Mb3.

⁴⁴⁹ Takkula 1993, 19-20. Johanssonin haastattelu.

⁴⁵⁰ REKI -työryhmä: "Nykyisen järjestelmän kuvaus". PLH hallinto Mb3. Autovarikoilla hoidettiin kustannuslaskenta Taylorix -järjestelmän avulla. Saatavat raportit koskivat eri autojen tai autoryhmien ylläpito- sekä korjauskustannuksia. Tietokonetoimistossa pidetyn kustannuslaskennan avulla hoidettiin toimiston laskutus tietokoneen käytöstä.

⁴⁵¹ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1968, 193. Vp. 1969.

⁴⁵² Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1967, 184. Vp. 1968.

telmää kehitettiin edelleen 1970-luvun mittaan⁴⁵³. Asiantuntija-apua haettiin valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristöä⁴⁵⁴.

Teletoinen kustannuslaskennan kehittämiseen 1970-luvulla osallistuneen Yrjö Karppisen mukaan aikaisempi momenttien avulla tapahtuva ohjaaminen oli riittänyt kameraalisiin kysymyksiin, mutta kustannusvastaavuus jäi hämärän peittoon. Tarkoituksena oli saada kaikki teletoinen kustannukset laskennan piiriin, siis myös esimerkiksi liikenne- ja hallintohenkilöstön kustannukset. Tarkoituksena oli vyöryttää yleiskustannukset varsinaisille töille ottamalla käyttöön järkevä sisäinen laskutus, muodostaa edes laskennalliset tulosityksiköt kannattavuuden selvittämiseksi sekä luoda tunnuslukujärjestelmä eri yksiköiden keskinäisen vertailun helpottamiseksi. Jälkikäteen Karppinen on arvellut, että tiedot kunkin yksikön tehokkuudesta ja tulosityksikköjen kannattavuudesta pakottivat varsinkin julkistettuina yksiköt parantamaan toimintaansa ja karsimaan pois löysät kohdat.⁴⁵⁵

Laitoksen kirjanpito oli 1970-luvun alkuun saakka hallinnollista. Kameraalisesa kirjanpidossa tarkkailtiin ainoastaan tulo- ja menoarvion toteutumista, mikä ei kertonut mitään laitoksen kannattavuudesta. Siirtymistä liikekirjanpitoon suunniteltiin valtiovarainministeriön ohjeiden mukaisesti 1960-luvun lopulla⁴⁵⁶ ja se otettiin käyttöön ensin valtionrautateilla vuoden 1971 alusta ja posti- ja lennätinlaitoksessa vuotta myöhemmin. Tarkoituksena oli selvittää laitoksen taloudellinen tulos. Liikekirjanpidon avulla seurattiin liiketaloudellista kannattavuutta sekä varojen ja velkojen muutoksia. Toisin kuin kameraalisesa kirjanpidossa, liikekirjanpitoon merkittiin myös poistot ja eläkkeet, jolloin käyttökustannukset poikkesivat oleellisesti entisistä luvuista (kuvaaja 1.).

Taloushallinnon kehittämistä jatkettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön asettamassa työryhmässä, joka jätti mietintönsä keväällä 1970. Työryhmä otti huomioon pitkän tähtäyksen taloussuunnittelun sekä laskentatoimen ja tietojenkäsittelyn kehittymisestä johtuneet vaatimukset. Työryhmän ehdotuksen pohjalta posti- ja lennätinhallituksen sisäistä organisaatiota muutettiin vuoden 1971 asetuksessa (142/12.2.1971) niin, että perustettiin talousosasto jonka hoidettavaksi tulivat budjetointi, kirjanpito, yleiset talousasiat sekä taloudellinen tutkimus.⁴⁵⁷

Huhtikuussa 1973 valtioneuvosto vahvisti viraston, laitoksen ja liikeyrityksen suunnittelu- ja laskentajärjestelmiä koskevat yleisohjeet. Myös laitoksen johto antoi ymmärtää, ettei aikaisempaa johtamistapaa pidetty enää mahdoli-

⁴⁵³ PLH kollegio 7.10.1976, Ca15. Pöytäkirja kokouksesta, jossa käsiteltiin konsulttitoimisto Oy Mec-Rastor Ab:n tekemän PTL organisaatioilmapiiriä ja kehittämismahdollisuuksia kartoittava tutkimus.

⁴⁵⁴ PLH: Työryhmän asettaminen: 10.8.1976. PLH Hq6. Allekirjoittajat Saloila ja Saviaho.

⁴⁵⁵ Takkula 1993, 47–48. DI Yrjö Karppisen haastattelu.

⁴⁵⁶ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1968, 193. Vp. 1969.

⁴⁵⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1970, 221. Vp. 1971. Ks. R-muistio 1970/2 "Ajankohtaiset organisaatiojärjestelyt valtionhallinnossa", 5–6.

senä. Toiminnan laajuudesta johtuen kenelläkään ei ollut aikaa eikä kapasiteettia paneutua laitoksen asioihin riittävän yksityiskohtaisesti ilman tehokkaita tiedonhankinta- ja päätösmenetelmiä. Tavoitebudjetointi ja siihen liittyvä tiedon rekisteröinti olivat keinoja, jotka osaltaan tekivät paremman liikkeenjohtotekniikan soveltamisen mahdolliseksi. Lisäksi budjetin ja siihen liittyvien suunnittelu- ja rekisteröintijärjestelmien oli palveltava myös yhteiskuntapoliittista suunnittelua ja valtiontalouden ohjausta.⁴⁵⁸

Järjestelmän tuli muodostaa kokonaisuus, johon kuuluivat arviot ja kuvaukset laitoksen toiminnan päämääristä ja vaihtoehtoisista tavoiteloista, pitkän ja keskipitkän aikavälin suunnittelu, vuotuinen tulo- ja menoarviomenettely ja tavoitebudjetointi sekä näitä vastaavat rekisteröinti- raportointi-, analysointi- ja kuvausjärjestelmät. Järjestelmien tuottamien kustannustietojen tarkoitus oli edistää taloudellisuutta. Kustannuksiksi laskettiin kaikki tarvittavat menot, kuten myös omaisuuteen sijoitetun pääoman korkokustannukset, käyttöomaisuudesta tehtävät poistot, vakuutusmatemaattisin perustein lasketut eläkkeet, tilojen aiheuttamat kustannukset riippumatta siitä maksettiinko niistä vuokraa vai ei sekä muut taloudelliset menot.⁴⁵⁹ Laskennan kehittäminen jatkui edelleen⁴⁶⁰.

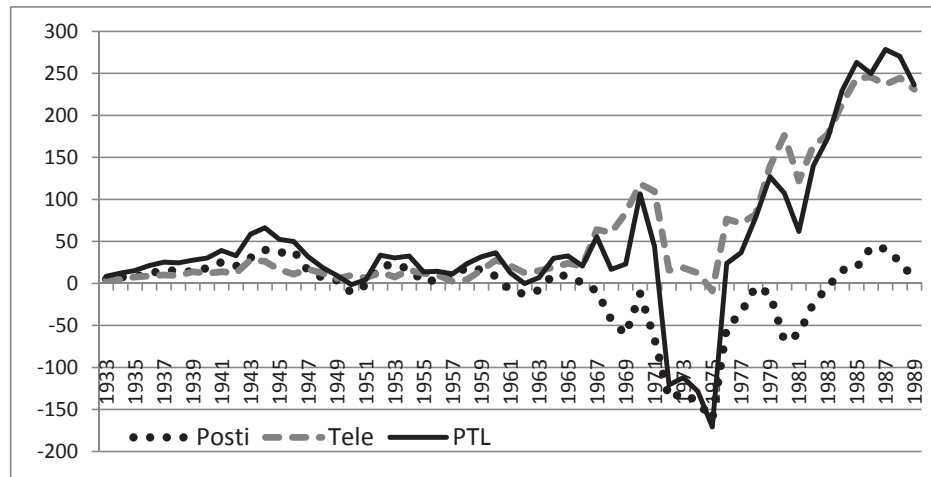
⁴⁵⁸ Posti- ja lennätinlaitoksen tavoitebudjetointijärjestelmän yleiskuvaus 30.5.1973. PLH hallinto-osasto Hq1. Teletoimen osalta tavoitebudjetointi otettiin koekäyttöön vuonna 1969. Posti- ja lennätinlaitoksessa siirryttiin tavoitejohtamiseen tähtäävään laskentajärjestelmään 1970-luvun alkupuolella. Postitoimen tavoitebudjetoinnin kehittämistyöryhmä asetettiin toukokuussa 1978. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1968, 193. Vp. 1969; Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1973 ovat antaneet aihetta, 49. Vp. 1976 B1; PLH postiosasto Ma1.

⁴⁵⁹ Posti- ja telelaitoksen tavoitebudjetointijärjestelmän yleiskuvaus 30.5.1973. PLH hallinto-osasto Hq1.

⁴⁶⁰ Posti- ja lennätinlaitoksen rekisteröinti- ja raportointijärjestelmän REKI -työryhmän yleissuunnitelma 23.4.1974. PLH hallinto Mb3. PLH perusti ryhmän 18.1.1972. Rekisteröinti- ja raportointijärjestelmän kehittämis- ja koordinoitutyöryhmän päämääränä oli luoda yksinkertainen mutta toimiva laskentajärjestelmä. VM liikeyritysten kirjanpitoa koskevien yleisohjeiden mukaan PLL laskentajärjestelmälle voitiin asettaa kaksi perustavoitetta. Tietojen rekisteröinti tuli tehdä niin, että perustiedot rekisteröitäisiin vain kerran ja koko laskentajärjestelmän tuli pyrkiä toimimaan kokonaisvaltaisesti. Järjestelmän tuli antaa entistä käyttökelpoisempia tietoja päätöksenteon tueksi ja avustaa johtoa päätöksentekotilanteissa. Raportointijärjestelmien tuli pohjautua systemaattiseen suunnitteluun mutta toisaalta lähtökohtana oli jo olemassa ollut järjestelmä kehittämistarpeineen sekä valtionhallinnon suunnittelu- ja laskentajärjestelmä.

LAATIKKO 2 Posti- ja telelaitoksen taloudellinen tulos

KUVAAJA 1 Posti- ja telelaitoksen taloudellinen ylijäämä toimialoittain sekä kokonaisuudessaan 1933–1989



Miljoonaa vuoden 2013 euroa. Huomaa kirjanpidon vaihtumisen 1972 aiheuttama siirtymä. Kuvaajasta havaitaan paitsi 1960-luvun lopulta alkanut posti- ja teletoimien erottuminen tappiolliseen postitoimeen ja voitolliseen teletoimeen myös sen, että 1970-luvun puolivälistä alkaen laitoksesta tuli valtiolle merkittävä tulonlähde. On tosin hyvä muistaa, että liikelaitokset saattoivat vaikuttaa näyttämäänsä tulokseen (taulukko 3). Lähteet: Pietiäinen 1988b, 553; PTL vuosikertomukset; Tilastokeskuksen rahanarvokertoimet 1860–2013.

TAULUKKO 3 Posti- ja lennätinlaitoksen puhdistettu tulos 1979–1983

| | Puhdistettu tulos | Näytetty tulos | Erotus |
|------|-------------------|----------------|--------|
| 1979 | 334,8 | 233,1 | 101,7 |
| 1980 | 301,2 | 220,0 | 81,2 |
| 1981 | 215,6 | 141,9 | 73,7 |
| 1982 | 413,1 | 350,4 | 62,7 |
| 1983 | 537,7 | 470,3 | 67,4 |

Marja Heikkisen esittämät laskelmat, miljoonaa markkaa. Hyvinä vuosina vuositulosta huononnettiin esimerkiksi varastovarausten avulla, joita huonoina vuosina voitiin purkaa ja tällä tavalla parantaa tulosta. Poistoja voitiin käyttää vastaavalla tavalla niin, että hyvinä vuosina tehtiin suuret ja huonoina vuosina pienet poistot. Heikkinen totesi, että posti- ja telelaitos käytti tuloksentasauskeinoja, mutta valtionrautateiden ja metsähallituksen tulokset olivat "puhtaat". Lähde: Vs. nuorempi budjettisihteeri Marja Heikkinen: "Valtion liikelaitosten tuloslaskenta ja kannattavuuskehitys. Hallinto 1984/6, 19–24.

3.2 Yhteiskunnalliset palvelut ja palvelutuotannon tehostaminen

Toinen keskeinen näkökohta, joka nähtiin ristiriitaisena ja esteenä liiketoimintaperiaatteen soveltamiselle, oli näiden laitosten merkitys yhteiskunnallisten peruspalvelujen tuottajina. Siitä huolimatta, ettei suuria liikelaitoksia yleensä yhdistetä hyvinvointivaltioon⁴⁶¹, on hyvinvointivaltio otettava huomioon kun tarkastellaan palvelurakenteen kehitystä 1900-luvun jälkipuolen Suomessa. Se pidetäänkö liikelaitosten tuottamia palveluja varsinaisesti hyvinvointivaltion palveluina vai ei, on vähemmän tärkeä määrittelykysymys. Keskeistä on, että näitä palveluja pidettiin yhteiskunnallisessa mielessä merkittävänä peruspalveluina. Laskentajärjestelmien kehittyessä saatiin parempi käsitys siitä, kuinka paljon näiden palvelujen ylläpito maksoi. Taloudellisen kannattavuuden korostuessa paine näiden tappiollisten palvelujen tehostamiseksi kasvoi.

Valtion toisen maailmansodan jälkeen omaksumat uudet tehtävät kasvattivat hallintoa⁴⁶². Liikenneministeriön hallinnonala oli siitä poikkeuksellinen, että itse ministeriö oli pieni, mutta sen alaiset virastot olivat Suomen mittakaavassa jättiläisiä. Niiden kohdalla hyvinvointivaltio tarkoitti ennen kaikkea sitä, että ne tarjosivat eduskunnan valvonnassa palveluja, jotka katsottiin välttämättömiksi peruspalveluiksi, jotka olivat liiketoimintana kannattamattomia ja joita ei laitoksille täysimääräisesti hyvitetty. Näin palvelujen kustannukset jäivät piiloon laitosten budjetteihin⁴⁶³. Konkreettisella tasolla nämä palvelut sisälsivät esimerkiksi syrjäseutujen puhelinyhteyksien perusparannuksia, taksojen pitämistä kustannuksia alhaisemmalla tasolla tai tappiollisiksi muuttuneiden bussitai junareittien jatkamista yhteiskunnallisista syistä. Liikelaitosten oli toimittava ”maan yleisen edun” mukaisesti. Kuitenkaan sitä mitä tämä tarkasti ottaen tarkoitti, ei täsmennetty missään. Käytännössä maan yleisen edun sisältö on pääteltävissä vain valtiovallan, viime kädessä eduskunnan tekemistä yksittäisistä päätöksistä.⁴⁶⁴

Liikenne nousi yhteiskuntapoliittisen keskustelun aiheeksi 1960-luvun lopulta lähtien, jolloin syynä olivat ennen kaikkea autoistumisen varjopuolet ja tieliikenneonnettomuuksien suuri määrä. 1970-luvun taitteessa tieliikenteessä kuoli vuosittain yli tuhat ihmistä, yli kolme kertaa enemmän kuin 2010-luvun

⁴⁶¹ Hyvinvointivaltioon suuntautunut yhteiskuntatutkimus on kuitenkin keskittynyt ”perinteisiin” hyvinvointirakenteisiin, joilla tarkoitetaan ensisijassa sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluja. Silloin kun aihetta on tarkasteltu julkisen sektorin kannalta, esiin ovat nousseet julkisen sektorin uudet toiminnot jotka aiheuttivat paitsi kustannuksia, hallinnon ja virkamieskunnan paisumista. Vrt. Esping-Andersen 1990, 1–2. Eräs syy siihen ettei näitä yhdistetä hyvinvointivaltioon on Pertti Ahoosen (1987, 268) mukaan se, että hyvinvointipalvelut olivat kuntien toteuttamia peruspalveluja, joiden rahoitus perustui suurelta osin valtionapuihin. Sen sijaan valtion liikelaitoksilla teetetut palvelut jäävät budjettiteknisistä syistä johtuen piiloon. Esim. julkisuudessa ovat esillä hyvinvointivaltion kustannukset, jolloin esiin nousevat juuri mainitut, kuntien toteuttamat palvelut ja kuntien tehtävämäärien nousu. Ville Perna 2013: ”Rahalla rakennettu” Suomen Kuvalehti 10/2013, 32–39.

⁴⁶² Savolainen 1996, 265–266.

⁴⁶³ Vrt. Ahonen 1987, 268.

⁴⁶⁴ Valtion liikelaitostyöryhmä KM 1982:64, 109–110.

alussa⁴⁶⁵. Liikennepoliittinen keskustelu laajeni tieliikenteestä koskemaan kaikkia tieliikenteen muotoja, mutta tietoliikenne, kuten Pekka Luukkainen asian ilmaisi, jäi merkillisen vähäiselle huomiolle. Silloinkin kun tietoliikenne nousi poliittiseen keskusteluun, aiheena oli useimmiten posti eikä nopeasti kehittyvä telesektori.⁴⁶⁶ Kuusikymmentäluvun lopulla valtiontilintarkastajat pitivät liikennepoliittikan eräänä keskeisimpänä ongelmana luoda ja ylläpitää eri kuljetusmuotojen välinen tarkoituksenmukainen työnjako, jonka pohjana olisi ainakin päätuoteryhmien osalta kustannusvastaavuus. Edellytettiin, että liikenneministeriön piirissä laadittaisiin kokonaisuohjelma maan liikennemuodoille ja että niiden toimintaa koordinoitaisiin entistä tarkoituksenmukaisemmin. Uhkakuvana oli, että ellei tarkoituksenmukaista koordinointia saataisi aikaan, liikenne nielisi tulevaisuudessakin liikaa resursseja.⁴⁶⁷

Posti- ja lennätinlaitoksen toiminnassa alue- ja yhteiskuntapoliittiset piirteet näkyivät suhteellisen alhaisina liittymämaksuina ja pitkien matkojen kaukopuhelintaksoissa. Matkan vaikutus puhelinmaksuihin väheni ajan myötä kun pienistä taksa-alueista siirryttiin puhelinverkkoryhmiin ja sittemmin lääneihin.⁴⁶⁸ Kalervo Tuohimetsän mukaan hallinnollinen kirjanpito ja varsin kehittymätön laskentatoimi antoivat huonosti tietoja puhelin- ja lennätintoimen eri lajien todellisista kustannuksista. Kustannusten sijaan tariffien tasoon vaikuttivat pääasiassa valtion talouden tila ja rahantarve. Valtiovarainministeriö ilmoitti vuotuisessa tulo- ja menoarvioesityksen laadintaohjeessa, paljonko rahaa oli seuraavana vuonna kerättävä ja kehotti tekemään sen mukaiset ehdotukset tariffiasetusten muuttamiseksi.⁴⁶⁹

Teletoinnassa vallinnut yhteiskunnallinen mentaliteetti näkyi myös 1960-luvun puolivälissä valmistuneessa ensimmäisessä teletoinnassa valtakunnallisessa taloussuunnitelmassa, joka pyrki mahdollisimman ymmärrettävästi kuvaamaan verkon rakentamisen edistymistä ja rahan tarvetta. Suunnitelmassa todisteltiin kuinka välttämätöntä ja tuottavaa puhelintoimen automatisointi koko kansantalouden kannalta oli. Sittemmin teleylijohtajaksi kohonneen Veikko Johanssonin mukaan muistiota vietiin liikenneministerille, valtiovarainministerille, liikenneministeriön kansliapäällikölle, budjettisihteerille ja eduskunnan valiokunnille.

⁴⁶⁵ Tilastokeskus, Tieliikenneonnettomuudet. www.tilastokeskus.fi (2.4.2013).

⁴⁶⁶ Talousylijohtaja Pekka Luukkaisen kirjoitus ”Telialiikenteen kompastuskivet: vanha laki ja rahan puute”. Posti- ja telilaitoksen hallinto-osaston arkisto/ liikelaitosuudistusta koskevat asiakirjat, Hr2.

⁴⁶⁷ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1968, 159. Vp. 1969. VR koskevasta osiosta.

⁴⁶⁸ Takkula 1993, 94: Insinööri Arvo Rajaniemen haastattelu. Aiemmin puhelintaksan yhtenäishinnoittelua oli arvosteltu näennäisenä. Vaikka valtakunnantaksa oli sosiaalisesti oikeudenmukainen, olivat verkkoryhmät eriarvoisessa asemassa. Tuohimetsän (1993, 71) mukaan 1960-luvulla kun kaukopuhelujen taksa-alueeksi ehdotettiin verkkoryhmän sijasta lääneä, etäisyydellä oli vielä niin suuri vaikutus puhelinkustannuksiin että esitys tuntui ennemminkin kehitysaluepolitiikalta kuin puhelinlaitoksen tariffipolitiikalta. Takkula 1993, 94: Insinööri Arvo Rajaniemen haastattelu. Syrjäseutuja koski ns. vapaa-alue, jonka ulkopuolella puhelinliittymän haluava asiakas joutui maksamaan pääsymaksun lisäksi myös johtomaksun vapaa-alueajan ylittävältä osuudelta. Puhelin oli syrjäseuduilla ylellisyystuote 1970-luvulle asti. Korhonen 1988, 78–79. Vapaa-alueista määräsi posti- ja lennätinhallitus. Alueet poistettiin 18.11.1981.

⁴⁶⁹ Tuohimetsä 1993, 62. Toimilupalaitosten hinnoittelun Tuohimetsä uskoo tapahtuneen pitkälti kustannus- ja kannattavuuskysymysten perusteella.

Tiedon haluttiin menevän varmasti perille. Jälkikäteen Johansson perusteli tällaista "juntausta" sillä, että puhelintoimen automatisoinnin viivästyessä syrjäseuduille oli mahdotonta perustaa liiketoimintaa, jolloin maa puhelininfrastruktuurin takia jaettiin "etuoikeutettuihin ja sorrettuihin tavalla, jota me lennätinosastolla emme hyväksyneet, mutta jolle me emme mitään mahtaneet."⁴⁷⁰

Liikenneministeriö muodostettiin maaliskuussa 1970 jakamalla vanha kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö kahtia työvoimaministeriöksi ja liikenneministeriöksi. Merkittävin uutuus oli ministeriöön perustettu, uutta yhteiskuntapoliittisesti koordinoitua liikennepoliittikkaa ilmentävä liikennesuunnitteluosasto.⁴⁷¹ Suuret liikelaitokset posti- ja lennätinlaitos ja valtionrautatiet jatkoivat kuitenkin liikenneministeriön alaisina keskusvirastoina. Erona aiempaan oli, että posti- ja lennätin oli 1970-luvun alkuun mennessä kasvanut rautateitä suuremmaksi laitokseksi.

Liikenneministeriö yhdisti mielellään liikenteen osaksi ajan yhteiskuntapoliittikkaa. Reino Auvinen, josta sittemmin tuli ministeriön kansliapäällikkö, määritteli (1972) liikenteen "(...) palveluksi, jonka avulla voidaan tehokkaasti edistää muiden poliittisten alojen, kuten aluepolitiikan, sosiaalipoliitiikan, kulttuuripoliitiikan, turvallisuuspolitiikan ja työvoimapolitiikan hoitamista."⁴⁷² Vertailukohtana on toki syytä nostaa valtion keskushallintokomitean esittämä liikennetavoitteiden määrittely, jonka mukaan "(...) yhteiskunnan käytettävänä on kysynnän edellyttämä kohtuullinen määrä tasoltaan vähintään tyydyttäviä liikennepalveluksia niin, että muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamismahdollisuudet eivät näiden palvelusten puuttumisen vuoksi oleellisesti heikkene, ja toisaalta sitä, että liikennepalvelukset voidaan tuottaa tehokkaasti."⁴⁷³

Keväällä 1972 asetetun parlamentaarisen liikennekomitean tehtävä oli laatia ehdotus liikennepoliittiseksi kokonaisuudeksi, "(...) joka kiinteästi muuhun yhteiskuntapoliittikkaan liittyen osoittaa, miten kaikille kansalaisille ja yrityksille asuinpaikasta ja sijainnista riippumatta voidaan tasa-arvoisuuteen pyrkien tarjota henkilö-, tavara- ja tietoliikennepalvelukset sekä miten nämä ovat tarkoituksenmukaisimmin rahoitettavissa."⁴⁷⁴ Komitea tutki muun muassa rautateiden ja raskaan maantieliikenteen työnjakoa ja keinoja tuottavuuden kohottamiseksi. Tavoitteena oli, että liikennemuodot yhdistyisivät mahdollisimman saumattomasti. Eri liikennemuotoja tuli käyttää niiden taloudellisesti edullisimmilla käyttöalueilla ja tavaraliikenteen eri liikennemuotojen tuli pitkällä aikavälillä vastata kustannuksia. Silloin kun kuljetusmaksuja oli alue- tai tuotantopoliittisista syistä alennettava, tämän tuli tapahtua avoimen julkisen tuen

⁴⁷⁰ Takkula 1993, 19–20. Johanssonin haastattelu.

⁴⁷¹ Seppinen, 185, 187.

⁴⁷² Reino Auvisen muistio 11.4.1972 "Parlamentaarinen liikennepoliittinen komitea". Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 1. kansio.

⁴⁷³ Muistio: Liikenneministeriö. Keskushallintokomitean arkisto, hallinnonalaselvitykset 35.

⁴⁷⁴ Reino Auvisen muistio 11.4.1972 "Parlamentaarinen liikennepoliittinen komitea". Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 1. kansio.

muodossa ilman, että se vääristäisi liikennemuotojen välistä tehokasta työnjakoa.⁴⁷⁵

Posti- ja lennätinlaitos jäi kaipaamaan, kuten ylijohtaja Asko Saviaho totesi, laitoksen kannalta keskeisiä linjauksia. Teletoimen tavoitteeksi kyllä asetettiin puhelintiheyden lisääminen, mutta toisaalta huomautettiin, että keskeisenä ongelmana oli pula resursseista. Siihen, kuinka näissä oloissa puhelintoiminnan laajentamiseen päästäisiin, ei otettu kantaa.⁴⁷⁶ Parlamentaarisen liikennekomitean palvelutasosuosituksiin sen sijaan viitattiin vielä Posti- ja telelaitoslain käsittelyn yhteydessä 1989, jolloin komitean postipalvelupisteen säilyttämiselle asettamaa 200 ruokakunnan rajaa verrattiin tuolloin ajankohtaisiin pienten postien lakkautuksiin⁴⁷⁷.

Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet tuotiin erityisen vahvasti osaksi puhelinpolitiikkaa julkaisussa "Tutkimus puhelinliikenteen kehittämisen ja automatisoinnin yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista Pohjois-Karjalassa". Liikenneministeriön asettama työryhmä selvitti puhelinliikenteen kehittämisen vaikutuksia ja teki ehdotuksen yhteiskunnallisesti tehokkaimmasta tavasta kehittää puhelinliikennettä. Lähtökohdaksi otettiin työryhmä otti yhteiskuntapoliittisen päämäärän. Työryhmän mukaan julkisen sektorin investointi- ja koko yhteiskuntapolitiikan päämääräksi voitiin "(...) omaksua väestön hyvinvoinnin lisääminen ja tasoittaminen kohti toivottua jakaumaa, ts. väestön elinolosuhteiden parantaminen." Liikennepolitiikan tuli olla yhteiskuntapolitiikan päämäärän suuntainen. Tästä puolestaan seurasi, että puhelinpolitiikan päämääräksi "(...) voitaneen omaksua väestön hyvinvoinnin lisäämisen ja tasoittamisen kohti toivottua jakaumaa puhelinlaitosten palveluiksi tuottamalla."⁴⁷⁸

Pohjois-Karjalan tilannetta tutkittuaan työryhmä totesi kustannuslaskelmien ja ulkomaanvaluuttatarvetta koskevien selvitysten osoittavan, että automatisoinnin ja verkon laajentamisen myötä puhelinliikenteen kustannukset ja

⁴⁷⁵ Parlamentaarisen liikennekomitean työjaoston raportti 30.6.1974. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 4. kansio. Sauna-ahon (1991, 190) mukaan liikennepolitiikan liberalisointi alkoi 1970-luvun alkupuolella suurentamalla liikennelupa-alueita kunnes koko maa oli 1990-luvun alussa yksi suuri liikennealue.

⁴⁷⁶ Ylijohtaja Asko Saviahon puhe Imatran lennättimen 100-vuotisjuhlassa tiistaina 5.8.1975. Lehdistö tiedote. PLH Hq7. Sitten sähkeiden jakelu yhdistettiin postinjakeluun 1980-luvun alkupuolella.

⁴⁷⁷ Eduskuntakeskustelu HE 3/1989 yhteydessä 14.2.1989, 245-246. Vp. 1989. Ed. Pulliaisen (vihr.) mukaan 200 ruokakunnan rajasta oli tullut postipiirien päälliköille aksiomi, jota alettaisiin toteuttaa kirjaimellisesti kun laitoksesta tulisi liikelaitos. Esimerkkinä hän käytti lakkautettua toimipaikkaa, jonka asiakaspohja oli 186 ruokakuntaa.

⁴⁷⁸ Tutkimus puhelinliikenteen kehittämisen ja automatisoinnin yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista Pohjois-Karjalassa, 1. LM ja PLH välisen neuvottelun jälkeen LM asetti 16.4.1971 työryhmän selvittämään puhelinliikenteen kehittämisen ja automatisoinnin yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia. LM määräsi työryhmän puheenjohtajaksi tutkija Jussi Sauna-Ahon ja jäseniksi tutkija Mikko Talvitien LM:stä sekä johtaja Ensio Sorvarin, yli-insinööri Pentti Tenhusen, toimistopäällikkö Heimo Järvisen ja DI Arno Tanhuanpään PLH:sta. Tosin jo mainittu valtion keskushallintokomitea johti tietoliikenteen tavoitteeksi "puhelinliikenteen lisääntymisen edellyttämän televerkon kehittämisohjelman sekä koko maan kattavan puhelinliikenteen automatisointiohjelman toteuttaminen valtiontaloudellisten mahdollisuuksien puitteissa." Edellytys oli, että teleliikenteen hankintojen kotimaisuusastetta pystyttäisiin nostamaan. Muistio: Liikenneministeriö. Keskushallintokomitean arkisto, hallinnonalaselvitykset 35.

rahoitustarve vähenivät huomattavasti. Ulkomaanvaluutan tarve kyllä kasvoi investointien vuoksi, mutta valuutan lisätarpeen kasvu oli vain alle puolet syntyvistä säästöistä. Näin ollen yhteiskuntataloudellisesti edullisinta oli automatisoida puhelinliikenne vuoteen 1980 mennessä ja samalla laajentaa verkkoa niin, että palvelutaso olisi riittävän korkea. Taustalla painoi myös se, että puhelinliikenteen katsottiin olevan edellytys paikallisen liiketoiminnan kehittymiselle ja elinolojen kohenemiselle.⁴⁷⁹ Tuloksista uutta potkua saanut automatisointi päätettiin toteuttaa vuoteen 1980 mennessä. Tätä telelaitoksen voimanponnistusta on kuvattu ”Telen suureksi yhteiskunnalliseksi tehtäväksi 1970-luvulla”⁴⁸⁰.

Posti- ja lennätinlaitoksen taloudellisen tuloksen kääntyminen selvästi tappiolliseksi 1970-luvun taitteessa (kuvaaja 1.) käänsi valtiontilintarkastajien huomion jälleen siihen. Haluttiin selvittää, mistä tappiot johtuivat ja kuinka laitoksen johdanto asian korjaisi. Syinä tappioihin olivat etenkin postitoimen alainen sanomalehdenjakelu, mutta myös Postipankin palveluverkoston⁴⁸¹ ylläpidosta koituneet kustannukset (taulukko 4). Toisaalta ongelmia oli myös tuottoisassa teletoimessa, jossa investointivarojen niukkuus rajoitti tuottavan liikenteen kasvua. Myöhemmin (1982) antamassaan lausunnossa posti- ja telehallitus piti rasitteiden listaamista tärkeämpänä näkökohtana sitä, että samojen palvelujen tuottaminen oli toisilla alueilla erittäin kannattavaa ja toisilla raskaasti tappiollista⁴⁸².

⁴⁷⁹ Tutkimus puhelinliikenteen kehittämisen ja automatisoinnin yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista Pohjois-Karjalassa, 1.

⁴⁸⁰ Lukkonen 1993, 14. Parlamentaarinen liikennekomitea viittasi mainittuun ”PULI - tutkimukseen”. ”Komitea katsoo, että näiden kansantaloudellisten näkökohtien vuoksi tulee tietoliikennettä kehitettäessä suunnata riittävästi pääomia teleliikenteen kehittämiseen, siten ettei vielä automatisoimatta olevien paikallispuhelinalueiden uudistustyö viivästy ja että maamme kaikki puhelimet saataisiin liitetyksi tilaajavalmittaiseen kaukopuhelinverkkoon.” Komitea painotti kotimaista suunnittelua ja tuotantoa ja että joka kotitalouteen saataisiin puhelin. KM 1975:56, 9–10. Automatisointi päättyi 1.4.1980. Tämän jälkeen alkoi verkon digitalisointi. Turpeinen 1996 osa 2, 75.

⁴⁸¹ Postipankin palveluverkkoa oli ulotettu postin palveluverkkoon tuomaan säästämistä ja pankkipalvelut yhä useamman ulottuville. Auer (1964) on kuvannut, että palvelujen kysyntä saattoi esimerkiksi 1930-luvulla olla konttoreissa hyvinkin alhainen, vain muutamia tapahtumia vuodessa. Tuomaisen (1987, 35) PSP 100-vuotishistoriikki mainostaa, että ”nämä tappiollisetkin toimipaikat kattava palvelujärjestelmä tukee elämän ylläpitämistä myös syrjäisissä kylissä.”

⁴⁸² PTH lausunto liikelaitostyöryhmän mietintöön 5.9.1983. Liikelaitoskomitean arkisto.

TAULUKKO 4 Tärkeimpien postilähetyksien yksikkökustannukset ja keskimääräiset tariffit vuonna 1970

| | Kustannukset mk/kpl | Keskitariffi mk/kpl | Tariffin osuus kus- tannuksista % |
|-------------------------------|------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| I luokan kirjelähe- tykset | 0,28 | 0,55 | 196 |
| Ristisiteet | 0,20 | 0,29 | 145 |
| Joukkolähetyskset | 0,12 | 0,09 | 75 |
| Paketit | 5,10 | 2,28 | 45 |
| Sanomalehdet | 0,17 | 0,036 | 21 |
| Aikakauslehdet | 0,19 | 0,036 | 19 |

Lähde: Laskelma Parlamentaarisen liikennekomitean tietoliikennejaostolle 6.2.1973. Parla-
mentaarisen liikennekomitean arkisto, 13. kansio. Koska tuolloiset kustannuslaskelmat
palvelivat lähinnä postitoimipaikkojen mitoitusta, oli kyseessä suhteellisen nopeasti tehty
selvitys jonka tulosten arvioitiin poikkeavan enintään 15 prosenttia todellisista kustannuk-
sista. Ristisiteet olivat osoitteellisia joukkokirjeitä.

Kun 1970-luvun alkupuolella suurin ratkaistava kysymys oli kannattamattomi-
en palvelujen korvaaminen valtion budjetista, toisin sanoen eri tukien maksa-
minen avoimesti ilman, että se tapahtui ”piilotetusti” liikelaitosten budjettien
kautta, 1970-luvun jälkipuolella tehokkuuden lisäämiseksi alettiin jälleen yhä
enemmän puhua rationalisoinnista. Rationalisointia oli paitsi pitkään vireillä
olleet hankkeet kuten puhelinliikenteen automatisointi, postiliikenteessä käyt-
töön otettu postinumerojärjestelmä, lajittelukeskusjärjestelmä sekä 1970-luvun
laman keskellä kiivaan keskustelun saattamana käyttöön otettu postin laatikko-
kanto. Laskentajärjestelmien myötä alettiin puhua tavoitebudjetoinnista ja ta-
voitejohtamisesta sekä pian organisaation uudistamisesta.

Posti- ja lennätinlaitos pyrki tuoteryhmäkohtaiseen kustannusvastaavuus-
teen⁴⁸³ ainakin 1970-luvun lopulta lähtien. Tämä tarkoitti, että eri tuoteryhmien
oli omilla tariffituotoillaan, lisättyinä tulo- ja menoarviosta myönnettyillä korva-
uksilla, katettava vähintään aiheuttamansa erilliskustannukset sekä osuutensa
laitoksen yhteiskustannuksista. Periaatetta mainitaan sovelletun joustavasti ot-
taen huomioon palvelujen volyyymi ja yhteiskunnallinen merkitys, palvelun
käyttäjien tasa-arvo sekä kilpailutilanne.⁴⁸⁴

Merkittävin kannattamaton palvelu oli sanomalehtien jakelu, josta perityt
taksat eivät kattaneet kuin osan jakelukustannuksista. Eduskunta taas oli kat-
sonut sanomalehtien kantamisen postilaitoksen luonnolliseksi tehtäväksi, joka

⁴⁸³ Chickin (2011, 747) mukaan Britanniassa pyrittiin kustannusvastaavuuteen 1960-
luvun alkupuolelta alkaen. Tämä uusi näkökulma heijasti paitsi halua kattaa taksoilla
vähintään pitkän aikavälin marginaalikustannukset, se vaikutti sekä taksojen tasoon
että rakenteeseen. Hinnoittelurakenteet muuttuivat pienituloisten kannalta epäedul-
lisemmaksi.

⁴⁸⁴ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutuk-
set valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1977 ovat antaneet aihetta, 50. Vp.
1981 B1.

oli hoidettava valtioneuvoston hyväksymin taksoin⁴⁸⁵. Käytännössä valtio maksoi lehdistölle kuljetustukea posti- ja lennätinlaitoksen kautta, mikä sai posti-toimen näyttämään tappiollista käyttöylijämmää. Valtiontalouden näkökulmasta sillä kuka menot maksoi, ei nähty olevan reaalista merkitystä, koska kyse oli joka tapauksessa valtion menosta⁴⁸⁶.

Ennen vuotta 1951, jolloin posti- ja lennätinlaitokselle myönnettiin ensimmäistä kertaa valtion varoista korvausta, sanomalehdenjaon tappiot jäivät kokonaan posti- ja lennätinlaitoksen rasiitteeksi. Tämänkin jälkeen huomattava osa jäi rasiittamaan laitoksen taloutta.⁴⁸⁷ Sitten määräraha pysyi samalla tasolla useita vuosia, jolloin se kattoi yhä pienenevän osan menoista. Laitoksen johto kuten myös valtiontilintarkastajat kiinnittivät huomiota asian lainmukaisuuteen, määräsihän talouslaki (565/1950, 3. § 2. mom.), että silloin kun maksut olivat muista kuin liiketaloudellisista syistä määrätty yleistä tasoa alemmiksi, olisi laitoksen tullut saada tulojen menetyistä vastaava korvaus tulo- ja menoarviosta. Määrärahojen pienuus oli tilintarkastajien mielestä ristiriidassa lain kanssa.⁴⁸⁸ Vaikka määrärahaa tämän jälkeen nostettiin useaan kertaan, korvaus ei posti- ja lennätinhallituksen mukaan edelleenkään vastannut tappioita.⁴⁸⁹ 1970-luvun alussa posti- ja lennätinhallitus tilasi Liiketaloudelliselta Tutkimuslaitokselta selvityksen lehtiliikenteen kustannuksista ja kannattavuudesta jolloin selvisi, että 1971 kannattamaton osa oli peräti 71,7 miljoonaa markkaa. Posti- ja lennätinhallituksen tekemät jatkotutkimukset paljastivat, että alijäämä oli lähivuosina nousemassa yli sataan miljoonaan.⁴⁹⁰ Lehtiliikenteen tappioiden laskettiin olevan lä-

⁴⁸⁵ Esimerkiksi vuonna 1976 eduskunta kiinnitti huomiota erityisesti pienileikkisien sanomalehtien varhaisjakelussa ilmenneisiin vaikeuksiin ja totesi sanomalehtien jakelun kuuluvan (edelleen) postin luonnollisiin tehtäviin. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1976, 115. Vp. 1977 B1.

⁴⁸⁶ Posti- ja rautatiekomitean 1953 mietintö, 4. VN asetti tutkimaan tulo- ja menoarvion 15. Pl. II määrärahoista PLL ja VR maksettavien korvausten perusteiden oikeellisuutta. Puheenjohtajaksi kutsuttiin pankinjohtaja Unto Varjonen, jäseniksi johtaja Martti Honkasalo PLH, nuorempi hallitussihteeri Väinö Knuuti VM, hallitusneuvos M.E. Koskimies VM, liikennetarkastaja Yrjö Jalli ja johtaja Tykö Vanhala. Knuuti ja Koskimies eivät voineet osallistua, ja heidän tilalleen maisteri Tauno Asp VM ja yliasiamies T.A. Wiherheimo keskuskauppakamari ja maisteri Pentti Pöyhönen PLL. Sihteeri Hugo Lehto. Posti- ja rautatiekomitean arkisto. Esko Rekola (4.5.2011) on myöhemmin todennut, että kyse olisi ollut rahan siirtämisestä taskusta toiseen, valtioneuvoston kokonaisuuden kannalta asialla ei olisi ollut suurta väliä.

⁴⁸⁷ Vuonna 1951 PLL rasiitteeksi jäi noin 200 miljoonaa markkaa. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1949 ovat antaneet aihetta, 25–27. Vp. 1953.

⁴⁸⁸ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1962, 107. Vp. 1964.

⁴⁸⁹ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1964, 133. Vp. 1965.

⁴⁹⁰ PTH tiedote 5.10.1973 ”Tutkimus lehtiliikenteen kustannuksista ja kannattavuudesta posti- ja lennätinlaitoksessa v. 1971”. Allekirjoittajat Oiva Saloila ja Jukka Wallenius. Parlamentarisen liikennekomitean arkisto, 12. kansio.

hes samaa suuruusluokkaa kuin postiliikenteen liikekirjanpidon mukainen alijäämä⁴⁹¹.

Koska sanomalehdenjakelulla nähtiin olevan suuri poliittinen ja yhteiskunnallinen merkitys, kysymystä ei voitu tarkastella vain liiketaloudellisten periaatteiden valossa. Lehdistöä pidettiin yleishyödyllisenä ja poliittisella lehdistöllä oli erityinen merkitys puolueille. Tuolloinen maakunnallinen lehdistö oli jakaantunut puolueittain ja pienehköilläkin paikkakunnilla ilmestyi useiden puolueiden äänenkannattajia, jotka usein olivat taloudellisissa vaikeuksissa.⁴⁹² Paikallisten äänenkannattajien tukeminen vaati puolueilta varoja, joita esimerkiksi Varesen tutkimalla kokoomuspuolueella ei ollut, mutta puolueet eivät voineet näistä lehdistä luopua, koska niiden menettämisen pelättiin johtavan kannatuksen laskuun kyseisillä alueilla.⁴⁹³ 1970-luvulla lehdenjakelun peruskysymyksiä tutkittiinkin useissa eri työryhmissä. Viestintäpoliittiselle komitealle monipuolinen lehdistö, mikä tarkoitti ”useita hallinnoltaan ja taloudeltaan toisistaan riippumattomia sanomalehtiä”, oli demokratian kannalta elintärkeä asia. Kysymys oli lähinnä siinä, miten lehdistötuki maksettaisiin. Komitean suosittikin ”piilotuen” poistamista, sillä tuolloinen käytäntö tarkoitti, että lehdistötuki oli pois teletoinen kehittämisestä.⁴⁹⁴

Suuri ongelma oli jakeluverkon tehottomuus. Eri lehdillä oli tavallisesti omat jakeluverkostonsa, mikä tarkoitti jopa neljää viittä päällekkäistä varhaisjakelua. Tätä pidettiin tuhlauksena, josta päästäisiin keskittämällä kaikki jakelut yhdelle organisaatiolle. Keskittämisen tarkoitus oli paitsi laskea yksikkökustan-

⁴⁹¹ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1972 ovat antaneet aihetta, 45–46. Vp. 1975 II.

⁴⁹² Tommila ja Salokangas 1998, 244–246. Sittenmin puoluelehtijärjestelmä mureni ja esimerkiksi maakunnissa valta-aseman ottivat sitoutumattomat ns. täyden palvelun lehdet. Ks. Tommila ja Salokangas 1998, 258, 309.

⁴⁹³ Vares 2008, 493.

⁴⁹⁴ KM 1973:91 ja 1973:148, 99–101. Postimaksujen alentaminen oli sopiva tukimuoto myös aikakauslehdille, mutta edellytti lehtien luokittelemista sisällön perusteella. Alennusta saisivat esimerkiksi harraste- ja järjestölehdet. Luokitteluoikeus oltiin valmiit antamaan posti- ja lennätinhallitukselle. KM 1973:91 ja 1973:148, 106–107. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin VTM Jyrki A. Juuti, jäseniksi päätoimittaja Jorma Cantell, varatuomari Tom Grönberg, oikeustieteen tohtori Antero Jyränki, vj. Pekka Kurkinen, toimittaja Pekka Kähkölä, professori Kaarle Nordenstreng, toimituspäällikkö Simopekka Nortamo, tj. Carl Fredrik Sandelin, lainsäädäntöneuvos Kari Sinisalo, toimittaja Mauri Sirnö, johtaja Ensio Sorvari, tj. Risto Suhonen, professori Martti Tiuri, professori Osmo A. Wiio, insinööri Pauli Henrikson, pj. Erkki Nissilä. Parlamentaarinen viestintäkomitea puolestaan piti tärkeänä, ettei lehtien sisältö vaikuttaisi kuljetusnopeuteen tai maksuun. Sen sijaan komitea totesi, ”että niitä lehtiä kohtaan joiden sisältö on ristiriidassa yhteiskunnassa vallitsevien moraalikäsitysten kanssa, tulee ryhtyä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin voimassa olevan lain mukaisesti.” Myös parlamentaarinen liikennekomitea painotti korvausten maksamista kannattamattomista tehtävistä. KM 1975:56, 10. Puheenjohtajaksi kutsuttiin valtiosihtööri Paul Paavela, jäseniksi kansanedustajat Matti Asunmaa (Suomen kansan yhtenäisyyden puolue), Matti Hokkanen (kok.), Esko Härkönen (kesk.), Matti Jaatinen (kok.), Sakari Knuuttila (sd.), Olavi Martikainen (kesk.), Veikko Pajunen (sd.), Victor Procopé (r.), Pauli Puhakka (Skdl.), Veikko Saarto (Skdl.), Ilkka Taipale (sd.) sekä Pekka Tarjanne (lib.). Pysyviä asiantuntijoita olivat mm. pääjohtajat Esko Rekola, Oiva Saloila, Kaarlo Temmes sekä osastopäällikkö Reino Auvinen. Pekka Tarjanteen tultua liikenneministeriksi hänen tilalleen komiteaan nimitettiin kaupunginjohtaja Tuure Salo.

nuksia, myös helpottaa jatkuvaa henkilöstöpulaa. Perusteluksi mainittiin myös jakajien aseman parantaminen. Käytännössähän yksi jakaja toimi monesti usean jakeluorganisaation palveluksessa, jolloin keskittämisen avulla uskottiin voitavan ennen kaikkea yhtenäistä palkkausta ja sosiaalisia etuuksia.⁴⁹⁵

Toinen asia oli, miten tehostaminen oltiin valmiita ottamaan vastaan. Tässä myös näkyy ajalle tyypillinen poliittinen asetelma. Demokraattiset kustantajat ja T-lehdistö katsoivat postin suorittaman jakelun käytännössä ainoaksi vaihtoehdoksi. Sen sijaan Sanomalehtien liitto r.y., Aikakauslehtien liitto r.y. ja Maakuntalehtien liitto r.y. pitivät tuolloista erillisten jakeluorganisaatioiden järjestelmää parempana, koska posti- ja lennätinlaitos oli virastomainen organisaatio, jonka palvelun sujuvuutta epäiltiin. Postiliitto piti ehtona, että postimiesten työpäivä ei saisi alkaa ennen kello kuutta aamulla.⁴⁹⁶ Myös posti- ja lennätinhallitus suhtautui lehtienjakeluun nihkeästi. Ongelmallista oli juuri työvoiman järjestäminen hankalaan kellonaikaan ja että laitokselle käytännössä jäivät alueet, joilla jakelu oli erityisen kallista. Jos yhteisjakelujärjestelmiin oli mentävä, posti- ja lennätinhallituksen mielestä parasta olisi perustaa yhteinen jakeluyhtiö.⁴⁹⁷

Erilaisia yhteisjakelun malleja selvitelleen toimikunnan mukaan yhteisjakelun avulla saavutettava hyöty oli kiistaton. Posti- ja lennätinlaitokselle lehtien joustava ja tehokas jakelu oli vaikeaa, sillä toimintaa vaikeutti laitoksen taloudenpidossa noudatettava bruttoperiaate. Tulot ja menot oli eritelty tarkasti varainhoitovuodeksi kerrallaan eikä resursseja voitu helposti mukauttaa muuttuviin tilausmääriin. Laitos ei voinut esimerkiksi delegoida tarvittavia toimivaltuuksia paikallisille esimiehille, sillä näille ei voitu antaa tarvittavia rahankäyttövaltuuksia. Asiaa 1970-luvun puolivälissä tutkinut toimikunta tarkasteli erilaisia vaihtoehtoja, joissa jakelu toteutettaisiin erilaisten sanomalehtien ja postin yhteisesti omistamien jakeluyhtiömallien avulla.⁴⁹⁸ Tämän jälkeen sanomalehtien yhteisjakelua käsiteltiin työryhmässä jonka esityksen (1978) perusteella posti- ja lennätinhallitus laati lehdistön kanssa valtakunnallisen varhaisjakelusuunnitelman, jonka tavoitteena oli että kullakin paikkakunnalla toimisi vain yksi kaikille avoin jakeluverkosto. Sanomalehtien valtakunnallista varhaisjakosuunnitelmaa toteutettiin 1980-luvun alkupuolella.⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ Sanomalehtien erillisjakelututkimus toukokuu 1974. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 13. kansio.

⁴⁹⁶ Parlamentaarisen liikennekomitean tietoliikennejaosto 4.11.1974 ”Yhteenveto raportista ’Sanomalehtien varhaisjakelujen yhtenäistäminen’ annetuista lausunnoista.” Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 13. kansio.

⁴⁹⁷ PLH lausunto 18.11.1974 Parlamentariselle liikennekomitealle. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 12. kansio; PTH Lausunto sanomalehtien varhaisjakelujen yhtenäistämistä tutkineen työryhmän raportista 18.11.1974. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 3. kansio. Allekirjoittajat Oiva Saloila ja Mauri Kajo.

⁴⁹⁸ KM 1976:61, 15, 22–25. LM asetti 21.4.1976. Puheenjohtajaksi kutsuttiin ylijohdaja Asko Saviaho PLH ja jäseniksi hallitusneuvos Valto S. Rauvanto LM, toimistopäällikkö Eino Keinänen VM, johtaja Mauri Kajo PLH, levikkijohtaja Matti Huopaniemi, tj. Kimmo Jokela, levikkipäällikkö Tarmo Levomäki, tj. Per Erik Löönfors, levikkipäällikkö Toivo Meriläinen sekä taloudenhoitaja Voitto Saarinen.

⁴⁹⁹ LM asetti työryhmän tammikuussa 1978. Työryhmän mietintö 30.3.1978. PLH hallinto Mc9. Ks. KM 1975:56, 14; Samalla sanomalehtien erilliskuljetuksissa siirryttiin kus-

Toinen merkittävä kuluerä olivat postitoimipaikat. Sotien jälkeisinä vuosikymmeninä postin toimipaikkaverkosto oli laajentunut voimakkaasti. Postireittien pituus kasvoi ja uusia toimipisteitä perustettiin.⁵⁰⁰ Haja-asutusalueiden taloudet pyrittiin saattamaan postinjakelun piiriin viitenä päivänä viikossa. Kun postinjakelun ulkopuolisia talouksia oli vuonna 1975 noin 100 000, vuonna 1990 tällaisia oli jäljellä enää 17 000.⁵⁰¹ Vastakkainen ilmiö oli yhteiskunnan rakennemuutos, kaupungistuminen ja niin sanottu maaltapako. Postitoimipaikkojen aukioloaikoja alettiin supistaa asteittain aina 1950-luvulta alkaen, jolloin posteja pidettiin pyhäpäivinä kiinni ja konttoreiden sulkemisaikoja aikaistettiin.⁵⁰² Maaseutupostien lopettamiset alkoivat 1970-luvun lopulla, jolloin Suomen postikonttoriverkosto oli väestöpohjaan nähden maailman tihein. Posti- ja lennätinhallitus kertoi seuraavansa kehitystä ja harkitsevansa toimenpiteitä kohtuullisen palvelutason säilyttämiseksi maaltapaon koettelemilla alueilla. Keinoja olivat postipalvelulinjojen lisääminen ja postipalveluautojen kehittäminen.⁵⁰³ Toimipaikkojen palvelutarjontaa lisättiin ottamalla valikoimaan muitakin kuin perinteisiä postipalveluja.⁵⁰⁴

Toimipaikkojen yhteydessä toimi Postipankin palveluverkosto. Postipankin kanssa 1970-luvun alussa käydyissä neuvotteluissa ilmeni, ettei posti- ja lennätinhallitus pystynyt antamaan luotettavia laskelmia pankkitoimintojen aiheuttamista kuluista. Kun laskenta ei kyennyt erottelemaan eri toiminnoista aiheutuvia kustannuksia, Postipankilta vaadittavien korvausten määrittelyä varten tarvittiin työryhmä.⁵⁰⁵ 1970-luvun puolivälissä laskettiin, että aiheutuvat kustannukset olivat 90–120 miljoonaa markkaa. Laskelmien tulkinvaraisuuden vuoksi valtiovarainministeriö päätti vain kahdeksankymmenen miljoonan markan korvauksista.⁵⁰⁶ Vuosikymmenen lopussa valtiontilintarkastajat edellyttivät, ettei posti- ja telelaitoksen varoja käytettäisi Postipankin palvelujen ylläpitoon, vaan pankkipalveluista saatavien korvausten oli vastattava kustannusperiaatetta.⁵⁰⁷

tannusvastaavuuteen. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1981, 164. Vp. 1983 B1.

⁵⁰⁰ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1961. Vp. 1962.

⁵⁰¹ Ministeri Vistbackan (Smp.) vastaus välikysymykseen 9.5.1990. PLH hallinto Mba14.

⁵⁰² Postisäännön 22.9.1944 62. §:n mukaan PLH määräsi postitoimipaikkojen aukioloajat arkipäivinä, mutta sunnuntai- ja juhlapäivien aukioloajoista määräsi VN. Teletoimen aukioloista määräsi PLH. Johtaja Aspion muistio 30.4.1953 (kollegiopöytäkirjat Ca9): ”Tämän johdosta on posti- ja lennätinlaitoksessa herätetty kysymys siitä, että myöskin postitoimipaikkojen aukioloajan määrääminen olisi siirrettävä posti- ja lennätinhallituksen toimivaltuuksiin kuuluvaksi.” Tosin uhka oli, että järjestöt pääsisivät vaikuttamaan liiaksi aukioloaikoihin jolloin taajamat kärsisivät. Tärkein puolesta puhuva seikka oli kulujen säästäminen.

⁵⁰³ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1974, 204. Vp. 1976 B1.

⁵⁰⁴ Kertomus hallituksen toimenpiteistä 1979, 337. Vp. 1980 B1.

⁵⁰⁵ Asiaa selvittävä työryhmä asetettiin 14.7.1972. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1972 ovat antaneet aiheita, 45–46. Vp. 1975 II.

⁵⁰⁶ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1972 ovat antaneet aiheita, 45–46. Vp. 1975 II.

⁵⁰⁷ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1978, 178. Vp. 1980 B1. Valtiovarainministeriö tekikin päätöksen korvauserusteista ensin marraskuussa 1978 ja korvauserus-

Maaseutureiteillä oli postin ohessa otettu kuljetettavaksi myös henkilöliikennettä. Ajan myötä näiden postilinja-autoreittien merkitys postinkuljetukselle väheni, mutta maaseudulla postilinjat koettiin osaksi peruspalvelua. 1970-luvun lopulla postilinja-autoliikenteen vuosittaisiksi tappioiksi arvioitiin 85–90 miljoonaa markkaa. Asko Saviahon mukaan summa yllätti myös laitoksen johdon⁵⁰⁸. Liikenteen tappiota pyrittiin pienentämään poistamalla erillinen apumies eli siirtymällä yksinajoon. Uudistusta lähdettiin toteuttamaan pehmeällä tavalla niin, ettei kukaan joutuisi työttömäksi.⁵⁰⁹ 1980-luvulla liikennettä supistettiin edelleen. Vielä 1990-luvun taitteessa jouduttiin kuitenkin toteamaan, että kaupungistuminen ja henkilöautoistuminen olivat supistuneet matkustajamääriä 10–15 prosentilla vuodessa ja liikennöinti oli joutumassa taloudelliseen umpikujaan. Talouden tasapainottamiseen pyrittiin keskittymällä vain kannattavaan liikennöintiin.⁵¹⁰

Kaupungeissa ongelmana oli taas työvoiman saanti, sillä pienipalkkaiset ja ikävään kellonaikaan tehtävät työt eivät kiinnostaneet. Työvoimapulaa oli etenkin Helsingin alueella, jossa ylityöt rasittivat työntekijöitä entisestään. Lauantaikanto supistettiin minimiinsä jo ennen kuin se lopetettiin ensin kokeilu- luontoisesti 1973. Myös päivän toisesta jakelukierroksesta luovuttiin Helsingin keskustassa 1975.⁵¹¹

Lokakuussa 1971 posti- ja lennätinhallituksen ylijohtajaksi vasta siirtynyt Jukka Wallenius pyysi laitoksen järjestelyosastoa selvittämään, kuinka henkilöstömäärän kasvu voitaisiin pitää mahdollisimman pienenä ilman, että palvelutasoa jouduttaisiin oleellisesti alentamaan tai vaarantamaan laitoksen tulonmuodostusta.⁵¹² Vuosikymmenen puolivälissä valtionhallinnossa puhuttiin henkilöstön kasvun pysäyttämisestä ja työvoimapulasta. Walleniuksen mukaan posti- ja lennätinlaitosta tämä kosketti etenkin maan eteläosissa sekä suurissa kaupungeissa, joissa henkilöstöä voitiin palkata paljon vähemmän kuin volyymin kasvu edellytti. Keinona työvoimapulaa vastaan oli tehostaa ja luopua turhista palveluista, joiksi Wallenius näki tyhjät postilinjavuorot sekä tarpeettoman korkean palvelutason, esimerkiksi sen, että posti kannettiin omakotitaloalueillakin

teita selvittävän toimikunnan jätettyä mietintönsä uudelleen joulukuussa 1980. Uusi päätös merkitsi siirtymistä kustannusvastaavuuteen vuoteen 1981 mennessä. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1978 ovat antaneet aihetta, 52.

⁵⁰⁸ Asko Saviaho 24.8.2011.

⁵⁰⁹ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1977, 208. Vp. 1979 B1. Posti- ja lennätinhallituksen ja Postiliiton sopimukseen (1978) perustuen oli 1980-luvun alkuun mennessä 62 linjalla siirrytty yksinajoon. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1977 ovat antaneet aihetta, 56–57. Vp. 1980 B1.

⁵¹⁰ PTL-Postin strategiat ja organisaatiiorakenteen kehittäminen 22.9.1989, liite 1f. Posti-Telen johtoryhmä Cb13.

⁵¹¹ Uino 2006, 156.

⁵¹² Jukka Walleniuksen kirje 1.10.1971. PLH postiosasto Ma1.

oviluukkuun. Posti- ja lennätinlaitos oli valmis luopumaan näistä palveluista, mutta tarvitsi tähän poliittisen tuen.⁵¹³

Johtaja Honkasalon työryhmän⁵¹⁴ mukaan paras väline tehokkuuden seurantaan oli sisäinen kustannuslaskenta. Kustannuslaskenta oli otettava käyttöön keskus- ja linjahallinnossa siinä mittakaavassa kuin mahdollista. Kiireellisimpiä kustannustehokkuutta lisääviä toimenpiteitä olivat postin jakeluverkon kehittäminen, lajittelukeskusjärjestelmän toteuttaminen mukaan lukien Pasilan lajittelukeskuksen rakentaminen sekä postinumerojärjestelmän käyttöönotto. Toiseen kiireellisyysluokkaan kuuluivat lastaus- ja purkaustoiminnan tehostaminen ottamalla käyttöön häkkilavat ja trukit, postinkäsittelyn mekanisointi ja automatisointi sekä tutkimusorganisaation kehittäminen.⁵¹⁵

Postinumerojärjestelmän käyttöönottoa oli selvitetty 1960-luvun puolivälistä alkaen ja järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1971. Uudistus liittyi jakelun ja kuljetuksen tehostamiseen ja 1970-luvun mittaan rakennettuun alueelliseen lajittelukeskusjärjestelmään. Postinumeron käyttöönotto nimittäin mahdollisti postin koneellisen käsittelyn.⁵¹⁶ Postinlajittelukoneet otettiin käyttöön ensin Tampereella 1974 ja vuonna 1979 valmistuneeseen Pasilan postikeskukseen asennettiin automaattiset, optisella lukijalla vastustetut lajittelukoneet. Pasilan postikeskusta on pidetty uuden toimintatavan symbolina. Ennen postia oli käsitelty suhteellisen vapaassa ja huolettomassa ilmapiirissä. Uusi postikeskus taas, jonka läpi noin puolet Suomen postiliikenteestä kulki, oli tehokkuuden ja rationalisoinnin ehdoin toimiva "postitehdas". Työntekijän kannalta näkyviä muutoksia olivat vartijat, kameravalvonta ja kellokortit. Työkulttuurissa alkoholin käyttöä ei enää katsottu läpi sormien.⁵¹⁷

Jakelussa oli suunniteltu siirtymistä luokkuunkannosta laatikkokantoon kevästä 1974 lähtien. Parlamentaarisen liikennekomitean kannatettua siirtymistä tehokkaampaan tuotantotapaan, laatikkoonkantoon siirtyminen aloitettiin vuoden 1977 aikana.⁵¹⁸ Esteeksi asetui eduskunta. Kun posti- ja lennätin-

⁵¹³ Hallinto 1974/3, pääkirjoitus sekä ylijohtaja Jukka Wallenius: "PLH: Työvaltaisen laitoksen ongelmat", 20–22.

⁵¹⁴ Johtaja Honkasalon 19.10.1971 asettamaan työryhmään osallistui Johtaja Honkasalo, yli-insinööri Reitmaa, toimistopäällikkö Mäkinen, matemaatikko Alameri, jaostopäälliköt Ahonen ja Koivunen sekä apulaisosastopäällikkö Wicström, DI Wuorenjuuri, ins. P. Ahonen ja Laukala sekä työntutkija Kallinen ja vanhempi työntutkija Leminen. PLH postiosasto Ma1.

⁵¹⁵ Tehokkuus kasvoi jo sen takia, että työmenetelmät kehittyivät. Kaapelit, pylväs- ja haruskuopat kaivettiin 1960-luvulle saakka lapiolla ja rautakangella. Esim. Eriksson 1993, 132. Mikko Talvitie mainitsee myös valtakunnallisen postinkuljetustutkimuksen, jossa LM ja PLH yhteistyönä selvitettiin lajittelukeskusperiaatetta, postimaksujärjestelmän uudistusta, lajittelukeskusjärjestelmää sekä tähän liittyviä postin runkokuljetuksia. Ks. "Valtakunnallinen postinkuljetustutkimus" R-muistio 1973/9, 14–25.

⁵¹⁶ PLH hallinto Mb1; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1970, 219. Vp. 1971. Rolf Alameri: "Postinumeron välttämätön postiosoitteessa" Hallinto 1974/3, 18–23.

⁵¹⁷ Uino 2006, 181.

⁵¹⁸ Parlamentaarisen liikennekomitean tietoliikennejaoston pöytäkirja 4.10.1974. Parlamentaarisen liikennekomitean arkisto, 12. kansio; Parlamentaarinen liikennekomitea kannatti palvelutason yhtenäistämistä ja siirtymistä tehokkaampaan laatikkoonkantoon. Komitean vasemmisto sen sijaan vastusti laatikkoonkantoa ja yksinajoa mm. postisalaisuuden, palvelutason ja liikenneturvallisuuden nimissä. KM 1973:129, 11, 22–23. Eriävän mielipiteen jättivät: Paul Paavela, Pauli Puhakka, Sakari Knuuttila,

hallitus esitti laatikkojakelun säästävän vuosittain 25 miljoonaa markkaa, teki hallitus (1978) periaatepäätöksen, jonka mukaan laatikkoonkanto toteutettiin uudisalueilla, mutta vanhoilla alueilla palvelut säilyivät ennallaan.⁵¹⁹ Lopullisesti omakoti- ja rivitalojen jakelussa siirryttiin laatikkojakeluun Posti- ja telelaitoksen päätöksellä vuonna 1992⁵²⁰.

Myös taksarakennetta yksinkertaistettiin. Aiemmin kirjetaksa oli sidottu lähetysten sisältöön ja valmistustapaan, joiden perusteella lähetykset jaettiin kirjeisiin ja painotuotteisiin. Lähetysten luonteen päättäminen oli kuulunut virkailijalle. Tämä oli hankalaa jo siksi, ettei painotuotteiden ja kirjeiden erottaminen ollut enää täysin yksiselitteistä. Lähetysten luonteen tutkiminen oli myös resurssikysymys. Kirjelähetysten luokittelu-uudistus lähti liikkeelle 1978–1979 toimineen Nordiska Brevgruppenin ehdotuksesta, jolloin posti- ja lennätinhallituksessa ryhdyttiin selvittämään mahdollisuuksia siirtyä kuljetusnopeuteen ja käsiteltävyyteen perustuvaan luokitteluun. Tavoitteena oli yksinkertaistaa postiliikennettä koskevia säännöksiä ja sitä kautta itse postiliikennettä. Uudistuksen myötä yötyötä voitiin vähentää. Käytännössä posti jaettiin 1. ja 2. luokkaan keväällä 1984.⁵²¹

Siitä huolimatta, että teletoiminta oli kannattavaa, sen ylijäämän pienene-miseen kiinnitettiin huomiota. Tulosta heikensi se, ettei tariffeja oltu nostettu kustannustason nousua vastaavaan tahtiin. Myöskään kysyntää ei voitu täysin tyydyttää, tilaajajonot kasvoivat ja liikenne ruuhkautui. Tähän olivat syynä paitsi määrärahojen puute myös se, ettei laitesuorarakennuksia saatu valmiiksi riittävän nopeasti.⁵²²

Valtionrautateiden tulosta sen sijaan heikensivät aluepoliittisista syistä rakennettujen vähäliikenteisten rataosuuksien ylläpito, eräät alhaisella tasolla pidetyt tariffit sekä työ- ja aluepoliittisista syistä kalliilla tehdyt investoinnit. Näistä palveluista saadut korvaukset eivät kattaneet kuin osan kustannuksista ja tulojen menetyksistä.⁵²³ Lisäksi rasitteena oli kuljetuspakko, joka velvoitti liikennöimään kaikkia rataosuuksia. Tämän puhtaasti kasvupoliittisen velvoitteen avulla pyrittiin takaamaan kaikkien rataverkon piiriin kuuluvien alueiden

Veikko Saarto, Ilkka Taipale; Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1974 ovat antaneet aihetta, 60. Vp. 1977 B1.

⁵¹⁹ LM kirje Eduskunnan oikeusasiamiehelle 14.9.1979. LM Da48; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1977, 149. 1978 B1; Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1975 ovat antaneet aihetta, 47. Vp. 1978 B1; Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1977, 146. Vp. 1979 B1.

⁵²⁰ PT hallitus 29.11.1991, Ca28.

⁵²¹ PTH kollegio 22.6.1983 liite. Ca17; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1983, 358. Vp. 1984 B1. Postiliikenneasetusta muutettiin 3.12.1983 asetuksella 895/1983; Apulaisjohtaja Tauno Humaloja PTH: "Kirjelähetysten luokitusuudistus" Hallinto 1983/3, 10–13. Britanniassa vastaava uudistus tiedettiin tehdyn jo 1960-luvulla ja Suomessakin asia oli esillä 1970-luvun taitteessa, mutta tällöin uudistuksen tarve arvioitiin vielä pienen volyymin vuoksi tarpeettomaksi.

⁵²² Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1974, 199. Vp. 1976 B1.

⁵²³ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1979, 169. Vp. 1981 B1.

yhtäläinen kehittyminen.⁵²⁴ Tässä suhteessa rautateiden tilanne muistutti paljon posti- ja lennätinlaitoksen tilannetta. Jukka Wallenius vertasi rautateiden tilannetta tieliikenteeseen, jossa valtio rakensi väylät, mutta yksityinen sektori päätti kuljetuskalustosta. Rautateiden kohdalla valtio määräsi sekä radoista että kuljetuskalustosta, joista kulut maksoi VR.⁵²⁵ Tämän epäkohdan poistamiseksi pohdittiin jo 1960-luvulla ”kiskoveroa”, jolloin VR maksaisi valtiolle radan käytöstä, mutta varsinainen taloudellinen vastuu radanpidosta olisi valtiolla. Rautatiet haluttiin saattaa samaan asemaan maantieliikenteen kanssa.⁵²⁶

Rautatiehallitus ajoi 1970-luvun lopulta lähtien korvausmenettelyn laajentamista ja niin sanotun avoimen budjetoinnin periaatetta. Tämä tarkoitti, että kannattamattomat tehtävät eriteltäisiin budjetissa omiksi momenteikseen, jolloin kannattava liiketoiminta erottuisi yhteiskunnan tukea vaativista palvelutehtävistä.⁵²⁷ Sittemmin mallia perusteltiin sen tavoitteita täsmentävällä vaikutuksella. Myös liiketaloudellisen tuloksen arviointi olisi oikeudenmukaisempaa.⁵²⁸ 1980-luvulla avoin budjetointi oli esillä liikelaitosuudistuksen valmistelussa. Hanke sai tukea niin Rautatieläisten liitolta kuin liikenneministeriöltäkin.⁵²⁹ Uudistetussa muodossa, jossa radanpito erotettiin kuljetuskustannuksista ja laskelmassa esitettiin tavoite kuljetustoiminnan katteelle ja ylijäämälle, rautateiden tuloslaskelma esitettiin vuoden 1986 tulo- ja menoarvioesityksessä⁵³⁰.

3.3 Rationalisoinnista uudelleenjärjestelyihin

Organisaatiomuutoksen toisesta puolesta kertoo se, miten sotien jälkeen yhteen niputettujen rationalisointi-, sotilas- ja tutkimustoimintojen rooli liikelaitoksen johdossa muuttui. 1970-luvulla alkoi organisaatiouudistusten aikakausi. Nämä uudistukset eivät sinällään tähänneet toimintamuodon uudistamiseen, mutta

⁵²⁴ Valtionrautatiet, Liiketaloustieteellinen tutkimuselin, tutkimus 5/1960 ”Vähäliikenteisten rataosien kannattavuus.” Rautateiden organisaatiokomitean 1964 arkisto, muita muistioita.

⁵²⁵ Jukka Wallenius: ”Rautateiden taloudellinen päämäärä”. Erillispainos Rautatielehdessä 3/62. Rautateiden kehittämiskomitean 1964 arkisto, muistioita.

⁵²⁶ VRKK/TY muistio 17.3.1964 ”Kiskoverotuksen toteuttamiseen liittyvistä ongelmista”. Rautateiden kehittämiskomitean 1964 arkisto, muistioita; Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1979, 169. Vp. 1981 B1.

⁵²⁷ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1979, 169. Vp. 1981 B1.

⁵²⁸ ”Avoimen budjetoinnin soveltamismalli valtionrautateilla” 9.11.1983. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio. Mallin katsottiin olevan sopusoinnussa valtion liikelaitostyöryhmän esityksen (KM 1982:64, 122–126) kanssa.

⁵²⁹ ”Avoimen budjetoinnin soveltamismalli valtionrautateilla” 9.11.1983. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio; Lehtileike 18.4.1983, todennäköisesti HS. PTL liikelaitos Hr10. Periaatteessa mallia pidettiin hyvänä mutta vaikeasti toteutettavana. Ks. Reino Hjerppe: ”Liikelaitos valtion organisaatiomuotona” Hallinto 1982/9–10, 14–24. Syksyllä 1983 rautatiehallitus laati liikenneministeriön pyynnöstä esityksen avoimen budjetoinnin malliksi. Vaikka eduskunta piti mallia oikean suuntaisena, tulo- ja menoarvioon sitä ei vielä hyväksytty. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1983, 150. Vp. 1984 B1.

⁵³⁰ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1985, 147. Vp. 1986 B1. Sen sijaan paikallisliikenteen aiheuttamien tappioiden määrittelyssä ja korvausasiassa ei edistytty.

ne modernisoivat laitosta liiketaloudellisempaan suuntaan, mikä sittemmin taivoitti tietä myös paljon pidemmälle meneville uudistuksille.

Valtionhallinnon rationalisoinnin juuret ovat jatkosodan aikaisessa tehostamisessa: sodan kestäessä vähäiset voimavarat oli käytettävä entistäkin tehokkaammin. Sota-ajan rationalisoinnin uranuurtajia olivat puolustusvoimat sekä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö. Valtiovarainministeriön alaisuuteen rationalisointia johtamaan perustettiin virastovaltuutetun toimisto. Varsinaisiin rakenteellisiin uudistuksiin ei suurista suunnitelmista huolimatta tuolloisissa olosuhteissa ryhdytty, vaan keskityttiin helpohkosti toteutettaviin käytännön parannuksiin.⁵³¹ Myös posti- ja lennätinlaitokseen perustettiin työntutkimusosasto (1946), jonka johtoon nimitettiin Oiva Saloila. Työntutkimus oli käytännöllistä tehostamista. Laskettiin kuinka monta postinjakajaa tietyn kokoisessa kaupungissa tarvittiin ja rationalisoitiin lomakkeiden, joita oli yli 2000 erilaista, käyttöä. Saloilan mukaan työn tehostaminen oli aluksi varsin hapuilevaa, koska varsinaisia esikuvia ei juuri ollut.⁵³²

Sota-ajan seurauksena armeijan vaikutusvalta niin posti- ja lennätinlaitoksen kuin rautateiden organisaatioihin kasvoi. Rautateiden pääjohtajaksi nimitettiin vuonna 1943 päämajan huoltopäällikkö, kenraalimajuriksi ylennetty Harald Roos. Liikelaitoksiin perustettiin sotilastoimistot.⁵³³ Posti- ja lennätinhallitukseen perustettiin sotilastoimisto marraskuussa 1940, jonka päälliköksi komennettiin majuri Simo Hämeen-Anttila ja hänen avukseen kapteeni Martti Honkasalo⁵³⁴. Sodan jälkeen sotilastoimiston päällikkönä jatkoi majuriksi ylennyt Honkasalo, josta helmikuussa 1948 tuli myös laitoksen työntutkimustoimiston päällikkö⁵³⁵.

Ylimääräisen työntutkimustoimiston toimintaa jatkamaan perustettiin (1951) posti- ja lennätinhallituksen järjestelyosasto. Osaston toimintaan kuuluivat kustannus- ja kannattavuuslaskennan lisäksi liiketaloudellista tutkimuslaitosta, rationalisointia, mainontaa, tiedotustoimintaa, vuosikertomuksia, tilastoja, arkistoja sekä posti-, lennätin-, puhelin- ja radiotoiminnan puolustus- ja väestönsuojeluvalmiutta koskevat asiat. Sittemmin myös laitoksen tietokonetoiminta määrättiin järjestelyosaston toimipiiriin. Posti- ja lennätinlaitoksen organisaation uudistamiskomitean myötä järjestelyosasto selvitti ja antoi lausuntonsa muun muassa piirihallinnon jakoon vaikuttavista tekijöistä, autovarikkoorganisaatiosta ynnä muista kysymyksistä. Keskushallinnon organisaatiota tutkittiin eri muutosten yhteydessä.⁵³⁶

Tuolloisesta organisaatioajattelusta kertoo erään muistion toteamus vuodelta 1971: "Hierarkkinen organisaatio muodostaa eräänlaisen rungon laitoksen

⁵³¹ Karhu 2006, 20–21.

⁵³² Takkula 1993, 10. Saloilan haastattelu.

⁵³³ Zetterberg 2011; Järvi 1981, 28; Karhu 2006, 20–21; Risberg 1959, 583–585.

⁵³⁴ Järvi 1981, 28.

⁵³⁵ PTH kollegio 8.10.1945, Ca7; PTH kollegio 4.2.1948, Ca8.

⁵³⁶ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1966, 145–146. Vp. 1968; Johtaja Martti Honkasalon kirjoitus artikkelin "25 vuotta valtionhallinnon rationalisointityötä" yhteydessä R-muistio 1961/1. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto puolestaan antoi lausuntonsa mm. silloin kun laitoksen työjärjestystä, eli ylimmän johdon organisointia muutettiin. Esim. LM kirje 535/17/79 28.9.1979. LM kirjeet ja päätökset Da48.

organisaatiolle.” Siinä tuli olla selvä käskytie niin, että jokaisella oli vain yksi esimies, selvästi rajatut vastuualueet jotka aukottomasti kattoivat koko laitoksen toiminnan, sekä selvästi rajatut kustannukset joille kustannukset ensisijaisesti kohdistettiin. Jos eteen tuli suurehko suunnittelutehtävä, oli perustettava ”erikoinen projektiryhmä, jonka vetäjänä on projektipäällikkö.”⁵³⁷

Posti- ja lennätinlaitoksen järjestelyosasto oli ilmeisen vaikutusvaltainen ja henkilöityi everstiksi ylenneeseen johtaja Honkasaloon, joka toimi myös pääjohtajan varamiehenä 1962–1971⁵³⁸. Myöhemmin 1970-luvun taitteessa havaitaan vastakkainasettelua järjestelyosaston ja muutosta vaativien tahojen välillä. Vuonna 1969 valtiovarainministeriön järjestelyosasto oli tehnyt ehdotuksia myös posti- ja lennätinhallituksen organisaation muuttamiseksi, mutta posti- ja lennätinhallituksen vastaanotto oli jokseenkin nihkeä. Järjestelyosasto oli ehdottanut muun muassa että lennätinteknillinen ja lennätinliikenneosastot yhdistettäisiin lennätinosastoksi. Asetelmaa kuvastaa lennätinosaston johtaja Martti Tuhkasen kollegiolle antama lausunto, jossa hän kritisoi laitoksen järjestelyosastoa:

Etenkin lennätinliikenneosaston pyrkimykset organisaationa ja toimintamahdollisuksiensa kehittämiseen ovat kilpistyneet etupäässä järjestelyosaston vastustukseen. Sen sijaan järjestelyosasto itse on paisunut Parkinsonin lain mukaisesti. Olisi myös luonnollista että kustannus- ja kannattavuuslaskenta ja yleensä liiketaloudellinen tutkimustyö siirrettävissä järjestelyosastolta talousosastoon ja samalla laskentajärjestelmä tarkistettaisiin sellaiseksi, että siitä saataisiin kustannuksia vastaava hyöty ja että laskennan tuloksia voitaisiin käyttää m.m. lennätin- ja puhelintariffien perusteina, johon niitä tähän mennessä ei ole voitu käyttää.⁵³⁹

Honkasalo puolestaan vastusti suunnitelmia keskittää talousasiat erilliselle osastolle. Hänen mukaansa taloudellinen laskenta oli pelkästään työkalu, ei ”herra”.⁵⁴⁰ Eräs aikakausi päättyi vuoden 1973 lopussa Honkasalon jäätyä eläkkeelle. Pian tämän jälkeen aloitettiin posti- ja lennätinlaitoksen järjestelyosaston lakkauttamiseen liittyvät valmistelut.⁵⁴¹ Järjestelyosastojen käyttämä valta siirtyi muille osastoille. Posti- ja lennätinlaitoksessa etenkin taloudelliset toiminnot, laskenta ja liiketaloudellinen suunnittelu kasvoivat 1970-luvun mitaan.

1970-luvulta alkaneet organisaatiouudistukset kohdistuivat ensimmäiseksi laitoksen keskushallintoon. Helmikuussa 1971 annetun uuden posti- ja lennätin-

⁵³⁷ ”Organisaation selventäminen”. PLH postiosasto Ma1.

⁵³⁸ Pietiäinen 1988 osa 2, 208.

⁵³⁹ PLH kollegio 12.5.1969 liitteinen, Ca13.

⁵⁴⁰ Honkasalo (kirjoitus vuodelta 1970 tai 1971) vastusti kaavailuja keskittää talousasiat erilliselle osastolle. ”Ainakaan yksityisissä liikeyrityksissä tämä ei olisi sallittua. Käytännössä ei taloushallintoa kuitenkaan voida hoitaa näin eikä säätää näin hoidettavaksi, vaan siihen osallistuvat osaltaan kaikki osastot vieläpä päättävävaltaakin käyttäen, jos halutaan toimia järkevästi ja tehokkaasti. Laskentatoimi on vain palveluja, ei herra, sen ovat työryhmä ja monet muutkin unohtaneet.” PTL järjestelyosasto Ha11.

⁵⁴¹ Kollegio 28.12.1972 ja 25.1.1973, Ca14; Pietiäinen 1988 osa 2, 208. Lakkauttaminen tuli tapahtumaan vuoden 1974 organisaatiouudistuksen yhteydessä.

laitosasetuksen merkittävimmät uudistukset olivat laitoksen taloushallinnon uudelleenjärjestely ja kahden ylijohdajan viran perustaminen avustamaan pääjohtajaa ja koordinoimaan laitoksen toimintoja. Käytännössä posti- ja lennätinhallituksen osastojen määrä kasvoi.⁵⁴² Organisaatiomuutosten aikakausi alkoi. Toiminta oli suunnattava uusien prioriteettien mukaan. Suuntana oli tehostaa toimintaa muun muassa yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä organisaatiota, karsimalla kuluja ja käyttämällä hyväksi tulosvastuullista johtamistapaa. Organisaation kehittäminen aloitettiin linjahallinnosta, johon suurin osa resursseista kuului. Ensimmäisessä vaiheessa tarkoitus oli selkeyttää suoritustason yksiköiden käskyvalta- ja alistussuhteet niin, että teletoimen tehtäviä suorittavat yksiköt tulivat kaikissa asioissa puhelinpiirien alaisiksi ja postitoimen suoritusyksiköt postipiirien alaisiksi. Autovarikot irrotettiin itsenäisiksi, keskushallinnon alaisiksi yksiköiksi.⁵⁴³ Pietiäisen mukaan taka-ajatuksena oli tehdä laitoksen kahtiajako tarpeettomaksi ja toisaalta supistaa keskushallinnon rutiininomaisia töitä⁵⁴⁴.

Organisaatorakenteen uudistaminen oli vaikeaa. Liikenneministeriö ja posti- ja lennätinhallitus olivat lähes yksimielisiä suunnitelmasta, jonka mukaan laitoksen keskushallinto ja postitoimen aluehallinto olisi uudistettu kesällä 1975. Hanke kuitenkin pysähtyi hallituksen budjettiriiheen. Käytännössä sen estivät postin kahdeksan henkilöstöjärjestöä ja SDP, joka pelkäsi vaikutusvaltansa posti- ja lennätinlaitoksessa heikkenevän. Puolueen lehdet hyökkäsivät liikenneministeri Tarjannetta ja kansliapäällikkö Rekolaa vastaan siitäkin huolimatta, että pääministeri Sorsa antoi hankkeelle tukensa. Pietiäisen mukaan laitoksen johdon turhautumista kuvastaa, että uudistuksen arkkitehti, laitokseen varta vasten hankittu ylijohdaja Wallenius hakeutui pian toisaalle.⁵⁴⁵ Sitten vuoden 1977 tulo- ja menoarvioesityksessä esitetyt keskushallinnon uudistukset suututtivat henkilöstöjärjestöt, koska uudistuksista ei ollut neuvoteltu niiden kanssa. Erityisesti vastustettiin talousosaston tilastotoimiston ja liiketaloudellisen tutkimuslaitoksen lakkauttamista erillisinä yksiköinä. Postivirkamiesliitto esitti, ettei organisaatiouudistusta toteutettaisi ennen kuin henkilöstöjärjestöjen kanssa päästäisiin asiassa sopimukseen.⁵⁴⁶

Toukokuussa 1976 vahvistetun posti- ja telehallinnon uuden työjärjestyksen mukainen tehtävien ja toimivallan siirto keskushallinnosta piiriportaaseen toteutettiin vuoden 1977 aikana. Postitoimen suoritusyksiköt siirrettiin postipiirien ja teletoimen telepiirien alaisiksi. Aluehallintoa kehitettiin jakamalla postipiirit yhden tai useamman kunnan käsittäviin postialueisiin, joista kullakin oli

⁵⁴² Asetus 142/1971; Pietiäinen 1988 osa 2, 222–223.

⁵⁴³ PLH kirje n:o IV1138/9.2.1973.

⁵⁴⁴ Pietiäinen 1988 osa 2, 224–225, 233. Ks. PLH kollegio 7.10.1976, Ca15. Pöytäkirja kokouksesta, jossa käsiteltiin konsulttitoimisto Oy Mec-Rastor Ab:n tekemän PTL organisaatioilmapiiriä ja kehittämismahdollisuuksia kartoittava tutkimus. Vaikka organisaatorakennetta tuli miettiä kaikilta osin, laitoksen jakamista ei 1976 nähty ajankohdaisena kysymyksenä. Kysymys oli parlamentaarisen liikennekomitean kannanoton mukaisesti lähinnä liikenneministeriön asia, ja sitä paitsi kannanotto oli niin tuore, ettei tuolloin katsottu aiheelliseksi ottaa kysymystä edes esille.

⁵⁴⁵ Pietiäinen 1988 osa 2, 227. Wallenius siirtyi VTKK ylijohdajaksi.

⁵⁴⁶ Postivirkamiesliiton puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoittama kirje PLH:lle 8.11.1976. PLH hallinto Hq6.

ylitoimipaikkana postikonttori, jonka alaisuudessa alueen muut postitoimipaikat olivat. Vastaavasti puhelinpiirit jaettiin yhden tai useamman verkko-yhmittymän käsittäviin telealueisiin. Postitoimipaikkatyypit uudistettiin niin, että aiemman kolmentoista toimipaikkatyyppin sijasta niitä oli vain neljä: postikonttori, postitoimisto, postiasemat I ja II. Teletoimen entisistä toimipaikoista jäivät jäljelle telealuekonttorit ja näiden alaiset teletoimistot.⁵⁴⁷

Teletoimen piirijako juonsi juurensa 1938 perustettuihin neljään lennätin- ja puhelinpiiriin. Taustalla oli laajentunut paikallispuhelin-toiminta, jonka ydinalueet sijoittuivat maan pohjois- ja itäosiin. Alkuperäinen piirijako tosin uusittiin jo toukokuussa 1941, jonka jälkeen piirejä oli yhdeksän ja ne kattoivat koko maan. Uusimiseen johtivat paitsi aiemmasta jaosta saadut kokemukset, myös maanpuolustusviranomaisten tahto.⁵⁴⁸ Ehdotuksen uudesta piirijaosta teki laitoksen sotilastoimisto kenraali Erik Heinrichsin aloitteesta. Uusi jako noudatteli mahdollisimman tarkasti sotilas- ja suojeluskuntapiirien rajoja niin, että organisaatio soveltui myös sodankäyntiin.⁵⁴⁹ Sitten piirejä muutettiin useaan otteeseen. Ahvenanmaasta muodostettiin oma piirinsä 1945, lennätin- ja puhelinpiirit muuttuivat puhelinpiireiksi 1960 ja puhelinpiirien rajat määrättiin kulkemaan verkko-yhmittäin 1966.⁵⁵⁰

Puhelinpiirien päätäntävalta oli verrattain pieni ja niiden toimintaan liittyvät melko vaatimattomatkin ratkaisut tehtiin keskushallinnossa. 1940- ja 1950-luvuilla keskushallinto antoi työmääräyksen lähes jokaisesta vähänkin merkityksellisestä rakennustyöstä. Piirihallinnon mielestä keskushallinto puuttui liikaa yksittäisten töiden suunnitteluun ja ohjaamiseen. Vielä 1960-luvulla piirien päätäntävalta oli vähäinen ja keskustelua organisaation parantamiseksi käytiin kaiken aikaa. Kolmiportainen organisaatio, johon kuuluivat toimistot, piirikonttorit ja alueet⁵⁵¹, oli monen mielestä liian raskas. Ehdottajasta riippuen oltiin poistamassa milloin mitäkin organisaatioporrasta.⁵⁵² Toiminnan laajentuessa tehtäviä ei delegoitu keskushallinnosta linjahallintoon samassa suhteessa, vaan keskushallinnon painoarvo kasvoi entisestään. Teletoimen organisaatiota yritettiin uudistaa vuonna 1973, jolloin ehdotus siirtymisestä uuteen kolmitasoiseen organisaatioon johti kiivaaseen sisäiseen väittelyyn ja kaatui henkilöstöjärjestöjen vastustukseen.⁵⁵³ Linjahallinnon uudistus käynnistyi uudelleen seuraavana vuonna, jolloin ehdotusta valmisteltiin posti- ja lennätinhallituksen sekä henki-

⁵⁴⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1977, 318. Vp. 1978 B1.

⁵⁴⁸ Neljä alkuperäistä piiriä olivat Kainuu, Karjala, Pohjanmaa ja Pohjois-Suomi. Tarkemmin: Kokkola-Jyväskylä-Pieksämäki-Kouvola-Kotka-linja. Vuoden 1941 piirit olivat Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Mikkelin, Oulun, Rovaniemen, Tampereen, Turun ja Vaasan piirit. Korhonen 1988, 48–50, 54–55.

⁵⁴⁹ Erikseen mainittiin myös hyökkäyssodankäynti. Järvi 1981, 28. Honkasalon (kirjoitus 1970 tai 1971) mukaan PLH johtajat Albrecht ja Juselius eivät suunnitelmia hyväksyneet ja asia piti hoitaa ministeriöstä esittelijäneuvos Simbri Aholan kautta. PTL järjestelyosasto Ha11.

⁵⁵⁰ Korhonen 1988, 54–55, 91; PLH kollegio 6.6.1966, Ca12.

⁵⁵¹ Puhelinalueista ja niiden kehityksestä enemmän esim. Korhonen 1988, 94–95.

⁵⁵² Takkula 1993, 47. DI Yrjö Karppisen haastattelu.

⁵⁵³ PLH asetti tämän TELKE -toimikunnan 14.8.1970 joka jätti mietintönsä 12.1.1973. Korhonen 1988, 111–112. Ehdotuksen mukaan ylimpänä toimisi keskushallinto (PLH), välitasona viisi telepiirikuntaa ja suoritetasona 19 telepiiriä.

löstöjärjestöjen voimin.⁵⁵⁴ Marraskuussa 1976 posti- ja lennätinhallitus teki periaatepäätöksen toteuttaa organisaatiouudistus marraskuuhun 1977 mennessä, mutta prosessi vielä pari vuotta suunniteltua pidempään.⁵⁵⁵

Postitoimen linjahallintoa käsiteltiin 1970-luvun alussa erityisesti posti-toimipaikkaverkon osalta⁵⁵⁶. Vuonna 1976 aloitetun linjahallinnon uudistuksen tavoitteena oli tuotannon ja voimavarojen sopeuttaminen yhteiskunnan muutoksiin. Keskushallinnolle haluttiin antaa paremmat mahdollisuudet keskittyä laajoihin kysymyksiin ja tehostaa johtamista kaikilla tasoilla. Käytännössä delegoitiin tehtäviä ja päätösvaltaa, muutettiin käskyvalta- ja alistussuhteita sekä yksikkörakennetta.⁵⁵⁷ Vuosikymmenen lopun tärkein päämäärä oli vähentää ylitoimipaikkojen määrä 522 postikonttorista ja toimistosta alle kahteensataan postikonttoriin⁵⁵⁸. Vuonna 1979, jolloin organisaatiouudistus valmistui, paikallishallintoon kuului 194 postialuetta⁵⁵⁹.

Näissä uudistuksissa korostui laitoksen useiden henkilöstöjärjestöjen voima. Järjestöjä posti- ja lennätinlaitoksessa oli useita, kullekin ryhmälle omansa. Ne olivat varsin vaikutusvaltaisia ja etenkin teletoimen insinöörijärjestöt olivat aktiivisia laitoksen kehittäjiä⁵⁶⁰. Järjestöjen rooli rakenteellisten uudistusten vastustajina tai hyväksyjinä nousee esiin myös kansainvälisessä kirjallisuudessa.

1970-luvun puolivälissä laitoksen palveluksessa oli noin 45 000 henkilöä ja laitoksen käyttömenoista yli seitsemänkymmentä prosenttia muodostui henkilöstökustannuksista. Toimialojen erilaisuus sekä palvelussuhteiden jakaantuminen virka-, työ- ja julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin asetti henkilöstöhallinnolle erityisiä vaatimuksia. Kuitenkaan ei ollut olemassa yhtenäistä henkilöpoliittista ohjelmaa, joka olisi sisältänyt henkilöstöhallinnon päämäärät. Menettelytavat ja periaatteet poikkesivat toimipaikoittain. Henkilöstöhallinnon yleisuunnitelma laadittiin 1970-luvun puolivälissä.⁵⁶¹ Posti- ja telehallitus pyrki vähentämään palvelussuhdelajien ja ehtojen erialaisuutta, jotta palvelussuhteiden oikeudet ja velvollisuudet olisivat yhdenmukaiset ja tasapuoliset. Palvelussuhdelajit oli rajoitettava työsuhteisiin ja virkasuhteisiin. ”Pääsääntönä on pidettävä, että kaikki samanlaisissa tehtävissä toimivat ovat samanlaisessa palvelussuhteessa.”⁵⁶²

Teletoimen osalta palvelussuhdekysymys oli suurelta osin käsitelty jo aiemmin. Polttava kysymys oli insinöörien virkapalkat, jotka olivat jääneet pahas-

⁵⁵⁴ Asetettiin 29.3.1974 ja sai työn päätökseen 15.1.1976. Korhonen 1988, 112–114.

⁵⁵⁵ Korhonen 1988, 112–114.

⁵⁵⁶ Muistio: Postitoimen linjahallinnon uudistus. PLH hallinto Hq7.

⁵⁵⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1976, 266. Vp. 1977 B1.

⁵⁵⁸ Muistio: ”Postitoimen linjahallinnon uudistus”. PLH hallinto Hq7; PTL johtoryhmä 16.3.1984, Cb4, liite: ”Toimipaikkanimikkeistön yhtenäistäminen” 21.2.1984.

⁵⁵⁹ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1979, 334. Vp. 1989 B1.

⁵⁶⁰ Esim. Posti- ja lennätinlaitoksen insinöörikunta r.y.:n ehdotus posti- ja lennätinhallituksen lennätinteknillisen osaston ja linjahallinnon uudelleen organisoimiseksi 28.1.1946. Sosialisointikomitean arkisto, puhelinolot 52.

⁵⁶¹ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1974, 200. Vp. 1976 B1.

⁵⁶² Henkilöstöpoliittisen työryhmän mietintö 6.1.1978, 27. PLH hallinto Mc9.

ti jälkeen yksityistä sektoria. 1960-luvulla tilanne kävi sietämättömäksi ja teknillinen henkilöstö valmistautui työtaisteluun.⁵⁶³ Teknillisen henkilöstön pakkausta ja siirtymistä yksityisoikeudelliseen työsopimussuhteeseen selvitettiin posti- ja lennätinhallituksessa kesällä 1961. Virkasuhteet oli muutettava työsuhteiksi, jotta laitos voisi kilpailla osaavasta työvoimasta.⁵⁶⁴ Lupa teknillisen henkilökunnan virkasuhteiden muuttamiseen työsuhteiksi annettiin vuoden 1961 viidennessä lisämenoarviossa. Edelleen johtajien, yli-insinöörien ja muiden, joiden tehtäviin kuului julkisen vallan käyttöä, oli oltava virkasuhteisia.⁵⁶⁵ Muutos nosti palkkatasoa merkittävästi⁵⁶⁶. Tämä myös tarkoitti, että teknisen henkilöstön osalta vanha kysymys virkatyösuhteista hävisi.

Sittemmin virkarakenteita helpotti uusi virkamieslainsäädäntö (755/1986), jota oli valmisteltu aina 1970-luvun alusta saakka⁵⁶⁷. Lainsäädännön seurauksena posti- ja telelaitoksen kymmenen erilaista virkasuhdelajia typistyi kahteen, vakinaiseen ja tilapäiseen virkasuhteeseen. Muun muassa ylimääräiset toimet muutettiin viroiksi. Toinen laitoksen kannalta merkittävä asia oli virkojen perustamismenettelyn yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen, sillä eduskunta myönsi tärkeimpiä virkoja lukuun ottamatta virastoittain määrärahan, mutta ei enää päättänyt yksittäisistä viroista.⁵⁶⁸ Tämä tapahtui kuitenkin aikana, jolloin posti- ja telelaitosta jo uudistettiin uusimuotoiseksi liikelaitokseksi.

3.4 Laitoksen johdon näkökulma

Laitoksen rakenteiden muutosta on tarkasteltava myös avainhenkilöiden ja ylimmän johtamisen kautta. Eri aikakausina johtajat kehittivät laitosta eri tavoin ja ylimmän johdon 1970- ja 1980-lukujen henkilövaihdoilla oli merkitystä. Sotien jälkeisten vuosikymmenien johtajat olivat usein juristitaustaisia virkamiehiä ja heidän tapansa johtaa valtion laitosta oli erilainen kuin liiketaloudellisesti tai teknisesti koulutetulla uudella johdolla, jonka toiminnassa korostuivat uudet opit ja taloudelliset arvot. Pidemmällä aikavälillä havaitaan, että siinä missä edellisen sukupolven johtajat usein etenivät virkaurallaan organisaation alimmista viroista aina pääjohtajaksi, useat 1970-luvun uuden polven johtajista pääsivät jo nuorina korkeisiin virkoihin ja jatkoivat laitoksen johdossa aina

⁵⁶³ Korhonen 1988, 108.

⁵⁶⁴ Posti- ja lennätinhallitus asetti 2.6.1961 valtioneuvoston 31.5.1961 tekemän päätöksen mukaisesti. Palkkatasokomitean mietintö 8.9.1961. PLH hallinto Mb2.

⁵⁶⁵ PLH kollegio 26.3.1962, Ca11. Samana kesänä Postivirkamiesliitto ry:llä oli työtaistelutoimenpiteitä, jotka päättyivät 7.6.1962 kun liitto ja valtiovarainministeriö pääsivät sopuun ruuhkatyökorvausten järjestämisestä posti- ja lennätinhallituksen esittämällä tavalla sekä uusien virkojen perustamisesta. Liitto peruutti 3405 postivirkamiesten eroanomusta posti- ja lennätinlaitoksen palveluksesta. PLH kollegio 21.6.1962, Ca11.

⁵⁶⁶ Korhonen 1988, 108.

⁵⁶⁷ Ks. vanhempi hallitussihteeri Teuvo Metsäpelto VM: ”Ehdotus valtion virkamieslainsäädännön muuttamisesta” Hallinto 1985/4, 4–6.

⁵⁶⁸ Hallintoylijohtaja Lauri Kuusisto: ”Virkamieslainsäädännön uudistuksen merkitys posti- ja telelaitokselle” Hallinto 1985/4, 11–13.

2000-luvun kynnykselle saakka, jolloin he ehtivät johtaa niin virastoa, uusimuotoista liikelaitosta kuin osakeyhtiötä.

Sotien välisen ajan pitkäaikainen pääjohtaja Gunnar Albrecht (1919–1943) oli taustaltaan senaatin virkamies ja varatuomari. Ennen pääjohtajaksi tuloaan hän suoritti myös ylemmän hallintotutkinnon. Oiva Saloila kuvasi häntä vuosikymmeniä myöhemmin ”vakavan arvokkaaksi” pääjohtajaksi. Albrechtin jälkeen virkaan nimitettiin Simbri Johannes Ahola (1943–1962), niin ikään varatuomari ja virkamies. Johtamistyyliltään Aholan sanotaan erottautuneen selvästi edeltäjästään. Häntä pidettiin huomattavasti läheisemmän tuntuiseuna ihmisenä, jonka aikana laitoksen toiminta kuin myös kollegioistunnot kehittyivät demokraattisempaan suuntaan. Kollegioistuntojen kieli vaihtui suomeksi.⁵⁶⁹ Pietiäisen mukaan Ahola oli puolueeton, vähän oikealle kallellaan, kannatti Paasikiven linjaa ja tuli toimeen myös Kekkonen kanssa⁵⁷⁰. Ahola oli myös jossain määrin poliittisesti aktiivinen ja kuului muun muassa ”keskiviikkokerhon” perustajajäseniin⁵⁷¹.

Aholan seuraajaksi nimitettiin tämän luottomiehenä tunnettu Oiva Saloila (1962–1977), josta usein tuodaan esiin hänen henkilökohtaiset suhteensa ammattiliittojohtajiin. Itseen mies kuvasi sitoutumattomaksi porvariksi.⁵⁷² Saloila oli aloittanut uransa vuonna 1928 kesätyössä postinkantajana ja edennyt uralaan esimiesasemaan suorittaen samalla ensin ylioppilastutkinnon ja sitten oikeustieteen tutkinnon. Urakehitys posti- ja lennätinhallituksessa vei aina pääjohtajaksi asti.⁵⁷³

Pääjohtaja Saloilan virkaanastujaisistunnossa 1962 pitämässään puheessa johtaja Honkasalo listasi laitoksen ajankohtaisia haasteita. Vaadittiin kehitystä, palvelutason nostamista, mutta samaan aikaan toiminnanvapaus oli liian rajallinen eivätkä talouden näkymät ”(...) suinkaan voi olla valoisat”. Teletoinen toimilupajärjestelmän heikkoudet saattaisivat johtaa pitkiin ja voimakkaisiin riitoihin, mutta myös postitoimen ohjesäännöt olivat vanhentuneet. Honkasalo pelkäsi, ettei laitos voisi myöskään tyydyttää henkilöstönsä sosiaalisia vaatimuksia, jolloin ongelmaksi muodostuisivat vielä laittomat työtaistelumenetelmät, joista hän mainitsi olevan jo viitteitä. Kaiken kaikkiaan, ”laitoksen organisaatio on käymistilassa”.⁵⁷⁴

⁵⁶⁹ Takkula 1993, 10. Saloilan haastattelu.

⁵⁷⁰ Pietiäinen 1988 osa 2, 157–158.

⁵⁷¹ Keskiviikkokerho oli jatkosodan aikana syntynyt keskustelukerho, jonka jäsenet edustivat erilaisia poliittisia näkemyksiä, mutta joita yhdisti ”isänmaallinen ajattelu-tapa”. Perustajajäseniä olivat Teuvo Aura, Jussi Lappi-Seppälä, Sakari Tuomioja, Simbri Ahola, professori Ole Gripenberg ja Jorma Tuominen. Myöhemmin kerho kasvoi merkittäväillä vaikuttajilla. Aura 1982, 278–281. Aholalla oli myös myöhemmin laaja suhdeverkosto ja hän oli Kekkonen ystävä. Ahola myös yhdistetään 1960-luvun alussa Kekkonen tukijoihin yhdessä rautateiden pääjohtaja Aallon sekä ministeri Korsimon kanssa. Virkkunen 1976, 280; Jensen-Eriksen 2007, 272.

⁵⁷² Pietiäinen 1988 osa 2, 217–219; Reuna 2006, 28.

⁵⁷³ Takkula 1993, 9. Saloilan haastattelu.

⁵⁷⁴ PLH kollegio 1.3.1962, Ca11 liite: johtaja Honkasalo pääjohtaja Saloilan virkaanastujaisistilaisuudessa. Vaikka laitoksen kirjanpidollinen tulos oli 1960-luvun puolivälissä ylijäämäinen, tiedettiin, etteivät käyttötulot riittäneet peittämään liikelatoudellisia menoja pääomasta laskettuine poistoineen ja pääomalle laskettuine kuuden prosentin korkoineen. Pitkän tähtäyksen taloussuunnitelmassa vuosille 1970–1974 asetettiin

Kuten Saloila itse 60-vuotispäiväpuheessaan sittemmin totesi, eniten häntä kiinnostivat laitoksen liikennetehtävien kehittäminen kuten koneellistuminen ja automatisointi. Hänen pääjohtajakaudellaan esillä oli erityisesti puhelinliikenteen automatisointi, jonka yhteydessä pääjohtaja oli tekemisissä lukuisten henkilöiden ja maakuntien lähetystöjen⁵⁷⁵ kanssa. Tässä suhteessa Saloila edusti virkamiessukupolvea, joka teki paljon virkamatkoja ja piti paljon puheita erilaisissa juhlatilaisuuksissa ympäri maata.⁵⁷⁶ Sen sijaan hän ei pitänyt hallinnollisista ja organisatorisista muutoksista, joita hänen mielestään posti- ja lennätinlaitoksen kaltaisessa yrityksessä oli syytä tehdä vain silloin, kun niillä selvästi edistettiin laitoksen tehtävien hoitamista. "(...) liian herkäät ja useat muutokset saattavat vain herättää epävarmuuden tunnetta henkilökunnassa."⁵⁷⁷

Saloilan kaudella toiminnan painopiste muuttui. Vielä 1960-luvun alkupuolella suurin osa pääjohtajan ajasta kului yleisten kysymysten ja postipuolen tehtävien hoitamiseen. Kaukopuhelinverkon kaapelointi ja automatisointi, uusien telex-, data- ja radioverkkopalvelujen kehittäminen sekä yhteistyö Puhelinlaitosten Liiton kanssa siirsivät pääjohtajan työn painopisteen teletointaan, johon pääjohtaja itse arvioi lopulta käyttäneensä noin kaksi kolmasosaa työajastaan. Samaan aikaan, infrastruktuurin kehittyessä laitoksen organisaatio eli vakaata kauttaan. Kysymys laitoksen jakamisesta pysyi suurimmilta osin pinnan alla. (Vrt. laatikko 3.)⁵⁷⁸

tavoitteeksi kummankin pääliikennehaaran sekä avustavien toimintojen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden parantaminen.

⁵⁷⁵ Vrt. Virkkusen (1976, 277–278) kuvaus kuhmalahtelaisten lähetystöstä, joka matkusti ensin Helsinkiin tapaamaan pääjohtaja Aholaa ja jatkoi matkaansa ministeri Korsimon (ml.) kotiin Lietoon saadakseen paremmat paikalliset puhelinolot.

⁵⁷⁶ Oiva Saloilan 60-vuotisjuhlapuhe 24.6.1970. PLH kansliaosasto Ua1.

⁵⁷⁷ Oiva Saloilan 60-vuotisjuhlapuhe 24.6.1970. Yliviivattu osuus. PLH kansliaosasto Ua1.

⁵⁷⁸ Takkula 1993, 15–16. Saloilan haastattelu.

LAATIKKO 3 Laitoksen 1970-luvun puolivälissä kohdistuneet vaatimukset

- Asiakkaiden vaatimukset kohdistuivat yleensä toiminnan joustavuuteen, asiainninnin tasoon ja tariffeihin. Palvelutason oli pysyttävä ennallaan tai mieluummin parannettava. Kustannukset oli kuitenkin pidettävä kohtuullisina.
- Laitoksen henkilökunta toivoi parempaa palkkausta, työolosuhteita, turvallisuutta, vaikutusmahdollisuuksia, itsensä kehittämisen mahdollisuuksia ja työaikojen oikeata järjestelyä.
- Laitoksen oma johto vaati parempaa henkilöstö- ja koneresurssien optimointia. Tavoitejohtamisen mahdollisuuksia oli lisättävä ja henkilökunnan kustannusvastuuta ja kustannustietoisuutta kehitettävä. Toimivalta ja tehtävät oli jaettava oikeassa suhteessa keskus- ja piirihallinnon sekä toimipaikkojen kesken. Organisaation katsottiin rakentuvan liiaksi hallinnollisen kirjanpidon varaan. Siirryttäessä liikekirjanpitoon päähuomio suunnattaisiin menojen tarkkailusta kustannusten ja tulosten tarkkailuun.
- Ministeriöt ja virastot vaativat suunnitelmallisuutta ja niveltymistä valtionhallinnon kokonaistoimintaan. "Varsin voimakasta kehitystä" odotettiin taloussuunnittelun, laskentatoimen, tavoitebudjetoinnin, henkilöstöhallinnon ja delegoinnin osalta. Toisaalta puhelinliikenteen automatisointi edellytettiin saatavan päätöksen vielä 1970-luvun kuluessa ja postilta odotettiin panosta kehitysalue-työhön. Samalla oli hillittävä henkilöstön määrän kasvua ja kustannustaso oli käännettävä laskuun. Laitokselta odotettiin eräiden modernien johtamisen menetelmien, kuten sisäisen tiedotuksen, demokraattisen johtamistavan ja ryhmätyöskentelyn käyttöönottoa.
- Näiden kohtien lisäksi liikenneministeriön hieman myöhemmin antamissa erityisohjeissa vuosien 1976–1980 toiminta- ja taloussuunnitelman laatimiseksi edellytettiin tuoteryhmäkohtaista kustannusvastaavuutta vuoteen 1980 mennessä. Päämääränä oli noudattaa sellaista hinnoittelupolitiikkaa, että molempien päätoimialojen tulot peittäisivät käyttökustannukset, 15 prosentin eläkemaksut palkoista, liikekirjanpidon mukaiset poistot sekä liikekirjanpidon mukaiselle käyttöomaisuudelle lasketun kuuden prosentin tuoton.

Lähteet: PLH:n suoritusyksiköiden tehtäviä ym. selvittävä ryhmä 8.1.1974. PLH hallinto Mb5; LM antoi ohjeet 22.3.1974. Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1972 ovat antaneet aihetta, 41. Vp. 1975. Myös valtioneuvoston tarkastajat vaativat kustannusvastaavuutta paitasi koko laitokselta, myös sen liikennehaaroilta ja suoritelajeilta. Valtioneuvoston tarkastajain kertomus vuodelta 1972, 191. Vp. 1974.

Saloilan seuraajasta käytiin 1970-luvun lopulla ankara poliittinen taistelu. Uudeksi pääjohtajaksi nousi tekniikan tohtori, liberaalipoliitikko ja entinen liikenneministeri Pekka Tarjanne (1977–1989)⁵⁷⁹. Tarjanteen sovinnollista alkua kuvaa

⁵⁷⁹ Ks. Pietiäinen 1988 osa 2, 229–231. Miettusen hallitus oli esittänyt virkaan Tarjannetta, mutta presidentti halusi lykätä nimitystä seuraavalle hallitukselle. SDP vastusti Tarjanteen valintaa, mutta liikenneministeri Saarto (Skdl.) ehdotti virkaan uudelleen Tarjannetta minkä presidentti hyväksyi. Savolaisen (1996, 292–293) mukaan poliittiset nimitykset yleistyivät 1960 ja 1970-luvuilla. Tarjanteen kohdalla viitataan lähes

hänen Puhelinlaitosten Liiton lehdelle antama haastattelu, jossa hän totesi noudattavansa parlamentaarisen liikennekomitean ”ainoaa oikeaa kantaa” ja kehittävänsä maan puhelinoloja vallitsevan työnjaon pohjalta. Hän kuitenkin toisti myös komitean kannan, jonka mukaan kukin puhelinverkkoalue tuli keskittää yhden puhelinlaitoksen haltuun. Tavoitteeseen tosin päästäisiin hiljalleen ajan kanssa. Tällä Tarjanne viittasi jo mainittuun puhelinlaitosten keskittymiskehitykseen. Erityisesti Tarjanne halusi teroittaa, että maahan olisi saatava puhelinlaki – ”puhelinliikenne olisi vihdoin laillistettava”.⁵⁸⁰

Edeltäjä Oiva Saloila oli lukuisissa puheissaan käsitellyt etenkin uuden teknologian hyödyntämistä ja entistä postinjakajaa lähellä olivat muun muassa postinkäsittelyn koneellistumiseen liittyvät aiheet. Tämä oli myös luonnollista ottaen huomioon, että useat puheet pidettiin erilaisten avajaisten, automatisointijuhlien tai avoimien ovien päivien yhteydessä. Pekka Tarjanne sen sijaan saattoi lennokkain sanakääntein kritisoida valtionhallintoa. Erityisesti uransa alkupuolella Tarjanne hyökkäsi byrokraattisuutta vastaan:

Posti- ja lennätinlaitoksen käymässä sodassa byrokraattia vastaan on ehkä näyttävin saavutus ollut siirtyminen jäykästä virastokankeudesta joustavaan markkinointihenkisyyteen⁵⁸¹.

Puheissa toistui usein laitosta kahlitseva valtion ”rautakoura”:

Posti- ja lennätinlaitos (...) on valtionhallinnossa erityisasemassa sen vuoksi, että se on harvoja valtion liikelaitoksia, joita tulee säännösten mukaan hoitaa terveiden liikeperiaatteiden mukaisesti eli ’yritysmäisesti’. (...) Käytännössä kuitenkin laitosta sitoo valtiovallan ’rautakoura’ eli samat moninaiset säännökset ja ohjeet kuin muitakin virastoja, mikä jähmettää toimintaa ja vaikeuttaa yrittämistä niin laitoksen kannalta kokonaisuutena kuin yksittäisen virkamiehen ja toimihenkilönkin osalta.⁵⁸²

Suomessa vallinneita olosuhteita Tarjanne piti jälkeenjääneinä, sillä niin Ruotsissa kuin Englannissakin posti- ja telealan rakenteet olivat kehittyneemmät.⁵⁸³

Teletoinen vanhentunutta lainsäädäntöä Tarjanne piti lähes samansuuruksena uhkana kuin laitoksen määrärahojen niukkuutta. 1980-luvun alkupuolella vaatimukset laajenivat koskemaan laitoksen budjettisidonaisuuden vähentämistä ja sitten koko toimintamuodon uudistamista. Vuosikymmenen puolivälin jälkeen uuden telelain viivästyminen kiinnitti jälleen pääjohtajan huomion. Pääjohtajakautensa lopulla näiden kysymysten käsittely väheni ja puheissa keskityttiin yhä enemmän teleteknologian mahdollisuuksiin. Osin tämä johtui varmasti siitä, että 1980-luvun lopulla liikelaitosuudistuksen toteutuminen ja kilpailun avautuminen näyttivät yhä varmemmilta, mutta myös siitä, että Tar-

aina Oiva Saloilan haastatteluun (Takkula 1993, 12), jossa Saloila piti surkuhupaisena, että Tarjanne valittiin pääjohtajaksi Puhelinlaitosten Liiton tuella, mutta kiitokseksi Tarjanne rikkoi PLH:n ennen hyvät suhteet puhelinlaitoksiin. Asko Saviahon (24.8.2011) mukaan Saloilan ja Tarjanteen välit eivät olleet erityisen hyvät.

⁵⁸⁰ Puhelin 4/1977, 2-3.

⁵⁸¹ Pasilan postikeskuksen vihkiäiset 16.10.1979. PTL hallinto Ddb1.

⁵⁸² Johtamis- ja kehittämistoimen ammattilehti ”Johtajalle” 27.10.1980. PTL hallinto Ddb1.

⁵⁸³ Tarkemmin päiväämätön haastattelu 1982. PTH hallinto Ddb1.

janne suuntautui yhä enemmän häntä kiinnostaneisiin kansainvälisiin tehtäviin. Suomalaisen tietoyhteiskunnan maalailu muuttui yhä abstraktimmaksi. Samalla Tarjanne pohti teleliikenteen erityispiirteitä liiketoiminnan alana, jolloin esiin nousi etenkin johtamisopin vaikuttajaksi nousseen Michael E. Porterin tarvehierarkia-analyysi sekä ajatukset suhteellisesta kilpailuedusta.⁵⁸⁴

Pääjohtajien lisäksi laitoksessa oli lukuisa joukko muita keskeisiä henkilöitä, joista tässä yhteydessä nostan esiin ylijohtajat, jotka nimitettiin 1970- ja 1980-lukujen uudistuksissa (kuva 2). Tunnetuiksi näistä ovat jo tulleet Jukka Wallenius sekä Veikko Johansson, joilla kummallakin oli vahvat käsitykset laitoksen kehittämisen tavoitteista. Liikenneministeriön kansliapäällikkönä (1973–1976) toiminut Rekola (2012) on vahvistanut näkemyksen, jonka mukaan 1970-luvun nimityksissä tavoiteltiin posti- ja lennätinhallituksen nuorennusleikkausta. Samalla oli otettava huomioon, että myös ylijohtajien virat olivat poliittisesti mielenkiintoisia, jolloin huomioon oli otettava laitoksen johdon poliittinen tasapaino.⁵⁸⁵

Vuonna 1975 ylijohtajan virkaan valittiin vasta 34-vuotias kauppatieteiden maisteri ja valtiovarainministeriön finanssipoliittisen toimiston päällikkö Asko Saviaho⁵⁸⁶. Posti- ja lennätinlaitoksen asioita hän oli käsitellyt jo valtiovarainministeriössä budjettisihteerinä. Valtioneuvostossa presidentti nimitti äänestyksen jälkeen sekä liikenneministeri Tarjanteen että pääministeri Sorsan kannattaman Saviahon. Seuraavan vuosikymmenen ylijohtajanimityksiä olivat talousylijohtaja Pekka Luukkaisen nimitys vuonna 1981. Uudeksi talousylijohtajaksi pääjohtaja Tarjanne olisi halunnut sitoutumattoman Ossi Wuolteen ja sitten maisteri Paavo Virkkusen, mutta nämä olivat poliittiselta kannalta mahdottomia, sillä vasemmiston edustus laitoksen johdossa olisi jäänyt liian heikoksi. Virkaan valittiin liikenneministeri Veikko Saarron (Skdl.) suosikki Pekka Luukkainen (Skdl.). 35-vuotias Luukkainen oli ehtinyt toimia liikenneministeriössä esittelijänä, lainsäädäntösihteerinä ja lainsäädäntöneuvoksena. Eduskunnassa hän oli toiminut valiokuntasihteerinä ja hoitanut liikennevaliokunnan ja toisen lakivaliokunnan sihteerin toimia.⁵⁸⁷ Uusi talousylijohtaja arvosteli kärkkäästi laitoksen budjettisidonaisuutta⁵⁸⁸. Sittenmin Luukkaisen pitkäaikainen esimies Pekka Vennamo on kuvannut Luukkaista puoluetustastaan huolimatta markkinahenkisemmäksi kuin mitä moni ajan yritysjohtaja oli⁵⁸⁹. Teleylijohtajaksi nimitettiin Veikko Johanssonin jälkeen vuonna 1985 Helsingin telepiirin päällikkö, diplomi-insinööri ja oikeustieteiden kandidaatti Aulis Salin.⁵⁹⁰

⁵⁸⁴ Yritysjohdon talviseminaari Oulu 3.11.1987. PTH hallinto Ddb2.

⁵⁸⁵ Esko Rekola 12.6.2012; myös Saviaho 24.8.2011; Seppinen 1992, 203. Pietiäisen 1988 osa 2, 242: Pääjohtaja Tarjanne jatkoi laitoksen johdon nuorentamista 1980-luvulla.

⁵⁸⁶ Asko Saviahon (24.8.2011) mukaan liikenneministeriön johto pyysi häntä hakemaan virkaa posti- ja lennätinhallituksessa.

⁵⁸⁷ Pietiäinen 1988 osa 2, 237–239.

⁵⁸⁸ Kansan Uutiset 15.9.1982: ”Postin hallinnossa tarvitaan uudistumista”.

⁵⁸⁹ Vennamo 1999, 311.

⁵⁹⁰ Turpeinen 1996 osa 2, 12–13. Salin oli puoluetustaltaan sosialidemokraatti ja myös puoluepoliittisesti sopiva virkaan. Myös Pietiäinen 1988 osa 2, 245.

KUVA 2 Laitoksen johtoryhmä 2.12.1981.



Johtoryhmän ja kollegion kokoonpano oli sama: vasemmalta hallintoylijohtaja Lauri Kuusisto, teleylijohtaja Veikko Johansson, seisoltaan sihteeri Maija Thynell, pöydän päässä pääjohtaja Pekka Tarjanne, postiylijohtaja Asko Saviaho sekä laitimmaisena oikealla talousylijohtaja Pekka Luukkainen. Kuvaaja Jaakko Savolainen. Lähde: Postimuseon kuvaarkisto.

1970-luvun lopulla posti- ja lennätinlaitos oli yksi harvoista keskusvirastoista, jonka asemasta säädettiin ainoastaan asetuksella. Kun tuolloisen hallitusmuodon 65. pykälän tulkinnan mukaan valtion virastojen ja laitosten järjestelymuodosta oli säädettävä lailla, esitti posti- ja lennätinhallitus liikenneministeriölle esityksensä laiksi posti- ja telalaitoksesta ensin maaliskuussa 1978 ja uudelleen kesäkuussa 1979.⁵⁹¹ Tämä on hyvä vaihtoehto etsittäessä alkupistettä vuoden 1990 liikelaitosuudistukseen johtaneelle kehityskululle.

Laitoksen teletoimenhenkilökuntajärjestöt asettuivat vastustamaan lakiesitystä kiivaasti. Niiden mukaan esitys, jossa alun perin oli kysymys vain laitoksen nimen muuttamisesta posti- ja telalaitokseksi, oli posti- ja lennätinhallituk-

⁵⁹¹ Lehtileike. PLH hallinto Hq7; PLH kollegio 20.6.1979, Ca16. PLH teki esitykset 29.3.1978 ja 20.6.1979.

nessa paisunut tuolloiseen asetukseen (142/1971) nähden huomattavaksi uuden lain ja asetuksen muodostamaksi kokonaisuudeksi.⁵⁹² Henkilöstöjärjestöjä suututti, ettei henkilöstölle oltu annettu mahdollisuutta vaikuttaa esityksen sisältöön, vaikka liikenneministeriö oli 1970-luvun puolivälissä luvannut, jolloin ministerinä oli ollut sittemmin pääjohtajaksi nimitetty Pekka Tarjanne, että merkittävässä organisaatiomuutoksissa kuultaisiin myös henkilökuntaa.⁵⁹³

”Puuttumatta tarkemmin esityksen lukuisiin muutosta vaativiin yksityiskohtiin”, teletoimen järjestöt kiinnittivät huomiota laitoksen organisatorisiin ja toiminnallisiin heikkouksiin, joita lakiesitys heidän mukaansa vain vahvistaisi. Erityisesti kritisoitiin kollegiaalista päätöksentekomenettelyä, johon jo parlamentaarinen liikennekomitea oli kiinnittänyt huomiota. Kollegiossa päätoimintahaaroilla, postilla ja lennättimellä oli kummallakin vain yksi ääni, eli yhteensä kaksi kymmenestä. Muita päätösvallan käyttäjiä olivat pääjohtajan ohella niin sanotut avustavat osastot: hallinto-, talous-, hankinta-, radio-osastot sekä kiinteistö- ja ulkomaantoimistot. Näin lennätintoinimella oli vain yksi kymmenesosa teletoimen hankintoja koskevasta päätösvallasta. Järjestöjen mukaan posti- ja lennätinhallituksen tekemä lakiesitys heikentäisi laitoksen mahdollisuuksia kilpailla yksityisten puhelinlaitosten kanssa. Niiden mielestä organisaatio oli sen sijaan suunniteltava ”nykyaikaa ja nykyaikaisia johtamisjärjestelmiä” vastaavaksi, jonka pohjalle uusi laki- ja asetusehdotus olisi laadittava. Samalla tuli pohtia koko maan teletoimen tulevaisuudenkuvaa ja mahdollisuuksia vastata uuden teknologian ja palvelujen asettamiin haasteisiin. Teletoimessa ei nimitäin oltu tyytyväisiä siihen, että puhelinlaitosten tuloilla oli katettu tappiollisen postiliikenteen kustannuksia. Teletoimen järjestöt olisivat mielellään irrottaneet teletoimen omaksi laitokseksi.⁵⁹⁴

Järjestöt ehdottivat pikaisesti asetettavaksi ministeriötasoisien toimikunnan, johon ne saisivat omat edustajansa. Ne myös ehdottivat, ettei posti- ja lennätinhallituksen tekemää ehdotusta nimiuudistusta lukuun ottamatta toteutettaisi.⁵⁹⁵ Oiva Turpeinen on pitänyt tätä telepuolen henkilöstöjärjestöjen vastustusta syynä siihen, että liikenneministeriö asetti syksyllä 1979 hallitusneuvos Valto S. Rauvannon työryhmän selvittämään, olisiko posti- ja lennätinlaitos jaettava tehokkuuden nimissä kahtia.⁵⁹⁶ Toisaalta niin sanotun telesodan kestäessä myös Puhelinlaitosten Liitto oli painostanut liikenneministeriötä tekemään ratkaisun posti- ja lennätinlaitoksen asemasta telekentällä.

⁵⁹² Henkilöstöjärjestöjen kirjelmä 29.8.1979. PLH hallinto Hq7. Metallityöväen liitot ry, Posti- ja lennätinlaitoksen diplomi-insinöörit ry, Posti- ja lennätinlaitoksen insinööri-kunta ry, Posti- ja lennätinlaitoksen teknikot ry, Puhelinvirkaaliiliitto ry, Telehenkilöstöliitto THL ry sekä Valtion viestitekniset VTT ry.

⁵⁹³ Lehtileike. PLH hallinto Hq7.

⁵⁹⁴ Henkilöstöjärjestöjen kirjelmä 29.10.1979 sekä lehtileike. PLH hallinto Hq7. Tässäkin on muistettava laitoksen kaksijakoisuus, sillä Postivirkamiesliitto asetui voimakkaasti jakamisehdotuksia vastaan. Postitorvi 10/1979: ”Yksi vaiko kaksi?”. Postimuseo HAIL.

⁵⁹⁵ Henkilöstöjärjestöjen kirjelmä 29.10.1979. PLH hallinto Hq7.

⁵⁹⁶ Turpeinen 1996 osa 2, 14; Turpeinen 1996b, 30.

Liikenneministeri Veikko Saarron syyskuussa 1979 asettaman, niin sanotun Rauvannon virkатыöryhmän⁵⁹⁷ tehtävä oli selvittää oliko postitoimi ja teletoimi hoidettavissa tehokkaammin jakamalla päätoimialat erillisiksi laitoksiksi ja toisaalta laatia ehdotus laitoksen keskushallinnon organisaatiosta osasto- ja toimistojakoon asti⁵⁹⁸. Selvityksen takarajaksi asetettiin tammikuun loppu 1980, jonka jälkeen työryhmä jatkaisi laatimalla esityksensä mukaiset laki-, asetus- ja muut ehdotukset. Työryhmän kenties mielenkiintoisinta antia ovat litteroidut lausunnot, joita posti- ja lennätinhallinnon johtajat haastatteluissa antoivat ja jotka kertovat laitoksen sisäisestä ilmastosta 1980-luvun taitteessa.

Telessä ilmeni voimakas halu jakaa laitos. Johtaja Sorvarin mukaan teletoimen piirissä yhteisestä laitoksesta ei nähty olevan mitään hyötyä, päinvastoin, postin ”virkamiesmentaliteetti” aiheutti ongelmia. Sitä paitsi yhteiseltä keskushallinnolta puuttui eväät hallita molemmat toimialat. Molemmille osapuolille olisi parempi, että toimialat erotettaisiin.⁵⁹⁹ Tosin usealla johtajalla ei ollut vahvaa mielipidettä asiassa. Myöskään johtaja Johansson, jonka yleisesti tiedettiin olevan jakamisen kannalla, ei jakamista kannattanut. Myöhemmin Johansson kertoi, ettei jakamisesta olisi ollut hyötyä, koska ministeriö Saarto oli ilmoittanut, että jaettunakin toimialat tulisivat pysymään entisen muotoisina valtion laitoksina⁶⁰⁰. Postin puolella jakamiseen suhtauduttiin nihkeästi. Johtaja Wuolteen kanta oli, että elektroninen posti tulisi ajamaan toimialat lähemmäksi toisiaan⁶⁰¹. Johtaja Kajon mielestä hallinto oli helpompi toteuttaa yhden laitoksen puitteissa⁶⁰². Ylijohtaja Saviaho kommentoi väitettä, jonka mukaan laitos oli liian suuri toimiakseen tehokkaasti, ettei 45 000 hengen organisaatio ollut kansainvälisesti katsottuna kovinkaan iso. Myöhemmin Saviaho (2013) kertoi olleensa jakamisen kannalla, mutta välttäneen ottamasta kantaa jakamisen puolesta, koska ei uskonut sen toteutumiseen. Kertomansa mukaan hän halusi vält-

⁵⁹⁷ LM kirje työryhmän asettamisesta 28.9.1979. LM kirjeet ja päätökset Da48. Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin osastopäällikkö, hallitusneuvos Valto Rauvanto LM, varapuheenjohtajaksi toimistopäällikkö Markku Temmes VM sekä jäseniksi ylijohtaja Askö Saviaho PLH, hallintotarkastaja Vesa Jatkola VM, hallitusneuvokset Kai Törnblom LM ja Niilo Laakso LM, ylitarkastaja Kari Ojala LM, teknikko Kalevi Eloholma teletoimi ja sihteeri Pertti Jyrkinen postitoimesta; Marraskuussa työryhmää täydennettiin ylijohtaja Veikko Johanssonilla PLH, palkkasihteeri Unto Hussolla sekä postimiesten esimies Olavi Kurvilla. Samalla työryhmän aikarajaa pidennettiin 31.5.1980 saakka. LM kirje 12.11.1979. LM kirjeet ja päätökset Da49. Marraskuussa työryhmää täydennettiin vielä Postivirkamiesliiton puheenjohtaja Teuvo Ruotsalaisella. LM kirje 28.11.1979. LM kirjeet ja päätökset Da49.

⁵⁹⁸ Julkisen sanan mukaan ministeri Saarron (Skdl.) tavoitteena oli jakaa laitos, mihin viittasi työryhmän asettaminen pääjohtaja Tarjanteen virkatamatkan aikana sekä työryhmän kokoonpano. Taustalla nähtiin valtapoliittisia ja puhelinliikenteen keskitämiseen tähtääviä pyrkimyksiä. Valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto tosin ilmoitti jo lokakuussa 1979, ettei kannata laitoksen jakamista. Pietiäinen 1988 osa 2, 234.

⁵⁹⁹ Johtaja Sorvarin lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAII.

⁶⁰⁰ Takkula 1993, 23. Veikko Johanssonin haastattelu.

⁶⁰¹ Johtaja Wuolteen lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 26.10.1979. Postimuseo HAII.

⁶⁰² Johtaja Kajon lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAII.

tää turhaa hankausta laitoksen ylimmässä johdossa.⁶⁰³ Pääjohtaja Tarjanne nimittäin ilmoitti laitoksen kantana, että laitoksen toimintaa edistettäisiin parhaiten kehittämällä olemassa olevaa hallintoa, mutta ei jakamalla sitä.⁶⁰⁴ Sitten työryhmä päätyi äänin 3–10 suosittelemaan posti- ja lennätinlaitoksen pysyttämistä yhtenä laitoksena⁶⁰⁵.

Toinen esiin noussut kysymys oli hallinnollisten rakenteiden toimivuus. Laitoksen piiri- alue- ja paikallishallinnon uudistus oli vasta saatettu loppuun ja lausuntojen mukaan uudistusta pidettiin onnistuneena. Katsottiin, että uusi organisaatio tarvitsi nyt työrauhan. Pääjohtaja jopa esitti, että työryhmän asettaminen sinällään häiritsi laitoksen arkipäiväistä tehtävienhoitoa.⁶⁰⁶ Ylijohtaja Saviahon mukaan toimipaikkatason organisaatiossa oli edellisinä vuosina tapahtunut tavattomasti, vaikkei sitä johdon organisaatiossa huomannutkaan. Muutos oli ollut niin suuri, että organisaation kenttää oli täytynyt rauhoitella useaan otteeseen. Organisaatio ei olisi kestänyt suurempaa muutosta. Yleisesti ottaen muutosta hidasti henkilöstöjärjestöjen lukuisuus, sillä neuvottelukierrokset muodostuivat pitkiksi.⁶⁰⁷ Myös johtaja Wuolle epäili, ettei keskushallintoon voitaisi vahvojen etujärjestöjen vuoksi tehdä kovin mittavia muutoksia⁶⁰⁸.

Suurimpien ongelmien nähtiin olevan laitoksen keskushallinnossa ja kollegiotyöskentelyssä. Tuohon aikaan kollegiossa oli 9–11 jäsentä varamiehineen. Tarjanteen mukaan "(...) se ei ole sellainen elin jota mitkään ainakaan millään normaaleilla johtamistaidollisilla ominaisuuksilla varustetut henkilöt voisivat käyttää laitoksen johtamiseen. Ei se ole moderni johtamisorganisaatio". Sopiva kollegion koko olisi ollut neljä, korkeintaan kuusi pysyvää jäsentä.⁶⁰⁹ Myös Johanssonin mielestä kollegion kompastuskivi oli siinä, että useat johtajat joutuivat ottamaan kantaa asioihin, joita eivät tunteneet⁶¹⁰. Kajo yhtyi kritiikkiin, jonka mukaan päätoimialojen asema oli kehittynyt heikoksi, kun taas avustavien osastojen valta oli kasvanut⁶¹¹. Esiin nousivat myös laitoksen sisäinen delegointi

⁶⁰³ Ylijohtaja Saviahon lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 26.10.1979. Postimuseo HAIL. Laitoksen organisaation paisumista oli kritisoinut järjestelyosasto postilaitoskomitean mietinnöstä tekemässään selvityksessä. Myöhemmin Saviaho (sähköposti 21.3.2013) on sanonut olleensa jakamisen kannalla, mutta koska ei uskonut jakamisen onnistuvan, peitelleen kantaansa koska halusi välttää riidan Tarjanteen kanssa joka oli ehdottomasti jakamista vastaan.

⁶⁰⁴ Pääjohtaja Tarjanteen lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAIL.

⁶⁰⁵ Kokouspöytäkirja n:o 35 13.5.1980. Postimuseo HAIL.

⁶⁰⁶ Pääjohtaja Tarjanteen lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAIL. Joissain lähteissä vihjataan Rauvannon työryhmän asettamisen olleen yllätys Tarjanteelle, joka asettamisen aikaan oli työmatkalla Maailman postiliiton konferenssissa Rio de Janeirossa.

⁶⁰⁷ Ylijohtaja Saviahon lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 26.10.1979. Postimuseo HAIL. Myös hallinnosta vastannut johtaja Kuusista oli samoilla linjoilla. Johtaja Kuusiston lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 26.10.1979. Postimuseo HAIL.

⁶⁰⁸ Johtaja Wuolteen lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 26.10.1979. Postimuseo HAIL.

⁶⁰⁹ Pääjohtaja Tarjanteen lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAIL.

⁶¹⁰ Ylijohtaja Johanssonin lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAIL.

⁶¹¹ Johtaja Kajo lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAIL.

ja ulkoisen ohjauksen täsmentäminen. Pääjohtajan mielestä delegointia oli edistettävä ja laitoksen tuli saada sellainen organisaatioasema, että tehokkuus nousisi ja laitos saisi enemmän taloudellista itsenäisyyttä.⁶¹² Johanssonin mielestä laitokselle oli annettava selvät päämäärät ja tavoitteet.⁶¹³ Kajon mukaan laitoksen olisi pakko pyrkiä kustannusvastaavuuteen.⁶¹⁴

Pääjohtaja Tarjanteen mukaan vanhasta virastosta oli päästävä liikeyritysmäisempään toimintaan.

Meillä on tällainen vanha virastomentaliteetti jäljellä vielä. Meidän pitäisi päästä enemmän liikelaitostyyppiseen organisaation, jossa valtiolta, eduskunta ja valtioneuvosto valvoisivat tarkemmin meidän toimintaamme, antaisivat yleisiä ohjeita toimintapuitteita, pystyisivät seuraamaan toimintaamme ja kritisoidaan sitä paljon paremmin kuin nyt. Meille pitää antaa valta tehdä niitä päätöksiä. (...) Kun normaalissa liikelaitoksessa aamupäivällä syntyy ongelma niin se on viimeistään iltpäivällä ratkaistu. Mutta valtion hallinnossa nykyisten säännösten puitteissa on paljon verraten pieniä asioita joilla ei ole suurta poliittista merkitystä. Sellaisia, että kun aamulla syntyy ongelma, niin sitä ei voida säännösten mukaan ja käytännössä ratkaista ennen kuin puolen vuoden kuluttua. Se on täysin väärin. Täysin epäonnistunut, epämoderni tämä lainsäädäntö tältä osin.⁶¹⁵

Valtiovarainministeriön järjestelyosastoa työryhmässä edustanut Markku Temmes laati luonnoksen, jonka mukaan laitos jaettaisiin asiallisesti kahtia, jolloin yhdistäväksi tekijäksi jäisi ainoastaan ylin strateginen johto, jolle puolestaan delegoitaisiin kaikki liikelaitoksen johtamiseen kuuluva päätösvalta. Luonnoksen mukaan posti- ja telehallitukselta siirrettäisiin ministeriölle kaikki sille sopivat ja vastaavasti piireille kaikki niiden päätettäväksi sopivat asiat. Laitoksen yhteisen johdon muodostaisi kollegio, johon kuuluisivat pääjohtaja, apulaisjohtaja sekä posti- ja teletoimen ylijohdajat. Organisaation tuli olla mahdollisimman yksinkertainen ja varsinaisesta toiminnasta vastaisivat piirit.⁶¹⁶ Teletoimen henkilöstöjärjestöt puolestaan laativat oman ehdotuksensa, jossa liikenneministeriön viestiosastolle olisi perustettu postiasiain- ja teleasiaintoimistot. Teleasiaintoimiston alaisuudessa olisi toiminut erillinen telelaitos.⁶¹⁷

Raportissaan työryhmä suositti, ettei laitosta jaettaisi, mutta että sen ylintä johtoa ja päätöksentekoa vahvistettaisiin. Posti- ja telehallitukseen esitettiin perustettavaksi kolme linjavastuussa olevan ylijohdajan virkaa: posti-, tele- ja hallinnollistaloudellinen ylijohdaja. Esillä olleesta neljännessä ylijohdajasta, suunnitteluylijohdajasta työryhmä luopui ja sisällytti suunnittelutehtävät kunkin osas-

⁶¹² Pääjohtaja Tarjanteen lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAII.

⁶¹³ Ylijohdaja Johanssonin lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAII.

⁶¹⁴ Johtaja Kajon lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAII.

⁶¹⁵ Lainausta muokattu parempaan kieliasuun. Pääjohtaja Tarjanteen lausunto Rauvannon virkamiestyöryhmälle 3.10.1979. Postimuseo HAII.

⁶¹⁶ Markku Temmeksen luonnos 23.3.1980. Postimuseo HAII.

⁶¹⁷ Teleorganisaatio malli ”järjestöt”. Postimuseo HAII. Esitys sisälsi liikeyritysmäisiä piirteitä, muun muassa kollegio olisi korvattu johtoryhmällä.

ton toimialaan ja ylijohdon kansliaan. Laitoksen ylimpinä päätöksentekueliminä toimisivat kollegio ja niin sanottu laajennettu kollegio.⁶¹⁸

⁶¹⁸ Rauvannon työryhmän raportti. Postimuseo HAIL. Kollegion muodostaisi pää- ja ylijohdajat ja se käsittelisi muun muassa hankinnat, kiinteistöasiat, keskijohdon nimitykset, ohjesäännön muutokset ja vastaavat asiat. Laajennetun kollegion muodostaisivat pääjohtaja, ylijohdaja ja johtajat. Tämä käsittelisi vain laajakantoiset koko laitosta koskevat kysymykset, kuten tulo- ja menoarvioehdotukset, keskipitkän tähtäimen taloussuunnitelmat (KTS), yleissuunnitelmat, ohjesäännöt, laitosta koskevaa lainsäädäntöä koskevat esitykset sekä eräät korkeammat nimitykset ja valtioneuvostolle tehtävät virkaehdotukset.

4 KOHTI LIIKELAITOSTA - 1980-LUVUN VALMISTELU

Tässä luvussa tarkastelen verrattain nopeaa prosessia, joka johti liikelaitosten ulkoisten puitteiden muuttumiseen "public corporation" -tyyppisiksi julkisiksi yhtiöiksi. Kirjallisuudessa tämän kaltaiset liikelaitosuudistukset, joissa virastot muutettiin viraston ja liikeyrityksen välimuodoiksi, on usein nähty väli- tai harjoitteluvaiheina kehityksessä kohti yhtiöittämistä ja yksityistämistä. Samalla nämä on nähty erittäin merkittävänä kehityskulkuina, jolloin luotiin uudenlaisen toiminnan puitteet⁶¹⁹. Tämä tarkoitti paitsi organisaation itsenä valmentamista, myös lainsäädännön että markkinarakenteiden luomista.

Kuten edellisten lukujen tarkastelu paljastaa, aloite muutokseen oli ollut ilmassa jo pitkään. Liikelaitosuudistukseen (1990) johtaneeseen kehityskulkuun oli useita eri syitä. Aiemmassa luvussa olen tarkastellut muutoksia, joita laitoksen toiminnan perusteissa tapahtui. Tämä tarkastelu on korostanut instituution sisäisten rakenteiden ja näissä tapahtuneiden muutosten merkitystä. Näiden lisäksi tärkeitä seikkoja olivat 1970-luvun laman seuraukset, maan talouspolitiikan suunnanmuutos, teknologinen kehittyminen sekä "telesotina" tunnetut yksityisten puhelinlaitosten ja valtion Telen väliset työnjaon konfliktit, joita käsitellään tarkemmin pääluvussa viisi. Jokaisella oli oma merkityksensä, mutta yhdessä ne johtivat tilanteeseen, jossa muutos koettiin ensin tarpeelliseksi ja sitten välttämättömäksi. Kansainvälisessä tutkimuksessa David Parker on kuvannut Britannian yksityistämiskehitystä käytännön tarpeista lähteneenä ja poliittisesti ohjelmalliseksi kehittyneenä prosessina⁶²⁰.

⁶¹⁹ Esim. Harper 1997, 20–21.

⁶²⁰ Parker 2009, 88.

4.1 Talouspolitiikan suunnanmuutos

Toisen maailmansodan jälkeinen nopean kasvun kausi oli jatkunut käytännössä 1970-luvun alkupuolelle saakka. Siirtyminen niin sanottuun kelluvien valuuttojen järjestelmään (1971) ja kaksi öljykriisiä (1973–1974 ja 1978–1979) aiheuttivat 1970-luvun puolivälissä laman, joka osoittautui maailmansotien jälkeisen talouspolitiikan käännekohtaksi.⁶²¹ Julkiset liikelaitokset ympäri Euroopan olivat jo ennestään vaikeuksissa ja laman aiheuttamat uudet taloudellisen ongelmat heikensivät niiden asemaa entisestään. Palvelumaksuja ei nostettu inflaation edellyttämässä tahdissa ja paine leikata julkisia menoja johti investointimäärärahojen karsimiseen. Palvelujen taso kärsi ja liikelaitokset joutuivat suurennuslasin alle.⁶²²

Suomessa talouskasvu oli 1950-luvulta saakka vielä nopeampaa kuin läntisessä Euroopassa yleensä⁶²³. Samaan aikaan julkinen hallinto oli kasvanut erityisesti 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alkupuolella. Uudet hyvinvointitehtävät olivat kasvattaneet valtionhallintoa, johon palkattiin henkilökuntaa ja perustettiin uusia yksiköitä, mutta jonka perusrakenteet pysyivät pitkälti ennallaan.⁶²⁴ Maailmanlaajuisen laman myötä myös Suomessa bruttokansantuotteen kasvu lähes pysähtyi ensin 1970-luvun puolivälissä ja vielä uudelleen 1980-luvun alussa⁶²⁵. Tällöin julkisen hallinnon tehokkuuteen alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota. Valtionhallinnon resurssien kasvu vaihtui resurssien niukkuuteen. Suomessa, kuten yleisesti OECD-maissa tavoitteeksi asetettiin hallinnon ja julkisen sektorin kasvun pysäyttäminen. Tämä puolestaan edellytti uusia toimintatapoja. Huomattiin, että tarvittiin joustoa. Kehittämistoimet tähtäsivät työn tehostamiseen, byrokratian keventämiseen ja markkinatyypisten mekanismien hyväksikäyttöön.⁶²⁶

Konkreettinen vaikutus näkyi vuoden 1976 tulo- ja menoarviossa. Kun posti- ja lennätinlaitoksen tulos vuonna 1974 oli ollut 135 miljoonaa markkaa alijäämäinen, vuoden 1976 posti- ja telemaksuihin esitettiin 24 prosentin keskiarotusta. 1970-luvun lopussa laitos nostettiin valtion tulonlähteeksi (kuvaaja 1). Samaiseen vuoden 1976 budjettiesitykseen sisältyi myös laitoksen aluehallinnosta lähtenyt, edellisessä luvussa käsitelty organisaation uudistus.⁶²⁷ Talvella 1976 valtion kassatilanne oli jo huolestuttava. Ministeriöiden johdolla etsittiin

⁶²¹ Hjerppe 1990, 29–30; Millward 2005, 173–175; Kuusterä ja Tarkka 2012, 401.

⁶²² Usein tavoitteena pidettiin ”nollatulosta”, eli tuotetut palvelut oli katettava niistä saatavilla tuloilla. Millward 2005, 296.

⁶²³ Hjerppe ja Jalava 2006, 45–49.

⁶²⁴ Katsaus hallinnon kehittämiseen. Liite n:o 4 Hallituksen esitykseen Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1982, 3–4. Katsaus laadittiin VM hallinnon kehittämisestä vastaavien yksiköiden yhteistyönä ja se perustui ministeriöiden esittämiin suunnitelmiin hallinnonalojensa kehittämistä.

⁶²⁵ Hjerppe 1990, 29–30.

⁶²⁶ Temmes 1990, 28; Harrinvirta 2000, 37.

⁶²⁷ Ylijohtaja Asko Saviahon puhe Jyväskylän lennättimen 100-vuotisjuhlassa Jyväskylässä 21.10.1975. PLH hallinto Hq7. Myös Britanniassa lama johti historian suurimpiin teletaksojen korotuksiin, jotka sittemmin osoittautuivat liioitelluiksi. Ks. Harper 1997, 35.

keinoja lisätä tuloja mutta erityisesti karsia menoja.⁶²⁸ Kesäkuussa valtioneuvosto päätti 72 uudesta säästö- ja lykkäystoimenpiteestä, joista viisi kosketti posti- ja telelaitosta. Määrärahoja oli jätettävä käyttämättä viisi miljoonaa markkaa, postilinja-autoliikennettä oli supistettava ja liikenteessä oli siirryttävä yksinajoon, rivi- ja omakotitaloalueilla oli tarkoitus siirtyä laatikkokantoon, posti-toimipaikkojen aukioloaikoja oli lyhennettävä ja sijaisten palkkaamiseen varattuja rahoja supistettiin.⁶²⁹

Vielä 1980-luvun alussa näytti, että hitaan kasvun kausi tulisi jatkumaan. Valtionhallinnolla oli tarve sopeuttaa kehittämishankkeet edellisinä vuosikymmeninä totuttua olennaisesti pienempiin voimavaroihin. Vuoden 1982 valtion budjetin liitteenä julkaistu ”Katsaus hallinnon kehittämiseen” nimesi valtionhallinnon ongelmiksi hallinnon riittämättömän palvelukyvyyn ja -alttiuden, eräät virkavaltaiset piirteet sekä hallinnon hitaan sopeutumisen taloudellisen kasvun taittumiseen. Kehittämisen varaa oli palvelujen oikeassa kohdentamisessa, palveluhenkisyudessa sekä tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisessä. Mitä hallinnon rakennekysymyksiin tuli, valtioneuvoston tammikuussa 1960 tekemä päätös valtionhallinnon organisaation yleisistä kehittämisperiaatteista todettiin peruseriaatteiltaan pääosin ajankohtaiseksi. Samalla todettiin tarve kehittää liikelaitosten organisaatiomuotoja. Erikseen mainittiin posti- ja telehallitus, jossa vuonna 1981 uudistettiin ylimmän johdon organisaatiota. Laitoksen johtamista oli edelleen määrä kehittää siirtämällä tehtäviä ja päätösvaltaa laitoksen piiri- ja paikallishallinnolle.⁶³⁰

Käännettä on syytä lähestyä myös poliittisen historian näkökulmasta. Jukka Tarkan mukaan talouspolitiikan muutos, joka tapahtui ilman että parlamentaariset voimasuhteet olisivat merkittävästi muuttuneet, on selitettävä SDP:n poliittisella suunnanmuutoksella jota Tarkka on kuvannut ”puolueen talouspolitiikan peruskurssin reippaaksi u-käännökseksi”. Kalevi Sorsan II ”elvytys- ja konsensushallitus” pyrki vuosikymmenen lopulla laajaan talouspoliittiseen yhteisymmärrykseen. ”Uuden konsensuksen” symboliksi muodostui syyskuussa 1977 pidetty hotelli Korpilammen kokous.⁶³¹

Vielä 1970-luvun puolivälissä valtion osuutta tuotannosta oli vasemmiston johdolla pyritty laajentamaan. Hallituksen kertomuksen (1976) mukaan erityistä huomiota oli kiinnitettävä elektroniikkateollisuuden kehittämiseen. Vaakakupissa painoivat myös ulkomaankaupan tasapainottamispyrkimykset, joiden vuoksi muun muassa ajankohtaisen teleliikenteen automatisointiohjelman ko-

⁶²⁸ Ylijohtaja Asko Saviajo Jyväskylässä 20.2.1977. PLH hallinto Hq6; ks. budjettipäällikkö Juhani Korpela: ”Valtiontalouden rahoitusaseman hoidosta” Hallinto 1976/4, 13–15.

⁶²⁹ VM lyhennysote valtioneuvoston periaatepäätöksestä 10.6.1976. PLH hallinto Hq6.

⁶³⁰ Katsaus hallinnon kehittämiseen. Liite n:o 4 Hallituksen esitykseen Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1982, 3–7, 9; Kertomus hallituksen toimenpiteistä 1981, 324. Vp. 1982 B1.

⁶³¹ Mannermaa 2007, 235–236; Tarkka 2002, 117. Paavo Lipponen (2009, 470, 475) on kritisoinut näkemystä u-käännöksestä. Hänen mukaansa SDP oli jo aiemmin johdonmukaisesti ajanut vakauttamista ja kilpailukyvyyn turvaamista. Sen sijaan keskustapuolue ja kommunistit olivat hänen mukaansa ajaneet omia etujaan ja edistäneet inflaatio-deflaatio -kierteen jatkumista.

timaisuusaste oli pidettävä mahdollisimman korkeana.⁶³² Sorsa on muistelmis-
saan korostanut, että valtionyhtiötä pidettiin SDP:ssä tärkeinä niin periaatteel-
lisessa mielessä kuin talouspolitiikan välineinä⁶³³. Sittenkin ”suuren luokan
poliittis-taloudellisesti-teolliseksi” kriisiksi osoittautunutta kuvaputkitehdas Val-
con tapausta on pidetty käännteentekevänä katastrofina. Sen lisäksi, ettei tehdas
kyennyt tuottamaan laadukkaita kuvaputkia, tehtaaseen kytketyssä lahjus-
skandaalissa ryvetyi joukko maan eturivin poliitikkoja. Hanketta pidettiin ylei-
sesti sosialidemokraattien hankkeena ja poliittisesti ohjatun teollisuuden epä-
onnistumisen symbolina. Sittenkin Valcon merkityksestä osana talouspoliti-
kan suunnanmuutosta on spekuloitu: muun muassa Risto Ranki on arvioinut,
että vaikka rahallisesti kyse ei ollut suurista summista, tuon ajan ristiriitaisissa
valtion yrittäjyyteen ja valtionyhtiöiden laajentamiseen liittyneissä tunnetiloissa
episodi sai itseään suuremmat mittasuhteet ja tuli vaikuttamaan vielä pit-
kään.⁶³⁴

Useissa yhteyksissä mainitaan myös, että hyvinvointivaltion koettiin
menneen liian pitkälle, valtio puuttui ja ohjaili liiaksi ihmisten elämää eikä kor-
kealle veroasteelle katsottu saatavan vastinetta.⁶³⁵ Juhani Korpela totesi helmi-
kuussa 1977 Kansantaloudellisen yhdistyksen kokouksessa, että ”Tällä hetkellä
vallinneen varsin suuri yksimielisyys siitä, että bruttoveroasteen edelleen nosta-
misen tie on ainakin toistaiseksi kuljettu loppuun.”⁶³⁶ Uuden yhteisymmärryk-
sen mukaan veroasteen nousu oli pysäytettävä ja kilpailukyky palautettava.
Tätä kritiikkiä ei kuitenkaan tule yhdistää liian yksioikoisesti tuon ajan läntisiin
virtauksiin reaganismiin ja thatcherismiin. Varesen mukaan Suomen oikeisto
oli perinteisesti vierastanut amerikkalaisuutta, jossa näyttäytyi vieras kosmopo-
liittisuus ja vapaamielinen kapitalismi⁶³⁷. Thatcherin yksilökeskeisyys ja tyyli
koettiin yksinkertaisesti vieraaksi. 1980-luvulla kokoomuspuolueen nuorisosiipi
tuomitsi thatcherismin voimakkain sanankääntein.⁶³⁸

⁶³² Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1976, 315. Vp. 1977 B1. Laki 295/1976;
Saloila, Salmelin ja Immonen 1980, 27–28.

⁶³³ Sorsa 2003, 305–306. Sorsan (2003, 352, 356) mukaan puolue pyrki selvittämään
omistajaohjausta. Toisaalta Sorsan mukaan tuolloinen puolueen nuorisoliike sociali-
sointivaatimuksineen oli huomattavasti emopuoluetta radikaalimmalla linjalla.

⁶³⁴ Ks. Ranki 2012, 253–259. Lipposen (2009, 475–477) mukaan Valco jatkoi perinteistä
linjaa, jossa valtion panosta käytettiin siellä missä yksityinen sektori ei yksin pärjän-
nyt. Ongelmaksi muodostui paitsi japanilaisen kumppanin vetäytyminen, myös että
hanketta hoidettiin kuten tavallista tehdasta. Sittenkin, vaikka Lipposen mukaan
aloite oli tullut KTM:stä, hanke politisoitiin ja sitä käytettiin SDP:tä vastaan. Usein
viitataan Esko Rekolan (1998, 241) käsitykseen, jonka mukaan ”Valco opetti sociali-
demokraateille sen, että yritystoimintaa ei voida hoitaa puoluepolitiikan liitännäise-
nä”. Ks. myös Mannermaa 2007, 235–236. Valcoon liittyneistä skandaaleista ks. Eriks-
son 1979.

⁶³⁵ Ks. Tiuhonen 1990, 61, 69. Ks. jaostopäällikkö Eero Tuomainen TASKU ja budjettisih-
teeri Tauno Ylinen VM: ”Julkisen talouden kasvu ja sen aiheuttamat ongelmat” R-
muistio 1973/1, 22–29 sekä professori Juha Vartola: ”Hallinto- ja yhteiskunta: Hallin-
non kehittämisen painopisteet 1980-luvulla” Hallinto 1982/5, 4–19.

⁶³⁶ Juhani Korpela 1977, 130.

⁶³⁷ Vares 2008, 40. Varesen mukaan oikeistokonservatiivit luopuivat vasta hitaasti en-
nakkoluuloistaan amerikkalaista nousukasmaisuuutta kohtaan, vaikka Yhdysvallat
toimikin maailmansodan jälkeen vastapainona Neuvostoliitolle.

⁶³⁸ Ks. Vares 2013: ”Näin suomalainen oikeisto tuomitsi Margaret Thatcherismin” Suo-
men Kuvalehti 10.4.2013, www.suomenkuvalehti.fi [15.9.2013]. Vares muistuttaa, että

Kotimaiset uudistukset kuitenkin etenivät käytännön ratkaisuisa. Posti- ja telelaitoksen kannalta keskeiseksi vaikuttajaksi noussut Pekka Vennamo toteasi Hallinto-lehden (1984/1) pääkirjoituksessa toisen valtiovarainministerin arvovallalla, että keskitetyn hallintobyrokratian aika oli käymässä vähiin: "(...) ja enenevissä määrin tulisi pyrkiä siihen, että keskitetysti päätetään vain toiminnan suuntaviivat ja puitteet ja käytännön ratkaisut tehdään siellä, jossa sekä tietoa päätöksenteon perustaksi että tietoa päätöksenteon seurauksista on eniten." Sittemmin 1980-luvulla kun kansantalouden kehitys oli vahvaa, Risto Rankin mukaan myös valtion yhtiöt alettiin nähdä liiketaloudellisina yrityksinä joilta vaadittiin tulosta ja osinkoja. Suurten yritysten laajentuminen kansainvälisille markkinoille vaati pääomia. Koska valtio-omistaja oli nihkeä rahoittaja, katseet kääntyivät uusiin rahoitusmahdollisuuksiin. Rankin mukaan yhteisymmärrys omistuspohjan laajentamisesta syntyi hiljalleen. Ensimmäiset valtion yhtiöt listautuivat pörssiin vuosikymmenen lopulla.⁶³⁹

Myös posti- ja telelaitos kärsi investointivarojen riittämättömyydestä. Valtiovarainministeriön laatima tietoliikenteen investointimenojen kehys vuosiksi 1982–1986 oli oleellisesti pienempi kuin posti- ja telelaitoksen esittämä tarve ja reaaliarvoltaan noin 15 prosenttia vähemmän kuin aiemmissa kehyksissä oli esitetty. Viiden vuoden aikana eroa laskettiin kertyvän yli 1.2 miljardia markkaa, mikä vastasi valtiovarainministeriön kehysten tasossa kahden vuoden investointivaroja.⁶⁴⁰ Laskelmien mukaan, ellei investointimäärärahoja oleellisesti lisättäisi, investointien supistustarve oli noin neljäkymmentä prosenttia vuoden 1984 arvioidusta tarpeesta. Samaan aikaan teleliiketoimintaa oltiin saattamassa liikevaihtoveron alaiseksi vuoden 1984 alusta.⁶⁴¹

4.2 Liikelaitosuudistuksen suuntaviivat syntyvät komiteatyönä

Vuonna 1990 toteutuneen liikelaitosuudistuksen, jolloin suuret liikelaitokset posti- ja telelaitos sekä valtiorautatiet muuttuivat "uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi", alkupisteenä on tavallisesti pidetty komiteavalmistelua. Ensin suuntaviivat muotoiltiin liikelaitostyöryhmän mietinnössä 1982, jonka jälkeen valmistelu jatkui liikelaitoskomiteassa.

Liikelaitosuudistuksen alkupisteen etsiminen on silti aloitettava jo 1970-luvun lopulta, jolloin valtion keskushallintokomitea totesi periaatemietinnössään (1978), että pidemmällä aikavälillä olisi selvitettävä, "Onko posti- ja lennätinlaitoksen ja valtionrautateiden lisäksi muitakin keskusvirastoja tai niiden osia järjestettävä virastotyyppiltään liikelaitoksiksi"⁶⁴². Tässä vaiheessa ehdotus näyttää tosin jääneen heittolaukauksen tasolle. Komitean sihteerinä toimineen

kokoomuspuolueen kohdalla on toki huomioitava puolueen hankala poliittinen asema ja halu todistella hallituskelpoisuuttaan.

⁶³⁹ Ranki 2012, 117.

⁶⁴⁰ Heimo Järvisen muistio 14.9.1981. Posti-Telen johtoryhmä Cb1.

⁶⁴¹ Talousosaston muistio 4.1.1982. Posti-Telen johtoryhmä Cb2.

⁶⁴² KM 1978:22, 515.

Markku Temmeksen (2011) mukaan laajempi kannanotto olisi vaatinut erillisen selvityksen ja keskushallintokomitean työssä kysymys oli kuitenkin laajemmista asioista. Liikelaitosproblematiikka oli paljon pienempi kysymys kuin komitean varsinaisesti käsittelemät hyvinvointivaltion perusinstituutiot.⁶⁴³ Liikenne ministeriön kohdalla oli enemmän esillä kysymys Merenkulkuhallituksen siirtämisestä kauppa- ja teollisuusministeriöltä liikenneministeriön alaisuuteen kuin liikelaitosten yritysmuodot. Pertti Ahosen (2013) tulkinnan mukaan liikelaitostyöryhmä oli kuitenkin yksi, monien välitysten kautta käyntiin lähtenyt keskushallintokomitean työn jälkiselvityksistä⁶⁴⁴.

Liikenneministeriö piti keskushallintokomitean ehdotusta (1978) tiettyjen keskusvirastojen virastotyyppin muuttamisesta hyvin tärkeänä. Sen lisäksi, että tuli selvittää oliko posti- ja lennätinlaitoksen sekä valtionrautateiden lisäksi muita keskusvirastoja järjestettävä liikelaitoksiksi, liikennehallinnon sisällä mainittiin eri yhteyksissä keskustellun ilmailuhallituksen muuttamisesta liikelaitokseksi sekä mainittiin keskustellun siitä, olisiko tarpeen eriyttää posti- ja lennätinhallituksen alaiset posti- ja teletoisimet erillisiksi keskusvirastoiksi. Se, mitä liikelaitoksella tarkemmin ymmärrettiin, jäi vielä epäselväksi. Ministeriö yhtyi komitean kannanottoon, jonka mukaan oli tehtävä jatkoselvityksiä siitä, mitä muita organisaatiotyyppisiä kuin keskusvirasto oli tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön ja millä kriteereillä organisaatiotyyppin valinta tehtäisiin.⁶⁴⁵

Posti- ja lennätinhallitus kiinnitti vielä 1978 huomiota lähinnä siihen, että viraston johto-organisaation toimintamenetelmiä ja toiminnan joustavuutta voitiin kehittää olemassa olevan organisaatorakenteen pohjalta kehittämällä erityisesti ylintä johtoa. Kollegion muodollisen päätöksenteon rinnalle kehitettävän epävirallisen johtoryhmätyöskentelyn puitteissa käsiteltäisiin viraston johtamisen kannalta keskeiset kysymykset. Keskushallintokomitean mietinnöstä annetussa lausunnossa kehaistiin jo 1970-luvun mittaan tapahtuneen myönteistä kehitystä, sillä kollegioistuntoa vapaamuotoisemmin työskentelevissä ”orgaaneista” voitiin jo mainita istuntoasiain valmistelukunta sekä tele- ja teknillisen asiain sekä postiasiain neuvottelukunnat. Sen sijaan yritysmuotoasiaan ei otettu kantaa.⁶⁴⁶

Mitä kehitystarpeita liikelaitosten toimintamuotoon 1980-luvun taitteessa liittyi, voidaan tehdä katsaus tarkastelemalla Rauvannon virkatyöryhmän (1979–1980) sekä liikelaitostyöryhmän (1981–1982) muistioita, jotka tosin pääosin toistivat jo paljon aiemmin esitetyt ongelmakohdat.

Rauvannon työryhmän mukaan toimintamuoto budjettisidonnaisena viraston estä tehokasta, nopeaa ja kilpailukykyistä toimintaa. Liikelaitoksen kun oli noudatettava samoja budjettilainsäädännön määräyksiä kuin hallinnollisten virastojen. Valtion henkilöstöpolitiikka oli myös varsin keskitettyä, joten laitoksen vaikutusmahdollisuudet palvelussuhteiden ehtoihin olivat vähäiset. Tämä

⁶⁴³ Markku Temmes 5.5.2011.

⁶⁴⁴ Pertti Ahonen 5.11.2013.

⁶⁴⁵ LM lausunto keskushallintokomitean II osamietintöön 15.11.1978. Allekirjoittajat Veikko Saarto ja Reino Auvinen. Keskushallintokomitean arkisto, kotelo 4.

⁶⁴⁶ PLH lausunto Keskushallintokomitean II osamietintöön 31.10.1978. Allekirjoittajat Pekka Tarjanne ja Lauri Kuusisto. Keskushallintokomitean arkisto, kotelo 4.

taas esti joustavan palkkapolitiikan käytön. Henkilöstön palvelussuhteiden ehdot määräytyivät samojen periaatteiden mukaan kuin hallinnollisissa virastoissa. Useat eri palvelussuhdelajit ja niiden käyttö rinnakkain lisäsivät joustamattomuutta.⁶⁴⁷

Tiivistäen työryhmä totesi, ettei ajastaan jäänyt lainsäädäntö antanut selkeää tietoa siitä, mitä posti- ja lennätinlaitoksen tehtäviin kuului. Laitoksen kollegio oli liian suuri ja sen tehtävät edellyttivät monien alojen erityisasiantuntemusta. Myös laitoksen sisällä keskushallinnon alaisten piirien asema oli epäselvä, sillä samoista asioista saattoi tulla useita määräyksiä. Laitoksen sisällä tehtiin yksittäisiä asioita koskevia päätöksiä liian korkeilla organisaatiotasoilla. Nämä epäkohdat osoittivat, että laitoksen virastoluonnetta oli kehitettävä joustavampaan suuntaan. Jonkinlainen julkisoikeudellinen luonne oli säilytettävä, jonka takia työryhmä esitti posti- ja lennätinlaitokselle Postipankin kaltaista asemaa. Ensivaiheessa oli kuitenkin tehtävä tuolloisen yritysmuodon sallimat toimenpiteet.⁶⁴⁸

Liikelaitostyöryhmän esitykseen (1982) sisältyneet toimintamuodon epäkohdat tarjosivat posti- ja telehallituksen lausunnon mukaan ”varsin ansiokkaan selvityksen niistä ongelmista, joita erityisesti valtion tulo- ja menoarviosta ja sen soveltamista koskevat säädökset ja määräykset aiheuttavat valtion liikelaitoksille.”⁶⁴⁹

Liikelaitostyöryhmän mukaan postin peruspalveluluonteesta aiheutui, että mahdollisuudet hoitaa postitointia taloudellisesti tehokkaalla tavalla olivat rajoitetut. Postitoimi oli työvoimavaltainen ja laaja virkasuhteen käyttö yhdistettynä korkeaan ammatilliseen järjestäytymisasteeseen johti pitkiin neuvotteluprosesseihin ja hidasti rationalisointia. Kuitenkin paine rationalisoida kasvoi kiristyvän kilpailun myötä, sillä aiempi monopolia lähennellyt asema oli murtunut. Telepalvelut puolestaan olivat hyvin voimakkaan muutoksen vaiheessa, jota leimasivat posti- ja telehallituksen ja toimilupalaitosten väliset riidat. Hallinnollisista rajoituksista seurasi, että toiminnassa jouduttiin noudattamaan muun muassa eduskunnan ja hallituksen vahvistamia tariffeja eikä markkinakysynnän perusteella muodostuvia hintoja. Budjettisidonnaisuus rajoitti voimavarojen joustavaa käyttöä. Yleishyödyllisistä tehtävistä kuten lehtienkannosta laitokselle maksettiin korvauksia, mutta joistakin palveluista, kuten linja-autoliikenteestä hyvityksiä ei maksettu. Kritiikin aiheutta oli laitoksen piirissä herättänyt myös päätoimialojen välinen ristiinsubventointi, eli postitoimen alijäämän kattaminen teletoimen ylijäämällä.⁶⁵⁰

Valtiontilintarkastajat olivat (1981) samoilla linjoilla. Laitoksen toiminnan luonteesta ja toisaalta laitoksen suuruudesta seurasi, että yksityiskohtiin ulottuva sidonnaisuus valtion budjettitalouteen ”saattaa vaikeuttaa” tehokasta, jous-

⁶⁴⁷ Rauvannon työryhmän raportti 20.5.1980/A.S.. Postimuseo HAIL.

⁶⁴⁸ Työryhmän raportti 20.5.1980/A.S.. Postimuseo HAIL. Sittenmin 10.7.1987 postiylivohtaja Saviaho kertoi TV2 Kymmenen uutisille että alun perin posti- ja telailaitoksesa ajateltiin juuri Postipankin tyyppistä toimintamuotoa. PTL hallinto Uc2.

⁶⁴⁹ PTH lausunto valtion liikelaitostyöryhmän muistiosta 5.9.1983. PTL liikelaitosuudistus Hr9.

⁶⁵⁰ KM 1982:64, 62–64.

tavaa ja kilpailukykyistä toimintaa. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan "saattaisi olla aihetta" selvittää laitoksen taloudellinen ja hallinnollinen asema ja etsiä parempia edellytyksiä laitoksen johtamiselle.⁶⁵¹

Yleisellä tasolla liikelaitosten ongelmat tiivistettiin vielä muun muassa valtion liikelaitoskomitean mietinnössä (1985) jossa todettiin, että ainoat todelliset erot liikelaitosten ja hallinnollisten virastojen välillä oli laitosten käyttömenojen muodollinen nettobudjetointi sekä suurten liikelaitosten niiden talouslaeissa määritetyt uudistusrahastot.⁶⁵²

Liikenneministeriön ohjaus toimialaministeriönä ei sekään ollut selkeää. Posti- ja lennätinlaitoksen mukaan:

Nykytilan keskeiseksi ongelmaksi koetaan se, että liikenneministeriön ohjaus kohdistuu tulo- ja menoarvion soveltamisohjeissa yms. säännöksissä LM:lle määriteltyyn yksittäisten resurssi- ja säännöstöasioiden käsittelyyn PTL:n tehtävän kannalta taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävien asioiden käsittelyn sijasta. Laitoksen mielestä ohjaus nykyisellään toimii 'väärinpäin'. Ongelmaksi on koettu myös yhteistyö asioiden valmisteluvaiheessa 'esittelijän liiallisen itsenäisyyden korostaminen' sekä edelliseen liittyen heikko informaation kulku LM:n eri virkamiesten kesken.⁶⁵³

Valtion liikelaitostyöryhmän asetti toinen valtiovarainministeri Mauno Forsman (sd.) virastovaltuutettu Seppo Salmisen esityksestä syyskuussa 1981⁶⁵⁴. Aloitteellinen osapuoli asiassa oli valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Alun perin järjestelyosasto olisi halunnut asettaa suoraan komitean, mutta valtiovarainministeriön budjettiosasto halusi, että asiaa tutkittaisiin ensin työryhmässä.⁶⁵⁵ Virkamiestyöryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin suunnittelupäällikkö Reino Hjerppe valtiovarainministeriöstä. Jatkuvuutta keskushallintokomitean ja Rauvannon virkatyöryhmän selvityksiin edusti Markku Temmes. Työryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriö, asiantuntijat Helsingin Kauppakorkeakoulusta ja Valtiontalouden tarkastusvirastosta sekä "polttopisteorganisaatioista". Posti- ja telelaitosta edusti ylijohtaja Asko Saviaho.

Työryhmän tuli selvittää julkisen liiketoiminnan ja sen ohjauksen perusteet sekä kartoittaa vaihtoehtoiset tavat asettaa tulosvaatimukset näille yksiköil-

⁶⁵¹ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1981, 162-163. Vp. 1983 B1.

⁶⁵² KM 1985:2, 12.

⁶⁵³ Reijo Marjaselle annettava muistio. Hyväksytty Posti-Telen johtoryhmässä 1.3.1985, Cb6.

⁶⁵⁴ Työryhmän asettamiskirje 4.9.1981. PTL liikelaitosuudistus Hr1. Puheenjohtajaksi kutsuttiin suunnittelupäällikkö Reino Hjerppe VM ja jäseniksi Pekka Laajanen VM, Markku Temmes VM, vanhempi finanssisihteeri Eero Kallia VM, toimistopäällikkö Rolf Paqvalin VM. Lisäksi jäseniksi kutsuttiin Asko Saviaho PTH, Arto Klemola VTT, Eero Pitkänen Helsingin kauppakorkeakoulu, Pertti Ahonen Valtiontalouden tarkastusvirasto, Marja Heikkinen Valtiontalouden tarkastusvirasto, Matti Kerosuo Rautatiehallitus.

Jo ministeri Forsmanin edeltäjä, toisena valtiovarainministerinä 1979-1981 toiminut Pirkko Työläjärvi oli todennut olevan "ilmeistä, ettei liikelaitostyyppisten yksilöiden toimintaa voida ohjata tavanomaisella budjettiteknikalla" (...) "eikä laitoksista pitäisi tehdä vuotuisen budjettikäsittelyn nykykäytännön ohjelmoinnin uhreja." Työläjärvi: "Hallinto ja kansalainen - esitelmä Tuottavuuden päivillä" Hallinto 1980/2, 4-9.

⁶⁵⁵ Työryhmän pöytäkirja 1.10.1981. PTL liikelaitosuudistus Hr1.

le. Tuloksena syntynyt mietintö oli komiteamietinnöksi kovin teoreettisluontoinen perusselvitys⁶⁵⁶. Näkökulmana työryhmän työssä oli edelleen, kuten Saviaho (2011) on huomauttanut, että valtion liikelaitoksia tuli ohjata ja yhdenmukaistaa toimimaan yhtenäisin perustein⁶⁵⁷.

Valtion liiketoiminnan katsottiin eroavan yksityisestä liiketoiminnasta siinä, etteivät valtion yksiköt yleensä tavoitelleet voittoa, vaan että tehtäviä hoidettiin julkisten palvelujen tuottamiseksi. Yleensä valtion yksiköt eivät olleet yhtä itsenäisiä kuin yksityiset yritykset, mutta niillä ei myöskään ollut vastaavaa liiketoimintaan kuuluvaa riskiä.⁶⁵⁸ Ominaisuudet kuitenkin vaihtelivat eri yksiköiden välillä paljon. Sen, että valtion liiketoimintaa harjoitettiin eri organisaatiomuodoissa, katsottiin osoittavan paitsi yhtenäisen suunnittelun puutetta, myös herättävän epäilyksen, etteivät käytettävissä olleet organisaatiomuodot soveltuneet parhaalla mahdollisella tavalla tehtäviinsä. Ja kun mitään yhtenäistä organisointiperiaatetta ei ollut, saattoi liikelaitosten ohjauksessa olla tehokkuuseroja. Lisäksi voitiin epäillä, että tuolloiset organisaatiomuodot estivät toiminnan joustavuutta.⁶⁵⁹

Yleisenä kehityssuuntana oli maksullisen palveluliiketoiminnan mutta myös kilpailun lisääntyminen. Valtio oli myös usein mukana ottamassa käyttöön ja kehittämässä modernia teknologiaa. Etenkin silloin, kun liiketoiminta oli suuntautunut valtionhallinnon ulkopuolelle, oli herännyt kysymys siirtymisestä yksityisoikeudelliseen osakeyhtiömuotoon. Tällä viitattiin erityisesti Valtion polttoainekeskuksen tuolloisiin selvityksiin. Myös yleisellä tasolla todettiin ilmenevän haluja kehittää toimintaa ja siirtyä virastoa vapaampiin yritysmuotoihin.⁶⁶⁰

Tuolloisten organisaatiomallien sopimattomuuden ja ajankohtaisen kehityksen vuoksi työryhmä katsoi tarpeelliseksi määritellä valtion liiketoimintaa varten uuden organisaatiomallin. Tähän kysymykseen katsottiin voitavan vastata yksinkertaisimmin ”ottamalla tarkasteluun”, kansainvälisessä käytännössä ja kotimaisessakin keskustelussa usein esiintyvän organisaatiomuodon, jota ei Suomessa ollut ennen sovellettu ja josta suomenkielisen nimityksen puutteessa käytettiin nimitystä ”public corporation”. Suomennokseksi ehdotettiin ”julkinen yhtiö”, mikä myös vakiintui muutamaksi vuodeksi. Huomautettakoon heti, ettei tätä tule sekoittaa myöhempään oyj:hin. Tuolloisen julkisen yhtiön esimerkkinä käytettiin suoraan englantilaisen morrisonilaisen ”public corporationin” ominaispiirteitä.⁶⁶¹

⁶⁵⁶ Työn teoreettinen luonne johtui paitsi siitä että kyseessä oli perusselvitys, osin työryhmän jäsenten akateemisista taustoista ja muun muassa puheenjohtaja Hjerppen kiinnostuksesta asiaa kohtaan. Reino Hjerpe 25.8.2011.

⁶⁵⁷ Saviahon (24.8.2011) mukaan tämä on kiinnostavaa, koska näkökulma ei ollut realistinen enää kymmenen vuotta myöhemmin.

⁶⁵⁸ KM 1982:64, 17-18.

⁶⁵⁹ KM 1982:64, 38.

⁶⁶⁰ KM 1982:64, 35-37. Mainittiin myös valtion liiketoiminnan joutuneen negatiivisen huomion kohteeksi etenkin Valmetin ja Enson vaikeuksien ja VR:n jatkuvan alijäämän vuoksi.

⁶⁶¹ KM 1982:64, 161, 164.

Toimintamuodon keskeinen ominaispiirre oli, että laitoksen ulkoinen ohjaus keskittyisi tavoiteohjaukseen ja strategisiin suunnanmäärityksiin ja että liikelaitoksen itsenäisyys näissä rajoissa kasvaisi. Suurten laitosten tulostavoite oli syytä hajottaa pääsuoritteille asetettaviksi tulostavoitteiksi, jolloin eduskunta, valtioneuvosto tai ministeriöt voisivat ottaa kantaa pääsuoritteiden välisiin mahdollisiin subventioihin, esimerkiksi tappiollisen postin rahoittaminen teletoimen tuloista. Asetettavien tavoitteiden tuli olla mahdollisimman ristiriidattomat. Perussääntönä olisi, että liiketoiminnan tuotot, yleisen edun mukaisista tappiollisista tehtävistä maksettavine korvauksineen, riittäisivät kattamaan toiminnasta aiheutuneet kulut. Samalla oli varmistettava, että liikelaitokset toimisivat yleisen edun mukaisesti.⁶⁶²

Kuten Reino Hjerppe ehdotuksen tiivistä, organisaatiomuoto sijoittui viraston ja osakeyhtiön puoliväliin. Vielä marraskuussa 1982 Hjerppe tosin epäili muutosta niin suureksi, että sitä tuskin voitaisiin soveltaa lähitulevaisuudessa. Parhaiten uuden organisaatiomuodon käyttöönotto tapahtuisi silloin, kun organisaatio muutenkin oli kehitysvaiheessa, kuten valtion teknillinen tutkimuskeskus tuolloin oli.⁶⁶³ Työryhmä ehdotti, että valtion liiketoiminnan ohjauksen, organisoinnin ja toimintaedellytysten kehittämistä jatkettaisiin komiteassa, joka myös selvittäisi missä määrin ”julkista yhtiötä” voitaisiin käyttää valtion liiketoiminnan organisoimiseksi⁶⁶⁴.

Miksi valtion liikelaitostyöryhmä (1981–1982) otti lähtökohdakseen juuri ”public corporation” -mallin?

Britanniassa toisen maailmansodan jälkeen laajalti käytetyn ”public corporationin” esikuvana pidetään englantilaisen Labour-poliitikko Herbert Morrisonin esitystä vuodelta 1933. Lontoon julkisen liikenteen lautakunnassa (London Public Transportation Board) vaikuttanut Morrison halusi kehittää organisaatiomuodon, joka yhdistäisi samaan pakettiin julkisen edun mukaisen demokraattisen suunnittelun ja liiketaloudellisen tehokkuuden. Organisaatiomuodon alkuperäinen käyttökohde oli Lontoon kaoottinen julkinen liikenne.⁶⁶⁵ Sittemmin toisen maailmansodan jälkeen Morrison sai huomattavan aseman labourhallituksen toimeenpanemissa kansallistamisissa. Tuolloisessa tilanteessa malli sai laajaa, puoluerajat ylittävää kannatusta.⁶⁶⁶

⁶⁶² KM 1982:64, 177, 179.

⁶⁶³ Suunnittelupäällikkö Reino Hjerppe VM Virastopäällikköpäivillä 2.–3.11.1982. PTL Liikelaitosuudistus Hr10.

⁶⁶⁴ Tarkoitettiin ei osakeyhtiömuotoista liiketoimintaa. KM 1982:64, 194–195.

⁶⁶⁵ Morrison 1933. Malli perustui Morrisonin (1933, 297) ihmiskuvaan: ”Capitalism’s direct encouragement of the individual from birth upwards to be selfish and to rise at the expense of others will have gone. And although human nature will not be perfect (anyway, I am tempted to hope not), the social forces of economic interest and a developing general public spirit in industrial affairs will encourage men and women to deserve honour and distinction in serving the commonweal instead of making personal advantage the object of life.”

⁶⁶⁶ Parker 2009, 3–6; Chick 1998, 89–90.

Mallin idea oli, että julkinen yritys toimisi mahdollisimman liikeyritysmäisesti. Tarvittava julkinen ohjaus tapahtuisi laitoksen johtoon asetetun johtokunnan kautta, eikä byrokraattista ohjaus- ja johtamismallia tarvittaisi. Yrityksen operatiivisessa johdossa sen tuli välttää virkamiehiä, sillä näillä ei katsottu tyypillisesti olevan koulutusta eikä kokemusta johtaa liiketoimintaa, eivätkä poliittikkotaustaiset ministerit useinkaan pysyneet virassaan niin kauaa, että olisivat ehtineet tarvittavaa osaamista hankkia.⁶⁶⁷ Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan usein periaatteesta pitää palvelut ”käsivarren mitan päässä” poliittisesta päätöksenteosta. Suhde markkinoihin oli tarkoitus järjestää mahdollisimman pitkälti samoin kuin millä tahansa yrityksellä. Tämän vuoksi laitokset sijoitettiin valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolelle, lukuun ottamatta valtion pääomaisijoituksia, lainoja ja korvauksia laitoksille sekä mahdollisia tuloutuksia laitoksilta valtiolle. Kuitenkin parlamentti saattoi asettaa ylärajoja tariffeille, lainanotolle sekä henkilöstön määrälle. Tuottovaadetta taas voitiin tarkistaa alaspäin, jos yleinen etu niin vaati.⁶⁶⁸ Morrisonin ”public corporation” otettiin käyttöön muun muassa posti- ja telelaitos Royal Mailissa (1969), jonka tapauksessa mallin odotettiin toimivan erinomaisesti, mutta joka käytännössä osoittautui hienoiseksi pettymykseksi. John Harper tiivistää epäonnistumisen syyn yhteen sanaan: ”governments”.⁶⁶⁹

Käytännössä näissä organisaatioissa sanotaan jo varhain ilmenneen byrokraattisuudesta ja ohjaussuhteiden epäselvyyksistä johtuneita ongelmia⁶⁷⁰. Todellisuudessa ministeriön ohjaus ulottui usein yksityiskohtiin saakka. Esiintyi epävirallista painostusta ja ohjausta, mutta virallinen ohjaus oli epämääräistä. Viralliset ja epäviralliset ohjausmuodot sekaantuivat kun organisaatiot joutuivat hallituksen, opposition, työmarkkinajärjestöjen ja muiden intressiryhmien taistelulentäksi.⁶⁷¹ Organisaatiomuotona ”public corporation” kuitenkin säilyi pääpiirteissään muuttumattomana neljä vuosikymmentä.⁶⁷²

Ensimmäisen kerran ”public corporation” -mallia oli kaavailtu sovellettavaksi suomalaisiin liikelaitoksiin jo valtionhallinnon organisaatiokomitean periaatemietinnössä vuonna 1958, jolloin pohdinnat jäivät suurelta osin ”heitto-laukauksiksi”. Sittemmin ”public corporation” tuli esiin ainakin 1960-luvulla pohdittaessa vaihtoehtoja valtion tietokonekeskuksen organisaatiomuodoksi⁶⁷³.

⁶⁶⁷ Parker 2009, 3–6. Ohjauksen tuli perustua ministeriöiden edustuksiin johtokunnissa sekä yrityksen ja valtion välisiin sopimuksiin. Tavoitteiden asettamisessa oli pyrittävä selkeisiin tulos-, tuotto- ja rahoitusvaateiden määrittelyyn. Tavoitteiden asettamisessa taas pyrittiin yrityksen ja ministeriön väliseen neuvottelumenettelyyn. Strategiset suunnitelmat, viisivuotisosjelmat ja suuret investoinnit tuli hyväksyttävä ministeriössä. Ahonen 1987, 31–32.

⁶⁶⁸ Ahonen 1987, 31–32.

⁶⁶⁹ Harper 1997, 164.

⁶⁷⁰ Parker 2009, 15.

⁶⁷¹ Ahonen 1987, 32.

⁶⁷² Valtion yritysten osuus bruttokansantuotteesta, investoinneista ja työvoimasta kasvoi aina 1970-luvun lopulle saakka. Parker (2009, 17) mainitsee, että kansallistetut toimialat muodostivat tuolloin noin kymmenen prosenttia BKT:sta, 14 prosenttia investoinneista, 18 prosenttia työvoimasta ja työllistivät noin 1.5 miljoonaa ihmistä.

⁶⁷³ Pertti Ahosen muistio ”Public corporation -organisaatiomuodosta valtion liiketoiminnan organisaatiomuotona Isossa Britanniassa” 8/1983. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

Mallia pidettiin esillä myös 1980-luvun alussa vaihtoehtona Valtion polttoainokeskuksen uudeksi toimintamuodoksi. Turvekomitea kuitenkin päätyi (1983) suosittamaan Vapolle siirtymistä suoraan osakeyhtiömuotoon.⁶⁷⁴

Selitystä miksi malli nousi liikelaitostyöryhmässä niin voimakkaasti esiin, voidaan lähteä etsimään työryhmän jäsenten taustoista. Useampi työryhmän jäsen edusti uutta virkamiespolvea, usealla oli taustaa valtiovarainministeriöstä ja osalla oli aiempaa kosketusta uudenaikaisiin tavoitejohtamisen malleihin. Useilla jäsenillä oli myös takanaan ulkomaisia opintojaksoja. Esimerkiksi postitylijohtaja Asko Saviaho tunsikin mallin korkeakouluajoiltaan. Kirjassaan valtionhallinnon budjetointijärjestelmästä (1967) Saviaho oli suosittelut siirtymistä liikelaitosten budjetoinnissa ulkomaisten esimerkkien mukaisesti nettoperiaatteen. Saviahon suunnitelmissa oli hänen kertomansa mukaan ollut vielä tehdä lisensiaatin tutkimus ”public corporation” -mallista.⁶⁷⁵ Työryhmän sihteerinä toiminut Pertti Ahonen, joka laati ensimmäiset selvitykset ”public corporation” -mallista puolestaan muistelee saaneensa tehtävän puheenjohtaja Hjerppeltä⁶⁷⁶. Reino Hjerppe (2011) taas on muistellut, että kun asia otettiin liikelaitostyöryhmän tutkittavaksi, taustamateriaaliksi etsittiin kansainvälistä kirjallisuutta, jota löytyi koskien juuri Britanniaa, jossa julkisia yhtiöitä oli muokattu jo poliittisista syistä paljon.⁶⁷⁷

Toisaalta on muistettava käytännön näkökulma: ”public corporation” ei ollut mikään yhtenäinen malli, eikä sitä sen takia olisi edes voitu suoraan kopioida Suomeen. Hjerppen mukaan tavoite oli yksinkertaisesti luoda malli, joka ei olisi valtion virasto, mutta joka säilyttäisi tietyn ohjausotteen valtiolla.⁶⁷⁸ Temmes puolestaan on korostanut, että vaikka samaan aikaan Britanniassa tehtiin jo paljon pidemmälle meneviä uudistuksia, Suomessa niin sanottu ”New Public Management” oli tuolloin vielä irrallinen trendi ja että lähtökohtana oli nimenomaan perinteinen malli.⁶⁷⁹

Tosiasiassa, ettei ”public corporationilla” ollut olemassakaan yhtenäistä esikuvaa, tulee muun muassa näiden työryhmien sihteerinä toimineen Pertti Ahosen liikelaitoskomitealle laatimasta muistiosta⁶⁸⁰. Samassa muistiosta tuotiin esiin myös Britanniassa havaitut, laitosten ohjaukseen liittyneet ongelmat, joita olivat etenkin epäselvät ohjaussuhteet. Keskeinen ero Britannian ja Suomen välillä oli, että oikeus- ja valtiojärjestys oli erilainen. Kun Suomessa pääsääntöisesti sovellettiin säädännäisen oikeuden periaatetta, Britanniassa sovellettiin säädännäisten oikeuksien ohella tapaoikeutta⁶⁸¹. Valtiojärjestykseltään Britannia oli enemmistövaalijärjestelmä josta seurasi, että hallitus saattoi ajaa selväpiirtei-

⁶⁷⁴ KM 1983:4, 135–139.

⁶⁷⁵ Asko Saviaho 24.8.2011.

⁶⁷⁶ Pertti Ahonen 5.11.2013.

⁶⁷⁷ Reino Hjerppe 25.8.2011.

⁶⁷⁸ Reino Hjerppe 25.8.2011.

⁶⁷⁹ Markku Temmes 5.5.2011.

⁶⁸⁰ Ensimmäiset selvityksen asiasta laati työryhmän sihteeri Pertti Ahonen, luultavasti toimeksiannosta. Pertti Ahonen 5.11.2013.

⁶⁸¹ ”Common law” -tapaoikeudelle tyypillistä on mm. ennakkotapausten suuri merkitys ja tapaoikeuden suuri merkitys kirjoitetun lain puuttuessa tai lain rinnalla. Tapaoikeus, jota myös germaaniseksi oikeudeksi kutsutaan, on käytössä mm. USA:ssa ja Britanniassa. Muualla Euroopassa on käytössä roomalainen oikeusjärjestelmä.

sempää yhteiskuntapoliittista linjaa kuin koalitionhallitus ja että ministerillä saattoi olla voimakkaampi asema oman hallinnonalansa ohjaajana kuin suomalaisella kollegallaan. Näistä eroista Ahosen mielestä seurasi, että yksityistäminen tai kansallistaminen olisi Suomessa hankalampaa, laitoksen organisaatiomuodosta olisi säädettävä huomattavasti tarkemmin, eikä ohjaus voisi olla yhtä keskitettyä. Kun ohjausvalta olisi pakostakin jaettava, nousisi epävirallisen ohjauksen merkitys suuremmaksi kuin Britanniassa.⁶⁸²

Vastaaviin johtopäätelmiin on päädytty myös myöhemmässä kansainvälisessä tutkimuksessa. Steward Woodin mukaan juuri Westminsterin järjestelmä ja yksinkertaiseen enemmistöön perustuva vaalitapa mahdollistivat Thatcherin laajat reformit⁶⁸³. Millward on huomauttanut, että Britannia oli ainoa maa, jossa yksityistäminen koski posti- ja telelaitoksia jo 1980-luvulla. Esimerkiksi Saksassa yksityistäminen olisi vaatinut muutoksen perustuslakiin, mikä oli mahdollista vain kahden kolmasosan enemmistöllä parlamentissa. Tämän vuoksi uudistustahti oli väistämättä hitaampi.⁶⁸⁴ Uudessa-Seelannissa ja Britanniassa yksityistäminen ja markkinamekanismin käyttö olivat tärkeitä, kun taas pohjoismaissa kuten Tanskassa ja Suomessa nämä kaksi tekijää jäivät aluksi taka-alalle. Näissä maissa taas tehtiin paljon yhtiöittämisen kaltaisia uudistuksia.⁶⁸⁵

Julkisen yhtiön ei siis tarvinnut tarkoittaa minkään tietyn mallin soveltamista. Kyseeseen saattoi tulla pelkästään uusien ajattelutapojen soveltaminen entisissä organisaatiomuodoissa. Tämä oli Ahosen mukaan perusteltua jo siksi, että jo olemassa olevissa liiketoiminnan organisaatioissa oli suhteellisen paljon samoja piirteitä kuin "public corporationissa".⁶⁸⁶

Ministeri Jermu Laine (sd.) otti työryhmän mietinnön vastaan joulukuun lopulla 1982. Tällöin Laine kertoi kiirehtivänsä työtä jatkavan laajapohjaisen komitean asettamista niin, että komitea voitaisiin asettaa jo tammikuussa.⁶⁸⁷

Valtioneuvosto asetti liikelaitostyöryhmän ehdottaman laajapohjaisen liikelaitoskomitean maaliskuun 1983 puolivälissä, kolme ja puoli kuukautta sen jälkeen kun liikelaitostyöryhmä oli jättänyt ehdotuksensa. Tämä oli edelleen nopea aikataulu, sillä lausunnot työryhmän esityksestä saatiin vasta kuukausia

⁶⁸² Pertti Ahosen muistio "Public corporation -organisaatiomuodosta valtion liiketoiminnan organisaatiomuotona Isossa Britanniassa" 8/1983, 18–20. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁶⁸³ Wood 2001, 273. "In the academic literature the term 'Westminster System' refers to countries with single party (bare majority) governments, single member plurality electoral constituencies ('the first past the post') and an emphasis on majority rule. Democracies of this type are usually regarded as different from the 'consensualist' democratic states (including Denmark and Finland) which are generally characterized by multi-party systems and coalition governments." Pollit ym. 1997, 6–7.

⁶⁸⁴ Millward 2005, 253, 254.

⁶⁸⁵ Pollit ym. 1997, 6–7. Harrinvirta 2000, 130.

⁶⁸⁶ Pertti Ahosen muistio "Public corporation -organisaatiomuodosta valtion liiketoiminnan organisaatiomuotona Isossa Britanniassa" 8/1983, 20–21. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁶⁸⁷ Yleisradion uutiset 27.12.1982. PTL hallinto-osasto Uc1.

sen jälkeen, kun jatkovalmistelua suorittava komitea oli asetettu. Komitean asettanut toinen valtiovarainministeri Jermu Laine on myöhemmin muistellut, ettei liikelaitosuudistus ollut mitenkään erityisesti hallituksen agendalla. ”Asia tuli esille ja meni eteenpäin omalla loogisella voimallaan, eli aika oli kypsynyt modernisoida ko. toimintoja...” Hallituspuolueet hiljaisesti hyväksyivät kehityssuunnan oikeaksi. Kysymys oli Laineen mukaan siitä, miten asia saataisiin etenemään. ”Yhtä tiettyä aloitteentekijää ei siis ollut.”⁶⁸⁸

Siinä missä liikelaitostyöryhmä oli koostunut valtiovarainministeriön ja liikelaitosten verrattain korkeista virkamiehistä sekä asiantuntijoista, liikelaitoskomitea oli huomattavan laajapohjainen. Komitean johtoon kutsuttiin Esko Rekola, keskeisten ministeriöiden kansliapäälliköt, Postipankin ja Finnairin pääjohtajat sekä laaja ammattiyhdistysliikkeiden edustus.⁶⁸⁹

Laineen (2012) mukaan puheenjohtajan valinta oli tärkeää. Ei saanut olla puolueellinen, piti olla valtionhallinnon asiantuntija, arvovaltaa nauttiva pitkän linjan konkari. Vaikka Rekola sopi vaatimuksiin, hänen persoonansa herätti myös epäluuloja, sillä häntä pidettiin automaattisesti virkamiesten kurittajana.⁶⁹⁰ Hjerppen (2011) mukaan juuri eläkkeelle jääneellä ministeri Rekolalla katsottiin olevan riittävästi tehtävään vaadittavaa auktoriteettia⁶⁹¹. Rekola (2011) puolestaan on korostanut, viitaten laitosten pitkiin traditioihin, että oli elintärkeää saada henkilökunta mukaan uudistukseen, sillä ilman henkilökunnan tukea mittavan uudistuksen tekeminen ei olisi ollut mahdollista.⁶⁹² Myös Laine on todennut, että puheenjohtajakysymystä suurempi hankaluus oli saada epäluuloisten ammattiyhdistysten edustus mukaan. Kertomansa mukaan hän joutui tekemään useita suostuttelukäyntejä Postiliittoon. Ammattiliittojen johto tuntui aluksi näkevän koko asian juonitteluna työväen etujen vähentämiseksi. Liitoille vakuutettiin, ettei tarkoituksena ollut etujen kaventaminen, vaan postin tulevaisuuden turvaaminen pitkällä aikavälillä.⁶⁹³

Rekolan persoonalliseen tyyliin ja ammattiyhdistysjäsenten epäluulosta kertoo Rekolan (2011) myöhemmin haastattelutilanteessa kertoma kasku: kun komiteaan haluttiin vahva ammattiyhdistysten edustus, komiteasta muodostui

⁶⁸⁸ Jermu Laine 9.6.2012. Posti- ja telehallituksella ei ilmeisesti ollut kovin syvällistä sisäpiiritietoa asiasta. Posti-Tele johtoryhmä 18.3.1983 Cb2: ”Todettiin, että julkisen yhtiömuodon soveltamista tutkimaan on asetettu komitea, jonka kokoonpanosta ja pysyvistä asiantuntijoista ottaa sihteeriksi selvää.” Liitepaperin mukaan tiedot pysyvistä asiantuntijoista saatiin VN:n tiedotusyksiköltä 21.3.1983.

⁶⁸⁹ Puheenjohtajaksi kutsuttiin ministeri Esko Rekola, varapuheenjohtajiksi Heikki Tuominen PSP ja Gunnar Korhonen Finnair (ei osallistunut työskentelyyn), jäseniksi kansliapäällikkö Reino J. Auvinen LM, valtiosihteeriksi Teemu Hiltunen VM, kansliapäällikkö Bror Wahlroos KTM, pääjohtaja Jouko Loikkanen TVH, puheenjohtaja Unto Keijonen Julkisten työalojen ammattijärjestö (varajäsen sihteeriksi Jaan Vingisaari), puheenjohtaja Kalervo Martikainen TVK:n virkamiesjärjestöt, neuvottelupääällikkö Matti Koivistolainen Akava (varajäsen Harri Savolainen), puheenjohtaja Kalevi Eloholma Valtion Teknillisten Keskusliitto TVK (Varajäsen sähkötarkastaja Rainer Partanen). KM 1985:2.

⁶⁹⁰ Jermu Laine 9.6.2012.

⁶⁹¹ Reino Hjerppe 25.8.2011.

⁶⁹² Esko Rekola 4.5.2011.

⁶⁹³ Jermu Laine 9.6.2012.

melkoisen suuri. Lisäksi ammattiyhdistysjäsenet halusivat nimetä itselleen varajäsenet, vaikka yleensä komiteoissa ei varamiesjärjestelmää käytetty.

Sanoin, että hyvä on, saatte varajäsenen. Niin seuraavassa vaiheessa kun pantiin jaostoja käsittelemään erikoiskysymyksiä, niin seuraava kysymys kuului taasen henkilökunnan penkistä, että saako se varajäsen tulla sinne jaostoon, onko se jaostonkin varajäsen? Niin minä sanoin, että tuokaa vaikka vaimonne. Että ei me tässä sitä estää haluta, mutta pitäisi saada tämä asia etenemään.⁶⁹⁴

Temmes on kertonut, että kun Rekola veti komiteaa ”originellilla” tyyllään, ”niin siellä me pikkuvirkamiehet ihmeteltiin, että tähän menee aivan metsään.” Rekola kertoi ”vähemmän arvostavia” tarinoita ammattiyhdistysten totiluista takavuosina ja ammattiyhdistykset vastasivat kertomalla omia tarinoitaan virkamiehistä. ”Se oli ehkä puhdistavaa”.⁶⁹⁵

Komiteasta muodostui jäsenineen, varajäsenineen ja asiantuntijoineen melko laaja. Pelkästään varsinaisia jäseniä oli 11. Kun tarkoituksena oli suunnitella valtion liiketoiminnan organisaatiomuoto, komitea työskenteli jaostoissa, jotka olivat ekonomi Reijo Marjasen (PSP) vetämä ohjaus- ja valvontajaosto, toimistopäällikkö Markku Temmeksen (VM järjestelyosasto) johto- ja hallintojaosto sekä Helsingin Kauppakorkeakoulun professori Eero Pitkäsen talousjaosto.

Lähtökohtana oli luoda laajempi liikelaitos-käsite ja tätä varten yleislaki, jonka jälkeen jokaisesta laitoksesta säädettäisiin erikseen erillislailla. ”Ei olisi ollut mitään mahdollisuutta, että siellä komiteassa olisi tehnyt sisällysluettelon, että mitkä laitokset tulevat tämmöisiksi. Silloin meidän olisi niistä kaikista niistä pitänyt ottaa johdon edustus, ja kaikista niistä ottaa henkilökunnan edustus. Ei olisi tullut yhtään mitään.”⁶⁹⁶ Työn lähtökohtana oli selvittää kuinka paljon tällaisille laitoksille voitiin antaa päätösvaltaa ja kuinka pitkälti ne voitiin irrottaa valtion budjettirakenteesta. ”Se oli kuitenkin selvä, että eduskunnalle jäisi viimeinen sana.”⁶⁹⁷

Uudelle organisaatiomuodon yleiset tavoitteet olivat:

- Parantaa liikelaitosten toimintaedellytyksiä niiden palvelu- ja hintakilpailukyvyyn lisäämiseksi,
- korostaa liiketaloudellisia periaatteita toiminnan suuntaamisessa ja kehittämisessä sekä selkeyttää tavoiteasettelua,
- parantaa yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa hoitavien liikelaitosten toiminnallista ja taloudellista ohjattavuutta eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden asettamien tavoitteiden mukaisesti,
- korostaa liikelaitosten omaa taloudellista vastuuta tuotanto- ja palvelutoimintansa järjestämisessä,

⁶⁹⁴ Esko Rekola 4.5.2011.

⁶⁹⁵ Markku Temmes 5.5.2011.

⁶⁹⁶ Esko Rekola 4.5.2011.

⁶⁹⁷ Esko Rekola 13.6.2012.

- parantaa liikelaitosten johdon mahdollisuuksia johtamistehtävässä ja henkilöstön mahdollisuuksia osallistua toiminnan kehittämiseen,
- keventää hallintoa sekä yksinkertaistaa ja nopeuttaa päätöksentekoa liikelaitoksissa, sekä
- antaa mahdollisuus nykyaikaisen henkilöstöpolitiikan harjoittamiselle.⁶⁹⁸

Liiketaloudellisia periaatteita oli korostettava entistä enemmän, hinta- ja palvelukykyyn sekä taloudelliseen tehokkuuteen kohdistuneiden paineiden vuoksi.

Liikeperiaatteiden soveltaminen toimii keinona käyttää hyväksi markkinamekanismin tarjoamaa 'automaattista' liikelaitosten palvelutason parantamisessa ja toiminnan suuntaamisessa ja kehittämisessä sekä liikelaitoksen yleisessä aktivoitumisessa ja joustamattoman virkavaltaisuuden vähentämisessä. Liikeperiaatteet mahdollistavat myös aidon tulosvastuun toteutumisen.⁶⁹⁹

Yhteiskunnallista palvelunäkökulmaa varten, jota ohjaamaan liikeperiaatteiden ei yksin katsottu riittävän, oli kehitettävä täydentävä ohjausmenettely. Tämä tarkoitti että eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjausjärjestelmiä oli kehitettävä. Liikelaitokselle asetettavien vaatimusten tuli olla mahdollisimman yksinkertaisia ja yksiselitteisiä, jolloin toteuttamisvastuu olisi liikelaitoksella itsellään. Tavoitteiden täsmentäminen oli komitean mielestä säädettävä yksiselitteisesti valtioneuvoston tehtäväksi. Tulostavoitteet oli puolestaan sidottava yksikkötasolla yhtiön toimialaan ja tehtäviin, asemaan markkinoilla, valtion finanssipolitiikkaan ja yleiseen talouspolitiikkaan sekä taloudelliseen suhdanteeseen.⁷⁰⁰

Organisaatiomuodon kehittämisen perustaksi komitea laati kolme eri mallivaihtoehtoa, mallit I-III (kuvio 5). Malli I oli melko lähellä perinteistä virastomuotoa ja katsottiin soveltuvaksi pysyvästi alijäämäiselle laitokselle. Soveltamisen perusteeksi katsottiin myös toimialan luonne tai yksikön asema markkinoilla. Tosin tällaisenkin laitoksen "peruspiirre on evoluution omainen kehitys nykyisistä liikelaitoksista asteittain kohti mallin II mukaista ratkaisua."⁷⁰¹ Malli II mukaisen laitoksen oli katettava tuloillaan omat käyttökustannukset ja poistot, ja sitä voitiin soveltaa erityisesti laajenevalla toimialalla, jossa valtio halusi kan-

⁶⁹⁸ KM 1985:2, 27. Ks. yli-insinööri Mikko Talvitie LM ja vt. ylitarkasta Ritva Viljanen VM: "Valtion liikelaitokset julkisiksi yhtiöiksi" Hallinto 1985/3. 4-10. Heidän mukaansa "julkiset yhtiöt erottaa valtioenemmistöisistä osakeyhtiöistä ennen kaikkea valtioneuvoston tiivis ohjaus sekä eduskunnan organisaatio- ja toimivalta": julkiset yhtiöt ovat annetun yleislain alaisia; yhtiöstä säädetään aina yhtiökohtainen laki ja asetus; se perustetaan eduskunnan päätöksellä; ei toimi osakeyhtiönä, valtio ainoa omistaja; VN asettaa hallintoelimet sekä nimittää ylimmän johdon; VN ohjaa taloutta, toimintaa sekä henkilöstöhallintoa; yhtiössä voi olla virka- ja työsuhteista henkilöitä, voi perustaa virkoja ja toimia; VN perustaa ylimmät virat; VN ohjaa KT-suunnittelua; EK ohjaa investointitoimintaa; Investointitalous ei sisälly valtion tulo- ja menoarvioon; yhtiö voi saada korvauksia sekä käyttö- että investointimenoihin; itsenäinen lainanotto-oikeus rajattu; tytäryhtiöiden perustamisesta päättää VN; yhtiön palvelutasa ohjaa EK ja VN.

⁶⁹⁹ KM 1985:2, 27-28.

⁷⁰⁰ KM 1985:2, 27-29.

⁷⁰¹ Muistio 28.9.1983: Vaihtoehtoisten organisaatioiden peruspiirteet erityisesti ulkoista ohjausta ajatellen. Liikelaitoskomitean arkisto, 5. kansio.

taa osan kehityksen riskeistä. Tällaiselle laitokselle oli mahdollista asettaa monia erityisvaatimuksia, ja mallia voitiin soveltaa esimerkiksi monopoli-asemassa, jolloin tarvittiin tariffisäännöksiä. Mallivaihtoehto III oli jo melko lähellä osakeyhtiötä, mutta myös sille oli mahdollista asettaa toiminnan tavoitteita ja rajoituksia kuten muille malleille. Sen sijaan virkasuhteen käyttö oli mahdollista vain erityistapauksissa.⁷⁰² Pääpaino oli selvästi mallin numero kaksi kehittämisessä, ääripäät toimivat jossain määrin vertailukohtina.

KUVIO 5 Reijo Marjasen virastopäällikköpäivillä 1984 esittämä jaottelu

| | | | | | |
|----------------------------|----------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------|------|
| Maksuttomat palvelut | Maksulliset palvelut | Budjettisidonnainen liiketoiminta | Yhtiömuotoinen liiketoiminta | | |
| Budjettisidonnainen talous | | | Oma kassatalous | | |
| Virastot ja laitokset | | | Julkiset yhtiöt | | Oy:t |
| | | Malli I | Malli II | Malli III | |

Ylimmällä rivillä liiketoiminnan luonne, toisella rivillä taloudenhoidon malli, kolmannella rivillä jaottelu organisaatiotyyppisiin ja neljännellä rivillä komitean ehdottamien mallien sijoittuminen edellä mainittuihin kategorioihin. Lähde: PTL liikelaitosuudistus Hr10.

Posti- ja telehallitus oli suhtautunut liikelaitostyöryhmän (1982) esitykseen suopeasti. Sen mukaan oli selvä, että vasta toimintamahdollisuuksien lisääminen loisi edellytykset tulosvastuun toteutumiseksi. Siksi ulkoisen ohjauksen kehittämistyö oli käynnistettävä mahdollisimman pian työryhmän kaavailemia periaatteita noudattaen.⁷⁰³ Talousylijohtaja Pekka Luukkainen oli jo hieman aiemmin muotoillut, että "Tällöin laitoksen toimintaa johdettaisiin tulosvastuun nojalla eduskunnan määrittelemien yhteiskunnallisten tehtävien ja toimintaperiaatteiden puitteissa."⁷⁰⁴ Sävyiltään posti- ja telehallituksen virallinen lausunto oli vielä maltillinen. Tärkeintä oli puuttua käytännön epäkohtiin:

On ilmeistä, että työryhmän valtion liikelaitosten organisoimisen kehittämiseksi hahmottelema julkiseksi yhtiöksi kutsuttu organisaatiomuoto soveltuisi verraten hyvin posti- ja telelaitoksen organisoimisen perusmalliksi. Sillä saavutettavia etuja olisivat toiminnan tehostuminen, mahdollisuus markkinoilla esiintyvän kysynnän joustavaan tyydyttämiseen ja kannattavuuden parantuminen. On kuitenkin syytä korostaa, että organisaatiomuodon muutoksella saavutettavat edut nykyisiin toimintaedellytyksiin verrattuna olisivat saavutettavissa pääosiltaan myös nykyisiä tavoitteidenasetteluun, tulo- ja menoarvioon, hinnoittelumenettelyyn, laskentatoimeen, ohjaukseen valvontaan ja valtion resurssihallintoon kohdistuvien erilliskorjausten avulla. Erilliskorjaukset, joita työryhmäkin on käsitellyt ja joihin on viitattu, olisivat

⁷⁰² KM 1985:2, 58–60.

⁷⁰³ Posti- ja telehallituksen lausunto valtion liikelaitostyöryhmän mietintöön 5.9.1983, 9. PTL liikelaitosuudistus Hr9.

⁷⁰⁴ Pekka Luukkaisen muistio 17.5.1983. Liikelaitoskomitean arkisto.

nopeammin toteutettavissa kuin organisaatiomuutos eivätkä ilmeisesti aiheuttaisi laitoksen henkilöstön taholta erityistä muutosvastarintaa.⁷⁰⁵

Lokakuussa 1983 liikelaitoskomitea oli päättänyt laatia muutamille laitoksille esimerkinomaiset alustavat julkisen yhtiön mallit. Posti- ja telehallitusta pyydettiin ensin luonnostelemaan laitostaan koskeva ehdotus malliksi II, mutta myös toissijaisesti malleiksi I ja III. Aikataulu oli kiireinen, sillä luonnoksia oli tarkoitus käyttää komitean työskentelyn seuraavassa vaiheessa. Posti- ja telehallitus toimittikin mallin II kuvauksen pyydettyssä aikataulussa joulukuun puoliväliin mennessä. Mallin periaatteita oli käsitelty johtoryhmässä ja luonnoksesta oli alustavasta keskustelusta myös laitoksen henkilökuntajärjestöjen ja komitean jäsenten kanssa.⁷⁰⁶

Ensimmäisistä selvityksistä lähtien posti- ja telehallitus kannatti laitoksen uudeksi toimintamuodoksi komitean ehdottamaa mallia numero kaksi. Posti- ja telehallituksen joulukuussa 1983 tekemä alkuperäinen luonnos erosi komitean ehdotuksesta siinä, että posti- ja telehallituksen tekemässä luonnoksessa valtioneuvostolla olisi ollut mahdollisuus kasvattaa eduskunnan myöntämää investointimäärärahaa lisälainan turvin enintään kymmenellä prosentilla ja että laitoksella olisi oikeus rahoittaa kannattavia investointeja vapailta markkinoilta otettavalla lainalla. Posti- ja telehallituksen näkökannan mukaan tärkeintä oli, että laitos voisi siirtyä joustavampaan organisaatiomuotoon. Tätä perusteltiin sillä, että kiristyneessä kilpailutilanteessa voitaisiin turvata laitoksen markkinaosuudet ja työpaikkojen säilyminen sekä samalla palvelujen tasapuolinen tarjonta. Uuden teknologian käyttöönotossa piti puolestaan pysyä kansainvälisesti verraten ajan tasalla, koska kilpailijoilla oli tällaiset vapaammat toimintaedellytykset. Toisaalta uusi organisaatiomuoto parantaisi taloudellista tehokkuutta ja palvelukykyä kun resurssit voitaisiin paremmin ohjata kulloisiinkin tarpeisiin. Samalla poliittisen johdon mahdollisuudet päättää laitoksen palvelutason yleislinjoista paranisi.⁷⁰⁷

Posti- ja telehallitus näyttäytyi aktiivisena liikelaitosuudistuksen puolestapuhujana. Heinäkuussa 1984 organisaatiomuodon muuttamista pidettiin mahdollisena organisatoristen ja järjestöpoliittisten edellytysten puitteissa, ainostaan poliittisista edellytyksistä ei tuolloin ollut tietoa. Keväällä 1985 uudistuksen ajankohdaksi kaavailtiin vuotta 1988.⁷⁰⁸

Tosin kritiikkiäkin annettiin, kuten postiylijohtaja Asko Saviaho Kauppalehden haastattelussa maaliskuussa 1985. Saviahon mukaan posti- ja telelaitoksesta oli kehitettävä Postipankin tapainen julkinen yhtiö, jolla olisi poliittisesta kontrollista huolimatta riittävä operatiivinen itsenäisyys. Saviaho ilmaisi tyy-

⁷⁰⁵ PTH lausunto valtion liikelaitostyöryhmän mietinnöstä. Luonnos II, hyväksytty korjauksin. Posti-Telen johtoryhmä 31.8.1983, Cb3.

⁷⁰⁶ Mikko Talvitien kirje 19.10.1983. PTL liikelaitos Hr10; PTH Johtoryhmä 31.10.1983. PTL liikelaitos Hr10; Johtaja Heimo Järvisen ja laskentapäällikkö Juhani Vienolan kirje 15.12.1983. PTL liikelaitos Hr 9; Kirje 6.1.1984. PTL liikelaitosuudistus, Hr9. Mallien I ja III luonnokset lähetettiin komitealle tammikuussa 1984.

⁷⁰⁷ PTH luonnos 25.7.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 4. kansio.

⁷⁰⁸ Luonnos liittyen malli II:een 25.7.1984. PTL liikelaitos Hr9; Postitoimen keskushallinnon sisäinen tiedotustilaisuus 7.2.1985. PTL liikelaitos Hr2; Talousylijohtaja Pekka Luukkaisen muistio 6.2.1985. PTL liikelaitos Hr2.

tymättömyytensä liikelaitoskomitean tuoreeseen esitykseen, jonka mukaan laitos ei saisi julkisena yhtiönäkään itse päättää investoinneistaan, vaan investointipäätökset tekisi edelleen eduskunta. ”Turhaa ohjausta, Saviaho sanoo”, siteerasi Kauppalehti. Valtiovarainministeriön järjestelyosastoa hän kuitenkin kiirehti toimimaan komitean ehdotuksen mukaisesti, niin että asia saataisiin jo syksyllä eteenpäin. Mietinnön yhteydessä esitetyjä eriäviä mielipiteitäkään Saviaho ei pitänyt ylitsepääsemättöminä. Sitä paitsi, kun esitys oli saatu aikaan näinkin arvovaltaisella kokoonpanolla, lykkäys tässä vaiheessa saattoi Saviahon mukaan siirtää uudistuksen pitkälle 2000-luvulle.⁷⁰⁹ Myös muutama kuukautta myöhemmin, liikelaitoskomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa postija telehallitus kiirehti esityksen täytäntöönpanoa⁷¹⁰.

Liikelaitoskomitea jätti mietintönsä ministeri Pekka Vennamolalle (Smp.) keski-viikkona 13. maaliskuuta 1985. Myöhemmin Vennamo on kertonut, että luovutustilaisuus oli jännittynyt. Ennakkotieto oli, että ammattiyhdistysliike suhtautui asiaan nuivasti ja luovutustilaisuudessa vahva ammattiyhdistyspomo Unto Keijonen julistikin ammattiyhdistyksen kaatavan koko hankkeen. Vennamo on kertonut jo epäilleensä, saataisiinko esitettyä yleislakia aikaan ollenkaan, kun vastustus vaikutti niin kovalta.⁷¹¹

Lehdistön asennoituminen komitean esitykseen noudatteli pääpiirteissään lehdistön poliittista jakaumaa. Helsingin Sanomien mukaan liikelaitokset toki poikkesivat tavanomaisista yrityksistä muun muassa siinä, että ne tuottivat yhteiskunnallisia perustoimintoja. Tämän vuoksi kustannusvastaavuus oli epärealistinen vaatimus. Eivätkä näiden laitosten palveluvelvoitteet ja liiketaloudellinen kannattavuus olleet helposti yhteen sovitettavissa. ”Mutta kun niiden toiminnan tehostamiseen nyt tarjoutuu mahdollisuus, konservatiivisuuteen ei ole aihetta. Olisihan julkinen yhtiö uudistuksen jälkeenkin yhteiskunnan täysin omistama palvelulaitos.” Oli kyettävä erottamaan voitontavoittelu yhteiskunnan resurssien järkevästä käytöstä. ”Tehokkuudella paraneva palvelukyky ja säästyvät veromarkat antavat mahdollisuuden palveluihin, joihin muuten ei olisi tilaisuutta.”⁷¹²

Vasemmistolehdistö suhtautui ehdotukseen nuivasti. Suomen Sosialidemokraatin ja Kansan Uutisten linja näkyi ensin lähinnä siinä, että komitean ammattiyhdistysedustajien esittämälle kritiikille annettiin paljon enemmän

⁷⁰⁹ Kauppalehti 27.3.1985; myös postiylijohtaja Asko Saviaho: ”Posti- ja telelaitos: tervetuloa julkinen yhtiö” Hallinto 3/1985, 23–25, jossa Saviaho ilmaisee: ”Komitean ehdotuksista ei tullut niin radikaaleja kuin useat liikelaitokset ja komitean jäsenetkin luulivat. Erityisen varovaiseksi osoittautuivat henkilöstöjärjestöt, mutta melkoisessa määrin myös valtiovarainministeriö. Olisin odottanut niiltä enakkoluuloisempaa ja rohkeasti kokeilevaa henkeä.”

⁷¹⁰ PTH lausunto liikelaitoskomitean mietintöön 28.6.1985. PTL liikelaitos Hr10.

⁷¹¹ Vennamo 1999, 11–13; Vennamo 19.1.2012.

⁷¹² HS pääkirjoitus 14.3.1985 ”Valtiolla tilaisuus tehokkuuteen”.

palstatilaa kuin esimerkiksi Helsingin Sanomissa.⁷¹³ Vastaavasti esimerkiksi Keskustapuolueen äänenkannattaja Suomenmaa ei edes maininnut ay-vastustusta⁷¹⁴. Uusi Suomi toi vastakkainasettelun voimakkaasti esiin, jättäen viimeisen sanan hanketta puolustaneelle ministeri Vennamolle⁷¹⁵. Maakuntalehdet eivät ottaneet voimakkaasti kantaa muuten kuin uutisoinnin painotuksin.

Kansan Uutiset hyökkäsi esitystä vastaan jyrkin sanankääntein pääkirjoituksessaan 15.3.1985. "Vilpittömämpää olisi, jos myönnettäisiin, että koko tämä puuha on lähtenyt ajatuksesta, että yhteiskunnan näille laitoksille asettamia palvelutehtäviä olisi löysättävä ja hallitseviksi kohotettava yksinomaan firma-kohtaiset kannattavuuslaskelmat. Tämä vastaisi tälle hetkelle ominaista yksityistämisen henkeä." Toteutuessaan reformin pelättiin kaventavan eduskunnan budjettivaltaa, sillä muun muassa yhtiöiden käyttömenot ja investoinneista päättäminen siirtyisi ainakin osittain pois eduskunnalta: "Jälleen on saatu yksi, työväenliikkeen perinteistä linjaa vastaan sotiva aloite julkisuuteen. Ja jälleen on työväenliikkeen nopeasti ratkaistava kantansa esitykseen."⁷¹⁶

Ay- ja vasemmisto toi, tosin varsin hajanaisesti esiin huolen yksityistämisestä. Kansan Uutiset maalaili, kuinka "Oudoilla ja tarkoitushakuisilla tapioperusteisilla laskelmilla lyödään naula naulan jälkeen VR:n rattaisiin ja paketoidaan se kirstuun, jossa se haudataan yksityistämistä kannattavien riemuhuutojen kera"⁷¹⁷.

4.3 Henkilöstöjärjestöt varovaisia mutta suostuteltavissa

Henkilöstöjärjestöt otettiin tiiviisti mukaan liikelaitosuudistuksen valmisteluun jo komiteavaiheessa. Keskeinen asia oli virkasuhteen käyttö palvelussuhde-
muotona. Tähän liittyi useita kysymyksiä, kuten missä tehtävissä virkasuhteen käyttö oli perusteltua, virkasuhteen ja työsuhteen erilaiset edut ja velvoitteet. Laitoksen kannalta virkasuhde oli kömpelö, mutta henkilökunnan kannalta turvallinen. Posti- ja telelaitoksen tuolloisesta noin 45 000 työntekijästä erilaisissa virkasuhteissa tai virkasuhteeseen verrattavissa palvelussuhteissa oli noin 31 000.

Uudistuksen alkuvaiheissa asiaa tarkasteltiin sen kannalta, missä virkasuhteen käyttö oli tarpeellista. Hallitusmuodon 92. ja 93. pykälien säännösten katsottiin vaativan virkasuhdetta silloin, kun tehtävät edellyttivät yksityisen kansalaisen oikeuksiin vaikuttavaa julkisen vallan käyttöä. Kansalaisen oikeusturva perustui pitkälti siihen, että asian ratkaiseva tai esittelevä virkamies oli

⁷¹³ Suomen Sosialidemokraatti 14.3.1985; Kansan Uutiset 14.3.1985. Vrt. Tommila ja Salokangas 1998, 278.

⁷¹⁴ Suomenmaa 14.3.1985.

⁷¹⁵ Uusi Suomi 14.3.1985.

⁷¹⁶ Kansan Uutiset 15.3.1985.

⁷¹⁷ Kansan Uutiset 19.5.1985 ja 18.3.1985 "Valtionrautatiet järjestyksen kourissa".

virkevastuussa.⁷¹⁸ Sen sijaan virastojen ja laitosten sisäiset hallintotoimet ja päätökset eivät asiantuntijana kuullun hallintoneuvos Pekka Kilven mukaan olleet julkisen vallan käyttöä. Kilven mielestä lähtökohtana tuli olla, että julkista valtaa käyttäisivät ainoastaan viranomaisiksi järjestetyt organisaatiot – mitä julkiset yhtiöt eivät enää olisi. Tämän vuoksi kysymys virkasuhteesta nähtiin pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Haluttaessa myös työsuhteen etuudet voitiin järjestää pitkälti samoin kuin virkasuhteessa.⁷¹⁹

Komitean ehdottamat mallit yksi ja kaksi mahdollistivat sekä työ- että virkasuhteen henkilöstön, jolloin pyrkimyksenä oli, että samoissa tehtävissä käytettäisiin samoja palvelussuhdelajeja. Vasta pidemmälle mennyt malli kolme edellytti, että koko henkilöstö olisi ehkä ylintä johtoa lukuun ottamatta työsuhteista.⁷²⁰ Tällöinkin virkasuhteiden käytöstä olisi hankkiuduttu eroon pehmeällä, luonnollista poistumaa hyväksi käyttävällä tavalla.⁷²¹ Silloin kun virkasuhdetta käytettäisiin, ajatuksena oli, että joko eduskunta tai ministeriö päättäisi virkasuhteen henkilöstön enimmäismäärästä. Ensimmäisen ja toisen mallin välinen aste-ero olikin lähinnä siinä, päättäisikö muun kuin virkasuhteen henkilöstön määrästä laitos vai asetettaisiinko rajat ylemmästä valtionhallinnosta. Toisaalta ero oli myös siinä, mikä roolijako laitoksella ja ministeriöllä oli virkaehtosopimusneuvotteluissa. Pääjohtajan ja ylijohtajan nimittäminen haluttiin joka tapauksessa jättää presidentille ja johtajien ja piiripäälliköiden nimitykset ministeriölle. Pisimmälle menevässä mallissa kolme ministeriö nimittäisi vain laitoksen johdon ja kaikki muut nimitykset tekisi laitos itse. Yleisesti ottaen tarkoituksena oli siirtyä kohti tehtäväpohjaista palkkausta ja sallia kannustimien käyttöönoton.⁷²²

Ammattijärjestöjen lausunnot antavat kaksitahoisen kuvan niiden suhtautumisesta hankkeeseen. Päällimmäisenä tulee esiin niiden rooli eräänlaisessa vaa’an-kieliasemassa, taivuttelun kohteina olevina, uudistukseen syvää epäluuloa tuntevina virkasuhteiden puolustajina. Toisaalta arkistomateriaalista paljastuu myös sovitteluva puoli. Toki ammattiyhdistysjärjestöjen kohdalla on koko ajan pidettävä mielessä näiden heterogeenisyys, niitä nimittäin oli niin posti- kuin teletoimissakin useita vaikka yleensä tyydytään mainitsemaan vain suurin eli Postiliitto. Liittojen moninaisuus tulee parhaiten esiin jo siinä, että valmiiksi työsuhteiset teletoiimen insinöörit ajoivat innokkaasti liikeyritysmäistä, mahdol-

⁷¹⁸ Julkisella vallalla tarkoitettiin valtiolle kuuluvaa valtaa, johon tarpeen vaatiessa sisältyi mahdollisuus pakkokeinojen käyttämiseen. Hallintojaoston muistio: Henkilöstön aseman järjestäminen eri malleissa 9.1.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁷¹⁹ Keskustelussa tuotiin vielä esiin, ettei virkasuhteen puuttuminen ollut ongelma myöskään yksityisellä sektorilla. Hallintoneuvos Pekka Kilven lausunto Liikelaitoskomitean hallintojaostolle 5.3.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 2. kansio.

⁷²⁰ Heikki Sipisen muistio 18.11.1983: ”Henkilöstön aseman järjestäminen eri malleissa”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁷²¹ PTH:n muistio PTL/Julkinen yhtiö malli III 12.1.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 4. kansio.

⁷²² Heikki Sipisen muistio 18.11.1983: ”Henkilöstön aseman järjestäminen eri malleissa”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

lisimman itsenäistä toimintamallia, postialan järjestöjen halutessa pitää kiinni virkamiehelle kuuluvista eduista ja oikeuksista.

Ammattiliitot esittivät jo komiteatyöskentelyn kestäessä tyytymättömyytensä komitean tapaan käsitellä asiaa. Niiden mukaan organisaatiomuoto ei ratkaissut sitä, miten toimintaa harjoitetaan ja minkälaista henkilöstöpolitiikkaa toteutetaan. Yleisesti ottaen liikelaitosten toimintaedellytysten parantamista sekä yleisen edun mukaisilla että kaupallisesti kannattavilla alueilla pidettiin välttämättömänä. Sen sijaan henkilöstön tulevaa asemaa oli komiteassa käsitelty vain vähän ja teknisessä mielessä. Liittojen mielestä oli selvitettävä, minkälaisia vaikutuksia laitoksen muuttaminen aiheuttaisi henkilöstölle ja kuinka palvelussuhteiden ehdot kehittyisivät verrattuna muuhun valtionhallintoon. Mikä olisi henkilöstön ammatti- ja tehtävänsuoja? Lisäksi tuli selvittää henkilöstön osallistumisen muodot. "Mikäli komiteassa päädytään virkamiehen oikeusasemaudistusta poikkeavaan ratkaisuun virkamiehen asemaa koskien, näiden ratkaisujen yksityiskohdat ja vaikutukset henkilöstölle on selvitettävä." Komitealta odotettiin luonnoksia liikelaitosten henkilöstöpoliittiseksi yleisohjeeksi sekä ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevaksi ohjeeksi. Lisäksi oli perusteellisesti selvitettävä, kuinka liikelaitoksia voitaisiin eri mallivaihtoehtoisissa kehittää ilman, että tuolloisen tai edes tulevaisuudessa rekrytoitavan henkilöstön asema heikkenisi.⁷²³

Ammattiliittoedustajien liikelaitoskomitean mietintöön jättämien eriävien mielipiteiden mukaan komitean työssä olivat painottuneet liiketaloudelliset periaatteet ja laitosten kannattavuuteen, tulokseen ynnä muihin sellaisiin seikkoihin liittyvät asiat. Sen sijaan laitosten yleishyödyllinen puoli ja etenkin työntekijöiden asema oli jäänyt liian vähälle huomiolle.⁷²⁴

Eriytyisen varuillaan ammattiliitot olivat, ettei laitoksen perustoimintoja ulkoistettaisi tytäryhtiöille, jolloin tätä kautta kiertämällä voitaisiin heikentää henkilökunnan etuja. "Järjestöt eivät missään tapauksessa tule hyväksymään sellaisia ratkaisumalleja, joiden seurauksena ulkopuolisen työvoiman ja kaluston käyttö laitosten/yhtiöiden pysyväisluonteisissa töissä lisääntyy."⁷²⁵ Toisaalta posti- ja telehallitus teki jo varhaisessa vaiheessa selväksi, ettei uusi organisaatiomuoto sinällään edellyttäisi muutoksia henkilöstön asemaan. Sen mukaan henkilöstön virkasuhteisuus ei muodostaisi ongelmaa, jos laitos voisi itse perustaa ja lakkauttaa virkansa. Korostettiin, ettei tarkoituksena ollut heikentää palvelussuhteen turvaa.⁷²⁶ Pääjohtaja Tarjanteen asettamassa laitoksen sisäisessä liikelaitostyöryhmässä vakuutettiin, että ulkopuolelta ostettuja palveluja oli

⁷²³ Akava r.y., TVK-V r.y., VTK r.y., VTY r.y.:n paperi "Lisäselvitykset valtion liikelaitoskomiteassa" 28.5.1984. Posti-Telen johtoryhmä Cb4.

⁷²⁴ Liikelaitoskomitean mietintöön (1985:2) jätetyt ay-edustajien eriävät mielipiteet; Akava r.y., TVK-V r.y., VTK r.y., VTY r.y.:n paperi "Lisäselvitykset valtion liikelaitoskomiteassa" 28.5.1984. PTL liikelaitos Hr10. Ks. Hallinto 1985/3, 26-29 teemanumerossa esitetyt puheenvuorot.

⁷²⁵ Muistio: Valtion henkilöstöjärjestöjen näkemyksiä Valtion liikelaitoskomiteassa 12.1.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁷²⁶ PTL luonnos malli II soveltamiseksi 25.7.1984. PTL liikelaitos Hr9.

käytetty vain varsinaisia liikennetehtäviä tukevien aputoimintojen hoidossa tai kiireellisissä tapauksissa turvaamaan palvelutaso.⁷²⁷

Vaikutusvaltainen ay-johtaja, Virkatyömiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestön puheenjohtaja Unto Keijonen vastusti liikelaitoskomitean esitystä jyrkkäsanaisesti. Hänen mielestään ratkaisevaa ei ollut organisaatiomuoto, vaan miten laitosta hoidettiin. Enemminkin olisi pitänyt pohtia, miten ongelmat voitaisiin ratkaista muuttamalla tuolloista organisaatiopohjaa. Keijosen mielestä budjet-tisidonnainen organisaatiomuoto sopi posti- ja telelaitokselle ja valtionrautateil-le, jotka olivat ensisijaisesti yhteiskunnallisia palvelulaitoksia. Hänen mukaan komiteamietintö oli organisaatiokysymyksiin painottuva teoreettisluontoinen selvitys, jolla ei ollut riittävää kytkentää käytännön toimintaan ja siinä ilmene-viin ongelmiin. Toinen syy miksi Keijonen vastusti ehdotusta, oli se, että henki-löstölle ehdotukset merkitsivät "hyppyä tuntemattomaan". Hänen mielestään: "emme ole saaneet yksiselitteistä vastausta kysymykseen: mitä liikelaitos-ten henkilöstölle tapahtuu, jos komitean ehdotukset viedään käytännön toimin-taan."⁷²⁸ Myös Postiliiton puheenjohtaja Pertti Jyrkinen kyseli Suomen Sosiali-demokraatissa (14.3.1985) uudistuksen vaikutuksia laitoksen henkilökuntaan, ja esitti epäilyksen "ettei vain ole kysymys vallanhimosta".

Kauppalehti puolestaan vastasi Keijoselle jutussaan "Siirtyminen valtion liikelaitoksissa voimavarojen säännöstelystä tulosvastuullisuuteen ei ole hyppy tuntemattomaan", ettei "henkilöstön eikä minkään muunkaan tahon pitä pelä-tä tulosvastuullisuutta. Siirtyminen voimavarojen säännöstelemisestä tulosvas-tuullisuuteen tehostaa toimintaa, mistä koituva hyöty on jaettavissa koko yh-teiskunnalle."⁷²⁹ Uusi Suomi(16.3.1985) esitti pääkirjoituksessaan, että sosiaali-poliittisia palveluita voitaisiin antaa myös täysin yksityisten yritysten hoidetta-vaksi. Sillä vaikka esimerkiksi VR olisi normaali osakeyhtiö, sitä voitaisiin tukea kannattamattomien linjojen ylläpidossa samaan tapaan kuin takseille makset-tiin koulukyydeistä. "Komitea olisi siis voinut ottaa rohkeammankin linjan." Joka tapauksessa esitetty tulosvastuuta korostava ehdotus oli lehden mielestä askel oikeaan suuntaan. Ja ennen muuta, komitean ehdotus joustavammasta henkilöstö- ja palkkapolitiikasta tarkoittaisi, että julkiset yhtiöt voisivat kilpailla paremmasta työvoimasta irrottautumalla kaavamaisesta palkkaluokka-ajattelusta. "Pelottaako yksilöllisten, parempien palkkojen maksaminen ay-liikettä?", se kysyi.

⁷²⁷ PTL liikelaitostyöryhmän pöytäkirja 28.5.1985. PTH liikelaitosuudistus Hr8.; Postiliiton jäsentutkimuksen 1985 (Nissinen 1986, 26, 59) mukaan henkilöstön ylivoimaisesti tärkein tavoite oli työpaikan pysyvyys ja varmuus (63 prosenttia nimesi tärkeimmäksi), kiireellisimpinä työmarkkinapoliittisina tehtävinä nähtiin työllisyyden turvaaminen ja irtisanomissuojan parantaminen.

⁷²⁸ Unto Keijonen: Miksi VTY ei hyväksy valtion liikelaitoskomitean ehdotuksia? Liikelaitoskomitean arkisto, 7. kansio. Keijonen (sd.) luopui puheenjohtajuudestaan jo 1985.

⁷²⁹ Kauppalehti 14.3.1985: "Kauppalehden kanta 10 sanalla".

Posti- ja telehallitus oli keskustellut toimintamuotokysymyksestä henkilökuntajärjestöjensä kanssa jo joulukuussa 1983, jolloin pöytäkirjaan saatettiin merkitä, että teletoimen järjestöt suhtautuivat asiaan myönteisesti, kun taas postitoimen järjestöjen suhtautuminen oli varauksellista⁷³⁰ Sen jälkeen kun komitea oli jättänyt ehdotuksensa ministeri Vennamolalle maaliskuussa 1985, huhtikuussa posti- ja telehallituksen johto sekä henkilökuntajärjestöjen edustajat matkustivat Lappiin Muotkan majalle. Näissä neuvotteluissa käytiin läpi uudistuksen vaikutuksia henkilöstön asemaan ja millä edellytyksin uudistus oli toteutettavissa. Sovittiin sisäisen työryhmän asettamisesta, johon kutsuttaisiin mukaan myös henkilöstön edustajat. Henkilöstöjärjestöt ehdottivat, että palvelutasokysymyksiä käsittelemään asetettaisiin parlamentaarinen työryhmä, minkä pääjohtaja Tarjanne tosin suoralta kädeltä torjui vedoten siihen, ettei valtiovarainministeriö näyttäisi komitealle vihreää valoa.⁷³¹

Huhtikuussa 1985, pian Muotkan neuvottelujen jälkeen, perustettiin liikelaitosuudistuksen edellytyksiä ja vaikutuksia henkilöstön asemaan selvittävä työryhmä, jossa edustettuina olivat laitoksen johto ja henkilöstö ja jota johti talousylijohtaja Pekka Luukkainen (kuva 3)⁷³². Tämän jälkeen yhteistyö jatkui seurantaryhmässä kesällä 1986⁷³³. Helmikuussa 1988 asetettiin vielä yhteistoimintaryhmä selvittämään yhteistoiminnan ongelmia ja kehittämistarpeita osana liikelaitosuudistusta ja pitäen silmällä tulevaa valtion yhteistoimintalakia⁷³⁴.

⁷³⁰ PTH muistio 1.12.1983. PTL liikelaitos Hr17a; ks. myös PTL luonnos malli II soveltamiseksi 25.7.1984. PTL liikelaitos Hr9.

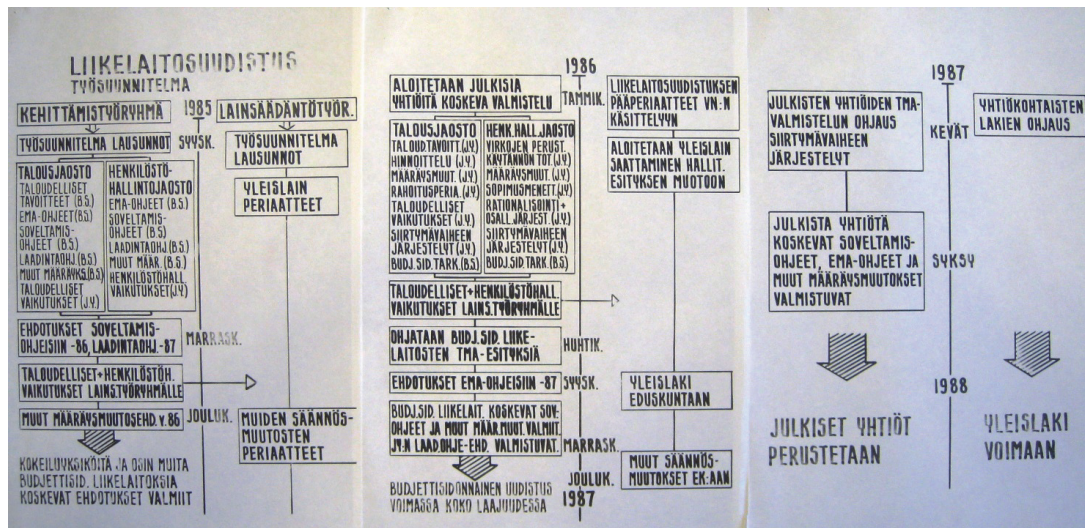
⁷³¹ Pöytäkirja: "PTH-järjestöt ja PTH-JORY Muotkalla. Loppukeskustelu 17.4.1985". PTL liikelaitos Hr7.

⁷³² Työryhmän asettamiskirje 25.4.1985. PTL liikelaitos Hr8.

⁷³³ Ylijohtaja Pekka Luukkaisen seurantaryhmän perustamiskirje 14.4.1986. PTL liikelaitosuudistus Hr8.

⁷³⁴ Työryhmän perustamiskirje 24.2.1988. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 23.6.1988 mennessä. Puheenjohtajaksi määrättiin hallintoylijohtaja Lauri Kuusisto, jäseniksi teleylijohtaja Aulis Salin, talousylijohtaja Pekka Luukkainen, apulaisjohtaja Jouko Lappalainen sekä jäsenet ammattiliitoista. PLH liikelaitos Hr8. Yhteistoimintamallia kehitettiin 1980-luvun loppupuolella. Kysymyksiä olivat muun muassa yhteistoimintaorganisaatio ja kuinka yhteistoiminta liikelaitoksessa käytännössä tapahtuisi. Ks. Yhteistoiminnan kehittämistyöryhmän asiakirjat. PTL liikelaitos Hr7.

KUVA 3 Liikelaitosuudistuksen työsuunnitelma kesällä 1985



Suunnitelma esitettiin YT-neuvottelutilaisuudessa 17.6.1985, jolloin läsnä olivat pääjohtaja, ylijohdotajat sekä henkilöstöjärjestöjen edustajat. Lähde: PTL liikelaitosuudistus Hr3.

Laitoksen johdon ja henkilöstön yhteinen "liikelaitostyöryhmä" katsoi liikelaitoskomitean ehdotusta koskevan kritiikin kärjistyvän kahteen kysymykseen: miten käy palvelutason ja miten käy henkilöstön. Tämän takia laitospäätöksiä erityislakiin tuli sisällyttää kohta, jonka mukaan peruspalvelujen tarjontaperiaatteet saatettaisiin valtion budjetin käsittelyyn yhteydessä eduskunnan käsiteltäväksi. Samoin lakiin tuli sisällyttää peruspalvelujen tasapuolista tarjontaa koskeva säännös. Teletoinen peruspalvelujen tasapuolista tarjontaa ja asiakkaiden oikeuksia koskeva säännös oli jo sisällytetty valmisteilla olleeseen telelakiin. Sen sijaan henkilöstökysymystä ei pidetty kovinkaan suurena ongelmana, sillä uudessa liikelaitoksessa voisi olla sekä virka- että työsuhteista henkilöstöä. Tosin todettiin, että tarkoituksenmukaista oli lisätä työsuhteen käyttöä, mutta että virkasuhde voitaisiin säilyttää postitoimen pääasiallisena palvelussuhteenä.⁷³⁵

Postivirkamiesliiton, postiliiton ja teleliiton edustajat totesivat toukokuun puolivälissä 1985, kuukausi Muotkan neuvottelujen jälkeen laitoksen liikelaitosuudistuksen edellytyksiä selvittävän työryhmän kokouksessa, "että tavoitteena on lisätä laitoksen toiminnan joustavuutta ja itsenäistä toimintavaltaa, jolloin [liikelaitos-] komitean esittämä julkisen yhtiön malli II voisi tulla kysymykseen tämän tavoitteen saavuttamiseksi."⁷³⁶

⁷³⁵ PTH:n liikelaitostyöryhmä 28.5.1985. PTL liikelaitos Hr7. Tämä muistio todettiin aika-ajoin edelleen ajankohtaiseksi mm. PTL liikelaitosuudistuksen seurantarivissä 18.2.1987.

⁷³⁶ PTL liikelaitostyöryhmän pöytäkirja 28.5.1985. PTL liikelaitos Hr3.

Huomionarvoista on ”konsensuksen retoriikka”, joka sovitti yhteen käsityksen posti- ja telelaitoksesta yhteiskunnan tärkeänä peruspalveluja tuottavana laitoksena sekä liikelaitosuudistuksen tavoitteet. Laitoksen johto muotoili asian seuraavalla, järjestöjen hyväksymällä tavalla:

Liikelaitosuudistuksen avulla voidaan vahvistaa posti- ja telelaitoksen kykyä kilpaila menestyksellisesti tietoliikenteen kasvavista markkinoista. Tämä on myös henkilöstön työllisyyden ja asemien turvaamisen kannalta myönteinen seikka. Valtiontalouden näkökulmasta on tärkeä säilyttää posti- ja telelaitoksen liiketoiminta tuottoisana, mikä antaa myös mahdollisuuden huolehtia valtion palvelutavoitteista, esim. maaseudun tietoliikenneverkosta, kannattavan liiketoiminnan osana.

Posti- ja telelaitoksen toimintaa on arvioitava, paitsi liiketaloudellisin ja valtiontaloudellisin kriteerein, myös laitoksen yhteiskunnallisen merkityksen ja tehtävän perusteella. Posti- ja telelaitoksen ensisijainen tehtävä on huolehtia koko maan kattavan tietoliikenneverkon toimivuudesta. Peruspalvelujen tasapuolisen tarjonnan ohella posti- ja telelaitoksen on tuettava taloudellista kehitystä tarjoamalla elinkeinoelämän ja hallinnon käyttöön niiden tarvitsemia, korkeinta tekniikkaa hyödyntäviä palveluja. Korkealaatuisen palveluntarjonnan turvaaminen koko maan ja kansainväliset yhteydet käsittävänä järjestelmänä onnistuu vain posti- ja telelaitoksen tehtävänä. Näin ollen posti- ja telelaitoksen toimintaedellytysten parantaminen liikelaitosuudistuksen avulla on koko yhteiskunnan edun mukaista. On kuitenkin todettava, että palvelujen taso ja tasapuolinen tarjonta vaatii uudessa liikelaitoksessa samantapaista tulostavoitteiden määrittelyä kuin taloudenhoito.⁷³⁷

Voidaan kysyä, kuinka todellista ay-väen vastustus lopulta oli? Komitea-arkiston perusteella henkilöstön asemasta eri mallivaihtoehdoissa oli laadittu yhtä selkeät mallit kuin muistakin kysymyksistä⁷³⁸. Lisäksi laitoksen ylin johto riensi jo varhain vakuuttamaan, että työntekijöiden edut säilytettäisiin ja kulisien takana konsensus näyttää löytyneen varsin nopeasti. Pekka Vennamo epäili muistelmissaan etenkin SDP:n, mutta myös osin SAK:n kulisseissaan hyväksyneet kehityksen, jonka etenkin SAK julkisuudessa torjui⁷³⁹. Asko Saviaho on todennut tähän, että vaikka ammattijärjestöt taipuivat, niin joka tapauksessa neuvottelemiseen meni tavattomasti aikaa ja energiaa⁷⁴⁰.

Ammattiyhdistysliike asemoitui tukemaan uudistusta sillä ehdolla, että henkilöstön asema turvattaisiin. Huhtikuussa 1987, sen jälkeen kun valtiovarainministeriö oli esittänyt tehtäväksi selvityksen laitoksen jakamisesta, Postiliiton puheenjohtaja Jyrkinen kiirehti Äänekoskella pitämässään puheessa laitoksen uudistamista. Selvityksen tekeminen lykkäisi uudistuksen hamaan tulevaisuuteen.⁷⁴¹ Sen sijaan vajaa vuosi myöhemmin helmikuussa 1988 Jyrkinen uh-

⁷³⁷ PTL Liikelaitoksen edellytyksiä selvittävä työryhmä 28.5.1985. Tekstin laati PTH, ja muistio hyväksyttiin jatkotoimenpiteiden pohjaksi yhteistoimintaneuvottelutilaisuudessa 14.6.1985, jolloin läsnä olivat laitoksen pääjohtaja, kaikki ylijohdajat sekä kahdeksan ammattiliiton edustus. PTL liikelaitosuudistus Hr7.

⁷³⁸ Esimerkiksi Heikki Sipiläisen muistio 21.12.1983: ”Henkilöstön aseman järjestäminen eri malleissa”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁷³⁹ Vennamo 1999, 13. Myös tätä tutkimusta varten tehdyt haastattelut antavat samansuuntaisia viitteitä, pois lukien Rekola.

⁷⁴⁰ Asko Saviaho 24.8.2011.

⁷⁴¹ Radio 2 Uutiset 11.4.1987. PTL hallinto Uc2.

kasi kaikin keinoin vastustaa uudistusta, jos henkilöstön asemaa koskevia säädöksiä muutettaisiin⁷⁴².

Liikelaitoslainsäädännössä taattiin virkamiesten asema. Niin sanotun yleislain (1987/627) perusteluissa henkilöstölle annettiin erityinen suoja palvelussuhteen jatkuvuudesta, henkilöstön oikeusasema ei muuttunut, sillä se säilytti entiset oikeutensa ja etunsa. Lähtökohtaisesti liikelaitoksen henkilöstöön sovellettiin virka- ja työsuhdetta koskevia yleisiä säännöksiä. Posti- ja telelaitoslaki tuli rakentumaan edellä mainituille periaatteille. Laitos sitoutui kesäkuussa 1985 pidetyissä yt-neuvotteluissa turvaamaan henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuuden uudelleenjärjestelyissä.⁷⁴³

Vaikka virkasuhteisen henkilökunnan käyttö ei tässä vaiheessa (1987) aiheuttanutkaan suurempia ongelmia, Tarjanteen mukaan voitiin "lähinnä valtiovarainministeriön suuntaan esittää myös toivomus, että virkasuhteen ja työsuhteen erojen poistaminen henkilöstöhallintoa yksinkertaistavana toimenpiteenä olisi enemmänkin kuin vain suotavaa." Tämän lisäksi tuotiin esiin muun muassa kannustavan palkkauksen käyttöönotto. Palkkauksen kehittäminen esitettiin välttämättömyytenä. Joustamaton palkkausjärjestelmä vaikeutti varsinkin teknisen erityishenkilöstön ja asiakaspalvelussa työskentelevän henkilöstön palkkaamista ja pitämistä palveluksessa etenkin pääkaupunkiseudulla.⁷⁴⁴

Henkilöstön asema nousi seuraavan kerran esiin yhtiöittämisen myötä 1990-luvulla. Valtion laitosten yhtiöittämistä pohtinut työryhmä totesi, ettei julkisen ja yksityisen sektorin työsuhde-etuuksia voinut verrata palvelussuhteiden rakenne-erojen takia. Valtion keskeiseksi kilpailueduksi katsottiin eläke-edut ja työsuhdeturva, kun yksityisellä sektorilla oli käytettävissään joustavammat palkkausedut. Valtion työvoimakustannukset olivat keskimäärin jonkun verran teollisuuden työvoimakustannuksia suuremmat, mikä selittyi valtion suuremmilla eläkekustannuksilla ja paremmilla vuosilomaetuuksilla.⁷⁴⁵

⁷⁴² Radio 2 Uutiset 20.2.1988. PTL hallinto Uc3. "Jyrkinen pitää henkilöstön turvapykälää kynnyksymyksenä, josta ei tingitä. Hänen mukaansa valmistelujen viime metreillä on ryhdytty vesittämään tätä pykälää, joka turvaa virkamiehen aseman viran lakkauttamistilanteessa. Tampereella puhunut Jyrkinen vaatii myös, että pienehköjen taajamien postikonttoreiden lakkauttamissuunnitelmista luovutaan kokonaan."

⁷⁴³ Seppo Ollin muistio 12.10.1988: "Palvelussuhdeturva PTL:ssä rationalisoinnin, uudelleensijoituksen ja siirtojen yhteydessä". Posti-Telen johtoryhmä, Cb11.

⁷⁴⁴ Pääjohtaja Tarjanne 22.4.1987 "Virka- ja työsopimustoiminnan sekä muun henkilöstöhallinnon kehittämistarpeet posti- ja telelaitoksessa. PTL Ddb2. Uuden, 1.1.1988 voimaan tulleen virkamieslainsäädännön myötä viran nimeä ja laatua ei enää tarvinnut yksilöidä laissa.

⁷⁴⁵ Yhtiöittämissuhteiden muistio 1991:21, 11. Yhtiöittämissuhteissa peruslinja olisi, että valtion liiketoimintaa yhtiöittäessä tai myytessä tapahtuisi aina juridinen omistajanvaihdos, jolloin siirtyvän henkilöstön palvelussuhde valtioon lakkaisi ja henkilöstö siirtyisi uuden yrityksen palvelukseen uudessa yrityksessä sovellettavien työehtojen mukaisesti. Valtio ei osallistuisi siirtyvän henkilöstön etujen järjestelyihin eikä mahdollisiin lisäkustannuksiin. Jos valtio kuitenkin joutuisi osallistumaan kustannusten tasaamiseen, etuuden säilyttämisestä aiheutuva lisäkustannus otettaisiin huomioon muodostettavan yhtiön pääomarakenteessa tai kauppaehtoissa. Yhtiöittämissuhteiden muistio 1991:21, 14.

4.4 Mallivaihtoehtojen soveltaminen liikelaitoksiin

Aiemmin aina 1960-luvulle saakka suurten liikelaitosten organisaatiokysymystä koskevat linjaukset tehtiin valtionrautateiden kohdalla, jonka jälkeen samoja peruseriaatteita sovellettiin posti- ja lennätinlaitokseen. Sittenkin 1970-luvun lopulla, kun valtion keskushallintokomitea teki omaa liikelaitosten organisaatiokysymyksiä koskevaa selvitystään, esillä olivat ennen kaikkea valtionrautatiet ja metsähallitus⁷⁴⁶. Sen sijaan liikelaitosuudistuksen alullepanijana pidetty valtion liikelaitostyöryhmä nimesi polttopisteorganisaatioksi Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen, ilmailuhallituksen sekä posti- ja telelaitoksen, joiden se mainitsi itse jo ehdottaneen organisaatiomuotonsa muuttamista⁷⁴⁷. Valmistelua jatkaneen liikelaitoskomitean työn keskiössä olivat erityisesti suuret liikelaitokset, posti- ja telelaitos sekä valtionrautatiet. Komiteaa vetänyt Rekola totesi (1985), että pienten jo valmiiksi suhteellisen vapaasti toimineiden laitosten uudistaminen olisi todennäköisesti helppoa, mutta ”Uuden organisaatiomuodon varsinaiseksi koetinkiviksi muodostuukin suhtautuminen valtionrautateiden sekä Posti- ja telelaitoksen muuttamiseen julkisiksi yhtiöiksi.”⁷⁴⁸

Liikelaitoskomitea oli valmistellut esimerkkejä laitoskohtaisiksi laeiksi sekä hahmotellut näiden sijoittamista eri mallivaihtoehtoihin. Komitean ehdottama malli numero yksi ei ainakaan lyhyellä aikavälillä olisi merkinnyt suurta muutosta vanhaan liikelaitokseen, malli numero kaksi eli ”julkinen yhtiö” oli ”public corporation” -esikuvaa mukaileva viraston ja liikeyrityksen välimuoto. Malli numero kolme oli puolestaan jo lähellä osakeyhtiömuotoa. Lähtökohtaisesti liikelaitoksen sijoittuminen näihin malleihin riippui laitoksen taloudellisesta tilasta, yhteiskunnallisista tehtävistä ja sellaisista seikoista kuten niiden saama piilosubventio.⁷⁴⁹

Posti- ja telelaitokselle kaavailtiin alusta alkaen mallia kaksi, jonka reunaehto tosin oli, että sanomalehtien kuljetuksesta aiheutuva rasite korvattaisiin laitokselle valtion budjetista täysimääräisesti. Tuolloin kyse oli vuositasolla noin 350 miljoonasta markasta. Kokonaisuutena Posti- ja telelaitoksen arvioitiin muodostuvan hyvin kannattavaksi ja esteenä pidemmälle menevän mallin soveltamiselle oli vain pysyväisluontoisten korvausten maksaminen. Teletoiמי erillisenä yksikkönä olisi voitu muuttaa joko mallin kolme mukaiseksi liikelaitokseksi tai suoraan valtion osakeyhtiöksi. Posti olisi erillisenä laitokseksi sijoittunut malliin kaksi, edellyttäen että korvauskysymys järjestyisi.⁷⁵⁰

⁷⁴⁶ Asiantuntijoiden kuulemistilaisuus 26.1.1977. Keskushallintokomitean arkisto, Kansio 44 Asiantuntijoiden kuuleminen.

⁷⁴⁷ Työryhmän 1. kokous 1.10.1981. PTL liikelaitosuudistus Hr1.

⁷⁴⁸ Vrt. Esko Rekola: ”Mietteitä mietinnöstä” Hallinto 1985/3, 18–22. Pienet laitokset oli Rekolan arvion mukaan suhteellisen helposti uudistettavissa, mutta niistä ei myöskään ollut odotettavissa mullistavia tuloksia koska ne olivat jo tuolloin suhteellisen itsenäisiä.

⁷⁴⁹ Muistio: Liikelaitosten sijoittaminen kolmeen organisaatiomalliin 17.5.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁷⁵⁰ Muistio: Liikelaitosten sijoittaminen kolmeen organisaatiomalliin 17.5.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

Valtionrautatiet sen sijaan sijoittui lähtökohtaisesti malliin numero yksi. Maltillisinta linjaa puolusti laitoksen noin 900 miljoonan markan vuotuinen alijäämä sekä laitoksen vastuulla olleet radanpidon kustannukset. Pidemmälle menevän mallin katsottiin tulevan kysymykseen vain sillä ehdolla, että laitokselle osoitettaisiin vuosittain noin 700–800 miljoonaa markkaa radanpidon kustannuksiin tai vastaavasti rataverkon ylläpito jätettäisiin muuten valtion budjettitalouden piiriin niin, että rautatielaitos vuokraisi valtion omistaman rataverkon käyttöönsä.⁷⁵¹ Pääjohtaja Herbert Römerin mukaan oikea linja oli siirtyä asteittain avoimeen markkinamekanismiin. Oli kuitenkin ymmärrettävä, mitä markkinapohjaisuus rautateiltä vaati. Tällä Römer viittasi muun muassa tappiolliseen paikallisliikenteeseen ja joidenkin vuorojen lopettamisista aiheutuneisiin julkisiin riitoihin. Myöskään organisaatiomuutokset eivät olleet helposti toteutettavissa, sillä virkasuhteisiin tottunut henkilöstö suhtautui nuivasti esimerkiksi enenevään työsuhteiden käyttöön.⁷⁵²

Ajatus väylänhoidon ja liikennöinnin erottamisesta ei ollut aivan uusi, asiaa oli pohdittu ainakin 1960-luvulta lähtien ja 1980-luvun alussa esillä oli ollut niin sanottu avoimen budjetoinnin malli. Julkisuudessa siihen oli ottanut kantaa muun muassa Helsingin Sanomat, joka pääkirjoituksessaan kannatti ajatusta. Ehdotus tuntui sen mukaan luonnolliselta, koska vastaava menettely oli jo käytössä maanteillä ja meriliikenteessä, miksi ei siis rautateillä? Tuolloin VR:n tosin todettiin haluavan niskoiltaan vain kannattamattomat radat, kun sen olisi saman tien luovuttava koko rataverkosta. Lehden mukaan valtionrautateita tuli kehittää liikenneyhtiöksi, joka vain käyttäisi valtion ratoja.⁷⁵³

Liikenneministeriön tiedettiin suhtautuvan suopeasti ajatukseen siirtää radanpidon kustannukset maksettavaksi suoraan valtion budjetista. Yli-insinööri Mikko Talvitién mukaan valtionrautatiet maksaisi väyläkustannuksia, jotka oli mahdollista laskea hyvin tarkasti. Näin VR sopisi mainiosti uusimuotoiseksi liikelaitokseksi, varsinkin kun se jo oli kilpailuasemassa maantieliikenteen kanssa. Sen sijaan valtiovarainministeriössä budjettipäällikkö Juhani Korpelan tiedettiin vastustavan suunnitelmaa, joka hänen mukaan oli valtion kannalta pelkkä kirjanpilotemppu jolla ei olisi vaikutusta todellisiin tuottoihin ja kustannuksiin. Valtiovarainministeriö ajatteli kokonaisuutta ja otti ohjenuorakseen liikelaitoskomitean suositukset. Tällainen järjestely kuitenkin vain kaunistelisi rautateiden tappiolukemia. Valtiovarainministeriön kanta oli, että alijäämää oli todella supistettava, jotta säästyviä varoja voitaisiin ohjata muuhun käyttöön.⁷⁵⁴

⁷⁵¹ Muistio: Liikelaitosten sijoittaminen kolmeen organisaatiomalliin 17.5.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio; ks. Kauppalehti 25.3.1985, Herbert Römerin haastattelu. PTL liikelaitos Hr10.

⁷⁵² Leike: Kauppalehti 25.3.1985, Herbert Römerin haastattelu. PTK liikelaitos Hr10. Römer oli (1982, 12) aiemmin korostanut, ettei rautateiden kaavailema avoin budjetointi riittäisi poistamaan kaikkia budjettisidonaisuudesta aiheutuvia ongelmia.

⁷⁵³ HS pääkirjoitus 1.5.1983. PTL liikelaitos Hr10.

⁷⁵⁴ Leike: Kauppalehti 8.5.1985. PTL liikelaitos Hr10. Yleisradion Päivän peilissä 26.9.1986 hallitusneuvos Pekka Kilpi totesi henkilökohtaisena käsityksenään olevan, että nimenomaan VR oli siirrettävä uuteen järjestelmään. PTL hallinto-osasto Uc2.

Rautatiehallituksen mukaan esitetty mallivaihtoehto I ei olisi tuonut mitään todellisia uudistuksia⁷⁵⁵. Niinpä valtioneuvosto asetti kesäkuussa 1985 parlamentaarisen rautatiekomitean tekemään ehdotukset paitsi valtionrautateiden toiminnan painopistealueiksi, investointipolitiikaksi, eri liikennelajien tulostavoitteiksi, myös rautateiden ulkoisen ohjauksen kehittämiseksi.⁷⁵⁶ Komitea toteutti tuttuun tapaan valtionrautateiden toimivan kilpailuilla markkinoilla muiden liikennemuotojen kanssa täysin ilman monopoliasemaa tai asiakkaisiin kohdistuvaa julkisen vallan käyttöä⁷⁵⁷. Eri liikennemuotojen välinen työnjako oli ohjattava niin, että rautatiet hoitaisi sille yhteiskuntataloudellisesti sopivat tehtävät. Tämän vuoksi eri liikennemuotojen välinen kilpailutilanne ja hinnoittelu oli yhtenäistettävä.⁷⁵⁸

Komitea ehdotti, että kuljetusliiketoiminta ja radanpito erotettaisiin ohjauksellisesti toisistaan. Ratamaksu määriteltäisiin niin, että se tekisi mahdolliseksi rautatieliikenteen väyläkustannusten vertaamisen kuorma-autoliikenteeltä perittäviin maksuihin.⁷⁵⁹ Ajatus liikennöinnin ja väylänpidon erottamisesta edusti tuoretta ajattelutapaa, joka siirsi luonnollisen monopolin rajoja⁷⁶⁰. Sama ajatusrakenne ulottui myös yhteiskunnalliseen palvelutehtävään, sillä rautateitä tuli edelleen voida käyttää yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden välineenä. Tämä tulisi tapahtumaan ostopalveluna. Liikenneministeriö määräisi perusteet, joilla paikallisliikennettä tuetaan. Tämän jälkeen lääninhallituksille annettaisiin määräraha, jolla nämä ostaisivat tarpeelliseksi katsomansa palvelut. Päätelmän mukaan näin itse asiassa lisättäisiin lääninhallitusten mahdollisuuksia järjestää paikallisliikennettä parhaaksi katsomallaan tavalla.⁷⁶¹

Rautateiden talousjohtajana sekä komitean sihteerinä toiminut Veikko Vaikkinen (2011) on kertonut rautateiden aktiivisesti ajaneen liikennöinnin ja väylänpidon erottamista. Vaikkinen on myöntänyt, että "(...) liikkeenjohtoa huolestutti erittäin paljon, että jos heitetään köysi irti, pärjätäänkö me. Ja turvalisintahan tietysti olisi ollut pitää se köysi, mutta me huomattiin että köyden päässä on kuolema."⁷⁶² Komitean laskelmat osoittivat, että näin organisoituna valtionrautatiet tuottaisi vuonna 1991 noin 220 miljoonan markan ylijäämän.

⁷⁵⁵ VR lausunto liikelaitoskomitean 1985:2 mietintöön. PTL liikelaitos Hr3.

⁷⁵⁶ KM 1986:44. 20.6.1985 asetetun komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin kansanedustaja Pertti Hietala (sd.) ja jäseniksi kansanedustaja Jussi Ranta (sd.), toimistopäällikkö Rolf Paqvalin (sd.), valt. kand. Juhani Ristimäki, kansanedustaja Matti Lahtinen (kok.), kansanedustaja Pentti Poutanen (kesk.), kansanedustaja Aapo Saari (kesk.), toiminnanjohtaja Timo Mustonen, kansanedustaja Pekka Leppänen (Skdl.), asemapäällikkö Heimer Westerlund (sd.) sekä kansanedustaja Pentti Kettunen (Smp.). Sihteerinä toimi Veikko Vaikkinen.

⁷⁵⁷ KM 1986:44, 8.

⁷⁵⁸ KM 1986:44, 6.

⁷⁵⁹ KM 1986:44, 13–14. Kuljetustoiminta tuottaisi katetta, ratamaksua valtion kokonaan rahoittamalle radanpidolle.

⁷⁶⁰ Vrt. Chick 2007, 113. Vastaava muutos oli tapahtunut esimerkiksi Britanniassa, jossa sähköverkot ja sähköntuotanto erotettiin toisistaan yksityistämisen prosessin aikana. Suomessa vastaava, kilpailun mahdollistava erottelu sähköverkossa tapahtui vasta 1990-luvulla.

⁷⁶¹ KM 1986:44, 7, 10–11.

⁷⁶² Veikko Vaikkinen 22.6.2011.

Näine perusteluine se ehdotti, että laitoksen ulkoista ohjausta kehitettäisiin Valtion liikelaitoskomitean mietinnössä ehdotetuun suuntaviivoihin.⁷⁶³

4.5 Uusien puitteiden määrittely jatkuu työryhmissä

Liikelaitosuudistuksen valmistelua jatkettiin ministeriöiden asettamissa työryhmissä. Valmistelun laajuus osoittaa, kuinka paljon yksityiskohtia oli vielä selvitettävä. Juuri tämä vaihe oli tärkeä osa muutosprosessia, sillä tänä aikana paitsi määriteltiin uudet puitteet, liikelaitos itse valmistautui toimimaan uudessa muodossa. Näihin selvityksiin palataan myös seuraavassa alaluvussa sekä kilpailun aiheuttamien muutosten osalta pääluvussa viisi.

Jatkovalmistelusta on syytä tuoda esiin kaksi tärkeää työryhmää, jotka yhdessä muodostivat laajan kokonaisuuden. Ensimmäisen työryhmän asetti valtiovarainministeriö toukokuussa 1985. Sen tehtävä oli valmistella julkista yhtiötä koskevaa lainsäädäntöä liikelaitoskomitean mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta. Uusien ja myös muutosta vaativien säädösten keskeiset periaatteet oli määriteltävä vuoden 1985 loppuun mennessä ja yleislaki julkisista yhtiöistä oli laadittava hallituksen esityksen muotoon kesäkuun 1986 loppuun mennessä. Muut lainsäädännön muutokset ja liikelaitoskohtaiset säännökset oli valmisteltava hallituksen esityksen muotoon niin ikään vuoden 1986 loppuun mennessä. Lisäksi työryhmän oli seurattava liikelaitoskohtaisten lainsäädäntöjen valmistelua sekä annettava lausuntoja valmistelluista luonnoksista.⁷⁶⁴

Kuukausi tämän jälkeen valtioneuvosto asetti liikelaitosten kehittämistyöryhmän (laatikko 4). Tämän tehtävänä oli valmistella valtion liiketoiminnan ohjauksen, budjetoinnin ja henkilöstöhallinnon kehittämistä. Ehdotus oli laadittava sekä budjettisidonnaisen että julkinen yhtiö -tyyppisen liikelaitosmuodon pohjalta. Työryhmän tuli ottaa huomioon valtiovarainministeriön asettaman yleislakityöryhmän työ.⁷⁶⁵ Tämä työryhmä katsoi työnsä päättyneeksi touko-

⁷⁶³ KM 1986:44, 20, 33. Toukokuussa 1989 annetun laitoskohtaisen lakialoitteen sisällölliset ja hallinnolliset kannanotot perustivat rautatiekomitean (1986:55) mietintöön sekä hallituksen iltakoulussa lokakuussa 1987 tehtyihin rautateiden kehittämistä koskeviin periaateratkaisuihin. HE 60/1989, 9. LM oli keväällä 1987 asettanut työryhmän joka jätti mietintönsä seuraavana kesänä. Työryhmässä olivat edustettuina liikenneministeriö, valtiovarainministeriö, rautatiehallitus sekä kolme henkilöstöjärjestöä.

⁷⁶⁴ VM työryhmän asettaminen 3.5.1985. PTL liikelaitos Hr17a. Työryhmän puheenjohtajaksi VM määräsi hallitusneuvos Pekka Kilven VM, jäseniksi hallitusneuvos Tapio Leskisen VM, vanhemman hallitussihteeri Teuvo Metsäpellon VM, asianomaisten ministeriöiden esityksestä lainsäädäntöneuvos Gustav Bygglin OM, yli-insinööri Mikko Talvitie LM. Työryhmän sihteeriksi vt. ylitarkastaja Ritva Viljanen VM sekä hallitussihteeri Heikki Euramo VM. Allekirjoittavat ministeri Pekka Vennamo ja valtiosihteeri Teemu Hiltunen.

⁷⁶⁵ VN Työryhmän asettamiskirje 10.6.1985. PTL liikelaitos Hr17a. Puheenjohtajaksi määrättiin budjettineuvos Eino Keinänen VM ja varapuheenjohtajaksi Markku Temmes VM sekä jäseniksi hallitusneuvos Tapio Leskinen VM, budjettisihteeri Esko Meriläinen VM, neuvotteleva virkamies Erkki Määttänen VM, hallitusneuvos Heikki Aaltonen VM, suunnittelupäällikkö Reino Hjerppe VM, vt. osastopäällikkö Paavo

kuussa 1988 kun valtion liikelaitoksia koskeva yleislaki oli astunut voimaan, ensimmäiset liikelaitoskohtaiset lakiesitykset oli annettu ja kun uusimuotoisen liikelaitoksen toimintaa, taloutta, hallintoa ja ohjausta koskevat säädökset, määräykset ja ohjeet olivat valmiina.⁷⁶⁶

LAATIKKO 4 Liikelaitosten kehittämistyöryhmä

Työryhmästä muodostui massiivinen kokonaisuus. Itse työryhmä piti 43 kokousta ja jakaantui peräti 17:än jaostoon. Työryhmässä syntyi ainakin 25 laajempaa erillisselvitystä. Työryhmän tehtävä oli:

1. Selvittää liikelaitosten ja julkisten yhtiöiden ohjausmenettelyä pitäen silmällä erityisesti ministeriöiden harjoittamaa ohjausta;
2. Valmistella tarvittavat uudet valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat liikelaitosten ja julkisten yhtiöiden taloutta koskevat lakia ja asetusta alemmanasteiset määräykset ja laatia ehdotukset tarpeellisiksi muutoksiksi tuolloista lainsäädäntöä ohjaaviin valtioneuvoston päätöksiin ja valtiovarainministeriön määräyksiin;
3. Tehdä ehdotus liikelaitosten ja julkisten yhtiöiden taloudellisten tavoitteiden määrittämisperusteiksi ja mahdollisuuksien mukaan pyrkiä määrittelemään mahdollisimman tarkasti taloudelliset voimavarat;
4. Määrittää liikelaitosten ja julkisten yhtiöiden hinnoitteluperiaatteet;
5. Tehdä ehdotus liikelaitosten ja julkisten yhtiöiden virkojen perustamismenetelyn käytännön toteuttamisesta ja muista tarvittavista henkilöstöhallinnon kehittämistoimista;
6. Selvittää liikelaitosten ja julkisten yhtiöiden toiminnan rahoituksessa noudatettavia periaatteita, sekä
7. Selvittää liikelaitosuudistuksen taloudellisia vaikutuksia ja siirtymävaiheen taloudellisia järjestelyjä.

Halavaara Valtionkonttori, hallintopäällikkö Reijo Vuolikallio VTKK, talousylijohtaja Pekka Luukkainen PTH ja liikenneylijohtaja Panu Haapala Rautatiehallitus. Sihteeriksi määrättiin vs. ylitarkastaja Ritva Viljanen VM ja muiksi sihteeriksi nuorempi budjettisihteeriksi Marja Heikkinen VM, hallintotarkastaja Eija Koivuranta VM, erikois-tutkija Ritva Oksanen VM. Työryhmän sihteeriksi Juhani Vienola PTH. Allekirjoittaneet ministeri Pekka Vennamo ja valtiosihteeriksi Teemu Hiltunen. Myös tämän työryhmän työn tuli perustua valtion liikelaitoskomitean (1985:2) esittämään mietintöön. Valtion liikelaitosten kehittämistyöryhmän mietintö 24.5.1988. PTL liikelaitos Hr12.

Työryhmä jakaantui jaostoihin:

1. Henkilöstöhallintojaosto
2. Talousjaosto
3. Rakentamistoiminnan ohjaustyöryhmä
4. Tilintarkastusjaosto
5. Työohjelmatyöryhmä
6. Koulutustyöryhmä
7. Lainsäädäntötyöryhmä
8. Laskentamalliprojekti
9. Kirjanpitojaosto
10. PTL-tasetyöryhmä
11. VTKK-tasetyöryhmä
12. VARK-tasetyöryhmä
13. VAPK-tasetyöryhmä
14. Osakehankintajaosto
15. Rahavarainjaosto I
16. Konsernijaosto
17. Rahavarajaosto II

Työryhmässä syntyi erillisselvityksiä koskien:

- lainanottoa
- Pohjoismaiden liikelaitoksia
- tavoitteita ja niiden asettamista
- rahoitusta
- taloudellisia vaikutuksia
- ministeriöiden tavoitteita
- liikelaitoskomiteasta annettuja lausuntoja
- budjetin ja KTS:n laadintaohjeita sekä budjettisidonnaisille että uusimuotoisille liikelaitoksille
- palkkausmenojen budjetointia
- budjetin soveltamismääräyksiä
- työohjelmamenettelyä
- kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja voitonjakoa
- tilintarkastusta
- investointeja
- erityismenoarviota
- koulutustarvetta
- eläkemaksuja
- budjetin rakennetta
- kausiraportointia
- henkilöstökorvauksia
- aloittavia taseita
- tulos- ja rahoitussuunnittelua

Lähteet: Valtion liikelaitosten kehittämistyöryhmän mietintö 24.5.1988 liite "Valtion liikelaitosten kehittämistyöryhmän kokoukset, jaostot ja erillisselvitykset". PTL liikelaitos Hr12; VN Työryhmän asettamiskirje 10.6.1985. PTL liikelaitos Hr17a.

Posti- ja telehallitus piti uudistusta niin kiireellisenä, että kiirehti laitoskohtaisen lain suunnittelua jo samaan aikaan kun yleislakia vasta valmisteltiin. Tämä oli posti- ja telehallituksen mukaan hyödyllistä, koska yleislain käsittelyn yhteydessä olisi konkreettinen suunnitelma lain soveltamisesta ”tärkeimpään” liikelaitokseen ja toisekseen koska yleislain mahdollisesti viivästyessä tai kariutuessa posti- ja telelaitoksen kannalta välttämätön uudistus voitaisiin toteuttaa erityislain nojalla. Lausuntoonsa liikelaitoskomitean mietinnöstä posti- ja telehallitus liitti jo luonnoksensa laitoskohtaiseksi laiksi.⁷⁶⁷

Liikenneministeri Matti Puhakka (sd.) oli komiteavalmistelun aikana suhtautunut asiaan varovaisen myönteisesti. Ministerin mukaan laitoksen kohdalla korostuivat tietyt palvelutehtävät, mutta toisaalta laitos oli omaksunut turhan byrokraattisia piirteitä, eikä rahoituksen saaminen kannattaviinkaan investointeihin ollut helppoa.⁷⁶⁸ Puhakan tilalle liikenneministeriöksi tuli marraskuussa 1984 Matti Luttinen (sd.). Hallinto-lehden liikelaitosteemanumerossa osastopäällikkö Kai Törnblom huomautti, ettei liikelaitoskomitean ehdotus riittänyt takaamaan laitosten palvelutason säilymistä ja kehittämistä poliittisen tahdon mukaisella tavalla. Siihen, kuinka liikeperiaatteen mukainen tulosvastuu ja palvelutavoite voitaisiin yhdistää, ei Törnblomilla kuitenkaan ollut antaa vastausta.⁷⁶⁹ Komitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa ministeriö sitten totesi, että esitetyt periaatteet antoivat sellaisenaan perustan uudistuksen poliittiselle jatkovalmistelulle.⁷⁷⁰

Keskeisen linjauksen liikelaitosuudistuksen jatkovalmisteluista teki talouspoliittinen ministerivaliokunta tammikuussa 1986 (laatikko 5).

⁷⁶⁷ PTH lausunto liikelaitoskomitean mietintöön 28.6.1985. PTL liikelaitos Hr10. Tuon luonnoksen mukaan uusimuotoinen Posti- ja telelaitos olisi säilyttänyt yksinoikeuden tiettyihin peruspalveluihin. Tällöin kirje-, lehtien kuljetus- sekä puhelinmaksujen vahvistaminen jäisi valtioneuvostolle. Muut, ei yksioikeuteen perustuvien palvelujen tariffit määräisi laitos itse. Laitoksen ylimpänä päättävänä elimenä olisi valtioneuvoston nimittämä, strategiseen johtamiseen keskittyvä hallitus. Hallituksen alaisuudessa operatiivisesta johtamisesta vastaisi valtioneuvoston nimittämä, laitoksen omista ammattijohtajista koostuva johtokunta. Kaksiportainen hallintomalli kuitenkin edellytti, että laitoksen hallituksella olisi riittävän itsenäinen päätäntävalta ja että tuolloisesta resurssiohjauksesta luovuttaisiin. Muussa tapauksessa kaksiportaisuuden pelättiin lisäävän päätöksenteon mutkikkuutta ja toiminnan joustamattomuutta. Lisäksi laitokselle oli annettava toimivalta perustaa ja lakkauttaa virkoja.

⁷⁶⁸ Ministeri Puhakka Nordisk Post Tidskrift haastattelussa. Talousylijohtaja Luukkaiselle tiedoksi 27.3.1984 toimitettu kappale. PTL liikelaitos Hr9.

⁷⁶⁹ Osastopäällikkö Törnblom kirjoitus Hallinto 3/1985, 16-18. Koska Törnblomilla ei ollut ”patenttiratkaisua” liikeperiaatteen ja palvelutasovaatimusten si: ”Ehkä voitaisiin harkita sellaisten liikeyritysten perustamista, joiden toimenkuvaan ei kuuluisi lainkaan ns. yhteiskunnallisen palvelutasovaatimuksen toteuttaminen. Tällaiset laitokset voitaisiin organisoida valtionyhtiöiden tapaan.”

⁷⁷⁰ Liikenneministeriön lausunto 14.8.1985 komitean 1985:64 mietintöön. PTL liikelaitos Hr17a.

LAATIKKO 5 Ministerivaliokunnan ohjeet liikelaitoslainsäädännön valmisteluun

Talouspoliittinen ministerivaliokunta antoi 10.1.1986 ohjeet valtion liikelaitoksia koskevan lainsäädännön jatkovalmistelua varten:

1. Valtion liikelaitoksen käyttötoiminnan tuloja ja menoja ei sisällytetä valtion tulo- ja menoarvioon. Liikelaitos kattaa käyttötoimintansa menot omalla tulorahoituksellaan. Liikelaitoksella on valtioneuvoston tarvittaessa määräämin rajoituksin oma rahatoimi.
2. Eduskunta päättää tulo- ja menoarviossa investointien enimmäismäärästä, tärkeimmistä kohteista ja yleisestä suuntaamisesta. Investointitoimintaa rahoitetaan liikelaitoksen omilla tuloilla. Tulo- ja menoarviossa voidaan kuitenkin osoittaa määrärahoja myönnettäväksi liikelaitoksen investointien rahoitukseen siltä osin kuin liikelaitoksen oma tulorahoitus ja kohdan seitsemän mukainen mahdollinen lainanotto eivät siihen riitä.
3. Eduskunta päättää tulo- ja menoarviossa liikelaitoksen keskeisistä palvelu- ja muista toimintatavoitteista. Eduskunta voi ottaa tulo- ja menoarvioon määrärahoja korvausten myöntämiseen liikelaitoksille kansalaisille tarpeellisten, mutta liiketaloudellisesti kannattamattomien palvelujen hoitamiseksi.
4. Valtioneuvosto asettaa liikelaitokselle vuosittain tulostavoitteen sekä eduskunnan määräämissä puitteissa palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Tulostavoite esitetään eduskunnalle tiedoksi tulo- ja menoarvion lukuperusteluissa. Tulostavoite tulee asettaa siten, että liikelaitoksen palvelutavoitteet saadaan toteutetuiksi.
5. Valtioneuvosto päättää liikelaitoksen vuosittaisen tulos- ja rahoitussuunnitelman, voitonjaon sekä eduskunnan tulo- ja menoarviossa antaman valtuutuksen nojalla peruspääoman ja sen korotuksen.
6. Liikelaitos päättää tuotteista ja palveluista perittävistä hinnoista. Laitoskohtaisessa laissa voidaan kuitenkin säätää, että hinnoista päättää valtioneuvosto.
7. Liikelaitos voi ottaa valtioneuvoston määräämissä rajoissa ja asettamalla ehdoilla lainaa, jos liikelaitokselle annetaan tällainen oikeus laitoskohtaisessa laissa.
8. Liikelaitoksessa voi nykyiseen tapaan olla sekä virka- että työsuhteista henkilöstöä. Liikelaitokselle voidaan laitoskohtaisessa laissa antaa oikeus perustaa virkoja valtioneuvoston määräämissä rajoissa.
9. Liikelaitoksen ylimpänä päättävänä elimenä on johtokunta, jonka jäsenet valtioneuvosto asettaa määrääjäksi. Johtokunnassa on myös henkilöstön edustus.
10. Valtioneuvosto hyväksyy liikelaitoksen keskipitkän aikavälin tavoitteet ja voi antaa laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmasta myös tarkemman palautteen.
11. Uuteen liikelaitosmuotoon siirtyminen ei muuta henkilöstön oikeudellista asemaa. Liikelaitoksessa sovelletaan yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (725/78) mukaista osallistumisjärjestelmää. Henkilöstön asemaa koskevat hallituksen esityksen osat valmistellaan yhteistyössä henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa.

Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi valtion liikelaitoksista valmistellaan niin, että esitys voidaan antaa eduskunnalle vuoden 1987 tulo- ja menoarvioesityksen antamisen yhteydessä.

Lähde: Talouspoliittisen ministerivaliokunnan ohjeet valtion liikelaitoksia koskevan lainsäädännön jatkovalmistelua varten 10.1.1986. PTL liikelaitos Hr8.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan ohjeet perustuivat liikelaitoskomitean ehdotuksiin ja valtiovarainministeriössä tehtyyn jatkovalmisteluun. Mielenkiintoista on, missä määrin ohjeet poikkesivat liikelaitoskomitean muotoilemasta julkisen yhtiön mallista perinteisen viraston suuntaan:

- Liikelaitosta ei voitu irrottaa kokonaan valtion tulo- ja menoarviomenettelystä.
- Eduskunta päätti keskeiset palvelu- ja toimintatavoitteet.
- Virkojen perustaminen tapahtui valtioneuvoston määräämissä rajoissa.
- Julkisella yhtiöllä ei ollut hallitusta.
- Henkilökunnan oikeudelliseen asemaan ei tullut muutosta.
- Yhteistoimintalaki oli ainoa osallistumisjärjestelmä.
- Ei nimitystä ”julkinen yhtiö”.
- Toimitusjohtajan nimitti valtioneuvosto.⁷⁷¹

Jatkovalmistelun alkaessa nimitys ”julkinen yhtiö” vaihtui ”uusimuotoiseksi liikelaitokseksi”. Taustalla oli liikelaitoskomitean jäsenen, muuten komitean työstä pois jättäytyneen Heikki Tuomisen vastalause, jossa hän kritisoi nimitystä ”julkinen yhtiö”, koska katsoi sen viittaavan kyseistä mallia vielä liikeyritysmäisempään toimintaan⁷⁷². Tämän jälkeen kansliapäällikkö Teemu Hiltunen oli heti muuttanut nimityksen. Pekka Vennamon (2012) mukaan kyseessä oli ennen kaikkea tunnepitoinen korjaus, jonka jälkeen koko asia ikään kuin muuttui hyväksyttävämmäksi myös ammattiliittojen taholla.⁷⁷³

Posti- ja telehallituksen lisäksi valtiovarainministeriö oli pitänyt tarpeellisena kehittää yleislain rinnalla esimerkinomaisia malleja liikelaitoskohtaisiksi laeiksi. Koska lainsäädäntötyöryhmässä valmisteltava yleislaki olisi luonteeltaan puitelaki, jäisivät monet keskeiset kysymykset ratkaistaviksi laitoskohtaisissa laeissa. Posti- ja telelaitoslain oli perustuttava talouspoliittisen ministerivaliokunnan 10.1.1986 antamiin ohjeisiin.⁷⁷⁴ Liikenneministeriö asetti Posti- ja telelaitoslakia laativan työryhmän valtiovarainministeriön lainsäädäntötyöryhmän esityksestä helmikuussa 1986⁷⁷⁵. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä raportoi ja sai palau-

⁷⁷¹ Muistio: Talouspoliittisen ministerivaliokunnan ehdotuksen poikkeamat komiteamietinnöstä 1985:2. PTL liikelaitos Hr17.

⁷⁷² Heikki Tuomisen eriyvä mielipide. KM 1985:2, 103.

⁷⁷³ Pekka Vennamo 19.1.2012.

⁷⁷⁴ VM kirje LM:lle 4.2.1986. PTL liikelaitos Hr8. Allekirjoittajat ministeri Pekka Vennamo ja valtiosihteeri Teemu Hiltunen. Edustajikseen työryhmässä valtiovarainministeriö nimesi nuoremman budjettisihteeri Marja Heikkisen, vanhemman budjettisihteeri Esko Meriläisen sekä ylitarkastaja Ritva Viljasen.

⁷⁷⁵ LM työryhmän asettaminen 4.2.1986. PTL liikelaitos Hr8. Puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos Liisa Holamo LM, jäseniksi apulaisosastopäällikkö Mikko Talvitie LM, ylijohtaja Pekka Luukkainen PTH, nuorempi budjettisihteeri Marja Heikkinen VM, vanhempi budjettisihteeri Esko Meriläinen VM ja ylitarkastaja Ritva Viljanen VM, puheenjohtaja Pertti Jyrkinen Postiliitto, puheenjohtaja Allan Fager Posti- ja telelaitoksen teknikot ry. Sihteeriksi hallitussihteeri Harri Pursiainen LM ja johtaja Hei-

tetta yleislakityöryhmältä⁷⁷⁶. Tämän työryhmän aikataulu oli tiukka, sillä lakiluonnos oli annettava lainsäädäntötyöryhmän käyttöön toukokuun 1986 alkuun mennessä sekä valmisteltava hallituksen esityksen muotoon lokakuun loppuun mennessä.⁷⁷⁷ Sitten työryhmä päätti työnsä huhtikuussa 1987, noin vuosi ennen kuin ehdotus laiksi Posti- ja telelaitoksesta annettiin eduskunnalle.⁷⁷⁸

Taloudellisesti niin merkittävä uudistus kuin liikelaitosuudistus oli, ei voinut onnistua ilman valtiovarainministeriön tukea. ”Superministeriöllä” oli kassavartijana suuri valta, joka ministeriön sisällä jakaantui eri osastoille. Johtavassa asemassa oli budjettiosasto, jonka ympärille muut osastot kuvainnollisesti sijoituivat. Järjestelyosaston asema ministeriön sisällä oli epävakaa.⁷⁷⁹ Vaikka järjestelyosasto oli jo pitkään toiminut liikelaitosten uudistamisen suuntaan, ministeriössä oli myös tahoja jotka olivat tällaisia hankkeita kohtaan lähtökohtaisesti epäluuloisia. Lisäksi niin sanotuilla sektorimiehillä oli huomattavaa instituutio-naalista valtaa ja nyt oltiin irrottamassa suurta palaa valtion budjettitaloudesta.⁷⁸⁰ Liikelaitostyöryhmän työskentelyyn osallistunut valtiosihteeri Teemu Hiltunen asettui vastustamaan ennen kaikkea lainanottovaltuuksien antamista liikelaitoksille. Sillä vaikka liikelaitos oli ensisijaisesti vastuussa toimintansa tuloksellisuudesta, jäi valtiolle joka tapauksessa viimekäden vastuu liikelaitoksen koko taloudenpidosta.⁷⁸¹

Talouslylijohdaja Pekka Luukkaisen muistio keväältä 1987 paljastaa hänen näkemyksen Posti- ja telelaitoslakia valmistelleen työryhmän asetelmasta. Liikenneministeriön ja posti- ja telehallituksen edustajat olivat keskeisissä asioissa yksimielisiä, henkilökuntajärjestöjen todetaan suhtautuneen rakentavasti. Sen sijaan valtiovarainministeriön edustajat olivat Luukkaisen mielestä epävarmoja, osaksi erimielisiä, eivätkä kyenneet ratkaisumallien kehittelyyn. Liikenneministeriön johdolla oli todettu, ettei tuolloisella kokoonpanolla kannattanut työtä enää jatkaa, vaan ehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle. Hallituksen esityksen muotoon ehdotus päätettiin muokata liikenneministeriön virkatyönä, johon ainakin posti- ja telelaitos henkilöstöjärjestöineen muodossa tai toisessa osallistuisivat.⁷⁸²

mo Järvinen PTH. Allekirjoittajat ministeri Matti Luttinen ja kansliapäällikkö Juhani Korpela.

⁷⁷⁶ Postilakityöryhmän mietintö 1987.

⁷⁷⁷ LM työryhmän asettaminen 4.2.1986. PTL liikelaitos Hr8.

⁷⁷⁸ PTL lakityöryhmä pöytäkirja 2.4.1987. PTL hallinto Mba12.

⁷⁷⁹ Karhu 2006, 202, 206–208, 274.

⁷⁸⁰ Ks. Marja Heikkinen-Jarnola 12.12.2011.

⁷⁸¹ Hiltusen eriävä mielipide liikelaitoskomitean mietintöön. KM 1985:2, 103–104. Myös Teemu Hiltunen: ”Ulkoisen ohjaus uudessa mallissa” Hallinto 1985/3, 11–15.

⁷⁸² Pekka Luukkaisen muistio 3.4.1987. Työryhmän päätteeksi vanhempi budjettiasihteeri Meriläinen ilmoitti harkitsevansa eriävän mielipiteen jättämistä. Hänen mukaan laitos oli jaettava kahtia eikä laitokselle olisi annettava oikeutta lainanottoon. Laitos ei myöskään saisi omaa rahatointia, vaan rahoituksesta huolehtisi VM. Muut VM edustajat olivat valmiita hyväksymään ehdotuksen varauksin. Vrt. Marjanen (1985,3): ”Valtiovarainministeriö ei näytä olevan tyytyväinen liikenneministeriön tapaan johtaa hallinnonalaansa ja liikenneministeriö ei puolestaan pidä tarkoituksenmukaisena valtiovarainministeriön tapaa puuttua sellaisiin yksittäisiin detaljiratkai-

Valtiovarainministeriön edustajat jättivät Posti- ja telelaitoslakityöryhmän mietintöön eriävän mielipiteensä. Ensinnäkään lakiin ei heidän mielestään voinut sisältyä voitonjakoa koskevaa (4. §) säännöstä, jonka mukaan voitto olisi aina kokonaan tai osittain jätettävä laitoksen käyttöön, myös siinä tapauksessa että investoinneille oli jo osoitettu muu rahoitus. Heidän mukaan yleislaissa esitettyjen periaatteiden mukaan voitonjaosta päättäminen oli keskeinen, ylimmän poliittisen päätöksenteon ja erityisesti valtioneuvoston tarvitsema ohjauskeino. Toiseksi luonnoksessa (6. §) säädettyyn Posti- ja telelaitoksen oikeuteen ottaa lainaa ei vielä voitu ottaa kantaa, ennen kuin yleislain vastaavat pykälät olivat valmiit. Myös korvaussäännösten (7. §) kirjoittaminen oli osoittautunut ongelmalliseksi, sillä laitokselle ei tullut ainakaan pääsääntöisesti maksaa korvausta sellaisista tehtävistä, joista saaduilla tuloilla voitiin kattaa ainakin osa tehtävien aiheuttamista kustannuksista. Lakiin ei myöskään tullut sisällyttää suunniteltua kahdeksatta pykälää, koska Posti- ja telelaitos oli kokonsa ja yhteiskunnallisen merkityksensä vuoksi liian tärkeä, että sitä koskevaa päätöksentekoa voitaisiin siirtää yleislaista poiketen valtioneuvostolta ministeriöille. Näiden kohtien lisäksi viitattiin valtiovarainministeriön lausuntoon, jonka mukaan, ennen kuin liikelaitosuudistus toteutettaisiin, olisi vielä selvitettävä olisiko laitos jaettava (taulukko 5).⁷⁸³

TAULUKKO 5 Postilakityöryhmän ehdotuksen ja eduskunnalle annetun lakiehdotuksen keskeiset erot

| Postilakityöryhmän 1987 ehdotus | HE 36/1988 |
|---|--|
| 4. § "Voiton siirtäminen laitoksen investointeihin. Valtioneuvosto siirtää Posti- ja telelaitoksen tilinpäätöstä vahvistaessaan liiketoiminnan ylläpitämisen ja kehittämisen turvaamiseksi tarpeellisen osan laitoksen voitosta Posti- ja telelaitoksen muuhun kuin omaan päämaan käytettäväksi laitoksen investointeihin." | Ei vastaavaa pykälää. |
| 6. § "Lainanotto. Posti- ja telelaitoksella on oikeus ottaa valtion liikelaitoksista annetun lain 8. §:n 2. momentissa tarkoitettua lainaa. Lainanoton rajoista ja ehdoista antaa määräyksiä valtioneuvosto." | "Lainanoton rajoista ja ehdoista antaa määräyksiä valtioneuvosto" poistettiin. |
| 8. § "Liikenneministeriön ohjaus. Eduskunnan päätettyä valtion tulo- ja menoarvion sekä Posti- ja telelaitoksen esitettyä alustavan tulos- ja rahoitussuunnitelmansa liikenneministeriö päättää: 1) Posti- ja telelaitoksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista eduskunnan hyväksymissä rajoissa; (...)" | Muutettiin: "1) Posti- ja telelaitoksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista eduskunnan ja valtioneuvoston hyväksymissä rajoissa; (...)" |

suihin, jotka liikenneministeriö katsoo kuuluvan lähinnä virasto- ja laitostasolla ratkaistaviin asioihin, koska asioiden paras asiantuntemus on siellä."

⁷⁸³

Eriävä mielipide postilakityöryhmän (1987) mietintöön.

Kiistakysymyksiä olivat siis mahdollisen liikevoiton käyttö, lainanotto-oikeus, yhteiskunnallisista palveluista maksetut hyvitykset, laitoksen ohjauksen vastuujako sekä vielä esiin noussut kysymys laitoksen jakamisesta päätoimialoitain kahdeksi eri laitokseksi. Seuraavassa tarkastelen lähemmin lainanotto-oikeutta ja laitoksen rahatoimintaa koskevia kysymyksiä. Yhteiskunnallisia tehtäviä ja laitoksen jakamista koskeviin kohtiin palaan 1990-luvun yhtiöittämissuunnitelmää käsittelevässä pääluvussa seitsemän.

Liikelaitosten oikeutta ottaa lainaa oli selvitetty jo liikelaitoskomiteassa, jolloin esillä oli pääpiirteittäin kolme vaihtoehtoa. Nämä olivat oikeus ottaa valtioneuvoston luvalla lainaa 1) yleisiltä rahoitusmarkkinoilta, 2) yleisestä lainarahastosta tai 3) tulo- ja menoarvion määrärahasta lainamomentille.⁷⁸⁴ Posti- ja telehallituksen luonnostelmissa toimintamalleja II ja III erotti juuri lainanotto-oikeus. Mallissa II laitos saattoi lainata ainoastaan valtiolta, mutta mallissa III myös rahoituslaitoksilta.⁷⁸⁵

Jatkovalmistelun aikana esitettiin, että liikelaitos saisi ottaa pitkäaikaista lainaa investointien ja muiden pitkäaikaisten menojen kattamista varten niissä puitteissa, mitä investointien enimmäismäärä, tulo- ja rahoitussuunnitelma sekä eduskunta sallivat. Pitkäaikainen laina oli otettava rahoituslaitoksilta. Yleisöltä lainaaminen oli kielletty, ja mahdollinen ulkomainen laina oli otettava pankkien välityksellä.⁷⁸⁶ Miksi lainaaminen haluttiin rajata rahoituslaitoksiin, johtui Luukkaisen mukaan siitä, että valtiovarainministeriö ei halunnut, että liikelaitos kilpailisi valtion obligaatioiden kanssa. Ulkomaisen lainanoton puolestaan pelättiin keventävän rahamarkkinoita liiaksi, joten vain Suomen valtion ja valtioonemmistöisten osakeyhtiöiden tuli esiintyä ulkomaisilla rahamarkkinoilla. Siksi ulkomaisen lainanoton oli tapahduttava yksittäisten pankkien kautta esimerkiksi korilainan muodossa.⁷⁸⁷

Posti- ja telehallituksessa asiaa valmistelleen johtaja Heimo Järvisen mielestä luonnos lainanoton rajoista ja ehdoista oli pelkistetty ja jätti tilaa byrokraattisille tulkinnoille – mikä oli estettävä. Se, ettei lyhytaikaista luottoa saanut käyttää investointien rahoittamiseen, ei saanut johtaa käyttömenojen ja investointien erilliseen rahoitukseen, koska yleislain mukaan sekä investointi- että käyttömenot rahoitettiin ensisijaisesti liikelaitoksen omista tuloista, eikä yleislaki asettanut lainan käyttötarkoituksia koskevia aikarajoituksia. Suoraan yleisöltä lainaaminen oli yleislaissa kielletty, mutta yritystodistusten pitäisi olla sallittuja, sillä yleislain tarkoituksena ei Järvisen mukaan ollut pankkien lihottaminen eikä määräys pitkäaikaisen lainan ottamisesta pelkästään rahoituslaitoksilta toimisi modernissa taloudessa ja rahoitusjärjestelyissä. Ruotsin Televerket oli jo pitkään laskenut liikkeelle omia yritystodistuksiaan, telesertifikaatteja.⁷⁸⁸

Lopulta uusimuotoiset liikelaitokset saivat oikeuden ottaa lyhytaikaista lainaa, jonka takaisinmaksuaika oli alle vuoden sekä toimitusluottoa. Pidempi-

⁷⁸⁴ Ritva Viljasen muistio 29.12.1983. Liikelaitoskomitean arkisto, 2 kansio.

⁷⁸⁵ Muistio PTL/Julkinen yhtiö malli III 12.1.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 4. kansio.

⁷⁸⁶ Valtion liikelaitostyöryhmän sihteerien luonnos 30.11.1987. PTL liikelaitos Hr16.

⁷⁸⁷ Pekka Laajasen esittämät näkemykset Valtion liikelaitosten kehittämistyöryhmän pöytäkirjassa 8.6.1986. PTL liikelaitos Hr16.

⁷⁸⁸ Johtaja Heimo Järvisen muistio 8.1.1988. PTL liikelaitos Hr16.

aikaisen lainan ottamiseen vaadittiin eduskunnan hyväksyntä.⁷⁸⁹ Eduskunta esimerkiksi oikeutti Posti- ja telelaitoksen ottamaan vuonna 1990 valtion liikelaitoksista annetun yleislain (627/1987 8. §:n 2. mom.) tarkoitettua lainaa 1 300 000 000 markan enimmäismäärään asti.⁷⁹⁰ Valtioneuvoston päätöksellä pitkäaikaista lainaa sai käyttää vain investointeihin ja muihin pitkävaikutteisiin menoihin sekä käyttöpääoman pysyvän lisätarpeen rahoittamiseen. Ulkomailta lainaa sai ottaa vain valtioneuvoston suostumuksella, eikä lainaa saanut ottaa suoraan yleisöltä joukkovelkakirjoilla.⁷⁹¹

Toinen kysymys oli liikelaitoksen oma rahatoimi. Rekolan (1985) mukaan oli selvä, että liikelaitosten tilit kuuluisivat edelleen Postipankissa olleeseen valtion tilien ryhmään, jonka pelisäännöistä sopisivat pankki ja valtiovarainministeriö keskenään. Kuitenkin liikelaitosten oli saatava käyttöönsä pankin koko palveluvalikoima. Rekolan mukaan keskeisenä tavoitteena oli istuttaa liikelaitoksiin korkoajattelu, mikä johtaisi varastokierron nopeutumiseen ja investointien huolellisempaan ajoittamiseen.⁷⁹²

Yleislain (627/1987) mukaan uusimuotoisella liikelaitoksella oli oma rahatoimi, mutta rahavarojen säilyttämisestä, hoitamisesta ja maksuliikenteestä antoi tarkemmat ohjeet valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön luonnoksessa yleismääräyksistä (8.6.1987) liikelaitosten rahavarat säilytettiin edelleen valtion tilejä hoitaneessa Postipankissa, joka myös hoiti liikelaitosten maksuliikenteen. Valtiovarainministeriö huolehti liikelaitosten tileillä olevien rahavarojen sijoittamisesta keskitetysti yhdessä valtion omalla tilillä olevien varojen kanssa. Liikelaitosten varat olivat tällöin ministeriön ulottuvilla. Nimittäin jos valtion tilillä Postipankissa ei olisi riittävästi varoja menojen suorittamiseen, katettaisiin saldo liikelaitosten varoista. Tällöin liikelaitokset saisivat valtiolta korkoa. Liikelaitosten postisiirtotapahtumat puolestaan luettiin valtion tilitahtumiksi, joista Postipankille aiheutuneet kustannukset suoritettiin ensi vaiheessa palvelumaksuina.⁷⁹³

Tulostavoitteen asettaminen oli ollut esillä 1980-luvun alkupuolelta alkaen. Valtiontilintarkastajat olivat vuoden 1980 kertomuksessaan esittäneet, että liikelaitosten ja viime kädessä liikenneministeriön olisi asetettava kullekin liikelaitokselle tavoitteelliset tuottovaatimukset. Valtionrautateille asetettiin vuosien 1982

⁷⁸⁹ Lait 627/1987, 8. §; 748/1989, 5. §; 747/1989, 6. §.

⁷⁹⁰ Asetus 1202/22.12.1989. PTL liikelaitos Hr12.

⁷⁹¹ VN päätös 865/13.12.1988. PTL liikelaitos Hr12.

⁷⁹² Esko Rekola: "Mietteitä mietinnöstä" Hallinto 1985/3, 18-22.

⁷⁹³ Pekka Saarisen VM TMO muistio 8.6.1987. PTL liikelaitos Hr16. PSP taas oli vanhaan merkittävä valtion luotonantaja. Auer 1964, esim. 381. Maksuliikenteen hoitaminen Postipankin välityksellä ja osallistuminen omakustannehinnan kattamiseen oli ongelmallista Posti- ja telelaitoksen kannalta, jolle Postipankin asiakaspalvelutehtävien hoito postitoimistoissa aiheutti noin 200 miljoonan markan vuotuiset tappiot. Johtaja Järvisen kanta oli, että nettoerän maksaminen olisi aiheellista, aiheuttamisperiaatteen mukaan tarkasteltuna, vasta sitten kun laitoksen laskennallinen osuus vastasi 200 miljoonaa markkaa. Johtaja Heimo Järvisen muistio 8.1.1988. PTL liikelaitos Hr16.

ja 1983 tulo- ja menoarvioesityksessä tavoitteeksi parantaa liikekirjanpidon mukaista tulostaan noin 500 miljoonaa markkaa seuraavan kymmenen vuoden aikana. Tulostavoitteet määriteltiin eri liikennelajeille niin, että kunkin liikennelajin tuottojen, korvaukset mukaan luettuna, oli ainakin pitkällä aikavälillä katettava omien kustannustensa lisäksi osuutensa laitoksen yhteisistä kustannuksista.⁷⁹⁴ Toiminnan tappiollisuuden vuoksi varsinaisista tuottovaateista ei käytännössä keskusteltu, mutta investoinneilta edellytettiin 4–6 prosentin tuottoa kannattavuuslaskelmissa.⁷⁹⁵

Posti- ja telelaitokselle ei vastaavia yksityiskohtaisia tuottovaatimuksia annettu⁷⁹⁶. Laitoksen tavoitteena oli saada käyttöomaisuuteen sidotulle pääomalle kohtuullinen tuotto, vaikkakaan tuottovaateen laskentatapa ei ollut vakiintunut eikä tuotto prosentteja asetettu⁷⁹⁷. 1980-luvun alkupuolella tavoitteeksi mainitaan useissa yhteyksissä alijäämäisen postitoimen saattaminen tasapainoon⁷⁹⁸. Mikko Talvitien liikelaitoskomitealle esittämän muistion mukaan näinä vuosina oli jatkuvasti keskusteltu siitä, oliko esitetty voitto talouslain hengen mukainen, kuten oli keskusteltu myös laitoksen sisäisestä, posti- ja teletoimien välisestä ristiinsubventiosta. Talvitien mukaan asia vaati ehdottomasti selvennystä.⁷⁹⁹ Postitoimen tulosvastuutyöryhmän (1985) mukaan tulosvastuu jaettiin liiketaloudelliseen ja muuhun tulosvastuuseen. Liiketaloudellinen tulosvastuu sisälsi myös määritellyn palvelutason. Muu kuin liiketaloudellinen tulosvastuu käsitti muun muassa myyntivastuun, kustannusvastuun ja vastuun toiminnan kehittämisestä.⁸⁰⁰ 1980-luvun puolivälin jälkeen tulosohjausta kokeiltiin lisäämällä posti- ja telelaitoksen toimivaltaa ja väljentämällä toiminnan rajauksia mahdollisimman paljon niissä puitteissa kuin budjettisidonaisuus ja lainsäädäntö antoivat periksi.⁸⁰¹

Vuoden 1987 budjetissa liikelaitoksille asetettiin selvät tulostavoitteet. Tavoitteet vaihtelivat laitoskohtaisesti 1–18 prosentin välillä tuotolle hankintahintaiselle tai jälleenhankintahintaiselle käyttö- ja vaihto-omaisuudelle. Lukuperusteluja yhtenäistettiin ja niihin sisällytettiin muun muassa kuvaukset laitosten keskeisistä palvelu- ja muista toiminnallisista tavoitteista sekä tiedot käyttöme-

⁷⁹⁴ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1980 ovat antaneet aiheita, 46–47. Vp. 1983 B1.

⁷⁹⁵ Mikko Talvitien muistio 3.10.1983 ”Valtion liikelaitoksille asetetut taloudelliset tavoitteet”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁷⁹⁶ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1980 ovat antaneet aiheita, 46–47. Vp. 1983 B1.

⁷⁹⁷ Mikko Talvitien muistio 3.10.1983 ”Valtion liikelaitoksille asetetut taloudelliset tavoitteet”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁷⁹⁸ PTL vuosikertomus 1982, 6–7; Tavoitebudjetti 1984. Posti-Telen johtoryhmä 13.1.1984, liite, Cb4.

⁷⁹⁹ Mikko Talvitien muistio 3.10.1983 ”Valtion liikelaitoksille asetetut taloudelliset tavoitteet”. Liikelaitoskomitean arkisto, 3. kansio.

⁸⁰⁰ Postitoimen tulosvastuutyöryhmän raportti. Hyväksytty Posti-Telen johtoryhmässä 23.1.1985, Cb5.

⁸⁰¹ Pekka Luukkaisen muistio 9.1.1986 ”PTL:n liikelaitoskokeilu vuoden 1987 TMAE:ssä”. Posti-Telen johtoryhmä hyväksyi muistion 13.1.1986 vietäväksi kansliapäällikkö Korpelalle. Posti-Telen johtoryhmä Cb7. Tarkoituksena oli luoda edellytykset mallin II mukaiselle liikelaitosuudistukselle vuoden 1988 alusta.

nojen ja sijoitusten suuruudesta. Lukuperusteluihin sisällytettiin myös ennakoitu tuloslaskelma sekä talouden volyymin kehitystä kuvaava tunnuslukutaulukko. Samalla budjettien momenttimäärää karsittiin ja laitoksille annettiin mahdollisuus entistä suurempaan joustoon henkilöstön lukumäärässä.⁸⁰² Vuodelle 1988 posti- ja telelaitoksen liikekirjanpidollisen ylijäämän tavoitteeksi valtioneuvosto asetti 855 miljoonaa markkaa, mikä merkitsi 18 prosentin tuottoa käyttö- ja vaihto-omaisuudelle. Postitoimen tuli tuottaa neljän miljoonan markan ylijäämä. Teletoimen käyttökatetavoite⁸⁰³ oli 1733 miljoonaa markkaa, eli 46 prosenttia liikevaihdosta.⁸⁰⁴

Uusimuotoisen liikelaitoksen (1990–1993) ohjaus perustui tulosohjaukseen, jonka perusidea oli, että keskeiset toiminta- ja palveluvelvoitteet vahvisti eduskunta. Lisäksi eduskunta sai päättää vuosittaisten investointien enimmäismäärästä ja tärkeimmistä kohteista. Näiden puitteissa valtioneuvosto päätti tulostavoitteen.⁸⁰⁵

Liikelaitoksen tulos- ja rahoitussuunnitelman käsittelyssä noudatettiin yleislain 11. pykälää, jonka mukaan, kun eduskunta oli päättänyt valtion tulo- ja menoarviosta ja kun liikelaitos oli esittänyt asianomaiselle ministeriölle alustavan tulo- ja rahoitussuunnitelmansa, valtioneuvosto teki asianomaisen ministeriön esittelystä päätökset tulos- ja rahoitussuunnitelman perusteista. Alustavasti asia käsiteltäisiin rahavaliokunnassa ja sen jälkeen valtioneuvostossa. Valtioneuvosto päätti laajimmillaan: 1) liikelaitoksen palvelutavoitteet ja muut toimintavelvoitteet eduskunnan hyväksymissä rajoissa, 2) liikelaitoksen tulostavoitteet ja tarvittaessa sen osat, 3) liikelaitoksen eräiden virkojen perustaminen, lakkauttaminen ja nimien muuttaminen, 4) tarvittaessa liikelaitoksen varainhoitovuoden lainanotto, 5) tarvittaessa liikelaitokselle lainaehdoin myönnettävät määrärahat, 6) tarvittaessa liikelaitoksen peruspääoman korotus tai alennus, sekä 7) tarvittaessa korvauksen myöntäminen liikelaitokselle.⁸⁰⁶

⁸⁰² Liikelaitosten budjetointi pohjoismaissa. Liite liikelaitosten kehittämistyöryhmän pöytäkirjaan 27.3.1987. PTL liikelaitos Hr11. Liikelaitosten kehittämistyöryhmän kirjanpitoa tutkineen jaoston mukaan tulosten laskentaperiaate oli pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymys. Toistaiseksi jaosto oli tuloksentasauskeinojen osalta päättänyt suosittamaan, että pääsääntöisesti tuloksena oli aina osoitettava valtiolle tuloutettavan tuottovaateen verran (vrt. laatikko 2). Seuraava kysymys oli, missä laajuudessa tuloksentasauskeinoja voitaisiin käyttää. Myös tämä nähtiin tarkoituksenmukaisuus- ja sopimuskysymykseksi, missä määrin omistaja eli valtio tuottovaateen esittäjänä oli valmis jättämään liikelaitokselle sen tuottamaa ylijäämää käytettäväksi. Kirjanpitojaoston raportti 1987. PTL liikelaitos Hr11.

⁸⁰³ Liiketoiminnan tulos ennen poistoja ja rahoituseriä.

⁸⁰⁴ PTH kirje 27.3.1987 LM:lle: TMAE 1988. PTL kollegio Ca22. Inflaatio vuonna 1988 oli tilastokeskuksen mukaan 5,1 prosenttia.

⁸⁰⁵ Ohjauksen tärkeimmät dokumentit olivat tulo- ja menoarvio, josta päätti eduskunta, tulos- ja rahoitussuunnitelma, josta päätti valtioneuvosto, tilinpäätös, jonka vahvisti valtioneuvosto sekä toiminta- ja taloussuunnitelma, johon valtioneuvosto saattoi ottaa kantaa. Jukka Hirvelän VM järjestelyosasto paperi 2.5.1988. PTL liikelaitos Hr16. Johtopäätökset liikelaitoksen hoidosta tehtiin tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä.

⁸⁰⁶ Liikelaitosten kehittämistyöryhmä 11.2.1988: "Liikelaitosten tulos- ja rahoitussuunnitelman käsittely valtioneuvostossa". PTL liikelaitos Hr12.

Että pääomalle voitiin määrätä korko, oli ensiarvoisen tärkeää selvittää uuden liikelaitoksen aloittava tase. Toiseksi piti selvittää, mitä mahdolliselle tuottovaateen ylittävälle voitolle tapahtuisi. Kuuluisiko se valtion vai laitoksen kassaan.⁸⁰⁷ Valmiita esimerkkejä ei juuri ollut tarjolla. Edellisinä vuosina ainoat valtion budjettitaloudesta irronneet yksiköt olivat pienehköt Televa ja Vapo. Tämän vuoksi mahdollisina vertailukohtina nähtiin lähinnä valtionyhtiöt.⁸⁰⁸ Valtiovarainministeriön tavoitteena oli tasainen ja mahdollisimman hyvä tuottovaade⁸⁰⁹.

Posti- ja telehallituksen laskelmissa alkutilanteen pääoman määräksi otettiin 5000 miljoonaa markkaa, mikä vastasi jokseenkin tarkasti liikekirjanpidon mukaista käyttö- ja vaihto-omaisuuden määrää tietyin kiinteistöjen arvoa koskevin korjauksin, ja toisaalta sattumalta tuolloista posti- ja telelaitoksen laskennallista rahoitusvelkaa valtiolle vuodesta 1945 lähtien⁸¹⁰. Toinen vaihtoehto arvon määrittämiseen oli omaisuuden jälleenhankintahintainen jäännösvero, joka arvioitiin noin kaksinkertaiseksi, mutta jota ei katsottu järkeväksi tuottovaateen perustaksi, koska se ei olisi vertailtavissa yksityisiin yrityksiin eikä jälleenhankintahintoja edes pystyttäisi luotettavasti arvioimaan.⁸¹¹

Posti- ja telehallituksen mielestä selkein ja käytännöllisin tapa tuottovaateen määrittämiseksi oli, että aloittavassa taseessa laitokselle määrättäisiin peruspääoma, joka vastaisi jokseenkin liikekirjanpidon mukaista omaisuuden arvoa. Peruspääomalle määrättäisiin korko, jonka muutos olisi valtiontalouden kannalta neutraali. Tuottovaade voitaisiin säädellä yleislain mukaisesti valtioneuvoston päätöksellä muuttamalla peruspääoman määrää tai korkoa. Tällöin valtioneuvosto voisi toteuttaa haluamaansa tariffi- ja palvelupolitiikkaa yksinkertaisin menetelmin. Menetelmän huonoksi puoleksi Luukkainen näki, että johdonmukaisuuden takeet puuttuivat. Toisaalta kaavamaisesti voitonjaon perusteet eivät takaisi pitkäjänteisyyttä, koska valtioneuvosto joka tapauksessa määräisi laitoksen tärkeimmät tariffit. Pitkäjänteisyyttä saataisiin lisäämällä KTS:n todellista sitovuutta ja turvaamalla lakisääteisesti tai muuten toiminnan kehittämiseen tarvittavien investointien rahoitus laitoksen ylijäämästä.⁸¹²

Talouslylijohtaja Luukkaisen mielestä omaisuuden arvioinnin lähtökohtana ei voitu käyttää substanssiarviota⁸¹³, koska omaisuuden realisointi ei ollut

⁸⁰⁷ Ks. kansiot PTL liikelaitosuudistus Hr7 ja Hr19.

⁸⁰⁸ PTL lakityöryhmä 25.11.1986. PTL hallinto Mba12. Televan ja Nokian yhteistyö oli alkanut 1977 yhteisyrityksellä Telefonno Oy. Sittemmin valtio myi enemmistöosuutensa Televasta Nokialle vuonna 1981 ja myöhemmin loput. PTL lakityöryhmä 25.11.1986. PTL liikelaitos Hr17; Saloila, Salmelin ja Immonen 1980, 31.

⁸⁰⁹ PTL lakityöryhmä 25.11.1986. PTL hallinto Mba12.

⁸¹⁰ Tämä laskennallinen rahoitusvelka sisälsi laskennallisen kymmenen prosentin koron.
⁸¹¹ Pekka Luukkaisen muistio 13.10.1986: PTL:n aloittavan taseen ja tuottovaatimuksen määrittelystä. PTL hallinto Mba12.

⁸¹² Pekka Luukkaisen muistio 13.10.1986: PTL:n aloittavan taseen ja tuottovaatimuksen määrittelystä. PTL hallinto Mba12.

⁸¹³ Yrityksen arvo voidaan määritellä substanssi- tai tuottoarvon mukaan. Substanssiarvo on yrityksen oma, velaton varallisuus. Tuottoarvo määritetään sen mukaan kuinka paljon yrityksen odotetaan seuraavina vuosina tuottavan.

mahdollista, eikä maaseudun palveluja voitaisi lakkauttaa kannattavuuden parantamiseksi. Budjettineuvos Meriläisen kanta taas oli, että omaisuuden arvo oli selkeästi korkeampi kuin 5000 miljoonaa markkaa. Lisäksi tuolloinen 500 miljoonan markan tuottovaade riitti aluksi, mutta vaatimus tulisi ajan mittaan noustamaan. Vaade voitaisiin myös jakaa osiin. Omaisuuden lainaosuuden takaisinmaksu ei olisi kiinteä, vaan siitä voitaisiin sopia vuosi kerrallaan.⁸¹⁴

Osa omaisuudesta oli tarkoitus merkitä lainaksi valtiolta. Posti- ja telehallituksen laskelmien mukaan kymmenen vuoden lainan malli lisäsi valtion tuloja tilapäisesti. Luukkaisen mielestä malli tuli aiheuttamaan aluksi raskasta velkaantumista, mitä seuraisi rahoitusaseman yhtäkkinen parannus. Posti- ja telehallitus piti tällaista konstruktiota sekä omistajan että laitoksen kannalta epä-tarkoituksenmukaisena. ”Jos lainamalliin mentäisiin, pitäisi omaksua lyhentämättömän lainan malli, kuten Ruotsin Postverketissä ja Televerketissä.”⁸¹⁵

Posti- ja telelaitoksen muistioiden valossa etenkin taseen määrittelyä koskevat näkemuserot pääsivät ajoittain kuumentamaan tunteita. Erään kerran arveltiin, että valtiovarainministeriön tavoitteena oli käyttää posti- ja telelaitosta fiskaalisiin tarkoituksiin niin kauan kuin mahdollista, piittaamatta uuden telelain vaikutuksesta kilpailutilanteeseen, eduskuntavaalien (1987) tuloksesta ja uuden hallituksen linjasta teleasioissa. Valtiovarainministeriö ei halunnut hyväksyä Posti- ja telelaitoslakiluonnoksen neljättä pykälää, eli ylijäämän käyttöä investointeihin, jota laitoksen mukaan tarvittiin pitkällä aikavälillä, kun käyttöomaisuuden ja poistojen tasokorotukset menettäisivät merkityksensä.⁸¹⁶ Valtiovarainministeriö veti tässä asiassa pitemmän korren (taulukko 5).

Eräs irrallinen mutta mielenkiintoinen ongelmakohta oli kiinteistöjen arvon määrittäminen.⁸¹⁷ Etenkin rautateiden valtava maaomaisuus ja vanhat asemat olivat ongelmallisia, koska nämä sisällytettiin laitoksen pääomaan, josta oli maksettava korkoa. Maaomaisuudesta ja vanhoista asemista luopuminen oli kuitenkin vaikeata.⁸¹⁸ Vuoden 1989 alusta otettiin käyttöön sisäisen vuokran järjestelmä, jolloin kukin rautateiden organisaatioyksikkö joutui maksamaan sisäistä vuokraa kaikista käytössään olevista tiloista.⁸¹⁹ Ennen liikelaitosuudistuksen voimaantuloa liikenneministeriö siirsi valtiovarainministeriön ja edelleen Rakennushallituksen hallintaan yhteensä noin 1600 hehtaaria maa-alueita rakennuksineen sekä noin 300 hehtaaria vesialueita.

Posti- ja telelaitoksen aloittavaan taseeseen sisällytettiin kaikki liikekirjanpidossa oleva omaisuus 31.12.1989 tilanteen mukaisesti. Käyttöomaisuuden

⁸¹⁴ PTL lakityöryhmä 25.11.1986. PTL hallinto Mba12.

⁸¹⁵ Pekka Luukkaisen muistio 13.10.1986: PTL:n aloittavan taseen ja tuottovaatimuksen määrittelystä. PTL hallinto Mba12.

⁸¹⁶ Johtaja Heimo Järvisen muistio 26.3.1987: Käyttöomaisuuden liikekirjanpidon mukaiseen arvoon perustuva jatkuvuusperiaate ja korotettuun arvoon perustuvat ylim. poistot. PTL hallinto Mba12.

⁸¹⁷ Ks. Liikelaitoskiinteistöryhmän mietintö 18.12.1986. PTL liikelaitos Hr9.

⁸¹⁸ Ks. Liikelaitoskiinteistöryhmän mietintö 18.12.1986. PTL liikelaitos Hr9; Marja Heikkinen-Jarnola 12.12.2011. Vaikkisen (2008, 86–87) mukaan aluksi ajateltiin, että VR voisi realisoida maaomaisuutta tulevien kalustoinvestointien rahoittamiseksi.

⁸¹⁹ Työryhmä mainitaan LM asettamaksi elokuussa 1987. LM päätös omaisuuden siir-
rosta annettiin 9.11.1989. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1989, 44–45. Vp.
1990 B2.

käypä arvo määriteltiin nykyarvon pohjalta. Eräissä käyttöomaisuusryhmissä noudatettiin kirjanpidon varovaisuusperiaatetta. Vastaavan puolen erien määrittelyssä huomioitiin eri sijoituserien tuotot sekä tasapuolisuus ja palvelutasovaatimukset.⁸²⁰ Posti- ja telelaitoksen hallintaan siirrettiin valtioneuvoston päätöksellä omaisuus, aloittava tase, jonka peruspääomaksi merkittiin 3300 miljoonaa markkaa, muuksi pääomaksi 2700 miljoonaa markkaa ja lainana 1083 miljoonaa markkaa, lyhytaikaista lainaa 713 miljoonaa markkaa sekä vanhan liikelaitoksen mahdolliset muut ilmenevät velat ja saatavat.⁸²¹ Posti- ja telelaitoksen tulostavoitteeksi vuodelle 1990 valtioneuvosto asetti 395 miljoonaa markkaa, josta laitoksen tuli tulouttaa valtiolle 394 miljoonaa markkaa.⁸²²

Ennen liikelaitosuudistusta kysymys posti- ja teletoimien erottamisesta omiksi laitoksiksi oli liittynyt siihen, voisiko teletoimi toimia paremmin itsenäisenä laitoksena ja olisiko itsenäisestä teletoimesta voitu muodostaa nettobudjettilaitos tai valtionyhtiö. Vuoden 1981 laki posti- ja telelaitoksesta oli ikään kuin sinetöinyt yhden laitoksen mallin samaan aikaan kun liikelaitostamisprosessi käynnistyi. Tästä huolimatta kysymys toimialojen erottamisesta oli noussut esiin muutaman vuoden välein.⁸²³

Helmikuussa 1985 eduskunnan valtiovarainvaliokunta oli ilmoittanut, ettei posti- ja telehallituksen organisaatio vastannut ajan haasteita ja otti kannan, jonka mukaan laitos olisi jaettava. Myös valtiovarainministeriö oli alustavassa kannanotossaan liikenneministeriön hallinnonalan suunnitelmaan vuosille 1985–1988 esittänyt, että jakamiskysymys selvitettäisiin vielä erillisessä komiteassa.⁸²⁴ Liikenneministeriön hallitusneuvos Niilo Laakso kuitenkin torjui ajatuksen toteamalla, että laitoksen organisaatiossa oli vastikään tehty suuria muutoksia joiden vaikutusta oli ensin seurattava. ”Liikenneministeriö sekä posti- ja telehallitus asettuivat posti- ja telelaitoksen jakamista koskevassa asiassa kielteiselle kannalle viimeksi vuonna 1980 Posti- ja teletoimen organisointityöryhmän mietintöä ja vuoden 1981 budjettiesitystä käsiteltäessä. Tämän jälkeen ja-

⁸²⁰ PTL työryhmän raportin 23.12.1987 tiivistelmä päivitettyä vastaamaan 1989 lopun tilannetta: ”Posti- ja telelaitoksen omaisuuden arvon vaihtoehtoisia määrittelytapoja sekä arvio liikelaitoksen aloittavaksi taseeksi 1.1.1990.” Posti-Telen johtoryhmä Cb12.

⁸²¹ VN teki päätöksen 29.12.1989. LM kirje 4.10.1990. PTL liikelaitosuudistus Hr17b; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 400–401. Vp. 1991 B1.

⁸²² Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 400–401. Vp. 1991 B1. Posti- ja telelaitos pääsikin tavoitteeseensa, tulouttaen vaaditun summan sekä lyhentämällä lisäksi lainaansa 50 miljoonalla markalla. Valtionrautateiden peruspääomaksi merkittiin 2750 miljoonaa markkaa ja muuksi pääomaksi 2680 miljoonaa markkaa. Rautateille ei merkitty lainaa valtiolle. Radanpidon taseeseen merkittiin muuksi omaksi pääomaksi 9400 miljoonaa markkaa.

⁸²³ Ks. Seppinen 1992, 204.

⁸²⁴ Liikenneministeriön hallintoneuvos Niilo Laakson muistio ”Selvityksen tekeminen siitä, olisiko posti- ja telelaitoksen toimintojen tehokkaan ja taloudellisen kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista jakaa laitos kokonaisuudessaan toisaalta posti-toimesta ja toisaalta teletoimesta vastaaviksi erillisiksi laitoksiksi” 10.5.1984. Posti-Tele johtoryhmä Cb4; Pietiäinen 1988 osa 2, 243.

kamista puoltavat perusteet eivät ole lisääntyneet tai oleellisesti muuttuneet.”⁸²⁵ Valtioneuvosto päätti, ettei jakamisselvityksiin ollut syytä ryhtyä⁸²⁶.

Tämän jälkeen valtiovarainministeriö esitti jakamista vielä liikelaitoslain valmisteluvaiheessa. Posti- ja telelaitoksen liikelaitoslakia koskevassa lausunnossaan se ehdotti, että mahdollisuudet jakamiseen olisi sittenkin vielä selvitettävä. Perusteluiksi esitettiin laitoksen suuri koko ja päätoimialojen toisistaan poikkeava luonne ja tästä laitoksen ohjaukselle koituvat ongelmat. Tuolloin talousylijohtaja Luukkainen totesi posti- ja telehallituksen puolesta, että liikelaitosuudistukseen oli jo valmistauduttu niin, että se voitaisiin toteuttaa vuoden 1989 alusta. Tätä varten käyttöön oli otettu tulosjohtaminen ja tulosyksikköorganisaatio, jossa tulosvastuulliset päätoimialat posti ja tele oli jaettu tuoteryhmittä vastaaviin yksiköihin. Laitoksen hallinnollisten tehtävien siirtäminen liikenneministeriölle ja perustettavalle telehallintokeskukselle tulivat edelleen virtaviivaistamaan organisaatiota.⁸²⁷

Jakamisselvityksen yhtenä perusteena oli esitetty, että teletoimi tarvitsisi mahdollisesti liikelaitosuudistusta pidemmälle menevän uudistuksen eli siirtymisen osakeyhtiömuotoon. Luukkaisen mukaan taas yhtiöittäminen merkitsisi poikkeamista liikelaitosuudistuksen periaatteista. Palvelutehtäviin liittyvät velvoitteet ja sääntelykeinot olisi selvitettävä uudelta pohjalta. Ongelmia aiheuttaisivat yhtenäisen hinnoittelun ja palvelutason turvaaminen sekä tappiollinen paikallispuhelinointi, jota subventoitiin kaukopuhelintuloilla jotta hinnat voitiin pitää maan keskitasolla. Sen sijaan uudelta liikelaitokselta odotettiin jokseenkin samaa joustavuutta kuin osakeyhtiömuodolta. Toisaalta Luukkainen esitti tietoliikenteen kehityksen lisäävän posti- ja teletoimen yhteisiä mahdollisuuksia, kuten elektroninen postiliikenne ja yhteisen toimipaikkaverkon käyttö. Tuohon aikaan odotettiin, että asiakkaat tulisivat käyttämään datapäätteitä palvelupisteissä. Lisäksi valtio-omistajan kannalta näiden toimintojen hallinta olisi helpompaa yhteisessä laitoksessa kuin kilpailevissa laitoksissa. Luukkainen ei nähnyt perustetta jakamisselvityksen tekemiselle, jo pelkästään siksi, että selvityksen tekeminen lykkäisi kiireellisenä pidettävää liikelaitosuudistusta. Oikea aika selvitykselle olisi pari vuotta uudistuksen jälkeen.⁸²⁸

Kun hallitus antoi 1989 eduskunnalle esityksensä laiksi Posti- ja telelaitoksesta, liikelaitosuudistusta pidettiin niin kiireellisenä, ettei jakamista koskevan

⁸²⁵ Liikenneministeriön hallintoneuvos Niilo Laakson muistio ”Selvityksen tekeminen siitä, olisiko posti- ja telelaitoksen toimintojen tehokkaan ja taloudellisen kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista jakaa laitos kokonaisuudessaan toisaalta posti-toimesta ja toisaalta teletoimesta vastaaviksi erillisiksi laitoksiksi” 10.5.1984. Posti-Tele johtoryhmä Cb4.

⁸²⁶ HE 3/1989, 5; Pekka Luukkaisen muistio 7.9.1987. PTL liikelaitos Hr16: ”PTL:n organisaatiota ja samalla jakamista on selvitetty useaan otteeseen. Selvitysten tulokset on tiivistetty hallitusneuvos Niilo Laakson muistiossa, jonka pohjalta valtioneuvosto 3.1.1985 päätti, ettei eduskunnan lausuma uuden selvityksen tekemisestä anna aihetta muihin toimenpiteisiin.”

⁸²⁷ Pekka Luukkaisen muistio 7.9.1987. PTL liikelaitos Hr16. Lisäksi erottamista vaativat Keskuskauppakamari ja Teollisuuden Keskusliitto. Radio 1 uutiskatsaus 9.6.1987. PTL hallinto Uc2.

⁸²⁸ Pekka Luukkaisen muistio 7.9.1987. PTL liikelaitos Hr16.

selvityksen tekemistä pidetty mahdollisena⁸²⁹. Seuraavan kerran kysymys nousi esiin yhtiöittämisvalmistelujen myötä.

4.6 Laitos modernisoidaan tulostavaksi konserniksi

Posti- ja telelaitoksen toiminta näyttäytyy koko 1980-luvun hyvin aktiivisena. Ulkoisissa toimintapuitteissa keskeisimmät asiat joihin haluttiin vaikuttaa, olivat telelainsäädännön uudistus ja liikelaitosmallin valmistelu⁸³⁰. Laitoksen sisäinen kehittäminen tähtäsi toimintamuodon uudistamiseen⁸³¹. Näiden ulkoisten puitteiden lisäksi on tärkeää tarkastella laitoksen omassa organisaatiossa tapahtuneita uudistuksia, sillä virasto oli muutettava liikeyritykseksi myös toiminnan tasolla. Suuren ja byrokraattiseksi muotoutuneen laitoksen uudistaminen ei kuitenkaan käynyt käden käänteessä. Veikko Vaikkinen on todennut, että rautateiden tapauksessa kenties keskeisintä organisaatiouudistuksissa oli saada aikaan uudenlaista organisaatioajattelua ja pistää sammaloitunut organisaatio liikkeelle.⁸³²

Vuoden 1981 lakia posti- ja telelaitoksesta ei yleensä pidetä kovin merkittävänä, säilyihän virasto virastona budjettisidonnaisuuksineen⁸³³. Lain tarkoitus oli yksinkertaisesti saada aikaan laki posti- ja telelaitoksesta. Lisäksi pyrittiin yhdenmukaisuuteen muiden valtion virastojen ja laitosten organisaatiolakien kanssa. Näkyvin muutos oli nimen muuttaminen toimenkuvaa paremmin kuvaavaksi posti- ja telelaitokseksi.⁸³⁴ Näistä seikoista huolimatta, laki juuri "laili" laitoksen kiistanalaisen aseman teletoimen viranomaisena ja operaattorina. Perusteluissa erikseen korostettiin, että posti- ja telelaitoksella tuli edelleen olemaan yksinoikeus postitoimen hoitamiseen Suomessa ja että laitoksen asema teletoimessa tulisi säilymään ennallaan. Eduskunnassa asia ei puolestaan herättänyt, käynnissä olleista "telesodista" huolimatta, minkäänlaista huomiota. Ensimmäistäkään puheenvuoroa ei käytetty.⁸³⁵

⁸²⁹ HE 3/1989, 5; Pekka Luukkaisen muistio 7.9.1987. PTL liikelaitos Hr16: "PTL:n organisaatiota ja samalla jakamista on selvitetty useaan otteeseen. Selvitysten tulokset on tiivistetty hallitusneuvos Niilo Laakson muistiossa, jonka pohjalta valtioneuvosto 3.1.1985 päätti, ettei eduskunnan lausuma uuden selvityksen tekemisestä anna aiheita muihin toimenpiteisiin."

⁸³⁰ Oiva Turpeiselle 30.4.1996 antamassaan haastattelussa Pekka Luukkainen on sanonut, että posti- ja telelaitoksen 1980-luvun strategia oli nimenomaan liikelaitosuudistus. Turpeinen 1996 osa 2, 17; Ks. TABU 1984, Posti-Telen johtoryhmä 13.1.1984, Cb4.

⁸³¹ PTL toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1986–1990, 8. PTH hallinto Hq1.

⁸³² Vaikkinen 2008, 65–66.

⁸³³ Esim. Turpeinen 1996 osa 2, 15.

⁸³⁴ HE 168/1980, 1–2. Valtionrautateistä ei kuitenkaan vastaavaa lakia säädetty ennen liikelaitosuudistusta. VR koski joukko erillisiä lakeja, kuten laki valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista (242/1950), Valtionrautateiden hallinnosta annettu asetus (273/1987) ja työjärjestys, lait vahingonvastausta, rautatiekuljetusasetus, hinnoista säädetty asetus, pääkaupunkiseudun henkilöliikenteestä säädetty asetus, sotilaskuljetustariffeista säädetty asetus, asetus valtionrautateiden vapaalipusta sekä asetus rautatiehenkilöstön terveydenhoitopalveluista. HE 60/1989, 5–6.

⁸³⁵ HE 168/1980, 2–3; Eduskunnan liikennevaliokunnan mietintö 3/12.11.1980; Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan lausunto 1/7.11.1980; lain eduskuntakäsittelyt

Loppuvuodesta 1980 oli vielä epäselvää, jatkaisiko Rauvannon virkatyöryhmä työtään. Budjetissa joka tapauksessa jo sanottiin, että organisaation muutos työ jatkuisi.⁸³⁶ Uuden posti- ja lennätinhallitusta koskevan asetuksen (381/1981) lähtökohta oli, että se noudatteli voimassa ollutta hallintoasetusta, mutta otti huomioon ne organisatoriset muutokset, jotka vuoden 1981 tulo- ja menoarviossa oli hyväksytty toteutettavaksi. Ehdotuksen mainittiin noudatettavan eräänlaista uudistusten minimilinjaa.⁸³⁷ Asetusluonnosta oli posti- ja lennätinlaitoksessa käsitelty varsin perusteellisesti erillisessä työryhmässä sekä kollegion muodostamassa johtoryhmässä, mutta yksimielisyyttä ei saavutettu. Erimielisyydet liittyivät ennen kaikkea hankinta-asioiden käsittelyjärjestykseen laitoksen johdossa.⁸³⁸ Sittemmin kun laki ja asetus posti- ja telelaitoksesta 1. kesäkuuta 1981 astuivat voimaan, lyötiin samassa yhteydessä lukkoon keskushallinnon organisaation uudistamisen päälinjat, jotka toteutettiin 1980-luvun alkupuolella.⁸³⁹

Asetuksen (386/1981) mukaan pääjohtajan apuna oli kahden ylijohdajan sijasta neljä ylijohdajaa, joista posti- ja teleylijohdajat olivat linjavastuussa omista osastoistaan⁸⁴⁰. Postiylijohdajan alaisuuteen tulivat posti- ja postiliikenneosastot, teleylijohdajan alaisuuteen yleinen teleosasto sekä radio-osasto. Hallintoylijohdaja oli vastuussa hallinnosta ja hallinto-osastosta, talousylijohdaja puolestaan oli vastuussa talousasioista, talousosastosta, hankintaosastosta sekä kiinteistö- ja ulkomaantoimistoista⁸⁴¹. Virallista kollegioistuntoa rajattiin niin, että osaa ottivat pääjohtaja sekä ylijohdajat. Tällä tavalla kollegion jäsenmäärä putosi entisestään yhdestätoista viiteen⁸⁴². Jo aiemmin muodostunut johtoryhmätyöskentely vakiintui ja alkoi kehittyä laitoksen tärkeimpänä päätöksentekuelimenä.

28.10.1980, 21.11.1980, 27.11.1980 ja 3.12.1980. Suuren valiokunnan mietintö 171/26.11.1980.

⁸³⁶ Johtaja Kuusisto 24.9.1980: "V. 1981 TMAE:n aiheuttamat toimenpiteet PLH:ssa". PTL hallinto-osasto Hq8.

⁸³⁷ PLH kirje LM:lle 12.1.1981. PLH kollegio 14.1.1981, Ca16. Ehdotuksen 2. § 2. mom. mukaan laitoksen piiri- ja paikallishallinnosta säädettiin asetuksella. Liikenneministeriö kehotti 4.11.1980 posti- ja lennätinhallitusta ryhtymään kiireellisesti posti- ja telelaitoksesta annetun asetuksen valmisteluun. Postimuseo HAIL.

⁸³⁸ PLH kirje LM:lle 12.1.1981. PLH kollegio Ca16. Henkilöjärjestöjen mukaan hankinnat, erityisesti telelaittehankinnat oli siirrettävä asianosaisille liikenneosastoille, kun taas laitoksen edustajat halusivat, että hankinnoista annettaisiin määräykset laitoksen työjärjestyksessä.

⁸³⁹ Korhonen 1988, 172; Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1978 ovat antaneet aihetta, 52. Vp. 1981 B1.

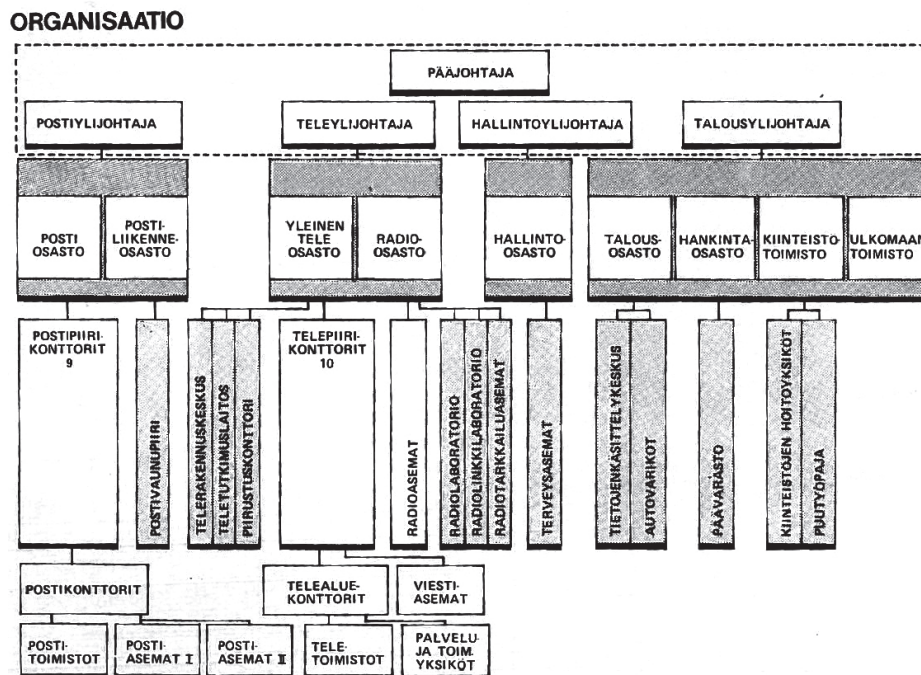
⁸⁴⁰ Postiylijohdaja oli vastuussa postiosastosta, postiliikenneosastosta sekä postin alueorganisaatiosta. Teleylijohdaja oli vastaavasti vastuussa teleosastosta ja radio-osastosta sekä teletoimen alueorganisaatiosta. Asetus 368/1981 17. ja 18. §.

⁸⁴¹ Asetus 368/1981 19. ja 20. §.

⁸⁴² Posti- ja telehallituksen 27.1.1982 vahvisti laitoksen virastodemokratiaohjesäännön. 15. §:n mukaan henkilöstöasiain yhteistoimintakomitea ehdotti posti- ja telelaitoksen henkilöstöjärjestöjen tekemästä esityksestä valittavaksi istuntoihin kaksi henkilöstön edustajaa ja näille henkilökohtaiset varaedustajat, joista toisen tuli edustaa postitoiminta ja toisen teletoiminta. Määräyksen henkilöstön edustajaksi antoi posti- ja telehallituk-

Vuoden 1981 posti- ja telelaitoslaista alkanut keskushallinnon organisaatiouudistus saatettiin loppuun vuoden 1984 aikana. Keskushallintoa uudistettiin konsernihallintomallin mukaisesti, jolloin yhteinen hallinto supistui, päätoimialojen vastuu kasvoi ja organisaatiotasot vähenivät. Yhteiset tukitoiminnot organisoitiin pääosin tulosvastuullisiksi sisäisiksi palveluyksiköiksi. Keskushallintoa kevennettiin siirtämällä yksikköjä linjahallintoon: tietokonetoimisto, puutyöpaja, Helsingin kiinteistöjen hoitoryhmä, radiolaboratorio, teletutkimuslaitos, piirustuskonttori sekä Jokioisten tarkkailuasema. Yhteensä siirtyi noin 700 työpaikkaa. Säädosohjausta karsittiin ja toimivaltaa siirrettiin piiri- ja paikallishallintoon. (kuva 4.) Keskushallinnon uudistamisen jälkeen jatkettiin tulosvastuullisen johtamisjärjestelmän kehittämistä.⁸⁴³

KUVA 4 Laitoksen organisaatio vuonna 1981



Lähde: PTL vuosikertomus 1981.

Asetuksen (368/1981) sekä uuden työjärjestyksen eräät kohdat kuitenkin antoivat aihetta tulkintoille. Erimielisyyksiä syntyi keskushallinnon oikeudesta antaa piirihallinnolle ohjeita sellaisista asioista, joissa yksittäisiä ratkaisuja koske-

sen esityksestä liikenneministeriö. Henkilöstön edustajilla oli posti- ja telehallituksen istunnoissa läsnäolo- ja puheoikeus. PTH kollegio 27.1.1982, Ca16.

⁸⁴³ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1978 ovat antaneet aihetta, 52. Vp. 1981 B1; PTH kollegio 29.6.1983, Ca17; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1984, 334; PTH johtoryhmän päätös 12.4.1985; PTH kollegio 26.9.1986 liite, Ca21.

va valta oli delegoitu piirikonttoreille.⁸⁴⁴ Vuoden 1984 organisaatiouudistuksen tavoitteena oli selkeyttää posti- ja teletoimien asemaa sekä näiden tulosvastuuta omasta toiminnastaan. Tämän, sekä johtamis- ja koordinoitiedellytysten parantamiseksi yleinen teleosasto jaettiin teleosastoksi ja teletekniseksi osastoksi. Myös toimistojakoa muutettiin. Posti- ja telehallituksen hankintaosasto ja kiinteistötoimisto muodostivat yhdessä materiaaliosaston ja ulkomaantoimisto yhdistyi hallinto-osastoon toimiston tasoisena yksikkönä niin, että suuri osa sen tehtävistä siirrettiin liikenneosastoille.⁸⁴⁵

Laitoksen kehittämistavoitteiden pääkohdat voidaan poimia laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmista. Yleissuunnitelma vuodelta 1980 korosti pyrkimystä laitoksen oman toimivallan lisäämiseen, etenkin mitä tuli virkojen muuttamiseen ja lakkauttamiseen sekä entistä itsenäisempään palkkapolitiikkaan. Virkasuhteista haluttiin enenevässä määrin siirtyä työsuhteisiin. Viitattiin myös ”toimivallan ja vaikutusmahdollisuuksien joustavaan ja tarkoituksenmukaiseen käyttöön” resurssien hankinnassa, joilla ”luotaisiin tavoitteellisen ja tuloksellisen toiminnan edellytykset”⁸⁴⁶:

- Johtamisesta haluttiin kehittää tavoitteellista ja tulosvastuullista. Korostettiin tulosten saavuttamista, mittaamista, seuranta ja arviointia, vastuiden määrittelyä ja avoimuuteen ja vuorovaikutukseen perustuvaa johtamistapaa.
- Taloushallinnon kehittämällä haluttiin vahvistaa tavoite-, tulos- ja kustannustietoisuutta korostavaa ajattelutapaa.
- Organisaatorakenteen sekä tulosyksikköjen välisen vastuunjaon tuli olla selkeitä, yksinkertaisia ja joustavia. Tehtävät suoritettaisiin sillä organisaatiotasolla, missä ne toiminnallisesti syntyivät, paitsi siltä osin kuin asioiden hoidon tehokkuus-, yhdenmukaisuus tai oikeusturvanäkökohdat tai erityisasiantuntemuksen tarve edellyttivät keskitettyä toimintaa.⁸⁴⁷

Vuoden 1980 yleissuunnitelmassa oli nähtävissä selvä suuntaus kohti yritysmäisyyttä ja tavoitejohtamista. Vuosikymmenen puolivälistä lähtien liikelaitosuudistus alkoi näyttää yhä todennäköisemmältä. Liikelaitosuudistukseen tähtäävän prosessin suuntaviivat määriteltiin kesäkuussa 1985 hyväksytyssä strategisessa suunnitelmassa. Toiminnalliseksi tavoitteeksi asetettiin liikelaitosuudistus, organisaation sisäisen joustavuuden lisääminen, henkilöstön asiakassuuntautuneisuus, työmotivaation lisääminen sekä uutta tekniikkaa hallitsevan henkilöstön saannin ja pysyvyyden turvaaminen, sisäisen tehokkuuden ja hintakilpailukykyyn parantaminen.⁸⁴⁸

⁸⁴⁴ LM vahvisti työjärjestyksen 1.2.1982. PTH kollegio 29.6.1983, Ca17.

⁸⁴⁵ PTL kollegio, muistio 11.1.1984, Ca18.

⁸⁴⁶ Posti- ja lennätinlaitoksen yleissuunnitelma 1980, päivätty 23.12.1980, 16–18. PLH hallinto-osasto Hq1.

⁸⁴⁷ Posti- ja lennätinlaitoksen yleissuunnitelma 1980, päivätty 23.12.1980, 18, 21. PLH hallinto-osasto Hq1.

⁸⁴⁸ PTH:n liikelaitostyöryhmä 28.5.1985. PTH liikelaitosuudistus Hr8. Tavoitteena oli säilyttää yksinoikeus perusteleverkon palveluissa ja kirjelähetysliikenteessä sekä tuolloisen markkinaosuuden lisääminen pakettiliikenteessä, rahaliikenteessä, kuriiri- ja lähettipalveluissa, valtion ja kuntien tehtävien tarjonnassa postitoimipaikoissa, päätelaitekaupassa ja yritysverkoissa, ohjelmansiirrossa sekä radiopuhelinverkossa.

Organisaation kehittämistavoitteena oli lisätä sisäistä joustavuutta kehittämällä entistä matalampi tulosityksikköorganisaatio, vähentämällä byrokratiaa ja säännösohjausta, siirtämällä toimivaltaa ja vastuuta piiri- ja paikallishallinnolle sekä parantamalla sisäistä tehokkuutta ja hintakilpailukykyä.⁸⁴⁹ Johtoryhmän joulukuussa 1985 yksimielisesti hyväksymät kehittämistavoitteet olivat:

1. Voimakas jakautuminen kahteen päätoimialan ja päätoimialojen tulosvastuun ja toimivallan korostaminen. Päätoimialojen sisäisen organisaatorakenteen kehittämisperiaatteina olivat tuoteryhmäjakoon perustuva organisaatorakenne ja tulosvastuu.
2. Koko keskushallinnon keventyminen ja keskushallinnon sisäisen organisaatorakenteen madaltaminen ja päällekkäisen työn vähentäminen.
3. Yhteisten toimintojen keskittäminen konsernihallintoon tukemaan johtokunnan työskentelyedellytyksiä.
4. Osan keskushallinnon toiminnoista yhdistäminen linjahallinnon toimintoihin ja muodostaminen palveluyksiköiksi.⁸⁵⁰

Strateginen suunnittelu jatkui ja johtoryhmässä käsiteltyjen suunnitelmien määrä kasvoi valtavasti 1980-luvun lopulla. Vuosikymmenen taitteessa esillä olivat jo tulosityksikkökohtaiset strategiat ja tulosityksikkökohtaiset SWOT-analyysit⁸⁵¹. Eräänlaisesta muutoksesta kertoo myös johdon lisääntynyt kiinnostuminen uuden toimintamuodon tuomiin uusiin etuisuuksiin, joita olivat muun muassa ylemmän johdon autoetu sekä ”avainhenkilöstön palkitsemisperiaatteet”. Näitä perusteltiin sillä, että ne olivat strateginen kilpailukeino.⁸⁵²

Myöhemmin (1989) talousylijohtaja Luukkainen totesi 1980-luvun puolivälistä alkaneen, liikelaitosuudistukseen tähdänneen organisaation uudistustyön kulkeneen ”(...) sellaisella sujuvuudella, jota kymmenen vuotta sitten ei osattu edes kuvitella.”⁸⁵³

Vuonna 1984 teletoiminnan organisaatiota oli selkeytetty jakamalla yleinen teleosasto kahteen, teleosastoksi ja teletekniseksi osastoksi⁸⁵⁴. Uusi toimistojako

⁸⁴⁹ Periaateluonnos: ”Posti- ja telelaitoksen keskushallinnon organisaation kehitys”, hyväksytty johtoryhmässä korjattuna. Posti-Telen johtoryhmä 13.12.1985 liite, Cb7.

⁸⁵⁰ Postiylivohtaja Asko Saviaho 18.4.1986: ”Posti- ja telelaitoksen keskushallinnon organisaation kehittäminen”. Posti-Telen johtoryhmä, Cb8. Hallinto-osasto vastusti toimintojensa hajauttamista. Kohdat alkuperäisessä muodossaan.

⁸⁵¹ Posti-Telen johtoryhmä Cb16. SWOT (”Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats”) on strategian laatimisen menetelmä jossa vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkatekijät sijoitetaan nelikenttään.

⁸⁵² PT hallitus 25.10.1990 liite, Ca27; PT hallitus 24.1.1991, Ca28. Näistä oli keskusteltu paljon jo edeltävinä vuosina ja valtiovarainministeriö oli mm. ottanut kielteisen kannan autoedun myöntämiseen 29 henkilölle. Posti-Telen johtoryhmä 10.8.1988, Cb10.

⁸⁵³ Posti- ja telelaitoksen strateginen suunnitelma. Johtoryhmän 14.6.1985 täsmennyksin vahvistama luonnos. Posti-Telen johtoryhmä Cb6; Pekka Luukkaisen muistio 23.10.1989: ”PTL-laki ja strategia”. Posti-Telen johtoryhmä Cb14.

⁸⁵⁴ Korhonen 1988, 174.

perustui siihen, että toiminta jaettiin liiketaloudellisesti tulosvastuullisille ja teknistaloudellisesti tulosvastuullisille toimistoille⁸⁵⁵. Telepiirien asemaa vahvistettiin. Ne muutettiin toimintoihin pohjautuvasta organisaatiomallista tuoteryhmäpohjaisiksi tulosityksikköorganisaatioiksi. Piirikonttorit, jotka aiemmin olivat piiri-insinöörien alaisia yksiköitä, alistettiin suoraan tuoteryhmävastuussa olevien keskushallinnon jaostojen ohjaukseen. Telepiirejä johtivat piiripäälliköt, joiden ohjauksessa esikuntayksiköt vastasivat toiminnan strategisesta suunnittelusta, arvioinnista ja sisäisestä tarkastuksesta.⁸⁵⁶ Piirikonttorien jälkeen vuorossa oli aluetaso. Organisaation alimman tason tehtäviä siirrettiin piirikonttoreille, kunnes syksyllä 1986 päätettiin koko alimman tason lakkauttamisesta.⁸⁵⁷

Aluetason lakkauttamisen jälkeen oli jälleen keskushallinnon vuoro. Maaliskuussa 1987 keskushallinto siirtyi tuoteryhmäpohjaiseen tulosityksikköorganisaatioon, jossa teleosasto vastasi telemaattisista palveluista, teletekninen osasto kaukoverkkopalveluista ja radio-osasto radiopalveluista. Seuraavaksi uudistus eteni Telen ylimpään johtoon, kun perinteisen PTL-Telen keskushallinnon tilalle perustettiin lokakuussa 1987 pieni esikunta, jonka tehtäviin kuuluivat liiketoiminnan kehittäminen, viestintä, taloussuunnittelu, tulosjohtaminen, henkilöstöasiat sekä tietohallinnon suunnittelu ja kehittäminen.⁸⁵⁸ Tapio Lukkosen mukaan tuloksena oli, ettei PTL-Teellä 1980-luvun lopussa enää ollut perinteisessä mielessä keskushallintoa, vaan melko itsenäisiä alueellisia ja valtakunnallisia yksiköitä⁸⁵⁹.

Postitoimen uudistukset jatkoivat 1970-luvulla alkanutta postialueiden vähentämistä. Jo tuolloin oli tiedostettu, että postialueet jäivät uudistuksissa liian pieniksi ollakseen toimivia organisaation perusyksiköitä, mutta ulkoisten ja sisäisten paineiden seurauksena postialueita oli vuonna 1982 jäljellä 194. Alueiden suurista kokoeroista johtui muun muassa, että henkilöstön ja vakanssien määrät vaihtelivat konttoreittain rajusti, mikä taas vaikeutti monien toimintojen suunnittelua ja järjestämistä sekä asiakaspalvelutyön mielekästä organisointia. Katsottiin, että tulevaisuudessa postialueilta vaadittaisiin entistä erikoistuneempaa päätoimista henkilöstöä muun muassa markkinointi-, koulutus-, kehittämis- ja esimiestehtäviin.⁸⁶⁰ Vuonna 1982 tavoitteeksi otettiin vähentää

⁸⁵⁵ Tulosvastuullisen johtamisen edellytysten parantamiseksi asetetun teletoimen operatiivisen suunnittelu- ja seurantajärjestelmien kehittämisprojektin loppuraportti 10.4.1984. Posti-Telen johtoryhmä Cb4.

⁸⁵⁶ Jaostoja olivat paikallisverkkojaosto, asiakasjaosto, palvelujaosto, tekninen jaosto ja hallintojaosto. Jaostot olivat tulosvastuussa tuoteryhmistä: paikallisverkkotoiminta, päätelaitteet ja yritysverkkotoiminta sekä palvelukeskus- ja yleisöpalvelupistetoiminta. "Telepiirihallinnon organisaatiouudistuksen toteuttaminen" 9.4.1985. Hyväksytty Posti-Telen johtoryhmässä 12.4.1985, Cb6.

⁸⁵⁷ PTH johtoryhmän muistio 26.9.1986, Ca12; Korhonen 1988, 174–175; Lukkonen 1993, 15.

⁸⁵⁸ Lukkonen 1993, 16.

⁸⁵⁹ Lukkonen 1993, 18.

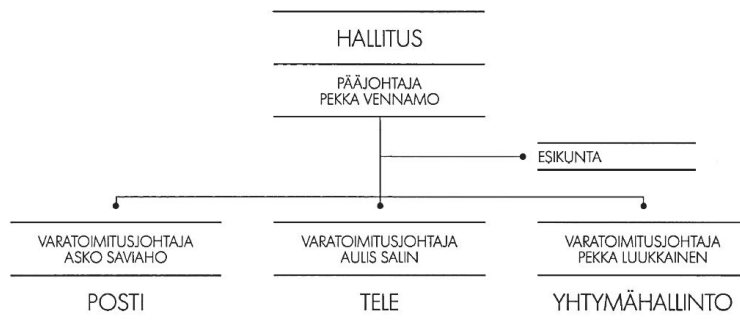
⁸⁶⁰ PTL kirje 24.11.1982: Postialueorganisaation kehittäminen. Viitattiin PTH:n kirjeeseen IV 6270/9.12.1981, jolla asetettiin postiliikenneosastolle työryhmä laatimaan esitys postitoimipaikkaverkon ja -organisaation kehittämiseksi. PTL hallinto Mb5.

postialueiden lukumäärä noin sataan ja keväällä 1987 niitä oli jäljellä enää 94⁸⁶¹. Liikelaitosuudistuksen toteutumisen aikaan 1980-luvun lopussa piiriorganisaatio purettiin kokonaan.

Samalla tarkasteltiin postitoimipisteiden määrää. Todettiin, että yli puolet postiasema I -toimipaikoista oli sellaisia, etteivät niiden tulot kattaneet edes asiakaspalvelun henkilöstömenoja. Kun kannattamattomien toimipaikkojen säilyttäminen kuitenkin oli yhteiskuntapoliittisista syistä perusteltua, selvitettiin palvelujen todellinen tarve sekä mahdollisuudet vähentää kustannuksia. Keinoja olivat aukioloaikojen lyhentäminen, osa-aikaisen henkilöstön käyttö, palvelujen siirtäminen postinjakajille, asiamiessuhteiden kehittäminen sekä uudentyyppiset palvelukokonaisuudet. Postialueita tarkasteltiin asiakaspohjan, palvelualueen ja henkilöstön perusteella laaditun laskentamallin pohjalta.⁸⁶²

Postin tuote- ja palveluvalikoima jaettiin tuoteryhmiin: kirjelähetysliikenne, pakettiliikenne, joukkolähetysliikenne, lehtiliikenne, linja-autoliikenne, postipankkiliikenne ja muut asiakaspalvelutehtävät. Vastuu postitoimen taloudellisesta tuloksesta oli ensisijaisesti postiylijohtajalla. Vastuu kohdennettiin posti- ja telepiireille jakamalla tulospiirikohtaisiksi tulolajeittaisiksi tulostavoitteiksi sekä toiminnoittaisiksi kustannusten ja työpanosten kasvukehyksiksi. Piirit puolestaan jakoivat tulostavoitteet edelleen postialueille. Näiden lisäksi määriteltiin vuosittain viidestä kymmeneen tavoitealuetta, joilla tuloksia tuli saavuttaa.⁸⁶³

KUVA 5 Uusimuotoisen liikelaitoksen rakenne



1980-luvun lopulla posti- ja telolaitos alkoi käyttää itsestään nimitystä "yhtymä". Lähde: PTL vuosikertomus 1989.

⁸⁶¹ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1984, 338. Vp. 1985; PTH kollegio 12.2.1987 liite, Ca22.

⁸⁶² PTH perusti työryhmän 25.10.1982. TOSSU-työryhmän muistio 7.4.1983. PLH hallinto Mb5.

⁸⁶³ Postitoimen tulosvastuutyöryhmän raportti. Hyväksytty Posti-Telen johtoryhmässä 23.1.1985, Cb5. Vuonna 1983 tehdyn tutkimuksen mukaan postin henkilöstö ei pitänyt tulosvastuuta kovin konkreettisena asiana. Molemmat peruskäsitteet, "tulos" ja "vastuu" todettiin hämäräksi eikä tuolloinen järjestelmä mahdollistanut "panostuotos"-ajattelua.

Uusimuotoiseen liikelaitokseen kuuluivat yhtymähallinto, Posti ja Tele. Yhtymän toimitusjohtajalla oli alaisuudessaan esikunta. (Kuva 5.) Postissa oli liiketoimintaryhmiä, tulosityksiköitä ja palvelu- ja tukiyksiköitä. Liiketoimintaryhmiä olivat lehtipalvelut, yrityspalvelut ja yksityispalvelut. Myös Telessä oli liiketoimintaryhmiä, tulosityksiköitä ja palvelu- ja tukiyksiköitä. Liiketoimintaryhmiä olivat perusverkot, matkaviestinverkot, lisäarvopalvelut ja alueellinen teletointa. Yhtymän yhteisesti hoidettavia tehtäviä varten oli tuki- ja tulosityksiköitä, jotka vastasivat muun muassa henkilöstöstrategioista, työmarkkinatoiminnasta, taloudesta ja rahoituksesta sekä tietohallinnosta.⁸⁶⁴

Postin organisaatiota pidettiin edelleen rakenteeltaan raskaana ja vaikeasti johdettavana, joustamattomana ja vastuukysymyksiltään epäselvänä. Uudesta organisaatiosta suunniteltiin entistä matalampaa ja selkeämpää. Työsuhteita käytettäisiin ylemmissä päällikkö- ja asiantuntijatehtävissä, virkasuhde oli kuitenkin säilymässä postin pääasiallisena palvelussuhteena.⁸⁶⁵ Postin organisaation uudistaminen toteutettiin niin, että pääkonttorin liiketoimintaryhmät ja tulosityksiköt perustettiin lokakuussa 1989, jolloin vanha organisaatio pääkonttorin osalta lakkasi olemasta. Kenttäorganisaation osalta varatoimitusjohtaja Saviaho päätti, että postipiirit lakkautettiin huhtikuussa alusta ja postialueet toukokuussa 1990.⁸⁶⁶ Telen tulosityksiköistä muodostettiin liiketoimintaryhmiä: peruspalveluverkot, matkaviestinverkot, alueellinen teletointa ja lisäarvopalvelut. Huomionarvoista on, että Telen paikallispuhelintoiminta oli vielä 1990-luvun alussa tappiollista. Syksyllä 1990 käynnistettiin alueellisissa tulosityksiköissä "Terve 93" -kampanja, jonka tavoite oli niin sanottu nollatulos vuonna 1993⁸⁶⁷.

Uuden toimintakulttuurin keskeiseksi periaatteeksi nimettiin luotettavuus, asiakassuuntautuneisuus, luovuus, yritteliäisyys ja liiketoiminnan tuloksellisuus. Keskeiseksi talousstrategiaksi mainittiin omarahoitteisuus. Toimeksiantoluontoiset yhteiskunnalliset tehtävät rahoitaisi valtio. Tavoitteena oli säilyttää asema ja markkinaosuus perinteisillä toiminta-alueilla ja samalla kilpailla uusista kehittyvistä markkinoista. Vaikka kehittämisen painopiste olikin siirtynyt asiakassuhteisiin ja liiketoimintaan, myös organisaatiouudistukset jatkuivat. Laitoksen hallintoa tulnaisiin edelleen kehittämään tulosjohtamisen ja yhtymähallintomallin mukaisesti, tavoitteena muodostaa yritysmäisesti toimivia kilpailukykyisiä tulosityksiköitä. Yhteistyötä eri yritysten kanssa lisättäisiin ja hankitaisiin osakkuuksia laitoksen liiketoimintaa tukevista yrityksistä.⁸⁶⁸

⁸⁶⁴ PTL hallituksen kokous 29.12.1989, liite. PTL hallinto-osasto Ca27.

⁸⁶⁵ PTL postin strategioiden ja organisaation kehittämisen johtoryhmä 30.10.1989. PLH hallinto Mba14.

⁸⁶⁶ PTH hallitus 30.3.1990, Ca27.

⁸⁶⁷ Lukkonen 1993, 22.

⁸⁶⁸ Posti-Telen perusarvoiksi päätettiin ottaa asiakassuuntautuneisuus, tuloksellisuus, uudistuskyky, luotettavuus ja yhteistyökyky. PTL toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 1991–1995 (15.3.1990, hyväksytty laitoksen johtoryhmässä 14.3.1990). PTH kollegio Ca27.

Uusimuotoisen liikelaitoksen ylin hallintoelin oli hallitus, jonka valtioneuvosto nimitti kolmeksi vuodeksi kerrallaan (laatikko 6)⁸⁶⁹.

LAATIKKO 6 Liikelaitoksen hallituksen tehtävät

Hallituksen tehtävistä määrättiin paitsi liikelaitoslaissa, Posti- ja telelaitoksesta annetussa asetuksessa myös laitoksen työjärjestyksessä. Hallituksen tehtäviin kuului:

- Päätää laitoksen toimintaperiaatteista ja toiminnan kehittämisestä liikelaitoslain 10. §:n ja valtioneuvoston tekemien päätösten rajoissa
- Päätää laitoksen hallinnon ja taloudenpidon järjestämisestä
- Päätää vuotuisesta tulos- ja rahoitussuunnitelmasta valtioneuvoston tekemien päätösten rajoissa
- Päätää merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista
- Päätää vuotta pidemmistä toiminta- ja taloussuunnitelmista
- Laatia tilinpäätös ja toimintaa se valtioneuvoston vahvistettavaksi
- Päätää edustamisoikeuden käytöstä
- Määrätä hinnoittelun periaatteista ja hinnoittelua koskevan päätösvalan käyttämisestä
- Päätää lainanotosta ja sitä koskevasta menettelystä
- Päätää merkittävän uuden liiketoiminnan aloittamisesta
- Päätää merkittävien osuuksien hankinnoista ja luovutuksesta sekä niihin liittyvien oikeuksien käytöstä
- Ottaa varatoimitusjohtajat ja määrätä missä järjestyksessä he toimivat toimitusjohtajan sijaisina
- Hyväksyä työehtosopimukset ja virkasopimukset
- Määrätä virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta
- Käsitellä muut asiat joilla oli laajakantoinen tai tärkeä merkitys

Ensimmäisissä, posti- ja telehallituksen joulukuussa 1983 laatimissa suunnitelmissa hallitukseen kuului yhdeksän jäsentä, joista yksi edusti liikenneministeriötä, yksi valtiovarainministeriötä, viisi muuta valtioneuvoston valitsemaa edustajaa sekä kaksi henkilöstön edustajaa. Hallintomallista suunniteltiin kaksipartaista. Yhtiön hallituksen alaisuudessa laitosta johti tasavallan presidentin

⁸⁶⁹ Laki valtion liikelaitoksista 627/1987, 13. ja 14. §.

nimittämä johtokunta, johon kuuluivat pääjohtaja sekä ylijohajat, mikä vastasi tuolloista johtoryhmän kokoonpanoa.⁸⁷⁰

Sittemmin esillä olleita malleja hallituksen kokoonpanoksi olivat: 1) virkamiesmalli johon kuuluivat laitoksen toimeenpaneva johto, henkilöstöjärjestöt ja liikenneministeriön edustus; 2) Postipankin malli, johon kuului kolme tai neljä poliitikkoa, liikenneministeriön kansliapäällikkö, Postipankin pääjohtaja, henkilöstöedustus sekä mahdollisesti laitoksen pääjohtaja sekä 3) asiantuntijamalli, johon kuului liiketoiminnan ja markkinoinnin asiantuntijoita, teletoiminnan ja atk-alan asiantuntijoita sekä laitoksen pääjohtaja että kaksi tai kolme ylijohatajaa. Selvänä pidettiin, että henkilöstö saisi oman edustajan.⁸⁷¹ Kussakin mallissa todettiin olevan hyviä ja huonoja puolia, jokainen saattoi toimia ja esillä oli myös näiden yhdistäminen. Strategiakonsulttien antamien ohjeiden mukaan hallitukseen oli saatava alan osajia ja omistajastrategian edustajat. Suppeiden eturyhmien klikeistä ja vartijoista varoitettiin. Hallituksen tuli luoda edellytykset seuraavan strategiavälin menestykselle.⁸⁷²

Talouslylijohdaja Luukkainen totesi vuoteen 1990 kestäväen strategiavaiheen keskeisimmäksi tehtäväksi liikelaitosuudistuksen varmistamisen ja toteuttamisen. Tämän jälkeen oli löydettävä menestystekijöitä toimintaympäristössä, joka olisi entistä monimutkaisempi, jossa telepalvelujen odotettiin kehittyvän, kilpailun monipuolistuvan ja vanhan työnjaon menettävän merkityksensä. Postin palvelukysynnän odotettiin laskevan ja kansainvälisten toimintojen osuuden nousevan. Luukkaisen mukaan hallituksen kriteereitä olivat ensinnäkin toimialan ja liiketoiminnan tuntemus. Valmiita asiantuntijoita tosin oli tarjolla vain vähän. Toinen kriteeri oli omistajastrategian tuntemus, mikä käytännössä tarkoitti poliitikkoja. Kolmanneksi myös Luukkainen halusi välttää eturyhmiä, joiden edut olisivat ristiriidassa Posti- ja telelaitoksen etujen kanssa. Myös liian suppea valtiontalouden näkökulma oli haitallinen.⁸⁷³

Sittemmin uuden liikelaitoksen hallitukseen kuuluivat pääjohtaja Pekka Vennamo, merenkulkuhallituksen pääjohtaja Kyösti Vesterinen, VTT:n pääjohtaja Markku Mannerkoski, Rovaniemen kaupunginjohtaja Matti Pelttari, Suomen Työväen Säästöpankin pankinjohtaja Ensio Tuominen sekä henkilöstön edustajina puheenjohtajat Pertti Jyrkinen ja Pirjo Tammilehto. Varatoimitusjohtajat olivat viran puolesta läsnä kokouksissa. Kuten nähdään, johtoryhmän asema laitoksen johdossa säilyi vahvana⁸⁷⁴. Yhtymän johtoryhmään kuuluivat toimitusjohtaja, varatoimitusjohtajat sekä toimitusjohtajan määräämät asiantuntijat.

⁸⁷⁰ PTH:n muistio PTL/Julkinen yhtiö malli II 15.12.1983. Liikelaitoskomitean arkisto, 4. kansio. Johtoryhmän asiakirjoista selviää, että etenkin ohjauksesta ja liikelaitoksen ylimmistä hallintoelimistä oli käyty johtoryhmässä alkutalvesta runsaasti keskustelua. PTH johtoryhmä pöytäkirjat Cb3; lisää aiheesta keskusteltiin esim. 5.6.1985, Cb6.

⁸⁷¹ Pekka Luukkaisen muistio 23.3.1987. PTL liikelaitos Hr16.

⁸⁷² Pekka Luukkaisen muistio 17.3.1987. PTL hallinto Mba12. Muistiosta ei selviä, keitä mainitut strategiakonsultit olivat.

⁸⁷³ Pekka Luukkaisen muistio 17.3.1987. PTL hallinto Mba12.

⁸⁷⁴ Mm. Askola Saviaho 24.8.2011.

5 MONOPOLISTA KILPAILTUIHIN TELEMARKKI- NOIHIN

Vielä 1980-luvun alussa Suomen telemarkkinat olivat vahvasti säännellyt. Toimilupajärjestelmä sekä vallinnut työnjako pitivät huolen, että kullakin alueella toimi vain yksi paikallisliikennettä harjoittava puhelinlaitos ja kaukoliikenteestä vastasi valtion telelaitos. Käytännössä kullakin oli oman alueensa kattama monopoli. Laitosten välisestä kilpailusta saatettiin puhua, mutta tällä viitattiin epäsuoraan kilpailuun tai kilpailun uhkaan. Kansainvälisessä katsannossa asetelma oli silti poikkeuksellinen, koska Suomi oli yksi niistä harvoista maista, joissa yksityisillä puhelinlaitoksilla oli merkittävä rooli puhelinliikenteessä.

Muutoksen merkit olivat nähtävissä. Harperin mukaan Britanniassa uskottiin jo 1970-luvulla että telealalle syntyisi kilpailua, mutta mitä kilpailu olisi, ei vielä tiedetty⁸⁷⁵. Suomessa posti- ja telehallitus seurasi ajan ilmiöitä ja huomasi, että telelainsäädännön uudistaminen tulisi muuttamaan koko toimialan. Kehitys tulisi johtamaan kilpailtuihin markkinoihin, mikä tarkoitti, ettei virastomuotoisella Teellä olisi menestymisen edellytyksiä.⁸⁷⁶ Taustalla olivat paitsi edellisten vuosikymmenten työnjakokiistat ja kansainväliset esimerkit, mutta myös vuosikymmeniä jatkunut epäsuora kilpailutilanne, joka syntyi kun laitoksen taksoja verrattiin julkisuudessa yksityisten puhelinlaitosten taksoihin. Kun laitoksen organisaatiossa tehtiin 1970-luvun lopulla suurehkoja muutoksia, teletoimen sisällä uudistuksia oli perusteltu juuri toimintaympäristön ja kilpailutilanteen näkymillä⁸⁷⁷. ”Maaperää henkilökunnan keskuudessa alettiin muokata siihen suuntaan, että jatkossa Tele ei ole ’keisarillinen’ keskusvirasto, jolta maan asukkaat nöyrästi anovat oikeutta käyttää telepalveluja”⁸⁷⁸.

⁸⁷⁵ Harperin (1997, 171–172) mukaan kilpailun avautuminen voidaan jakaa kuuteen periodiin, joista ensimmäinen oli 1970-luvun usko kilpailun avautumiseen jossain muodossa. Tämän jälkeen avaaminen eteni asteittain, 1980-luvulla luotiin sääntelyn perusta sekä kahden yhtiön duopoli, jonka aika päättyi 1990-luvun alussa jolloin koko telemarkkinat vapautuivat.

⁸⁷⁶ Aulis Salin 14.12.2011.

⁸⁷⁷ Korhonen 1988, 174.

⁸⁷⁸ Takkula 1993, 64. DI Kaj Kivisen haastattelu. Kivinen toimi (1975–1991) Lounais-Suomen telepiirin päällikkönä.

5.1 Vanha työnjako murtuu

Toisen maailmansodan jälkeisen ajan puhelinpalvelut perustuivat suhteellisen yksinkertaiseen tekniikkaan ja vakiintuneisiin palvelurakenteisiin. Euroopan puhelinverkoja hallitsivat kansalliset puhelinlaitokset, jotka asettivat itse tekniset standardinsa. Teknisesti puhelinliikenne automatisoitui, mutta asiakkaan kannalta tärkein päätelaite oli puhelinkoje. 1970-luvulta alkaen tekninen kehitys rikkoi vakiintuneen asetelman. Uuden teknologian myötä verkkojen rakentamiskustannukset laskivat ja uusien palvelujen, jotka eivät olleet luonnollisia monopoleja, merkitys kasvoi. Samalla ala antoi mahdollisuuden valtaviin tuotoihin. Näiden tekijöiden seurauksena telelaitosten perinteiset luonnolliset monopolit alkoivat rakoilla. Telelaitokset eivät olleet enää tylsiä julkishyödykkeitä, vaan potentiaalisia investointikohteita. Sitä paitsi puhelinverkkojen suoralla hallinnalla ei enää ollut samanlaista turvallisuus- ja sotilaspoliittista merkitystä kuin aiemmin. Perinteisten posti- ja telelaitosten näkökulmasta monopolien murtumisen oli johdettava myös niiden omien lähtökohtien uudistamiseen, ja kilpailun uhatessa laitokset vaativat liikeyritysmäistä toimivaltaa.⁸⁷⁹

”Telesodilla” viitataan posti- ja lennätinlaitoksen sekä yksityisten puhelinlaitosten välisiin työnjakokonflikteihin. Tätä valtion ja yksityisen palveluntarjonnan rajanvetoa oli käyty ajoittain aina puhelinlaitosten keskittämiskysymyksestä alkaen. 1960-luvulla erimielisyyksiä aiheutti datasiirto ja 1970-luvun lopulla riita kärjistyi täysin uusissa mittasuhteissa. Telesotien aika päättyi vasta uuden telelain tultua voimaan 1987 ja kilpailuasetelman vakiintuessa 1990-luvun alkupuolella. Näitä työnjakokonflikteja on käsitelty kirjallisuudessa laajalti⁸⁸⁰, joten tässä tulen kiinnittämään huomiota lähinnä vähemmän tunnettuun puoleen, eli siihen mikä vaikutus näillä konflikteilla ja seuranneella telekilpailun avautumisella oli valtion teletoimen omaan kehitykseen.

Teletoimen työnjako perustui 1980-luvulle saakka ennen kaikkea vakiintuneeseen käytäntöön. Toiminnan lainsäädännöllisenä perustana olivat edelleen vuoden 1886 keisarillinen puhelinjulistus, vuoden 1919 lennätinlaki ja vuoden 1927 radiolaki. Tulkinnallisia epäselvyyksiä ja ristiriitoja aiheutti uusi teknologia, jota laki ei tuntenut. Varsinainen ongelma oli se, että vakiintunut työnjako ei vastannut kummankaan osapuolen tarpeita tilanteessa, jossa uusi teknologia oli rikkomassa vanhan kuparijohtoon ja aluejakoon perustuvan toi-

⁸⁷⁹ Millward 2005, 180; Thathcer 2004, 765–766. Tekninen kehitys jo sinällään vaikutti yhteiskuntaan. Uusi teknologia muun muassa vaikutti laskentatoimen kehittymiseen jolla oli laajakantoisia vaikutuksia. Yritykset saattoivat tiedonsiirron kehityksessä myös organisoitua uusin tavoin. Suurin merkitys oli mikroprosessorilla ja televerkoja hyödyntävillä, käyttäjille suunnatuilla palveluilla. Millward 2005, 180. Harper (1997, 137–138) on vähätellyt British Telecomin muodollisen monopolin merkitystä, sillä hänen mukaansa syy, mikä pidätteli kilpailua oli, että vain valtion laitos saattoi vetää johtonsa yksityisten maalle tai moottoritien varteen. HPY:n toimitusjohtaja ja Puhelinlaitosten liiton puheenjohtaja Kurt Nordman (1990, 7) kuvasi vuonna 1990, kuinka teknologia oli avannut uusia mahdollisuuksia laajentaa tuotetarjontaa. ”Tästä siirryttiin luontevasti seuraavaan vaiheeseen: väljennettiin poliittisin päätöksen sääntelyn rajoja ja tuotiin markkinavoimat peliin tukemaan tietoliikenteen dynamiikkaa.”

⁸⁸⁰ Esim. Turpeinen 1996b, Häikiö 1998.

milupajärjestelmän. Konfliktin myötä tapetille nousi myös posti- ja lennätinlaitoksen kaksoisrooli sekä alan lupaviranomaisena että toiminnan harjoittajana. Lainsäädännön uudistamisessa ei kuitenkaan päästy edelleenkään sopuun. Esimerkiksi radiolakia oli toisen maailmansodan jälkeen valmisteltu useaan kertaan ilman tulosta⁸⁸¹. Uuden telelainsäädännön syntyminen 1980-luvulla oli pitkä ja riitainen prosessi, josta on esitetty erilaisia tulkintoja. Yksityisten puhelinlaitosten historioissa kysymys tavataan esittää yksityisten puhelinlaitosten eloonjäämiskamppailuna. Toisen suuntaisia tulkintoja on esitetty valtion teletoimen historiikeissa, joissa yksityiset puhelinlaitokset mielletään kermankuorijoiksi. Telelakitoimikunnan (1983–1984) puheenjohtajana toiminut Esko Rekola kuvasi telelainsäädännön valmistelua kahden monopolin kamppailuksi⁸⁸².

Niin sanottu ensimmäinen telesota syttyi, kun Helsingin Puhelinyhdistys (HPY) alkoi kesäkuussa 1969 tarjota asiakkailleen tiedonsiirtopalveluja. Posti- ja lennätinhallituksen tulkinnan mukaan tiedonsiirto oli lennätinliikennettä ja valtion yksinoikeus. HPY:n kanta taas oli, että tavallisia puhelinjohtoja käyttävä tiedonsiirto oli ”normaalia, vain toista kieltä käyttävää puhelinliikennettä”. Tämän jälkeen dataliikenteen olemuksesta riideltiin vuosikausia komiteoissa ja työryhmissä.⁸⁸³ Toisena telesotana tunnettu vaihe alkoi lokakuussa 1978, kun posti- ja lennätinhallitus päätti, että uudet telepalvelut mukaan lukien dataliikenne, olivat lennätinlain alaista toimintaa ja siten vuoden 1919 lennätinlain nojalla posti- ja lennätinlaitoksen yksinoikeus, jolloin yksityisten toimilupalaitosten oli haettava posti- ja lennätinhallitukselta toimilupaa näiden palvelujen tarjoamiseksi⁸⁸⁴. Toimilupalaitokset eivät päätöstä hyväksyneet. Nämä vetosivat elinkeinovapauslakiin sekä vuoden 1886 puhelinjulistukseen, joiden perusteella katsoivat omaavansa täydet oikeudet harjoittaa dataliikennettä. Posti- ja lennätinhallitus piti kiinni omasta tulkinnastaan. Erimielisyyden jatkuessa yksityisten puhelinlaitosten yhteistyöjärjestö Puhelinlaitosten Liitto kääntyi oikeuskanslerin puoleen. Oikeuskanslerin marraskuussa 1979 antaman lausunnon mukaan varmuudella ei voitu todeta, oliko dataliikenne puhelin- vai lennätinliikennettä, vaan että kiista olisi ratkaistava uudistamalla lainsäädäntöä. Oikeuskansleri kehotti liikenneministeriä tarttumaan toimeen.⁸⁸⁵

Telelainsäädännön uudistaminen ei ollut helppo tehtävä. Olihan syynä lainsäädännön vanhentuneisuuteen nimenomaan se, ettei asiassa oltu päästy useista yrityksistä huolimatta yksimielisyyteen. Aluksi kysymystä pohtivat lii-

⁸⁸¹ Takkula 1993, 54–55. DI Aarne Sappisen haastattelu. Aluksi ongelma oli että radiolaisissa eduskuntaa kiinnosti lähinnä Yleisradion ohjelmapolitiikka. Myöskään Paul Paavelan toimikunnan esitys vuodelta 1967 ei johtanut tuloksiin, jonka jälkeen uutta radiolakia saatiin odottaa vielä 20 vuotta.

⁸⁸² Rekola 1998, 335.

⁸⁸³ Karlsson 1987, 272.

⁸⁸⁴ Suhteet olivat kiristyneet vuosikymmenen mittaan. Kun HPY markkinoi näitä palveluja asiakkailleen, Tarjanne muun muassa totesi, ettei kaikkea uutta voinut aloittaa vain nimeämällä palvelu niin, ettei laki sitä tuntenut. Lokakuun lopussa Tarjanne totesi julkisuuteen, että ”Taisteltuani vuosikausia sananvapauden ja liberaalin ajattelun puolesta, tuntuu sydänelässä oudolta, kun joutuu julkisesti leimatuksi monopolistiksi, häikäilemättömäksi, suvaitsemattomaksi, kielto- ja rajoitukselliseksi, holhoajaksi, kaappariksi ja ties miksi.” Turpeinen 1996b, 20, 26.

⁸⁸⁵ Turpeinen 1996 osa 2, 45; Turpeinen 1996b, 20; Manninen 1984, 173.

kenneministeriön virkamiehet, jonka jälkeen asian otti hoitaakseen liikenneministeri Veikko Saarto (Skdl.). Tämän jälkeen mutkikkaaksi osoittautunut asia annettiin maaliskuussa 1981 virkamiestyöryhmälle, jonka ehdotus valmistui vasta helmikuussa 1982. Riitaisen ryhmän seitsemästä jäsenestä neljä jätti erivän mielipiteen. Lehdistötiedotteessa todettiin pallon olevan maan hallituksella. Itse ehdotus sai varsin kriittisen vastaanoton. Puhelinlaitosten Liitto ei alun alkaenkaan hyväksynyt puolueelliseksi syyttämäänsä työryhmää. Erityisesti vastustettiin lähtökohtaista ajatusta, jonka mukaan posti- ja telehallituksella oli ensisijainen asema telepalvelujen tarjoajana. Useat lausunnonantajat katsoivat, että uudistuksen valmistelua tuli jatkaa entistä laajapohjaisemmassa kokoonpanossa. Myös posti- ja telehallitus suhtautui joihinkin mietinnön kohtiin kriittisesti, vaikka hyväksyikin perusasetelman.⁸⁸⁶

Sillä välin kun asia polki virkatyöryhmässä paikallaan, vaati pääjohtaja Tarjanne telelakikysymyksen ratkaisemista. Hänen mukaansa "kuten monesti ennen, on hallituksessa asenteellisesti asettauduttu rintamaan sosialistiporvarit tietämättä oikeastaan mistä on kyse". Näin, vaikka oikeuskanslerikin oli oikeutetusti vaatinut kiireellisiä toimenpiteitä lainsäädännön uusimiseksi, ei asiassa tapahtunut muuta kuin muistuttamisia. Kun vasemmistolainen liikenneministeri asetti työryhmän laatimaan telelainsäädäntöä, tulkitsivat yksityiset puhelinlaitokset toimenpiteet "kaappaukseksi". Näin lainsäädännön uudistaminen polki paikallaan ja pääjohtajan pelkona oli, että Suomi jäisi teletekniikan kehityksessä jälkeen. Syyttävä sormi osoitti erityisesti yksityisiin puhelinlaitoksiin. Pääjohtaja näki näiden vaatineen lisättyä datasiirtomonopolia alueelleen niin, etteivät asiakkaat saisi valita muuta kuin oman alueensa monopolilaitoksen datasiirtopalvelun. "Missään muualla maailmassa ei puhelinlaitosten itsensä peräänkuuluttamaa liberalismia tulkita näin ahtaasti ja typerästi". Samalla Tarjanne muistutti, että liikenneministeriö oli vastuussa asian saattamisesta kuntoon.⁸⁸⁷

Selvitysten juuttuessa virkamiestyöryhmään posti- ja telelaitos yritti marraskuussa 1981 liikenneministeriön kehotuksesta⁸⁸⁸ ratkaista ongelman julkaisemalla uudet ja entistä ankarammat toimilupaehdot. Puhelinlaitokset veloitettiin kohtuullista korvausta vastaan antamaan toimilupa-alueillaan johtoja

⁸⁸⁶ Turpeinen 1996 osa 2, 45–46; KM 1984:8, 15. Myös tällä välin hyväksytty laki posti- ja telelaitoksesta (61/1981) vahvisti posti- ja telelaitoksen aseman säilymistä.

⁸⁸⁷ Pääjohtajan puhe telealuepäälliköiden neuvottelupäivillä 17.3.1981. PLH hallinto-osasto Ddb1.

⁸⁸⁸ PTH johtoryhmä 30.9.1981, Cb1. "Tarjanne kertoi liikenneministeriön neuvotteluista koskien lähinnä datasiirtoa. Neuvottelut ovat nyt käytännössä katkenneet Puhelinlaitosten Liiton hallituksen otettua viime viikolla kielteisen kannan LM:n kompromissipaperiin. Ministeri on todennut, että ellei liitto suostu jatkoneuvotteluihin kompromissin pohjalta, hän tulee kehottamaan PTL:sta käyttämään omaa toimivaltaansa toimilupaehtoja muuttamalla." PTH:n sisällä oltiin epävarmoja, voitiinko toimilupaehtoja kesken toimilupakauden muuttaa. Johtoryhmä 7.10.: "Pääjohtaja korosti, että toimilupalaitoksille tulee antaa tilaisuus lausunnon antamiseen mahdollisesta lupaehtojen muuttamisesta ennen päätöksen täytäntöönpanoa". Asian valmistelussa mainitaan (johtoryhmä 14.10.) käydyn keskustelua LM ja oikeuskanslerinviraston kanssa. Johtoryhmän (28.10.) mukaan PTH:n päätös irtisanoa Yleinen dataverkkosopimus 31.12.1983 alkaen oli saanut liikenneministeriön "suullisen siunauksen".

posti- ja telelaitoksen käytettäväksi uusia telepalveluja varten. Puhelinlaitokset valittivat asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kumosi ehdot.⁸⁸⁹

Kun aiemmat yritykset lainsäädännön uudistamiseksi olivat pahemman kerran epäonnistuneet, asetti liikenneministeriö helmikuussa 1983 entistä laajapohjaisemman toimikunnan saattamaan valmistelutyö loppuun. Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin Esko Rekola ja edustettuina olivat posti- ja telehallitus, Puhelinlaitosten Liitto sekä poliittisia puolueita.⁸⁹⁰ Erittäin riitainen työryhmä jätti esityksensä tammikuussa 1984. Tämä oli ensiaskel posti- ja telelaitoksen kaksoisroolin purkamiseksi, sillä teletoimen yleinen ohjaus, kehittäminen ja valvonta oli esityksen mukaan siirrettävä liikenneministeriölle.⁸⁹¹

Itse teletoimen työnjaon lähtökohtana oli olemassa oleva teletoimen hoitojärjestelmä. Laki ei antaisi millekään telelaitokselle yksinoikeutta, vaan toimilupaviranomainen voisi myöntää toimilupia kenelle tahtoi. Jotta toimilupaviranomainen ei olisi teleliikenteen harjoittaja, ehdotettiin että toimiluvat myöntäisi valtioneuvosto. Pitkäjänteisyyden takaamiseksi luvat myönnettäisiin toistaiseksi. Esityksessä haluttiin välttää edellisten vuosikymmenten kiistat teleliikenteen olemuksesta määrittelemällä televerkon mahdollisimman laajasti. Televerkossa voitiin siirtää puheluita, tekstiä tai tiedonsiirron edellyttämiä merkkejä ja joukkoviestintää kuten radio- ja televisio-ohjelmia.⁸⁹²

Posti- ja telelaitos ei tarvinnut toimilupaa, vaan se toimisi edelleen siten kuin asetuksessa säädettiin. Sen tehtäväksi tuli huolehtia telelaitoksen tehtävistä muualla kuin toimilupalaitosten toimilupa-alueilla. Lisäksi sen tehtäväksi tuli 1) rakentaa ja ylläpitää kaukojohtoverkostoa ja kaukokeskuksia samoin kuin muita erityisten valtakunnallisten televerkon keskuksia sekä hoitaa niiden avulla teleliikennettä yhteistyössä toimilupalaitosten kanssa; 2) rakentaa ja ylläpitää Suomen ja ulkomaiden välisiä yhteyksiä; sekä 3) harjoittaa muuta teletoimintaa liikenneministeriön määräämissä puitteissa.⁸⁹³

⁸⁸⁹ Karlsson 1987, 272–274.

⁸⁹⁰ KM 1984:8. Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin ministeri Esko Rekola ja jäseniksi hallitusneuvos Niilo Laakso LM, vanhempi budjettisihteeri Esko Meriläinen VM, piiri-insinööri Aulis Salin PTH, toimitusjohtaja Arno Tanhuanpää Puhelinlaitosten liitto, johtaja Eero Kostamo Suomen pankkiyhdistys, johtaja Kyösti Vesterinen Teollisuuden keskusliitto, VTT Christoffer Grönholm (rkp.), kansanedustaja Matti Hokkanen (kok.), ylijohdaja Pekka Luukkainen PTH ja (Skdl.), kansanedustaja Alvar Saukko (kesk.) ja tämän pyydettyä eron kansanedustaja Reino Karpola (kesk.) sekä tiedotuspäällikkö Lauri Sivonen (sd.). Pysyväksi asiantuntijajäseneksi LM kutsui professori Osmo A. Wiion.

⁸⁹¹ KM 1984:8, 6. Televerkkoja ja päätelaitteita koskevat tekniset määräykset, joilla oli tärkeä merkitys verkkojen toimivuuden, yhtenäisyyden, kustannusten ja laatutason kannalta vahvistaisi liikenneministeriö. Ministeriön alaisena asiantuntijaelimenä teletoimen yleistä suunnittelua, hoitoa ja kehittämistä sekä laitosten yhteistoimintaa koskevissa asioissa olisi teletoiminnan neuvottelukunta. Itse teknisen tarkastustehtävän sen sijaan suorittaisi perustettava, ministeriön alainen teletarkastuskeskus. Näin säilytettiin kytkentä liikenneministeriöön ja telelaitteiden tyyppihyväksyntää sekä telelaitosten teknistä valvonta- ja tarkastustoimintaa varten hoitaisi telelaitoksista erillinen viranomaisen.

⁸⁹² KM 1984:8, 9. Myös ohjelmatoimintaa välittävät verkot kuuluisivat kohde- ja joukkoviestinnän rajan hämärtyamisen vuoksi rakentamisen, ylläpidon ja teleliikenteen hoidon osalta teletoimintalaain piiriin.

⁸⁹³ KM 1984:8, 53–54.

Käyttäjien oikeudet ehdotettiin ensi kertaa määrättäväksi laissa. Jokaisella olisi oikeus saada liittymä televerkkoon ja käyttää liittymää omaan tarkoitukseensa tai tarjota liittymäänsä edelleen käytettäväksi. Telelaitosten olisi taattava olosuhteet huomioon ottaen riittävät, varmat ja turvalliset televiestintämahdollisuudet kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin. Käyttäjien kannalta parannusta merkitsi vielä se, että liittymien toimitusehtojen yleiset perusteet vahvistaisi liikenneministeriö ja että käyttäjät saisivat edustuksen liikenneministeriön avuksi perustettavaan teletoimen neuvottelukuntaan. Käyttäjällä tuli olla oikeus valita laitteensa ja liittää tyyppihyväksytyjä päätelaitteita hallinnassaan olevaan liittymään. Päätelaitteikaupan vapauttaminen oli perusteltua televiestinnän monipuolistuessa, kansainvälistyessä ja volyymin kasvaessa.⁸⁹⁴

Kuten mainittu, työryhmä oli kaukana yksimielisyydestä. Teleylijohtaja Aulis Salin kritisoi kaavailtua ohjaus- ja valvontajärjestelmää, josta oli tulossa varsin hajanainen. Pelkona oli, että yhteiskuntapoliittinen ohjaus ja kansantalouden kannalta oleellisten toimintalinjojen määrittely jäisi vajavaiseksi. Samoin näytti siltä, että toimilupalaitokset jäisivät ohjauskeinojen ja sanktioiden puuttuessa ohjauksen ulottumattomiin. Teletarkastuskeskusta Salin piti kalliina hankkeena joka lisäksi aiheutti päällekkäisyyttä, sillä posti- ja telelaitoksella oli jo tarkastustehtäviin tarvittava henkilöstö, laitteisto ja tietotaito. Posti- ja telelaitos voisi hoitaa tarkastuksen liikenneministeriön ohjeiden mukaan.

Talousylijohtaja Pekka Luukkainen, joka edusti työryhmässä taustapuoluettaan (Skdl.), yhtyi Salinin lausuntoon. Lisäksi Luukkainen ilmoitti kannattavansa yhden telelaitoksen mallia, joka oli maailmalla havaittu yleisesti toimivaksi. Työryhmän ehdotuksesta puuttui telelaitosten yhteisten investointien koordinointi. Hallitsematon kilpailu johtaisi päällekkäisinvestointeihin ja tulisi kuluttajille kalliiksi. Suunnitellun ja koordinoitun televerkon rakentamisen vuoksi oli tarpeellista, että liikenneministeriö vahvistaisi teletoiminnan kehityksen runkosuunnitelman. Lisäksi Luukkainen vastusti kaukopuhelintoimilupien myöntämistä yksityisille puhelinlaitoksille, koska se romuttaisi vallinneen työnjaon perusteet ja johtaisi kehitysalueiden asukkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun.⁸⁹⁵

Sittemmin myös posti- ja telehallitus esitti lausuntonaan, että ehdotetun teletarkastusviraston perustaminen olisi valtioneuvoston ja hallinnon kannalta epätarkoituksenmukaista. Sitä paitsi toimikunnan riittävyys ja risteävät käsitykset esityksen vaikutuksista osoittivat, ettei ehdotetuilla määräyksillä poistettaisi työnjakoristiriidoista johtuvia ongelmia.⁸⁹⁶

Puhelinlaitosten Liiton mielestä valtio jyräsi toimilupalaitoksia⁸⁹⁷. Puheenjohtaja Arno Tanhuanpään mukaan yksityiset telelaitokset olivat muutamaa

⁸⁹⁴ KM 1984:8, 7–8.

⁸⁹⁵ KM 1984, Salinin ja Luukkaisen eriävät mielipiteet.

⁸⁹⁶ PLH lausunto telelakitoimikunnan mietinnöstä. Posti-Telen johtoryhmä 23.3.1984 sekä 30.3.1984, Cb4.

⁸⁹⁷ Turpeinen 1996 osa 2, 47.

poikkeusta lukuun ottamatta käyttäjiensä omistamia, minkä lisäksi puhelinmaksut sisältyivät hyödykkeiden ja maksujen hintasäännöstelyä koskevan lain-säädännön piiriin ja olivat siten hintavalvontaviranomaisen valvomia. Tanhuanpää ei nähnyt syytä, miksi liikenneministeriö valvoisi telemaksuja vielä kolmantena osapuolena. Eniten arvelutti kohta (5. § 2. mom.), jonka mukaan posti- ja telelaitoksen tulisi rakentaa ja ylläpitää myös ”muita erityisen valtakunnallisten verkkojen keskuksia”. Tanhuanpään mukaan kaikki yleiset verkot olivat valtakunnallisia ja hän pelkäsi, että posti- ja telelaitos tulisi momentin perusteella liittämään tilaajajohtoja suoraan omiin valtakunnallisiin puhelinkeskuksiinsa toimilupalaitosten alueilla. Samaan kohtaan kiinnittävät huomiota työryhmän jäsenet Eero Kostamo (Pankkiyhdistys) ja Matti Hokkanen (kok.).⁸⁹⁸

SDP:n kantana jäsen Lauri Sivonen ilmoitti, että posti- ja telelaitokselle tulisi antaa mielellään lakisäteiden yksinoikeus kaukoliikenteen ja ulkomaanliikenteen hoitamiseen. Lisäksi kokonaisvaltaisen suunnittelun kannalta oli tarpeen, että liikenneministeriön mahdollisuuksia ohjata, kehittää ja valvoa korostettaisiin. Sivonen toivoi, että tarkastustoimintaa koskevat erimielisyydet voitaisiin sopia.⁸⁹⁹

Seuraavassa vaiheessa lakiehdotuksen käsittely siirtyi eduskunnan viestintäpoliittiseen ministerivaliokuntaan, jossa esillä olivat samaan aikaan ehdotukset kaapelitelevisiolaista, paikallisradiolaista ja satelliittiviestinnästä. Osapuolet pyrkivät vaikuttamaan asian lopputulokseen. Puhelinlaitosten Liitto otti yhteyttä valiokunnan jäseniin, eduskuntaryhmiin ja erityisesti eduskunnan liikennevaliokuntaan sekä lehdistöön. Marraskuussa 1985, lähes kaksi vuotta sen jälkeen, kun telelakityöryhmä oli päättänyt työnsä, viestintäpoliittinen valiokunta pääsi yksimielisyyteen teletarkastuskeskuksesta. Mutta kun Puhelinlaitosten Liitto ei esitystä hyväksynyt, jatkui käsittely edelleen ministerivaliokunnassa. Esitys teletoimintalaiksi annettiin eduskunnalle vasta toukokuussa 1986, kolme vuotta ja kolme kuukautta telelakitoimikunnan mietinnön jälkeen. Puhelinlaitosten Liitto kritisoi yksityisten puhelinlaitosten ja posti- ja telelaitoksen välistä työnjakoa, kuten myös käyttäjien oikeuksien määrittelyä. Liikennevaliokunta korjasi esitystä niin, että liitto sen hyväksyi.⁹⁰⁰

Posti- ja telehallituksen mukaan esitys telelaiksi sisälsi kokonaisuutena joukon merkittäviä ja tervetulleita uudistuksia, vaikka korjaamisen tarvetta oli. Telelaitosten työnjakoa koskevien säännösten katsottiin vahvistavan toimilupalaitosten monopoliasemaa näiden omilla toimilupa-alueilla, mikä tarkoitti, että nyt oltiin yksipuolisesti rajoittamassa posti- ja telelaitoksen toimivaltaa. Laitok-

⁸⁹⁸ KM 1984, Tanhuanpään, Kostamon ja Hokkasen eriävät mielipiteet. Sitten postin ja telelaitos todella markkinoi suurasiaakkaille ”yrityslähtymä”, jotka kytkettiin suoraan laitoksen kaukokeskukseen. Tätä toimenpidettä Aulis Salin perusteli tasapuolisella kilpailulla: ”Kun näimme, että tällainen kilpailullisempi ilmapiiri teletoimintaan joka tapauksessa on tulossa, ja näimme, että tämä kaukoverkossa tapahtuva kilpailu... niin sen vastapainoksi kilpailu voidaan tuoda samalla tavalla paikallisverkkoihin.” Yleisradion uutiset ja Aamun peili 10.12.1986. Myöhemmin PTL jätti LM hakeumuksen kytkeä suurpuhelinvaihteita suoraan kaukokeskuksiinsa koko maassa. Radio 1 Päivän peili 8.5.1987. PTL hallinto Uc2.

⁸⁹⁹ KM 1984, Sivosen eriävä mielipide.

⁹⁰⁰ Turpeinen 1996 osa 2, 47.

sen kannan mukaan lain olisi tullut turvata vanhan työnjaon säilyminen verkkojen ylläpidossa ja peruspalveluissa. Tätä se piti kansantaloudellisesti järkevä-
nä ratkaisuna, sillä se takaisi tasa-arvoiset telepalvelut koko maassa.⁹⁰¹ Eräässä
toisessa yhteydessä pääjohtaja Tarjanne korosti, ettei voinut hyväksyä, että tele-
toimen kilpailu sallittaisiin käytännössä vain posti- ja telelaitoksen hoitamissa
palveluissa, kun jo ennestään teletoimen hoitojärjestelmä oli Euroopan hajanai-
sin. Yksipuolinen kilpailu olisi johtanut entistä huonompaan suuntaan.⁹⁰²

Tarjanteen mukaan telepalvelujen käyttäjiltä oltiin viemässä pois oikeuk-
sia. Kun käyttäjät olivat aiemmin voineet liittyä suoraan posti- ja telelaitoksen
valtakunnallisiin telex- ja yleisen dataverkon keskuksiin, sikäli kun tämä oli
ollut heille itselleen edullista, esitys velvoitti käyttäjiä liittymään valtakunnalli-
siin verkkoihin toimilupalaitosten kautta. Myös valvonta- ja tarkastustehtävät
oli mahdollista järjestää tehokkaammin. Joka tapauksessa uusi telelaki oli erit-
täin kiireellinen. Esityksen puutteet olisi pikaisesti korjattava ja laki säädettä-
vä.⁹⁰³

Uusi telelaki astui voimaan vappuna 1987⁹⁰⁴. Telelain uskottiin yleisesti
olevan pitkäaikainen ratkaisu. Toisin kuitenkin kävi. Seuraavana vuonna perus-
tettiin yksityinen matkapuhelinyhtiö Radiolinja, jolloin eteen tuli kysymys yksi-
tyisestä valtakunnallisesta radiopuhelintoimiluvasta. Pääjohtaja Tarjanteen mu-
kaan tällainen toimilupa edellytti telelain muuttamista. Kun toisaalta tämäkään
ei ollut tarkoituksenmukaista, ei toimiluvan myöntäminen Radiolinjalle ollut
posti- ja telehallituksen mielestä järkevää. Turpeinen on pitänyt tätä kytköstä
taitavana vetona, jonka avulla posti- ja telelaitos voitti aikaa. Lakimuutos myös
pakotti avaamaan telelain kiistellyn (9. §) työnjakosäännöksen. Jos Radiolinja
saisi yleisen toimiluvan matkaviestintään koko maassa, pitäisi myös posti- ja
telelaitokselle avautua esteetön pääsy paikallispuhelinlaitosten alueille.⁹⁰⁵

5.2 Telelalle syntyä kilpailu

Ensimmäinen konkreettinen askel kilpailuihin telemarkkinoihin oli posti- ja
telehallituksen päätös vapauttaa yksinkertaisten puhelinlaitteiden kauppa maa-

⁹⁰¹ PTL pääjohtajan lausunto 9.5.1986. PTL hallinto Ddb2.

⁹⁰² Pääjohtaja Tarjanteen puhe Valtion Viestiteknilliset VVT ry:n liittokokouksen avajai-
sissa 24.5.1986. PTH hallinto Ddb2.

⁹⁰³ Tyyppitarkastus ei posti- ja lennätinhallituksen mielestä sopinut luontevasti sähkö-
tarkastuksen toiminnoksi, kuten oli kaavailtu, vaan tehtävä tulisi antaa liikennemi-
nisteriölle, joka huolehtisi siitä yhdessä telelaitosten kanssa. PTL pääjohtajan lausun-
to 9.5.1986. PTL hallinto Ddb2.

⁹⁰⁴ Uuden telelain myötä valtioneuvosto myönsi vuonna 1987 yhteensä 61 teletoimilu-
paa, joista 58 myönnettiin alueellisille telelaitoksille. Uusilla toimiluvilla haluttiin tu-
kea hallitun kilpailun syntymistä teletoimialalle. Lupapolitiikassa haluttiin säilyttää
pidättyvä linja. Laitosten taloudellista tilaa seurattiin ja alan tilastointia kehitettiin.
Liikenneministeriö ja Telehallintokeskus selvittivät, kuinka laitokset menettelivät
kilpailutilanteessa. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1988, 315. Vp. 1989
B1; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1989, 349-359. Vp. 1990 B1.

⁹⁰⁵ Turpeinen 1996 osa 2, 54.

liskuusta 1983 alkaen. Vielä tuolloin puhelinlaitos saattoi yksinoikeudella vuokrata laitteet, joita sen verkossa käytettiin. Posti- ja telelaitoksen verkkoon sai tämän jälkeen liittää tyyppihyväksytyjä laitteita vapaasti.

Telepäätelaitekaupan avaamisen taustalla oli eri näkökohtia. Kansainvälinen esimerkki osoitti kaupan vapauttamisen suuntaan. Pohjois-Amerikassa ja eräissä Länsi-Euroopan maissa päätelaitemarkkinat oli vapautettu jo vähän aiemmin, useissa maissa vapauttamista pohdittiin. Suomessa niin jälleenmyyjät kuin käyttäjätkin olivat ilmaisseet haluja myydä ja ostaa laitteita. Posti- ja telelaitoksessa oli myös huomattu, että laitevalikoima oli entistä kirjavampi ja monipuolistui entisestään. Taloudellista merkitystä vapauttamisella ei sen sijaan nähty juuri olevan, sillä laitteiden vuokraus ei kokonaisuudessaan ollut erityisen tuottoisaa toimintaa. Enemminkin se oli ongelmallista, koska laitos joutui rahoittamaan nämä laitehankinnat budjetin investointimäärärahoista, joita lisäksi oli vasta leikattu. Tämän vuoksi laitoksella oli pula asiakkaille tarjottavista laitteista. Kun se ei pystynyt tarjoamaan mitä asiakkaat halusivat, luvattomien telelaitteiden, joita myytiin jo huoltoasemillakin, määrän odotettiin kasvavan entisestään. Sen sijaan uusien laitteiden odotettiin lisäävän verkon käyttöä.⁹⁰⁶ Näin ollen päätelaitekaupan vapauttaminen oli ensi sijassa vastaus käytännön ongelmiin, taloudellisesti järkevänä pidetty toimenpide, joka oli linjassa kansainvälisen kehityksen kanssa.

Keskeisintä ei ollutkaan päätelaitekauppa, joka sinällään oli tärkeä ensiaskel, vaan verkon operointi. Tässä kohden kilpailun vapauttaminen oli huomattavasti hankalampi asia. Tätä liikennöinnin vapautumista on käsitelty useissa teoksissa, joten tuon tässä esiin vain eräitä keskeisiä kohtia. Nämä osoittavat, kuinka kotimaiset kilpailijat heräsivät ja ponnistelivat markkinoiden avaamiseksi. Näiden tärkeimpien markkinoiden avautuminen puolestaan vaikutti oleellisesti posti- ja telelaitoksen asemaan.

Posti- ja telehallituksen tavoitteena oli pitkään säilyttää perinteinen työnjako. Se omisti kaikki kaukoverkot keskuksineen, laajoja paikallisverkkoja sekä valtakunnallisten "autopuhelinverkkojen tyyppisten" verkkojen tilaajayhteydet koko maassa. Toimilupalaitoksille jäi sen suunnitelmissa valtakunnallisten erillisverkkojen tilaajajohtojen rakentaminen ja ylläpito.⁹⁰⁷ Nämä perusteleverkkojen (kaukopuhelin, matkapuhelin, telex, yleinen dataverkko ja paikallispuhelin) ja kirjeliikenteen monopolit olivat tuolloisen (1983) näkemyksen mukaan kotimaisen ja kansainvälisen käytännön mukaisia, perustuivat kansantalouden etuun ja mahdollistivat palvelujen tasapuolisen tarjonnan koko maassa mahdollisimman taloudellisella tavalla. Laitoksen tuolloisen näkemyksen mukaan kilpailu toteutui telepäätelaitteiden kaupassa ja tarjonnassa, jalostetuissa telepalveluissa, sanomalehtien jakelussa, lähettipalveluissa, linja-auto- ja pientavara-liikenteessä.⁹⁰⁸

⁹⁰⁶ Liberalisointityöryhmän mietintö 16.5.1985. PTL teleosasto Ma1.

⁹⁰⁷ PTH johtoryhmä 7.4.1983 sekä liite Teleylijohtaja 30.3.1983: "Posti- ja telelaitoksen ja toimilupalaitosten välinen työnjako". PTL johtoryhmä Cb2.

⁹⁰⁸ Posti- ja telelaitoksen strateginen suunnitelma. Johtoryhmän 14.6.1985 täsmennyksin vahvistama luonnos. Posti-Telen johtoryhmä Cb6.

Telesodat olivat saaneet alkunsa kysymyksestä, kenellä oli oikeus tarjota datasiirtopalveluita Suomessa. Sitten vuonna 1978 tehtiin sopimus yhteisestä datasiirtoverkosta. Tämä yleinen datasiirtoverkko oli täysin itsenäinen kokonaisuus, joka käytti samaa teknologiaa kuin muissa pohjoismaissa ja Euroopassa.⁹⁰⁹ 1980-luvun alussa toimilupalaitokset eivät enää tyytyneet yhteiseen hankkeeseen, vaan helmikuussa 1985 ne perustivat Oy Datatie Ab -nimisen yhtiön hoitamaan kaupunkien välistä dataliikennettä. Kilpailustrategiana oli yksinkertaisesti puolittaa posti- ja telelaitoksen taksat. Datatie ei tosin saanut toimilupaa vielä pitkään aikaan, minkä vuoksi sen toiminta oli epävarmalla pohjalla.⁹¹⁰ Tunteet kuumenivat.

Posti- ja telelaitoksen mukaan Datatie oli käyttänyt hyväkseen tsaarinai- kaisen puhelinjulistuksen jättämää porsaanreikää⁹¹¹. Puhelinlaitosten Liitto taas pyrki vaikuttamaan liikenneministeri Vennamoon, ettei posti- ja telelaitoksen vastavetona perustamalle Oy Yritysverkot Ab:lle annettaisi toimilupaa. Turpeisen mukaan Vennamon erityisavustaja oli väläyttänyt mahdollisuutta, että Yritysverkkojen perustaminen voitaisiin estää, jos posti- ja telelaitos pääsisi osakaaksi Datatiehen. Tähän yksityiset puhelinlaitokset eivät suostuneet, koska tämän olisi tulkittu tarkoittavan, ettei täysin yksityinen toimija voisi saada Suomessa kaukotoimintalupaa.⁹¹² Lopulta molemmille yrityksille, Datatielle ja Yritysverkoille myönnettiin toimilupa huhtikuussa 1988.

Käytännössä posti- ja telehallitus eikä viimekädessä liikenneministeriö puuttuneet tähän luvatta aloitettuun teleliiketoimintaan. Aulis Salinin (2011) mukaan taustalla oli aiemmin annettu korkeimman hallinto-oikeuden päätös ja toiminta ”katsottiin lain hengen mukaiseksi, lainsäädäntö vain oli vanhentunut”⁹¹³. Sitten pääjohtaja Tarjanne, joka siirtyi syksyllä 1989 Kansainvälisen teleliitto ITU:n pääsihteeriksi, julisti olleensa aina kilpailun kannalla. Kuitenkin niin, että kilpailun piti olla muutakin kuin posti- ja telelaitoksen reviirin murentamista. Kaikkein karkeimmat monopolialueet sijaitsivat Tarjanteen mukaan alueellisten toimilupalaitosten puolella.⁹¹⁴

Dataliikennettä kenties vieläkin merkittävämmäksi osoittautui matkapuhelinliiketoiminta. Posti- ja lennätinlaitos oli tarjonnut asiakkailleen jo vuodesta 1971 alkaen käsivälitteistä ARP-autoradiopuhelinpalvelua. Automaattinen NMT 450 -verkko avattiin maaliskuussa 1982, jolloin se peitti jo noin puolet

⁹⁰⁹ Turpeinen 1996 osa 2, 95.

⁹¹⁰ Turpeinen 1996 osa 2, 48; Häikiö 1998, 49. Häikiö (2001, 36, 185) on pitänyt Datatien toimiluvasta käytyä poliittista vääntöä tienavaajana suomalaisen teleliikenteen deregulaatioon. Deregulaatiota Häikiö on puolestaan luonnehtinut ”1980-luvun kenties vahvimaksi muutosvoimaksi”.

⁹¹¹ Häikiö 1998, 50. Posti- ja telelaitoksen kanta oli, että jos Datatielle myönnettäisiin edes rajoitettu toimilupa, merkitsisi se kilpailun syntymistä valtakunnallisiin verkoihin. Tällöin kilpailu ei saisi rajoittua posti- ja telelaitoksen siihen asti hoitamiin tehtäviin, vaan kilpailu tuli ulottaa kaikkialle tasapuolisesti, mikä olisi myös käyttäjien edun mukaista. PTH kollegio 14.10.1987, Ca23.

⁹¹² Turpeinen 1996b, 101.

⁹¹³ Salin 14.12.2011; Vennamo 19.1.2012. Yksityisten puhelinlaitosten näkökulmasta tehdyissä tarkasteluissa annetaan kuva raivokkaasta taistelusta.

⁹¹⁴ Turpeinen 1996 osa 2, 49. Viittaa Puhelin 5/1989. Tarjanne valittiin ITU:n johtoon kesäkuun puolivälissä 1989.

Suomen väestöstä.⁹¹⁵ Sitten NMT:n suosio kasvoi nopeasti, ja 1980-luvun puolivälissä myös Helsingin Puhelinyhdistys kiinnostui näistä järjestelmistä⁹¹⁶.

Posti- ja telehallitus hylkäsi HPY:n NMT-toimilupahakemuksen 1986, koska haettu taajuusalue oli jo varattu yleisen matkapuhelinverkon laajentuviin tarpeisiin⁹¹⁷. Päätöksen taustalta löytyy muun muassa se, että NMT -standardin⁹¹⁸ luoneet pohjoismaiset telehallinnot vastustivat yksityiselle myönnettävää toimilupaa. Perusteena oli, etteivät yksityiset tahot olleet osallistuneet järjestelmän kehityskustannuksiin, eikä niillä olisi tarvittavaa ammattitaitoa. Oltiin myös huolissaan taajuusekonomiasta, rajatun ylikansallisen luonnonvaran eli taajuuspektrin riittävydestä. Mitä useammalle operaattorille analogisen NMT-järjestelmän taajuuksia jaettaisiin, sitä tehottomammin koko spektriä voitaisiin hyödyntää. Lisäksi yksityiset yrittäjät olisivat kiinnostuneita lähinnä tiheään asutuista kaupunkiseuduista, mutta ne eivät olleet halukkaita osallistumaan laajojen kannattamattomien palveluverkoston rakentamiseen ja ylläpitoon. Pohjoismaisten telehallintojen mielestä päätelaitekauppa antoi riittävästi mahdollisuuksia kilpailuun. Tällöin kilpailu olisi myönteistä, johtaisi hyvään tilaajalaittevalikoimaan sekä alhaisiin hintoihin.⁹¹⁹

Kun pääsy NMT -järjestelmään estyi, yksityiset puhelinlaitokset kiinnostuivat kehittyneemmästä, vasta suunnitteilla olleesta digitaalisesta GSM-järjestelmästä. 1980-luvun lopulla pääsy uuteen teknologiaan nostettiin jo erittäin tärkeäksi tavoitteeksi⁹²⁰. Telelain nojalla yksityisille toimilupa-aitoksille myönnettiin oikeus matkapuhelintoimintaan näiden toimialueilla. Ensimmäinen yksityinen matkapuhelinoperaattori Oy Radiolinja Ab perustettiin syyskuussa 1988 samaan tapaan kuin Datatie aiemmin⁹²¹. Yhtiö teki ensimmäiset kahdensadan miljoonan markan verkkoinvestointinsa ennen kuin sillä oli toimilupaa⁹²².

Posti- ja telelaitos suhtautui matkaviestintäkilpailuun nuivasti. Se vastusti Radiolinjan toimilupaa viittaamalla muun muassa taloudellisiin tekijöihin. Laskelmien mukaan, mikäli Suomen matkapuhelumarkkinoilla toimisi vain yksi operaattori, investointeihin tarvittaisiin vuoteen 2000 mennessä noin 1,4 miljard-

⁹¹⁵ Turpeinen 1996 osa 2, 108. Ks. Toivola 1992.

⁹¹⁶ Häikiö 1998, 45–46.

⁹¹⁷ Posti- ja telehallituksen päätös 7.2.1986 hakemukseen, jossa Helsingin puhelinyhdistys on anonut taajuusvarausta matkapuhelinverkon rakentamiseen. Posti-Telen johtoryhmä Cb7.

⁹¹⁸ Ari Mannisen (2002, 245) väitöskirjasta selviää valtiollisten laitosten merkitys kansainvälisten standardien kuten GSM-järjestelmän, joita myöhemmin kaupalliset toimijat ovat hyödyntäneet, syntymiselle. Valtion laitosten rooli uuden teknologian kehittäjinä ja testaajina on ollut ajoittain merkittävä. Ks. Toivola 1992. Muun muassa Toivolan (1988, 179, 255) muistelmista tulee ilmi valtion ja kotimaisten radiolaittevalmistajien yhteistyösuhde.

⁹¹⁹ "NR:n pöytäkirja" käänös, Posti-Telen johtoryhmä cb7. Vrt. Häikiö 1998, 41.

⁹²⁰ Häikiö 1998, 56.

⁹²¹ Radiolinja perustettiin 19.9.1988. Suuria omistajia olivat HPY, Kesko Oy, EKA -yhtymä osuuskunta, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta ja Tukkukauppojen Oy. Pienemmin osuuksin mukana oli mm. paikallisia puhelinlaitoksia. Elinkeinoelämä haluttiin vahvasti mukaan koska tarkoituksena oli murtaa monopoli ja päästä monopolihinnoittelusta. Häikiö 1998, 69–70, 72.

⁹²² Häikiö 1998, 83, 118; Turpeinen 1996 osa 2, 116, 40.

dia markkaa. Sen sijaan kahden operaattorin mallissa investoinnit olisivat kaksinkertaiset.⁹²³

Kahden GSM-matkapuhelinverkon rakentaminen johtaisi kansantaloudellisesti järjestömiin päällekkäisinvestointeihin ja korkotappioihin. Kilpailu GSM-verkkojen rakentamisessa johtaisi tynkäjärjestelmiin ja alueelliseen epätasa-arvoon matkapuhelinpalveluissa. Toimilupa johtaisi nykyisen teletoiminnan hoitojärjestelmän murtumiseen.⁹²⁴

Liikenneministeriössä ylijohtaja Kai Törnblom asettui osapuilleen samalle kannalle. Teletoimintalain yhdeksättä pykälää⁹²⁵ voitiin tulkita myös niin, että posti- ja telelaitoksen oli aina väistytävä alueelta, jonne jollekulle muulle annettiin toimiluvalla oikeus harjoittaa teletoimintaa. Jos Radiolinjalle myönnettäisiin toimilupa, olisi posti- ja telelaitoksen lain mukaan väistytävä. Tämä ei olisi tervettä kilpailua, vaan Telen monopolin yksityistämistä. Siksi terve kilpailu vaati telelain muuttamista. Valtioneuvosto kytki toimilupakysymyksen osaksi teletoimintalain muuttamista. Samaan pakettiin kytkettiin posti- ja telelaitoksen aseman muutos toimilupalaitokseksi ja posti- ja telelaitokselle myönnettävä toimilupa.⁹²⁶

Radiolinjan mukaan tarvetta lainmuutokseen ei ollut, koska Datatien toiminnassa ei tällaiseen väistämismuutokseen ollut törmätty. Puhelinlaitosten Liitto niin ikään piti lainmuutosta tarpeettomana. Häikiön mukaan kysymys Radiolinjan toimiluvasta olikin alusta alkaen enemmän poliittinen kuin juridinen. Toisella puolella olivat sosialidemokraatit, jotka puolustivat posti- ja telelaitoksen erityisasemaa ja toisella puolella Kokoomus, SMP ja RKP, jotka olivat halukkaampia lisäämään kilpailua. Radiolinjan kannalta ongelma oli, että yritys oli jo tehnyt investointeja GSM-verkkonsa rakentamiseksi. Piinallisemmaksi asia kävi, kun posti- ja telelaitosta koskeva valmistelu laajeni koskemaan posti- ja telelaitoksen tuloutusvelvollisuutta valtiolle sekä kaukopuhelinliikenteen avaamista kilpailulle jolloin sen tarvitseman toimiluvan saaminen uhkasi venyä.⁹²⁷

Esitys uudeksi telelaiksi valmisteltiin liikenneministeriössä keväällä 1989. Puhelinlaitosten Liitto koki jäävänsä alakynteen ja päätti elokuussa 1989 poliitoida asian, eli ajaa kantaansa kääntymällä suoraan ministerien ja kansanedustajien puoleen. Eräs tärkeä poliittinen tukija oli Puhelinlaitosten Liiton valtuus-

⁹²³ Turpeinen 1996a II, 49; Häikiö 1998, 91–95.

⁹²⁴ Luonnos 24.1.1989: "Posti- ja telelaitoksen lausunto Oy Radiolinja Ab:n toimilupahakemuksen johdosta". Posti-Telen johtoryhmä Cb12.

⁹²⁵ Pykälän ensimmäinen momentti määritteli toimiluvanvaraisen laitoksen tehtävät, muun muassa "rakentaa ja ylläpitää johtoverkkoa ja paikalliskeskuksia, antaa näistä muodostuvasta televerkosta käyttäjille liittymiä sekä hoitaa mainitussa verkossa teleliikennettä; (...)" Toisen momentin mukaan "Posti- ja telelaitoksen tulee huolehtia 1 momentissa mainituista, telelaitoksen tehtävistä muualla kuin toimiluvan alaisten telelaitosten toimialueella." (Teletoimintalaki 184/1987, 9. §.)

⁹²⁶ Häikiö 1998, 83–86, 118; Turpeinen 1996b, 116, 40. Ks. Jouni Röksä: "Pääjohtaja Pekka Vennamon mukaan Posti-Tele on valmiina kilpailuun" *Telelinkki* 1990/1, 12–15. Jutussa haastatellun Vennamon mukaan väistämismuutokseen ajoi PTL yhtiöittämään toimintaa, jolloin se saattoi itse saada toimiluvan esimerkiksi Oy Yritysverkko Ab:lle, joka tarjosi yrityksille mahdollisuuden liittyä Telen verkkoon ympäri maata.

⁹²⁷ Häikiö 1998, 104–107.

kunnan puheenjohtajaksi vuonna 1980 valittu Harri Holkeri (kok.). Liikennepoliittinen ministerivaliokunta käsitteli marraskuussa 1989 ministeri Matti Puhakan (sd.) niin sanottua kilpailullisempaa lainmuutosmallia, jonka lähtökohtana oli tehdä myös posti- ja telelaitoksesta toimilupalaitos ja määritellä työnjakoasiat laitosten toimilupa-ehdoihin. Tästä muodostui lähtökohta lainmuutosesitykselle.⁹²⁸

Posti- ja telelaitos asemoi itsensä uudelleen vuoden 1989 jälkipuoliskolla. Turpeisen mielestä Telen kantaan vaikutti pääjohtajan vaihtuminen vuoden 1989 loppupuolella. Vennamo suhtautui julkisuudessa kilpailuun suopeammin kuin edeltäjänsä. Vennamon kanta oli, että Tele oli valmis kilpailuun, mutta sen oli tapahduttava purkamalla tasapuolisesti Telen ja paikallispuhelinlaitosten monopoleja. Laitokset tekivät sovinnon, jonka mukaan Posti- ja telelaitos ei joutuisi väistämään kilpailevaa operaattoria eikä vastaavasti kiistäisi Radiolinjan toiminnan laillisuutta. Kynnyskysymykseksi Posti- ja telelaitos asetti, ettei valtio asettaisi sille voitontuloutusvelvollisuutta. Sosialidemokraattien ministeriryhmä ei kuitenkaan tätä herrasmieheksopimusta hyväksynyt, vaan katsoi, että Posti- ja telelaitoksen toiminnan oli oltava lain mukaista.⁹²⁹

Turpeisen mukaan kysymys laukesi, kun pääministeri Holkeri kutsui joukon ministereitä, liikenneministeriön, Posti- ja telelaitoksen sekä Puhelinlaitosten Liiton edustajat tammikuussa 1990 yhteiseen keskusteluun, jossa ministeri Puhakka ilmoitti, että kiistanalaisen, työnjakoa koskeneen yhdeksännen pykälän muutos olisi vaikea kirjoittaa, ellei posti- ja telelaitoksesta muodostettaisi toimilupalaitosta. Asiaa edelleen käsitellyt talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi esityksen telelainsäädännön muuttamisesta liikenneministeriön ehdottamalta perustalta, ja samalla hallituspuolueet sopivat asian käsittelystä eduskunnassa. Hallituksen esitys telelain muutokseksi hyväksyttiin vähäisin muutoksin kesäkuussa ja se tuli voimaan lokakuun alusta 1990, jolloin Posti- ja telelaitos muuttui toimilupalaitokseksi. Liikenneministeriö valmisteli toimiluvat Posti- ja telelaitokselle sekä Radiolinjalle. Turpeisen mukaan merkittäväntä tässä päätöksessä oli, että ministerivaliokunta oli kallistunut koko maan kattavan kilpailun kannalle.⁹³⁰

Näin lokakuun alusta 1990 voimaan tulleella teletoimintalain muutoksella (661/1990) myös Posti- ja telelaitos muuttui toimiluvan alaiseksi telelaitokseksi. Valtioneuvosto myönsi syyskuussa 1990 toimiluvan yleiseen teletoimintaan sekä Posti- ja telelaitokselle että Oy Radiolinja Ab:lle. Posti- ja telelaitoksen toimilupa kattoi sen aiemmin harjoittaman toiminnan lisäksi radiopuhelintoiminnan koko maassa. Oy Radiolinja Ab sai tavoittelemansa oikeuden valtakunnalliseen GSM-verkkoon.⁹³¹ Samalla päähallituspuolueet sopivat kilpailun laajen-

⁹²⁸ Häikiö 1998, 83, 105, 118; Turpeinen 1996b, 116, 40.

⁹²⁹ Turpeinen 1996 osa 2, 51; Jouni Röksä: "Pääjohtaja Pekka Vennamon mukaan Posti-Tele on valmiina kilpailuun" *Telelinkki* 1990/1, 12-15; Häikiö 1998, 104-107. Häikiön mukaan sopimuksen takana oli liikenneministeriön kansliapäällikkö Juhani Korpela ja sopimuksen vesittämisen takaa löytyi myös ministeriön sosialidemokraattina tunnetun ylijohdaja Törnblomin viesti puoluetovereilleen.

⁹³⁰ Turpeinen 1996b, 119.

⁹³¹ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 399. Vp. 1991 B1.

tamisesta myös datasiirrossa. Joulukuun alussa sekä Oy Yritysverkot Ab:n että Oy Datatie Ab:n toimiluvat laajennettiin kattamaan koko maan paikallis- ja kaukoyhteydet. Toimiluparatkaisun jälkeen teletoiminnan kilpailu ulottui toimilupien edellyttämien määrällisen ja laadullisin rajoituksin radioteletoimintaa ja kytkennäisiä puhelinverkkoja lukuun ottamatta kaikkeen paikalliseen ja kaukoliikenteen teletoimintaan.⁹³² Telen tavoite paikallisverkkokilpailun alkaessa oli lisätä markkinaosuutta etenkin yritysasiakkaissa. Lisäksi tavoitteena oli valata kolmekymmentä prosenttia paikallispuhelimarkkinoista ja turvata seitsemänkymmenen prosentin osuus kauko- ja ulkomaanpuheluista.⁹³³ Se päätti vastata kilpailuun hyökkäämällä.

Lopputuloksena oli, että valtion telelaitos saatettiin samaan asemaan yksityisten telelaitosten kanssa. Tämä johti myös telelainsäädännön syntymiseen: Alan sääntelevä lainsäädäntö luotiin sitä mukaa, kun ala avattiin kilpailulle. Kun valtio ei enää suoraan hallinnut toimialaa, luotiin säännöspohja kilpailua varten. Viranomaistehtävät eriytettiin uusille viranomaisille. Valtioneuvoston syyskuussa 1992 tekemällä päätöksellä vapauttaa koko teleliiketoiminta tuli olemaan osansa kehityskulusta, joka johti Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämiseen. Telekilpailun laajentamista haluttiin tämänkin jälkeen edistää.

Posti-Telen toimintasuunnitelmassa 1993–1997 kilpailun uskottiin johtavan markkinaosuuksien ja liikennemäärien pienenemiseen sekä reaalihintojen laskuun. Postin liikevaihdon uskottiin supistuvan noin prosentin ja Telen noin neljä prosenttia.⁹³⁴ Lopulta kaukopuhelu- ja ulkomaanpuhelukilpailu merkittiin yli puolen miljardin markan liikevaihdon laskua. Laskua tasoittivat kuitenkin kansainvälisen toiminnan ja matkapuhelinpalveluiden kasvu.⁹³⁵ Nopea muutos jatkui. Yritysten pääsyä alalle helpotettiin purkamalla säännöksiä ja velvoittamalla televerkkojen omistajat vuokraamaan yhteyksiä niille laitoksille, joilla itsellään ei ollut oikeutta rakentaa verkkoja.⁹³⁶ Vuoden 1997 telemarkkinalain (396/1997) tarkoituksena oli edistää kilpailua ja taata käyttäjien tarpeiden mukaiset, teknisesti kehittyneet ja laadukkaat telepalvelut edulliseen hintaan.

Liberalisointi oli koskettanut erityisesti telealaa. Postialalla tapahtui myös samansuuntaista, joskin hitaampaa kehitystä. Britanniassa jo Thatcherin ensimmäinen hallitus oli liberalisoinut postialaa, antaen vuonna 1981 yksityisille yrityksille mahdollisuuden tarjota pikakirje- ja pakettipalveluja. Suomessa kysymys postialan lainsäädännöstä nousi esiin vasta 1990-luvulla.⁹³⁷ Sittenmin Pollit ja Hanney pitivät paradoksaalisena, että siinä missä yleisesti ottaen Bri-

⁹³² Turpeinen 1996 osa 2, 52; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 399. Vp. 1991 B1.

⁹³³ PT Hallitus 30.1.1992, Ca29; Turpeinen 1996 osa 2, 61–62.

⁹³⁴ Posti- Telen liiketoimintasuunnitelma 1993–1997, 4. PTH kollegio Ca29.

⁹³⁵ Turpeinen 1996 osa 2, 43.

⁹³⁶ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1995, 562–563. Vp. 1996 B1.

⁹³⁷ Parker 2009, 85; PT hallitus 18.2.1993, Ca30.

tanniassa edettiin nopeasti yksityistämispoliitikassa, varovaisemmin edenneessä Suomessa onnistuttiin luomaan liberaalimpi kilpailuympäristö⁹³⁸.

5.3 Kansainvälinen esimerkki

Suomessa esimerkkiä hallinnon kehittämiseen on perinteisesti haettu etenkin Ruotsista, joka toimi uusien ajatussuuntien kauttakulkumaana. Komiteoiden valossa ylivoimaisesti tärkeimmät maat olivat juuri muut pohjoismaat sekä läntisen Euroopan maat. Britannia ja Yhdysvallat esiintyivät näissä selvityksissä verrattain harvoin ennen 1980-lukua. Joissain tapauksissa vertailukohtien valinta tuntuu lähes sattumanvaraiselta.⁹³⁹

Ruotsin vastaavat rakenteet tunnettiin Suomessa hyvin. 1950-luvulla rautateiden pääjohtaja Aalto kertoi keskustelleensa pääjohtaja Aholan kanssa siitä, kuinka Ruotsin malli järjestää liikelaitoksensa oli parempi, ja kuinka Suomessa esiintyvistä turhasta holhoamisesta oli päästävä eroon⁹⁴⁰. 1960-luvulla posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea tutustui tuoreeltaan Ruotsin postilaitoksen organisaation uudistamista selvittäneen komitean esityksiin. Todettiin käydyn laaja Ruotsin ja Suomen oloja vertaileva keskustelu, jonka loppupäätelmä oli, että Ruotsin postilaitoksessa oli samanlaisia uudistustarpeita kuin Suomessa, ja että Ruotsin postin uudistamiskomitean ehdotuksessa oli paljon varteenotettavaa.⁹⁴¹

Valtiontilintarkastajien vertailussa (1984) todettiin, että Ruotsin kahdella keskusvirastolla, postiverketillä ja televerketillä oli kummallakin joustavampi budjetoitijärjestelmä kuin Suomen posti- ja telehallituksella. Kuitenkin Ruotsin telelaitokselle oli jo tehty suunnitelma sen taloudellisten valtuuksien lisäämiseksi, mihin liittyi laitoksen irrottaminen kokonaan valtion budjetista. Vertailu osoitti, että Ruotsin joustavampi budjetoitijärjestelmä salli muun muassa investointien oikea-aikaisen toteuttamisen, investointien tulorahoituksen, palvelutason ylläpidon ja tulojen säilyttämisen sekä työpanoksen tehokkaan käytön. Lisäksi Ruotsissa oli kannustuspalkkausjärjestelmä ja halpa tariffitaso. Kaiken kaikkiaan:

Kun Ruotsissa sekä posti- että telelaitoksen taloudellinen tila on varsin hyvä ja kun on syytä otaksua, että Ruotsin joustavammalla budjetoitijärjestelmällä on tähän

⁹³⁸ Pollit ja Hanney 1997, 97.

⁹³⁹ Yleisesti komiteoiden käyttämät, eri maita vertailevat taustamateriaalit olivat usein sihteereiden laatimia koonnoksia tai esimerkiksi lehtikirjoituksia. Voidaan pohtia, kuinka paljon esimerkiksi Rauvannon virkatyöryhmän (1979) tarkastelemat Itävallan, Espanjan ja Norjan mallit suoraan vaikuttivat työryhmän päätelmiin. Toisaalta kyseisessä tapauksessa eriävän mielipiteensä jättäneet vetosivat Englannin esimerkkiin, koska siellä posti- ja teletoimi olivat vasta erotettu toisistaan, mikä tuki pyrkimystä postin ja telen erottamiseksi myös Suomessa. Kari Ojalan, Unto Husson ja Kalevi Eloholman eriävä mielipide työryhmän mietintöön 30.5.1980. Postimuseo HAI.

⁹⁴⁰ Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, työvaliokunta 18.12.1957. Komitean arkisto.

⁹⁴¹ Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean 1961–1967 pöytäkirja 3.5.1963. Komitean arkisto.

osuutensa, valtiontilintarkastajat katsovat, että asiaan olisi Suomessakin syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota ja pyrkiä selvittämään järjestelmän sopivuutta Suomen oloihin.⁹⁴²

Pohjoismaiden järjestelmiä tarkasteltiin myös liikelaitosuudistuksen valmistelussa, jolloin kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että Ruotsissa eduskunnan ja hallituksen ohjausta tapahtui budjetin ja lakiesityksen sekä hallituksen periaatepäätösten käsittelyn yhteydessä. Liikelaitosten ohjaus oli luonteeltaan strategista, yleisten tavoitteiden ja toiminnallisten vaatimusten asettamista. Liikelaitosten johdolla todettiin olevan laaja operatiivinen liikkumavara.⁹⁴³

Kansainvälisten vaikutteiden leviämisen kannalta on huomattava, että liikelaitokset itse toimivat melko aktiivisesti kansainvälisessä yhteistyössä ja tätä kautta oletettavasti tunsivat hyvin toistensa tilanteen. Posti- ja telelaitoksen tapauksessa kansainvälistä yhteistyötä tapahtui eri tasoilla, kuten kansainvälisten hankintojen, sopimusten, ohjesääntöjen ja suositusten laadinta-, suunnittelu- ja tutkimustyössä. Posti- ja telelaitoksen puitteissa tehtyjen virkamatkojen lisäksi henkilöstö saattoi toimia asiantuntijoina muiden valtion laitosten, konsulttiyhtiö Telecon Oy:n tai YK:n erityisjärjestöjen puitteissa. Suomi oli jäsenenä useissa maailmanlaajuisissa, eurooppalaisissa sekä pohjoismaisissa posti- ja telealan järjestöissä. Keskeisimpiä olivat Maailman postiliitto UPU, Kansainvälinen pikatiedotusliitto ITU neuvoa-antavine komiteoineen, Kansainvälinen tietoliikennesatelliittijärjestö INTELSAT, Kansainvälinen meriradiosatelliittijärjestö INMARSAT, Euroopan posti- ja telehallintojen yhteistyöelin CEPT, Euroopan telesatelliittijärjestö EUTELSAT, Pohjoismaisten telehallintojen yhteistyöjärjestö NORDTEL ja Pohjoismaainen postiliitto NORDPOST. Kansainvälisiä projekteja joihin posti- ja telelaitos osallistui olivat muun muassa valtamerikaapelit ja satelliittimaa-asetat.⁹⁴⁴

Kansainvälisiä vaikutteita tihkui myös yksityisen sektorin kautta. 1950-luvulla, jolloin Jaakko Uotila valtiovarainministeriön järjestelyosastolla pohti rationalisointia ja hallintoajattelun muuttamista, tärkeä lähde olivat liikkeenjohdon konsultit, jotka tunsivat amerikkalaiset johtamis- ja organisaatio-opit paremmin kuin ajan suomalaiset yliopistotutkijat. Tärkeitä välittäjiä olivat myös

⁹⁴² Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1983, 124–125. Vp. 1984 B2.

⁹⁴³ Valtion liikelaitokset Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Liite valtion liikelaitostyöryhmän muistioon, työryhmämuistio 1982:vm 42/komiteamietintö 1982:64. PTL liikelaitos Hr1; Muistio Liikelaitosten budjetointi pohjoismaissa. Valtion liikelaitosten kehittämistyöryhmä 27.3.1987. PLH liikelaitosuudistus Hr11. Talousylijohtaja Luukkainen, johtaja Järvinen, laskentapäällikkö Vienola ja DI Kosonen tekivät opintomatkan Ruotsiin marraskuussa 1983, jolloin he tutustuivat muun muassa Televerketin suunnittelu-, budjetointi- ja laskentajärjestelmiin sekä laitoksen organisaatiota ja taloudellisen vastuun lisäämistä koskeviin suunnitelmiin. PTL kokoelma Ha1.

⁹⁴⁴ Vuosina 1972–1980 kansainvälisiin kokouksiin ja konferensseihin osallistuneiden määrä yli kaksinkertaistui. ”Kansainvälinen toiminta posti- ja telelaitoksessa”. PTH hallinto-osasto Ma1. Myös rautateillä seurattiin, kuinka vuodesta 1953 tappiolla toiminut British Railways pyrittiin saneeraamaan kannattavaksi 1960-luvun loppuun mennessä. ”Englannin rautateiden uudistusohjelman suositukset”, Käännös artikkelista ”How Britain plans to solve its railway problem...”. Rautateiden organisaatiokomitean 1964 arkisto, muistiot. 1980-luvulla seurattiin kuinka Ruotsin rautatiet lanseerasi ns. maantiemallia jossa väylänpito ja operointi erotettiin toisistaan. Veikko Vaikkinen 22.6.2011.

Teollisuuden työteholiitto, Rastor, Tehostaja-lehti, Teollisuuden työjohtopisto ja Tehokkaan tuotannon tutkimussäätiö.⁹⁴⁵

Yhdysvaltain ja Britannian uudistuksia seurattiin tarkasti 1980-luvun mullistuksista lähtien.

”Telehallinnot kaikkialla maailmassa seuraavat tarkoin rautarouva Thatcherin suunnitelmia myydä British Telecom”, totesi pääjohtaja Pekka Tarjanne Maailman telepäivän avausesitelmässä Otaniemessä 17. toukokuuta 1984. Pääjohtajan mielestä asiassa oli nähtävissä ainakin yksi positiivinen seurausilmiö: ”uinuvat telehallinnot” havahtuisivat huomamaan oman kuolevaisuutensa. Tämän Tarjanne toivoi johtavan luonnollisena vastareaktion dynaamisuuteen, jopa aggressiivisuuteen sekä palvelujen asiakashakuiseen monipuolistumiseen.⁹⁴⁶

Syyskuussa 1984 talousylijohtaja Pekka Luukkainen piti posti- ja telehallituksen johdolle alustuksen kansainvälisistä näkymistä. Liberalisoinnin alkulähteenä Luukkainen näki Yhdysvaltain hallituksen vuonna 1982 tekemän ja hiljan voimaan tulleen päätöksen hajottaa puhelinjätti AT&T ja purkaa yhtiön kaukopuhelinliikennemonopoli. Tämä isku oli johtanut siihen, että amerikkalaiset yritykset olivat voimakkaasti suuntautuneet valtaamaan uusia markkinoita Euroopasta ja kehitysmaista. Tämä taas näkyi nopeasti kansainvälisessä yhteistyössä, jossa esiintyi painostusta sallia vapaa kilpailu paitsi päätelaitekaupassa myös teleliikenteessä. Selkein esimerkki oli Britannia, jossa oli ensin avattu päätelaitekauppa ja sallittu toimilupien myöntäminen yksityisille. British Telecomin yksityistämistä valmisteltiin.⁹⁴⁷ Suomessa ja Ruotsissa oli Luukkaisen mukaan jo nähtävissä merkkejä samansuuntaisesta kehityksestä⁹⁴⁸.

Luukkaisen päätelmä tästä kaikesta oli, että yksityistäminen ja kilpailun salliminen tulisivat yleistymään. Kehitys ei ollut vain ideologista muutosta,

⁹⁴⁵ Tiihonen ja Heikkinen 2009 osa 2, 445.

⁹⁴⁶ Pääjohtaja Tarjanteen esitelmä 17.5.1984. PLH hallinto Ddb1.

⁹⁴⁷ Pekka Luukkaisen alustus PTH johdolle 4.9.1984. Puolitoista vuotta myöhemmin Pekka Luukkainen luonnehti asiaa muistiossaan ”Telepolitiikan tekijät ja maksajat” 27.1.1986 erittäin mielenkiintoisella tavalla: ”Reaganin hallinto purki pari vuotta sitten AT&T:n kaukopuhelinmonopolin ja salli yhtiön laiteviennin aloittamisen. Monopolin purku oli isku, jota AT&T yrittää suurella rahalla ja ponnistuksella kompensoida vientimarkkinoita valtaamalla. Kansainvälisissä telekonferensseissa yhtiön lähetit julistavat myös televerkkojen hoidon liberalisointia, koska eurooppalaisten valtioiden telehallinnot nähdään viennin protektionistisina esteinä. USA on painostanut Japania kauppapoliittisin perustein kilpailun sallimiseen teletoiminnassa. Viime vuonna Japanissa säädettiin uusi kilpailun salliva telelaki ja muutettiin valtion telelaitos osakeyhtiöksi, johon tulee yksityisiä osakkaita.” Posti-Telen johtoryhmä Cb7.

⁹⁴⁸ Pekka Luukkaisen alustus PTH johdolle 4.9.1984. Puolitoista vuotta aiemmin Luukkainen oli eräässä kirjoituksessa käsitellyt valtion telen ja yksityisten puhelinlaitosten välistä työnjakokiistaa, ”toista telesotaa”. Luukkaisen mukaan kiista oli vain muodollisesti juridinen, taustalla olivat kysymykset taloudellisista eduista, aluepolitiikasta, vallasta ja kansantalouden kannalta järkevistä toimintajärjestelmistä. Vapaata kilpailua ajavat tahot olivat ”ratsastaneet ideologisilla keppihevosilla”. Luukkaisen kirjoitus 2.2.1983 ”Tietoliikenteen kompastuskivet: Vanha laki ja rahan puute”. PTL liikelaite Hr2.

vaan myös suurten liiketaloudellisten etujen ja yhteiskunnallisen vallan tavoittelua. Olivathan teleteknologia ja tietoliikenne teollistuneiden yhteiskuntien nopeimmin kasvavia aloja. Nyt kun raskaat perusinvestoinnit infrastruktuuriin oli pääosin tehty, uudet markkinat tarjosivat erittäin tuottoisia mahdollisuuksia. Samaan aikaan Luukkainen näki joukkoviestinnän ja tietoliikenteen edelleen yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja kontrollin välineinä, joiden omistamisesta ja hallinnoinnista käytiin yhä kovempaa kamppailua.⁹⁴⁹

Luukkainen oli jo aiemmin katsonut, että posti- ja telelaitoksen oli pysyttävä kehityksessä mukana. Kansainvälinen esimerkki osoitti, että jos laitos ei kyennyt hoitamaan palvelutehtäväänsä riittävän kannattavalla tavalla, paine yksityistämistä kohti kasvoi. Tämän vuoksi toimintaedellytyksiä oli parannettava ja kilpailukykyä lisättävä. Teletoinen kehitys vauhditti laitoksen muuttamista valtion budjetista erotetuksi liikelaitokseksi. Tuolloin vielä ehdotuksen tasolla olleen liikelaitosuudistuksen Luukkainen näki parantavan laitoksen asemaa erityisesti siksi, että laitoksen talous oli ylijäämäinen. Suurempi taloudellinen itsenäisyys mahdollistaisi investointien tasaisen rahoituksen ja joustavan päätöksenteon. Kun eduskunta saisi mahdollisuuden määritellä toimintaperiaatteet ja -linjat, muutos itse asiassa vielä lisäisi demokratiaa ja tehokkuutta. Sen ohella, että taloudelliset syyt olivat tärkeitä, oli varmistettava toimivan kansallisen ja kansainvälisen tietoliikenteen kokonaisjärjestelmän syntyminen ja kyettävä täyttämään posti- ja telehallituksen tekninen valvonta- ja ohjaustehtävä. Laitoksen osuudeksi näytti jäävän alueellisesti tasapuolisen palvelutason turvaaminen. Uusilla palveluilla nähtiin olevan rooli suomalaisen teollisuuden ja liiketoiminnan edistäjänä.⁹⁵⁰

Liikelaitoskomitealle (1985) annettiin huolestunut kuva laitoksen tilasta. Murentuva monopoli ja orastava kilpailutilanne lisäsivät virastomuodon vastaista painetta. Koko laitoksen aseman nähtiin olevan vaakalaudalla. Postilla oli kyllä muodollinen kirjemonopoli, mutta käytännössä laitoksella ei katsottu olevan turvattua yksinoikeutta millään tehtäväalueella. Kilpailun uskottiin tulevan ulottumaan taajamiin, taajamien väliseen postin pikajakeluun sekä telepäätelaittekauppaan. Päätelaittekaupan vapauttaminen taas tulisi teknisen kehityksen ohella lisäämään kilpailua, jossa laitoksen pärjääminen riippuisi pitkälti sen organisaatiomuodosta. Virasto-organisaatio oli haittatekijä, joka vaaransi laitoksen johtavan markkina-aseman.⁹⁵¹

Keväällä 1986, kun Suomessa jo valmistauduttiin liikelaitosuudistukseen, talousylijohtaja Luukkainen vieraili Lontoossa selvittämässä British Telecomin sekä hallintoviranomaisen OFTEL:in edustajien kokemuksia maan liberaalista telepolitiikasta. Keskustelujen ja vierailun yhteydessä saamansa aineiston pohjalta Luukkainen kirjoitti muistion ”Kokemuksia Englannin uudesta telepolitiikasta”. Muistion keskeinen havainto oli, että organisaation aseman ja omistuspohjan muutoksesta eli British Telecomin yhtiöittämisestä ja yksityistämisestä

⁹⁴⁹ Pekka Luukkaisen alustus PTH johdolle 4.9.1984.

⁹⁵⁰ Luukkaisen kirjoitus 2.2.1983 ”Tietoliikenteen kompastuskivet: Vanha laki ja rahan puute”. PTL liikelaitos Hr2; Pekka Luukkaisen alustus PTH johdolle 4.9.1984.

⁹⁵¹ PTH 25.7.1984. Liikelaitoskomitean arkisto, 4. kansio.

huolimatta British Telecomin johto piti kaikkein oleellisimpana muutoksena kilpailun avaamista, joka oli pakottanut sen huomattaviin henkilöstön määrän supistuksiin ja hallintokustannusten karsimiseen. Siitäkin huolimatta, kuten Luukkainen huomautti, että kilpailu oli tosiasiaa vielä vaatimatonta, uuden sääntelyn vaikutukset näkyivät voimakkaina koska jo kilpailun uhka riitti aiheuttamaan muutoksia British Telecomin toimintapolitiikkaan.⁹⁵²

British Telecomin kokemuksista voitiin tehdä Suomea koskevia päätelmiä. Luukkaisen mukaan Britannian politiikka vaikutti tarkoitetulla tavalla: suuret elinkeinoelämän keskukset saivat halvempia ja parempia palveluja, kun taas varjopuolena oli lisääntyvä sosiaalinen ja taloudellinen eriarvoisuus. Nämä varjopuolet näytettiin hyväksytyyn kilpailun tuomien myönteisten vaikutusten hinnaksi, ainakin tiettyyn rajaan saakka. Luukkainen kuitenkin torjui mallin soveltumisen Suomeen, jo pelkästään suuruuserojen takia: Amerikkalaisen jättiopeeraattori AT&T:n hajottamisen seurauksena syntyneet paikallispuhelin-yhtiöt olivat kukin British Telecomin suuruusluokkaa. Vastaavasti British Telecom oli noin 15 kertaa suurempi kuin Suomen PTL teletoimi, joka oli itse asiassa British Telecomin kilpailijan Mercuryn suuruusluokkaa, sillä erotuksella että Mercuryn odotettiin kasvavan pian paljon suuremmaksi. Vastaavasti Suomen suurimmatkin toimilupalaitokset olivat tässä mittakaavassa pelkkiä kääpiöitä. Tästä seurasi kysymys, miksi Englannissa ei ollut käytännössä lainkaan pieniä opeeraattoreita? Luukkaisen mukaan todennäköinen vastaus oli, ettei pienillä opeeraattoreilla ollut resursseja niin suuriin investointeihin kuin mitä modernilta telelaitokselta vaadittiin. Liiallinen hajauttaminen esti hyödyntämästä uutta teknologiaa. Siksi Britannian kokemusten tulkittiin vahvistavan posti- ja telehallituksen arviot siitä, mitä kilpailu Suomen kaukopuhelinverkossa tulisi aiheuttamaan. Se johtaisi vääjäämättä eriyettyyn kustannuspohjaiseen hinnoitteluun ja palvelutason eriarvoistumiseen, jolloin kärsijöitä olisivat maaseutu ja kehitysalueet. Suomessa, joka oli harvaan asutettu ja jonka kaupunkiseudut olivat yksityisten puhelinlaitosten hallussa, teletoimen tuolloista vielä pidemmälle viety hajautus ja kilpailun tuominen kaukopuhelinverkkoon johtaisivat vielä nopeampaan ja kielteisempään eriarvoistumiskehitykseen kuin mitä Englannissa oli nähty.⁹⁵³

Kansainvälisiä esimerkkejä verrattiin myös muuten Suomen tilanteeseen ja ne vaikuttivat posti- ja telelaitoksen arvioihin. Ulkomaisten kokemusten katsottiin antavan viitteitä siitä, mitä tuleman piti. Kun kotimaassa kilpailun avaaminen muuttui 1990-luvun taitteessa uhkakuvasta todellisuudeksi, posti- ja telehallitus halusi välttää ulkomailla tehdyt virheet.

Yhdysvalloissa kilpailun sääntely oli keskittynyt kaukopuhelukilpailun avaamiseen, mutta paikallista kilpailua ei edistetty. Tuloksena oli, että kaukoliikenteen kilpailu toimi, mutta paikalliskilpailua ei juuri syntynyt. Tilanne hait-

⁹⁵² Pekka Luukkainen muistio 12.6.1986: Kokemuksia Englannin uudesta telepolitiikasta. PTL hallinto Mba12; Myös Posti-Telen johtoryhmä Cb8.

⁹⁵³ Pekka Luukkainen muistio 12.6.1986: Kokemuksia Englannin uudesta telepolitiikasta. PTL hallinto Mba12.

tasi jo verkoston toimivuutta.⁹⁵⁴ Eräässä muistiossa kuvattiin tilannetta synkin sanoin:

Tähänastiset kokemukset ovat erittäin masentavia. Yhteensopivuusvaatimuksesta huolimatta kilpailevat järjestelmät ovat USA:ssa likimain täysin eristäytyneet toisistaan. USA:ssa asiakkaat, jotka haluavat liikennöidä muiden kuin oman alueensa järjestelmien kanssa, täytyy erikseen liittyä niihin. Sitä paitsi eri matkapuhelinjärjestelmien välillä ei ole mitään yhteistoimintaa, minkä vuoksi mahdollisuus siirtyä järjestelmästä toiseen (roaming) käytännöllisesti katsoen täysin puuttuu, ts. kun kiinteästä puhelinverkosta soittaa matkapuhelintilaajalle, joka tuolloin on kilpailevan järjestelmän alueella, ei yhteyttä saada, ellei soittaja tiedä missä kaupungissa ja missä järjestelmässä matkapuhelintilaaja sillä hetkellä on! Asiakasmäärän kasvu on johdonmukaisesti ollut hitaampaa kuin ennustettiin ja Pohjoismaihin verrattuna hyvin huonoa.⁹⁵⁵

Japanissa puolestaan kaukoliikennekilpailu oli johtanut kermankuorintaan, sillä telelaitos NTT joutui kantamaan kaikki sosiaaliset velvoitteet ilman mahdollisuutta vastata hintakilpailuun. Britanniassa taas kilpailun kehittämiseen oli suhtauduttu suunnitelmallisesti, mutta suunnitelmat eivät alkujaankaan luo-neet edellytyksiä paikallisverkon kilpailulle. Kilpailu oli käynnistynyt hitaasti, koska alun perin ei ollut toteutettu tasapuolista pääsyä verkkoihin eikä infrastruktuurin yhteiskäyttöä. Kilpailu oli myös avattu ennen kuin British Telecom oli ehtinyt siihen kunnolla varautua.⁹⁵⁶

Kotimaassa perinteisten järjestelyjen murtuminen nähtiin paitsi uhkana myös mahdollisuutena. 1990-luvun alussa ulkomaiset telelaitokset jo kilpailivat kansainvälisten suuryritysten telepalveluista. Kansainväliset operaattorit olivat luomassa strategisia transito-liikenteen solmukohtia "hubeja". Suomella katsottiin olevan merkittävä asema erityisesti Baltian ja Luoteis-Venäjän transito-liikenteessä. Lisäksi Suomella oli ainutlaatuiset mahdollisuudet toimivaan kilpailuun, kunhan tavoitteeksi asetettaisiin terve, toimiva kilpailutilanne. Suomi oli nimittäin ainoa maa, jossa oli valmiina edellytykset kahdelle vahvalle kilpailijalle. Tosin paikalliset telelaitokset olivat juuri samanlaisessa asemassa, jonka vuoksi Yhdysvalloissa kilpailu oli rakenteellisesti eriytetty. Tätä Yhdysvaltain esimerkkiä oli vältettävä luomalla koko verkon kattava kilpailu.⁹⁵⁷

Markkinarakenteet oli joka tapauksessa saatava kuntoon nopeasti, sillä pahimmassa tapauksessa verkkojen kansainväliset solmut siirtyisivät maan ulkopuolelle ja kotimaiset operaattorit jäisivät ainoastaan syöttökanaviksi ulkomaisille operaattoreille, jotka imisivät kaiken kannattavan liikenteen maan rajo-

⁹⁵⁴ Teletoimen kilpailun kehittäminen Suomessa. Liite pääjohtajan esikunnan maanantaikokouksen pöytäkirjaan 30.10.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

⁹⁵⁵ Pohjoismaisen radioasioiden yhtenäistämistoimikunta NR: "Näkökohtia NMT-järjestelmästä ja kilpailusta" (käännös), Posti-Telen johtoryhmä 7.2.1986, Cb7.

⁹⁵⁶ Teletoimen kilpailun kehittäminen Suomessa. Liite pääjohtajan esikunnan maanantaikokouksen pöytäkirjaan 30.10.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1. Parke-rin (2009, 321) mukaan Britannian markkinoita hallitsi useita vuosia British Teleco-min ja kilpailijan Mercuryn duopoli, jossa kilpailijaksi kaavailtu Mercury keskittyi lähinnä kauko- ja ulkomaanliikenteeseen.

⁹⁵⁷ Teletoimen kilpailun kehittäminen Suomessa. Liite pääjohtajan esikunnan maanantaikokouksen pöytäkirjaan 30.10.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

jen ulkopuolelle.⁹⁵⁸ Tuolloisessa tilanteessa ei enää uskottu, että fyysisiä televerkkoja koskevat monopolit voisivat tarjota tarvittavaa suojaa.

Koska liikenne vedetään ulos ao. maasta 'raakana' jatkojalostus (kytkeminen mukaan luettuna) jää kansallisen lainsäädännön ulottumattomiin. Kilpailun estäminen hallinnollisin menetelmin siis tuskin onnistuu, ja onnistuessaankin sillä on helposti maan talouselämän kehitystä haittaavia vaikutuksia.⁹⁵⁹

Realistisempaa oli muuttaa hinnoittelua kustannusvastaavaan suuntaan ja nostaa palvelutasoa. Posti- ja telelaitoksen valmiudet tähän katsottiin kuitenkin vielä melko vaatimattomiksi. Pohjoismaiden telehallintojen laatiman yhteispuhjoismaisen strategian päämääriä olivat muun muassa johtavan aseman saavuttaminen strategian piiriin kuuluvilla toiminta-alueilla ja mahdollisimman suuren itsenäisen telepoliittisen päätäntävällän säilyttäminen. Suomen osalta tärkeä päämäärä oli lisätä osaamista kyseisillä toiminta-alueilla. Tähän kuuluivat paitsi tekninen taito, myös markkinoiden ja asiakastarpeiden seuranta.⁹⁶⁰

5.4 Kilpailun vaikutus organisaatioon

Avautuvan kilpailun myötä organisaation oli muututtava. Käytännön tasolla oli purettava niin sanottu kaksoisrooli, joka tarkoitti että posti- ja telehallitus toimi samaan aikaan alan viranomaisena ja palveluntarjoajana. Samalla laitoksen organisaatio ja käytettävissä olevat keinot oli sopeutettava uuteen tilanteeseen. Markkinoiden syntyessä laitos tarvitsi keinoja kilpailla. Tässä alaluvussa käsitelien paitsi kaksoisroolin purkamista, myös hinnoittelun ja mainonnan osuutta muutoksessa.

Konkreettinen muutos oli ongelmallisen kaksoisroolin purkaminen. Aulis Salinin (2011) mukaan ongelman nostivat esiin yksityiset puhelinlaitokset tele-sodan seurauksena 1970-luvun lopulla⁹⁶¹. Reino Hjerppen (2011) mukaan kaksoisrooli tuli esiin kun asiaa alettiin selvittää liikelaitostyöryhmässä (1981) ja todettiin, että nämä ristiriitaiset toiminnot olisi erotettava. Sekä Hjerppen että Markku Temmeksen (2011) mukaan tämän kaltaiset jääviyskysymykset nousivat isommaksi asiaksi vasta myöhemmin. Ensin kyse oli siitä, miten valtion koneisto saataisiin tehokkaammaksi.⁹⁶² Sitten valtion liikelaitoskomitea (1985) linjasi jo toimintansa varhaisessa vaiheessa, että julkiselta yhtiöltä oli mahdolli-

⁹⁵⁸ Muistio 8.5.1987: "Pohjoismainen strategia kansainvälisessä liikenteessä". Posti-Telen johtoryhmä Cb9; Pekka Uusimaa Telen KV palvelut 10.2.1992: "Kilpailun avautuessa" (Eräs skenaario ja uhkakuva) Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

⁹⁵⁹ Muistio 8.5.1987: "Pohjoismainen strategia kansainvälisessä liikenteessä". Posti-Telen johtoryhmä Cb9.

⁹⁶⁰ Muistio 8.5.1987: "Pohjoismainen strategia kansainvälisessä liikenteessä". Posti-Telen johtoryhmä Cb9.

⁹⁶¹ Aulis Salin 14.12.2011.

⁹⁶² Reino Hjerppe 25.8.2011; Markku Temmes 5.5.2011. Vastaavasti Kuusterä ja Tarkka (2012, 349) ovat huomauttaneet, että Suomen Pankin edustus Postipankin hallinnossa osoittaa havainnollisesti, kuinka ennen rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamista viranomaisohjauksen tehoa pidettiin tärkeämpänä arvona kuin kilpailuneutraliteettia.

suuksien mukaan poistettava julkisen vallan käyttämiseksi luettavat tehtävät⁹⁶³. 1980-luvun lopulla viranomaistoimintojen eriyttämistä posti- ja telelaitoksesta luonnehdittiin jo välttämättömäksi.⁹⁶⁴

Keskeisimmät viranomaistehtävät liittyivät teletoimen valvontaan, radiohallintoon, televisiolupien perintään ja kansainväliseen yhteistoimintaan. Lisäksi laitoksella oli joitakin poikkeusoloihin varautumiseen liittyviä tehtäviä ja velvoitteita, joita yksityisillä yrityksillä ei ollut.⁹⁶⁵ Lupajärjestelmä sinällään oli aiheuttanut laitokselle ongelmia jo 1980-luvun alkupuolella, sillä sellaisia radiolaitteita joihin vuoden 1927 radiolaitteasetuksen mukaan tarvittiin lupa, olivat radiopuhelimet, radiolla toimivat henkilöhaku-, kauko-ohjaus- ja kaukomittausjärjestelmät, radiolinkit, radionavigointijärjestelmät ynnä muut aina radio-ohjattavista pienoisautoista lähtien. Näitä Suomessa oli 1980-luvun puolivälissä noin 200 000 kappaletta ja määrä kasvoi noin 15 prosentin vuosivauhtia. Lupajärjestelmä uhkasi tukkeutua.⁹⁶⁶

Vuonna 1987 voimaan tullut telelaki siirsi posti- ja telelaitoksen merkittävimmät viranomaistehtävät sekä teletoimen yleisen ohjauksen, kehittämisen ja valvonnan liikenneministeriölle. Telelaitepäätteiden tarkastuksia saattoi tehdä useat tahot, mutta lisensoija antoi aluksi Sähkö tarkastuskeskus ja myöhemmin lokakuussa 1988 liikenneministeriön alaisuuteen perustettu Telehallintokeskus. Ministeriöön perustettiin uusi viestintähallinto-osasto. Uuden viranomaisen Telehallintokeskuksen toimenkuvaa kuului valvoa säännösten, määräysten ja lupaehtojen noudattamista, radio- ja telelaitteiden tarkastus- ja valvonta sekä radioalan lupahallinto mukaan lukien yleisradioluvat sekä radioviestinnän pätevyystutkimukset ja -todistukset. Toimenkuva oli laaja ja virasto työllisti jo aloittaessaan 155 henkilöä.⁹⁶⁷ Seuraavina vuosina liikenneministeriön hallintovaltaa siirrettiin edelleen Telehallintokeskukselle⁹⁶⁸.

⁹⁶³ Liikelaitoskomitean pöytäkirja 17.9.1984. Liikelaitoskomitean arkisto 2. kansio. Sittemmin PTL-lakityöryhmässä päädyttiin linjaan, ettei laitoksella saanut olla sellaisia viranomaistehtäviä, jotka asettivat sen kilpailijoitaan parempaan asemaan. PTL -lakityöryhmä 29.7.1986. PTL liikelaitosuudistus Hr17.

⁹⁶⁴ Eriyttäminen tapahtui uuden telelain (1987) myötä. Esimerkiksi Britanniassa vastaava oli tapahtunut jo vuosia aiemmin, mutta toisaalta Euroopan yhteisö otti tavoitteekseen telealan liike- ja hallintotoimintojen erottamisen vasta vuoteen 1992 mennessä. Vanhempi hallitussihteeri Harri Pursiainen: "Telehallinto organisoitiin uudelleen" Hallinto 1988/4, 27-27.

⁹⁶⁵ PTL-lakityöryhmä 29.7.1986. PTL liikelaitosuudistus Hr17.

⁹⁶⁶ PLH kollegio 24.10.1984 liite, Ca18. Eläkkeelle jääneen radiotoimiston johtaja Toivolan (1988, 203) mukaan oli turhaa byrokratiaa, " (...) kun jokaisella radiolaitteella (joka ei ole yleisradiovastaanotin) on oltava käyttöluva. Radio-osasto ajoi vuosikautia sellaista muutosta radiolakiin, että muitten kuin tyyppitarkastettujen radiolaitteiden kaupanpito kiellettäisiin, ja sen jälkeen vähämerkityksellisille laitteille voitaisiin antaa yleislupa."

⁹⁶⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1988, 315, 318. Vp. 1989 B1. Vanhempi hallitussihteeri Harri Pursiainen: "Telehallinto organisoitiin uudelleen" Hallinto 1988/4, 27-27. Televisiolupakeskus eriytettiin omaksi erityisyksiköksi kesällä 1986. PTH kollegio 27.11.1985, Ca19.

⁹⁶⁸ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1989, 349-359. Vp. 1990 B1; Turpeinen 1996 osa 2, 47.

Muita viranomaisvelvoitteita, jotka tulivat siirtymään pois Posti- ja telelaitokselta olivat esimerkiksi merenkulun hätä- ja viestintäpalvelut⁹⁶⁹. Laitoksen lainsäädännöllisen aseman muutos tarkoitti myös, että esimerkiksi laki ja asetus rakennushallinnosta, asetus talonrakennushankkeista ja asetus valtion hankinnoista putosivat pois automaattisesti, siitä huolimatta että eduskunta päätti edelleen investointien kokonaismäärästä. Sen sijaan viranomaisia koskeva asiakirjojen julkisuuslaki, hallintolait ja vaitiolovelvollisuussäännökset tulivat sellaisenaan sovellettaviksi liikelaitoksiin. Yrityssopimuksesta oli vain kauppakaaren mukainen valitusoikeus, mutta ei hallintovalitusoikeutta.⁹⁷⁰ Sitten rajanvetoa jouduttiin tekemään vielä laitoksen asemasta työllistämiselvöllisenä työvirastona⁹⁷¹.

Sitä mukaa kun kilpailutilanne syntyi, kehittyivät kilpailuun kuuluvat keinovalikoimat. Keskeistä oli myös ilmapiirin muutos hallintomentaliteetista liikeyritysmäiseen ajattelutapaan⁹⁷².

Markkinointi oli alun perin vähäistä. Postissa käynnistettiin asiakasneuvonta 1970-luvun alkupuolella, jolloin asiakkaita opastettiin käyttämään paremmin postin palveluja. Aluksi asiakasneuvonta tapahtui muiden tointen ohessa, mutta vuosikymmenen puolivälissä suurimpiin kaupunkeihin perustettiin asiakasneuvojan toimet.⁹⁷³ Teletoimessa kehitys oli samansuuntainen. Asiakkaille suunnattu viestintä oli hyvin vähäistä ennen 1970-luvulla aloitettua markkinointi- ja tiedotustoimintaa. Piiritasolla markkinointi ja viestintä tarkoitti osallistumista erilaisille messuille ja esimerkiksi automaattikeskusten avajaisjuhlien yhteyksissä järjestettäviä yleisötapahtumia. Lehtimainontaa harjoitettiin vuosikymmenen lopulta alkaen.⁹⁷⁴ Markkinointihenkilöstöä lisättiin niin, että

⁹⁶⁹ PT hallitus 3.2.1990, Ca27. Salin oli jo 1985 toivonut liikenneministeriön tukea meriradion hätäpalvelun siirtämiseksi pois laitokselta. Posti-Telen johtoryhmä 16.9.1985, Cb7. Järjestelyjen venyessä tehtävien siirto kuitenkin venyi 1990-luvun puolelle.

⁹⁷⁰ PTL-lakityöryhmä 9.5.1986. PTL hallinto Mba12.

⁹⁷¹ Asiaa jouduttiin selvittämään vielä 1990-luvun alussa. Laitos itse pyrki eroon tästä roolista 1980-luvun alusta lähtien. Lausunto esiselvityksestä valtion työohjelmien kehittämisestä 15.1.1985. Posti-Telen johtoryhmä Cb5. Ks. myös Posti-Telen johtoryhmä 23.8.1989, Cb13; Postilakityöryhmän mietintö 1987, 13.

⁹⁷² Myös esimerkiksi pankkisektorilla muutettiin toimintatapoja, tulosvastuu vaati päätöksenteon hajauttamista. Ks. Kuisma 2004, 333. Harper (1997, 78) on kuvannut mielenkiintoisella tavalla British Telecomin perinteistä asiakassuhdetta: "The idea that the public were customers and that top management actually *wanted* the staff to act in a human way had been articulated as long ago as Ernst Marple's *Friendly Telephone* initiative in the 1950s. But however hard later generations of top management tried, it never seemed really to get through. The system ruled and no one seemed able to break it. Staff worked day-in-day-out in an environment where rules were rules. Where hierarchies were hierarchies, where union considerations were high on the agenda and where there was nowhere else for the public to go. No one could blame the staff in the offices as individuals if the public found the results discouraging, with a sense to take-it or leave-it, and with enquiries passed from pillar to post. The system was all."

⁹⁷³ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1981, 165. Vp. 1983 B1.

⁹⁷⁴ Korhonen 1988, 150–151.

1982 laitoksessa oli jo viitisenkymmentä päätoimista markkinointihenkilöä ja oman toimen ohella markkinointitehtäviä hoiti noin 150 työntekijää.⁹⁷⁵

Joissain lähteissä suhdetta käyttäjiin tai asiakkaisiin on kuvattu jäyhän vi-rastomaiseksi. Eräänlaisena merkkipaaluna tässä suhteessa voitaneen pitää juu-ri 1970-luvun jälkipuolta, jolloin sanotaan jo tiedostetun tuleva kehitys kohti kilpailtuja markkinoita. Vertailukohdaksi voidaan ottaa yksityiset puhelinlai-tokset. Reilu kymmenen vuotta aiemmin (1966) yksityisten Puhelinlaitosten Liiton puheenjohtaja Matti Harva oli patistanut toimilupalaitoksia entistä lii-keyritysmäisempään toimintaan. Keskittäminen ja automatisointi olivat aatteel-lisina päämäärinä ja innoittajina ammennettu tyhjiin. Oltiin siirtymässä uuteen aikaan, josta Harva käytti nimitystä ”kasvun ja palvelujen kehityskausi”. Tähän kauteen liittyivät myös puhelinlaitosten vastustama markkinointi ja asiakaspal-velu. ”Puhelinlaitosten tehtävät siirtyvät yhä enemmän liikkeenjohdon alal-le.”⁹⁷⁶

Posti- ja lennätinlaitoksen pääjohtaja Tarjanne piti (1981) mainontaa jopa elinehtona⁹⁷⁷. Ensinnäkin mainonta oli hyväksi laitoksen omien palvelujen tun-nettuudelle ja kysynnälle, toisaalta lisääntyvä mainosposti tarjosi postitoimelle uusia markkinoita⁹⁷⁸. Hieman myöhemmässä puheessaan Tarjanne totesi, että mikäli telelaitos aikoi selvittää liberalisoinnista, sen oli ”pystyttävä ratkaisemaan markkinoinnin neljä perustekijää: tuotevalikoima, hinta-asetelma, jakelutiet ja tiedottaminen yhtä hyvin tai paremmin kuin kilpailijansa.”⁹⁷⁹ Myös toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan markkinointia, tutkimus- ja kehitystoimintaa sekä henkilökunnan palveluhenkisyttä oli tehostettava ja kannustettava⁹⁸⁰.

Samoihin aikoihin telepätelaitteiden liberalisointia pohtinut työryhmä arvioi teletoimen markkinoinnin olevan vielä heikkoa ja tulevan päätelaitekau-pan vapautuessa erittäin tärkeäksi kehittämiskohteeksi⁹⁸¹. Vuoden 1985 alku-puolella kävi selväksi, että uusi telelaki tulisi avaamaan telealan kilpailua. Tur-peisen mukaan tällöin ryhdyttiin toden teolla kehittämään yrityskuvaa, mikä vaati niin ulkoista kuin sisäistäkin markkinointia. Sisäisellä markkinoinnilla informoitiin ja motivoitiin henkilökuntaa sitoutumaan muutokseen. Ulkoisessa markkinoinnissa luotiin teletoimen uusi yrityskuva ja graafinen ilme. Kaikkiin näkyviin seikkoihin kiinnitettiin huomiota: nimikkeet, symbolit, tunnukset, vuosikertomukset, sidosryhmälehdet, virka- ja työpuvut, henkilöstökortit, esit-teet, palvelu- ja työtilat, autojen ulkoasu, kontaktihenkilöiden esiintyminen, työpaikkailmoitukset ja pr-linjaukset.⁹⁸² Myöhemmin 1980-luvun jälkipuolella sisäinen markkinointi nähtiin keskeiseksi osaksi liikelaitosuudistuksen toteut-

⁹⁷⁵ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1981, 165. Vp. 1983 B1.

⁹⁷⁶ Martti Harvan avauspuhe Puhelinlaitosten liiton kevätkokouksessa 26.4.1966. Puhe-lin 3/1966. PTL organisaatiokomitean 1961–1967 arkisto.

⁹⁷⁷ Pekka Tarjanne: Miten valtion liikelaitos käyttää mainontaa tehokkaasti hyväkseen. 31.8.1981. PLH hallinto-osasto Ddb1.

⁹⁷⁸ Pääjohtaja Pekka Tarjanteen puhe Suoramarkkinoinnin päivänä 24.3.1983. PTH hal-linto-osasto Ddb1.

⁹⁷⁹ Pääjohtaja Pekka Tarjanteen puhe Suomalais-Ranskalaisen Teknillistieteellisen Seu-ran 10-vuotisjuhlassa Pariisissa 10.5.1983. PTH hallinto-osasto Ddb1.

⁹⁸⁰ PTL toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1986–1990, 8. PTH hallinto-osasto Hq1.

⁹⁸¹ Liberalisointityöryhmän mietintö. PTL teleosasto Ma1.

⁹⁸² Turpeinen 1996 osa 2, 18–19, 66–67.

tamista: "Oma henkilökunta on avainasemassa muutosprosessin toteuttamisessa". Koulutus- ja tiedotustoiminnan sekä sisäisen markkinoinnin avulla henkilöstö tuli saada aktiivisesti mukaan "liikelaitosmaisen" toiminnan kehittämiseen (kuva 6).⁹⁸³

KUVA 6 Sanansaattajista satelliittiaikaan



Posti- ja telelaitoksen 350-vuotisjuhlattunnuksen (1988) suunnittelemiseksi järjestettiin kutsukilpailu. Lähtökohtana oli kuvata Posti- ja telelaitosta liikelaitosuudistukseen valmistautuvana nykyaikaisena, tietoyhteiskuntaa palvelevana yrityksenä. Tunnuksen väreinä käytettiin postin ja telen perinteisiä värejä keltaista ja sinistä. Postin historiallinen postitorvi tyyliteltiin uudenaikaista postipalvelua ja liikettä kuvaavaksi kuvioksi. Tunnuksen keskipisteenä oli valokaapelia kuvaava optinen säde. Epävirallinen nimitys "Posti-Tele" oli jo vakiintunut mainoskampanjoissa.

Liikelaitosuudistuksen myötä liikelaitoksen johto halusi lopullisesti irti vanhan laitoksen byrokraattisesta leimasta. Tähän pyrittiin muun muassa liikemerkin uudistuksella ja pyrkimällä eroon sanan "laitos" käytöstä. Pääjohtaja Vennamo totesi uudenvuoden tervehdyksessään 1.1.1990, että "Näillä muutoksilla pyrimme luomaan sekä asiakkaisiimme että itsemme uutta asennetta, joka osoittaa sekä palveluhenkisyttä että halua hoitaa tehokkaasti tehtäväämme tietoyhteiskunnassa."

Lähteet: Pekka Tarjanne PTL:n juhlavuoden lehdistötilaisuudessa 2.11.1987: "Postitelen 350-vuotisjuhlattunnus kuvaa muutoksen aikaa" PTH hallinto Ddb2; Kollegio 6.9.1988 liite: "PTL:n liikemerkin uudistaminen". PTH kollegio Ca24; Pääjohtaja Vennamon uudenvuoden tervehdys 1.1.1990. Postimuseon kokoelma, HAI.

Myös hinnoittelupolitiikka aiheutti jännitettä posti- ja telehallituksen sekä yksityisten puhelinlaitosten välillä. Laitoksen perinteinen syömähammas oli kaukopuhelinmonopolin turvin kerätyt voitot, joilla ylläpidettiin alueellisesti tasa-

⁹⁸³ Muistio: "Näkökohtia johtoryhmän yrityskuvakeskustelua varten 26.9.1986. Posti-Telen johtoryhmä Cb8.

arvoista hinnoittelua teletoimen hoitamilla syrjäseuduilla. Kilpailun syntymisen myötä hinnoittelupolitiikkaa oli muutettava⁹⁸⁴.

Puhelinlaitosten liiton Arno Tanhuanpää kritisoi (1985) kaukoliikennetu-
lojen käyttämistä paikkaamaan paikallisliikenteen kuluja, koska tämä oli vas-
toin kustannusvastaavuusajattelua. Kaukoliikenne oli ylikatteellista. Teleylijohtaja
Aulis Salin puolestaan vastasi, että posti- ja telehallitukselle oli tärkeää, että
myös syrjäseutujen paikallispuhelukustannukset pysyivät maan keskitasolla. Jos
kaukopuhelut olisi hinnoiteltu kustannusvastaavasti, olisi paikallispuhelukustannus-
ja nostettava. Toisaalta posti- ja telelaitoksen puhelimen liittymismaksu oli vain
800 ja kuukausimaksu 28 markkaa, mikä piti kurissa toimilupalaitosten hintojen
nousua. Salin myönsi, että tehokkuus valtion puolella ei ollut aina yhtä hyvä
kuin parhaissa toimilupalaitoksissa, sillä erityisesti vanhat toiminnot olivat ras-
kaasti kuormitettuja, mutta esimerkiksi datasiirto ja autopuhelin olivat tehok-
kaasti organisoituja.⁹⁸⁵

Posti- ja telelaitoksen hinnoitteluperiaatteen mukaan puhelimen hankinta
ja käyttäminen pidettiin kaikille mahdollisena. Hintatasoa ja rakennetta määrät-
täessä tuli ottaa huomioon myös muiden puhelinlaitosten maksut. Liittymis-
maksuilla katettiin osa liittymien rakentamiskustannuksista. Sen sijaan niin san-
ottujen vapaa-ajan liittymien kohdalla pyrittiin kustannusvastaavuuteen. Liit-
tymien perus- ja käyttömaksuilla pyrittiin kattamaan vähintään verkon ja sen
käytön aiheuttamat kulut. Kaukopuhelinverkon maksut taas perustuivat vuo-
sittain asetettuun tulostavoitteeseen. Yhteiskunnallisista syistä tietyistä mak-
suista voitiin antaa alennuksia. Autopuhelin- ja kaukoverkkohakupalvelujen
hinnoittelussa pyrittiin siihen, että radiopuhelinpalvelujen tarvitsija hakeutuisi
posti- ja telelaitoksen asiakkaaksi. Tätä pidettiin tärkeänä jo taajuusekonomian
vuoksi. Toiminnan oli myös oltava taloudellisesti kannattavaa.⁹⁸⁶ Tavoitteena
oli, että tuotot riittivät kattamaan käyttömenot, riittävät poistot sekä kohtuulli-
sen tuoton laitokseen sijoitetulle pääomalle.⁹⁸⁷ Strategisen suunnitelman mu-
kaan posti- ja telelaitos pyrki ”aktiivisesti säilyttämään markkina-asemansa se-
kä laajentamaan sitä markkinoilla tapahtuvaa kehitystä vastaavasti.”⁹⁸⁸

Teleylijohtaja Aulis Salin piti tasa-arvoista hinnoittelua tärkeänä myös lii-
kelaitosuudistuksen valmistelussa. Toisaalta tuolloin vuonna 1987 paikallista
tai alueellista kilpailutilannetta ei ollut odotettavissa, sillä kilpailun uskottiin
syntyvän jalostettuihin telepalveluihin.⁹⁸⁹

Kilpailutilanne oli siitä erikoinen, että alueellisilla puhelinlaitoksilla oli
alueelliset monopolinsa, eikä suoraa kilpailua tämän vuoksi ollut. Silti etenkin

⁹⁸⁴ Vrt. Harper (1997, 84): ”It was obvious that competition was going to require a fun-
damental rethinking of pricing policy.”

⁹⁸⁵ Talouselämä 23/1985. PTL liikelaitos Hr17.

⁹⁸⁶ HIPE-työryhmän mietintö ”Teletoimen hinnoitteluperiaatteet”. PTH työryhmä-
mietintö 23/1984. Hyväksytty Posti-Telen johtoryhmässä 19.12.1984. Posti-Telen joh-
toryhmä Cb5.

⁹⁸⁷ Posti- ja telelaitoksen strateginen suunnitelma. Johtoryhmän 14.6.1985 täsmennyksin
vahvistama luonnos. Posti-Telen johtoryhmä Cb6.

⁹⁸⁸ Posti- ja telelaitoksen strateginen suunnitelma. Johtoryhmän 14.6.1985 täsmennyksin
vahvistama luonnos. Posti-Telen johtoryhmä Cb6.

⁹⁸⁹ PTL-lakityöryhmä 4.2.1987, käsinkirjoitettu pöytäkirja. PTL hallinto Mba12.

haastatteluisissa korostuu, että asiakkaat vertasivat oman alueellisen puhelinlaitoksen hintoja muihin puhelinlaitoksiin, jolloin asiakkailta tuleva painostus tasasi hintoja. Samaan aikaan puhelinlaitokset varautuivat tulevaan kilpailuun. Kilpailun uhka kosketti myös perinteisempää kuljetustoimintoa. Postitoimen kilpailijoita olivat yksityiset kuljetusyrietykset, erityisesti kuriiriyhtiöt, jotka olivat löytäneet uuden markkinaraon kun yritykset olivat alkaneet ulkoistaa ”juoksupoikiensa”⁹⁹⁰.

Tosiasiata on, että puhelujen hinnat laskivat 1980-luvun jälkipuoliskolla. Tarjanteen mukaan syynä oli automatisointi, kehittynyt teknologia ja rationaalisointi⁹⁹¹. Toisten lähteiden mukaan telelaitos lähti vastaamaan orastavaan hintakilpailuun. Eräs syy saattoi olla eduskunnan puuttuminen hinnoitteluun.

Eduskunta nimittäin totesi vuonna 1985 kaukopuhelinliikenteen tuloksen muodostuvan tuolloisella tariffitasolla huomattavan ylijäämäiseksi, kun samaan aikaan vuonna 1984 voimaan tullut televero nosti teleliikenteen joillakin alueilla ja toimialoilla merkittäväksi kustannustekijäksi. Tämän vuoksi eduskunta edellytti, että posti- ja telelaitoksen hoitaman teleliikenteen yleiset taloudelliset tavoitteet ja mahdollisuudet tasata kaukoliikennemaksuja selvitetäisiin. Liikenneministeriön hallinnonalan suunnitelmassa vuoteen 1990 saakka kaukopuhelinliikenteen maksut pidettiin sellaisella tasolla, että puhelintoimi olisi kokonaisuutena kannattavaa, vaikka sen paikallispuhelintoiminta keskittyi harvaanasutuille alueille. Paikallispuhelinmaksut oli pidettävä maan keskitasolla, siitä huolimatta että kustannusvastaavuus olisi edellyttänyt korkeampia taksoja. Läänien välisiä kaukopuhelinmaksuja alennettiin 1985 noin 15 prosenttia ja liikenneministeriö käynnisti selvityksen posti- ja teletoimen tuottovaateen ja tariffitason alentamisesta. Kaukopuhelinliikennetaksoja suunniteltiin alennettavan noin kymmenen prosentin vuosivauhtia mutta säilyttää palvelutaso ja investointien omaraohitteisuus.⁹⁹²

Tarkoituksena oli alentaa teletoimen reaalitytariffeja niin, että markkamääräinen ylijäämä pysyisi entisellään. Valtiontilintarkastajien käsitys oli, ”että tulostavoite olisi asetettava siten, että laitos voi tulosrahoituksella rahoittaa käyttömenonsa ja investointinsa sekä tuottaa kohtuullisen koron valtion laitokseen sijoittamalle pääomalle”. Postitoimen osalta vastaavan tavoitteen saavuttaminen todettiin käytännössä mahdottomaksi.⁹⁹³

⁹⁹⁰ Radio 1 alueuutiset 12.9.1986, Pekka Tarjanteen haastattelu. PTL hallinto Uc2.

⁹⁹¹ Radio 1 Luvallanne – luuri kevään korvalla 26.2.1986. Pekka Tarjanteen haastattelu. PTL hallinto Uc2.

⁹⁹² Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1985, 153. Vp. 1986 B1. Liikelaitostyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa PTH piti rasitteiden listaamista tärkeämpänä näkökohtana, että samojen palvelujen tarjoaminen oli toisilla alueilla erittäin kannattavaa ja toisilla raskaasti tappiollista. ”Toiminnan sääntelyn ja tavoitteenasettelun kannalta onkin keskeinen kysymys, miten palvelutaso ja maksujen perusteet määrätään yhteiskunnallinen tasa-arvo ja aluepolitiikka huomioon ottaen sekä millaisin toimenpitein vältetään ns. kermankuorinta eli kannattavan toimintalohkon luisuminen kilpaileville yrityksille.” PTH lausunto liikelaitostyöryhmän mietintöön 5.9.1983. Liikelaitoskomitean arkisto.

⁹⁹³ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1984 ovat antaneet aihetta, 38. Vp. 1987 B2.

Kilpailun odotettavissa ollut leviäminen kaukopuhelinverkkoon edellytti joustavampaa hinnoittelua, sillä etenkin suurasiakkailta perittäviä taksoja piti voida tarpeen tullen muuttaa. Joustavan hinnoittelun avulla asiakkaita voitaisiin ohjata käyttämään yleisiä valinnaisia verkkoja ja voitaisiin huomioida asiakkaiden käyttämien palvelujen määrä. Siksi posti- ja telehallitus vaati puhelinasetukseen lisättävän virkkeen, jonka nojalla laitos myöntäisi alennuksia silloin, kun ne olivat liiketaloudellisesti perusteltavissa. Vastaava hinnoittelun joustomahdollisuus oli postipalvelujen osalta jo sisällytetty postiliikenneasetukseen.⁹⁹⁴ Erityisen tärkeätä oli tehdä muutoksia pakettikytkentäisen datasiirto-palvelun liikennemaksuihin. Toimilupalaitoksilla nimittäin oli käytössään Helsingissä ja Tampereella omat datasiirtoverkkonsa jotka yhdistettiin toisiinsa Datatien yhteyksillä. Tiedettiin, että rakenteilla ja ehkä käyttöönottovaiheessa olivat samanlaiset verkot Turussa, Salossa ja Lahdessa.⁹⁹⁵

Hinnoittelukysymys nousi esiin vuoden 1990 liikelaitosuudistuksen jälkipuinnin ja palvelutavoitekysymysten yhteydessä, joihin palaan tuonnempana pääluvussa seitsemän.

5.5 Tytäryhtiöiden avulla uuteen liiketoimintaan

Posti- ja telelaitoksen tytäryhtiöiden määrä kasvoi nopeasti 1980-luvun jälkipuolelta alkaen. Tytäryhtiöillä oli monia tarkoituksia. Aluksi ne olivat strategisia omistuksia, joilla haluttiin turvata jalansija tai vaikutusvalta jollakin toimialalla. Näitä käytettiin etenkin yhteishankkeissa, jolloin yhteistyökumppanina oli kotimainen tai ulkomainen taho. Tytäryhtiöt saattoivat olla myös väline toimia aloilla, joilla virastomuotoinen liikelaitos ei itse syystä tai toisesta voinut toimia. Tällöin tytäryhtiö oli keino toimia joustavammin kuin virastomuodossa oli mahdollista. Myöhemmin näitä käytettiin yhä useammin laajentamaan liiketoimintaa uusille alueille. Ne ilmentävät uudenlaista toimintatapaa sekä halua sopeutua muuttuvaan ympäristöön.

Varhaisimpia tytäryhtiöitä oli autokoripaja Ajokki, joka hankittiin laitokselle 1950-luvun alussa laitoksen uudistusrahaston varoista. Sitten omistusten valikoima kasvoi. Eräänlainen pioneeri lienee vuonna 1979 perustettu telealan konsulttipalvelujen vientiyhtiö Telecon. Yritys perustettiin, kun posti- ja lennätinlaitokselle sekä muille kotimaisille telealan yrityksille ja yhteisöille kertyi ulkomailta tulleita teleteknologiaan liittyneitä suunnittelupyynnöitä, joihin tarvittava asiantuntemus ja voimavarat ylittivät käytettävissä olleet resurssit. Yrityksen perustajia olivat posti- ja lennätinhallitus, Puhelinlaitosten Liitto ja konsulttiyritys Ekono oy.⁹⁹⁶ Loppuvuodesta 1983 oli esillä ajatus siirtää telepää-

⁹⁹⁴ 8. § 6. mom. PTH kollegio 16.4.1986 liite, Ca20.

⁹⁹⁵ PTH kollegio 16.10.1986 liite, Ca21.

⁹⁹⁶ PTH kollegio 17.5.1979 myös liite, Ca16; LM kirje 27.6.1979, LM kirjeet ja päätökset Da47. Sitten Toivola (1988) mainitsee Ekonon muun muassa avustaneen Nokiaa tämän varhaisissa verkkolaitetoimituksissa. Eräänlaisia varhaisempia "tytäryhtiöitä"

telaitteiden vuokraus ja myynti erilliselle osakeyhtiölle⁹⁹⁷. Ajatus ei toteutunut, mutta sen sijaan 1980-luvun puolivälissä posti- ja telelaitos hankki useita muita strategisia omistuksia. Esimerkiksi syyskuussa 1986 posti- ja telehallitus päätti ostaa siivun Suomen Keltaiset Sivut osakeyhtiöstä. Syynä investointiin oli, ettei posti- ja telelaitoksella ja alueellisilla puhelinlaitoksilla ollut vielä yhteistä puhelinluetteloiden myynti- ja markkinointikanavaa. ”Mikäli posti- ja telelaitos jäisi perustetun yhtiön ulkopuolelle, posti- ja telelaitoksen ja alueellisten puhelinlaitosten luetteloyhteistyö vaikeutuisi”.⁹⁹⁸

Vuosikymmenen jälkipuoliskolla osakkuuksien hankinnasta tuli melko tavallinen osa laitoksen kollegioistuntoja. Hankinnat myös suuntautuivat yhä useammin ulkomaille. Keväällä 1987 posti- ja telehallitus päätti lähteä mukaan kansainvälistä teleliikennepalvelua harjoittavaan, pohjoismaiden valtiollisten telelaitosten yhteisyrittäjä Scandinavian Telecommunications Services eli Scan Tel Ab:hen. Tarkoituksena oli luoda yhteistyöyrittäjä helpottamaan ja joustavoittamaan pohjoismaisten telelaitosten yhteistoimintaa. Yhteisyrittäjä pidettiin välttämättömänä laitosten asemien ja markkinaosuuksien säilyttämiseksi, sillä kansainvälinen teleliikennekilpailu oli ulottumassa pohjoismaihin.⁹⁹⁹ Ekspansioisempi yritys oli posti- ja telehallituksen päätös syksyllä 1988 lähteä mukaan Neuvostoliittoon perustettavaan yhteisyrittäjä INFOCOM:iin, joka osakkaidensa kautta harjoitti atk-laitteiden vientiä, huoltoa, konsultointia ja datasiirtoa Neuvostoliitossa. Posti- ja telelaitoksen rooli oli tarjota dataliikenteen kauttakulku-yhteyksiä ja konsultointiapua. Osakkuutta pidettiin tärkeänä, jotta Suomi saisi mahdollisimman suuren osuuden Neuvostoliiton transitoliikenteestä. Tämän takia konkreettinen yhteistyö oli aloitettava viipymättä.¹⁰⁰⁰

Kansainvälisiin liikeyrityksiin osallistumista perusteltiin muuttuneiden olosuhteiden luomalla välttämättömyydellä:

Kansainvälisellä kentällä tapahtuvat muutokset – lisääntyvä kilpailu, muuttuvat sääntelyperiaatteet, tekniikan kehitys – ovat johtaneet tilanteeseen, jossa perinteiset telelaitokset katsovat olevansa vaarassa joutua epäedulliseen tilanteeseen, jollei aktiivisesti ryhdytä kilpailemaan uusista markkinoista. Kilpailu on tässä vaiheessa suuntautunut sellaisille alueille, joilla asiakkaat vaativat parempaa ja laajempaa palvelua kuin mitä telelaitosten tarjoamilla vakiotuotteilla ja perinteisillä toimintatavoilla kyetään aikaansaamaan. Tällaisia alueita löytyy esim. suuryritysten kansainvälisen data- ja muun teleliikenteen tarpeista.¹⁰⁰¹

Periaatteessa ja muodollisesti kukin maa saattoi päättää, missä määrin se hyväksyi uudet toimintamallit, mutta käytännössä huomattavillakin telemailla kuten Saksan liittotasavallalla näytti olevan vaikeuksia ylläpitää perinteistä kansallista järjestelmäänsä. Pienemmät maat tuntuivat olevan vielä suuremmis- sa vaikeuksissa. Syynä pidettiin uutta tekniikkaa, joka sekä avasi uusia palve-

olivat myös autokorjaamot ja sähkökonepaja Televa, joiden taloudenpito oli laitokseen nähden irrallinen mutta alisteinen.

⁹⁹⁷ Muistio 22.11.1983. PTL liikelaitos Hr10.

⁹⁹⁸ PTH kollegio 17.9.1986, Ca21.

⁹⁹⁹ PTH kollegio 29.5.1987, Ca23.

¹⁰⁰⁰ PTH kollegio 29.8.1988, Ca24.

¹⁰⁰¹ Muistio 11.5.1987: ”PTL:n liittyminen yhteispohjoismaiseen teleliikenneryhtymään”. Posti-Telen johtoryhmä Cb9.

lumahdollisuuksia että pienensi informaation siirron kustannuksia ja tätä kautta loi hintapaineita. Markkinoiden kehitys veti puoleensa uusia yrittäjiä, mutta myös vanhoja yrittäjiä uusissa rooleissa.¹⁰⁰²

Strategisia hankintoja tehtiin myös postitointia varten. Tällaisia olivat esimerkiksi kotimaiset kuljetus- ja jakeluyritykset. Ulkomaisia hankintoja olivat esimerkiksi posti- ja telehallituksen päätös ostaa osakkuus Belgiaan 1987 perustetusta EMS International Post Corporationista. Muita osakkaita olivat Belgian, Irlannin, Iso-Britannian, Ranskan, Ruotsin, Yhdysvaltojen ja Kanadan postihallinnot. Tavoitteena oli rationalisoida ja nostaa kansainvälisen postilentoverkoston tehokkuutta, koska kilpailutilannetkimusten mukaan kansainvälisiä markkinoita oli jo menetetty joustavampia ja nopeampia palveluista tarjonnoille monikansallisille kuriiryhtiöille. Uusi yhtiö tarjosi ulkomaanpostin käsittely-, kuljetus- ynnä muita palveluja Maailman postiliitto UPU:n jäsenille.¹⁰⁰³

Kotimaassa Posti halusi mukaan osoitteettomaan liikenteeseen. Osoitteettoman postin volyymiksi (ryhmäkirjeet ja osoitteettomat kotitalousjakelut) arvioitiin vuonna 1988 noin miljardi kappaletta, mistä Postin osuus oli vain viidesosa. Osuuden vähäisyys johtui Postin korkeista tuotantokustannuksista, jonka vuoksi myös hinnat olivat korkeat. Päästäkseen osoitteettoman postin markkinoille, Posti perusti yhdessä Uusi Suomi Oy:n kanssa keväällä 1989 Jakelumarkkinat Oy:n. Toinen tavoite oli hankkia kokemusta osakeyhtiömuotoisen yrityksen toiminnasta osana Postin omaa tuotantoverkkoa.¹⁰⁰⁴

Paine markkinoilla kasvoi. Rakenteellisista muutoksista, kuten lehdistön keskittymisestä seurasi, että lehtipalvelun nettotuloista yhä suurempi osa tuli kolmelta suurimmalta kustantajalta. Kun yhden asiakkaan kohdalla alettiin puhua kymmenistä miljoonista säännöllisesti ilmestyvistä kappaleista vuodessa, pidettiin selvänä, että myös lehdenjakeluun ilmestyisi kilpailijoita. Samaan aikaan valtio aikoi vähentää lehtien yleistä kuljetustukea.¹⁰⁰⁵ Monessa suhteessa kankean postin oli vaikea vastata näihin ongelmiin, mutta laitoksen omien toimintojen yhtiöittäminen oli arka kysymys. Henkilökuntajärjestöt pelkäsivät, että tytäryhtiöiden avulla kierrettäisiin työntekijöiden oikeuksia.¹⁰⁰⁶

¹⁰⁰² Perinteisissä telelaitoksissa hinnoittelu taas perinteisesti tuki paikallisliikennettä kaukoliikenteen ja erityisesti kansainvälisen liikenteen kustannuksella. Muistio 8.5.1987: "Pohjoismainen strategia kansainvälisessä liikenteessä". Posti-Telen johtoryhmä Cb9.

¹⁰⁰³ PTH kollegio 25.9.1987, Ca23.

¹⁰⁰⁴ Käytännössä laskelmat pettivät alkuunsa, kun Postin normaali kuljetusverkosto osoittautui liian jäykäksi eikä markkinointi onnistunut hankkimaan riittävästi asiakkaita, jolloin jakajille joille maksettiin kappalemääräistä korvausta, ei riittänyt töitä. Tästä syystä jakelu jouduttiin ostamaan kalliilla Postin normaalilta jakelulta. Muistio 14.2.1991: "Muistio osoitteettomasta suorajakelusta". Posti-Telen johtoryhmä Cb17.

¹⁰⁰⁵ Tuki oli tuolloin 350 miljoonan markan tasoa. PTL-Postin strategiat ja organisaatiokentteen kehittäminen 22.9.1989, liite 1a. Posti-Telen johtoryhmä Cb13.

¹⁰⁰⁶ Ks. osakeyhtiötyöryhmän selvitys 1.12.1988. Posti-Telen johtoryhmä Cb12. Harvoja hankkeita oli ATK-keskuksen uudistaminen. PTH päätti marraskuussa 1987 perustaa atk-palveluja myyvän yksikön, jonka palvelukseen silloisen tietojenkäsittely-yksikön henkilöstö siirtyi. Atk-keskus oli tulosvastuullinen, toimi tilausten mukaisesti ja palveli paitsi laitoksen omia tarpeita, tavoitteli myös ulkopuolisia asiakkaita. Tavoitteena oli muodostaa keskuksista erillinen tytäryhtiö, mutta hanke kariutui henkilöstön vastustukseen. Posti-Telen johtoryhmä 29.3.1989, Cb12. Sittemmin yhtiöittäminen tapahtui 1994. Vaikkisen (2008, 135–137) mukaan VR:llä tulosvastuullinen VR-Data pe-

1980-luvun kansainvälisillä yritysostoilla haluttiin useimmiten päästä mukaan vanhojen valtiollisten toimijoiden väliin yhteistyöhankkeisiin, joiden tarkoituksena turvata markkinaosuuksia ja tehostaa kansainvälistä liikennettä. Yhtiöiden perustamista perusteltiin usein aseman tai markkinaosuuden turvaamisella. Valtioneuvoston päätöksen mukaan liikelaitoksen oli pyydettävä valtioneuvoston lupa kun osakkeiden hankinta- tai luovutushinta ylitti viisi miljoonaa markkaa¹⁰⁰⁷. Tarkoituksena oli antaa ministeriölle mahdollisuus tarpeen vaatiessa puuttua osakkuusyhtiöiden toimialamuutoksiin, osakepääomankorotuksiin ja osakkuusyhtiöiden tytäryhtiöiden perustamiseen.¹⁰⁰⁸

Liikelaitosuudistuksen myötä osakkuuksia hankittiin entistä rohkeammin. Pääjohtaja Vennamon mukaan investointikohteiden valinta ei noudattanut strategista suunnitelmaa, vaan yhtiö toimi silloin kun havaitsi sopivan markkinaration. Investointipäätökset tehtiin joskus lyhyenkin varoitusaajan puitteissa.¹⁰⁰⁹ Asko Saviahon mukaan tytäryhtiöiden perustamisessa oli alussa siipien koettelun makua¹⁰¹⁰. Toisaalta Vennamo (2012) on korostanut, että kansainvälistyminen oli välttämätöntä, koska myös molemmat toimialat kansainvälistyivät¹⁰¹¹.

Esimerkiksi Posti laajeni Viroon heti kun mahdollista. Taustalla oli välttämättömyys. Piti lähteä itse kansainvälisille markkinoille tai katsoa kun muut tulevat Suomen markkinoille. Neuvostoliiton romahdus antoi mahdollisuuden mennä Baltiaan ikään kuin kumppanina rakentamaan laitoksia. Syy oli defensiivinen, sillä samaan aikaan Suomen kannalta haitallinen "remailing" -bisnes, eli postilähetysten edelleen lähetys, kasvoi maailmalla. Tällaisessa toiminnassa suurpostittaja postittaa lähetyksensä niin sanotusta halpapistimaasta, jolloin postituskulut jäävät pienemmiksi kuin ne olisivat jos postitus tapahtuisi esimerkiksi Suomesta. Toiminta perustuu kansainvälisen postin hinnoittelurakenteiden hyväksikäyttöön.¹⁰¹² Etenkin Hollannin posti oli ryhtynyt harjoittamaan tällaista liiketoimintaa, jossa se pääsi hyödyntämään edullista sijaintiaan ja pieniä lähetykskustannuksiaan. 1990-luvun alussa suuri pelko oli, että Hollannin tai

rustettiin, jotta saatiin aikaan sisäinen laskutus ja näin lopetettiin aikaisempi, näennäisesti ilmaisten palvelujen tuhlailu. Sisäinen laskutus taas johti siihen, että palveluja piti voida ostaa myös ulkopuolelta, jolloin kysymykseen tuli toimintojen kilpailukykyisyys ja tarve löytää yhteistyökumppaneita.

¹⁰⁰⁷ VN päätös 20.10.1988/893, perustelumuiotio. PTL liikelaitos Hr12.

¹⁰⁰⁸ Jukka Hirvelän VM järjestelyosasto paperi 2.5.1988. PTL liikelaitos Hr16.

¹⁰⁰⁹ Turpeinen 1996 osa 2, 132. Perustuu Vennamon haastatteluun 7.5.1996.

¹⁰¹⁰ Asko Saviaho 24.8.2011.

¹⁰¹¹ Pekka Vennamo 19.1.2012.

¹⁰¹² "Remailing", eli postin edelleen lähetys tarkoittaa, että tavallisesti suuri määrä postia viedään ns. halpapistimaahan, josta se lähetetään edelleen jaettavaksi kohdemaassa. Käytännössä tämä voi tapahtua viemällä posti lähetysmaahan tai tulostamalla posti lähetyspaikassa. Toiminta perustuu eri maiden erilaisten taksojen hyväksikäyttöön sekä kansainvälisiin postisopimuksiin, jotka määräävät korvauksista, jotka lähetettävään postit maksavat vastaanottajamaan posteille. Lähetettävään postin kannalta suuren postimäärän lähettäminen toiseen maahan voi olla hyvin edullista, koska suurin osa kuluista muodostuu vastaanottajamaassa postin jakelusta. Pääsääntöisesti voittaja on se, joka lähettää enemmän kuin vastaanottaa. Tätä toimintaa on perinteisesti pidetty epäterveenä ja sitä on kansainvälisin sopimuksin pyritty hillitsemään. 1980-luvun lopulta alkaen Euroopan yhteisön kilpailuviranomaiset sekä kansainväliset pikälähetysyritykset ovat ajaneet jälleenlähetystoiminnan esteiden purkamista. Campbell 2002, 3-7, 16.

jonkin muun maan posti asetuisi Viroon ja alkaisi tarjota postitusta Suomeen puolta halvemmin hinnoin.¹⁰¹³

Maantieteellisestä sijainnista johtuen Baltian maat ja erityisesti Viro oli Suomen ”postibusinessille” uhka mutta myös mahdollisuus. Postin sisällä pidettiin tärkeänä, että Suomen postin imago eteläisen ja itäisen naapurin erikoistuntijana hyödynnettäisiin mahdollisimman nopeasti.¹⁰¹⁴ Viroon mentiin myös auttamaan, mikä tarkoitti koulutusta sekä käytetyn kaluston lahjoittamista ja myymistä edulliseen hintaan.¹⁰¹⁵ Myös Telen puolella niin sanottua ”Goodwill” -panostusta pidettiin kannattavana sekä erinomaisena työkaluna ja markkinointikanavana kirkastaa yrityskuvaa¹⁰¹⁶.

Itä-Euroopan avautuminen nähtiin ainutlaatuisena mahdollisuutena laajentaa Telen toimialuetta lähialueille kuten Murmanskiin, Karjalaan, Leningradiin ja Baltian maihin. Näillä alueilla toimi ennestään muun muassa yhteistyökumppani Lenfincon. Strategiana oli käyttää hyväksi omaa verkkoa sekä NMT 450 -matkapuhelinverkkoa, jolloin voitiin kattaa nopeasti laajoja alueita kohtuullisin kustannuksin. Näin tavoiteltiin jalansijaa ja haluttiin estää muiden kansainvälisten operaattoreiden liian helppo asettuminen lähialueille.¹⁰¹⁷ NMT-tukiasemat asennettiin Tallinnaan heti kun mahdollista ja sittemmin Suomen NMT-verkkoa laajennettiin niin, että siitä muodostui oma yhtiönsä. Näin lähialueille laajennuttiin kuin itsestään. Sittemmin Tele osallistui muun muassa Unkarissa, Libanonissa ja Turkissa matkapuhelinverkkojen perustamiseen. Tälöin Tele oli eturintamassa avaamassa kilpailua.¹⁰¹⁸

Vuonna 1991 kun Tele laajensi matkapuhelinverkkonsa Viroon, uumoiltiin että:

Viestintäpalvelujen merkitys ensi vuosisadalla tulee olemaan samanlainen kuin sähköistys- ja maantieverkkojen tällä vuosisadalla. Suomen Posti- ja telelaitoksella on vain kaksi mahdollisuutta: joka olla mukana dynaamisessa muutoksessa tai luopua asioiden kehittämiseen osallistumisesta, joka merkitsisi tappioita koko Suomen taluselämälle.¹⁰¹⁹

Myös muut verkottuivat. Huomiota herätti Ruotsin postin ilmoitus kesällä 1991 yhteistyöstä maailman johtavan kansainvälisen kuljetusyhtiö TNT:n kanssa. Kansainvälisiä mittasuhteita havainnollistaa, että TNT:llä oli 70 000 työntekijää 184 maassa, 24 000 ajoneuvoa, 204 lentokonetta ja 68 laivaa. Liikevaihto oli neljän miljardin dollarin luokkaa.¹⁰²⁰ Tämä perinteisen postin ja yksityisen suuryri-

¹⁰¹³ Pekka Vennamo 19.1.2012.

¹⁰¹⁴ Perusselvitys Baltiasta 9.10.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat, Cd1.

¹⁰¹⁵ Christer Blomqvist 17.1.1992: Muistiinpanoja keskusteluista Eesti postin johdon kanssa. Pääjohtajan esikunnan maanantaikokous 5.2.1992 liite, Cd1.

¹⁰¹⁶ Raportti 19.3.1990: ”Työryhmä tehtävänänsä selvittää kehitysyhteistyön organisointi Posti-Telessä”. Posti-Telen johtoryhmä Cb15. Rahaa mainitaan yleisesti käytetyn 100 000–150 000 markkaa vuosi.

¹⁰¹⁷ Muistio 7.3.1991: ”Eestin matkapuhelinverkko. Hankkeen tausta.” Posti-Telen johtoryhmä Cb18. Baltiassa yhteistyötä tehtiin ruotsalaisten kanssa.

¹⁰¹⁸ Pekka Vennamo 19.1.2012.

¹⁰¹⁹ Muistio 18.10.1989: ”Kansainvälisen toiminnan strategiat”. Posti-Telen johtoryhmä Cb14.

¹⁰²⁰ Leike lehdestä Nyhetsposten 29.7.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

tyksen liitto herätti huomiota myös laajemmin. Perinteisiä posteja edustanut Maailman postiliitto UPU oli huolissaan tästä yhteistyöstä, jossa mukana olivat Ruotsin ja TNT:n lisäksi Saksan, Kanadan, Ranskan ja Alankomaiden postit. Postilaitosten välisen postinvaihdon pelättiin vähenevän, ”re mailing”-bisneksen kasvavan ja terminaalimaksuja menetettävän. Jo pelkkää esimerkkiä pidettiin järjestön johdossa vaarallisena.¹⁰²¹

Markkinoiden arvioitiin kehittyvän yhä voimakkaammin suuntaan, jossa sekä kansallisilla että kansainvälisillä markkinoilla toimii lukuisia yrityksiä. Kilpailukykyyn vaikuttaisi merkittävästi mahdollisuus liittoutua eri tele- ja tietotekniikkayritysten kanssa. Tämä olisi tärkeää etenkin kansainvälisillä markkinoilla. Kesällä 1990 todettiin, että uusi kilpailtu liiketoiminta olisi pyrittävä organisoimaan yhtiöpohjalle. ”Ydintelen osalta joudutaan myöhemmin 1990-luvulla harkitsemaan siirtymistä yhtiömuotoon, jos kilpailu tällä alueella laajenee.”¹⁰²²

Holdingsyhtiön soveltamista posti- ja telelaitoskonserniin pohdittiin 1990-luvun taitteessa. Vielä uusimuotoisen liikelaitoksen aikaiset säännökset rajoittivat tytäryhtiöiden perustamista ja johtivat käytännössä siihen, että Posti- ja telelaitos oli pääsääntöisesti tyytynyt vähemmistöosakkuuksiin, jolloin tytäryhtiöiden ohjaus jäi vajavaiseksi. Tästä syystä tytäryhtiöt suunniteltiin organisoitavaksi holding-yhtiön alaisuuteen, jolloin liikelaitoksen toimitusjohtaja toimisi holding-yhtiön hallituksen puheenjohtajana, minkä lisäksi toimialojen johtajat voisivat osallistua hallituksen toimintaan tarvittaessa.¹⁰²³ Syyskuussa 1991 oli esillä ajatus Posti- ja telen emoyhtiöstä, joka omistaisi yhtiötetyt päätoimialat sekä tytäryhtiöt.¹⁰²⁴

Keväällä 1992 kun yhtiöittämistä jo valmisteltiin, Telen asema suhteessa suomalaisiin kilpailijoihin nähtiin suhteellisen vahvana, mutta heikoksi verrattuna kansainvälisiin operaattoreihin. Heikko tulostaso esti palvelutarjonnan kehittämistä. Globaalissa tarkastelussa Telen taloudellisia mahdollisuuksia laajentaa liiketoimintaansa ulkomaille pidettiin olemattoman pieninä. Sen sijaan teknologia- ja palveluosaamiseen liittyvää kilpailuetua pidettiin vahvana niin

¹⁰²¹ UPU:n kirje 5.8.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1. UPU:n Washingtonin kongressin (1989) mukaan kilpailu postialalla oli lisääntynyt, paine tehostaa kasvun ja asiakkaiden tarpeet olivat entistä vaativampia. Kongressi painotti postien toimintamahdollisuuksien turvaamista ja entistä markkinahenkisemmän kulttuurin omaksumista laadusta tinkimättä. ”20th UPU Congress - Washington 1989. Washington General Action Plan”, Posti-Telen johtoryhmä Cb14. Myös Suomen posti selvitti vuoden 1991 aikana omaa TNT yhteistyökuviotaan. Kirje 18.12.1991: ”TNT selvitysprojektin aloittaminen”. Posti-Telen johtoryhmä Cb20.

¹⁰²² Luonnos 6.8.1990: ”Telen liiketoimintaa koskeva strategiasuunnitelma”. Posti-Telen johtoryhmä Cb16.

¹⁰²³ Muistio 15.5.1990 Luukkainen, Meriläinen ja Mäkelä: ”PT:n osakkuudesta osakeyhtiössä tai muussa yhteisössä”. Posti-Telen johtoryhmä Cb15; Ks. Posti-Telen johtoryhmä 1.6.1990, Cb15.

¹⁰²⁴ Martti Lajosmaan raportti hallituskäyttöön 11.9.1991. Posti-Telen johtoryhmä, Cb20. ”Työtä on ohjannut yhtymän johtoryhmä ja työprosessia EV-kehitysyhtiöiden konsultti VTM Martti Lajosmaa. Konsultin lähimpänä yhteyshenkilönä on toiminut Jorma Mäkelä pääjohtajan esikunnasta.”

kotimaassa kuin eräillä ulkomaisilla markkinoilla, joissa matkaviestinnän, data-siirron ja ääniviestipalvelun osaamisen uskottiin tarjoavan selvän edun kilpailijoihin nähden. Teknologisen kilpailuedun hyödyntäminen ulkomaisilla markkinoilla oli mahdollista, jos taloudelliset edellytykset antoivat myöten. Siksi telemarkkinoiden avautumista ei pidetty pelkästään kielteisenä asiana. Uskottiin, ettei tuolloisen aseman säilyttäminen globalisoituvalla toimialalla olisi mahdollista pidättäytymällä erittäin pienille kotimarkkinoille.¹⁰²⁵ Ulkomaille oli pakko lähteä.

Samassa yhteydessä (1992) arvosteltiin edelleen kotimaan tilannetta. Telemarkkinoiden pirstoutuminen keskenään kilpailevien kansallisten osapuolten kesken oli heikko lähtökohta hyödyntää kansainvälisesti avautuneita mahdollisuuksia. Suomesta puuttui kokonaisvaltainen linjaus ja tahtotila sopeuttaa teletoimi hallitusti uuteen kilpailuympäristöön. Toimilupapolitiikasta vastaavien tahojen, eli poliitikkojen ja korkeiden virkamiesten päätavoitteena näytti olevan liikevaihdoltaan suuremman ja osaavamman teleoperaattorin eli Telen aseman systemaattinen heikentäminen toisen osapuolen hyväksi. Kestävämpänä strategiana pidettiin, että luotaisiin vahva kansallinen teleorganisaatio joka pärjäisi monikansallisia telejätettä vastaan niin Suomessa kuin EY-markkinoilla. Samalla luotaisiin edellytykset vahvalle telealan teollisuudelle, tutkimukselle ja koulutukselle. Mitä tuli peruspalveluihin, tällainen järjestelmä voisi kohtuullisessa määrin ottaa huomioon yhteiskunnallisen tasapuolisuusnäkökohdan.¹⁰²⁶

Se, että halvin telepalvelujen hintataso oli maassa, jossa kaikki muu oli Euroopan kalleinta, ei johtunut suomalaisten erinomaisuudesta ja tehokkuudesta. Sen katsottiin olevan seurausta siitä, ettei tulevaisuuteen panostettu yhtä paljon kuin muualla. Tilannetta pidettiin kestäättömänä. Oli paikallaan kysyä, miksi valtiovalta ei halunnut taata telealan kasvupotentiaalia, vaan kilpailutti osapuolet näännyksiin ja siten välillisesti näivetti myös maan teollisuutta ja tulevaa osaamista, jota tarvittaisiin avautuvilla EY-markkinoilla. Kun Tele näännytetäisiin kotimaan kilpailulla, kansainväliset operaattorit, jotka jo tekivät miljardi-investointeja Itä-Euroopassa, haukkaisivat leijonan osan Suomen markkinoista. Telen ennuste oli, että Euroopan yhteisön alueella tulisi 1990-luvun loppuun mennessä toimimaan monikansallisia operaattoreita, jotka ottaisivat hoitaakseen myös palveluja jotka vielä tuolloin 1990-luvun alussa olivat useissa maissa monopolisoituja peruspalveluja. Teletoimen tulevaisuus olisi näiden ”megaoperaattoreiden”. Koska maailmanlaajuiset verkko- ja palvelutoteutukset vaatisivat valtavia voimavaroja, tähän megaoperaattoreiden joukkoon tulisi mahtumaan vain puolisen tusinaa yritystä.¹⁰²⁷

Vuoden 1995 alkuun mennessä pelkästään Telen laskettiin sijoittaneen ulkomaisiin tytä- ja osakkuusyhtiöihin noin 350 miljoonaa markkaa ja yksinomaan vuonna 1995 näihin yhtiöihin investoitiin 94 miljoonaa markkaa lisää.

¹⁰²⁵ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla. PTL liikelaitos Hr8. Muistion kirjoittajaa ei ole merkitty, mutta johtoryhmässä esitettynä ja asiayhteyden huomioiden sen voidaan tulkita edustaneen Telen ylimmän johdon ja teleylijohtaja Aulis Salinin näkökantaa.

¹⁰²⁶ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla. PTL liikelaitos Hr8.

¹⁰²⁷ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla. PTL liikelaitos Hr8.

Tavoitteeksi asetettiin, että vuosituhannen taitteen tienoilla Telen liikevaihdosta kansainvälistä olisi noin kolmannes. 1991 Teellä oli omistuksia muun muassa Belgiassa, Virossa, Hongkongissa, Latviassa, Libanonissa, Puolassa, Ruotsissa, Turkissa, Unkarissa ja Venäjällä. Lisäksi oli projektivientiä lähinnä Kaakkois-Aasiaan.

6 POLIITTISET PÄÄTÖKSET JA UUSI HALLINTOAJATTELU

Toteutuakseen liikelaitosuudistus tarvitsi eduskunnan hyväksynnän. Aiemmin liikelaitoskomitean asettaminen tai lain valmistelu eivät olleet puoluepoliittisesti voimakkaita tunteita herättäviä asioita, vaikka draamaa tarjosivat eräät ammattiliitot¹⁰²⁸. Pekka Vennamo on kertonut, ettei asiasta oltu eduskunnassa juuri keskusteltu ja niin koko asia tuli hänelle toisena valtiovarainministerinä eteen yllätyksenä. Hallituksen sisällä asiasta oli sittemmin puhuttu, mutta näiden keskustelujen Vennamo ei muista olleen mitenkään erimielisiä.¹⁰²⁹ Ajan myötä hankkeesta oli tullut poliittiselta kannalta yhä kiinnostavampi. Vaikka eduskuntakeskustelut ovat jossain määrin poliittista peliä, on liikelaitoslaeista käydyissä kiivaissakin keskusteluissa selvästi havaittavissa aidosti eriävät näemykset siitä, kuinka valtion palvelulaitosta tuli kehittää. Lain hyväksytyksi tuleminen ei ollut varmaa, mistä osoituksena Posti- ja telelaitoslain viivästyminen vuodella. Sittemmin liikelaitosuudistus osoittautui merkittäväksi osaksi laajempaa valtionhallinnon uudistusprosessia.

Eduskunnan kannalta keskeistä oli, että uudistus tuli vaikuttamaan sen ohjausvaltaan. Liikelaitokset pyrkivät itse aktiivisesti vaikuttamaan poliitikkoihin, erityisen tärkeinä pidettiin suhteita eduskunnan liikennevaliokuntaan¹⁰³⁰. Asian etenemistä auttoi se, että pienempien liikelaitosten uudistaminen oli onnistunut ja toisaalta se, että matkapuhelinmarkkinoiden räjähdysmäinen kasvu osoitti muutoksen tarpeellisuuden¹⁰³¹. Posti- ja telelaitoksen näkökulmasta kertoo Pekka Luukkaisen muistio, jonka mukaan vanha hallintomalli oli kankea

¹⁰²⁸ Jermu Laine 9.6.2012.

¹⁰²⁹ Pekka Vennamo 19.1.2012.

¹⁰³⁰ Veikko Vaikkinen 22.6.2011; Posti-Telen johtoryhmä 31.5.1985, Cb6. ”Keskusteltiin Vienolan luonnoksen pohjalta, erityisesti kohdasta ’hallinto’. Todettiin, että hallintomalli päätetään PTH:n ulkopuolella, jonka vuoksi mm. ministeri Luttisen mielipiteeseen pitäisi pyrkiä vaikuttamaan. PTH ehdottaa vahvaa hallitusta operatiivisen johtokunnan lisäksi. (...)”; Keskustapuolueen eduskuntaryhmä teki vierailun posti- ja telehallitukseen maaliskuussa 1986, jolloin Luukkainen puhui liikelaitosuudistuksesta ja Salin telelainsäädännöstä. Posti-Telen johtoryhmä 14.2.1986, Cb7.

¹⁰³¹ Pekka Vennamo 19.1.2012.

eikä kannustanut liikelaitosta parempaan toimintaan. Uusimuotoinen liikelaitos sen sijaan ei ollut osakeyhtiö. Tämän kompromissin perusteena oli, että tärkeissä toiminnoissa haluttiin säilyttää yleishyödyllinen ote ja kansanvaltainen ohjaus. Aiemmasta resurssiohjauksesta siirryttäisiin tulos- ja tavoiteohjaukseen, jolloin eduskunta päättäisi keskeiset palvelu- ja toimintatavoitteet. Perustelun mukaan eduskunta saisi aidon mahdollisuuden ohjata toimintaa. Laitoksen johdon vastuu kasvaisi, jolloin se joutuisi tekemään oikeita asioita.¹⁰³²

6.1 Liikelaitoslait eduskunnassa

Esitys valtion liikelaitoksia koskevaksi yleislaiksi (HE 137/1986) annettiin eduskunnalle 1. lokakuuta 1986. Posti- ja telehallituksessa tiedettiin ennakolta, että hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat olivat esityksen takana ja kiirehtivät asiaa¹⁰³³. Sen sijaan ”erittäin vaarallisena” vaihtoehtona pidettiin, että laki lykkääntyisi vuoden 1987 eduskuntavaalien yli, sillä mahdollisen porvarihallituksen edellytyksiä päästä sopuun ammattiyhdistysten kanssa epäiltiin.¹⁰³⁴

Liikelaitoslaki oli säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tämä tarkoitti, että lain olisi hyväksymisen jälkeen levättävä valtiopäivien yli, jonka jälkeen eduskunta äänestäisi lain voimaantulosta.¹⁰³⁵ Tämä oli toki huomioitu jo liikelaitoskomiteassa, jolloin oli katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää yleislaki, jonka nojalla liikelaitokselle voitaisiin myöntää mainittuja oikeuksia ja joka säädettäisiin perustuslain mukaisessa säätämisjärjestyksessä, ja jonka jälkeen yleislain nojalla toimivien yhtiöiden hallintoasioista voitaisiin säätää tavallisessa järjestyksessä. Eduskunta päättäisi tapauskohtaisesti liikelaitosten saattamisesta yleislain piiriin ja voisi antaa kunkin liikelaitoksen erityispiirteisiin soveltuvia, yleislakia tarkentavia säännöksiä.¹⁰³⁶

Yleislaki oli säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä, koska se oli osin ristiriidassa hallitusmuodon kanssa. Ensinnäkin (3. §) ehdotus merkitsi poikkeusta hallitusmuodosta (66. §, 1. mom.), jonka mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon otettiin varainhoitovuoden valtion tulot ja menot. Uuden liikelaitoksen tuloja ja menoja ei lähtökohtaisesti otettu valtion tulo- ja menoarvioon. Toiseksi samaisesta 3. §:stä (sekä 16. §, 1. mom.) seurasi, että liikelaitoksen virat perustettiin ainakin pääsääntöisesti valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisin varoin (poikkesi HM 66. § 1. mom. sekä 65. § 1. mom.). Lisäksi ehdotus

¹⁰³² Pekka Luukkainen 18.12.1986: ”Liikelaitosuudistus, yhteiskunnalliset palvelutehtävät ja eduskunta”. PTL hallinto Mba12. Selkein valtasuhteiden muutos tapahtuisi valtioneuvostossa: valtiovarainministeriön budjettiosasto ja palkkaosasto menettäisivät valtaa ja toisaalta toimialaministeriö ja liikelaitokset saisivat sitä lisää.

¹⁰³³ PTL-lakityöryhmän käsinkirjoitettu pöytäkirja 19.12.1986. PTL hallinto Mba12.

¹⁰³⁴ PTL-lakityöryhmän käsinkirjoitettu pöytäkirja 16.9.1986. PTL hallinto Mba12.

¹⁰³⁵ HE 137/1986, 34–35; Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 15/21.1.1987.

¹⁰³⁶ Tämä asia oli tiedetty jo Liikelaitoskomiteassa. Ritva Viljasen muistio 29.12.1983. Liikelaitoskomitean arkisto; HE 137/1986, 5.

(8. §) oli antamassa laitoksille eduskunnasta riippumattoman oikeuden ottaa toimitusluottoa ja lyhytaikaista lainaa (ristiriidassa HM 64. § kanssa).¹⁰³⁷

Yksityiskohtaisen budjettierittelyn sijaan eduskunta hyväksyisi valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet, päättäisi määrärahan ottamisesta budjettiin liikelaitoksen investointitarkoituksia varten ja tekisi eräitä muita liikelaitosta koskevia päätöksiä (10. §). Tämä taas tarkoitti, ettei budjettimenettelyssä olisi enää kyse pelkästään hallitusmuodon mukaisesta tulo- ja menoarviosta ja sen täytännönpanosta, vaan uudenlaisesta päätöksentekomenettelystä, joka päätösten laajakantoisuuden vuoksi rinnastui asiallisesti jo lainsäädäntöratkaisuihin. Toisaalta esitys oli siirtämässä eduskunnan valtaa valtioneuvostolle ja suhteellisen itsenäisille liikelaitoksille. Vaikka liikelaitosuudistusta ja liikelaitosten ohjauksen joustavoittamista voitiinkin pitää toiminnan kannalta tarpeellisena, perustuslakivaliokunta korosti, että eduskunnalla oli edelleen oltava riittävät mahdollisuudet valvoa ja ohjata valtion laitoksia sekä puuttua niiden toimintaan yleisen edun ja yhteiskunnan palvelutarpeiden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta edellytti, että ehdotusta (2. §) täydennettäisiin niin, että eduskunnan hyväksymät liikelaitoksen keskeiset palvelu- ja muut toimintavelvoitteet sitoivat valtioneuvostoa ja liikelaitoksia.¹⁰³⁸

Valtiovarainvaliokunnan mukaan lähtökohtana oli oltava, että liikelaitokselle asetetuista liiketaloudellisesti kannattamattomista tehtävistä aiheutuva rasitus korvattaisiin täysimääräisesti valtion tulo- ja menoarvioon otettavalla määrärahalta. Liikelaitoksen kirjanpito ja laskentatoimi oli järjestettävä siten, että kunkin toiminnon tulosta voitaisiin seurata erikseen.¹⁰³⁹ Valtiovarainvaliokunta puolsi perustuslakivaliokunnan esittämiä eduskunnan toimivaltaa koskevia täsmennyksiä. Tosin valiokunnan kokoomusedustajat katsoivat tarkentavat lisäykset turhiksi. Heidän mielestään ehdotuksessa ei korostettu tarpeeksi liiketaloudellisia periaatteita.¹⁰⁴⁰

Eduskuntakeskustelussa hallituspuolueiden rivit rakoilivat eräiden SDP:n edustajien vastustaessa esitystä ankarasti. Paula Eenilän (sd.) mukaan ”Liikelaitoslaki merkitsee myös merkittävää eduskunnan vallan siirtämistä valtioneuvostolle ja itsenäisiksi tuleville liikelaitoksille. Lain myötä itse asiassa itsestään valtiosta tehdään jonkinlainen liikeyritys (...) Tällä lailla ja ns. tililaila lyödään viimeisiä nauvoja kansanvallan ruumiinarkkuun.”¹⁰⁴¹ Toisaalta esitys sai hallituspuolueilta vahvaa tukea. Yleisesti ottaen etenkin vasemmisto oli huolissaan laitosten peruspalveluluonteesta säilymisestä. Erillisiä liikelaitoskohtaisia lakeja säädettäessä olisi huolehdittava, että yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisperiaate voittaa liikeperiaatteen. Alueellisten palvelujen säilyminen nousi esiin

¹⁰³⁷ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 15/21.1.1987.

¹⁰³⁸ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 15/21.1.1987. Lisäksi valiokunta täsmensi hinnoittelua koskevia säädöksiä sekä esitti, ettei yleislain säätäminen poikkeuslakina sinänsä oikeuta säätämään laitoskohtaisia lakeja tavallisina lakeina, vaan näidenkin säätämisyjärjestys määräytyisi niiden sisällön mukaan.

¹⁰³⁹ Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 107/30.1.1987.

¹⁰⁴⁰ Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 107/30.1.1987. Vastalause (Sasi, Impiö, Savolainen ja Järvenpää).

¹⁰⁴¹ Eduskuntakeskustelu 4.2.1987, 5533.

etenkin keskustan ja Suomen maaseudun puolueen puheenvuoroissa. Demokraattisen vaihtoehdon Esko-Juhani Tennilä ja Mikko Kuoppa vaativat toimia työllisyyden turvaamiseksi¹⁰⁴². Sen sijaan oppositiopuolue Kokoomus puolusti esitystä ja puolueen valtiovarainvaliokunnassa ajamaa, selkeämmin liikeperiaatetta korostavaa (2. §) muotoilua. Kokoomuksen mukaan liikeperiaatteet olisi mainittava laissa ennen eduskunnan ja valtioneuvoston asettamia muita velvoitteita.¹⁰⁴³ Laki hyväksyttiin sen kolmannessa käsittelyssä 13.2.1987 lepäämään yli vaalien.

Kalevi Sorsan neljännen hallituksen, johon kuuluivat sosialidemokraattien lisäksi keskusta, SMP ja RKP, toimikausi päättyi keväällä 1987. Kokoomus nousi pitkän oppositiokauden jälkeen päähallituspuolueeksi ja keskustapuolue jäi ulos hallituksesta. Harri Holkerin hallitukseen kuuluivat kokoomus, SDP, RKP ja SMP. Tämän jälkeen yleislaki liikelaitoksista käsiteltiin eduskunnassa 9.6.1987, jolloin se hyväksyttiin yksimielisesti. Laki (627/10.7.1987) astui voimaan vuoden 1988 alusta.

Posti- ja telelaitosta koskevaa laitospoikaista lakia oli valmisteltu rinnakkain yleislain kanssa ja lain luonnosta oli esitelty eduskunnallekin yleislain käsitteilyn yhteydessä. Valmisteluaiakataulua pidettiin erittäin kiireisenä, sillä tavoitteena oli muuttaa laitos uusimuotoiseksi liikelaitokseksi jo 1.1.1989¹⁰⁴⁴. Liikenneministeriö tarjosi lakiesitystä eduskunnalle marraskuusta 1987 lähtien, mutta lainsäädännön eteneminen pysähtyi raha-asiaivaliokuntaan. Maaliskuussa 1988 liikenneministeri Vennamo haki asiassa ratkaisua julkisella lausunnolla, jonka mukaan syynä viivästykseen oli liikenneministeriön ja valtiovarainministeriön välinen erimielisyys tulevan liikelaitoksen henkilökunnan asemasta ja työsuhdeturvasta. Sopu asiassa oli jo kertaalleen saavutettu molempien ministeriöiden sekä henkilöstöjärjestöjen kesken. Nyt valtiovarainministeriön kerrottiin aiemmasta kannastaan poiketen vaativan henkilöstön aseman oleellista heikentämistä niin, että virkamiehen asemaa ei viran lakkauttamistapauksessa turvattaisi.¹⁰⁴⁵ Esitys laiksi Posti- ja telelaitoksesta (HE 36/1988) annettiin eduskunnalle lopulta 19. huhtikuuta 1988.

¹⁰⁴² Eduskuntakeskustelu 13.2.1987, 5881–5882.

¹⁰⁴³ Eduskuntakeskustelut 4.2.1987, 10.2.1987, 13.2.1987 ja 9.6.1987.

¹⁰⁴⁴ PTL-lakityöryhmä käsinkirjoitettu pöytäkirja 28.1.1987. PTL hallinto Mba12.

¹⁰⁴⁵ Ministeri Vennamon antama lehdistötiedote 11.3.1988. PTL liikelaitos Hr16. Aiemmin Postiliitto oli vaatinut Posti- ja telelaitoslakiin lisättäväksi lain (9. §) momentin turvaamaan lakkautettujen virkojen ja työsuhteiden tointenhaltijoiden kat: "Mikäli posti- ja telelaitos lakkauttaa virkoja tai työsuhteisia toimia, turvataan lakkautettujen virkojen ja työsuhteiden tointenhaltijoiden palvelussuhteen jatkuvuus ja myöskin nimeltään muutettujen virkojen ja työsuhteisten tointenhaltijoiden palvelussuhteen ehtojen säilyminen." Tätä puheenjohtaja Jyrkinen piti kynnyskysymyksenä. PLH hallinto Mba12. Vaatimus ei kuitenkaan toteutunut, sillä lakiesityksessä lakkautetun toimen haltijalle luvattiin uudelleen sijoitus tai eroraha: HE 36/1988 9. § mukaan Posti- ja telelaitos veloitettiin "ryhtymään toimenpiteisiin vakinaisen virkamiehen sijoittamiseksi laitoksen toiseen virkaan tai tehtävään, jota voidaan pitää hänelle sopivana. Jos uudelleen sijoittaminen ei ole mahdollista, on erorahasta ja toistuvasta korvauksesta voimassa (...)"

Liikennevaliokunta piti tärkeänä, että peruspalvelut ja yhtenäinen hintataso turvattaisiin koko maassa. Lisäksi valiokunta halusi muuttaa esitystä (9. §:n kolmatta lausetta) niin, että myös niille jotka eivät olleet vakinaisia virkamiehiä, suoritettaisiin eroraha samojen perusteiden mukaan kuin muillekin valtion virkamiehille. Peräti kahdeksan valiokunnan 19:stä edustajasta jätti eriävän mielipiteen. Demokraattisen vaihtoehdon Esko-Juhani Tennilä varoitti voitontavoittelun nousevan uuden liikelaitoksen pääasiaksi ja syrjäyttävän palveluperiaatteen, jolloin suuri määrä harvaan asuttujen seutujen toimipaikkoja ja postiautolinjoja lakkautettaisiin. Henkilöstöä tultaisiin vähentämään. Sen sijaan keskustan, SKDL:n ja kristillisten edustajat vaativat lakiehdotukseen sisällytettäväksi säännös riittävän toimipaikkaverkon säilyttämisestä. Samoin he huomauttivat ehdotuksen (7. §) poikkeavan yleislaista (10. §). Yleislain (627/1987) mukaan eduskunta hyväksyi liikelaitoksen keskeiset tavoitteet tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Nyt esitettiin, että palvelu- ja tulostavoitteista päättäisi liikenneministeriö eduskunnan ja valtioneuvoston hyväksymissä raameissa.¹⁰⁴⁶

Valtiovarainvaliokunta muutti liikennevaliokunnan lausuntoon viitaten lain (9. §) erorahan myöntämistä koskevia ehtoja, mutta ei puuttunut liikennevaliokunnassa esitettyyn, laitoksen palveluverkon ohjausta koskevaan mielipiteeseen. Keskustan ja SKDL:n edustajat jättivät uuden, liikennevaliokunnassa esitetyn mielipiteen suuntaisen vastalauseen myös valtiovarainvaliokunnan mietintöön. Vastalauseen mukaan Posti- ja telelaitos tuli velvoittaa säilyttämään riittävä, koko maan kattava toimipaikkaverkko, joka tarvittaessa rahoitettaisiin valtion tulo- ja menoarviosta sekä muista palveluista saatavin tuotoin. Seitsemäs pykälä olisi muotoiltu niin, että laitoksen palvelu- ja muista toimintatavoitteista päättää eduskunta.¹⁰⁴⁷

Oman lisänsä käsittelyyn toi vihreiden Erkki Pulliaisen ja Osmo Soininvaaran korvaava lakiehdotus. Taustalla oli tässäkin huoli postitoimipaikkojen kohtalosta. Ehdotuksessa palvelutavoitteet olisi täsmennetty niin, että ”palvelut ovat tarjolla maan kaikissa osissa silloinkin, kun se ei ole yksittäisen palveluyksikön kannalta liiketaloudellisesti kannattavaa, mutta tarve palvelujen saavuttamiseen on olemassa.” Tällainen kannattamaton palvelu joko huomioitaisiin tulostavoitteessa tai siitä maksettaisiin liikelaitokselle korvaus tulo- ja menoarviosta.¹⁰⁴⁸

Eduskuntakeskustelussa nousi ankara kiista pykälistä kolme, kuusi ja seitsemän, jotka olivat esillä jo valiokuntamietintöihin kirjatuihin vastalauseissa. Keskusteltiin siitä, kirjataanko lakiin Posti- ja telelaitoksen tehtäväksi ylläpitää koko maan kattava tasapuolinen postipalveluverkko (3. §), rahoitetaanko kannattamattomat toiminnot valtion tulo- ja menoarviosta vai liikelaitoksen muista tuloista (6. §) ja asettaako tulos- ja palvelutavoitteet eduskunta vai valtioneuvosto ja liikenneministeriö (7. §) (taulukko 6). Keskustelun keskipisteeksi nousi postipalveluverkon vuosia jatkunut supistaminen ja tulevaisuus siinä tapauk-

¹⁰⁴⁶ Eduskunnan liikennevaliokunnan lausunto 1/2.6.1988; eriävät mielipiteet.

¹⁰⁴⁷ Tämän vastalauseen allekirjoitti seitsemän 21:stä käsittelyyn osallistuneesta. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö 32/3.6.1988; eriävä mielipide.

¹⁰⁴⁸ 1988 Vp. lakialoite n:o 41.

nessa, että eduskunnan mahdollisuus puuttua palveluihin heikkenisi uuden lain ja liikeperiaatteen korostumisen myötä merkittävästi. Hallituspuolueet puolestaan pitivät opposition ehdottamia muutoksia turhina ja tulkintaa, jonka mukaan seitsemäs pykälä oli ristiriidassa yleislain kanssa, väärinymmärryksenä.

TAULUKKO 6 Hallituksen ja opposition keskeiset näkemyserot

| Hallituksen esitys | Opposition vaatimus |
|--|--|
| 3. §: Palvelutavoitteet. "Posti- ja telelaitoksen tulee huolehtia posti- ja teletoiminnan tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä ja palvelutarjonnasta asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeita vastaavasti erityisesti siten, että sen tehtäviin kuuluvat peruspalvelut ovat koko maassa yleisesti saatavin tasapuolisin ehdoin." | Vaadittiin lisäystä: "Tämän vuoksi Posti- ja telelaitoksen on huolehdittava riittävän toimipaikkaverkon säilyttämisestä koko maassa." |
| 6. §: Korvaukset. "Jos Posti- ja telelaitokselle määrätään merkittävä kannattamaton tehtävä tai velvoite, josta aiheutuvaa rasisusta ei oteta huomioon asetettaessa laitokselle tulostavoitetta, Posti- ja telelaitos hoitaa tehtävän siitä kertyvien tulojen ja laitokselle valtion tulo- ja menoarviossa osoitetun määrärahan rajoissa." | Vaadittiin lisäystä: "... sekä tarvittaessa lisäksi muita tehtäviä syntyvän ylijäämän rajoissa." |
| 7. §: Liikenneministeriön ohjaus. "Eduskunnan hyväksyttyä valtion tulo- ja menoarvion sekä Posti- ja telelaitoksen esitettyä alustavan tulo- ja rahoitussuunnitelmansa liikenneministeriö päättää..." | Vaadittiin muuttamista muotoon: "Eduskunnan hyväksyttyä valtion tulo- ja menoarvion ja eduskunnan päätettyä tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä Posti- ja telelaitoksen palveluvelvoitteista ja muista toimintavelvoitteista sekä Posti- ja telelaitoksen esitettyä alustavan tulo- ja rahoitussuunnitelmansa liikenneministeriö päättää..." |

Kun hallitus kieltäytyi taipumasta opposition vaateisiin, etenkin keskustan mutta myös muiden oppositiopuolueiden edustajat toivat kolmannessa käsitteilyssä yhä voimakkaammin esiin, että laki äänestettäisiin lepäämään yli valtiopäivien. Hallituspuolueet puolestaan vetosivat uudistuksen välttämättömyyteen ja posti- ja telelaitokselle lain lykkäämisestä aiheutuviin haittoihin.¹⁰⁴⁹

Osmo Soininvaara (Vihr.) syytti umpikujaan ajautuvasta tilanteesta molempia osapuolia. Sen sijaan, "Jos olisi lainkaan hyvää tahtoa tulkita, mitä hallitus aikoo tehdä (...) esityksenkin puitteissa opposition tavoitteet tulisivat toteutetuiksi". Mutta toisaalta "Jos hallitus mieluummin antaa asian kaatua kuin esimerkiksi ottaa lakiin velvoitteen siitä, että maassa on säilytettävä riittävä määrä postitoimipaikkoja, joko kysymys on silloin siitä, että lakiin tuleva tällai-

¹⁰⁴⁹ Eduskuntakeskustelu 14.6.1988, 2020–2036.

nen velvoite on hallituksen tavoitteiden vastainen, tai sitten kysymys on kerta kaikkiaan anteeksiantamattomasta jääräpäisyydestä (...)"¹⁰⁵⁰

Sekä keskustan, vihreiden että SKDL:n ryhmistä esitettiin, että hallitus toisi korjatun esityksen eduskunnan käsiteltäväksi pikimmiten, jolloin uusi laki ehtisi voimaan vielä samana syksynä. Hallituspuolueiden edustajat, kuten kokoomuksen Ulla Puolanne pitivät uhkausta kaksinaismoraalisena politiikkana, jolla "keskustapuolue haluaa juhlistaa viimeistä istuntoa jarruttamalla kehitystä Posti- ja telelaitoksessa mitä merkittävimmällä tavalla." Näiden keskustelujen päätteeksi esitys äänestettiin (14.6.1988) lepäämään äänin 101 vastaan ja 68 puolesta.¹⁰⁵¹ Liikenneministerinä esitystä ajanut Vennamo on pitänyt kiinni tulkinasta, jonka mukaan lepäämäänjättämisen takana oli vaalien 1987 jälkeen hallituksesta ulos jääneen keskustapuolueen poliittinen voimannäyttö. Vennamo ei myöskään halunnut antaa eduskunnalle uutta lakiehdotusta, koska SMP oli aiemmin arvostellut kyseistä käytäntöä eduskunnan halventamisena.¹⁰⁵²

Uudemman kerran Posti- ja telelaitosta koskeva laki (HE 2/1989) annettiin eduskunnalle kahdeksan kuukautta myöhemmin 7.2.1989. Esitys oli jokseenkin samanlainen kuin edellinen, lepäämään jätetty ensimmäinen yritys. Kolmesta erimielisyyttä aiheuttaneesta kohdasta kahta oli tarkistettu: Eduskunnan asemaa keskeisten palvelutavoitteiden päättäjänä selkiytettiin (7. §). Posti- ja telelaitoksen velvollisuus huolehtia riittävästä koko maan kattavasta toimipaikka-verkostosta lisättiin lain perusteluihin (3. §). Edellisen lakiehdotuksen kohta, jonka mukaan palveluiksi riittivät itse palvelut eikä kiinteä postikonttori sinällään ollut peruspalvelua, poistettiin. Sen sijaan kannattamattomien tehtävien korvaamista koskevaan kohtaan (6. §) uudessa ehdotuksessa ei puututtu, koska sen voitiin tulkita asiallisesti johtavan samaan lopputulokseen kuin yleislain säännöksen, jolloin toimialojen välinen ristiinsubventio olisi mahdollista tulostavoitteen kautta.¹⁰⁵³

Odotukset olivat varovaisen toiveikkaat. Pääjohtaja Tarjanne piti uuden esityksen läpimenoa todennäköisenä, mutta ei varmana. Oppositio pystyisi halutessaan äänestämään uudenkin lakiehdotuksen lepäämään ja tällöin uudistus lykkääntyisi edelleen kaksi vuotta. Ehdotusta pyrittiin tukemaan tiedotuksen keinoin. Tiedotusvastuu oli ensisijassa liikenneministeriöllä. Posti- ja telelaitoksen osalta lausuntoja antoi pääjohtaja sekä talousylijohtaja mutta myös muu

¹⁰⁵⁰ Eduskuntakeskustelu 14.6.1988, 2028–2029.

¹⁰⁵¹ Eduskuntakeskustelu 14.6.1988, 2030–2031, 2034, 2089–2092. Lepäämään jättämiseen riitti 1/3 äänistä. Vuoden 1987 alusta valtiopäiväjärjestyksestä oli muutettu niin, että lepäämään jättäminen siirsi asiaa enää yksien täysien valtiopäivien tai vaalien yli. Ranki 2000, 372.

¹⁰⁵² Pekka Vennamo 19.1.2012; Vennamo 1999, 23–25.

¹⁰⁵³ HE 3/1989, 9–13, 16–17; HE 36/1988, 12. Posti- ja telehallitus tosin toivoi lausunnoissaan, että 6. § sanamuotoa olisi tarkennettu niin, että raskaus joko korvattaisiin tai huomioitaisiin tulostavoitteessa tai muuten raskaus hoidettaisiin siitä saatavien tulojen rajoissa. Posti- ja telehallituksen lausunto hallituksen esitys n:o 3 laiksi Posti- ja telelaitoksesta. Posti-Telen johtoryhmä Cb13.

johto yhtenäisen linjan mukaisesti. Linja oli lyhykäisyydessään seuraava: uudistus nopeutti ja paransi yhteiskunnan tarvitsemien tietoliikennepalvelujen kehitystä, kun Posti- ja telelaitos voisi suunnata voimavaroja joustavammin uusiin kohteisiin ja investointien rahoitusmahdollisuudet paranisivat. Toiminnan päämäärät eivät sinällään muuttuisi: yhteiskunnalliset palveluvelvoitteet säilyisivät liiketaloudellisen kannattavuuden rinnalla. Peruspalvelujen tarjonta koko maassa turvattaisiin ensi kertaa laissa. Eduskunnan ohjausmahdollisuudet paraniivat. ”Samalla kun PTL:n liiketoiminnallista tehokkuutta nostetaan, luodaan entistä vahvemmat takeet yhteiskunnallisten palvelulaitosten hoidolle.”¹⁰⁵⁴

Lähetekeskustelussa oppositio hyökkäsi kuudennen pykälän kimppuun, jota ei ollut muutettu opposition toivomaan suuntaan.¹⁰⁵⁵ Tällä kertaa lakiehdotus meni sekä liikenne-, perustuslaki- että valtiovarainvaliokuntaan.

Tällä välin Posti- ja telehallitus, Postiliitto ja Postivirkamiesliitto neuvottelivat. Järjestöjen mukaan ”On muistettava, että järjestöt korostivat lausunnoissaan juuri niitä seikkoja, joiden perusteella lakiesitys jätettiin lepäämään yli seuraavien varsinaisten valtiopäivien.” Yhteisymmärryksen löydyttyä Postiliitto ja Postivirkamiesliitto luopuivat vaatimasta muutoksia lain pykäliin ja lupasivat omalta taholtaan myötävaikuttaa lain läpivientiin eduskunnassa. Samassa yhteydessä päätettiin, että tulevan liikelaitoksen hallituksen kokoonpanoon ehdotettaisiin varajäsenpaikkaa henkilöstön edustajalle.¹⁰⁵⁶

Valiokuntakierroksella perustuslakivaliokunta lisäsi esityksen toiseen pykälään ”toimiala ja tehtävät” vastaavan täydennyksen, kuin oli edellisenä vuonna Valtion painatuskeskuksesta (727/1988), Valtion tietokonekeskuksesta (729/1988) ja Valtion ravitsemuskeskuksesta (752/1988) annetuissa laeissa ”myös muiden soveltuvien tehtävien” antamisesta liikelaitoksille. Valiokunta myös puuttui joihinkin virkamiehen asemaan lakkauttamistapauksessa koskeviin lain sisäisiin ristiriitoihin (9. §).¹⁰⁵⁷ Liikennevaliokunta ehdotti lisättäväksi kuudenteen pykälään momentin, jonka mukaan eduskunnan tai valtioneuvoston määräämä kannattamaton tehtävä olisi huomioitava laitoksen tavoitteissa tai tehtävien hoitamiseen olisi osoitettava määräraha budjetista. Esko-Juhani Tennilä jätti eriävän mielipiteen, jonka mukaan liiketaloudellinen periaate johtaisi voitontavoitteluun ja palveluperiaatteen syrjäytymiseen.¹⁰⁵⁸ Valtiovarainvaliokunta kannatti perustuslaki- ja liikennevaliokuntien ehdottamia muutoksia¹⁰⁵⁹.

Posti- ja telehallituksella ei ollut huomauttamista valiokuntien esityksiin. Liikennevaliokunnan näkemys, että henkilöstö tulisi edelleen olemaan pääasiallisesti virkasuhteista, ei ollut ristiriidassa laitoksen omien suunnitelmien kanssa, joiden mukaan työsuhteen käyttöä laajennettaisiin etenkin teletoimissa. Itse

¹⁰⁵⁴ PTL pääjohtaja 3.2.1989. PTL liikelaitoskansio Hr16; Talousylijohtaja Pekka Luukkaisen muistio 10.1.1989: ”PTL-Lakiehdotus. PTL:n tiedotus- ja toimintalinja”. Posti-Telen johtoryhmä Cb12.

¹⁰⁵⁵ Eduskuntakeskustelu 14.2.1989.

¹⁰⁵⁶ Muistio 15.3.1989. PTL liikelaitosuudistus Hr17b.

¹⁰⁵⁷ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 1/17.3.1989.

¹⁰⁵⁸ Eduskunnan liikennevaliokunnan lausunto n:o 1/4.4.1989.

¹⁰⁵⁹ Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 29/25.5.1989.

asiassa liikennevaliokunnan ajamat muutokset selkeyttivät lakia, paitsi kuudennen pykälän muotoilu. Posti- ja telehallitus olisi muotoillut erimielisyyksiä aiheuttaneen pykälän vielä selkeämpisanaiseksi tai poistanut sen kokonaan, jolloin yleislaissa (627/1987) esitetty väljempi muotoilu olisi tullut sovellettavaksi.¹⁰⁶⁰

Eduskuntakeskustelussa oppositio ei osoittanut erityistä ymmärrystä Posti- ja telelaitosta kohtaan, päinvastoin. Aiempien pienten postien lakkautusten katsottiin kuvaavan, kuten vihreiden Erkki Pulliainen totesi, ”tapauksena ja prosessina sitä henkeä, joka Posti- ja telelaitoksessa vallitsee.” Sosialidemokraattien Kari Rajamäki totesi laitoksen johdon käyttäytyneen ”kuin Kauppa-lehteä lukeva yritysjohto”, eivätkä työllisyysvelvoitteet tai aluepoliittiset tarkastelut olleet ”paljon viime aikoina näkyneet”. Kuitenkin hallituspuolueen edustaja Rajamäki painotti, että ”koko liikelaitoskuvion jarruttelu ja lykkääminen on toisaalta yksityisten toimilupalaitosten suhteen ollut mahtavaa etumatkan antamista. Tässä on myös syytä muistaa, että yhteiskunnallinen laitos tarvitsee myös toimintapelivaraa.”¹⁰⁶¹ Tämä jälkimmäinen näkökulma sai myös SKDL:n Timo Laaksosen kannatuksen: ”Suomen ja EY:n välisestä sopimuksesta riippuu, minkälaisia ulkopuolisia kermankuorijoita alueelle on mahdollisesti tulossa. Olen varma, että mikäli hallituksen kokoomuslaisista ministereistä on kiinni, näitä kerman kuorijoita suorastaan jopa saatetaan kutsua maahan (...). Meidän kantamme on, ettei sallita sen enempää kotimaisia kuin ulkomaisiakaan kerman kuorijoita niillä markkinoilla, joilla Posti- ja telelaitos operoi. On siis välttämättöntä kehittää Posti- ja telelaitosta.”¹⁰⁶²

Konsensushenki löytyi lain toisessa käsittelyssä. Tuolloin keskusteltiin etenkin 6. §:stä ja sen tulkinnasta. Ministeri Vennamo vakuutti eduskunnalle, että pykälä mahdollistaisi kannattamattomien toimintojen rahoittamisen joko sisällyttämällä kulut laitoksen tulostavoitteeseen tai vaihtoehtoisesti myöntämällä rahoitus valtion budjetista, mikä tyydytti keskustan, SKDL:n ja vihreiden edustajia. Käsittelyn loppupuolelta sanailtiin siitä, oliko laki viivästynyt turhaan. Ministeri Vennamon mielestä lakiteksti oli kyllä selkiintynyt, mutta pysynyt sisällöllisesti samana. Keskustan edustajat syyttivät hallitusta kovakorvaisuudesta ja haluttomuudesta käydä asiassa keskustelua ja tehdä opposition valiokunnissa toivomia tarkennuksia.¹⁰⁶³ Laki Posti- ja telelaitoksesta hyväksyttiin 6.6.1988 selvin äänin 147 puolesta ja vain kolme vastaan.¹⁰⁶⁴

Äänestyksen jälkeen posti- ja telelaitoksen tiedotuspäällikkö Leif Wikholm lähetti tiedon äänestystuloksesta Nizzassa Kansainvälisen pikatiedotusliiton konferenssissa olleelle pääjohtaja Tarjanteelle. ”Luukkainen on valmis antamaan tarvittaessa lausunnon. Koska äänestysnumerot olivat selvät, odotetaan

¹⁰⁶⁰ PTH 24.4.1989 antama TAY Pekka Luukkaisen allekirjoittama lausunto hallituksen esitykseen 3/1989. PTL liikelaitosuudistus Hr17b.

¹⁰⁶¹ Eduskuntakeskustelu 14.2.1989, 245–247.

¹⁰⁶² Eduskuntakeskustelu 30.5.1989, 1735–1735.

¹⁰⁶³ Eduskuntakeskustelu 1.6.1989, 1788–1795.

¹⁰⁶⁴ Eduskuntakeskustelu 6.6.1989, 1918–1919.

uutisoinnin tukevan linjaamme. Erillistä tiedotetta ei anneta. Ensi yönä painokone alkaa painaa Uusi Posti-Tele-lehden numeroa kaikkiin koteihin.”¹⁰⁶⁵

Esitys laiksi Valtionrautateistä annettiin eduskunnalle 3.5.1989, kolme kuukautta sen jälkeen kun Posti- ja telelaitoslaki oli annettu eduskunnalle toista kertaa. Näitä kahta esitystä käsiteltiin perättäin samoissa istunnoissa niin, että ensin käsiteltiin Posti- ja telelaitoslakia ja sen jälkeen valtionrautatielaitoslakia. Posti- ja telelaitoslain käsittelyssä valtionrautateitä oli jo käytetty esimerkkinä kannattamattomasta, mutta tarpeellisesta toiminnasta, johon nyt oltiin soveltamassa liikeperiaatetta.¹⁰⁶⁶

Jo hallituksen esitykseen oli tehty pitkälti samat muotoilut kuin Posti- ja telelaitoksesta annettuun uuteen esitykseen. Toisin sanoen Posti- ja telelain kiistanalaisia (3., 6. ja 7.) pykälää vastaavat kohdat (4., 7. ja 9. §) oli muotoiltu kuten Posti- ja telelaitosta koskevassa ehdotuksessa. Rautateitä koskevassa esityksessä huomioitiin jopa valtiovarainvaliokunnan uuteen, Posti- ja telelaitoslain toiseen pykälään esittämä tarkennus laitokselle mahdollisesti annettavista ”muista sille soveltuvista tehtävistä”. Muutenkin laki oli pitkälti sama. Lisäyksenä oli radanpitoa ja ratamaksua koskeva pykälä (4. §) – olihan radanpito tarkoitus eriyttää liikennöintitoiminnasta.¹⁰⁶⁷ Toisaalta hinnoittelua koskevassa pykälässä (5. §) annettiin valtioneuvostolle mahdollisuus halutessaan päättää hinnoista tai hintatasoista asetuksella, kun muuten laitos saisi vapauden määrätä hintansa itse. Lisäksi määrättiin, että valtioneuvosto voisi päättää erityisestä tulo- ja menoarviosta otettavasta Valtionrautateiden toiminnan kehittämismäärärahasta (8. §). Nämä viides ja kahdeksas pykälä olivat perustelujen mukaan tarkoitettu siirtymävaihetta varten.¹⁰⁶⁸

Liikennevaliokunta halusi tässäkin tapauksessa selkiyttää korvauksia koskevaa pykälää (7. §), joka oli noussut ongelmalliseksi myös Posti- ja telelaitoslain kohdalla: ”eduskunnan tai valtioneuvoston määräämä kannattamaton tehtävä on otettava huomioon laitoksen tulostavoitteita määrättäessä tai sen hoitamiseen on osoitettava määräraha valtion tulo- ja menoarviossa.” Valiokunta halusi myös lisätä saman perustuslakivaliokunnan ehdottaman virkamiesten

¹⁰⁶⁵ Tiedotuspäällikkö Leif Wikholmin faksi 6.6.1989. Postimuseo HAI. Tarjanne valittiin konferenssissa järjestön pääsihteeriksi.

¹⁰⁶⁶ Myös rautateiden keskus- ja aluehallintoja uudistettiin 1980-luvun mittaan. Merkittäviksi tavoitteiksi mainittiin hallinnon keventäminen ja tulosvastuuajattelun korostaminen. Tehtäviä siirrettiin ensin 1980-luvun alkupuolella keskushallinnosta piirihallintoon, jolla haettiin edellytyksiä johtamisen tehostamiselle. Vuosikymmenen jälkipuolella keskushallinnon osastoista tehtiin tulosvastuullisia. Piiritason organisaatio purettiin ja sen yksiköt alistettiin keskushallinnon osastoille. Eräistä keskushallinnon yksiköistä tehtiin laitoksen sisäisiä tulosyksiköitä, kuten VR-Data, kiinteistöyksikkö ja VR-koulutuskeskus. Kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1981 ovat antaneet aihetta, 47–48. Vp. 1984 B1; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1988, 312. Vp. 1989 B1.

¹⁰⁶⁷ HE 60/1989, 18–20, 23–25.

¹⁰⁶⁸ HE 60/1989, 18–20, 23–25.

siirtymäoikeuksia koskevan tarkennuksen, kuin Posti- ja telelaitoslakiin oli ehdotettu. Johdonmukaisuutta osoitti myös edustaja Tennilän jättämä eriävä mielipide, jonka mukaan liikelaitoksessa voiton tavoittelu syrjäyttäisi palveluperiaatteen.¹⁰⁶⁹ Valtiovarainvaliokunta teki ehdotukseen liikennevalokunnan radanpitoa ja ratamaksua koskevat (3. §) täsmennykset. Lisäksi valiokunta ehdotti seitsemännen pykälän sanamuotoa selvennettäväksi niin, että se vastaisi täysin valiokunnan ehdotusta Posti- ja telelaitosta koskevan lain kuudenneksi pykäläksi.¹⁰⁷⁰

Eduskuntakeskustelu poikkesi täysin Posti- ja telelaitoslain kohdalla käytästä. Opposition huoli kohdistui etenkin lähetekeskustelussa syrjäisten ratojen kohtaloihin, mutta eniten kiinnostusta herätti Pasilan konepajan tulevaisuus. Konepajan Valtionrautateiden taseeseen kirjattava arvo oli nimittäin erittäin korkea, johtuen suuresta maa-alasta keskellä pääkaupunkia, jonka vuoksi keskustelua käytiin konepajan toimintojen siirtämisestä muihin konepajoihin ja yleensä konepajatoimintojen sijoittelusta sekä eduskunnan osallisuudesta asiaan. Lain pykälistä tai niiden muotoiluista ei keskusteltu käytännössä lainkaan, lukuun ottamatta lyhyitä puheenvuoroja toisella käsittelykerralla, jolloin todettiin Posti- ja telelaitoksen kohdalla noudatettavien periaatteiden koskevan myös Valtionrautateita.¹⁰⁷¹ Laki Valtionrautateista hyväksyttiin 6.6.1989 äänin 159 puolesta ja kolme vastaan¹⁰⁷².

Liikelaitoslakien yhteydessä eduskunta suhtautui vähintään skeptisesti sille luvattuun ohjausvaltaan. Epäiltiin, ettei laitosta voitaisi tulostavoitteen avulla ohjata haluttuun suuntaan. Mutta toisaalta keskustelussa tuli voimakkaasti esiin, ettei postien lakkauttamisia oltu nytkään voitu estää. Sama vanhojen liikelaitosten arvostelu, palvelutason heikentyminen syrjäseuduilla, koski myös rautateitä. Liikeperiaatteeeseen suhtauduttiin epäluuloisesti, ”liikelaitos haluaisi vain mahdollisimman paljon voittoja”. Tämän takia lakiteksti haluttiin muotoilla mahdollisimman velvoittavaksi. Hallituspuolueet sen sijaan näkivät asian toisin, uusi laki teki mahdolliseksi entistä järkevämmän ohjauksen samalla kun se antoi liikelaitoksille niiden tarvitseman liikkumatilan, yhteiseksi hyväksi. Lopulta erimielisyydet kilpistyivät kolmeen pykälään, joista kaksi muotoiltiin uudelleen. Kannattamattomien toimintojen korvaamista koskeva pykälä (6. §) ymmärrettiin ehkä väärin, mutta asiassa löydettiin melko yksimielinen kompromissi. Mielenkiintoista on, että vasemmisto taipui ehdotukseen vahvistaakseen Posti- ja telelaitosta sen kilpailijoita, joita nimitettiin ”kermankuorijoiksi”, vastaan.

¹⁰⁶⁹ Eduskunnan liikennevaliokunnan lausunto n:o 2/23.5.1989.

¹⁰⁷⁰ Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan lausunto m:o 30/25.5.1989.

¹⁰⁷¹ Eduskuntakeskustelut 5.5.1989, 1284–1285; 9.5.1989, 1308–1319; 30.5.1989, 1741–1748; 1.6.1989, 1795–1796; 6.6.1989, 1919–1923.

¹⁰⁷² Eduskuntakeskustelu 6.6.1989, 1922–1923.

6.2 Uusi julkinen hallinto

Kotimaisessa kirjallisuudessa liikelaitosuudistus asetetaan osaksi valtionhallinnon laajempaa uudistusta, joka yleensä ajoitetaan alkaneeksi 1980-luvun loppupuolelta. Posti- ja telelaitoksen sekä valtionrautateiden uudistamista uusi-muotoisiksi liikelaitoksiksi 1990-luvun taitteessa on luonnehdittu ”päänavaukseksi” tai ”muurinmurtajaksi”¹⁰⁷³ julkisen sektorin rakennemuutoksiin. Markku Temmeksen mukaan tärkeimmät julkisen hallinnon rakenneuudistukset olivat juuri liikelaitosuudistus ja yhtiöittäminen, julkisella sektorilla käyttöön otettu tulosohjaus sekä valtionosuusuudistus¹⁰⁷⁴.

Juha Vartola on lähestynyt pitkän aikavälin muutosta havainnollisesti tarkastelemalla hallinnon kieltä. Itsenäisyyden alusta 1960-luvulle saakka hallinnon kielenä oli ensisijaisesti juridiikka. Tässä mielessä voidaankin puhua oikeusvaltiosta, sillä valtiolliset ja hallinnolliset kysymykset olivat ensisijaisesti oikeudellisia ja lainopillisia. Sota-ajan pula toi rinnalle taloustieteen kielen, joka ei kuitenkaan syrjäyttänyt juridiikkaa. 1960-luvulla rinnalle nousi vielä yhteiskuntatieteiden, tasa-arvon ja suunnittelun kieli, mikä käy yksiin hyvinvointivaltion nousun kanssa. 1980-luvun alkupuolella keskushallinnon kieli alkoi muuttua liiketaloustieteen kieleksi ja valtiota alettiin hoitaa kuin liikeyritystä.¹⁰⁷⁵

Edellisen vuosikymmenen aikana tehty, liikelaitosuudistukseen tähdännyt valmistelutyö oli pohjistanut hallinnon johtamiskulttuurin muutosta¹⁰⁷⁶. Suuntauksena oli, valtioneuvoston toukokuussa 1992 tekemän hallinnon kehittämispäätöksen taustamuistion mukaan, ” (...) rakentaa hallinnon sisälle perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista poikkeava ammattijohtamiseen (managerialismi) perustuva toimintamalli.” Vaikka muistiossa ei viitattu teoreettisiin lähtökohtiin, perusteet muistuttavat ilmiselvästi 1970-luvun jälkeen uusliberalististen virtausten piirissä virinneitä ajatuksia julkiseen omistukseen sisältyvistä rakenteellisista kannustinloukuista ja ajatuksia siitä, kuinka nämä voitaisiin poistaa. Ytimessä olivat markkinamekanismin ulottaminen julkiselle sektorille ja monopoliongelman ratkaiseminen valtion suoran omistuksen sijaan uudelleenlaisen sääntelyn avulla.

Tiettyjen yksityisen sektorin toimintatapojen soveltamisella ja markkinaohjausta kannustimena käyttämällä voidaan ehkäistä perinteisessä hallinnollisessa toimintamallissa havaittuja puutteita ja ongelmia. (...) Julkinen valta vastaa siitä, että peruspalveluja tuotetaan riittävästi, ne täyttävät laadultaan määrätyt vähimmäisvaatimuk-

¹⁰⁷³ Temmes 2003, 194, 203; Heikkinen ja Tiihonen 2010, 382; Karhu 2006, 274. Liikelaitosuudistuksen ohella keskeisiä olivat tulosjohtamisen ulottaminen valtionhallintoon sekä aluehallinnon uudistaminen. Harrinvirta 2000, 104.

¹⁰⁷⁴ Temmes 2003, 203. Temmeksen mukaan lama varjosti mutta ei käynnistänyt 1990-luvun hallinnonuudistusten aaltoa.

¹⁰⁷⁵ Vartola 2006, 38–39.

¹⁰⁷⁶ Ks. Temmes 1990, 60.

set ja ne ovat kaikkien kohtuullisesti saavutettavissa. Tarkoituksenmukaisuuskysymys sen sijaan on, miten palvelu tuotetaan, esimerkiksi se, kuka ne tuottaa.¹⁰⁷⁷

Lyhyessä, yleisiin linjoihin rajoittuvassa tarkastelussa voitaneen lähtökohdaksi ottaa virastovaltuutettu Seppo Salmisen (1977) esittämä näkemys, joka havainnollistaa hallinnon kehittämisen tilaa 1970-luvun lopulla:

Aiemmin valtionhallinnon tehtävät olivat pääasiassa pelkkää hallintovallan käyttöä ja kansantalouden kokonaisuuden kannalta katsottuna merkitykseltään jokseenkin vähäisiä. Tuotannontekijäin, tässä tapauksessa ennen muuta ihmistyön saanti oli helppoa ja asenteet valtionhallintoon instituutiona toiset kuin tänä päivänä. Sille ei myöskään katsottu tarvittavan asettaa erityisempiä tuottavuustavoitteita. Kun valtionhallinnon rooli, tehtävät ja niiden osuus kansantalouden resursseista ovat viime vuosina toisaalta ratkaisevasti muuttuneet ja kun toisaalta olemme joutuneet voimavarojen niukkuuden kanssa napikkain, olisi luonnollista että hallinnon kaikinpuolinen kehittäminen tuottavuusmielessä olisi tullut 'arvoon arvaamattomaan'.¹⁰⁷⁸

Kehittäminen ei kuitenkaan päässyt vielä vauhtiin. Virastovaltuutetun mukaan syynä oli, että päätöksenteko edellytti poliittisen tason ratkaisuja tai myötävaiikutusta. Hallinnon kehittämistä ja ratalisointia ei koettu niin tärkeäksi, että asiat olisivat saaneet riittävästi painoarvoa. Erään tutkimuksen mukaan myöskään valtionhallinnon ylimmät virkamiehet eivät olleet erityisen innostuneita asiasta. Painetta tuottavuuden parantamiseksi ei ollut, koska tavoitteita ei asetettu. Perinteisesti korostettiin kyllä virkamiesten oikeudellista vastuuta virkaintoimen lainmukaisuudesta, mutta toiminnallisesta tulosvastuusta ei paljoa puhuttu. Virastovaltuutettua kirpaisi vielä se, etteivät virastot arvostaneet rationaalisoitihenkilöstöään.¹⁰⁷⁹

Öljykriisin jälkeinen lama vaikutti hallinnon kehittämiseen oleellisesti. Tärkeimmiksi päämääräksi tulivat kulujen leikkaaminen ja tehokkuuden lisääminen. Toisaalta usko keskitetyn ohjauksen ja kokonaisvaltaisen suunnittelun erinomaisuuteen hiipui¹⁰⁸⁰. Merkittävä askel 1990-luvun uudistuksiin oli Valtionhallinnon hajauttamiskomitean asettaminen vuonna 1984. Komitean¹⁰⁸¹ toimeksianto perustui Kalevi Sorsan neljännen hallituksen ohjelmaan, jonka mu-

¹⁰⁷⁷ Valtioneuvoston päätös 7.5.1992 julkisen sektorin uudistamiseksi, taustamuistio. Päätöksen allekirjoittivat ministeri Ilkka Kanerva (kok.) ja alivaltiosihteeri Juhani Kivelä. PTL liikelaite Hr15. Vrt. Parker 2009, 19–26. Tällaisia olivat julkisen valinnan teoria, agenttiteoria, uudenlaisen markkinoiden sääntelyä koskevan ajattelutapa sekä monetarismi (ks. alaluku 1.1).

¹⁰⁷⁸ Salminen 1977, 134.

¹⁰⁷⁹ Salminen 1977, 135.

¹⁰⁸⁰ Esim. Rekola 1985, 285–296.

¹⁰⁸¹ KM 1986:12, I-II. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin kansliapäällikkö Aimo Pajunen ja jäseniksi toimitusjohtaja Jussi Alanen, varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, kansanedustaja Kaj Bärlund, osastopäällikkö Hannu Ettala, kansanedustajat Pentti Ketunen, Mauri Pekkarinen ja Boris Renlund. Virkamiehistä koostuva asiantuntijaryhmä: Ahti Rihto KHO, Juhani Perttunen SM, Juhani Nummela SM, Seppo Salminen VM, Markku Temmes VM, Leevi Melametsä OPM, Seppo Havu MMM, Cristian Andersson KTM, Pekka Ojala STM, Kari Kourilehto YM, Jorma Uitto keskusvirastot ja Olli Mäenpää julkisoikeudellinen asiantuntija.

kaan hallintoa hajautettaisiin siirtämällä tehtäviä ja päätösvaltaa keskushallinnolta aluehallinnolle vähentäen samalla hallinnon hierarkiatasoa. Tavoitteena oli luoda toimiva ja hajautettu virastorakenne niin, että aiemmin paljon esillä olleista kokonaisten virastojen ja laitosten hajasijoituksista voitiin luopua.¹⁰⁸²

Hallinnon hajauttaminen oli keino kehittää hallintoa, edistää palvelukykyä ja nykyaikaistaa toimintaa. Tavoitteita oli useita. Moninkertaisia ja kankeita hallintomenettelyjä oli kevennettävä ja yksinkertaistettava. Keskushallinnon ohjausta oli väljennettävä. Hallinnon päätöksentekoa oli siirrettävä lähemmäs ihmisiä. Ylimmille päätöksentekijöille, eduskunnalle ja valtioneuvostolla kuuluivat yhteiskunnan ja hallinnon toiminnan tavoitteiden asettaminen ja erilaisten tarpeiden yhteensovittaminen. Keskushallinnon ei tullut puuttua ratkaisujen yksityiskohtaisiin sisältöihin, vaan antaa puitteet ja asettaa toimenpiteet tärkeysjärjestykseen. Hallintokeskeisestä ajattelusta oli siirryttävä palvelukeskeiseen hallinnon kehittämiseen, jolloin se nähtiin apuvälineenä joka takaisi palvelujen laadun ja määrän. Ministeriöiden asemaa hallinnonalojen yleisinä ohjaajina ja kehittäjinä oli vahvistettava. Ne ratkaisisivat sellaiset keskitettyä käsittelyä vaativat asiat, joilla olisi vaikutusta hallinnonalan yhteiskuntapolitiikan sisältöön. Ministeriöiden alla olevan keskushallinnon, keskusvirastojen roolin tuli olla ministeriöitä ja ylimpiä valtioelimiä avustava. Näin ollen virastojen roolin tuli painottua hallinnollisten toimien sijasta kehittämis- ja asiantuntijatehtäviin.¹⁰⁸³

Pääministeri Harri Holkerin (1989) hallitus jatkoi uudistuksia. Holkerin mukaan julkinen sektori oli kasvanut nopeammin kuin talous ja se sektori oli niellyt yhä enemmän verovaroja. Toimintoja oli liikelaitostettava ja yksityistetävä:

Uusi toimintakyky edellyttää käytännöllistä asennetta kaikkea julkista toimintaa kohtaan. Sitä ei voi enää arvioida perinteisellä oikeisto-vasemmistovastakkaisuuksilla. Uusi akseli on Suomi-Eurooppa. Kansainvälistyvässä maailmassa kilvoittelemme suomalaisuuden puolesta. (...) On nähtävä, että hallinto on vain väline. Se on kuitenkin hyvin tärkeä väline.¹⁰⁸⁴

1990-luvun tavoitteita kuvaa myös valtioneuvoston asiantuntijaryhmän mietintö: "Luottamus, läheisyys, linjakkuus". Raportin mukaan hallinto oli tärkeä kilpailutekijä ja hallinnon tuottamat palvelut olivat tärkeä mittari, joilla Suomea ja Suomen tarjoamia mahdollisuuksia kansainvälisesti arvioitiin. Hallinnon ongelmia raportti kuvasi värikkäästi:

(...) tehokkuusongelmien selityksiä on monia: isännätön raha, hallinnon kyky byrokratisoida yksinkertaisetkin asiat, valta ilman vastuuta ja organisaatioiden itsekkyyttä sekä liki täydellinen organisaatioiden välisen kilpailun puute muusta kuin ylhäältä annettavista resursseista. Tämän kaiken kruunaa hallintoalamaisten pakkoasiakkuus.

¹⁰⁸² KM 1986:12, 1. Komitea viittasi myös hallinnon kasvuun suhteessa BKT:hen. Komitea ei lähemmin tarkastellut liikelaitosluonteisia virastoja, joita samaan aikaan käsiteltiin muissa yhteyksissä. KM 1986:12, 8.

¹⁰⁸³ KM 1986:12, 1-3, 9.

¹⁰⁸⁴ Pääministeri Harri Holkeri: "Julkisen hallinnon kasvukausi päättynyt?" Hallinto 1989/1, 5-6.

Kehityksestä huolimatta eletään edelleen liiaksi suljetun talouden mallien mukaan.¹⁰⁸⁵

Ryhmän vision mukaan sen sijaan:

Kyky ja tahto ottaa vastuu omista asioistaan ja lähipiiristään on vastuullisen kansalaisyhteiskunnan perusta. Hallintoalamaisia ei enää ole, kansalaiset ovat hallinnon asiakkaita, asiakas ei ole objekti, hän haluaa olla subjekti. Päätösvalta itseään koskevista asioista houkuttaa ja pakottaa ottamaan vastuun asioista.¹⁰⁸⁶

Lokakuussa 1990 eduskunta hyväksyi valtiovarainvaliokunnan mietinnön valtioneuvoston selonteosta julkisen hallinnon uudistamiseksi. Perusajatuksena oli hallinnon palvelualltiuden lisääminen olemassa olevin voimavaroin. Valiokunta korosti julkisen talouden menojen kasvun hillitsemistä, jolloin menojen suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta supistuisi. Tehokkuusvaatimuksesta huolimatta valiokunta piti tärkeänä, että hallinnon kehitys säilyi poliittisessa ohjauksessa.¹⁰⁸⁷

Valtiovarainministeriön tuottavuusprojekti (1991) taas suositti resurssiohjauksen korvaamista tuloksellisuuteen perustuvalla ohjaustavalla. Tähän tähtääviä hankkeita olivat valtiontalouden ohjausjärjestelmiä uudistava tulosohjaushanke, julkisen palvelukulttuurin uudistukseen tähtäävä palveluhanke, henkilöstöhallinnon ja -politiikan uudistus sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän reformi. Koska virastojen ja laitosten toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden arviointi edellytti tietoa palvelujen määristä ja kustannuksista, uudistettiin kirjanpito- ja laskentajärjestelmiä sekä kuntien ja kuntainliittojen toiminta- ja taloustilastoja. Perinteisiin ohjausmuotoihin, kuten budjetointiin, pyrittiin sisällyttämään markkinamekanismin nojautuvia elementtejä.¹⁰⁸⁸

Selvitysmies Pekka Ojalan (1992) mukaan keskushallinnon uudistuksella pyrittiin karsimaan sen tehtäviä. Mietintö sisälsi näkemyksen siitä, mitkä tehtävät kuuluivat julkiselle sektorille ja toisaalta siitä, mitkä tehtävät tuli toteuttaa markkinaehtoisesti. Yleisesti julkisen hallinnon tuottamaksi ja kustantamaksi palveluksi katsottiin yleisen järjestyksen, sisäisen turvallisuuden, maanpuolustuksen ja oikeusturvan sekä ympäristönsuojelun kaltaiset tehtävät, joille oli ominaista, että niihin sisältyi myös pakkovaltaa. Sen sijaan:

¹⁰⁸⁵ VN kanslian asiantuntijaryhmä 1995, 20, 23. Työryhmään kuuluivat SM ylijohtaja Pekka Kilpi, kaupunginjohtaja Pekka Ikonen, professori Pertti Kettunen, kunnanjohtaja Ulla-Maj Kukkonen, hallituksen pj. Ensio Miettinen, yliopistonrehtori Esko Rieppula, maakuntajohtaja Pekka Turunen, sekä sihteerit Raili Mäkitalo VM ja Ritva Viljanen SM.

¹⁰⁸⁶ VN kanslian asiantuntijaryhmä 1995, 17.

¹⁰⁸⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 114–115. Vp. 1991 B1.

¹⁰⁸⁸ VM Tuottavuusprojektiin loppuraportti 1991:14, 3. Toiminta-aika 20.6.1989–31.5.1991. Puheenjohtajaksi kutsuttiin alivaltiosihteeri Juhani Kivelä VM ja jäseniksi budjettineuvos Tauno Ylinen VM, finanssineuvos Kauko Mannermaa VM, ylijohtaja Pekka Ojala VM, 21.3.1991 lähtien hallitusneuvos Tuomo Vainio VM, finanssineuvos Vesa Rantala VM, kansliapäällikkö Pertti Sorsa TM, tuotantopäällikkö Risto Kunnas TK, professori Tuomo Martikainen Helsingin yliopisto, vtj. Pekka Alanen Suomen Kaupunkiliitosta 15.1.1991 asti, osastopäällikkö Arto Laitinen Suomen Kunnallisliitosta, apulaispäällikkö Jaan Vingisaar VTY, neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand TVK, talouspoliittinen sihteeri Pekka Immeli AKAVA, neuvottelupäällikkö Pirjo Harjunen STTK sekä 1.1.1991 lähtien tutkimusjohtaja Heikki Loikkanen VATT.

Sellaisessa palvelu- tai tavarantuotannossa, johon vapaa kilpailu soveltuu, kysyntä ajaa taloudellisen toimintamuodon löytämistä. Sillä, mikä instituutio kulloinkin on tuottajayksikön omistajana ei ole merkitystä, jos taloudelliset toimintaedellytykset ovat tasavertaiset kilpailijoiden kanssa. Joissakin tapauksissa on perusteltua yhtiöittää julkinen palvelutuotantoyksikkö, jotta taattaisiin sille tasavertainen taloudellinen kilpailuasetelma yksityisten yritysten kanssa. Näin voitaisiin myös lisätä kilpailua koalalla.¹⁰⁸⁹

Keväällä 1992 valtioneuvosto teki ohjelmapäätöksen julkisen sektorin uudistamiseksi. Sen mukaan julkinen ja yksityinen sektori olivat toisiaan täydentäviä ja hallituksen linja oli lähentää näitä toimivaan yhteistyöhön. Todettiin, että EU-jäsenyyshakemuksen vuoksi kaikkien hallinnonalojen tavoitteeksi asetettiin aktiivinen kansallinen edunvalvonta Euroopan yhteisössä. Päätettiin, että kaikki valtion virastot ja laitokset siirtyisivät mahdollisimman nopeasti tulosbudjetointiin viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. Tulosohjauksen painopiste oli siirtymässä taloushallinnon kehittämisestä muun muassa henkilöstöhallinnon, johtamisen, hallinnon rakenteiden ja muiden ohjausjärjestelmien kehittämiseen. Jäljellä olevat niin sanotut budjettisidonnaiset liikelaitokset siirtyisivät nettobudjetointiin tai muuten uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi jo vuonna 1993. Liikelaitoksista yhtiöitettäisiin vuosina 1993 Valtion tietokonekeskus, painatuskeskus, ravitsemuskeskus ja Suomen rahapaja.¹⁰⁹⁰

Päätöksen mukaan markkinasignaalien hyväksikäyttö oli keino edistää julkisen toiminnan tehokkuutta ja julkisten toimintojen liikelaitostaminen oli merkittävä tapa käyttää hyväksi markkinatyypisiä mekanismeja. Samoja periaatteita olisi noudatettava myös sellaisten julkisten palvelujen organisoinnissa, joihin liikelaitosmalli ei yhteiskuntapoliittisista syistä sellaisenaan soveltuisi.¹⁰⁹¹

Tulosohjaus otettiin valtionhallinnossa käyttöön asteittain 1990-luvun puoliväliin mennessä. Muutoksen myötä talousarviomäärärahat budjetoitiin aiemman menolajikohtaisen jaottelun sijaan yhtenä toimintamomenttina. Salme Näsin mukaan keskeistä oli, että yksikön oli perusteltava rahatarpeensa tulostavoitteilla.¹⁰⁹² Liikenneministeriön alaiset virastot ja laitokset siirtyivät tulosohjaukseen viimeistään vuoden 1993 alusta. Myös hallintoa kehitettiin. "Liikenneministeriön hallinnonala kehitetään konserniksi, jossa ministeriö toimii suhteellisen pienenä, kevyesti organisoituna konsernijohtona. Konsernijohto maksimoi toimivallan delegoinnin ja lisää johdon mukaisesti markkinamekanismin osuutta julkisen ohjauksen rinnalla."¹⁰⁹³ Sen lisäksi, että oli tehty periaatepäätös telekilpailun aloittamisesta ja Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämi-

¹⁰⁸⁹ KM 1992:28, 8-9.

¹⁰⁹⁰ Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992. Vanhempi budjettisihteerin Marja Heikkinen ("Tulokset budjettiriiheen - tulosohjaus valtionhallinnon toimintaperiaatteeksi" Hallinto 1989/4, 8-9) oli jo vuonna 1989 todennut, että: "Valtiovarainministeriö on pitänyt tärkeänä, että myös Suomessa siirrytään lähes kaikkien OECD-maiden jo aloittamaan tuloksiin perustuvaan ohjaustapaan. Uutta ohjaustapaa on edellyttänyt myös valtioneuvosto tekemässään päätöksessä, joka koskee valtionhallinnon kehittämistä."

¹⁰⁹¹ Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992.

¹⁰⁹² Näsi 2009.

¹⁰⁹³ KM 1992:28, 77. Ministeriöiden valtiosihteerien ja kansliapäällikköjen antamat oman hallinnonalan kehittämissuunnitelmat.

sestä, myös tieliikenteen lupapolitiikkaa liberalisoitiin. Taustalla vaikutti Euroopan yhdentymiskehitys, joka otettiin jo huomioon niin liikennepoliittisessa suunnittelussa kuin säädösten valmistelussa.¹⁰⁹⁴

Myös tämä hallinnon kehittäminen limittyi kansainvälisiin kehityskuluihin. "New Public Management" (NPM) on tutkijoiden ja ammattilaisten käyttämä termi joka viittaa julkisen palvelujohtamisen teemoihin, tyyleihin ja tapoihin, jotka ovat olleet 1980- ja 1990-luvuilla esillä etenkin Britanniassa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. Termi ilmaantui akateemiseen kirjallisuuteen 1990-luvun alussa ja yleistyi nopeasti. Käsitteen sisältö on kuitenkin jäänyt häilyväksi. Alun perin NPM piti sisällään opinkappalemaisista vastaväitteistä perinteistä julkista hallintoa vastaan.¹⁰⁹⁵ Temmeksen mukaan NPM liittyy kehittyneissä maissa 1980-luvulla tapahtuneeseen muutokseen, jossa uusliberalistinen ajattelutapa nousi valta-asemaan. Eräänlaisena pohjana ovat taloustieteet ja uusliberalistinen ajatus hyvinvointivaltion rakenteiden tehottomuudesta, "government failure".¹⁰⁹⁶ Suomessa "New Public Managementia" on käytetty standardina ja vertailukohtana suunniteltaessa maan hallinnollisia reformeja. Temmes on liittännyt doktriinin Suomessa kansainvälistymiseen ja etenkin siihen, että vaikutteita alettiin ottaa laajemmalti kuin perinteisistä pohjoismaisista lähteistä.¹⁰⁹⁷

Ahosen mukaan 1980-luvun loppupuolelle tultaessa markkinaperusteinen julkisen sektorin uudistusmetodiikka oli kehittynyt suorastaan "common knowledge" -asteelle.¹⁰⁹⁸ Samaan aikaan Britanniassa oli jo käynnissä seuraava askel, "Next Step" -ohjelma, jonka puitteissa virastoille delegoitiin huomattavasti henkilöstön palkkaukseen, talouteen ja hankintoihin liittyvää päätösvaltaa. Budjetoinnissa otettiin käyttöön raamisopimukset. Virastoja rohkaistiin tuomaan yksityisen sektorin toimijoita mukaan hallintoon. Johtajia palkattiin hallinnon ulkopuolelta, mikä heijasteli poliitikkojen uskoa siihen, että yksityisen sektorin johtaminen oli yleisesti ottaen ylivoimaista verrattuna julkiseen sektoriin. Parkerin mukaan lopulta ei kuitenkaan ole varmuutta siitä, kuinka paljon nettokustannuksissa pystyttiin säästämään.¹⁰⁹⁹

¹⁰⁹⁴ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1992, 414. Vp. 1993 B1. LM toimintalinja perustui hallitusohjelmaan ja toisen parlamentaarisen liikennekomitean keväällä 1991 jättämään mietintöön (KM 1991:3).

¹⁰⁹⁵ Barzelay 2001, xi.

¹⁰⁹⁶ Temmes 1998, 441. Reijo Marjanen oli suositellut liikenneministeriölle siirtymistä tulos- ja tavoiteohjaukseen jo 1980-luvun puolivälissä. Marjanen 1985, 2.

¹⁰⁹⁷ Temmes 1998, 443–444.

¹⁰⁹⁸ Ahonen 1994, 7–8, 42.

¹⁰⁹⁹ Parker 2012, 27. Tavallaan ironista oli, että pian sen jälkeen kun Britannian hallitus oli myynyt liikelaitoksensa, se alkoi perustaa uusia, aiempaa vapaammin toimivia viranomaisia.

6.3 Virastoista liikelaitoksia ja yhtiöitä

Kuten tässä tutkimuksessa on eri yhteyksissä osoitettu, oli valtionrautateilla merkittävä osa posti- ja telelaitoksen kehityksessä. Laitoksia kehitettiin vuosikymmenien saatossa rinnakkain ja ne harjoittivat myös jonkin verran yhteistyötä¹¹⁰⁰. Tässä alaluvussa tarkastelen sitä miten vastaava kehitys eteni joukossa pienempiä liikelaitoksia. Alun perin pieniä laitoksia saatettiin pitää verrokkeina tai koekappaleina, myöhemmin niiden on sanottu esimerkiksi myös edistyneen edellisessä kappaleessa kuvattua laajempaa valtionhallinnon muutostrendiä.

Alivaltiosihteeri Eino Keinänen (1987) luonnehti tätä kehityskulkua seuraavasti:

Tunnettua kaskua mukaillen hallintoamme voisi luonnehtia toteamuksella, että hallinnossamme on kiellettyä kaikki se, mitä ei ole erikseen sallittu. Tämän ajattelutavan ja toimintamallin liikelaitosuudistus kääntää ympäri. Viime kesänä vahvistetun liikelaitoksia koskevan yleislain mukaan laitokset itse päättävät kaikesta, mitä ei erikseen ole laissa annettu eduskunnan, valtioneuvoston tai ministeriön tehtäväksi. (...) Nostan liikelaitosuudistuksen esille lähinnä sen vuoksi, että se selkeästi konkretisoi suuntaa, johon hallintojärjestelmämme nyt olisi luotsattava.¹¹⁰¹

Uudistukset saivat positiivista vastakaikua valtionhallinnon sisällä. ”Hallintoklubi” julkaisi talvella 1990 avoimen kirjeen budjettipäälliköille, jossa toivottiin kehitystä liikelaitosajattelun suuntaan. ”Odotamme malttamattomana nettobudjetointia, se motivoi ja kannustaa.”¹¹⁰²

Eräs mielenkiintoisimmista pienistä laitoksista on Valtion polttoainekeskus Vapo, jota oli 1980-luvun alussa kaavailtu liikelaitosuudistuksen kokeilyyksiköksi¹¹⁰³. Pian tosin ilmeni, että kauppa- ja teollisuusministeriön alaista laitosta valmisteltiin jo yhtiötettäväksi. Mielenkiintoiseksi polttoainekeskuksen tekee kehityskaari, jossa yksikkö ensin sidottiin voimakkaasti valtion budjetitiohjaukseen ja sittemmin yhtiöitettiin verrattain nopeassa aikataulussa.

1950-luvulla valtioneuvoston tarkastajat totesivat sen toimineen ”erityisen itsenäisenä, itse asiassa budjetin ulkopuolella olevana valtion liikelaitoksena”. Valtioneuvoston tarkastajia ärsytti laitoksen itse päättämät investoinnit. Vapo oli virheellisesti omaksunut aseman itsenäisenä liikelaitoksena, jonka vuoksi sen asema, sikäli kun sodan aikana alkaneen toiminnan jatkumista pidettiin lainkaan tar-

¹¹⁰⁰ Konkreettinen esimerkki virallisemmasta yhteistoiminnasta oli budjettisidonnaisuusasioiden selvittäminen yhteisessä työryhmässä 1980-luvun alussa. Posti-Tele johdoryhmä 29.12.1981, Cb1. Yhteistyötä oli jonkin verran myös epävirallisella tasolla. Veikko Vaikkinen (22.6.2011) on kertonut käyneensä epävirallisia keskusteluja kollegansa Pekka Luukkaisen kanssa ja Asko Saviaho on kertonut tunteneensa rautateiden johdon mukaan lukien pääjohtajan ja ylijohdajat. Myös Asko Saviahon haastattelu 24.8.2011.

¹¹⁰¹ Alivaltiosihteeri Eino Keinänen VM: ”Hallinnon kehittämisen ajankohtaiset haasteet” Hallinto 1987/7, 4–7.

¹¹⁰² ”Hallintoklubin avoimet kirjeet kehittämistyön vauhdittamiseksi” Hallinto 1990/1, 27–29. Hallintoklubin jäseniä kerrottiin olevan noin viitisenkymmentä virastojen ja laitosten hallintopäällikköä tai vastaavaa.

¹¹⁰³ KM 1982:64, 194–195.

peellisena, oli ”viipymättä järjestettävä sellaiseksi, ettei vastaisuudessa valtion tilinpitoa koskevia säännöksiä rikota ja eduskunnan budjettioikeutta loukata.”¹¹⁰⁴ Vapon tuolloisen johtokunnan mukaan muuttuminen tilivirastoksi ja sitominen kameraaliseen kirjanpitoon teki ”yleisen liikeperiaatteen” noudattamisen käytännössä mahdottomaksi. Valtiovarainministeriö kuitenkin kehotti Vapoa jakamaan menonsa parhaaksi katsomallaan tavalla momentteihin ja erottamaan pääoma- ja toimintakustannukset toisistaan. Vaposta tuli tilivirasto vuoden 1956 alusta.¹¹⁰⁵

Ruuskanen mukaan toimintamuodon muuttaminen tuli ajankohtaiseksi 1970-luvun alusta lähtien, jolloin Vapon myynti alkoi enenevässä määrin suuntautua yksityiselle sektorille, jossa vastassa oli kilpailu¹¹⁰⁶. Yhtiöittämistä puolsi muun muassa se, että valtion sähköntuotanto ja öljynjalostus toimivat jo yhtiömuotoisina. Nyt sekä johtokunta että kauppa- ja teollisuusministeriö asettuivat yhtiöittämistä vastaan. Johtokunnan mukaan tulo- ja menoarvion pitkän tähtäimen suunnittelu oli hyvä pohja kehittää toimintaa, kun taas osakeyhtiömuoto korostaisi liikaa taloudellisia näkökohtia. Sen mielestä polttoainekeskus tuotti välttämättömyshyödykkeitä. Vaikka johtokunnan kanta muuttui, edelleen kysymyksiä herättivät yhteiskunnalliset tehtävät sekä virkasuhteisen henkilöstön asema.¹¹⁰⁷

Vapon uudistamista 1980-luvun alussa tutkinut turvekomitea¹¹⁰⁸ tarkasteli kolmea vaihtoehtoista mallia: liikelaitosta, valtion budjetista erotettua laitosta ja osakeyhtiötä. Mielenkiintoista on, että tarkastelussa oli perinteisen liikelaitoksen ja osakeyhtiön välimuoto, joka olisi itsenäinen oikeussubjekti ja sidottu valtion budjettiin lähinnä rahoituksen osalta. Esimerkkinä käytettiin irlantilaisista, brittiläiseen toimintatapaan organisoitua turveyritystä Bord Na Monaa. Osakeyhtiötä pidettiin kuitenkin parempana. Sen etuja olivat riippumattomuus valtion budjetista ja paikallishallinnon määräyksistä sekä liikelaitosmuotoa tiukemman kannattavuusvaatimuksen tuoma motivaatiovaikutus. Haittapuolena oli valtion ohjausmahdollisuuden heikkeneminen, jolloin energiapolitiittiset tavoitteet saattoivat jäädä vähälle huomiolle sekä mahdollisuus ajautua konkurssiin.¹¹⁰⁹ Yhtiöittämistä valmisteltiin vuodesta 1981 alkaen, jolloin kauppa- ja teollisuusministeriö lämpeni asialle. Kaupparekisteriin Vapo Oy merkittiin vuoden 1984 alusta, mutta ministeriön ja yrityksen välinen suhde ei täysin katkenut.¹¹¹⁰ Sittenmin Vapon yhtiöittämisen on arveltu tapahtuneen helpohkosti, koska laitoksessa ei ollut vastaavaa julkista intressiä kuin isoissa liikelaitoksissa.

¹¹⁰⁴ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1951. Vp. 1953.

¹¹⁰⁵ Kertomus hallituksen toimenpiteistä 1953. Vp. 1954. Johtokunta pelkäsi, että joustavuus katoaisi ja että muutos tilivirastoksi olisi kerta kaikkiaan taka-askel.

¹¹⁰⁶ Ruuskanen 2010, 71.

¹¹⁰⁷ Jämsén 1990, 28–31; Ruuskanen 2012, 72–73.

¹¹⁰⁸ KTM asettaman komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin kansliapäällikkö Bror Wahlroos, jäseniksi Pentti Bergius, Heikki Haavisto, Taisto Heikkilä, Juhani Hietanen, Olavi Huikari, L.O. Johanson, P.W. Jokinen, Juhani Maljonen, Matti Pekkanen, Paavo Pekkanen, Viking Sundström, Antti Suominen, Olavi Syrjänen, Reino Uronen, Erkki Vaara, Pertti Härme, Auvo Haapala, Seppo Havu sekä Vento Kuusisto.

¹¹⁰⁹ KM 1983:4, 135–139.

¹¹¹⁰ Ruuskanen 2010, 75–77, 85.

On myös pidetty mahdollisena, että kauppa- ja teollisuusministeriö oli lähtökohtaisesti markkinamyönteisempi kuin liikenneministeriö.¹¹¹¹

Posti- ja telehallituksessa tiedettiin Vapon yhtiöittämisskaavailuista vuonna 1981 ja tiedettiin myös siitä, että julkisen yhtiön mallia oli pidetty hankalana juuri siksi, ettei organisaatiomuodolla ollut yhtään suomalaista esikuvaa.¹¹¹² Esikuvan puutetta tai organisaatiomuodon kokeilemista pienessä laitoksessa ei kuitenkaan pidetty merkittävinä haittoina, koska ”tämänlaatuisella ratkaisulla tuskin saadaan riittäviä kokemuksia posti- ja telelaitoksen toiminnan kannalta”. 17 selvästi pienemmän laitoksen kokemuksista ei nähty olevan juuri apua suurlle.¹¹¹³

Vapon ohella myös muut pienemmät laitokset muuttuivat. Ilmailuhallinnossa uuteen toimintamuotoon siirtymistä oli tutkittu aina 1960-luvulta lähtien, jolloin viranomaisorganisaatiota pidettiin liian jäykkänä. Osastopäällikkö Kaarlo J. Temmes suunnitteli jo tällöin organisaatiomuotoa, joka toimisi osakeyhtiön ja valtionyrityksen välimaastossa. Tämän jälkeen asiaa oli esitetty liikenneministeriölle 1970-luvun puolivälissä, mutta asia ei edennyt, koska kyseessä oli Marja Mäki-Hakolan mukaan yksittäishanke ja ministeriö halusi ensin selvittää hallinnonalansa toimintaa kokonaisuutena.¹¹¹⁴ Seppisen mukaan Ilmailuhallituksen pääjohtaja K.J. Temmes oli nähnyt kuinka valtion valvoma, mutta sisäisesti itsenäinen Finnair oli 1970-luvulla toiminut joustavasti ja tuottanut voittoja¹¹¹⁵. Valtion tietokonekeskus oli toinen laitos, joka osoitti innostusta liikelaitostamista kohtaan 1980-luvulla. VTKK oli jo aiemmin ehtinyt ilmoittautua vapaaehtoiseksi kokeiluyksiköksi¹¹¹⁶. Johtaja Juhani Rytkösen mukaan parhaiten laitokselle soveltuisi liikelaitoskomitean (1985) ehdottama malli III, mutta siirtymävaiheessa voitaisiin käyttää myös mallia II. Henkilöstö suhtautui asiaan positiivisesti, eivätkä virkasuhteetkaan tulisi esteeksi, sillä laitoksen ainoa virkamies oli johtaja itse.¹¹¹⁷

Puolustusministeriön alaiset sotatarvikelaitokset sen sijaan suhtautuivat liikelaitostyöryhmän (1982) ehdotukseen nihkeästi. Niiden mukaan vanha järjestelmä toimi, joskin pieni lisäväljyys budjetointiin oli tervetullutta. Niiden mielestä keskeistä oli, että toiminta oli puolustusministeriön ohjauksessa ja keskittyi ensisijaisesti valmiuden ylläpitoon, eivätkä ne pitäneet itseään liikeyrityksinä. Lapuan patruunatehdas kyllä pian korjasi lausuntoaan, kun se kiinnostui mahdollisuudesta suunnata ylijäämäkapasiteettiaan myyntiin ja innostui tässä

¹¹¹¹ Reino Hjerppe 25.8.2011. Vastaavan ajatuksen on esittänyt myös Reijo Marjanen 21.6.2011.

¹¹¹² Työryhmän kokous 23.11.1981. PTL liikelaitosuudistus Hr1.

¹¹¹³ PTH lausunto liikelaitostyöryhmän mietinnöstä 5.9.1983. PTL liikelaitos Hr9; Talousylijohtaja Pekka Luukkaisen muistio 6.2.1985. PTL liikelaitosuudistus Hr2.

¹¹¹⁴ Mäki-Hakola 2007, 38–41, 49.

¹¹¹⁵ Seppinen 1992, 217.

¹¹¹⁶ Pertti Ahosen muistio Liikelaitoskomitean ohjausjaostolle 3.10.1983: ”Tiivistelmä liikelaitosten lausunnoista ulkoista ohjausta koskevilta osin”. Liikelaitoskomitean arkisto, 4. kansio.

¹¹¹⁷ Kauppalehti 28.3.1985. ”Uusi yhtiömuoto nopeasti kokeiluun”. Liikelaitoskomitean arkisto.

suhteessa uudesta toimintamallista.¹¹¹⁸ Yleisesti ottaen pienimmät laitokset piti virastomuotoa pääsääntöisesti toimivana. Toki tuotannon vuosivaihtelun huomioiminen budjetoinnissa oli vaikeata ja kannattaviinkin hankkeisiin oli vaikea ryhtyä lyhyellä varoitusaajalla. Jotkut laitokset, kuten Jokioisten siemenkeskus totesivat silti, ettei liikelaitostyöryhmän kaavailema malli sopinut niille.¹¹¹⁹ Kuten aiemmin todettu, varsinainen koetinkivi oli suurten liikelaitosten uudistaminen.

Muöhemmin, valtion keskushallinnon rationalisointia tarkastellut selvitysmies Pekka Ojala totesi mietinnössään (1992), että "Ne keskushallintoyksiköt jotka eivät käytä julkista valtaa, pitää liikelaitostaa tai yhtiöittää mahdollisimman nopeasti. Liikelaitoksissa ja yhtiöissä voidaan joustavasti ja tehokkaasti kehittää toimintoja ja alentaa kustannuksia." (...) "Monopolitoimintoja puretaan ja hallinnon markkinaohjattavuutta vahvistetaan. Nykyinen virastorakenne ei ole sovelias vapaan kilpailun kohteeksi tuleville toimintoille."¹¹²⁰

Sittemmin, vaikka uudistuksen keskiössä olivat niin sanotut suuret liikelaitokset, myös suuri joukko pieniä laitoksia uudistettiin. Ensimmäiset pienet uudet liikelaitokset olivat luonteeltaan valtionhallinnon sisäisiä tukitoimia, sittemmin ilmailulaitos ja autorekisterikeskus edustivat jo paremmin kansalaisille näkyvää puolta (taulukko 7). Yhdessä nämä kattoivat jo suuren siivun yhteiskunnan julkisia toimintoja.

TAULUKKO 7 Uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi muutetut virastot 1989–1994

| 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--------------------------|----------------------|---------------|------|---------------------|-----------------------------------|
| Valtion painatuskeskus | Karttakeskus | Ilmailulaitos | | Autorekisterikeskus | Valtion autokorjaamot: RASKONE |
| Valtion ravitsemuskeskus | Posti- ja telelaitos | | | | Metsähallitus |
| Valtion tietokonekeskus | Valtionrautatiet | | | | |

Lähteet: Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 398. Vp. 1991 B1; Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1990, 56. Vp. 1991 B2; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1994, 432. Vp. 1995 B1.

Pian alkoi yhtiöittämiskehitys (taulukko 8). Valtiovarainministeriössä oli vuonna 1991 selvitetty, mitä vaikutuksia valtion laitosten yhtiöittämisillä olisi erinäi-

¹¹¹⁸ Puolustusministeriön 7.9.1983, Lapuan patruunatehtaan 18.8.1983 sekä 4.10.1983, Vammaskosken tehtaan 15.8.1983 lausunnot liikelaitostyöryhmän mietintöön. Liikelaitoskomitean arkisto. Vammaskosken lausunnosta: "Organisaatiomallista ei Suomessa ole kokemuksia ja näin se tuntuu hyvin teoreettiselta. Mahtaako siitä olla hyviä kokemuksia Englannissakaan?"

¹¹¹⁹ Lausunnot valtion liikelaitostyöryhmän mietintöön. Liikelaitoskomitean arkisto.

¹¹²⁰ KM 1992:28, 48. Yksiportaiseen keskushallintoon. Selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon toimivaltajaan ja tehtävärakenteen muuttamiseksi sekä keskushallinnon supistamiseksi.

siin käytännön seikkoihin. Syksyllä mietintönsä jättänyt yhtiöittämissyöryhmä perusteli kantaansa samaan tapaan kuin Britanniassa oli jo totuttu: valtion ohjauksessa liiketoiminta oli osoittautunut jäykäksi ja tuottanut heikkoa tulosta. Samaan aikaan julkiset toiminnot pyrittiin altistamaan kilpailulle, jonka katsottiin parantavan palveluja. Eräät toiminnot olivat sellaisia, ettei niiden katsottu tarvitsevan minkäänlaista valtion ohjausta. Tällainen oli esimerkiksi Posti- ja telelaitoksen alainen Turun asennuspaja.¹¹²¹

Risto Rankin mukaan valtion omistajapolitiikan käänne tapahtui 1991, jolloin eduskunta hyväksyi uuden valtionyhtiöiden yleislain, joka yksinkertaisti omistuspohjan muutosjärjestelyjä. Yksityistäminen nousi keskusteluihin. ”Virkatyönä tehtiin kesän aikana perusteellinen selvitys kaikista yhtiöistä ja tarkoituksenmukaisesta etenemisestä kunkin osalta.” Tämä Rankin mukaan pragmaattinen linjaus hyväksyttiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa syyskuussa 1991, jonka jälkeen eduskunta hyväksyi syksyn lisämenoarviossa määräysvallasta luopumisen Enso-Gutzeitissa ja Valmetissa.¹¹²² Vuosikymmenen puolivälin tietämällä valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä saattoi jo todeta, että 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun uudistukset olivat pääosin varovaisia ja luonteeltaan vanhaa järjestelmää paikkaavia¹¹²³.

TAULUKKO 8 Vuosina 1993–1996 yhtiötetyt valtion liikelaitokset

| 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--|----------------------|--|--|
| Valtion painatuskeskus: Painatuskeskus Oy | Posti- ja telelaitos | Valtionrautatiet | Autorekisterikeskus: A-Katsastus Oy |
| Valtion tietokonekeskus: VTKK-Yhtymä Oy | Karttakeskus | Rakennushallinnon palvelutoiminnot: Engel Oy | Valtion hankintakeskus: Hansel Oy |
| Valtion ravitsemuskeskus: Kulinaari Ravintolat Oy (yksityistettiin keväällä 1993) | | Valtion viljavarasto: Avena Oy | Työterveyspalvelut: Medivire Oy |
| Suomen rahapaja | | Valtion Pukutehdas: VPU Oy | |

Lähteet: Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1993, 413. Vp. 1994 B1; Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1993, 50–51. Vp. 1994 B2. Ks. laajempi listaus Junka 2010, 36–41.

Mielenkiintoinen, mutta ei ennenkuulumaton juonne oli joidenkin viranomais-tehtävien siirtäminen yrityksille. Ajoneuvojen katsastus avautui kilpailulle ensin osittain vuoden 1994 aikana ja sitten kokonaan vuoden 1995 alusta. Vanha

¹¹²¹ Yhtiöittämissyöryhmän muistio 1991:21. VM työryhmä toimi 28.5.1991–22.8.1991. Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin alivaltiosihteeri Juhani Kivelä ja jäseniksi neuvotteleva virkamies Veikko Liuksia, vs. neuvotteleva virkamies Miliza Vasiljeff, budjettineuvos Pertti Tuhkanen, apulaisosastopäällikkö Marja Heikkinen LM, vakuutusylitarkastaja Anita Lundström STM, apulaisosastopäällikkö Markku Tapio KTM.

¹¹²² Ranki 2012, 84.

¹¹²³ VN kanslian asiantuntijaryhmä 1995, 30.

ajoneuvohallinto organisoitiin uudelleen vuoden 1994 alusta. Katsastustoiminnan valvontaa ja muita viranomaistehtäviä varten perustettiin uusi viranomaisyksikkö.¹¹²⁴ Pekka Vennamon (2012) mukaan liikelaitosmalli osoittautui niin onnistuneeksi, että malliin tuotiin paljon uusia laitoksia joille jäi myös viranomaistehtäviä, jolloin valtiovarainministeriö lisäsi otettaan näistä ja tällä tavalla mallin alkuperäinen idea alkoi vesittyä¹¹²⁵.

Valtionrautateiden yhtiöittämistä varten asetettiin työryhmä vuonna 1993 ja itse yhtiöittäminen tapahtui heinäkuussa 1995¹¹²⁶. Radanpidosta vastaavaksi viranomaiseksi perustettiin ratahallintokeskus. VR-Yhtymä Oy:stä tuli kolmen yhtiön konserni. Kuljetustoimintaa harjoitti VR Osakeyhtiö, ratojen ja niihin liittyvien laitteiden ylläpidosta ja rakentamisesta huolehti Oy VR-Rata Ab. Lisäksi konserniin kuului useita tytäryhtiöitä.¹¹²⁷

¹¹²⁴ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1993, 444. Vp. 1994 B1; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1994, 432. Vp. 1995 B1.

¹¹²⁵ Pekka Vennamo 19.1.2012. Viime vuosina kunnatkin ovat joutuneet luopumaan liikelaitoksista, koska EU komission mukaan laitosten konkurssisuoja ja veroudet ovat kiellettyä valtiontukea. Ks. HS 12.4.2011 "Kuntia odottaa yhtiöittämisrumba".

¹¹²⁶ Vaikkisen (2009, 80–81) mukaan syitä olivat 1) osakeyhtiö oli luontevin ja imagoiltaan paras tapa harjoittaa liiketoimintaa, 2) liikelaitosmalli sisälsi liikaa byrokraattisia rajoittavia velvoitteita, 3) palvelussuhteisiin jäi liikaa virkamiesmäisiä ehtoja, 4) mahdollisuus muiden yhtiömuotoisten rautatieoperaattoreiden markkinoille tulon, 5) yhtiömuoto oli ominainen hälventämään epäluuloja rautateiden sisäisestä subventiosta. Toisaalta Vaikkinen (2008, 116) toteaa, että yhtiöittäminen lähti liikkeelle laitoksen ulkopuolelta.

¹¹²⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1993, 444. Vp. 1994 B1; Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1992 ovat antaneet aiheita, 557, 567. Vp. 1995 B2.

7 NOPEASTI YHTIÖMUOTOON

Suuret uusimuotoiset liikelaitokset Posti- ja telelaitos ja Valtionrautatiet aloittivat toimintansa vuoden 1990 alusta. Uudet kasvot Posti- ja telelaitosyhtymälle¹¹²⁸ antoi toimitusjohtajaksi nimetty Pekka Vennamo, joka oli ottanut pääjohtajan paikan jo syksyllä 1989¹¹²⁹. Vennamon mukaan liikelaitosuudistus mahdollisti asiakkaan tarpeista lähtevän joustavan toimintatavan¹¹³⁰. Aluksi laitoksen strategisena päätavoitteena oli varmistaa liikelaitosuudistuksen tavoitteiden toteutuminen. Kehittämisen painopiste oli tarkoitus siirtää ulkoisen ohjauksen uudistamisesta ja sisäisistä muutoksista asiakassuhteisiin ja liiketoiminnan kehittämiseen.¹¹³¹ Kansainvälistyvät markkinat ja kilpailun kiristyminen vaikuttivat kuitenkin yhä enemmän laitoksen toimintaan. Vaikka liikelaitosuudistuksen tarkoituksena oli välttää yhtiöittäminen, kehitys tuli johtamaan nopeammin ja pidemmälle kuin vielä muutama vuosi aiemmin uskottiin.

Vuosikymmenen alun näyttäviä trendejä olivat uusien telepalvelujen, matkapuhelinbisneksen ja yksityisen kilpailun esiinmarssi. Postin saralla sen

¹¹²⁸ Posti- ja telelaitos määriteltiin olevan ”kahden päätoimialan (Postin ja Telen) sekä kustannusvastuullisten tukiyksiköiden ja sisäisiä palveluja tuottavien tulosityksiköiden sekä tytäryhteisöjen muodostama yhtiöorganisaatio”.

¹¹²⁹ Pääjohtaja Tarjanne oli jo jonkin aikaa halunnut kansainvälisiin tehtäviin. Vuonna 1989 hänet valittiin YK:n alajärjestö International Telecommunication Union ITU:n pääsihteeriksi. Vennamon (1999, 26–30) mukaan pääministeri Holkeri ehdotti hänelle paikkaa kesäkuussa 1989. Myöhemmin Vennamo perusteli päätöstään siirtyä PTL pääjohtajaksi sillä, ettei enää halunnut valtion virkamieheksi. PTL oli voimakkaan muutoksen edessä ja pääjohtajan viran tilalle oli tulossa kiinnostava yritysjohtajan tehtävä. Lisäksi PTL pääjohtajan virka oli ainoa keskusviraston päällikön virka, joka ei edellyttänyt akateemista loppututkintoa. Poliittisesti nimitys oli sopiva. Pääjohtaja Tarjanne oli edustanut pieniä ei-sosialistisia puolueita, postiylijohtaja Saviaho keskustaa, teleylijohtaja Salin sosiaalidemokraatteja ja talousylijohtaja Luukkainen SKDL:ää. Vennamo luopui SMP:n puheenjohtajuudesta elokuussa 1989. Postiylijohtaja Saviaho, teleylijohtaja Salin ja talousylijohtaja Luukkainen jatkoivat omista toimialoistaan vastaavina varatoimitusjohtajina. Ks. PTL hallituksen kokous 29.12.1989 liite, Ca27. Toimitusjohtajan nimitti valtioneuvosto. Varatoimitusjohtajat nimitti yhtiön hallitus.

¹¹³⁰ PTL vuosikertomus 1989, pääjohtajan katsaus.

¹¹³¹ PTL toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 1991–1995 (15.3.1990, hyväksytty laitoksen johtoryhmässä 14.3.1990). PTH kollegio Ca27.

sijaan pienten toimipaikkojen lakkauttaminen, työpaikkojen häviäminen ja postinjakelun muutokset olivat jyrkässä ristiriidassa perinteisen mielikuvan ”yleishyödyllisestä valtion palvelulaitoksesta” kanssa. Varsinkin, kun mullistus osui keskelle syvintä lama-aikaa. Kansantalouden kasvu pysähtyi vuonna 1990 ja kokonaistuotanto painui Suomen historian jyrkimpään laskuun. Oltiin jälleen taitepisteessä, jolloin kansantalouden ja yhteiskunnan kehitys kääntyi uuteen suuntaan.¹¹³²

7.1 Euroopan integraation ja ylikansallisen sääntelyn vaikutus

Euroopan yhteisö kehitti teletoimen sääntelyä 1980-luvun lopulta alkaen. Yhteisön pyrkimyksenä oli muodostaa vapaat sisämarkkinat vuoden 1992 loppuun mennessä, jolloin tavaroiden ja palvelusten sekä työvoiman ja pääoman liikkumista haaitaavat esteet olisi poistettu. Posti- ja telealaa koskeva monopolien vastainen sääntely alkoi telepäätelaitteista ja laajeni 1990-luvun taitteessa palveluihin, jonka jälkeen sääntely eteni ydintoimintoihin eli puhelujen välittämiseen ja perusinfrastruktuuriin. Teletoiminta oli vapautettava kilpailulle kokonaisuudessaan vuoteen 1998 mennessä. Mark Thatcher on tutkimuksessaan korostanut ylikansallisen sääntelyn merkitystä, joka yhdessä muiden tekijöiden kanssa aiheutti erittäin voimakkaan rakenteiden murroksen.¹¹³³

Euroopan yhteisön telealan tavoitteet esitettiin komission vuonna 1987 julkaisemassa niin sanotussa vihreässä kirjassa.¹¹³⁴ Televiestintää luonnehdittiin siinä yhteiskunnan hermorakenteeksi, ja sen kehittämistä pidettiin myös Euroopan integraation edellytyksenä. Telealan ylikansallinen sääntely oli tarpeen, koska vanhat toimilupajärjestelmät olivat osoittautuneet toimimattomiksi ja useissa jäsenmaissa parasta aikaa valmisteltiin telelainsäädännön uudistuksia. Tämän vuoksi katsottiin, että jäsenmaiden lainsäädäntöjä olisi harmonisoitava. Tärkeäksi taustatekijäksi mainittiin myös Yhdysvaltain ja Japanin aiheuttama kilpailupaine. Yhdysvallat oli omilla uudistuksillaan ottanut aloitteen käsiinsä ja päästänyt irti markkinavoimat, jotka suuntautuivat voimakkaasti Eurooppaan. Näiden merkitystä korostivat markkinoiden kokoerot. Yhdysvaltojen telemarkkinat olivat yksistään noin kolmannes maailmanmarkkinoista ja Japanin markkinat kymmenesosa. Euroopan yhteisön yksittäiset jäsenmaat olivat vain muutaman prosentin kokoisia markkinoita. Yhdessä yhteisö edusti kuitenkin yli viidennestä maailmanmarkkinoista. Vihreän kirjan mukaan jäsenmaat saat-

¹¹³² Kuusterä & Tarkka 2012, 720.

¹¹³³ Thatcher 2004, 770–772.

¹¹³⁴ Heikkinen 1990, 85. Aiemmin Euroopan telealan standardoinnista oli vastannut telehallintojen yhteistyöelin CEPT, joka ei kuitenkaan ollut EY:n komission mieleinen elin, muun muassa koska järjestöä arvosteltiin hitaudesta ja liiketaloudellisen näkökulman puutteesta. Komission painostuksesta CEPT perusti vuonna 1988 uuden avoimen telestandardointielimen ETSI, jonka työhön saattoivat telehallintojen lisäksi osallistua teleoperaattorit, teollisuus, käyttäjien etujärjestöt sekä tutkimuslaitokset. Toisin kuin CEPT, ETSI pystyi tekemään päätöksen ääntenemmistöllä. Heikkinen 1990, 86–87.

toivat ainoastaan yhdessä luoda terveen pohjan, jolle palvelut ja alan teollisuus voisi kehittyä. Käytännön toimenpiteiksi kirja nosti muun muassa päätelaitekaupan vapauttamisen ja valtiollisten teletoimien kaksoisroolien purkamisen. Muuten se, mitä kilpailun vapauttaminen tarkoitti, jäi vielä tässä vaiheessa suurelta osin määrittelemättä. Tavoitteeksi kuitenkin asetettiin yhteismarkkinoiden luominen vuoteen 1992 mennessä.¹¹³⁵

Suomen taholta oli jo 1980-luvun puolivälistä alkaen korostettu, että kilpailuolosuhteiden ja rakennemuutosten hyväksyminen oli välttämätöntä¹¹³⁶. Vuosikymmenen lopulla Euroopan yhdentymisprosessia pidettiin keskeisenä kauppapoliittisena haasteena. Hallituksen kertomuksissa pidettiin Euroopan taloudellisten voimavarojen yhdistymistä Suomen etujen mukaisena ja Suomen politiikkana oli edistää yhteistyötä aktiivisesti.¹¹³⁷

Tähän aikaan EFTA, johon myös Suomi kuului, neuvotteli EY:n kanssa Euroopan talousalueen muodostamisesta¹¹³⁸. Ulkomaankauppaministeri Pertti Salolaisen (1989) mukaan EFTA:n ja EY:n yhteistyö oli 1980-luvun lopulla tiivistynyt ja siirtynyt uuteen vaiheeseen. Salolaisen mukaan Suomi pyrki EFTA:n kautta turvaamaan etunsa Länsi-Euroopan yhdentymisessä, jonka tavoitteena oli rakentaa Luxemburgin julistuksen (1984) mukainen laajaa, 18 maata ja 350 miljoonaa ihmistä käsittävä eurooppalainen talousalue.¹¹³⁹ Reino Hjerppen (1989) mukaan liikelaitosten kannalta merkittävää oli, että tulevassa EFTA:n ja EY:n yhteistyössä EY tulisi edellyttämään myös EFTA-mailta yhteisön kilpailulainsäädäntöä vastaavien sääntöjen noudattamista, mikä koskisi myös julkisia yhteisöjä ja monopoleja. EY:n tavoite oli asettaa samalla toimialalla toimivat yksityiset ja julkiset yritykset taloudellisilta lähtökohdiltaan samoihin lähtöasemiin.¹¹⁴⁰

Euroopan yhteisön säännösten ulottuminen Suomeen näkyi käytännössä muun muassa oikeusministeriö tammikuussa 1989 antamissa ohjeissa, joiden mukaan lainsäädännön valmistelussa oli otettava huomioon mahdolliset yhteydet Euroopan integraatioon. Erikseen oli tuotava esiin poikkeukset ja selvitettävä, miksi niitä ehdotettiin sekä mitä seurauksia sillä olisi. Tämän vuoksi lain laatijan oli tunnettava EY:n voimassaolevan ja suunnitellun sääntelyn sisäl-

¹¹³⁵ 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.

¹¹³⁶ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1984, 484. Vp. 1985 B1.

¹¹³⁷ Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1987, 472. Vp. 1988 B1; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1988, 436. Vp. 1989 B1.

¹¹³⁸ Heikkinen 1990, 85. Heikkinen piti todennäköisenä, että muutokset tulisivat koskemaan myös Suomea.

¹¹³⁹ Ulkomaankauppaministeri Pertti Salolainen: "Yhdentävä Eurooppa" Hallinto 1989/3, 3.

¹¹⁴⁰ Finanssineuvos Reino Hjerppe Suomen edustusto Euroopan yhteisössä: "Julkiset liikelaitokset Euroopan integraatiossa" Hallinto 1989/5, 4-6. Hjerppe kuitenkin huomautti, ettei tämä tarkoittanut automaattisesti yksityistämistä, vaan että julkisia yrityksiä voitiin kehittää myös muuten organisaatioiltaan ja toimintamuodoiltaan ilman että valtion omistuksesta olisi automaattisesti luovuttava.

tö. Ylijohtaja Leif Sevónin mukaan odotettavissa oli, että kynnys poikkeamisiin oli kasvamassa entistä korkeammaksi.¹¹⁴¹

Etenkin teletoimi seurasi kehitystä tarkasti. Lokakuussa 1989 todettiin, että kansainväliset yritykset valmistautuivat jo Euroopan markkinoiden vapauttamiseen: ”pureutuminen perinteisten monopolilaitosten markkinaosuuksiin on käynnissä.” Eurooppalaiset teleoperaattorit ”ostivat itsensä sisään” alun perin amerikkalaisiin yhtiöihin kuten Infonet ja Tymnet. Amerikkalaiset sallivat tämän, koska näin ne pääsivät puolestaan paremmin sisään Eurooppaan, ne ostivat yrityksiä Euroopasta ja perustivat uusia. Tässä kansainvälisessä pelissä Suomen Posti- ja telelaitos katsoi parhaaksi toimia ikään kuin Suomi olisi EY:n jäsen: ”Toimivat kansainväliset palvelut vaativat tietyntäsoista standardointia, EY-kauppa on Suomelle tärkeä ja EY-alueelta tulee myös suuri osa kulttuuriamme.” (Laatikko 7.)¹¹⁴²

LAATIKKO 7 Kansainvälistymisen uhat ja mahdollisuudet

Teletoimen esittämässä muistiossa ”Kansainvälisen toiminnan strategiat” lokakuulta 1989 selviää teletoimen johdon näkemät kansainvälisen kehityksen uhat ja mahdollisuudet. Mikäli markkinoiden kehitykseen ei reagoitaisi oikein, uhkakuvat olivat:

- Eristäytyminen ja kehityksen pysähtyminen
- Joutuminen ulkomaisten operaattoreiden ja palveluntarjoajien ohjaukseen
- Markkinaosuuksien olennainen pieneneminen
- Toiminnan rajoittuminen infrastruktuurin ylläpitäjän ja verkonrakentajan rooliin
- Rajoittuminen liiketaloudellisesti kannattamattomien alueiden palvelemiseen
- Toiminnan keskittyminen kannattamattomien tuotteiden markkinoimiseen
- Etäänntyminen asiakkaista niin paljon, että menetettäisiin kyky kehittää asiakkaiden haluamia tuotteita

Todennäköisenä kuitenkin pidettiin, että kehitys olisi Posti- ja telelaitoksen kannalta positiivinen. Mahdollisuuksia, joita kehitys näytti tarjoavan ja joita olisi käytettävä hyväksi, olivat:

- Mahdollisuus muuttaa toimintatapaa yritysmäisemmäksi
- Liiketoiminnan laajentaminen perinteisten markkina-alueiden ulkopuolelle
- Joustavampiin kansainvälisiin hankkeisiin hakeutumisen helpottaminen

¹¹⁴¹ Ylijohtaja Leif Sevón oikeusministeriö: ”Euroopan integraation vaikutukset lainvalmistelussa” Hallinto 1990/2, 6–7.

¹¹⁴² Muistio 18.10.1989: ”Kansainvälisen toiminnan strategiat”. Posti-Telen johtoryhmä, Cb14.

- Kansainvälisten yhteistyökumppaneiden löytyminen Suomessa ja Euroopassa
- Liiketoiminnan laajentaminen perinteisten palvelujen lisäksi uusiin palveluihin - tarvittaessa tytär- tai osakkuusyhtiöitä käyttäen
- Uusien palvelujen toteuttaminen aikaisessa vaiheessa
- EY/EFTA-yhteistyön ja EY-Euroopan hankkeisiin osallistuminen ja idän vientimarkkinoiden hyväksikäyttö

Lähde: Muistio 18.10.1989: "Kansainvälisen toiminnan strategiat". Posti-Telen johtoryhmä, Cb14.

Kilpailun uhka voimistui. Huhtikuussa 1992 suurten kansainvälisten operaattoreiden todettiin jo rantautuneen Suomen lähialueille. Avautuva telekilpailu tuli koskemaan Telen parhaita liiketoimintoja: kauko- ja matkaviestiverkkoja sekä kansainvälistä verkkoliiketoimintaa. Erityisen tärkeänä pidettiin, että Tele pystyisi säilyttämään asiakkanaan kansainväliset suuryritykset, jotka olivat usein merkittäviä suurasiakkaita. Koska avautuvilla markkinoilla kilpailun uskottiin käytävän standardoiduista massatuotteista, pääasiallisena kilpailukeinona tulisi olemaan hinta. Differentoitumisen nähtiin olevan mahdollista vasta muutaman vuoden siirtymäajan kuluttua. Näin ollen kilpailun odotettiin aluksi näkyvän kassavirtojen pienentymisenä ja liiketoiminnan arvon supistumisena.¹¹⁴³ Yleisesti ottaen teleliiketoiminnan katsottiin normalisoituvan, jolloin se ei enää ratkaisevalla tavalla poikkeaisi muista normaalin markkinatalouden toimialoista.¹¹⁴⁴

Samassa yhteydessä (1992) tarkasteltiin syitä, miksi monet kansalliset telelaitokset oli yhtiötetty ja yksityistetty. Ensinnäkin, valtion laitosten ei katsottu olevan riittävän nopeita ja joustavia ollakseen kilpailukykyisiä. Toiseksi, yhtiötetyn teletoiminnan oletettiin yleisesti olevan tehokkaampaa ja johtavan parempaan palvelutasoon. Kolmas syy oli, että yksityistämällä saatiin rahaa valtion kassaan. Neljänneksi, yksityisillä yrityksillä katsottiin olevan parempi imago. Viidenneksi, koska valtion ei haluttu olevan mukana telemarkkinoilla, yksityistämällä tavoiteltiin neutraalisuutta. Sekä Euroopan yhteisössä että Yhdysvalloissa suhtauduttiin varauksellisesti valtion omistamiin yhtiöihin. Näin valtio-omistuksella katsottiin olevan, mainittiin jo olleen, vaikutusta mahdollisuuksiin levittäytyä kansainvälisille markkinoille. Kuudes syy oli pääoman saanti, mikä ei uuden tekniikan myötä ollut enää niin suuri kynnyskysymys kuin aiemmin, jolloin valtioita tarvittiin pääomittajana.¹¹⁴⁵

Läntisessä Euroopassa vallitseva käsitys oli, että teletoiminnan liberalisointi ja monopolien purkaminen oli ainoa tapa turvata teknisesti ja toiminnalli-

¹¹⁴³ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla. PLH liikelaitosuudistus Hr8.

¹¹⁴⁴ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla, liite: Kansainvälinen vertailu. PLH liikelaitosuudistus Hr8.

¹¹⁴⁵ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla, liite: Kansainvälinen vertailu. PLH liikelaitosuudistus Hr8.

sesti parhaat tietoliikennepalvelut. "Mahdolliset uhkatekijät eivät toistaiseksi kiinnosta." Vallitsevat "megatrendit" kiteytettiin viiteen kohtaan:

- kilpailu on paras tapa kontrolloida teletoiminnan harjoittajien tehokkuutta
- kilpailu lisää innovaatioita ja toiminnan asiakaslähtöisyyttä
- kilpailu laskee telepalvelujen hintoja
- kilpailun hyötyvaikutukset ovat sen uhkatekijöitä suuremmat
- vain televiestinnän peruspalveluiden (puhelin-, telex-, mahdollisesti dataverkot) osalta voidaan hyväksyä monopolimainen tilanne¹¹⁴⁶

Suomen teletoimen organisointi oli aggressiivista telepolitiikkaa noudattavia maita jäljessä. Muistion (1992) mukaan muualla kaikki operaattorit oli jo erotettu postitoimista ja yhtiöitetty, tai ainakin päätös yhtiöittämisestä oli jo tehty. Useissa maissa oli myös käynnistetty omistuspohjan laajentaminen. Kaiken kaikkiaan, telepolitiikan epäjohtonmukaisuuden katsottiin olevan Suomelle vahingollista.¹¹⁴⁷ Myöhemmin pääjohtaja Vennamo vielä korosti, ettei yksinomaan yritysmuodon muutos ratkaisisi uuden kilpailupolitiikan synnyttämiä tarpeita. "(...) yritysmuodon kehittäminen on liitettävä uuteen kilpailutilanteeseen soveltuvat säännöt ja eri osapuoliin tasapuolisesti kohdistuvat rasitteet ja velvoitteet yhteiskunnan tavoitteiden turvaamiseksi."¹¹⁴⁸

Myös Postin puolella seurattiin EY:n postitoiminnan vihreän kirjan¹¹⁴⁹ valmistelua. Joulukuussa 1990 varatoimitusjohtaja Saviaho seurueineen matkusti Brysseliin selvittämään asiaa ja kertomaan Suomen tilanteesta. Yleisesti todettiin, että poliitikkoja kiinnosti teletoimi mutta postitoimi ei niinkään, koska siihen ei liittynyt uutta teknologiaa. Saviahon raportin mukaan EY pyrki puuttumaan Euroopan sisäisen postinkulun huonoon laatuun, millä viitattiin muun muassa Ranskan ja Espanjan välisen kirjeliikenteen hitauteen. Lähtökohta toki oli, että Rooman sopimuksen perusidea, eli vapaa kilpailu ja markkinoille pääsy olisi näyttävä myös tässä. Samoin saatiin tietää, että myös postitoimessa olisi tehtävä ero regulaattorin ja operaattorin välille. Saviaho ei pitänyt vihreätä kirjaa uhkana paitsi sikäli, että se toisi kansainväliset kuriirit Länsi-Euroopan tiheille alueille ja heikentäisi sikäläisiä yhteistyökumppaneita.¹¹⁵⁰

¹¹⁴⁶ Teletoimen johtoryhmä 12.2.1990: "Telen liiketoimintamalli 1990-luvulla". Posti-Telen johtoryhmä Cb14.

¹¹⁴⁷ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla. PTL liikelaitos Hr8.

¹¹⁴⁸ Pääjohtaja Vennamo LM:lle 27.8.1992. PTL Liikelaitosuudistus Hr15.

¹¹⁴⁹ Green paper on the development of the single market for postal services 11.6.1992.

¹¹⁵⁰ Asko Saviahon sähköposti, arkistoitu tuloste: "EYn tuleva postiasioita koskeva vihreä kirja" Ei päiväystä, keskustelu mainitaan käydyin 7.12.1990. Pääjohtajan esikunnan arkisto Cd1. Yksityisten pikakuljetusyritysten organisaatio esitti jäsenvaltioiden välisen jakelupalvelujen vapauttamista ja jäsenmaiden sisäisten palvelumarkkinoiden luomista niin, että yritykset pääsisivät kilpailemaan postien kanssa.

7.2 Kotimainen palvelurakenne osoittautuu kestävämmäksi

Liikelaitoksen tavoitteet jaettiin palvelu- ja tulostavoitteisiin. Tulostavoite oli yhtä kuin liikelaitoksen voitto, josta osa oli liikelaitokseen sijoitetun pääoman korkoa eli tuottovaadetta.¹¹⁵¹ Ensimmäiselle uusimuotoisen Posti- ja telelaitoksen toimintavuodelle 1990 valtioneuvosto asetti 395 miljoonan markan tulostavoitteen, josta valtiolle oli tuloutettava 394 miljoonaa markkaa. Tällöin kuten myös seuraavina vuosina laitoksen talous pysyi lamasta huolimatta voitollisena ja saavutti sille asetetut tavoitteet.¹¹⁵² Samaan aikaan markkinat kasvoivat voimakkaasti. Myös perinteisen kirjeliikenteen volyyymi jatkoi kasvuaan, vaikka sen suhteellinen osuus markkinoista laski.¹¹⁵³ Telepalvelujen reaali hinnat laskivat 23 prosenttia ja Postipalvelujen hinnat pysyivät ennallaan (1989–1992). Taloudellista tulosta pidettiin erittäin hyvänä, mikä laitoksen mukaan johtui kustannusten hallinnasta.¹¹⁵⁴ Sittenmin Daveri ja Silva ovat huomanneet, että 1990-luvun Suomessa työn tuottavuus kasvoi erityisen paljon tietotekniikkateollisuudessa, mutta myös telepalveluissa.¹¹⁵⁵

Varatoimitusjohtaja Luukkaisen mukaan liiketaloudellisista periaatteista seurasi, että toiminnan oli oltava kaikilta osin tehokasta ja tuloksellista, mikä oli myös laitoksen oma intressi, vaikka voiton maksimointi ei ollutkaan päämäärä sinänsä. Tehokkaasta ja tuloksellisesta toiminnasta saatava hyöty jakautuisi asiakkaille hintaetuna ja laitokselle investointivarana. Heti ensimmäiselle toimintavuodelle asetettu korkea voitontuloutusvaatimus oli kylläkin ristiriidassa tämän jo Posti- ja telelaitoslakiin kirjatun perustelun kanssa. Tähän kysymykseen palaan tuonnempana. Hieman yleistäen Luukkainen jakoi laitoksen peruspalvelulohkoon ja liiketoimintalohkoon. Liiketoimintalohko oli vapaa poliittisesta sääntelystä ja laitoksen itsensä vastuulla.¹¹⁵⁶

Liikelaitosuudistuksen tavoitteena ei ollut siirtää yhteiskunnallisia mutta kannattamattomia tehtäviä pois laitoksilta. Sen sijaan niistä aiheutuneet merkittävät kulut oli tarkoitus korvata budjettivaroista tai vähemmän merkittävät palvelut hyvittää tulostavoitteissa. Keskeistä oli, miten tällaiset liiketaloudellisesti kannattamattomat peruspalvelut määriteltiin. Määrittelykysymys oli tärkein postin kannalta, sillä teletoimen osalta peruspalvelukysymykset sisältyivät telelakiin. Korvaussäännöksen ei ollut tarkoitus kattaa kaikkia tappiollisia toimintoja, vaan ehtona oli, että eduskunta tai valtioneuvosto määräsi tarkoin rajatun ja kannattamattoman velvoitteen. Korvausta edellyttivät ainakin lehtien

¹¹⁵¹ Jukka Hirvelän VM järjestelyosasto paperi 2.5.1988. PTL liikelaitos Hr16.

¹¹⁵² Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 400–401. Vp. 1991 B1. Valtionrautateille ei sen sijaan ensimmäisinä liikelaitosvuosina asetettu tulouttamisvaateita ja ratamaksutkin pidettiin muodollisella tasolla.

¹¹⁵³ PTL-Postin strategiat ja organisaatiorakenteen kehittäminen 22.9.1989, liite 1a. Posti-Telen johtoryhmä Cb13.

¹¹⁵⁴ PTL hallinto Hr4. Ensimmäisenä vuonna Posti- ja telelaitos lisäsi lyhensi velkaansa valtio-omistajalle 50 miljoonalla markalla.

¹¹⁵⁵ Daveri & Silva 2004, 141, 144. Daveri ja Silva eivät kuitenkaan pohdi, mikä merkitys rakenneuudistuksilla oli palvelujen tehokkuuden parantumiseen.

¹¹⁵⁶ Pekka Luukkaisen muistio 23.10.1989: "PTL-laki ja strategia". Posti-Telen johtoryhmä Cb14.

kuljetusmaksujen alentaminen, mikä 1980-luvun lopulla korvattiin laitokselle lehdistön yleisen kuljetustuen muodossa, noin 300 miljoonaa markkaa per vuosi. Esimerkki vähäisestä rasituksesta, joka otettiin huomioon tulostavoitteessa, oli meriradioliikenne, jonka vuosittaiset tappiot olivat kymmenen miljoonan markan luokkaa.¹¹⁵⁷

Yleislain (627/1987, 10. §) nojalla eduskunta hyväksyi palvelu- ja muut toimintatavoitteet valtion tulo- ja menoarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa. Tavoitteiden käsittely täysistunnossa noudatteli tulo- ja menoarvioesityksen käsittelyä. Saman lain 11. pykälän mukaan valtioneuvosto päätti palvelu- ja muista toimintatavoitteista eduskunnan hyväksymissä rajoissa. Vuoden 1990 palvelutavoitteen mukaan Posti- ja telelaitoksen tuli huolehtia ”posti- ja teletoiminnan tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä ja palvelutarjonnasta asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeita vastaavasti erityisesti siten, että sen tehtäviin kuuluvat peruspalvelut ovat koko maassa yleisesti saatavissa tasapuolisin ehdoin.”

Peruspalvelut määriteltiin seuraavasti. Postitoimen peruspalveluihin kuuluivat tavallinen 1. luokan kirje ja lehti normaalissa postinkannossa. Tavoitteena oli, että postin kuljetettavaksi määräaikaan mennessä jätetyistä 1. luokan kirjeistä 95 prosenttia oli perillä seuraavana työpäivänä. Lehdet toimitettaisiin perille 16, 48 tai 72 tunnissa, lehden itsensä valitseman palvelutason mukaisesti. Postin toimipaikka- ja jakeluverkot tuli pitää sellaisina, että ne taloudellisesti täyttivät ”kohtuulliset tasapuolisuus- ja palvelutasovaatimukset sekä palvelujen kysyntätarpeet.” Telen osalta peruspalveluja olivat puhelinliittymä ja perusverkon tarjoamat yhteydet. Puhelinliittymät oli toimitettava kohtuullisessa ajassa ja vähintään 80 prosenttia uusista tilauksista neljässä viikossa. Kaukopuhelinyhteyksistä johtuva puheluyritysten esto sai kiiretunnin aikana olla korkeintaan kolme prosenttia.¹¹⁵⁸

Asetuksen (928/1989) mukaisesti keskeisten kirje-, lehti- ja puhelinpalvelujen hinnoista tai hintojen yleisestä tasosta määräsi valtioneuvosto. Tällaisia olivat 1. luokan kirje alimmassa painoluokassa, sanomalehtien kuljetus ja jakelu säännönmukaisessa postinkannossa 16 tunnin tai sitä vastaavana palveluna sekä paikallispuhelinliittymän vuokra. Huomattava osa tästä valtioneuvostolle pidätetystä hinnoitteluvallasta siirrettiin Posti- ja telelaitokselle marraskuussa 1991 annetulla asetuksella.¹¹⁵⁹ Perusteluna oli laitoksen taloudellisen aseman ja

¹¹⁵⁷ Pekka Luukkainen 10.2.1987. PTL hallinto Mba12. Sittemmin yhtiöittämisvaiheessa maaseudun palvelutasosta aiheutuvat kustannukset jäivät postiyhtiön kannettavaksi. Korvausta maksettiin ainoastaan lehtien maaseutujakelun tuesta. Yhtiöittämisvaiheessa katsottiin, että riitti kun yhtiöön ei kohdistuisi myöskään merkittäviä tuotto-odotuksia. Samuli Haapasalon paperi 16.2.1993. PTL liikelaitosuudistus Hr4. Rautateiden osalta peruspalvelut oli määritelty rautatiekomitean (KM 1986:44) toimesta.

¹¹⁵⁸ ”Ote eduskunnan hyväksymästä vuoden 1990 tulo- ja menoarviosta”. Posti-Telen johtoryhmä 17.1.1990 liite1, Cb14. Täysin vastaava tavoite oli esitetty aiemmin ”Posti- ja telelaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 1990-1993”, hyväksytty PTH:n istunnossa 23.3.1988. Posti-Telen johtoryhmä Cb10. Tavoite, että 95 prosenttia 1. luokan kirjeistä olisi perillä seuraavana päivänä oli asetettu aiemmin muun muassa vuoden 1984 tavoitebudjetissa. Posti-Telen johtoryhmä 13.1.1984 liite, Cb4.

¹¹⁵⁹ Syyskuussa 1992 valtioneuvoston hinnoitteluvallata säännös kumottiin kokonaan. PTL hallitus 25.9.1992, Ca29; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1991, 390-

kilpailukyvyyn kehittäminen, sillä merkittävä osa asetuksessa määrätyistä palveluista oli sen säätämisen jälkeen saatettu kilpailun alaiseksi. Lehtimaksuista päätti edelleen valtioneuvosto, koska maksujen suuruus vaikutti valtion varoista myönnettäviin lehdistön yleisiin kuljetustukiin. Nyt Posti- ja telelaitos päätti kaikista perimistään hinnoista liikelaitoslain seitsemännen pykälän mukaisesti itse. Postiliikenneasetuksessa (692/1980), joka tosin oli kumottu heinäkuussa 1991, oli Postille säädetty lähinnä muodolliseksi jäänyt yksinoikeus postitoimen harjoittamiseen. Tämän jälkeen Postin toimintaa oli säädellyt ainoastaan Posti- ja telelaitoksesta annettu laki ja Postin muodollinen yksinoikeus katsottiin kumoutuneeksi.¹¹⁶⁰

Alusta alkaen ongelmaksi muodostui laitokselle asetettu korkea tuottovaade. Ongelmaa pahensi, etteivät pahimmat kilpailijat eli yksityiset puhelinlaitokset jakaneet omistajilleen voittoa lainkaan¹¹⁶¹. Posti- ja telelaitoksen voitontuloutus perustui yksipuolisesti kotimaan kaukopuhelujen ja ulkomaanpuhelujen kannattavuuteen. Tuolloinen 400 miljoonan markan tuloutusvaade oli yli neljännes näiden toimintalohkojen liikevaihdosta. Luukkainen arvioi (1990), ettei liikelaitoksen kilpailukyky kestänyt näin korkeaa vaadetta. Kilpailukykyä ja taloudellista asemaa rasittivat maaseudun tappiolliset peruspalvelut, jotka laki velvoitti hoitamaan yhtenäisin hinnoin koko maassa.¹¹⁶²

Postipalvelujen kannalta huono uutinen oli Postipankin päätös vetäytyä suuresta osasta postikonttoriverkkoa, jota seurasi postikonttoriverkon karsiminen, toimintojen tehostaminen ja työntekijöiden vähentäminen. Posti- ja telelaitoslain käsittelyn yhteydessä (1989) yksi eduskunnan suurimmista huolista oli kiinteiden postipalvelupisteiden säilyminen etenkin kyläkauppakuolemista kärsivillä syrjäseuduilla. Liiketoimintaperiaatteen pelättiin johtavan näiden palvelujen häviämiseen, olihan syrjäkylien konttoriverkkoa harvennettu jo ennestään. Postitoimipisteiden lakkautukset olivat olleet vastikään esillä, vieläpä juuri ennen Posti- ja telelaitoslain eduskuntakäsittelyä. Tämä sinällään merkittävä palvelurakenteen uudelleenjärjestely leimasi julkista keskustelua siitä, mitä uudet ohjausmallit ja liikelaitosuudistus käytännössä tarkoittivat.

391. Vp. 1992 B1; Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1992, 57-58. Vp. 1993 B2. Marraskuussa 1990 henkilöliikenteen hinnoitteluvälä siirrettiin valtioneuvostolta Valtionrautateille. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 401. Vp. 1991 B1.

¹¹⁶⁰ PTL hallitus 25.9.1992, Ca29; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1991, 390-391. Vp. 1992 B1; Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1992, 57-58. Vp. 1993 B2; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1990, 401. Vp. 1991 B1.

¹¹⁶¹ Ylijohtaja Pekka Luukkaisen muistio 23.10.1989: "PTL-laki ja strategia". Posti-Telen johtoryhmä Cb14. Ks. myös luonnos: "Toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 1992-95". Posti-Telen johtoryhmä 8.3.1991 liite, Cb18.

¹¹⁶² VTJ Pekka Luukkainen 1.8.1990: "Uusi telepolitiikka ja Posti- ja telelaitoksen voitontuloutuksen alentaminen." Posti-Telen johtoryhmä, Cb16. Ks. Jouni Röksä: "Pääjohtaja Pekka Vennamon mukaan Posti-Tele on valmiina kilpailuun" Telelinkki 1990/1, 12-15.

Vanha postitoimipaikkaverkko oli rakennettu sotien jälkeisissä olosuhteissa, jolloin väkeä asutettiin maaseudulle, eikä postin jakelu ollut yhtä kattavaa kuin 1980-luvun lopulla. Postitoimipaikkojen tarve olikin aiemmin perustunut pitkälti noutopostiin. Sittenkin jakelun kehittyessä pienet toimipaikat olivat palvelleet erityisesti pankkipisteinä. Nämä taas tuottivat 1980-luvun lopulla yli 200 miljoonan markan vuosittaisen alijäämän. Sinällään maaseututoimipaikkojen lakkauttamisen ei katsottu oleellisesti vaikuttavan postipalvelujen saatavuuteen, joten keskustelun jota julkisuudessa oli käyty, katsottiin liittyvän pikemminkin maaseutukylien identiteettiin ja olemassaoloon. Toimipaikkaverkon säilyttämistä tuolloisessa laajuudessa pidettiin joka tapauksessa epärealistisena.¹¹⁶³ Vanhastaan postin kanta oli, että peruspalveluilla tarkoitettiin asiakkaalle näkyvää suoritetta eikä sitä, miten postin tuotantoprosessi järjestettiin¹¹⁶⁴.

Liikenneministeriö oli tammikuussa 1989 ilmoittanut, ettei kiinteiden postitoimipaikkojen tai palvelupisteiden määrää tulisi enää oleellisesti vähentämään. Toimipaikat säilytettäisiin hankkimalla niille uusia tehtäviä sekä muuttamalla niiden statuksia ja aukioloaikoja.¹¹⁶⁵ Postiylivohtaja Saviaho tosin huomautti, että ihmisten asiointi postitoimistoissa oli edellisinä vuosikymmeninä vähentynyt postinjakeluverkon kehittyessä ja väestö- ja yhteiskuntarakenteen vietyä asiakkaita maaseudulta.¹¹⁶⁶ Postipalveluja kuitenkin luvattiin kehittää yhteistyön hengessä. Laitoksen ylin johto lupasi hallituksen iltakoulussa noudattaa liikenneministeriön linjausta.¹¹⁶⁷

Posti- ja telelaitoslain käsittelyn yhteydessä keväältävesta 1989 SMP oli korostanut liikenneministeri Vennamon keskeyttäneen palvelupisteiden lakkauttamiset. Vennamo itse painotti Posti- ja telelaitoslain käsittelyn yhteydessä, että vaikka laitos oli voinut vähentää vuosittain liki sata toimipaikkaa ilman, että eduskunta oli voinut asiaan mitenkään puuttua, uuden liikelaitoslain myötä eduskunta saisi entistä paremmin määritellä palvelut joita liikelaitokset tarjosivat.¹¹⁶⁸ Suomen Uutisissa Vennamo ilmoitti lähtevänsä siitä, että palvelutaso tuli säilyttää ja sitä tuli parantaa ilman, että tariffitasoa oleellisesti korotettaisiin. Erityisesti hän painotti palvelujen ulottamista kaikkien saataville, riippumatta siitä, oliko jokainen suorite erikseen kannattava.¹¹⁶⁹ Konttoriverkon karsiminen nousi esiin vielä vanhan liikelaitoksen aikana, joulukuussa 1989 pian sen jälkeen kun Vennamosta oli tullut posti- ja telelaitoksen pääjohtaja.

Myös pankkisektori kävi läpi rakennemuutosta. Edellisinä vuosikymmeninä pankit olivat lisänneet palvelujaan ja tihentäneet ennestään mittavia palveluverkostojaan. Palveluverkkokilpailu itse asiassa korvasi Suomen oloista puut-

¹¹⁶³ Luonnos 23.12.1988: "PTH:n lausunto postitoimipaikkatyöryhmän mietinnöstä", Posti-Telen johtoryhmä 25.8.1988, Cb10; PTL-Postin strategiat ja organisaatiorakenteen kehittäminen 22.9.1989 liite 1c, liite 1d. Posti-Telen johtoryhmä Cb13.

¹¹⁶⁴ Ks. muistio 13.10.1986. PTL hallinto Mba12.

¹¹⁶⁵ LM tiedote 11.1.1989. PTL liikelaitosuudistus Hr17b.

¹¹⁶⁶ PY Asko Saviahon tiedote 11.1.1989. PTL liikelaitosuudistus Hr17b.

¹¹⁶⁷ PTH kirje postipiirikonttoreille ja postialuekonttoreille 20.1.1989. PTL liikelaitosuudistus Hr12.

¹¹⁶⁸ Eduskuntakeskustelu 1.6.1989, 1790.

¹¹⁶⁹ Suomen Uutiset 29.6.1989. PTL liikelaitosuudistus Hr16.

tuneen pankkien välisen korkokilpailun.¹¹⁷⁰ Nyt tilanne oli toinen. Kuisman mukaan säännöstelyn purkaminen ja rahamarkkinoiden vapauttaminen pudottivat pohjan vanhalla toimintamallilta. Modernit rahamarkkinat toimivat jo vuoden 1987 tienoilla.¹¹⁷¹ Postipankkikin oli muutettu vuoden 1988 alusta valtiolenemmistöiseksi osakeyhtiöksi¹¹⁷². Niin sanotussa pääjohtajien palaverissa 5.12.1989 päätettiin, että Postipankki ja Posti yhdessä laatisivat suunnitelman Postin toimipaikkaverkon käytöstä pankkipalveluissa. Asiaa varten perustettu Poppa-työryhmä piti ensimmäisen kokouksensa vielä joulun alla.¹¹⁷³ Valmista raporttia odotettiin parin kuukauden sisään. Tavoitteena oli löytää yhteinen näkemys, millaisissa ja kuinka monessa postissa pankkipalveluja tarjottaisiin. Tiedettiin, että palveluverkkostrategia oli esillä kaikissa pankkiryhmissä. Postin edustaja totesi Postin halunneen jo aiemmin karsia verkkoaan.¹¹⁷⁴ Postin kannalta toimipaikkaverkon kriteerinä oli ollut halu sietää pankkitoiminnan tappioita. Selviö nimittäin oli, ettei koko verkkoa tarvittu toiminnan pyörittämiseen.

Työryhmän visiona oli tehdä voimakkaita toimenpiteitä, eli lakkauttaa tuhat heikkoa postia kahdessa vuodessa. Tosin, pääjohtaja Vennamon kantaa asiaan ei vielä tiedetty.¹¹⁷⁵ Lähtökohta oli, että pitkällä aikavälillä jokainen konttori vähintään kattaisi pankkitoiminnasta aiheutuvat kustannukset niistä saatavilla tuloilla.¹¹⁷⁶ Toimipaikkaverkon tulevaisuus hahmottui Rukalla maaliskuussa 1990, jolloin Postin ja Postipankin ylin johto päätti toimipaikkapolitiikasta ja strategiasta: Muodostettaisiin noin tuhat pankkipalveluja tarjoavaa postikonttoria eli pankkipostia, joiden palvelutaso olisi korkea uudenaikaisine kassapäätteineen ja online-yhteyksineen. Lisäksi maahan jäisi 1800 postipalvelupistettä, joita hoitaisivat kaupat, kioskit, pankkikonttorit ja muut sopivat tahot. Lisäksi posti tarjoaisi entistä kattavammin palveluja postinkannon yhteydessä. Postin kannalta erityinen ongelma oli kentän valjastaminen uudistuksen taakse, sillä postin vanhaa organisaatiota purettiin samaan aikaan. Irtisanomisia haluttiin välttää.¹¹⁷⁷ Posti- ja telelaitoksen hallitus teki asiassa päätöksen toukokuun 1990

¹¹⁷⁰ Kuusterä ja Tarkka 2012, 556, 586. Kannattaa huomata yleisempi kotimarkkinoiden kehitys. Kuisman (2004, 304, 593–594) mukaan ensimmäinen amerikkalainen pankki Citibank asettui Suomeen 1981. Kotimaiset pankit pelkäsivät, että ulkomaiset pankit haalisivat asiakkaisiin vain tuottoisat yritykset ja jättäisivät suomalaispankit puolaan pienasiakkaidensa kanssa.

¹¹⁷¹ Kuisma 2004, 368–369, 376. Kuisman mukaan rahamarkkinoiden vapauttaminen ei noudattanut varsinaista suunnitelmaa, vaan keskuspankin toimet näyttävät paikkausyrityksiltä ja reagoivalta alistumiselta välttämättömään.

¹¹⁷² Laki Postipankki Oy:stä 927/1987. Myös uuden lainsäädännön mukaan Postipankki harjoitti toimintaa omien konttoreidensa lisäksi Posti- ja telelaitoksen toimipaikoissa. Postipankki halusi samalla pitää huolen, ettei Posti- ja telelaitos saisi suorittaa pankkitoimintaan kuuluvia tehtäviä, vaan että Posti- ja telelaitoslakiin oli kirjattava säännös Postipankin tehtävien suorittamisesta postitoimipaikoissa. Postipankin lausunto postilakityöryhmän ehdotuksesta LM:lle 18.5.1987.

¹¹⁷³ Kokouskutsu 12.12.1989. PTL hallinto Mba14. Työryhmään kuuluivat postin ja Postipankin edustajat.

¹¹⁷⁴ Poppa -työryhmän pöytäkirja 21.12.1989. PTL hallinto Mba14.

¹¹⁷⁵ Poppa -työryhmän pöytäkirja 1.3.1990. PTL hallinto Mba14.

¹¹⁷⁶ Poppa -työryhmän loppuraportti 19.3.1990. PTL hallinto Mba14.

¹¹⁷⁷ Poppa -työryhmän pöytäkirja 27.3.1990. PTL hallinto Mba14. Aiemmin pankkipalveluja tarjottiin noin 2900 postitoimipaikassa. Postipankkitoiminnot lakkautettiin noin 1900 konttorista. Näissä konttoreissa PSP:n palvelujen osuus oli keskimäärin noin 70

alussa: noin tuhat postia lakkautettaisiin ja niiden palvelut siirrettäisiin jakelulinjojen hoidettaviksi.¹¹⁷⁸

Vain viikko tämän päätöksen ja vajaa vuosi sen jälkeen kun eduskunta oli saavuttanut konsensuksen Posti- ja telelaitoslaista, liikenneministeri Raimo Vistbacka (Smp.) esitti hallituksen vastauksen edustaja Esko-Juhani Tennilän (deva.) välikysymykseen: ”Mihin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä kunnollisten peruspalvelujen turvaamiseksi myös maaseudulla asuville suomalaisille sen johdosta, että Postipankki on lakkauttamassa suuren osan toimipisteistään ja Posti- ja telelaitos supistamassa palveluverkkoaan haja-asutusalueilla?” Vastauksessaan ministeri Vistbacka kertasi Postipankin huonoa kannattavuuskehitystä vuoden 1984 jälkeen, mihin oli syynä raskas kustannusrakenne ja korkomarginaalin voimakas supistuminen. Pankin oli toimittava ensisijaisesti kysynnän ja kannattavuuden näkökulmasta. Mitä tuli liikelaitokseen, sen oli kyettävä muuttumaan. Hallitus katsoi, että Postin palvelujen kehittämiseen oli suhtauduttava realistisesti.¹¹⁷⁹

Vuonna 1994 liikelaitosuudistusta arvioinut työryhmä piti Posti- ja telelaitoksessa vuosina 1989–1993 toteutettuja 12 000 henkilön vähennyksiä ääriesimerkinä liikelaitostamisen seurauksista¹¹⁸⁰. Valtiovarainministeriön näkökulmasta Postin aloittamat vähennykset olivat menestyksekkään uudistuksen ensimmäinen varsinainen takaisku¹¹⁸¹. Työpaikkojen säilyttäminen oli ensiarvoisen tärkeä kysymys ammattiyhdistyksille. Tulostavasti pelättiin lisäävän suoritusportaan hiostusta. Tehokkuutta korostettiin jatkuvasti. Postitoimipaikkojen lakkauttamiset kytkettiin liikelaitosuudistukseen. Helsingissä ammattiyhdistysväellä oli vahva tunne, että posti repi tulosta työntekijöiden selkänahoista. Ylitöitä teetettiin, mutta niillekin oli kustannussyistä asetettu katto.¹¹⁸² Työntekijöiden pisteyttäminen työnantajan sanelemin ehdoin koettiin epäoikeudenmukaiseksi. Union mukaan hyppytytyn henkilökunnan mitta täyttyi. Pekka Vennamon muistettiin luvanneen, ettei yhtiöittäminen olisi supistamis- ja saneerausväline, mutta käytäntö tuntui osoittavan toista.¹¹⁸³

prosenttia työajasta. Muistio 24.4.1990: ”Postin toimipaikkaverkon järjestelyt”. Posti-Telen johtoryhmä Cb15.

¹¹⁷⁸ Posti ja telehallituksen päätöksen mukaan 1000 postissa tarjottaisiin pankki- ja posti-palvelut, 1000 postia muuttuisi asiamiesposteiksi ja 1000 postin palvelut siirrettäisiin jakolinjojen hoidettavaksi. Poppa -työryhmän pöytäkirja 3.5.1990. PTL hallinto Mba14. Pertti Jyrkinen ehdotti hallitukselle, että LM pyydetäisiin ehdottamaan valtion tulo- ja menoarvioon Posti- ja telelaitokselle korvaus toimipaikkaverkon ylläpidon tappioista, eli noin 200 miljoonaa markkaa. PTL hallituksen pöytäkirja 2.5.1990, liite. Ca27. Sittenmin Postin ja Leonian yhteistyö päättyi lopullisesti vuonna 2000. Pietiäinen 2008, 101.

¹¹⁷⁹ Liikenneministeri Vistbackan 9.5.1990 esittämä hallituksen vastaus välikysymykseen. PTL hallinto Mba14.

¹¹⁸⁰ Kiviniemi ym. 2004, 50.

¹¹⁸¹ Karhu 2006, 309–310.

¹¹⁸² Uino 2006, 220.

¹¹⁸³ Uino 2006, 228–230.

Eräs syy yleiseen kritiikkiin ja tyytymättömyyteen oli Posti- ja telelaitoksen hallituksen kesäkuussa 1991 tekemä periaatepäätös perusjakelun tuotantokustannusten alentamiseksi. Päätöksen mukaisesti Posti- ja telelaitos määräsi, että kaikissa omakoti- ja rivitaloissa posti jaettaisiin oviluukkujen sijaan postilaatikoihin. Vanhoilla pientaloalueilla ja kaksikerroksisissa kerrostaloissa siirryttiin laatikkojakeluun vuoden 1992 aikana¹¹⁸⁴. Uusien toimitusehtojen mukaan postinjakelu voitiin keskeyttää, jos asiakas ei noudattanut postilaatikon sijoittelua ja muita postilaatikkaa koskevia ohjeita. Tyytymättömät asiakkaat tekivät eduskunnan oikeusasiamiehelle viisikymmentä kantelua.¹¹⁸⁵

Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan katsoi, ettei liikelaitosuudistus eikä postiliikenneasetuksen kumoaminen olleet muuttaneet laitoksen ja postinsaajan välistä, perinteisesti julkisoikeudellista suhdetta. Suurimpana syynä syntyneeseen erimielisyyteen oikeusasiamies piti sitä, ettei Posti- ja telelaitoslain säätämisen eikä liioin postiliikenneasetuksen kumoamisen yhteydessä ollut asianmukaisesti säädetty laitoksen ja postinsaajan välisen suhteen luonteesta. Postin viranomaistoimia ei myöskään ollut arvioitu niin kuin oli tehty teletointalajia säädettyä. Vaikka laitoksen julkiseksi tehtäväksi säädettiin postin peruspalvelujen toteuttaminen, postinsaajien oikeudet jäivät vaille huomiota. Oikeusasiamiehen mukaan postin saatavuus, toisin sanoen postin antamistapa ja -paikka, oli tärkeä osa postin peruspalvelua, eikä sitä voitu pitää yksinomaan Posti- ja telelaitoksen määräysvallassa olevana, jakelutapaa koskevana tuotantokysymyksenä.¹¹⁸⁶

Niinpä postiliikenneasetusta kumottaessa heinäkuussa 1991 olisi viimeistään tullut varmistaa, että laissa oli asianmukaiset säännökset laitoksen oikeudesta antaa postinsaajalle postinjakelua koskevia ehtoja. Postiasetuksen postinsaajia koskevien määräysten siirtyminen postin yleisiin toimilupaehtoihin oli virhe, koska laitoksella ei ollut lain suomaa oikeutta antaa yksipuolisia määräyksiä postinsaajille. Kun nyt Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämistä valmisteltiin, oikeusasiamies muistutti, että postitoimen peruspalveluja koskevat säännökset sekä postinsaajan oikeudet ja asema olivat tärkeitä seikkoja.

Oikeusasiamies oli jo aiemmin tiedustellut liikenneministeriöltä, miksi postitoiminnasta ei ollut säädetty lakia. Tällöin ministeriö vastasi, että erillisen postitoimintalain tarpeellisuus selvitetäisiin yhtiöittämisen yhteydessä. Laki ei koskisi ainoastaan Posti- ja telelaitosta, vaan postiliikennettä yleensä. Ministeriö myös ilmoitti seuraavansa tiiviisti EY:ssä tapahtuvaa kehitystä, tultaisiinko postista säätämään erityisellä direktiivillä.¹¹⁸⁷ Varatoimitusjohtaja Saviaho muistutti, että juridisten seikkojen ohella oli otettava huomioon talous. Mikäli tasavotulkinnan perusteella päätettäisiin, että kaikki postisaajat saisivat postinsa

¹¹⁸⁴ Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1992, 57–58. Vp. 1993 B2. Vuonna 2008 Suomi oli Euroopan viimeinen maa, jossa kerrostaloissa posti jaettiin postiluukkuihin eikä lokerikkoihin. Pietiäinen 2008, 119–120.

¹¹⁸⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kirje valtioneuvostolle. PTL hallitus Ca30. Asiasta valitettiin myös kuluttaja-asiamiehelle.

¹¹⁸⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kirje valtioneuvostolle. PTL hallitus Ca30.

¹¹⁸⁷ LM tiedote 9.10.1992, Ca29. Myös EOA tiedote samalta päivältä.

luukkukantona, kustannusten laskettiin olevan noin miljardin markan luokkaa.¹¹⁸⁸

Posti- ja telelaitoksen johto arvioi, ettei koko maan kattavia postiperuspalveluja käytännössä voinut järjestää mikään muu organisaatio kuin Posti. Kun voimassa olleet palveluvelvoitteet kumottaisiin yhtiöittämislailla, tarvittaisiin uutta sääntelyä. Vaikka lain säätämisen tarve oli ilmeinen, epäiltiin, ettei tulevan EY-säännösten mukaisen lain laatiminen onnistuisi yhtiöittämisen edellyttämässä aikataulussa.¹¹⁸⁹

7.3 Nopea yhtiöittämiskehitys

Posti- ja telelaitoksen aika uusimuotoisena liikelaitoksen tuli jäämään vain neljän vuoden mittaiseksi. Nopeasti alkanut osakeyhtiöittämiskehitys herättää kysymyksen, oliko uusimuotoinen liikelaitos todella tarkoitettu ”pysyväksi ratkaisuksi”?

Viitteitä siihen, että yhtiöittäminen olisi ollut vakavasti esillä 1980-luvulla, on vain vähän. Lokakuussa 1986, vähän sen jälkeen kun yleislaki valtion liikelaitoksista oli annettu eduskunnalle, Esko Rekola totesi valtiovarainministeriön tiedotustilaisuudessa osakeyhtiömuodon, jota mainitsi pitävänsä parhaana vaihtoehtona, kaatuneen virkasuhteen käytöstä koituviin ongelmiin. Sen sijaan tuolloin vakuutettiin, ettei hankkeessa ollut kyse yksityistämisestä, sillä uusi-
muotoinen liikelaitos olisi edelleen tukevasti valtion käsissä. Verrattaessa ehdotusta siihen mitä tapahtui samaan aikaan Britanniassa, oli huomattava, että siellä oltiin jo ennen vuoden 1984 ulkoistamista pidemmällä kuin Suomessa 1980-luvun lopulla.¹¹⁹⁰ Muistelmissaan Rekola kirjoitti, ettei liikelaitoskomitean aikaan uskallettukaan ajatella, että liikelaitoksista tulisi lähitulevaisuudessa osakeyhtiöitä¹¹⁹¹.

Posti- ja telelaitoslain perustelujen (HE 36/1988) mukaan laitosta ei ollut tarkoituksenmukaista organisoida valtion osakeyhtiöksi, koska sen yhteiskunnalliset palvelutehtävät ja merkitys muun muassa valtion suurimpana liikelaitoksena edellyttivät, että eduskunta ja valtioneuvosto voisivat osallistua sen toiminnan tulostavoitteen, yleisen palvelutason ja yleisten toimintaperiaatteiden määrittämiseen.¹¹⁹² Eduskunnassakaan ei puhuttu yhtiöittämisestä tai yksityistämisestä. Ainoa viittaus mahdollistamiseen yhtiöittämiskehitykseen oli edustaja Liisa Kuhlman (kesk.) yleislain eduskuntakäsittelyn yhteydessä pitämä puheenvuoro, jossa hän väitti Kokoomuksen edustaja Pertti Salolaisen sanoneen HPY:n johtokunnan informaatiotilaisuudessa, että posti- ja telelaitos olisi yksityistettävä ja saaneen kannatusta paikalla olleilta oikeistolaisilta kansan-

¹¹⁸⁸ Asko Saviahon tiedote 9.10.1992, Ca29.

¹¹⁸⁹ PTL hallituksen asiakirja 29.10.1992, Ca29.

¹¹⁹⁰ VM tiedotustilaisuudesta 15.10.1986 laadittu muistio. PTL hallinto Mba12.

¹¹⁹¹ Rekola 1998, 337.

¹¹⁹² Ks. Postilakityöryhmän muotoilu 1987, 4–5.

edustajilta.¹¹⁹³ Ajatus yksityistämisen mahdollisuudesta ja siitä, että Länsi-Euroopan integraatio tulisi tarkoittamaan yksityistämiskehitystä, oli kuitenkin ajatuksen tasolla olemassa¹¹⁹⁴.

Nopeasti tapahtunut yhtiöittämiskehitys yllätti lain valmistelijat, mikä paljastuu myöhemmin tehdyistä haastatteluista. Reino Hjerppen mukaan yhtiöittämiskehitykseen mentiin nopeammin ja pidemmälle kuin aluksi pystyttiin näkemään¹¹⁹⁵. Aulis Salinin mukaan liikelaitosuudistuksella nimenomaan haluttiin välttää yhtiöittäminen, mutta asia eteni omalla painollaan¹¹⁹⁶. Myös Pekka Vennamo sanoo, että yleinen käsitys oli, ”myös niillä jotka ajoi kovasti ja nopeasti sitä osakeyhtiötä”, että kun liikelaitosuudistus saatiin aikaan, ei heti olisi tarvetta siirtyä osakeyhtiömalliin. Vennamo tosin kertoo laskeneensa ja myös laitoksen sisäisissä tilaisuuksissa esittäneensä, että osakeyhtiöittäminen tulisi tapahtumaan noin seitsemän – kahdeksan vuoden kuluessa.¹¹⁹⁷

Mielenkiintoisen näkökulman tarjoaa posti- ja telehallituksen, syyskuussa 1988 pidetyn strategiapäivän keskusteluista laadittu, joskin erittäin tulkinnanvarainen muistio. Ensinnäkin Asko Saviaho totesi, että posti- ja telehallituksen oli valmistauduttava kriisiin, ellei liikelaitosuudistus lähtisi liikkeelle viimeistään vuonna 1991. Pääjohtaja Tarjanteen mielestä oli kehitettävä ratkaisu siltä varalta, ettei liikelaitosuudistus toteutuisi. Voitaisiinko Suomessa soveltaa Norjan esimerkkiä telelaitoksen jakamisesta kolmeen osaan? Voitaisiinko asiakkaille järjestettävät palvelut tapahtua erillisten yhtiöiden avulla, jotka käyttäisivät päätoimialojen peruspalveluja? Pekka Luukkainen puolestaan totesi, ei ”kannata esitellä ulospäin uusia kuvioita, kun uusi esitys annetaan EK:lle [eli Posti- ja telelaitoslakia toisen kerran eduskunnalle]. Ei pidä puhua Tele Oy:stä tällä hetkellä.” Yksin tämän merkinnän perusteella on toki vaikea sanoa, halusiko Luukkainen pitää ”kauhukuvan” Telen yhtiöittämisestä poissa keskusteluista vai suunniteltiinko Telen yhtiöittämistä jo tuolloin. Aulis Salin puolestaan epäili yhteisen keskushallinnon hyötyjä, sillä sellaisia henkilöitä, jotka hallitsivat sekä postin että telen toimialat oli vähän. Salin toisti näkökulmansa, jonka mukaan toimialojen yhdessä pitäminen ei olisi tärkeä asia.¹¹⁹⁸

¹¹⁹³ Eduskuntakeskustelu 10.2.1987. Nämä kansanedustajat olivat Martti Tiuri ja Georg C. Ehrnrooth.

¹¹⁹⁴ Vrt. finanssineuvos Reino Hjerppe: ”Julkiset liikelaitokset Euroopan integraatiossa” Hallinto 1989/5, 4–6, jossa Hjerppe toteaa että muodissa ollut privatisointi ei ollut ainoa keino saattaa julkisia liikelaitoksia EY:n edellyttämällä tavalla samalle viivalle yksityisten yritysten kanssa. Kannattaa myös muistaa, että 1980-luvun loppu oli monien moralisoiman turmiollisen kasinotalouden” kukoistusaikaa. Vrt. Kuisma 2004, 376.

¹¹⁹⁵ Reino Hjerppe 25.8.2011.

¹¹⁹⁶ Aulis Salin 14.12.2011.

¹¹⁹⁷ Pekka Vennamo 19.1.2012. Ajatus siitä että liikelaitosuudistus oli vaihtoehto yhtiöittämiselle, esiintyy myös Tiihosen ja Tiihosen vuonna 1990 ilmestyneessä ”Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho” -kirjassa. Heidän mukaan oli esitetty arvioita, että ”jos liikelaitosuudistus epäonnistuu, seuraavassa vaiheessa siirrytään suoraan osakeyhtiöön.” Tiihonen ja Tiihonen 1990, 115.

¹¹⁹⁸ Posti- ja telehallituksen strategiapäivä 1.9.1988 ”MT:n muistiinpanoja”. Posti-Telen johtoryhmä Cb11. Pekka Tarjanne oli 1988 (tarkemmin päiväämätön lehtileike Postimuseon kokoelmassa HaI), todennut liikelaitoslakiesityksestä että: ”Olimme halunneet olla vielä lähempänä osakeyhtiömallin toiminnallista itsenäisyyttä. (...) Mutta ei

Vaikka ajatus yhtiöittämisestä oli olemassa, vielä 1980-luvun lopulla liikelaitosuudistusta pidettiin realistisempaan ja ainakin jonkin aikaa kestävästä ratkaisuna. Vuonna 1994 valtiovarainministeriön seurantaraportissa todettiin, että kehitys virastosta liikelaitokseksi ja edelleen osakeyhtiöksi miellettiin jo prosessiksi. Useat liikelaitosuudistuksen valmisteluun 1980-luvulla osallistuneet kertoivat pitäneensä yhtiöittämisvaihtoehtoa jo tuolloin esillä, jolloin ”aika ei ollut vielä kypsä”. Vuonna 1994 liikelaitosvaihe nähtiin sopivana ”harjoitusvaiheena” siirryttäessä yhtiömuotoon. Liikelaitosmalli sopi tilanteeseen, jossa kilpailu oli vähäistä. Sen sijaan osakeyhtiömuodon katsottiin soveltuvan erityisen hyvin kilpailutilanteeseen.¹¹⁹⁹

Yhtiöittämisen kannalta merkittävä käänne on siis tapahtunut 1990-luvun taitteessa. Yhtiöittäminen oli noussut aiemmin esiin telekilpailuun liittyvissä yhteyksissä, mutta ajatus näyttää voimistuneen kevään 1991 kuluessa¹²⁰⁰. Kevään aikana Telen kotimaisessa toimintaympäristössä tapahtui nopeita muutoksia. Loppukesästä todettiin, että koska kilpailu tulisi avautumaan, se olisi toteutettava tasapuolisin ehdoin. Telen toimintaa jäykisti liikelaitosmalliin kytketty organisaatorakenne. Tasapuolisten kilpailuehtojen vaatimukseksi katsottiin, että Tele yhtiötettäisiin, jotta sillä olisi edellytykset yhtä joustavaan toimintaan kuin kilpailijoilla.¹²⁰¹ Lokakuussa 1991 teletoimen kilpailun kehitystä käsitelleessä muistiossa jo todettiin, että Teleä tulitaisiin kehittämään valtionyhtiömallin suuntaan¹²⁰². Pääjohtajan esikunnassa yhtiöittämisestä keskusteltiin useaan otteeseen elokuussa, tosin näiden keskustelujen tarkempi sisältö ei ole tiedossa¹²⁰³.

Liikelaitoksen hallitukselle pääjohtaja Vennamo muotoili elokuussa 1991 kehittämisperiaatteen seuraavalla tavalla:

tämä ole niin suuri kysymys. Ei tällä lailla ikuisuutta rakenneta, ja varmasti 1990-luvulla päästään jo askel pitemmälle.”

¹¹⁹⁹ Kiviniemi ym. 1994, 10, 74. VM 15.9.1993 asettaman tutkimusprojektin raportti. Projektin johtoryhmän puheenjohtaja oli Reino Hjerppe ja jäseniä Timo Kietäväinen, Jukka Hirvelä, Marja Heikkinen, Ritva Viljanen, Kyösti Vesterinen, Markku Temmes, Hannu Tapiola, Aulis Manelius, Matti Haapala sekä Ari Salminen.

¹²⁰⁰ Aulis Salin oli toukokuussa esitelmöinyt SDP:n johdolle ja todennut kaukopuhelin-kilpailun avaamisen edellyttävän liikelaitosmuodon ja siihen liittyvien menettelytapojen uudelleenarviointia. Pertti Jyrkisen lyhyt muistio Salinin PT:n ja SDP:n tapauksessa 22.5.1991 pitämän esitelmän pääkohdista. PTH hallinto-osasto Cd1. Risto Ranki (2012, 351) kertoo kiinnittäneensä huomiota Vennamon Ekonomiska Samfundetin kokouksessa 3.4.1991 pitämään esitelmään ”Privatisering av ett statligt verk. Post- och televerket självständighet”. Vennamo esitti laitoksen johtoryhmälle paperin (22.5.1991) kauko- ja televerkon kilpailun avaamisen yhteydessä selvitystä kaipaavista asioista. Eräs kohta oli selvittää, jos tele yhtiötettäisiin, mitkä olisivat vaikutukset, muodostettaisiinko yksi vai useampi yhtiötä tai olisiko tavoitteena nen. ”Kauko- ja televerkon kilpailun yhteydessä selvitetäviä asioita”. Posti-Telen johtoryhmä Cb18.

¹²⁰¹ Tele 15.8.1991: ”Kilpailutilanne yleisesti”. Posti-Telen johtoryhmä Cb19.

¹²⁰² Teletoimen kilpailun kehittäminen Suomessa. Liite pääjohtajan esikunnan maanantaikokouksen pöytäkirjaan 30.10.1991, Cd1.

¹²⁰³ Pääjohtajan esikunnan maanantaikokous 6.8.1991; Pääjohtajan esikunnan maanantaikokous 12.8.1991 jolloin kuultiin pääjohtajan kanta asiaan; Pääjohtajan esikunnan maanantaikokous 15.8.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

Tulisi katsoa, mitä liikelaitosmallista saataisiin irti ja onko sen perustalle rakennettavissa riittävän joustava ja markkinoihin sopeutuva sekä kilpailukykyinen toimintaorganisaatio. Samalla on pidettävä koko ajan auki mahdollisuus siirtyä osakeyhtiömuotoon ja luotava lisää edellytyksiä yhtiöittämiselle, joka pitää sisällään monia vielä selvittämättömiä ongelmia. Selvitettävä myös mahdollisuudet joidenkin erillisten liiketoiminta-alueiden yhtiöittämiseen.¹²⁰⁴

Pääjohtaja totesi, ettei liikelaitokselle asetettuihin tavoitteisiin oltu päästy. Syiksi mainittiin poliittiset realiteetit, valtiovarainministeriön varovaisuus, työntekijäjärjestöjen epäilykset sekä eduskunnan pelko valtansa menettämisestä. Liikelaitoslakiin oli jätetty eräitä rajoituksia sekä ylimääräisiä ohjausmahdollisuuksia. Näitä olivat erityisesti:

- investointien ohjaus määrittelemällä investointien enimmäismäärä ja tärkeimmät kohteet valtion budjetissa
- lainanoton enimmäismäärä
- tytäryhtiöiden perustamiseen vaadittu valtioneuvoston lupa, mikä vaikeutti toimintojen nopeaa uudelleenjärjestelyä ja kehittämistä kilpailutilanteessa
- kiinteän omaisuuden luovutukselle asetetut rajoitukset, minkä seurauksena liikelaitoksella oli vain vähäinen intressi luopua tarpeettomasta kiinteästä omaisuudesta ja hyödyntää omaisuutta silloin kun hyöty meni kokonaan valtion kassaan
- eduskunnan ja valtioneuvoston harjoittama ohjaus oli ristiriitaista, vaadittiin samaan aikaan parempaa palvelutasoa ja sellaista taloudellista tulosta, joka ei mahdollistanut palvelutason parantamista¹²⁰⁵

Edellä mainitut, normaalien taloudelliseen tulokseen perustuvan ohjauksen rinnalla ylimääräiset rajoitukset perustuivat Vennamon mukaan pyrkimykseen estää liikelaitosta toimimasta epätarkoituksenmukaisesti ja käyttämästä väärin monopoliasemaansa. Pelko oli turha. Monopoliasemaa ei Postilla eikä pian Tellessäkään ollut. Sen sijaan kireä kilpailu ja markkinavoimat pakottivat Posti-Telen tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Mitä peruspalveluihin tuli, kannattamattomat palvelut tai tariffit, joita valtiovalta yleisistä yhteiskunnallisista tai aluepoliittisista syistä halusi ylläpitää, tuli toteuttaa niin, että valtio ostaisi kyseiset palvelut tai maksaisi osan tariffeista käyvän markkinahinnan mukaisesti. Henkilöstöä taas jouduttaisiin vähentämään juridisesta toimintamuodosta riippumatta, koska laitos oli saatettava samalle tasolle kilpailijoidensa kanssa. Virkasuhteesta ja virkasuhteeseen liittyvistä etuuksista oli päästävä eroon.¹²⁰⁶

Syksyn aikana laitoksen ylin johto järjesti suurten puolueiden kanssa useita tapaamisia. Esimerkiksi kokoomuksen ja keskustan johdon tapaamisessa syksyllä 1991 raportoitiin keskustellun kaukopuhelinkilpailusta, kansainvälisen

¹²⁰⁴ Pekka Vennamo: "Liikelaitosuudistuksen jatkokehityksestä" PT:n hallituksen ja tilintarkastajien yhteisen kokoukseen 30.8.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

¹²⁰⁵ Pekka Vennamo: "Liikelaitosuudistuksen jatkokehityksestä" PT:n hallituksen ja tilintarkastajien yhteisen kokoukseen 30.8.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

¹²⁰⁶ Pekka Vennamo: "Liikelaitosuudistuksen jatkokehityksestä" PT:n hallituksen ja tilintarkastajien yhteisen kokoukseen 30.8.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

kilpailun avautumisesta, lehtitaksoista, paikalliskilpailusta ja liikelaitosmuodon kehittamisestä.¹²⁰⁷

Elokuun 1991 lopulla liikenneministeriö lähestyi Posti- ja telelaitosta esittäen, että koko teletointa tulitisiin lähivuosina avaamaan hallitulle kilpailulle. Kilpailu vaikuttaisi myönteisesti elinkeinoelämän kilpailukykyyn ja kansalaisten elämään. Posti- ja telelaitokselta tiedusteltiin, mikä sen kanta kilpailun laajenemiseen oli, ja mitä ongelmakohtia asiassa sen käsityksen mukaan ilmeni.¹²⁰⁸ Antamassaan vastauksessa myös Posti- ja telelaitos piti todennäköisenä, että kilpailu tulisi lähivuosina leviämään koko teletointeen. Teletointinnan rakenteet oli kuitenkin ensin muokattava kilpailuun soveltuviksi. Kilpailun lähikohdina Posti- ja telelaitos piti, että:

- Telen muista telelaitoksista poikkeavat lakisäätöiset erityisvelvoitteet sekä virastomuotoisen, budjettisidonnaisen toiminnan seurauksena syntyneet, kilpailua estävät rakenteet tulee purkaa.
- Kilpailun lisäämisen tulee perustua suunnitelmalliseen kilpailulisäämispolitiikkaan.
- Työnjakoon ja yhteistyöhön perustunut lainsäädännön hoitojärjestelmä ja teletointinnan hallinto uudistettaisiin kilpailulliseen järjestelmään soveltuvaksi.¹²⁰⁹

Telen toimintaa tuli lausunnon mukaan kehittää seuraavasti:

- Telen harjoittamaa teletointia koskevat lakisäätöiset Posti- ja telelaitoslakiin sisältyvät peruspalvelujen palvelutasoa ja hinnoittelua koskevat erityisvelvoitteet kumotaan.
- Teleen kohdistetuista, alan normaalista liiketoiminnasta poikkeavista tuottoväestöistä ja lainapääomajärjestelyistä luovutaan.
- Telalle varataan kohtuullisesti aikaa saattaa päätökseen nopean tekniikan muutoksen ja aikaisemman budjettisidonnaisen ja virastomuotoisen hallinnon aikana muotoutuneet henkilöstönsä määrän ja rakenteen sopeutus kilpailun edellyttämiin puitteisiin.
- Posti- ja telelaitoksen organisaatorakennetta kehitetään valtionyhtiömuodon suuntaan.¹²¹⁰

¹²⁰⁷ Pääjohtajan esikunnan maanantaikokous 30.10.1991. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

¹²⁰⁸ LM kirje 29.8.1991 1528/32/91: "Teletointinnan kilpailun kehitys". Allekirjoittajat apulaisosastopäällikkö Vesa Palonen ja vanhempi hallitussihteeri Harri Pursiainen. Posti-Telen johtoryhmä Cb20.

¹²⁰⁹ Posti-Telen johtoryhmän 18.10.1991 pienin korjauksin ja tarkennuksin hyväksymä 17.10.1991 päivätty luonnos: "Teletointinnan kilpailun kehitys". Posti-Telen johtoryhmä Cb20. Kohdat alkuperäisessä asussaan.

¹²¹⁰ Posti-Telen johtoryhmän 18.10.1991 pienin korjauksin ja tarkennuksin hyväksymä 17.10.1991 päivätty luonnos: "Teletointinnan kilpailun kehitys". Posti-Telen johtoryhmä Cb20. Kohdat alkuperäisessä asussaan.

Ensimmäisen varsinaisen osakeyhtiöselvityksen, jossa tarkasteltiin osakeyhtiömuodon soveltumista Posti- ja telelaitokselle, teki varatoimitusjohtaja Pekka Luukkainen laitoksen johtoryhmän heinäkuussa 1991 antamasta toimeksiantosta. Marraskuussa antamassaan mietinnössä Luukkainen totesi, että vaikka uusi liikelaitosmuoto olikin kymmenvuotisen valmistelun tulos ja toiminut odotetulla tavalla, oli kilpailu, sääntelypolitiikka ja muu toimintaympäristön muutos ollut nopeampaa kuin liikelaitosuudistuksen valmistelun aikana oli nähty. Liikelaitoksella oli edelleen virastoille tyypillisiä ominaisuuksia, jotka nyt katsottiin heikkouksiksi: eduskunta saattoi puuttua investointeihin, omaisuuden luovuttaminen ja tytäryhtiöiden perustaminen vaativat valtioneuvoston luvan ja eläkevarojen hoidossa oli epäselvyyksiä. Ylimääräistä kulurasitusta kilpailijoihin nähden oli Luukkaisen mukaan noin viidennes. Toisaalta koko maata koskeva peruspalveluvelvoite aiheutti ongelmia. Samaan aikaan kun valtio asetti tulouttamisvelvoitteen, esimerkiksi lehtien kuljetustukea ei huomioitu tulostavoitteessa.¹²¹¹

Samaan aikaan Luukkaisen muistion kanssa valmistui selvitys ”Osakeyhtiö Telen liiketoiminnan kannalta”, jonka mukaan kehitys EY-maissa oli johtanut perinteisten posti- ja telelaitosten pilkkomisiin ja liikelaitosten yhtiöittäisiin. Seuraava vaihe tulisi olemaan omistuspohjan laajentaminen. Johtavaksi suunnannäyttäjäksi nimettiin Britannia, jossa valtio oli parasta aikaa myymässä vähemmistöosuuttaan British Telecomista. Tanskassa telelaitos oli yhtiöitetty jo vuoden 1991 alusta ja Ruotsissakin suunniteltiin Televerketin yhtiöittämistä vuoden 1992 aikana. Hollannissa puolestaan oli otettu käyttöön holdingyhtiömalli, jossa posti ja tele oli yhtiöitetty emoyhtiön alaisuuteen. Tässäkin muistiossa korostui EY-direktiivien vaikutus. Mainittiin muun muassa niin sanottu ONP-direktiivi (Open Network Provision), jonka seurauksena verkkojen rakentaminen ja ylläpito oli eriytyvässä sovellusten tuotannosta ja myynnistä eri liiketoiminnan haaroiksi. Telelle tämän nähtiin tarkoittavan kilpailuedun menetystä, sillä televerkosta oli muodostumassa perushyödyke, jonka päälle kukin voisi rakentaa omia palvelujaan.¹²¹²

Lokakuussa myös Ruotsin posti oli ilmoittanut pyrkivänsä yhtiöitykseen vuonna 1993. ”Det här är ett naturligt steg i en pågående process där Posten gör

¹²¹¹ VTJ Luukkainen 12.11.1991: ”Posti- ja telelaitoksen alustava osakeyhtiöselvitys”. PTL liikelaitosuudistus Hr8. Ks. Pekka Luukkainen: ”Päätösehdotus johtoryhmälle 3.7.1991: Osakeyhtiömallin vaikutukset”. PTL johtoryhmä 5.7.1991, Cb18. Johtoryhmä nimesi Oy-työryhmään Kivisen, Järvisen, Meriläisen, Aution ja Äyvärin, mutta valmis selvitys on merkitty Luukkaisen nimiin. Vuotta myöhemmin Luukkainen näki liikelaitoksen heikkouksina investointien, lainanoton ja vakuuksienantoon liittyvät rajoitukset. Kytkenä valtion budjetti- ja suunnittelumenettelyyn oli yhä olemassa. Samoin hallintomenettely sekä epäselvyydet julkisuuslain soveltamisessa olivat rajoituksia, jotka antoivat kilpailijoille etulyöntiaseman. Yritysmuotoon siirryttäessä sen sijaan omistajan rooli selkiytyisi ja tehtäisiin lopullisesti ero sääntelijän rooliin, varmistettaisiin osapuolten yhtäläinen kohtelu ja sosiaaliset velvoitteet voitaisiin jakaa tasapuolisesti. Yrityskauppojen osalta toiminnanvapaus laajenisi ja keinovalikoima monipuolistuisi. Henkilöstöhallinnossa saavutettaisiin itsenäisen työnantajan asema ja yksinkertaistettaisiin hallintoa luopumalla virkasuhteen käytöstä. Luukkainen 9.11.1992. PTL liikelaitosuudistus Hr15.

¹²¹² Muistio 11.11.1991: Osakeyhtiö Telen liiketoiminnan kannalta. PTL liikelaitosuudistus Hr8. Kuten tässäkin tapauksessa, Telen muistioihin ei usein merkitty tekijää.

från myndighet till ett kund- och resultatsorienterat företag,” kommentoi pääjohtaja Ulf Dahlsten.¹²¹³

Varatoimitusjohtaja Luukkaisen syksyllä 1991 laatima osakeyhtiöselvitys annettiin marraskuun 1991 lopussa tiedoksi Posti- ja telelaitoksen hallitukselle, joka käsitteli asiaa ensimmäisen kerran joulukuussa¹²¹⁴. Tammikuun 1992 lopussa se päätti, että liikelaitosta kehitettäisiin suuntaan, joka loisi edellytykset liikelaitoksen muuttamiseksi osakeyhtiöksi.¹²¹⁵ Pääjohtajan esikunta päätti asian julkistamisesta ja helmikuussa laitoksen uutislehti Tietolinja otsikoi: ”Pitäisikö Posti-Tele yhtiöittää?” Tietolinja kertoi Luukkaisen muistion keskeisistä kohdista ja liikelaitoksen hallituksen tekemästä periaatepäätöksestä.¹²¹⁶ Toukokuussa 1992 laitoksen johtoryhmä päätti kehittää yritysmuotoa erillisen hankkeen puitteissa. Asiaa käsiteltiin myös laitoksen YT-komiteassa kesäkuussa. Yhtiöittä-mishanketta tulivat ohjaamaan pääjohtaja ja johtoryhmä. Valmistelutyön koor-dinoinnista ja organisoinnista vastasi varatoimitusjohtaja Luukkainen.¹²¹⁷

Yritysmuodon kehittämishankkeen tavoitteena oli tehdä konkreettinen ehdotus Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi, yhtiötetyn Posti- ja telelaitoksen rakenteesta ja toimintamallista, tukitoimintojen edellyttämistä muutoksista sekä muutosprosessin kulusta. Alustava tavoite oli, että tekninen valmius yhtiöittämiseen olisi vuoden 1994 alussa. Aikataulu tosin riippui sellaisista seikoista kuten kilpailuympäristön muutoksen nopeus, omistajan tuotto-vaatimukset, toimialarakenteen kehitys sekä siitä, millaiset edellytykset yhtiöit-tämiselle käytännössä olisi.¹²¹⁸ Hankkeen valmistelua varten asetettiin seitse-män eri selvitysprojektiä¹²¹⁹.

Keskustapuolueen ”veret seisauttava” vaalivoitto vuoden 1991 eduskuntavaa-leissa oli nostanut Esko Ahon porvarihallituksen pääministeriksi. EY-jäsenyyden hakemista vauhditti Ruotsin ilmoitus hakemuksen jättämisestä. Helmikuussa 1992 presidentti Mauno Koivisto saattoi valtiopäivien avajaisissa ilmoittaa, että Suomi tulisi hakemaan jäsenyyttä, ja maaliskuun 18. päivä halli-tus päätti, eduskunnan hyväksyttyä hallituksen tiedonannon, hakea Euroopan yhteisön jäsenyyttä. Hakemus jätettiin samana päivänä.

¹²¹³ Pressmeddelande 24.10.1991: ”Posten ansöker om bolagisering”. Pääjohtajan esikun-nan pöytäkirjat Cd1.

¹²¹⁴ PTL hallituksen pöytäkirjat 29.11.1991, 20.12.1991, 13.12.1991, Ca28.

¹²¹⁵ PTL hallituksen pöytäkirja 30.1.1992, Ca29.

¹²¹⁶ Pääjohtajan esikunnan maanantaikokous 3.2.1992; lehtileike 6.2.1992. Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat Cd1.

¹²¹⁷ Posti- ja telelaitoksen yritysmuodon kehittämishanke 14.8.1992. PTL liikelaitosuudis-tus Hr15.

¹²¹⁸ Pekka Luukkainen: Posti- ja telelaitoksen yritysmuodon kehittäminen, 13.5.1992. Liitteenä hallituksen pöytäkirjaan 26.5.1992, Ca29.

¹²¹⁹ Näitä olivat 1) perusselvitys (pääjohtajan johdolla johtoryhmässä); 2) rakenneselvitys (Pekka Luukkainen); 3) henkilöstöselvitys (Juha Kivinen); 4) eläkekysymykset (Heimo Järvinen ja Juha Kivinen); 5) talous ja rahoitus (Heimo Järvinen ja Pekka Leski-nen); 7) tiedotus ja koulutus suunnitelma (Leif Wikholm ja Leena Laitinen). Posti- ja telelaitoksen yritysmuodon kehittämishanke 14.8.1992. PTL liikelaitosuudistus Hr15.

Toukokuussa 1992 valtioneuvosto teki päätöksen julkisen sektorin uudistamisesta. Keskeinen osa päätöstä oli budjettisidonnaisten laitosten muuttaminen nopealla aikataululla nettobudjettilaitoksiksi tai uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi. Tarkoitus oli tehostaa julkisia toimintoja markkinaohjauksen avulla. Päätöksessä mainittiin myös Euroopan yhteisön jäsenyyshakemus, jonka vuoksi hallinto oli nopeasti valmennettava valvomaan kansallisia etuja Euroopan yhteisössä. Samalla ilmoitettiin ensimmäisten pienten uusimuotoisten liikelaitosten yhtiöittämisestä vuosina 1993–1994.¹²²⁰ Liikenneministeriö lähestyi Posti- ja telelaitosta elokuussa 1992, jolloin ministeri Ole Norrback (r.) ja kansliapäällikkö Juhani Korpela totesivat yhtiöittämisen etenevän valtionhallinnossa. Ministeriö tiedusteli Posti- ja telelaitoksen kantaa, jos laitos yhtiöitettäisiin jo vuoden 1994 alusta.¹²²¹

Syyskuun 17. päivänä 1992 valtioneuvosto päätti lähes koko teletoiminnan avaamisesta kilpailulle vuoden 1994 alusta. Samalla tehtiin periaatepäätös toimenpiteistä telekilpailun lisäämisen yhteydessä: valtioneuvosto päätti, että Posti- ja telelaitos muutettaisiin yhdeksi tai useammaksi osakeyhtiöksi 1.1.1994.¹²²² Vielä samana päivänä liikenneministeriö asetti työryhmän laatimaan lakiesityksen muotoon ehdotusta Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämiseksi sekä tekemään muut tarpeelliset päätösehdotukset ja lainsäädännölliset toimenpiteet.¹²²³

Posti- ja telelaitoksen johdossa oltiin ilmeisen tyytyväisiä päätökseen, vaikka mieluiten telekilpailun avaaminen olisi lykätty vuoteen 1995 tai 1996. Teletoimi oli nimittäin saatava kilpailukuntoon. Sanottiin, että jos kilpailu olisi avattu vasta vuosikymmenen puolivälissä, henkilöstövähennykset olisivat voineet tapahtua luonnollista poistumaa hyväksi käyttäen, mutta aikataulun kiristäminen johti rajumpiin toimenpiteisiin.¹²²⁴

Valtioneuvoston päätös ei ottanut kantaa yhtiöratkaisun yksityiskohtiin. Sen sijaan tuli kiire. Hallituksen esitys yhtiöittämislaiksi oli oltava valmis viimeistään vuoden 1992 lopussa.¹²²⁵ Aikaa oli ainoastaan pari kuukautta. Yhtiöittämissuunnitelma oli syksyllä 1992 kuitenkin jo selkeä: liikelaitos muutettaisiin lailla osakeyhtiöksi, joka ainakin alkuvaiheessa olisi kokonaan valtion omista-

¹²²⁰ Valtioneuvoston ohjelmapäätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992. PTL liikelaitosuudistus Hr15. Vrt. KM 1992:28, 77.

¹²²¹ Pääjohtaja Vennamo (27.8.1992) vastasi LM tiedusteluun kertomalla yhtiöittämisen etenemisestä PTL:ssä ja muistutti peruspalveluun ja henkilöstöön liittyvistä erityiskysymyksistä. LM kirje 12.8.1992 sekä PTL vastaus 27.8.1992. PTL liikelaitosuudistus Hr15. Ks. ”Luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi”. PTL liikelaitosuudistus Hr6. Valtioneuvoston muutama viikko myöhemmin tekemän periaatepäätöksen luonnostelivat Juhani Korpela ja Samuli Haapasalo. Liikenneministeriössä asiaa hoiti myös apulaisosastopäällikkö Marja Heikkinen, joka oli toiminut jo Valtion liikelaitoskomitean sihteerinä sekä erikoistutkija Kalevi Alestalo. Pekka Luukkaisen luonnostelemia versioita käsiteltiin Posti- ja telelaitoksen johtoryhmässä 26.8.1992. Posti-Telen johtoryhmä Cb22.

¹²²² Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämissuudistuksen kehittämissuunnitelma 2.10.1992. PTL liikelaitosuudistus Hr4; Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1992, 230. Vp. 1993 B1.

¹²²³ Työryhmän asettamiskirje 17.9.1992. PTL liikelaitos Hr4. Kirjeen olivat allekirjoittaneet ministeri Norrback sekä kansliapäällikkö Korpela.

¹²²⁴ Leif Wikholm Tietolinjan pääkirjoituksessa. PTL liikelaitosuudistus Hr15.

¹²²⁵ Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämissuudistuksen kehittämissuunnitelma 2.10.1992. PTL liikelaitosuudistus Hr4.

ma. Yhtymän pääliiketoiminnoista muodostettaisiin konsernin osina toimivat Posti Oy ja Tele Oy. Yhtymän johdolle kuuluisi yleissuunnittelun lisäksi, ”synergiaetujen saavuttamiseksi” rahoitus, eläkesäätiö ja työmarkkinatoiminta sekä kiinteistöjen omistus. Joidenkin tukitoimintojen, kuten auto- ja tietotekniikkapalvelujen yhtiöittämistä tutkittiin. Tulevaisuudessa palvelujen yhteiskunnallinen sääntely oli hoidettava tele- ja postitoimintalakien nojalla. Yhteiskunnalliset rasitteet oli kompensoitava täysimääräisesti valtion kassasta, tai valtion talousvaikeuksista johtuen muilla eduilla. Liikelaitoksen omaisuus ja velat oli tarkoitus siirtää sellaisenaan yhtiölle. Laitoksen henkilöstö siirtyisi osakeyhtiön palvelukseen yhtiössä noudatettavin työehdoin. Virat lakkautettaisiin ja virkasuhteet muuttuisivat työsuhteiksi.¹²²⁶

Viikko valtioneuvoston päätöksen jälkeen Posti- ja telelaitoksen hallitus päätti, että yhtiöittämistä valmisteltaisiin yhteisen konsernimallin pohjalta. Keskeiset linjapäätökset hallitus hyväksyi lokakuussa johtoryhmän ehdottaman luonnoksen mukaisesti.¹²²⁷ Toimialoista erityisesti tele olisi mielellään erottautunut itsenäiseksi laitokseksi jo ennen liikelaitosuudistusta. Telen arvioidessa liiketoimintansa näkymiä 1990-luvulla todettiin, että ”Kehitys on jo vuosia sitten ohittanut pisteen, jossa tele- ja postitoiminnan yhteen organisoinnilla saavutettiin erityisiä synergiaetuja. Lähes kaikkialla tämä vanha PTT on purettu”. Muuttuneessa tilanteessa organisatorisesta kytköksestä postiin katsottiin olevan vain haittaa: ”Yhteinen posti- ja telelaitos on jäännös, jota ylläpitävät vain status quo:hon liittyvät intressit.”¹²²⁸ Postin kanta asiaan ei ollut yhtä vahvasti esillä, mutta Saviahon (2011) mukaan myös siellä epäiltiin yhteisen konsernin hyötyjä¹²²⁹.

Posti- ja telelaitoksen hallitus perusteli yhteisen konsernin mallia ”sisäisestä synergiasta” saatavilla eduilla¹²³⁰. Yhtenäisen konsernimallin näkyvin kannattaja oli pääjohtaja Pekka Vennamo, jonka panosta konsernin puolustajan on pidetty ratkaisevana¹²³¹. Vennamo perusteli yhteisen konsernin mallia seuraavasti: malli, jossa posti- ja tele toimi samassa yhtymässä oli Suomessa ja kansainvälisesti johtanut erinomaisiin tuloksiin. Yhteinen yhtymäjohto palveli molempia toimialoja. Samalla molemmat toimialat palvelivat samaa tarvetta, eli viestinvälitystä.¹²³² Vennamon visio oli, että ajan myötä perinteinen fyysinen viestinvälitys ja sähköinen tiedonsiirto tulisivat yhdistymään saumattomaksi viestinvälityksen kokonaisuudeksi, jolloin yhteisestä konsernirakenteesta olisi

¹²²⁶ PTL hallituksen pöytäkirja 29.10.1992 liite, Ca29.

¹²²⁷ PTL hallituksen pöytäkirja 25.9.1992, Ca29; PTL hallituksen pöytäkirja 29.10.1992, Ca29. Luonnos ”Posti- ja telelaitoksen yhtiöittäminen. PT:n hallituksen valmistelukannanotot” perustui yhtiöittämistä varten asetettujen selvitysryhmien työhön.

¹²²⁸ Muistio 2.4.1992: Telen liiketoiminta 1990-luvulla, liite: Kansainvälinen vertailu. PTL liikelaitosuudistus Hr8.

¹²²⁹ Asko Saviaho 24.8.2011.

¹²³⁰ PTL hallituksen pöytäkirja 29.10.1992, Ca29.

¹²³¹ Esim. Savolainen 1996, 386–387; Asko Saviahon sähköposti 21.3.2013, Rekola 1998, 336.

¹²³² Pekka Vennamo 7.12.1992: Posti-Tele-konsernin menestyminen ja yhteisen konsernin edullisuus. PTL liikelaitosuudistus Hr8.

verraton hyöty¹²³³. ”Ja silloin taas laskin, että se seitsemän kahdeksan vuotta on riittävän pitkä aika, että jos sen aikaa liikelaitos pysyy kasassa, niin silloin se muutos on mennyt jo niin pitkälle, että nähdään että se on samaa bittien siirtämistä valtaosaltaan niin postin kuin telenkin liiketoiminta.” Vastaavaa ajatusta oli aiemmin sovellettu Hollannissa, jossa sikäläinen posti- ja telelaitos oli jaettu kahtia ja yhtiöitetty yhteisen holdingyhtiön alaisuuteen.¹²³⁴

Toinen syy konsernirakenteen säilyttämiseen oli, että yhtiöittämiseen liittyvät järjestelyt olivat jo sinällään mittavat. Prosessi oli helpommin hallittavissa kun konsernin perusrakenne säilyi.¹²³⁵ Pietiäisen mukaan konsernirakenteella turvattiin riskitön ja nopea muutos¹²³⁶.

Hallituksen esitykset laeiksi Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (HE 50/1993) ja postitoimintalainsäädännöksi (HE 49/1993) annettiin eduskunnalle 6.5.1993. Käytännössä nämä lait olivat sidoksissa toisiinsa ja ne käsiteltiin yhtenä pakeettina. Asko Saviahon tulkinnan mukaan varsinainen ”taistelu” oli käyty liikelaitosuudistuksen kohdalla, mutta Pekka Vennamon mielestä yhtiöittäminen oli sittenkin vaikeampi saada läpi eduskunnassa.¹²³⁷

Eduskunnassa yhtiöittämistä perusteltiin erityisesti kilpailun avaamisella ja kansainvälisellä paineella. ”ETA-sopimus edellyttää suomalaisen kilpailulainsäädännön yhdentämistä EY:n vastaaviin säädöksiin, mikä osaltaan luo paineita avoimella kilpailusektorilla toimivien julkisten yritysmuotojen uudistamiseen osakeyhtiömallia soveltaen.”¹²³⁸ Toisaalta sen avulla päästäisiin eroon liikelaitosmallin heikkouksista. Mainittuja heikkouksia olivat liiketoimintaa haittaavat investointien ja lainanoton rajoitukset, kiinteän omaisuuden luovutusrajoitukset, kytkentä valtion budjetti- ja suunnittelumenettelyyn samoin kuin hallintomenettelyä ja asiakirjain julkisuutta koskevan lainsäädännön tulkinnanvarainen ja epätarkoituksenmukainen soveltaminen.¹²³⁹ Viitattiin myös (virheellisesti) valtioneuvoston julkisen sektorin uudistamiseksi antamaan ohjelmapäätökseen (1992), jonka mukaan Posti- ja telelaitos olisi ollut yksi erikseen mainittu vuosina 1993 ja 1994 yhtiötettävistä valtion liikelaitoksista.¹²⁴⁰

¹²³³ Pekka Vennamo 7.12.1992: Posti-Tele-konsernin menestyminen ja yhteisen konserniin edullisuus. PTL liikelaitosuudistus Hr8. Aulis Salinin mukaan tähän visioon ei teletoimessa uskottu. Aulis Salinin haastattelu 14.12.2011.

¹²³⁴ Pekka Vennamo 19.1.2012. Ks. Davids & van Zanden 2000, 270.

¹²³⁵ Pekka Vennamo 7.12.1992: Posti-Tele-konsernin menestyminen ja yhteisen konserniin edullisuus. PTL liikelaitosuudistus Hr8; myös Heikkinen-Jarnola 12.12.2011 mukaan oli helpompi tehdä yksi iso muutos kerrallaan.

¹²³⁶ Pietiäinen 2008, 101.

¹²³⁷ Asko Saviaho 24.8.2011; Pekka Vennamo 19.1.2012.

¹²³⁸ HE 50/1993, 3. Vaikka EY:n pyrkimystä vapauttaa postitoimi kilpailulle käytettiin perusteena, tosiasiaa yhteisö otti tuolloin asiassa takapakkia. Leike Kauppalehdestä 4.6.1993 ”Suomen ja EY:n tavoitteet menossa ristiin”. PTL liikelaitos Hr5.

¹²³⁹ HE 50/1993, 5.

¹²⁴⁰ HE 50/1993, 8. VN päätöksessä 7.5.1992, kohdassa kolme yhtiötettäväksi laitoksiksi mainittiin Valtion tietokonekeskus, Valtion painatuskeskus, Valtion ravitsemuskeskus sekä Suomen Rahapaja. Posti- ja telelaitosta ei mainittu päätöksessä eikä liitteenä

Liikennevaliokunnassa vasemmiston edustajat jättivät eriävän mielipiteen. Telen yhtiöittäminen hyväksyttiin, mutta postipalvelut katsottiin yhteiskunnalliseksi peruspalveluksi, johon liiketoimintamuoto sopi huonosti. ”Katsomme, että postin peruspalvelutehtävän täyttäminen edellyttää valtiovallan suoraa ohjausta ja palvelutavoitteiden asettamista.”¹²⁴¹

Postitoimintalain tarkoituksena oli luoda postitoiminnan puitteet samaan tapaan kuin teletoiminnassa oli jo tehty. Teletoimintaa sääteli vuoden 1987 teletoimintalaki (183/1987), jonka jälkeen myös Posti- ja telelaitoksen harjoittama teletoiminta oli muuttunut luvanvaraiseksi lokakuun alusta 1990. Postin puolella vastaavaa lainsäädäntöä ei ollut ja vanha lainsäädäntö oli edellisten vuosien uudistuksissa kumottu. Postin palvelutasoa koskevien kiistojen yhteydessä oikeuskansleri oli huomauttanut postitoimintalain puuttumisesta.

Säädettävään postitoimintalakiin kuului postitoiminnan muuttaminen toimiluvanvaraiseksi elinkeinoksi. Tällöin myös aiemmin kuriiritoimintaa harjoittaneet yritykset tulivat toimilupakäytännön piiriin. Toimilupajärjestelmää pidettiin tarpeellisena muun muassa siksi, että postitoiminta oli luonteeltaan yhteiskunnallinen peruspalvelu, jonka järjestämisestä valtiovallalla katsottiin olevan vastuussa. Lähtökohta oli, että Posti- ja telelaitos saisi toimiluvat koko maan kattavaan postitoimintaan.¹²⁴² Toimilupien sisältöä muuttamalla valtioneuvosto saisi mahdollisuuden vaikuttaa postitoimen kokonaisuuteen. Ehdotus oli luonteeltaan säilyttävä: se tähtäsi Posti- ja telelaitoksen toimintamahdollisuuksien takaamiseen. Etuja oli, että kun laitos joka tapauksessa joutuisi kilpailun kohteeksi, sen toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta voitaisiin verrata toisiin organisaatioihin, ja että toimilupajärjestelmä kattaisi postitoimen organisaatioiden juridisista muodoista riippumatta. Postitoimen uusi viranomaisen perustettavaksi niin, että viranomaistehtäviä hoitavat henkilöt siirrettäisiin Posti- ja telelaitoksesta Telehallintokeskukseen perustettavaan erityisyksikköön, Postihallintokeskukseen. Kun ennen viranomaistehtävät katettiin postimaksuista, seuraavaksi viranomaismaksut katettaisiin postitoimen harjoittajilta kerättävillä valvontamaksuilla.¹²⁴³

Koska Suomessa ei ollut olemassa postimonopolia vaan Posti- ja telelaitoksen tosiasiallinen postimonopoli perustui pelkästään toiminnan taloudellisuuteen tai pikemminkin kannattamattomuuteen, lakiehdotuksessa ei täysin noudatettu EY:n vihreän kirjan tiukkaa linjaa. Kun EY pyrki monopolien poistamiseen, Suomessa toimilupamenettelyn haluttiin selkiyttävän oikeus- ja vastuukysymyksiä. Tarkoituksena oli tehdä postitoiminnasta ohjesääntöinen elinkeino. Lainsäätäjä ei edes odottanut, että Suomeen syntyisi toinen yhtä kattava postilaitos, vaan että kuriiriyrittäjien toimialueena olisi useimmiten niiden pääkonttorin sijaintipaikkakunta lähialueineen. Toki huomattiin, että merkittävä

olleessa taustamuistiossa. Valtioneuvoston ohjelmapäätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992. PLH liikelaitos Hr15.

¹²⁴¹ Liikennevaliokunnan mietintö 7/1993, vastalauseet.

¹²⁴² LM 10.3.1993. PTL liikelaitos Hr6.

¹²⁴³ HE 49/1993, 9-10.

osa kuriiryityksistä oli kansainvälistä postitoimintaa harjoittavia yrityksiä, joiden toimialueet olivat periaatteessa maailmanlaajuisia.¹²⁴⁴

Posti- ja telelaitoksen mukaan postitoimintalain kaltaiseen byrokraattiseen sääntelyyn ei ollut tarvetta, vaan asia voitaisiin hoitaa kevyemmin ilman toimilupajärjestelmään kuten Ruotsissa¹²⁴⁵. Toimiluvan vaihtoehtona nähtiin pykälä, joka antaisi liikenneministeriölle valtuudet asettaa Postin mahdollisille kilpailijoille velvollisuuden harjoittaa harvaanasuttujen alueiden kannattamatonta toimintaa. Nyt lakitekstistä ei ilmennyt, kuinka maaseutujen palvelut turvattaisiin, siitä huolimatta että se oli kansanedustajien asettama ainoa selkeä este yhtiöittämiselle.¹²⁴⁶ Laitoksen johtoryhmä päätti kuitenkin tukea esitystä ja noudattaa eduskunnan valiokuntakuulemisissa vakuuttavaa ja selkeää linjaa hallituksen esityksen puolesta. Erikseen haluttiin välttää spekulointia omistuspohjasta, konsernirakenteesta tai kilpailun tuomista "hivittävyksistä". Konsernirakenne toisi Hollannin mallin mukaan suuruus- ja synergiaetuja, ei haittoja, kilpailukyvyllä ja tehokkuudella olisi positiivinen vaikutus palvelukykyyn, postipalvelut varmistettaisiin lailla ja lisäksi täysi yhteisymmärrys henkilöstöjärjestöjen kanssa oli jo lähellä.¹²⁴⁷

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lakiehdotuksen 19. pykälän hallinnollisiin pakkokeinoihin, jotka voitaisiin kohdistaa myös joukkopostilaitoksiin. Koska laki mahdollisti varsin ankarat seuraamukset, joita voitaisiin kohdistaa sananvapauden piiriin kuuluviin toimintoihin, oli lakiehdotus käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹²⁴⁸ Liikennevaliokunta puolestaan edellytti, että jos mahdollisen kilpailevan postilaitoksen toiminta haittaisi peruspalvelun toteuttamista, liikenneministeriö asettaisi kilpailevalle toiminnalle ehtoja ja rajoituksia joiden avulla peruspalvelu turvattaisiin. Kilpaileva postilaitos voitaisiin esimerkiksi määrätä osallistumaan taloudellisesti tai toiminnallisesti harvaan asutun alueen kannattamattomaan postinjakeluun.¹²⁴⁹

Eduskuntakeskustelussa suurimmaksi kysymykseksi nousi postitoimintalaki ja postin yhtiöittäminen, telen yhtiöittämisestä ei keskusteltu. Epäluuloisia olivat etenkin vasemmistoryhmät ja osa pienistä puolueista. Keskustelua hallitsivat postiperuspalvelut, joiden tason katsottiin heikentyneen jo edellisvuosina. Yhtiöittämisen pelättiin vain kiihdyttävän palvelujen alasajoa. "Postin yksipuolinen päätös laatikkoonkantoon siirtymisestä ei ole ollenkaan ainoa käytännön esimerkki siitä, miten välinpitämättömästi se suhtautuu asiakkaisiinsa."¹²⁵⁰ Toi-

¹²⁴⁴ HE 49/1993, 8.

¹²⁴⁵ PTL viittasi lausunnossaan jo aiemmin 24.11.1992 antamaan lausuntoonsa sekä ruotsalaiseen komiteamietintöön SOU 1993:9.

¹²⁴⁶ Posti-Telen johtoryhmän 12.2.1993 hyväksymä luonnos: "Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle postitoiminnasta annetuksi lainsäädännöksi". Posti-Telen johtoryhmä Cb23; PT hallitus 18.2.1993 Ca30.

¹²⁴⁷ VTJ Pekka Luukkainen 26.5.1993: "PT:n linja valiokunnissa". Johtoryhmässä 27.5.1993 sovittiin, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kuultavina kävisivät pääjohtaja Vennamo ja vtj. Luukkainen. Liikennevaliokunnan kuultavina kävisivät pääjohtaja sekä varatoimitusjohtajat. Posti-Telen johtoryhmä Cb23.

¹²⁴⁸ Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/22.6.1993.

¹²⁴⁹ Liikennevaliokunnan mietintö 6/24.9.1993.

¹²⁵⁰ Edustaja Satu Hassi (vihr.) 1. eduskuntakäsittely 1.10.1993, 2933.

saalta laitoksen taloudellinen tulos oli jo ennestään Euroopan parhaasta päästä, joten syytä yhtiöittämiselle ei nähty.

Vastahankaan asettui erityisesti sosialidemokraatit: ”Me siis katsomme, että postipalvelut ovat yhteiskunnallista peruspalvelutoimintaa, joka sopii kovin huonosti liiketoiminnan muodossa hoidettavaksi. Tämän peruspalvelutehtävän täyttäminen edellyttää tietysti valtiovallan suoraa ohjausta, myös budjettivaroja (...). Palvelutavoitteiden asettamistakin se edellyttää. Tästä sitten seuraa, että Postin yhtiöittäminen käsityksemme mukaan kyllä heikentäisi mahdollisuuksia ohjaukseen ja tavoitteiden asettamiseen erityisesti eduskunnan osalta.”¹²⁵¹

SDP:n Matti Louekoski pyrki nyt perustelevaan, miksi nyt vastusti yhtiöittämistä vaikka oli ajanut liikelaitosuudistusta:

Voin tässä tunnustaa vastustaneeni aika pitkään ja sitkeästi mm. Posti- ja telelaitoksen muodostamista liikelaitokseksi, sellaiseksi jona se on toiminut 3,5 vuotta. Perustelut, joitten takia olin niin epäileväinen, olivat sellaisia, että kun tälle liikelaitoslinjalle lähdetään, eduskunta, joka perinteisesti on ollut vähän kylmäkiskoinen määrärahopoliitikassa näitä palvelutehtäviä kohtaan, etäännyy vastuusta ja laitokset joutuvat varsinaiseen rationalisointikierteeseen, jossa asiakasläheisyys jää loitommaksi. Senkin voin tunnustaa, että minut pantiin niin sanotusti järjestykseen mm. julkisen alan ammattiliittojen toimesta, ja olin sitten muiden mukana säättämässä valtion liikelaitoslakia ja tekemässä Posti- ja telelaitoksesta liikelaitosta. Postiliiton silloinen puheenjohtaja, joka tätä puheenvuoroa kuuntelee, muistaa varmasti nuo tapahtumat hyvin elävästi, niin kuin Posti-Telen nykyinen pääjohtajakin, joka oli mukana keskeisellä tavalla silloin käydyissä neuvotteluissa.¹²⁵²

Yhtiöittämistä sekä puolustettiin että vastustettiin sillä perusteella, ettei eduskunnan ääni kuulunut aiemmassakaan toimintamuodossa, kuten edustaja Markku Laukkanen (kesk.). ”Kuuluuko sitten eduskunnan ääni, isännän ääni, omistajan ääni tänä päivänä liikelaitosmallissa? Minun vastaukseni on, että ei kuulu. (...) Sen vuoksi on aivan olennaista, että isännän ääni tulee tässä mallissa kuulumaan nykyistä paljon paremmin.”¹²⁵³ Esko-Juhani Tennilä (vas.) piti hyvänä vaihtoehtona hyväksyä postitoimintalaki, mutta säilyttää Posti- ja telelaitos liikelaitoksena¹²⁵⁴. Jo ”Liikelaitoslaki olisi antanut meille valtaa, mutta kun ei ole ollut halua käyttää sitä.”¹²⁵⁵ Postitoimintalaki sai kannatusta myös SDP:n suunnalta¹²⁵⁶. Sen sijaan yksityistäminen nousi esiin ainoastaan Tennilän puheenvuoroissa.

Lakeja puolustamaan asettui lähinnä Keskustapuolue, jonka mukaan postitoimen ohjaus parantuisi, olihan edellinen postipalveluja ohjannut asetus kummottu muutama vuotta aiemmin.

Postitoimintalaki hyväksyttiin yksimielisesti perjantaina 8.10.1993¹²⁵⁷. Sen sijaan yhtiöittämislaista äänestettiin. Yhtiöittämisen puolesta äänestivät keskus- ja kokoomus, RKP sekä pääosa kristillisiä, vastaan SDP, vasemmistoliitto, vih-

¹²⁵¹ Edustaja Antero Kekkonen (sd.) 1. eduskuntakäsittely 1.10.1993, 2937.

¹²⁵² Edustaja Matti Louekoski (sd.) lähetekeskustelu 14.5.1993, 1351–1352.

¹²⁵³ Edustaja Markku Laukkanen (kesk.) lähetekeskustelu 14.5.1993, 1349.

¹²⁵⁴ Edustaja Esko-Juhani Tennilä (vas.) lähetekeskustelu 14.5.1993, 1351.

¹²⁵⁵ Edustaja Esko-Juhani Tennilä (vas.) 1. käsittely 1.10.1993, 2940.

¹²⁵⁶ Ks. Edustaja Anna-Liisa Kasurinen (sd.) 1. käsittely 1.10.1993, 2940.

¹²⁵⁷ Lain 3. käsittely 8.10.1993, 3135. Säädos 907/1993.

reät sekä liberaalien edustaja. SMP jakautui kysymyksessä kahtia. Laki hyväksyttiin 88 äänellä 72 vastaan.¹²⁵⁸

Vuonna 1994 tehdyssä liikelaitosuudistusten seurantalutkimuksessa, jossa tarkasteltiin laajemmalti uusimuotoiseksi muutettuja valtion virastoja, haasteltavat kertoivat tuolloin vireillä olleita yhtiöittämissä valmistellun ”hätäisemmin” kuin liikelaitostamisia¹²⁵⁹. Tällainen epäily esitettiin myös Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämisestä. Yleisesti ottaen hallituksen ehdotusta (HE 49/1993) moitittiin eduskunnassa huonosti laadituiksi ja liikennevaliokunta teki paljon muutoksia ja täsmennyksiä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvosteli yhtiöittämisvalmisteluja tammiukuussa 1993, jolloin huolena oli etenkin omistajavallan järjestäminen. Pelkona oli, että jos omistajavaltaa ei kunnolla järjestettäisi, yhtiön johto alkaisi elää omaa elämäänsä, jossa valtio-omistaja käytännössä pelattaisiin ulos lähes koko päätöksentekojärjestelmästä. Tarkastusviraston muistion mukaan oli ilmeistä, ettei liikenneministeriö sopinut perustettavan yhtiön omistajan rooliin. Erään liikenneministeriössä käydyt keskustelun perusteella pääteltiin, ettei omistajan valtaan ja vallankäyttöön oltu kiinnitetty huomiota. Vaikka sinällään tarkastusvirasto piti Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämistä tarkoituksenmukaisena, näytti siltä, että liikenneministeriöllä oli ”(...) liaksi taipumusta ajautua businessjohdon näkökulmaan ja asemaan. Samalla liikenneministeriö omaksuessaan mainitun näkökulman menettäisi mahdollisuuden toimia alkuperäisessä tehtävässään postiliikenteen ja teleliikenteen toimialojen tuotantoon kuuluvasta infrastruktuurista vastuullisena viranomaisena.”¹²⁶⁰

Postitoimintalain nojalla annettiin postitoiminta-asetus sekä liikenneministeriön päätökset postilaitoksen toimitusehtojen yleisistä perusteista sekä postihallinnon maksullisista suoritteista¹²⁶¹. Liikenneministeriö myönsi postitoimintaluvan Suomen Posti Oy:lle helmikuussa 1994. Päätöksessä määriteltiin postin peruspalvelun käsite ja postin jakelutapa. Telehallintokeskus puolestaan antoi postitoimintalain kahdeksannen pykälän nojalla postinjakelun järjestelyä koskevat valtakunnalliset ohjeet marraskuussa 1994.¹²⁶²

Osakeyhtiömuodon valmistelu tapahtui vuoden 1993 mittaan. Kesäkuussa emoyhtiön yhteisiä toimintoja varten perustettiin kaksi tytäryhtiötä kun laitoksen autokeskuksesta muodostettiin PT-Autopalvelut Oy ja atk-keskuksesta PT

¹²⁵⁸ Lain 3. käsittely 8.10.1993, 3142. Säädos 885/1993.

¹²⁵⁹ Kiviniemi ym. 1994, 74. VM 15.9.1993 asettaman tutkimusprojektin raportti. Projektin johtoryhmän puheenjohtaja oli Reino Hjerppe ja jäseninä Timo Kietäväinen, Jukka Hirvelä, Marja Heikkinen, Ritva Viljanen, Kyösti Vesterinen, Markku Temmes, Hannu Tapiola, Aulis Manelius, Matti Haapala sekä Ari Salminen.

¹²⁶⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston muistio PTL yhtiöittämisestä 15.1.1993. PTL liikelaitos Hr7.

¹²⁶¹ Asetus 22.12.1993. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1993, 449. Vp. 1994 B1.

¹²⁶² Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1992 ovat antaneet aihetta, 35. Vp. 1995 B2.

ATK Oy, jonka nimi pian muutettiin Avancer Oy:ksi. Kesäkuussa myös hyväksyttiin konsernin työnantajajhdistyksen perustaminen. Yhdistyksen tehtävänä oli solmia sitovat työehtosopimukset. Yhdistykseen siirtyi osa henkilöstöyksikön tehtävistä ja resursseista. Konsernin eläketurvaa hoitamaan perustettiin eläkesäätiö.¹²⁶³

Valtioneuvosto päätti 28.10.1993 Posti- ja telealan valtionyhtiön perustamisesta ja oikeutti samalla liikenneministeriön suorittamaan yhtiön perustamistoimet. Liikenneministeri Ole Norrback vahvisti Suomen PT Oy:n perustamisasiakirjan seuraavana päivänä. Tuona päivänä pidetyssä perustamiskokouksessa vahvistettiin Suomen PT Oy:n hallituksen jäsenten lukumääräksi kahdeksan. Yhtiön ensimmäiseksi hallitukseksi valittiin liikelaitoksen hallitus¹²⁶⁴. Tämä oli kuitenkin väliaikaisratkaisu, sillä ylimääräinen yhtiökokous joulukuussa pudotti jäsenmäärän viiteen. Puheenjohtajaksi valittiin teollisuusneuvos Sakari Salminen ja jäseniksi SOL siivouspalvelu Oy:n hallituksen puheenjohtaja Liisa Joronen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton toimitusjohtaja Johannes Koroma, Instrumentarium Oy:n toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja Markku Talonen ja pääjohtaja Pekka Vennamo. Niin ikään yhtiön pääoma korotettiin puolesta miljonnasta 2,4 miljardiin markkaan.¹²⁶⁵

Omaisuuksien luovutukset ja toiminnan aloittaminen tapahtuivat 1.1.1994, jolloin liikelaitoksen toiminta luovutettiin Suomen PT Oy:lle ja laitoksen hallinnassa ollut omaisuus siirrettiin yhtiölle ja sen eläkesäätiölle. Neljä tärkeintä tytäryhtiötä oli perustettu marraskuussa. Näitä olivat Suomen Posti Oy, Telecom Finland Oy, Avancer Oy ja PT-Autopalvelut Oy. PT-konsernin taseeksi muodostui 10,2 miljardia markkaa ja omavaraisuusasteeksi noin 65 prosenttia.¹²⁶⁶ Toimintojaan lopetteleva Posti- ja telelaitoksen hallitus piti viimeisen kokouksensa 16.12.1993 Pääpostitalon yhdeksännen kerroksen istuntosalissa. Tällöin todettiin yhtiöittämisselänne, valtioneuvoston päätös omaisuuden luovutuksesta Suomen PT Oy:lle ja PT:n Eläkesäätiölle sekä Suomen PT Oy:n ylimääräisen yhtiökokouksen päätökset. Pekka Vennamo loi katsauksen liikelaitoksen vaiheisiin vuosina 1989–1993.¹²⁶⁷

¹²⁶³ PTL hallituksen pöytäkirjat 17.6.1993, 10.11.1993, Ca30. Eräs muutos oli Ahvenanmaan maakunnan postitoimen erottaminen Suomen postista maakuntahallinnon erilliseksi laitokseksi vuoden 1993 alusta. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1992, 57–58. Vp. 1993 B2.

¹²⁶⁴ Juhani Heino, Niilo Laakso, Markku Mannerkoski, Matti Pelttari, Pirjo Tammilehto, Ensio Tuominen, Pekka Vennamo ja Kyösti Vesterinen.

¹²⁶⁵ Turpeinen 1996 osa 2, 40–41. Suomen PT Oy:n hallintoelinten voimasuhteista kannattaa huomata, että yhtiökokous valitsi sekä hallintoneuvoston että hallituksen. Näin ollen hallintoneuvoston valta jäi tavallista pienemmäksi. Hallintoneuvoston tärkeä tehtävä oli olla yhteydessä sidosryhmiin. Turpeinen viittaa Pekka Luukkaisen haastatteluun 30.4.1996.

¹²⁶⁶ PTL hallituksen pöytäkirja 10.11.1993, Ca30; PTL hallituksen pöytäkirja 18.9.1993 liite: "Posti-Telen yhtiöittämisselänne työsuunnitelma", Ca30; Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1993, 52. Vp. 1994 B2. PTL tytäryhtiöitä olivat: Jakelumarkkinat Oy, Oy Infonet Finland Ltd, Maksuverkot Oy, Mobitele Oy, Mobile Trading Oy, Oy Telecom Ltd, Telemedia Oy, Oy Yritysverkot Ab, A/O Fintelecom, Tele Balti A/S, Telecom Finland International N.V./S.A. PTL liikelaitoskonsernin liikevaihto oli 9741 milj. mk ja tilikauden tulos voitollinen 526 milj. mk.

¹²⁶⁷ PTL hallituksen pöytäkirja 16.12.1993, Ca30.

Samaan aikaan Länsi-Euroopassa, niin Ranskassa, Saksassa kuin Italiassakin tapahtui nopea kokonaisvaltainen institutionaalinen, kaksivaiheinen muutos. Ensimmäisessä vaiheessa posti- ja teletoimet erotettiin toisistaan omiksi julkisesti omistetuiksi laitoksiksi. Saksassa luotiin Deutsche Telekom ja Ranskassa France Télécom muuttui ”public corporation”-tyyppiseksi liikelaitokseksi 1990-luvun taitteessa. Italiassa operaattori ASST erotettiin posti- ja teleministeriöstä 1992, liitettiin muihin telelaitoksiin joista muodostettiin Telecom Italia 1990-luvun puolivälissä. Seuraavassa vaiheessa alkoi yksityistäminen, laajamittainen liberalisointi ja erillisten regulaattoreiden luominen. Saksassa Deutsche Telekomin enemmistöosuus yksityistettiin vuosina 1996–2002, uusi regulaattori Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post perustettiin 1998. Sitten Saksan postista kehittyi maailman suurin logistiikkayhtiö DHL. France Télécomin enemmistöosuus myytiin niin ikään vuosina 1997–2002. Valvovaksi viranomaiseksi perustettiin Autorité de régulation des télécommunications 1997. Italiassa enemmistö Telecom Italian osakkeita myytiin jo 1997, mutta teletoimen ja yleisradion yhteinen regulaattori perustettiin vasta vuotta myöhemmin.¹²⁶⁸

Euroopan unionin ulkopuolisena vertailukohtana voidaan pitää esimerkiksi Norjaa, jossa valtiolla myös oli vahva rooli puhelinoperaattorina. Kilpailu avattiin EU:n aikataulun mukaisesti täydessä mitassa 1998 ja Telenor listattiin pörssiin 1995. Telenor kansainvälistyi varhain 1990-luvulla, kun se investoi kehittyville markkinoille. Vuonna 2007 Telenorilla oli osuuksia kahdessatoista teleoperaattorissa Norjan ulkopuolella, Pohjois- ja Itä-Euroopassa sekä Aasiassa. Kansainvälisten asiakkaiden määrä ylitti norjalaisten määrän jo vuonna 1999.¹²⁶⁹

Pohjoismaissa julkisen sektorin reformit ovat olleet varovaisia ja ne ovat tapahtuneet vähittäin verrattuna anglosaksisiin maihin. Markku Harrinvirran mukaan uudistusten tarkoituksena on ollut ennen kaikkea sopeuttaa julkiset laitokset uuteen, markkinalähtöiseen toimintaympäristöön, kuitenkin niin, että nämä pysyvät edelleen julkisessa valvonnassa.¹²⁷⁰ Christopher Pollitin työryhmän mielestä Suomessa tapahtunut muutos näyttäytyy jatkuvampana ja päätäväisempänä kuin esimerkiksi Britanniassa. Siinä missä Britannian kehitys tapahtui harppauksittain, jolloin myös takaiskut pysäyttivät kehityksen ennen uutta entistä radikaalimpaa yritystä, Suomessa prosessi valtion laitoksesta liikelaitokseksi ja yhtiöksi oli verrattain tasainen.¹²⁷¹

¹²⁶⁸ Thatcher 2004, 761–763.

¹²⁶⁹ Thue (2008, 452–454, 465–466, 470–471) on kysynyt, miksi Norjassa ei syntynyt Nokiaa. Syynä Thue epäilee olevan, että norjalaiset elektroniikan valmistajat olivat ulkomaalaisomistuksessa, sen ettei valtiollinen telelaitos ollut varma kotimaisen teollisuuden asiakas, tietyn toimivallan tai pätevyyden puutteen sekä investointien ja politiikan suuntautumisen petrokemiaan. Vuonna 2014 Telenor ilmoittaa nettisivuillaan 160 miljoonaa liittymää ja TeliaSonera 185,8 miljoonaa liittymää.

¹²⁷⁰ Harrinvirta 2000, 130.

¹²⁷¹ Pollit ym. 1997, 11.

8 PÄÄTELMÄT - VAROVAISISTA UUDISTUKSISTA RADIKAALIIN MUKAUTUMISEEN

Tutkimuksessani olen selvittänyt kuinka posti- ja telalaitos muuttui valtion virastosta liikeyritykseksi. Työssä on konkreettisella tavalla kuvattu ja selitetty kansainvälistä ilmiötä, joka tunnetaan sääntelyn purkamisena, yksityistämisenä ja yleensä markkinamekanismien ulottamisena entisten valtiollisten palvelu-monopoliin alueelle. Tässä yhteydessä puhutaan usein myös uusliberalistisesta kehityskulusta. Tutkimuksessani olen ottanut tarkasteluun paitsi kuinka tämä kansainvälinen ilmiö on käytännössä tapahtunut, myös palvelulaitoksen oman roolin osana muutosta.

Ilmiöön liittyvä tutkimus on korostanut muutoksen taustalla olevia ulkoisia syitä. Tavallinen tulkinta on, että useat ulkoiset tekijät yhdessä aiheuttivat muutoksen. Osa tutkimuksista, tavallisesti ne jotka tarkastelevat asiaa muuttuvan organisaation kannalta, ovat korostaneet myös muuttuvan organisaation omaa osuutta tapahtuneeseen. "Vuosisadan kenties suurinta muutosvoimaa" koskevaan aiempaan keskusteluun nähden tutkimukseni on tarkka kuvaus siitä, kuinka eri tekijät saivat aikaan muutoksen sekä miten ulkoisten ja sisäisten muutosvoimien välinen dynamiikka toimi. Samalla se tuo esiin muuttuvan organisaation oman osuuden tapahtuneeseen ja osoittaa, kuinka instituutio muuttuu pitkän aikavälin kuluessa niin toimintamuodoltaan kuin toimintaperiaatteeltaan.

Posti- ja lennätinviraston muuttuminen liikeyritykseksi tapahtui välivaiheiden kautta. Virastomuotoinen laitos muutettiin ensin entistä liikeyritysmäisemmäksi uusimuotoiseksi liikelaitokseksi. Kun tämä uudistus jäi nopeasti jälkeen uusista tarpeista, uudistus jatkui yhtiöittämisellä ja teletoimen yksityistämällä. Aluksi kehitys oli hidasta ja vaatimatonta, joten aikakautta aina 1970-luvulle saakka voidaan kuvata "mukautumisen kautta tapahtuvaksi" muutokseksi (vrt. Streeckin ja Thelenin 2005 malli, kuvio 2.). Taustalla oli tarve uudistaa valtionhallinnon sisäisiä rakenteita kustannustehokkaammaksi ja etenkin 1970-luvulta alkaen myös kasvava markkinoiden sekä ideologisen muutoksen aiheuttama paine. Kehityskulku nopeutui 1980-luvulla ja ulottui ulkoisen toimintamuodon uudistamiseen. Prosessi kesti edelleen kymmenkunta vuotta,

mutta johti vanhan liikelaitoksen korvaamiseen uudella, toimintapuitteiltaan uudistuneella liikelaitoksella. Vuoden 1990 liikelaitosuudistus oli tässä suhteessa tärkeä ”kynnys”. Kehityskulku ei kuitenkaan pysähtynyt, vaan sen suunta kääntyi kohti yhtiöittämistä. Yhtiöittämisvaiheessa, jolloin vanhoja rakenteita muutettiin, lakkautettiin ja uusia perustettiin nopeaan tahtiin, kun esimerkiksi viranomaistehtävät siirrettiin posti- ja telehallitukselta uusille viranomaisille, prosessissa oli vanhojen rakenteiden ”hajottamiseen ja korvaamiseen” viittaavia piirteitä.

Käytännössä muutos osoittautui monitahoiseksi kokonaisuudeksi, joka pitää sisällään useimmat aiemmassa kirjallisuudessa esitetyt oletukset ja väittämät. Ylitse muiden nousevaa syytä on vaikea nimetä. Keskeisempää on, että aloite muutokseen oli ollut olemassa pinnan alla jo pitkään. Sen sijaan muutoksen suunnan ja nopeuden määräsivät kulloinkin ajankohtaiset, pinnalla olleet ulkoiset tekijät, usein useampi määräävä tekijä yhdessä. Posti- ja telelaitos pyrki myös itse aktiivisesti sopeutumaan vallitseviin olosuhteisiin ja tätä kautta otti itselleen aktiivisen roolin omien toimintapuitteidensa määrittelyssä.

Lähtökohtana muutoksen ymmärtämiseksi on ensinnäkin selvittää, miksi laitos alun perin muodostettiin virastoksi ja toiseksi, mitkä tekijät tukivat virastoluotoa. Virastoluotoa pidettiin postin kohdalla pitkään ikään kuin itsenäisenä selvänä, sillä virasto oli valtion tyypillinen tapa organisoida toimintaansa. Ongelmat tulivat esiin toiminnan kasvaessa ja monipuolistuessa. Tärkein kehityskulku oli liikelaitoksen kiinnittäminen ajan tavan mukaan osaksi valtion tulo- ja menoarvialoutta ja sen alaisen hallinnon kehityskulkuja. Kuitenkin puhelintoimen kohdalla virasto virastomaisine piirteineen koettiin alusta pitäen ongelmalliseksi. Se, että nämä kaksi toimialaa liitettiin yhteen, kuten myös se, että laitokseen liitettiin varsinaisia viranomaistoimintoja, johtuivat pitkälti valtion halusta säästää kuluja sekä siitä, ettei puhelintoiminnan sääntelystä päästy useista yrityksistä huolimatta sopuun. Samalla on muistettava, että käytännön sanelemien ratkaisujen takaa löytyvät ylempään valtionhallinnon tahot, joiden mahtikäskyt olivat virastoluotoa kohtaan tunnettua epäluuloa voimakkaampia.

Varsinaisesti virastoluotoa kannattelevat syyt tulevat esiin pyrkimyksissä uudistaa laitoksen toimintaluotoa toisen maailmansodan jälkeen. Yhtiöittämistä pohdittiin näinä vuosikymmeninä erityisesti rautateiden kohdalla, mutta loppupäätelmä oli, ettei yhtiöluoto ollut mahdollinen. Virastoluotoa puolustivat juridiset seikat, kiinnittyminen valtion rakenteeseen ja tuolloinen ajattelutapa. Laitosten palveluja pidettiin yhteiskunnan peruspalveluina. Asetelmasista kertoo, että tappiollisuus oli kyllä ongelma, mutta tärkeämpiä näkökohtia olivat palvelujen sopiva hinnoittelu ja muut seikat, kuten oman aikansa yleiseen politiikkaan niveltyneet finanssi- ja aluepolitiikka. Olemassa olevat rakenteet olivat liian tärkeitä ja voimakkaita, vaikka aiheuttivatkin harmia liikelaitoksille. Rautateiden kohdalla tehtyjä päätelmiä sovellettiin suoraan posti- ja lennä-

tinlaitokseen. Nämä samankaltaiset suuret liikelaitokset rinnastettiin paitsi valtionhallinnossa myös posti- ja lennätinhallituksen omissa kannanotoissa.

Aika ajoin esiintyneet uudistushankkeet olivat yhteydessä laitosten taloudelliseen menestykseen. Sotien jälkeisenä aikana laitosten uudistamista tutkimaan asetetut komiteat asetettiin yleensä silloin, kun laitoksen tulos painui tappiolle. Tämän takia toimintamuotokysymystä tutkittiin pitkään juuri valtionrautateiden kohdalla. Posti- ja lennätinlaitoksen tappiolliset kaudet olivat aluksi lyhyitä. Käännö tapahtui 1960-luvun jälkipuoliskolla, sillä teletoimi teki entistä suurempia voittoja, mutta postitoimi kääntyi pitkäksi aikaa miinusmerkkiseksi. Syynä tappioihin pidettiin yhteiskunnallisia palvelutehtäviä kuten eräitä maaseudun palveluja, jotka rasittivat erityisesti postia. 1970-luvun alussa kirjanpituudistus osoitti viimeistään, että kokonaisuudessaan laitos oli tappiollinen. Tämä taas käy ajallisesti yksiin laitoksen sisäisen organisaation ja tuotantomenetelmien voimakkaan kehittämiskauden alkamisen kanssa. 1970-luvun lama vaikutti koko valtionhallinnon kehitykseen, jonka seurauksena posti- ja telelaitoksesta tuli 1980-luvun mittaan valtion tulonlähde. Sitten merkittävät toimintamuodon muutokset pantiin toimeen aikana, jolloin laitos teki historiansa parasta taloudellista tulosta. Tämä kuvastaa osaltaan laitoksen muuttunutta roolia. Virastosta tuli liikelaitos.

Ideologiset syyt eivät joitain eduskuntakeskusteluissa esitettyjä poliittisia lyömäaseita muistuttavia syytöksiä lukuun ottamatta nouse vahvasti esiin, mutta ovat kuitenkin läsnä. Tämä näkyy yleisenä suhtautumisena valtion laitoksiin. Suhtautumistapa ja sen muutos peittyvät kuitenkin käytännön asioista käytyyn keskusteluun, minkä takia yleistä suhtautumista valtion liiketoimintaan on usein pidetty pragmaattisena ja epäteoreettisena. Kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen virkamiesten kannanotoissa korostui näiden laitosten merkitys osana valtion alue- ja finanssipoliittikkaa. 1970-luvulta lähtien esiin nousseet käytännön ongelmat ja niistä käyty keskustelu tuo puolestaan esiin samoja argumentteja, joita Nobel-palkitut uusliberalistisen talouspolitiikan keulakuvat käyttivät moittiessaan valtion omistusta. Ideologiset virtaukset olivat läsnä taustalla, mutta niitä ei nostettu keskusteluun. Käsitys laitosten yhteiskunnallisesta tehtävästä muuttui. Erityisesti tämä käy ilmi siitä, kuinka 1990-luvun alussa kilpailua, markkinamekanismia ja yhtiöittämistä pidettiin jo itsestään selvänä ratkaisuna. Silti eduskunnan ohjaus pysyi Posti- ja telelaitoksen ongelmana loppuun asti siksi, että budjettikysymyksissä eduskunta kohteli liikelaitoksia julkisina palveluntuottajina, ei niinkään liiketaloudellisina yksiköinä.

Posti- ja telelaitoksen sisällä pääjohtaja Tarjanne nosti kansainvälisen kilpailun strategian malliksi Michael E. Porterin opit. Myös esimerkiksi thatcherismia ja sen käytännön vaikutusta Royal Mailiin ja telealan maailmanmarkkinoihin seurattiin tarkasti. Näiden vaikutuksesta tehtiin ennen kaikkea käytännönläheisiä päätelmiä, kuinka kotimaan rakenteita olisi maailmanmarkkinoiden muodostaman uhan edessä vahvistettava.

Laitoksen kehitys näyttäytyy vahvasti polkuriippuvana. Sen jälkeen kun laitoksesta oli kerran muodostettu virasto, virastorakenteiden murtaminen oli työlästä, siitäkin huolimatta että olosuhteet olivat ajan myötä pitkälti muuttuneet. Vahvasta polkuriippuvuudesta kertoo esimerkiksi kahden toimialan rakenne, joka luotiin alun perin säästämään hallinnollisia kuluja. Vaikka rakenne ei missään vaiheessa saanut varauksetonta kannatusta, siitä muodostui tärkeä tekijä, joka esti teletoimen yhtiöittämistä aina 1990-luvulle saakka. Tämä tukee käsitystä jonka mukaan instituutio, vaikka sen johto rationaalisista syistä ajaisikin muutosta, jo itsessään tapaa vahvistaa omaa perusrakennettaan. Erityisesti tämä oman toimintamallin vahvistuminen näkyy suurten laitosten kohdalla, jotka institutionalisoituivat voimakkaammin kuin pienemmät ja poliittisesti vähemmän kiinnostavat vertailukohdat kuten Valtion polttoainekeskus, jonka toimintamuotoa voitiin muuttaa suhteellisen helposti. Posti- ja telelaitoksessa etenkin keskushallinnon ajama yhden laitoksen malli todennäköisesti hidasti teletoimen uudistumista. Tämä havainnollistaa, kuinka hallinnolliset päätöksentekojärjestelmät tuovat sekä vakautta, että aiheuttavat konkreettisella tavalla polkuriippuvuutta.

Vaikka organisaation ulkoiset perusrakenteet pysyivät entisellään, tapahtui kuten Mahoney ja Thelen (2010) ennakoivat. Se, millä tavalla posti- ja telelaitos vahvisti itseään, mihin suuntaan se omien rajojensa sisällä ja joskus valtuuksiaan venyttäen itseään kehitti, riippui olemassa olevien sääntöjen tulkinnasta. Myöhemmässä tarkastelussa pienehköiltä tuntuvat muutokset olivat niin isoja kuin liikkumavara antoi myöten. 1950-luvun alussa käyttöön otettu uudistusrahastomenettely oli paljon sidotumpi kuin mitä aluksi tarkoitettiin, mutta oli silti kehityskulkuna lähes päinvastainen kuin tuolloinen yleinen pyrkimys lisätä eduskunnan budjettivaltaa. Laitos sai hieman lisää mahdollisuuksia kehittää toimintaansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Vaikka sotien jälkeen organisaatiot olivat lähes ”pysähdyksen tilassa”, palvelut kasvoivat ja tuotantoprosessit kehittyivät valtavasti. Valtion budjetti- ja suunnittelujärjestelmät kehittyivät 1960-luvulta alkaen. Laitoksen sisällä kehitettiin laskentajärjestelmiä ja toimintaa rationalisoitiin. 1970-luvulla alkoi voimakas sisäisten organisaatorakenteiden kehittämisen kausi. Laitoksen sisäistä mielipideilmastoa muokattiin tietoisesti. Näin valmiudet myös ulkoisen toimintamuodon muuttamiseen kasvoivat. Tämä valtionhallinnon sisältä tullut aktiivisuus osoittaa, että hallinto ei ollut pelkästään yksisuuntaista käskyttämistä ja menotaloutta ilman vastuuta, vaan että endogeeninen muutostekijä, halu ja valmius kehittää toimintaa itse parhaaksi katsottuun suuntaan, oli olemassa.

Muutosprosessi kiihtyi laitoksen hitaasta sisäisestä uudistumisesta nopeaksi, myös ulkoisen toimintamuodon käsittäväksi uudistukseksi. Sisäisten muutosten voidaan tulkita alkaneen jo 1970-luvun merkittävistä organisaatorakenteiden uudistuksista ja tuolloisista pyrkimyksistä tehostaa toimintaa kustannusvastaavaksi. Nopea muutos alkoi 1980-luvun alkupuolella usean tekijän, erillisen muutosprosessin summana, joista tärkeimmät tunnetaan jo aiemmasta tutkimuksesta: lamakauden tuoma paine tehostaa toimintaa, laitosten ajautuminen taloudelliseen ahdinkoon silloin kun olisi pitänyt investoida uuteen teknologi-

aan, työnjaon pirstoutuminen eli kilpailun uhka sekä ideologinen muutos. Keynesiläisväritteinen, valtion osuutta taloudessa korostava ajattelutapa alkoi antaa tietä uusliberalistisille, valtion roolia vieroksuville tai sen roolin uudelleen määrittelyä vaativille näkemyksille.

Samaan aikaan monet aiemmin virastomuotoa puolustaneet seikat menettivät merkitystään. Nämä tekijät olivat edelleen olemassa, mutta nyt laitosta oli modernisoitu tuolloisen mittapuun mukaan rankalla kädellä. Turvallisuuspoliittinen merkitys ei enää korostunut yhtä voimakkaasti ja teletoimen työnjakoristiriidat jo enteivät monopolien menetyksiä. Laskentajärjestelmiä oli kehitetty määrätietoisesti yli kymmenen vuotta. Juuri laskentajärjestelmien kehittyminen on kiinnostava seikka, sillä jo pitkään oli kiinnitetty huomiota kannattamattomiin palveluihin ja korostettu itsekannattavien palvelujen periaatetta, mutta käytännössä näitä palveluja ja niiden kustannuksia ei kyetty erittelemään riittävästi tarkasti. Laskentajärjestelmien kehitys mahdollisti uudenlaiset toimintatavat. Tällaisiin, muutosta vastustavista seikoista muutosta tukeviksi vaihtuneisiin käytännön asioihin olisi tutkimuksessa kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.

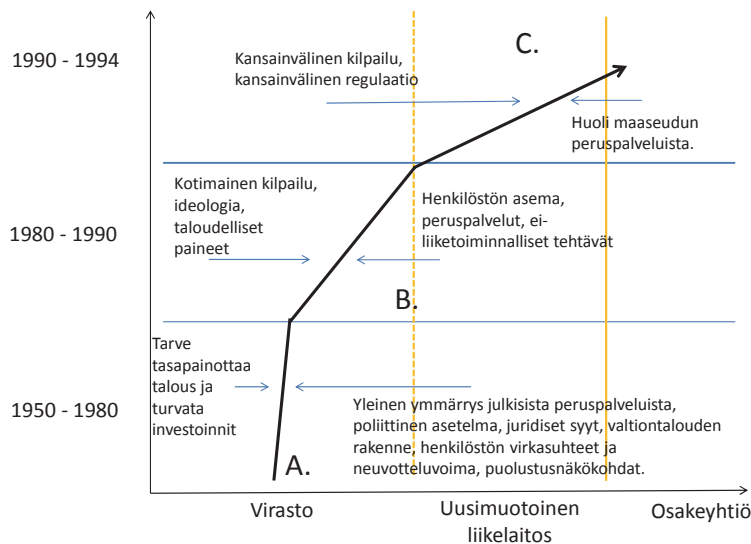
Viimeistään 1980-luvun taitteessa uusi johto ”valitsi polun”, joka johti markkinarakenteiden hyväksymiseen ja omaksumiseen virastorakenteen jäärpäisen pönkittämissä. Valinta tapahtui lainausmerkeissä, sillä mitään selkeätä valintatilannetta ei ollut. Laitoksen johto teki valintoja vallitsevassa tilanteessa, realiteetit huomioon ottaen. Pääosin vaihtoehdot nähtiin enemmän tai vähemmän huonoina tai sitten mahdottomina. Polkuriippuvuus tai kyky uudistaa perusrakenteita oli muodostumassa laitoksen kohtalonkysymykseksi. Aiemmin tehtyjen uudistusten onnistuminen ja jatkuvasti muuttuvat olosuhteet suorastaan institutionalisoivat muutostilan ja muutoksen suunnan. Organisaation eri tasojen, palveluverkon ja organisaatiomuodon uudistukset seurasivat toinen toistaan.

Laitoksen toimintamuodon muuttamiseen tähdännyt valmistelu lähti liikkeelle valtionhallinnon sisältä, virkamiespiireistä. Erityisen tärkeitä olivat valtiovarainministeriön järjestelyosasto ja suunnittelusihteeristö, jotka paitsi kehittivät edellä mainittuja laskentajärjestelmiä, myös välittivät uudenlaista ajattelua. Valtiovarainministeriössä suuriin liikelaitoksiin oli kiinnitetty huomiota jo paljon aiemmin. Toimintamuotokysymys nousi esiin jälleen keskushallintokomitean yhteydessä 1978. Tämän jälkeen asiaa tarkasteltiin liikenneministeriön pienessä niin sanotussa Rauvannon työryhmässä (1980). Näiden kahden komitean välistä suoraa yhteyttä on vaikea osoittaa. Sittenkin liikelaitosten toimintamuodot otettiin liikelaitostyöryhmän (1982) tarkasteluun. Tämän jälkeen asia, ainakin jälkikäteen tarkasteltuna, eteni jo omalla painollaan. Posti- ja lennätinlaitoksen kannalta tärkeä kynnys kohti liikelaitostamista oli ylitetty 1980-luvun taitteessa. Valmistelu jatkui laajemman poliittisen hyväksynnän etsimisena sekä yksityiskohtien ratkaisena.

Muutoksen nopeus kiihtyi ja ennen kaikkea sen suunta kääntyi kohti yhtiöittämistä. Alkuvaiheessa oli selvä, että yhteiskunnallisesti merkittävän laitoksen oli pysyttävä osana valtion rakennetta ja eduskunnan poliittisen ohjauksen alla. Ohjausta oli vain kehitettävä kaikille osapuolille epäkäytännöllisestä resurssiohjauksesta moderniksi tavoitejohtamiseksi, tehdä valtion koneistosta taloudellisesti tehokkaampi. Esikuvana oli brittiläinen niin sanottu Morrisonin ”public corporation”, joka edusti sikäläistä sotien jälkeistä valtion liiketoimintojen ohjausajattelua. Malli oli liikeyritysmäisempi kuin Suomessa käytetty virastomuoto, mutta virastomainen verrattuna Britanniassa jo käynnissä olleisiin, uutta politiikkaa edustaviin ratkaisuihin. 1980-luvun Suomessa korostettiin vielä verrattain voimakkaasti yhteiskunnallisten toimintojen ohjailun merkitystä. Osansa asiasta kertoo, että tietynlainen konsensusretoriikka kuului asiaan. Tämä oli tärkeää yleisen hyväksyttävyyden kannalta. Näin ajateltiin aina 1990-luvun taitteeseen asti. Laitos puolestaan piti tärkeimpänä muuttaa ylimmän johdon rakennetta ja saada käytännön helpotuksia investointiongelmiin. Sitten 1990-luvun taitteessa suunta kääntyi kohti yhä liikeyritysmäisempää päämäärää.

Muutoksen suunta kääntyi ennen kaikkea siksi, että muutoksen aiheuttavat tekijät vaihtuivat. Tärkeä tekijä oli kilpailujen markkinoiden muodostuminen. Telealan markkinoiden avaaminen kilpailulle oli 1980-luvun alussa vielä jokseenkin irrallinen kysymys, joskin sen merkitys kasvoi koko ajan. Kansainvälistä esimerkkiä tarkkailtiin ja 1980-luvun myötä tultiin yhä vakuuttuneemmiksi, ettei kilpailun vapautumiselle ja kansainvälisten markkinoiden syntymiselle mahdettaisi mitään. Siinä missä aiemmin kotimaiset tekijät olivat poliittisin ja hallinnollisin keinoin hallittavissa, kansainvälisten markkinoiden avautuminen oli jotain mihin oli yksinkertaisesti mukauduttava. Erityisesti Telen oli saatava samat keinot kuin mitä sen tulevilla kilpailijoilla oli käytössään. Sidos valtionhallintoon oli vapaan kilpailun tilanteessa rasite. Ellei tätä suhdetta saataisi kuntoon, edessä nähtiin olevan väistämätön näivettyminen. Konkreettiset yhtiöittämissuunnitelmat lähtivät laitoksen johdosta, joka etsi keinoa vastata kilpailun uhkaan (kuvio 6).

KUVIO 6 Graafinen malli Posti- ja telelaitoksen kehityksestä



Pystyviivat kuvaavat muutoksen ”kynnyskohtia”. Maailmansodan jälkeisinä vuosina (A.) uudistuspuineet tulivat pääosin valtionhallinnon sisältä. Virastomuotoa puolustava tekijät olivat hyvin vahvoja. Kamppailua käytiin valtionhallinnon sisäisistä rakenteista. Rakenteet muuttuivat liikeyritysmäiseen suuntaan, koska uudistusta vastustaneet tahot halusivat säilyttää tietyt virastomaiset piirteet, mutta eivät lisätä byrokratiaa. Liikelaitosuudistuksen valmisteluun aikaan (B.) paineet tulivat kasvavissa määrin hallinnon ulkopuolelta. Näitä olivat valtiontalouden paine, ideologinen muutos ja kotimainen kilpailutilanne. Kehitys kääntyi kohti liikeyritysmäistä ulkoista toimintamuotoa. Nopean muutoksen vaiheessa (C.) paineet tulivat suurelta osin valtionhallinnon ulkoa, yhä enemmän ulkomailta, mutta hallinnon keinot puuttua niihin olivat hyvin rajalliset. Oli pakko sopeutua kansainvälisiin rakenteisiin, mikä tarkoitti nopeata, kansainvälisesti hyväksyttävän ja toimintakelpoisen rakenteen omaksumista. Virastomuodon puolustus oli heikentynyt ja koski etenkin peruspalveluja. Kuvion esitystapa on muunnos Paul Piersonin (2004) esimerkeistä. Piersonin mallissa näkyvä muutos tapahtuu silloin, kun muutospaine ylittää niin sanotun kynnystason, kuten tässä mallissa toimintamuodon muutokset.

Posti- ja telelaitoksen oma johto edisti muutosta aktiivisesti. Liikelaitosuudistuksesta tuli strateginen päämäärä 1980-luvun puolivälistä alkaen ja kasvavassa määrin välttämättömyys. Valtio-omistajan politiikka näyttäytyy laitoksen ajama konservatiivisempana. Entinen regulaattori ja monopoli muuttui omaa etuaan vartioivaksi liikeyritykseksi. Tämä ei tietenkään poistanut tosiasiaa, että toteutuakseen julkisen organisaation muutos tarvitsi poliittisen tuen. Siinä missä laitoksen johto toimi posti- ja telealan maailmassa, poliitikot toimivat politi-

kan realiteettien maailmassa, jossa keskeisessä asemassa olivat periaatteelliset kysymykset ja oletukset. Kun laitos kerran oli osa eduskunnan budjettivallan piiriä, sen irrottaminen oli kivuliasta etenkin niille, jotka pelkäsivät palvelutason heikkenevän. Eduskunta vaatikin joitain merkittäviä muutoksia liikelaitoslainsäädäntöön, jotka paradoksaalista kyllä, tulivat vauhdittamaan yhtiöittämiskehitystä.

Yhtiöittäminen oli hämmöittänyt etenkin teletoimen johtajien mielissä, mutta pääsääntöisesti liikelaitosuudistuksesta odotettiin, jos ei lopullista niin ainakin pidempiaikaista ratkaisua. Muistettakoon, ettei edes maltillisemmän liikelaitosuudistuksen toteutuminen ollut 1980-luvun lopussa itsestäänselvyys. Sittemmin yhtiömuotoon siirtymisen nopeus yllätti liikelaitosuudistusta valmistelleet tahot. Nopeasti edenneen uudistuksen voimakkuudesta kertoo jo se, että 1990-luvun puolivälissä useat virkamiehet pitivät liikelaitosuudistusta harjoitteluvaiheena yhtiöittämiseen, mikä taas nähtiin jo luonnollisena prosessina. Tämä kertoo siitä, kuinka uudesta toimintamallista oli lyhyessä ajassa tullut vallitseva normi. Palvelutuotannon näkökulmasta siirryttiin keskusjohtoisesta ja suunnitellusta hajautettuun, markkinalähtöiseen toimintatapaan. Siinä missä virastomuotoinen, säännelty palvelutuotanto oli vastannut oman aikansa vaatimuksiin, uusi markkinahenkinen toimintatapa istui uuden aikakauden vallitseviin rakenteisiin ja käsityksiin palveluista.

Kansainvälisessä tutkimuksessa kilpailun avaaminen ja yksityistäminen on niputettu toisiinsa, jolloin on kysytty, kumpi oli seurausta kummasta. Suomessa kilpailu oli yksi tekijä muiden joukossa käynnistämässä liikelaitosuudistusta, mutta 1990-luvun taitteen tienoilta alkaen se pakotti kehityksen nopeammin ja pidemmälle mitä oli ennakoitu. Kilpailutilanteen kehittyminen on esimerkki siitä, että vaikka muutoksen ydin oli endogeeninen, ulkopuoliset tekijät olivat erittäin voimakkaita. Niin voimakkaita, että ne määräsivät endogeenisen kehityksen suunnan (vrt. kuvio 2).

Telealan kansainvälisten rakenteiden sanotaan yhdenmukaistuneen erityisen nopeasti. Suomessa tällainen kilpailutuihin markkinoihin johtanut kehitys lähti liikkeelle sopeutumisenä muuttuviin kotimaisiin olosuhteisiin. Tällöin pätee tutkimuksessa esitetty oletus, että samanlaisiin ongelmiin ammennettiin ratkaisumalleja samoista, kenties ideologisista tai teoreettisista "ideapankeista", mutta ratkaisut noudattivat kansallisia perinteitä, myötäilivät kansallisia rakenteita, kuten Suomessa liikelaitosuudistus, jonka tarkoitus oli säilyttää tietyt perinteiset posti- ja telelaitoksen piirteet. Kansainvälistymisen toisessa vaiheessa posti- ja telelaitos oli entistä riippuvaisempi samoista kansainvälisistä vaikutuksista. Edes valtakunnan rajat eivät enää suojanneet kansallista järjestelmää ulkomailta tulevalta kilpailulta: kansainvälistyvillä markkinoilla pärjäisivät vain yhtiömuotoiset liikeyritykset. Jo pelkkä valtio-omisteisuus nähtiin uhkana maineelle, koska esimerkiksi Yhdysvalloissa valtion omistamiin yrityksiin suhtauduttiin epäluuloisesti. Mainetta taas tarvittiin kansainvälisillä markkinoilla, jonne oli mentävä puolustamaan omaa asemaa.

Vaikka telealan liberalisoitumista on tutkimuksessa pidetty nopeana, voimakkaana ja yhdenmukaistavana prosessina, silti eri maissa tapahtuneet kehi-

tyskulut ovat erilaisia, etenkin jos verrataan anglosaksisia maita ja Pohjoismaita, mutta myös Pohjoismaiden sisäistä kehitystä. Liberalisointikehitystä on tarkasteltava useamman muuttujan kuin yksipuolisen markkinoiden vapauden mukaan. Tarkastelussa on myös otettava huomioon se, annettiin vanhoille monopolille aikaa ja tilaa sopeutua muutokseen ja miten markkinarakenteet käytännössä muuttuivat. Tällöin todennäköisesti huomataan, että uusliberalismi on monimuotoinen ilmiö. Tämän variaation lähempi kartoittaminen tarjoaisi uuden lähestymiskulman globalisaatioon ja kansainvälistyvien markkinarakenteiden tutkimukseen.

Lopuksi tarkastelen lähemmin alussa käsittelemäni teoreettista keskustelua ja kuinka teoreettiset mallit onnistuvat kuvaamaan tapahtunutta muutosta.

Kuten todettu, institutionaalisen keskustelun koulukunnat kuvaavat eri tapoja nähdä instituutio, sen tehtävät ja muutosprosessi. Johdannossa tarkastelemiani koulukuntia olivat historiallinen, sosiologinen ja rationalistinen näkemys. Näistä kutakin voidaan käyttää kuvaamaan myös posti- ja telelaitoksen muuttumista, joskin pidättäytyminen yhteen näkemykseen on turhan kapeakatseista, jos halutaan ymmärtää koko prosessia. Empiirisen tutkimuksen valossa Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi nimittäin sisältää elementtejä näistä jokaisesta. Kyse oli historiallisesta prosessista, polkuriippuvuudesta ja vallankäytöstä, legitimitetistä, legitimitetin vahvistamisesta sekä järkevien ja taloudellisten ratkaisujen etsimisestä. Näkökulma riippuu kysymyksenasettelusta.

Myös eri toimijoiden kohdalla painottuu helposti tietty näkökulma. Taloushallinnon asiakirjoissa yleensä vedotaan rationaalisina pidettyihin asioihin, poliitikko ajattelee omaa ja laitoksen yhteiskunnallista legitimitettiä kun taas "kasvottoman hallinnon" kannalta asia näyttää helposti tsaarin aikaisen hallinnon traditioiden muutokselta ja pysyvyydeltä. Sen sijaan niin sanottu vanhan koulukunnan organisaatiotutkimus, joka olettaa organisaation olevan sellainen millaiseksi se on paperille piirretty, vastaa kenties parhaiten valtion byrokratiaa kohtaan tunnettuja julkisia odotuksia. Näkökulman valinta saattaa taas heijastua teoriavalintaan.

Samanlainen ajattelu näkyy teoreettisena taustana käyttämässäni instituution muutosta koskevassa keskustelussa. Ajatus instituution muutoksesta riippuu siitä, mihin tekijöihin instituution katsotaan perustuvan. Tutkimuksen alussa tarkasteleman teoreettinen, historiallisen institutionalismin keskuudessa viime vuosina käyty keskustelu instituution muutoksesta kritisoi perinteisesti suosittua, etenkin taloustieteistä tuttua tasapainomallia, jonka mukaan instituutio hakeutuu tasapainotilaan. Tasapainotilassa se pyrkii pysyttelemään kunnes jokin, yleensä ulkoapäin tuleva shokkitekijä pakottaa sen etsimään uutta tasapainoa. Keskustelu on painottanut, että tällä tavalla ajateltuna muutos tavataan nähdä liian usein ulkoa tulevien tekijöiden aiheuttamana, äkillisenä ja nopeana. Vaihtoehtoisesti muutosta ei ole pidetty todellisena, vaan ainoastaan vanhojen

rakenteiden hienosäätönä, mikä taas on johtanut länsimaissa viime vuosikymmeninä tapahtuneiden rakennemuutosten vähättelyyn. Kritiikin mukaan tulisi enemmän kiinnittää huomiota pitkällä aikavälillä asteittain tapahtuvaan, mutta silti todelliseen muutokseen. Tulisi kyetä erottamaan prosessit, jotka eivät yksinään ole erityisen huomiota herättäviä, mutta jotka yhdessä toisten tekijöiden kanssa aiheuttavat jatkuvaa, sisäsyntyistä sopeutumista. Tämä jatkuva sopeutuminen puolestaan aiheuttaa pitkällä aikavälillä muutoksen, joka tulee näkyviin useimmiten silloin, kun muutos ylittää tiettyjä näkyviä ”kynnyksiä”, merkkipaaluja kuten viraston yhtiöittämisen, joka tulee huomatuksi.

Tämän ajattelumallin hyväksikäyttö näkyy tutkimuksessani siinä, etten ole yrittänyt etsiä yksittäistä syytä joka muutti organisaation toiseksi. Olen erottellut ne tekijät, jotka ovat eri aikoina olleet osallisia laajempaan muutokseen ja tunnistanut näiden vaikutusmekanismit. Nämä olen jakanut niin sanottuihin sisäisiin ja ulkoihin tekijöihin, sen mukaan oliko kyseessä posti- ja telelaitoksen oma uudistus vai laajempi markkinoiden tai yhteiskunnan mullistus. En ole myöskään etsinyt muutokselle yhtä selkeää alkupistettä. Kuten tutkimukseni osoittaa, laitos oli jonkinasteisessa muutoksessa lähestulkoon koko 1900-luvun. Jälkikäteen ajatellen, tutkimukseni sisäänrakennettu perusoletus on, että pysyvyys ja muutos ovat aina olleet osa laitoksen historiaa. Muutoksen nopeus ja suunta ovat vaihdelleet, riippuen instituutioon vaikuttaneista tekijöistä, jotka voidaan taas jakaa instituutioon sisäisiin, instituutioon suoraan vaikuttaviin sekä ylemmän tason ideologisiin tekijöihin.

Kuitenkaan niin sanottua tasapainomallia ja tutkimuksessani korostunutta hitaan muutoksen näkökulmaa ei pidä ymmärtää toisensa väistämättä poissulkevinä. Kyse on vain erilaisista tavoista käsitteellistää samaa asiaa. Historiantutkimuksen kannalta keskeistä on, että käytettävä malli kykenee huomioimaan ajan vaikutuksen, polkuriippuvat tekijät, sen että muutokseen johtavia tekijöitä voi olla useita, että tekijät voivat olla hyvin käytännönläheisiä suoraan vaikuttavia tai luonteeltaan abstrakteja, ideologioita tai legitimizeettiin pohjautuvia. Mutta ennen kaikkea se, että vaikka organisaation rakenteet voidaan muuttaa yhdessä yössä, todellinen muutos vie enemmän aikaa. Posti- ja telelaitoksen tapaus osoittaa, että suuren organisaation muuttuminen saattaa kestää hyvinkin vuosikymmenen tai jopa kauemmin.

Tätä taustaa vasten voidaan myös pohtia, missä määrin muutos todella oli tradition katkaiseva eli ”todellinen”, sillä missään kohtaa ei löydy todellista ”nollahetkeä”. Vaikka vanha liikelaitos lakkautettiin 31.12.1989, käytännössä vanhan liikelaitoksen sisältö siirrettiin uusiin puitteisiin. Samalla uusi liikelaitos sai vanhan liikelaitoksen perinteet lähes kaikkine vivahteineen. Kuitenkin jos verrataan esimerkiksi 1970-luvun alun liikelaitosta 1990-luvun alun liikelaitokseen, ero on silmiinpistävä. Tällaisessa vertailussa voidaan nähdä tiettyjen traditioiden katkeaminen. Tämä myös puolustaa yksinkertaisen tasapainomallin käsitystä muutoksesta, joka selittää tapahtuneen, ja on jopa parempi yksinkertaistamaan kehityskulun, siinä tapauksessa että ei syystä tai toisesta olla kiinnostuneita näiden kahden vertailupisteen välissä tapahtuneista prosesseista.

Tutkimuksessa olen tarkastellut muutosta, muutosprosessia ja sen merkitystä. Päätelmäni on, että posti- ja telelaitos selviytyi, koska kykeni muuttumaan. Yksittäistä muutostekijää tärkeämpää oli, että laitoksella oli eväät uudistua, jolloin muutokseen johtaneita seikkoja oleellisempaa on kysyä, mikä mahdollisti uudistumisen?

Se, että posti- ja telelaitos saattoi vaikuttaa ulkoisiin tekijöihin, kuten kansainväliseen kilpailuun tai talouden suhdanteisiin hyvin vähän, ne kun tapahtuivat laitoksen toiminnasta riippumatta, vahvistaa näkemyksen muutoksen endogeenisuudesta: laitoksen oli itse joko sopeuduttava tai hävittävä. Kuten Mahoney ja Thelen (2010) esittävät, muutoksen suunta oli ennustettavissa ympäristöstä. Kansainvälinen kehitys ja instituution taipumus isomorfiaan eli omaksua samanlaisia rakenteita mitä muilla menestyvillä instituutioilla oli, johtivat melko varmasti yritysmuotoiseen organisaatioon, pidemmän päälle omistuspohjan laajentamiseen ja vapaasti kilpailtuihin markkinoihin. Sen sijaan Mahoneyn ja Thelenin mukaan tapa, millä instituutio muuttuu, riippuu laitoksen omasta liikkumatilasta sekä muutosta vastustavista voimista. Mahoneyn ja Thelenin (2010) mallissa (kuviokuva 2) painottuvat toisaalta kontekstin ja instituution itsensä, sekä vallitsevan muutostekijän merkitys.

Tarkasteltaessa kontekstin ja instituution vaikutusta (kuviokuva 4) on posti- ja telelaitos kuitenkin jaettava sen mukaan, tarkastellaanko liiketoiminnaksi alusta alkaen miellettyjä "uusia" palveluja kuten data- ja matkapuhelinpalveluja vai peruspalveluja kuten syrjäseutujen puhelin- ja postipalveluja. Uusia palveluja vastaa parhaiten "kerrostuminen", sillä nämä palvelut tyypillisesti muodostivat oman, lähtökohdaltaan liiketoimintaan painottuneen kokonaisuutensa virastomaisen organisaatiokokonaisuuden sisällä. Kuten malli ennustaa, näiden kohdalla laitoksen oma liikkumavara oli käytännössä lopulta varsin rajoitettu, kun määräävää asemaa näyttelivät konteksti, tässä tapauksessa kansainvälistyvät ja kilpailulle avautuvat markkinat. 1990-luvun taitteen ja alun uudistumisia, joissa koko lainsäädännöllinen pohja vaihdettiin nopeasti, kuvaa parhaiten "korvaaminen", joka teorian mukaan tarkoittaa, ettei instituutiolla edelleenkään ollut paljoa liikkumavaraa. Sen sijaan poliittisen kontekstin kyky vastustaa muutosta oli heikentynyt.

Mukautumisen kautena aina 1980-luvulle saakka dominoiva muutoksen aiheuttaja oli valtionhallinnon sisäinen paine tehokkuuteen. Konservatiivisuus ja taipumus luoda muodollisia rakenteita olivat vahvasti läsnä. Palvelut olivat vielä pääosin luokiteltavissa peruspalveluiksi, jolloin konteksti oli lähinnä eduskunta sekä ministeriöt. Yhdessä nämä johtivat muutokseen, jota voidaan kuvata "kerrostumisen", "ajelehtimisen" ja "muuntumisen" väliseksi hitaaksi prosessiksi. Nopean muutoksen kautena tärkein muutokseen johtanut tekijä oli kansainvälistyvä toimintaympäristö. Käytännössä Posti- ja telelaitos, vaikka olikin edelleen osa toimintaympäristöään, oli jäämässä kansainvälisessä mitta-kaavassa niin pieneksi tekijäksi, että se menetti sillä ennen olleen merkittävän aseman. Yksityiset puhelinlaitokset, jotka päättäväisesti toivat omat palvelunsa

markkinoille, loivat palvelurakenteeseen uuden kerroksen. Kerrostumista, tai osin korvautumista edusti myös viranomaistehtävien siirtäminen pois Posti- ja telelaitokselta. Valtionhallinnon liikkumavara kävi yhä pienemmäksi. Vanhoja organisaatorakenteita hävitettiin ja uusia luotiin nopeassa tahdissa ikään kuin pakon edessä eikä organisaation muuttamiseen enää tarvittu eduskunnan lupaa. Koska muutos kiihtyneestä tahdista huolimatta edelleen kesti vuosia, voitaneen puhua ”ripeästi asteittain tapahtuneesta muutoksesta”.

Posti- ja telelaitosta tulee tarkastella myös postin kannalta. Mitä peruspalveluihin tulee, parhaiten tapahtunutta kuvaa joko ”ajelehtiminen” tai ”muuntuminen”. Vaikka tietyt perusrakenteet säilyivät, kuten palvelutasokriteerit, posti- ja telelaitos pystyi käytännössä vaikuttamaan palvelujen sisältöön; kuten ottamalla käyttöön politiikan, jonka mukaan palvelu oli asiakkaalle näkyvä suorite, mutta ei tuotantotapa. Kytkös teletoimeen epäilemättä joudutti posti-toimen muutosta 1980- ja 1990-luvulla. Postitoimipaikkaverkon karsimista joudutti myös pankkisektorin murros samalla kun Postin toiminnassa korostui yhä selvemmin enemmän liiketoimintaperiaate. Tämä ”ikiaikaisen”, todellisuudessa tuskin lyhyen 1900-luvun mittaisen postipalvelun murros oli konkreettinen merkki toimintalogiikan muutoksesta. Postipalveluverkon karsiminen aiheutti kyllä pienen poliittisen kriisin, mutta laitos saattoi käytännön pakosta tulkita lainsäädäntöä omasta näkökulmastaan, joksi se oli omaksunut palvelujen tuottamisen taloudellisesti tehokkaalla tavalla. Poliitikot taas saattoivat kritisoida kehitystä mutta eivät käytännössä puuttuneet asiaan, vaan päinvastoin vaativat laitoksen mielestä kohtuuttoman suuria voitontuloutuksia valtion kassaan.

Institutionaalisen keskustelun mallit vastaavat yleisesti varsin hyvin empiirisiä tutkimustuloksia. Teorian merkitys on kuitenkin siinä, että se tarjoaa apuvälineitä tunnistaa ja kuvata rakenteissa tapahtuvaa hidasta muutosta ilman, että jouduttaisiin jäljittämään yhtä tai kahta määräävää tekijää joiden oletettaisiin saaneen aikaan nopeita näkyviä muutoksia. Viimeaikainen keskustelu myös muistuttaa siitä, ettei muutosta tule ymmärtää siirtymisenä yhdellä mitapuulla ääripäästä toiseen, vaan että muutos on todellisuudessa monimuotoisempi ilmiö. Toisaalta teoria tarjoaa hyvin paljon liikkumatilaa.

Empiirisessä tutkimuksessa korostuu, että jo yksi organisaatiokokonaisuus pitää sisällään elementtejä useista eri muutoksen malleista. Tämä johtuu pelkästään jo siitä, kuten teoriakin olettaa, että tietyt rakenteet ja asiat institutionalisoituvat, eivät niinkään kokonaiset organisaatiot. Posti- ja telelaitoksesta tällaisia löydetään helposti paljon: virkamiesmentaliteetti, peruspalvelut, liiketoimintakulttuuri, hallinto, piirirakenteet, julkinen mielikuva ja niin edelleen. Kuitenkin ylätasoinen organisaatio-käsite määrittää myös niitä instituutioita, jotka se pitää sisällään. Näiden seikkojen vuoksi kovin syvälinen kansainvälinen vertailu on hankalaa tutkijoiden painottaessa omia näkökulmiaan. Teoreettinen keskustelu on keino käsitteellistää näkökulmia, yhteinen kieli jonka avulla voidaan yhdistää suurempi määrä erillisiä empiirisiä tutkimuksia ja sitoa nämä vertailukelpoisiksi tuloksiksi ja tällä tavalla saada yleisempää, mutta samalla paremmin todellisuutta vastaavaa tietoa.

EPILOGI – KONSERNIN LOPPU

Muutos jatkui 1990-luvun alun murrosten jälkeen – joidenkin mielestä se oli vasta päässyt käyntiin. Koska nämä osakeyhtiön aikaiset tapahtumat eivät enää kuulu tämän tutkimuksen aihepiiriin mutta saattavat kiinnostaa lukijaa, käyn seuraavassa läpi kuinka vuonna 1994 aloittaneelle Suomen PT Oy:lle pääpiirteissään kävi. Lopuksi esittelen joitakin viime vuosien tapahtumiin liittyviä kannanottoja, joiden mukaan rakenteiden muutos on jatkunut edelleen ja varsinkin postitoimi elää parasta aikaa ”historiansa suurinta murrosta”.

Posti- ja telelaitoksesta oli muodostettu vuonna 1994 holdingyhtiö. Vanhan uusimuotoisen liikelaitoksen yhteisistä toiminnoista oli muodostettu emoyhtiö Suomen PT Oy ja päätoimialoista Postista ja Telestä sekä kahdesta keskeisimmästä tukipalveluyksiköstä auto- ja atk-palveluista emoyhtiön omistamat erilliset osakeyhtiöt (taulukko 9). Yhtiön tarina jäi kuitenkin yhtä lyhyeksi kuin uusimuotoisen liikelaitoksen.

TAULUKKO 9 Konsernin tunnusluvut vuonna 1994

| | Liikevaihto Mmk (M2013€) | Käyttökate Mmk (M2013€) | Käyttökate % |
|---|-----------------------------|----------------------------|--------------|
| Suomen PT Oy | 163 (37,7) | 47 (10,9) | 28,8 |
| Suomen Posti alakonserni | 4854 (1121,3) | 448 (103,5) | 9,2 |
| Telecom Finland alakonserni | 5041 (1164,5) | 1927 (445,1) | 38,2 |
| PT-Autopalvelut Oy | 315 (72,8) | 91 (21,0) | 28,9 |
| Avancer Oy | 133 (30,7) | 18 (4,2) | 13,5 |
| Konserniyhtiöiden välinen myynti | -705 (-162,9) | | |
| Suomen PT -konserni | 9801 (2265,0) | 2529 (584,2) | 25,8 |

Suluissa miljoonaa 2013 euroa. Henkilöstöä konsernilla oli 33 191. Lähde: Posti vuosikertomus 1994. Rahanarvon muuntamisessa on käytetty Tilastokeskuksen rahanarvokertoimia 1860–2013.

Ajatus siitä, että teletoimen omistus pohjaa olisi tulevaisuudessa laajennettava, oli tullut esiin jo yhtiöittämisvalmistelujen aikaan. Eräessä varatoimitusjohtaja Pekka Luukkaisen luonnoksessa syksyllä 1992 kaavailtiin enteellisesti, että ”Liikelaitos muutetaan lailla osakeyhtiöksi, joka ainakin alkuvaiheessa on kokonaan valtion omistama yhtiö.”¹²⁷² Myös liikenneministeriön osalta löytyy vastaavia viitteitä, kuten keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportin (1992) yhteydessä julkaistusta ministeriön hallinnonalan kehittämissuunnitelmasta, jonka mukaan valtion omistusosuutta voitaisiin laskea sellaisissa yhtiöissä kuin Posti- ja telelaitos sekä Finnair¹²⁷³. Vuoden 1994 yhtiöittämisen jälkeen tarve Telen omistus pohjan laajentamiseen kasvoi, mikä käytännössä tarkoitti yhtiön listaamista pörssiin. Kysymys holdingyhtiön purkamisesta nousi esiin, sillä Postin kohdalla edes osittaista yksityistämistä ei pidetty mahdollisena. Esillä oli mahdollisuus listata Tele pörssiin osana konsernia, mutta lopulta päädyttiin irrottamaan Tele omaksi yhtiökseen. Eduskunta hyväksyi Suomen PT Oy:n jakamisen syksyllä 1997. Käytännössä Suomen PT purettiin heinäkuun alusta 1998. Suomen Posti Oy:n pääjohtajana jatkoi Asko Saviaho ja Sonera Oy:n pääjohtajana Pekka Vennamo.¹²⁷⁴ Sonera listautui Helsingin pörssiin marraskuussa 1998. Julkisuudessa kysyttiin, oliko myyminen oikein ja saatiinko kaupasta niin paljon voittoa kuin mahdollista.

Soneran ensimmäisenä noteerauspäivänä kurssinousu oli peräti neljäkymmentä prosenttia. Vaikka tämä oli nähtävissä ennen myynnin alkua, hintaa ei nostettu, koska haluttiin turvata suotuisat jatkonäkymät. Listautumista seurasi myös skandaali, kun selvisi että pääjohtaja Vennamo oli merkinnyt Soneran osakkeita paitsi omiin, myös yrityksensä sekä perheenjäsentensä nimiin. Soneran yksityistäminen oli jo ennestään paljon mediassa ruodittu tapaus ja nyt pääjohtajaa syytettiin paitsi sovittua suuremman osakemäärän merkitsemisestä, myös epärehellisyydestä. Tästä seurasi, että liikenneministeri Matti Aura (kok.) antoi ensin potkut Vennamolle ja erosi sitten itse.¹²⁷⁵ Seuraavina vuosina valtio myi omistustaan vielä useita kertoja. Sitten Sonera osti Italiasta ja Saksasta kolmannen sukupolven UMTS-oikeudet, jotka maksoivat moninkertaisesti Soneran liikevaihdon verran ja joista Sonera joutui tekemään 4,3 miljardin euron alaskirjaukset. Yhtiö pelastui fuusioitumalla ruotsalaisen Telian kanssa. Tätä ”Suomen talous historian suurinta virhettä” kritisoitiin eduskunnassa voimakkaasti. Keskustelussa hallituksen ja liikenneministeriön omistaja-ohjauksen katsottiin epäonnistuneen pahasti.¹²⁷⁶ Tätä kirjoitettaessa Suomen valtio omistaa

¹²⁷² Pekka Luukkaisen luonnos 20.10.1992: ”Posti- ja telelaitoksen yhtiöittäminen. PT:n hallituksen valmistelukannanotot.” Posti-Telen johtoryhmä Cb22.

¹²⁷³ KM 1992:28, 78.

¹²⁷⁴ Pietiäinen 2008, 101; LM tiedote 28.10.1997: ”Posti- ja telelaitoksen rakennetta aiotaan muuttaa”. Postimuseon kokoelma Hal.

¹²⁷⁵ Ranki 2012, 357. Siitä oliko Vennamo väärässä, on esitetty erilaisia tulkintoja. Toisten mukaan hän toimi vastoin sovittua ja menetti luottamuksen, toisten mukaan kyseessä oli itse asiassa valtio-omistajan toiveiden mukaisesta panostuksesta ja vähäisistä summista verrattuna myöhempiin optiokohuihin. Ks. yksityistämiseen tarvittua lainsäädännöstä Ranki 2012, 97.

¹²⁷⁶ Valtioneuvoston tiedonanto valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta sekä lähetekeskustelu 3.9.2002; Ranki 2012, 364–365. Omistajaohjauksen kehityksestä 2000-luvulla ks. Junka 2010, 42–45.

pohjoismaisesta telekonserni TeliaSonerasta noin kymmenen prosenttia, eli suurin piirtein saman verran kuin yksityisten puhelinlaitosten perinnettä jatkavasta Elisasta.

Internet-yhteyksiä, laajakaistaa on pidetty 2000-luvulla suorastaan ehtona hyvinvoinnin ja tuottavuuden kasvulle. Heinäkuussa 2010 yhden megabitin laajakaistayhteydestä tehtiin Suomessa kansalaisoikeus. Käytännössä operaattorit ovat kuitenkin olleet haluttomia rakentamaan tappiollisia yhteyksiä. Muun muassa Sonera kritisoi viestintä- ja liikenneministeriön tekemää alueellisten vastuiden jakoa, jossa se sai hoidettavakseen erityisen laajat, harvaan asutut alueet. Maaseudun yhteyksiä on edelleen aika ajoin kritisoitu kohtuuttoman huonoiksi ja myös valtio on joutunut rahoittamaan verkkoinvestointeja.¹²⁷⁷

Sähköisten yhteyksien tila on viime vuosina aiheuttanut porua myös Yhdysvalloissa, jossa professori Susan Crawford on maalannut synkän kuvan maan sähköisen viestinnän rakenteista. Crawfordin mukaan Yhdysvaltain tietoliikennemarkkinat ovat viimeisen vuosikymmenen aikana jakaantuneet monopolisoituneisiin kiinteän ja langattoman verkon markkinoihin, joita hallitsevat muutamat valtaviin mittasuhteisiin kasvaneet yhtiöt. Crawfordin mukaan alan monopolisoituminen on tapahtunut askel askeleelta, ilman että siihen olisi missään vaiheessa kiinnitetty huomiota. ”Kriisin” luonteeseen eivät kuulu näytävät romahdukset, kuten finanssikriisin aikana nähdyt pankkien kaatumiset. Mediaa ja suurta yleisöä ovat kiinnostaneet lähinnä uudet laitteet ja tekniikan mahdollistamat ihmeet, mutta lainsäädännön hidaskas kehitys ja televerkon peruspalvelurakenteen muutokset ovat jääneet vähäiselle huomiolle. Tuloksena on ollut, että siinä missä Yhdysvallat ennen oli tietoliikenteen edelläkävijä, palvelun laatu ja taso suhteessa hintaan ovat Crawfordin mukaan jääneet kauas jälkeen verrattuna useimpiin muihin kehittyneisiin maihin.¹²⁷⁸

Suomen Postia ei yksityistetty. Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma erikseen linjasi, että Suomen Posti Oy:llä ja VR-Yhtymä Oy:llä olisi jatkossakin merkittäviä palveluvelvoitteita eikä näitä tämän vuoksi yksityistettäisi.¹²⁷⁹ Sen sijaan Posti muuttui vuonna 2001 julkiseksi osakeyhtiö Suomen Posti Oyj:ksi ja vaihtoi seuraavana vuonna nimensä Itella Oyj:ksi. Tätä nimenvaihdosta yhtiö selitti sillä, että se pyrki kansainväliseksi viestinvälitys-, logistiikka- ja informaatiologistiikkayritykseksi.¹²⁸⁰

Kuten ennustettiin, perinteisessä postinjakelussa ei todellista kilpailua syntynyt¹²⁸¹. Viime vuosina tilannetta on sekoittanut EU:n postipalveludirektiiv-

¹²⁷⁷ Ks. HS 28.11.2010; Yle Keski-Suomi, yle.fi 16.11.2010; HS 1.10.2010 ”Teleala valitti EU-komissiolle laajakaistan kuluista”; HS 13.7.2014 ”Netti pätkee maaseudulla”.

¹²⁷⁸ Crawford 2013, 2–5, 11–12. Crawford toimi presidentti Barack Obaman tieteen, teknologian ja innovaatiopolitiikan neuvonantajana vuonna 2009. Vrt. HS 4.10.2014 ”Elisa valtaa pohjalaista teleyhtiötä”.

¹²⁷⁹ Ranki 2012, 63–64.

¹²⁸⁰ Pietiäinen 2008, 103, 112. Nimenvaihdoksella haluttiin korostaa että yritys oli muuta kuin kotiin kannettava posti. Itella halusi tarjota edelläkävijäratkaisuja myös sähköisessä viestinvälityksessä ja yrityslogistiikassa. ”Itella” ei tarkoita mitään, mutta tuo mieleen it-toimialan ja informaatiologistiikan.

¹²⁸¹ Vuonna 1997 valtioneuvosto myönsi kilpailijalle toimiluvan pääkaupunkiseudun kirjeliikenteeseen, johon sisällytettiin myös 20 prosentin suuruinen, väestötiheyteen perustuva veroluonteinen postitoimintamaksu jonka tarkoitus oli turvata haja-

vin mukainen postilaki (415/2011), jonka jälkeen yksityistä yritystä ei ole voitu velvoittaa osallistumaan yleispalveluvelvoitteen toteuttamiseen. Itellan toimitusjohtaja Jukka Alhon (2010) mukaan direktiivin avulla ”Kermankuorintakilpailu tehtiin tietoisesti voimakkaan mahdolliseksi.”¹²⁸² Käytännössä yleispalveluvelvoite jäi valtion Itellalle, jolle valtio voi halutessaan maksaa tukea¹²⁸³. Samaan aikaan postin markkinat ovat muuttuneet voimakkaasti. Viime vuosina on usein viitattu vuosituhaten taitteesta alkaneeseen perinteisen postin määrän laskuun, jota lama on kiihdyttänyt entisestään. Itella itse on luonnehtinut tilannetta ”postin historian suurimmaksi murrokseksi”. Murros on tuonut tullessaan irtisanomisia ja palveluverkon uudistuksia. Silloin tällöin on kysytty, ”pitääkö postia jakaa joka arkipäivä?”¹²⁸⁴

Syksyllä 2013 Itella julkisti uuden strategiansa. Sen mukaan perinteinen postiyritys muutetaan logistiikkayritykseksi, joka keskittyy verkkokaupan palveluihin ja pakettien kuljettamiseen Suomessa ja Venäjällä.¹²⁸⁵ Kesällä 2014 ilmoitettiin nimen vaihtamisesta Posti Group Oyj:ksi vuoden 2015 alusta. Toimitusjohtaja Heikki Malisen mukaan nimenvaihdoksen taustalla olivat aiemman kansainvälistymisstrategian pettymykset sekä se, että uusi nimi kuvastaa paremmin yhtiön visiota vahvistaa perinteisen postin identiteettiä logistiikan ja verkkokaupan palveluntarjoajana. Malinen on painottanut, että yhtiön on löydettävä uusi kasvu-ura.¹²⁸⁶

Myös maailman suuret perinteiset postit ovat muuttaneet muotoaan. Saksan posti, joka yksityistettiin vuosituhaten taitteessa, on kasvanut maailman suurimmaksi logistiikkayhtiö DHL:ksi. Britanniassa Royal Mail, jonka yksityistämistä pidettiin Thatcherin kaudella ja pitkään sen jälkeenkin tabuna, yksityistettiin syksyllä 2013. Asiaa perusteltiin kuihtuvalla perinteisellä kirjeliikenteellä ja kasvavalla pakettibisneksellä, joka on kannattavaa mutta ankarasti kilpailtua liiketoimintaa. Julkisuuteen annettujen perustelujen mukaan Royal Mail tarvitsi enemmän toiminnanvapautta ja resursseja investoidakseen kasvavaan paketti-liiketoimintaan, kuin mihin sillä valtion omistamana oli mahdollisuuksia.¹²⁸⁷

asutusalueiden postipalveluja. Luvan saaja piti maksua liian korkeana eikä toiminta alkanut. Pietiäinen 2008, 107–108.

¹²⁸² HS 3.11.2010.

¹²⁸³ HS 28.10.2010 Teija Sutinen: ”Postilaki jakaa hallituspuolueitakin”. Ensimmäinen uuden lainsäädännön mukainen postitoimilupa myönnettiin vuoden 2014 vaihteessa. Itellan mukaan kilpailu on tervetullutta, kun ehdot ovat samat. Tässä se on halunnut tuoda esiin, että kilpailija voi valita asiakkaansa ja jakopäivänsä ilman viisipäiväistä, koko maan kattavaa velvollisuutta. Itella tiedote: ”Itella: kilpailusta hyötyvät kaikki, kun ehdot ovat reilut” 31.1.2014.

¹²⁸⁴ Esim. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen Heli Koski Talouselämä 2013/42.

¹²⁸⁵ HS 31.10.2013 Jukka-Pekka Raeste: ”Postista pakettikuskiksi”.

¹²⁸⁶ Itella tiedote ”Itella vaihtaa nimensä Postiksi” 13.8.2014. HS 29.8.2014 Juha-Pekka Raeste: ”Kirjeposti vähenee paljon rajummin kuin on uskottu”.

¹²⁸⁷ BBC:n uutisointi: www.bbc.co.uk/news/business 16.9.2013 ja 19.10.2013.

ENGLISH SUMMARY

From State Department to Business Enterprise. The Finnish Post and Telecommunications Department and the process of change 1930-1994

In the 20th century, many industries were dominated by state monopolies run by state enterprises. These industries, like gas, electricity, water, aviation, railways, postal and telecommunications services were understood as strategic necessities, natural monopolies or public utilities. Typically these organisations were tied to the state structure and its political aims.

In Europe telecommunications services were dominated by governmental departments, such as British Telecom in the United Kingdom. In Finland, the Post and Telecommunications Department, in Finnish *posti- ja telelaitos*, referred to here as PTL, was to operate according to “sound business principles” and for the “general benefit of the country”. These contradictory aims were usually connected to product specific cost correlation and public services including loss-making rural services. A politically controlled department was expected to cover its costs but on the other hand to build and run communications infrastructure at constant prices regardless of the user or location.

The decades after WWII in particular have been considered as the “golden age” of state-owned enterprises. Since the late 1970s a number of these organisations have been transformed into business enterprises and many of them have been privatized. In the field of telecommunications these neoliberal developments got started in the United States with a decision in the early 1980s to break up the private monopoly AT&T. The European signpost was the Thatcher governments’ choice to privatize the public corporation British Telecom in 1984. These two reforms demonstrated that the existing telecommunications system, based on areal, usually public monopolies, could be broken up and opened to competition. These both served as an example and also had practical consequences that influenced the rest of the world. Markets that were habitually considered public utilities were opened to competition. In many cases, as in Finland, the political guidance was to a large extent replaced by market mechanisms.

In the literature there has been discussion on deregulation, privatization and neoliberalism. How did this phenomenon come about? The reasons for this turn are usually found in factors like changing ideologies, economic theories, financial realities and increasing pressure to allow competition in utilities. Technology, too, has played an important part, especially in the case of telecommunications agencies. Again the reasons why these utilities were originally established as state industries had largely ceased to exist. Telecommunications no longer enjoyed such a position in national security and innovations like wireless connections put an end to natural monopolies. On the contrary, telecommunications offered attractive new markets for entrepreneurs. Instead of emphasising external causes, some scholars have drawn attention to the changing institutions themselves. It has been claimed that these organisations themselves were behind the institutional change. The Royal Mail had been preparing for a new more flexible and business-minded course at least since the 1960s.

In an international perspective, telecommunications is a field that globalized exceptionally fast. Until the 1970s countries had their own specific solutions to the then emerging, mostly economic problems in these institutions. Since the mid-1980s, however, the solutions have been decidedly reminiscent of each other. According to Thatcher (2004), the change was so fast in telecommunications because other pressures together with globalizing regulation and markets had the combined power to crush the old status quo in short order. Nevertheless, there were obviously different paths to a converged market structure. Then again, liberalism is not a uniform phenomenon. Privatization was used in the 1980s especially in the Anglo-Saxon countries. In Nordic countries such as Finland the reforms made in these organisations in the 1980s were intended to improve old structures, to make old state departments more efficient state-owned corporations. Only in the 1990s did privatization become a real option. The Finnish Telecommunications Corporation was privatized 14 years after British Telecom.

In theoretical discussion, institutional change has frequently been contemplated through the equilibrium model taken from the theory of economics. In that model, an institution tends to seek a stable position, and in that stable position, it tends to strengthen its own structure and way of being. The change is by nature difficult, unpleasant and incurs costs, which is why change seldom happens. The origin of the change is usually understood to be an external shock that disrupts the equilibrium and compels the institution to shift into a new stable position.

According to criticism by recent historical institutionalism (e.g. Streeck and Thelen 2005), such thinking leads to an excessively narrow understanding of institutional change and notably is unable to explain changes occurring in recent decades in western welfare state structures. These changes have taken place in long-term development with no single revolution, breakdown or crisis

that could be understood as the particular cause of the change. Hence, according to these scholars, the idea of gradual, actual change should be taken back into the discussion. James Mahoney and Kathleen Thelen (2010) have argued that institutional change is actually endogenous in nature. As the surrounding world changes constantly, an institution needs to adapt to these changing conditions. In that way of thinking, change is of itself a gradual process of adaptation and leads to real change over a longer time period. If the institution cannot reform itself, it will lag behind and wither (Thelen 2012).

This dissertation explains how this change from state department to business organization took place in Finland. The viewpoint is that of practical change: What were the reasons, and how did they combine to cause the change and what was the part played by the changing institution itself?

The study is based on an historical study of extensive archival material (memoranda of PTL, committees), official records (annual reports, parliamentary papers and minutes) and interviews and covers a relatively long time period from the 1930s to incorporation in 1994. Why in the first place did PTL become a state department with its contradictory role and what changed during the process? The study centres on developments from the 1970s on, when PTL was prepared to operate as a public enterprise.

Historical research and theoretical discussion have not yet given satisfactory answers to many questions related to this phenomenon. There are many viewpoints and claims as to why, for example, privatization happens, but there are only few empirical stories that can really show how these exogenous factors cause the change. On the other hand, the discussion lacks studies that combine changes in the external environment and the viewpoint of the changing organisation. One question is the relationship between forerunners like the UK and remote, different types of areas such as Finland then was. How did these international phenomenon in practice spread across the globe?

Traditionally the Finnish Post and Telecommunications Department was an integral part of the state machinery, a service department located under the Ministry of Transport. As a state department, PTL was under the strict political control of Parliament and other higher administrative bodies. Political control worked in practice through legislation. Among other things, the agency's organisation, prices and number of employees were laid down in laws and statutes. One of the main unifying factors that bound PTL to the state machinery was the resource control system, which worked through the state budget planning system. The detailed budget was the most important and concrete way in which Parliament directed the state administration and accomplished policy-

making with these services. It also highlighted the significance of the Finnish Ministry of Finance, which had the major power over the budgetary process.

Although these considerations serve to form a picture that supports the traditional view of the administrative system, habitually described as a one-way chain of command, the empirical findings do not match the traditional image of bureaucracy. It is important to note that as a giant in Finnish terms, PTL was of great importance and could to some extent influence many important decisions during administrative processes. After all, it must be conceded that not even a state structure is a monolith. There were people with different stances acting in essentially different directions.

The Finnish administration and its development have also been described as practical and non-ideological. Nevertheless, the administration has adapted itself to prevailing social norms like welfare state and later to the New Public Management while the formal structures have remained largely unchanged. As this study reveals, an ideological dimension was present but not openly discussed. Reforms were justified through practical issues. From the late 1970s, but especially from the late 1980s, this reasoning was obviously influenced by neo-liberal thinking, as regards the alleged harmfulness of state-ownership and ideas concerning the regulation of monopolies and public utilities.

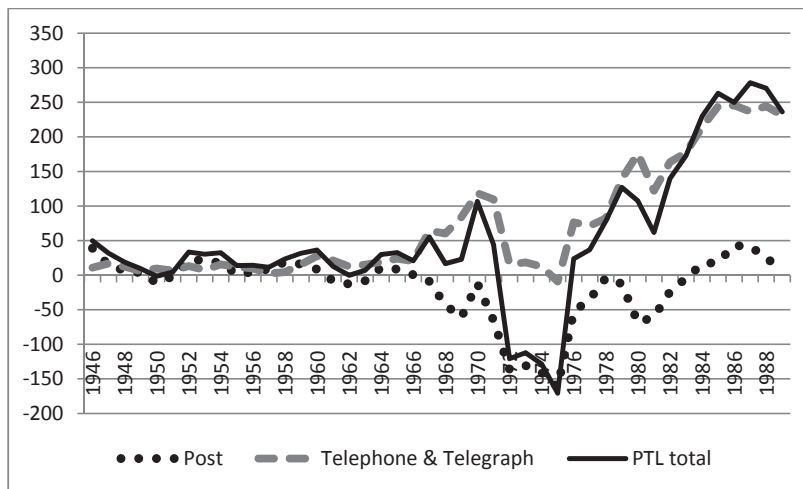
During the process, the Post- and Telecommunications Department transformed from a resource controlled, bureaucratic state department to a business enterprise like any other private company. Meanwhile, post- and telecommunications were opened to competition. As noted, these two developments were intertwined processes.

In the course of time, pressure to reform the old PTL was increased. An initiative for organisational change had existed since the 1930s and thereafter the question arose periodically whether these state departments like PTL and the Finnish State Railways were to be converted into business enterprises. A state department was considered to be too rigid an organization to operate in dynamic business environments. Telecommunications, for example, was nearly always lacking the money needed even to make profitable investments. Even though these initiatives resulted in only minor changes, slow gradual change got under way. At first, the changes were like the special investment funds introduced in the early 1950s to offer a way to bypass the national budget in some relatively small investments and thus achieve certain flexibility. Such changes gave PTL room to improve its own operations.

The era of major changes began in the 1970s. A period of sustained economic growth ended and public savings had a drastic effect on PTL's investment plans. The recession also affected general economic policy. The combined effect was to increase the balance of state departments like PTL, which had already started to adopt a policy of product-specific profitability. An era of constant organisational changes had begun in the early 1970s, initially slowly and

painfully. At first these changes involved relatively small enhancements to PTL's own structure. These arose from a need to rationalize and become more efficient. Attitudes within the department were purposefully shaped. It was stated that "PTL will not always remain a 'royal' administration from which citizens as administrative subjects petition for the right to use the telephone". The trade unions, which had achieved a strong position and were safeguarding their interests, were slow to accept this course. Overall, in the general picture, as can be seen in Table 1, the department was increasingly used as a revenue maker for the state.

TABLE 1 PTL's financial performance 1946–1989 converted into 2013 euros. Until the 1960s the intention was to keep the PTL in balance and make a minor profit for the government. Then the polarization emerges between two branches, postal services and telecommunications. The post was tasked with basic services like bus traffic and newspaper delivery in the rural areas, which were a burden on its outcome. In 1971 the change in the bookkeeping system confirmed an already known fact, that if miscellaneous costs and depreciations were taken into account, the department was running at a loss. This bookkeeping reform caused a conspicuous shift in the curve. The statistics from the early 1970s reveal that PTL was increasingly seen as a revenue maker.



The differing natures of the two business lines, traditional postal services and innovative telecommunications, become apparent here. The perennial issue as to whether PTL should be divided into two branches resurfaced. The question of retaining postal services and telecommunications in a single department was old and intertwined with other questions in a path-dependent way. The original idea from the 1920s was to save costs by putting these together, while the old opposing idea was that an independent "State Phone" could be arranged as a more business-like organisation than an intact PTL or even as a state-owned enterprise. However, the senior management of PTL strongly defended a unified PTL and wanted to dispense with the notion of separation. In practice, dur-

ing the 1970s and early 1980s the two branches were essentially separated from each other except for the highest central management. This gave telecommunications more independence inside the department, but maintained the whole PTL as a budget-tied state department.

The top management was renewed in the 1970s. The new generation was different from the old generation of career civil servants typically having legal qualifications. For example, the new Director General Pekka Tarjanne (1977–1989) was a relatively young former liberal politician and doctor of technology. Soon after his appointment he issued some vigorous statements, how the “iron fist” of the state had restricted his department on various occasions. In the 1980s Director General Tarjanne had two important requests of the government. First he wanted new legislation to resolve the dispute between PTL and the private phone companies on the right to offer “new telecommunications services”. The second issue was to get PTL more freedom to operate. The department and especially its new top management saw attachment to the state structure as a major hindrance. On the other hand, the rationalizing section of the Ministry of Finance was keen to separate telecommunications and turn it into a state owned enterprise.

While in the 1970s these changes were internal, in the 1980s the aim was to change the operating model of the department. As the need for reform originated in internal needs to make the state administration more cost-effective, the visible change started when external factors such as lack of investment fund, new economic policy and domestic competition grew in importance. In the early and mid-1980s the idea of transforming these organisations into “new public corporations” gained sufficient support and the issue was addressed in committees with important interest groups.

The initiator was the Ministry of Finance and its development section, which proposed setting up a committee to investigate the prospects for transforming “certain” state departments for a new mode of operation. Then the guidelines were drafted in committees, which took four years. The first committee consisted of civil servants representing mainly the Ministry of Finance and certain public departments. From the start this group was positive towards new ideas of management and eager to plan structural reforms.

The committee recommended introducing a new way of organising public enterprises. The idea was to give these organisations more freedom to act but retain a certain degree of political steering. As in those days the Finnish government had only state bureaus or state-owned companies, it was thought that there should be an intermediary between these two. Although the model for the public corporation initiative was taken from the UK, the New Public Management was at the time still a very little known trend in Finland and the centre of interest was in the old Morrisonian public corporation used to manage nationalized industries after WWII. In practice, the British way of organising public corporations was rather an example or source of ideas, and could not be directly replicated in the Finnish system as there was no single specific model of a public corporation at all, and on the other hand, because of differences in the

basic legal structure of the state. As the British system was largely based on common law, the Finnish system needed much more detailed enactment.

The second committee consisted of wide and authoritative representation from the ministries, public departments and trade unions. As the idea was to increase the independence of these institutions from Parliament and the state budget, such a reform could not be carried out without wide support, notably from the Ministry of Finance, the so-called "Super Ministry" with its different and sometimes divided sections, all the trade unions and political decision-makers. Other important stakeholders were also consulted. The second committee produced outlines for the Finnish version of a public corporation. PTL took an active part in both of these committees.

The resistance to the new form of organisation focused on two aspects. The personnel, who were mostly civil servants, were concerned about their jobs and benefits and the public in general, as well as many politicians, who were worried about the quality of basic services. In the criticism, business-oriented thinking and its application to public services were seen as practically opposite to the idea of universal public service. Regarding the personnel, PTL did indeed negotiate behind the scenes and the trade unions were from the outset at least cautiously positive after the management promised them that they would be given a voice in the preparation and that personnel would retain their benefits. Practical preparation continued mainly behind administrative closed doors until the parliamentary approval process in the late 1980s.

The general legislation on public corporations was passed in 1987, and the law on turning PTL into a new kind of public corporation was first brought before Parliament in 1988, when it was rejected. The rejection included a certain amount of party politics, but in general Parliament was traditionally suspicious of changes that cut its budgeting power. A second and successful attempt was made in 1989.

PTL was one of those departments which were especially interesting as regards regional politics. PTL was traditionally used as a tool for policy-making, especially due to its nature as a national service provider offering a nationwide postal delivery network and a large proportion of the nation's telecommunications services. Supporters promoted the reform so that it would in fact increase the power of Parliament as the old resource management would be replaced with management by objectives. Even if the opposition conceded that Parliament had not been able to stop cuts to rural services, it was suspicious that the new system would take over the rest of its influence and weaken rural services further. The opposition resisted excessive business mentality but, as was noted, delaying the reform only gave a lead to private entrepreneurs, and the state operator was compelled to acquire means to compete against these.

The public corporation reform was accomplished in 1990. Later in the mid-1990s, this change was already seen as a self-evident process leading to incorporation.

In the 1980s the aim was still to make these departments more efficient, not to sell them off and not to make them fully fledged business enterprises. The question of competition in the telecommunications markets in the early 1980s was still a separate issue that was addressed in different circles. However, the question was already affecting the thinking of the PTL management. The general picture is that at first the PTL defended its monopoly fiercely, but towards the late 1980s it relented and at the turn of the 1990s it promoted competition with equal rights.

Historically the Finnish telecommunications industry was divided between two camps. Private phone companies operated in urban areas under their areal concessions, which actually meant that these were small areal private monopolies. PTL had in practice a monopoly of long-distance calls and local calls in large areas which were mostly rural and sparsely populated. As PTL was also tasked with the regulation of its own field, it was an administrative organ with a dual role as both operator and regulator of postal and telecommunications services.

The monopoly of postal services was abolished in the early 1990s. The postal monopoly in practice was based on first and foremost on the fact that there were no markets for another extensive system. The competition was expected to occur in courier services, which were frequently international companies and interested in business customers and also, to some extent, in newspaper delivery. The focus below is on the telecommunications service, which played a more significant role in the big picture.

The issue of market structure emerged when, in the late 1970s, domestic private phone companies objected to PTL and its efforts to retain its monopoly of "new services". The new technology was to crush the area-based division of markets as data transfer and radio technology were not so bound to regional "copper wires". The new technology offered new ways of doing business. These services were no longer mere dull utilities but offered interesting new markets. As noted in PTL, telecommunications was becoming normal business. From the viewpoint of PTL, one of the tricky parts was to combine the idea of basic services with the new business thinking and the practice that the state wanted to keep rural rates at the same level as the rates of the private companies in urban areas, which explains why PTL in practice used its long distance monopoly to subsidise local services in rural areas. What the PTL was afraid of was "cream skimming". If the private companies were to extend their businesses to profitable services, the PTL would be left alone with only unprofitable rural obligations.

During the 1980s this question was increasingly bound to the opening of domestic competition in telecommunications. PTL feared that as a rigid state organisation it could not respond to flexible private entrepreneurs, while the private entrepreneurs were afraid that PTL would abuse its authoritative regulative power. It was realized that regulative tasks had to be separated from PTL, and on the other hand, that PTL needed the same means to compete that private

companies had. At the same time, international developments gave an example of breaking old moulds. In the early 1980s in the USA AT&T was breaking up and in the UK Margaret Thatcher and her government were preparing British Telecom for privatization. These were important examples closely monitored in other European countries.

PTL made its own analysis of the case of British Telecom. According to this, competition seemed to be a more important issue than privatization. Even though the competition had not totally materialized, the threat was powerful enough to force British Telecom to change its approach. In the markets competition had led to polarization: the quality of service had improved in the cities but declined in the rural areas. These findings led to two conclusions. In Finland, competition and subsequent polarization between urban and rural would have far more dramatic consequences. On the other hand, the question had arisen why there were practically no small operators in Britain. The assumption was that small operators would not survive because the new technology needed huge investments. It was assumed that in the late 1990s only a handful of international "mega-operators" would survive in Europe.

In light of that assumption, the scale of the domestic markets was compared to international examples; especially to the "Little Bells" that had emerged after the dismantling of AT&T, British Telecom and its first rival operator, Mercury. Each of the Little Bells was about the size of British Telecom, which in turn was eleven times bigger than PTL telecommunications. In relation to these dimensions, the Finnish local companies now willing to challenge PTL's monopolies were mere dwarfs. And now, as PTL became increasingly concerned about international developments, fragmented and unstable home markets were deemed a serious disadvantage.

Although the new telecommunications law (1987) retained the old setting of market structure and division of labour, it also included major changes. The general steering of telecommunications was moved to the Ministry of Transport and regulative tasks to a separate new regulatory body. The conditions for converting PTL into a "normal" phone operator without any regulative tasks were thus created. This "deregulation" development had a significant impact on PTL and its strategy.

The first product group to be thrown open to competition in the early 1980s was terminal sales. However, competition in terminal sales was not enough for private companies, which became interested in the new mobile technology in the mid-1980s. PTL, which was then still the regulator of the field, was reluctant. As private companies could not take part in NMT business, they focused their efforts on the new forthcoming digital GSM standard. During the decade these companies became increasingly aggressive. These companies had previously started their own shared data-transfer operator without a legal licence, and now they established the first private mobile operator *Radiolinja*, which made its first investments without an operating licence. According to PTL, building two GSM networks instead of one was a waste of precious resources in such a small economy as Finland was.

It is evident that domestic players, PTL and the private phone companies felt they were in a life-threatening situation. Both sides had their areal monopolies, both sides wanted to break the competitor's monopoly but maintain their own, feared that the other would succeed in its attempt, and at least PTL was preparing for the international competition that it expected to arrive in force. Coming to the turn of the 1990s, PTL changed its course as it turned into a "normal" operator with a licence. Yet it was still tied to its operational form as a public corporation with a direct connection to the state structure.

The international situation had changed significantly since the early 1980s. Closing doors to emerging international markets was not considered an option, because that would be most deleterious to national development. Since PTL realised it could not maintain its old monopolistic status much longer, it wanted to become a business enterprise so as to survive the revolution in the telecommunications market structure, but also because it had begun to see new opportunities in the competitive market environment and a chance to get a foothold in adjacent countries like Estonia and Russia, which were in the process of opening up. In domestic markets it welcomed the competition. But the competition had to play by the same rules. Its behaviour turned from that of defending the old monopoly to conquering new territory.

The European Community had exerted considerable influence since the late 1980s and its influence grew at an accelerating pace. In PTL the conception already in the late 1980s was that the Finnish markets could not be separated from European markets, but on the contrary, that Finland should follow EC guidance even though Finland was not at that time an EC member. In the field of communications the European Community's policy was to apply the principles of the Treaty of Rome. In the early 1990s the EC became highly influential in domestic policies. Finland submitted its application in March 1992 and joined the European Union at the beginning of 1995.

The idea to incorporate at least PTL telecommunications had been contemplated to an extent for a long time. However, in the late 1980s PTL still wanted to ensure the success of the public corporation reform, which was not something to be taken for granted. In the early 1990s, as a newly reformed "new public corporation" PTL policy was to "ensure all benefits that the new public corporation could offer". However, during spring and summer 1991, the senior operative management of PTL came to the conclusion that the market situation in telecommunications had significantly changed and the new public corporation was proving too rigid to respond to the emerging competition. The first account of incorporation was made in autumn 1991 by PTL itself. The proposal was put before the supervisory board in December and in January 1992 the board took the decision to develop PTL towards incorporation. At this stage PTL appears to have been fairly proactive. In summer 1991 the top management had already held several meetings with politicians.

Why was the public corporation not equipped to meet real competition? First and foremost the reason was that the public corporation still included some restrictions, especially the obligation to obtain political approval for borrowing and share transactions (relating to subsidiaries). On the other hand, the new public corporation still had some vestigial official status and employees were still to a large extent civil servants. Thirdly, the state had imposed such high demands for revenue that it hampered PTL's capability to invest. Competitors were much better positioned on these dimensions. In international markets, even the state ownership was now connected to negative image and was considered a major hindrance. While a few years earlier PTL had tried to prevent or at least delay free competition, now it tried to achieve conditions to meet competition. It wanted to be a real corporation without any official status.

In September 1992, the Council of State took two decisive decisions that affected PTL: 1) to open up practically the whole telecommunications field to competition by 1994 and 2) to incorporate PTL in the same schedule. The idea was to normalize the telecommunications business and put PTL on the same footing as its competitors. In the incorporation stage the department and its strong director general decided that PTL should be corporatized as a holding company following the Dutch example. Later the Director General at the time, Mr. Pekka Vennamo (2012), stated that his vision was that traditional postal and electronic communications would eventually form a seamless chain. Another reason for the holding company structure was that incorporation was itself a demanding process and a split into two or more separate companies would have made the process even trickier. Nevertheless, the fact was that both branches were willing to go their separate ways.

The split of the two branches happened only in 1997. The most important reason was the need to list telecommunications on the Stock Exchange to gain more capital for investments. The Post Office was deemed not yet ready to be privatized. Telecommunications was floated in November 1998 and became known as "Sonera". Later the company drifted close to bankruptcy and fell into the arms of its Swedish competitor "Telia". Nowadays the resulting company is known as "TeliaSonera". The Post Office instead has remained until the present day (2014) a state-owned company.

The change occurring in PTL was gradual and accelerated during the 1980s and 1990s. The change as a whole was a long process necessitated by the changing external environment but took place in the changing PTL itself.

At first its purpose was to make the old organisation more efficient for practical reasons. The major hindrance as a state department was being bound to the state budget system and political decision-making, which limited PTL's freedom to make investments and other choices like organisational arrangements and strategic decisions. PTL telecommunications was especially keen to assume greater responsibility for its operations. Yet PTL, and especially its top

management, considered itself a state organ until the late 1980s and held itself responsible for national information society policy. Once the change acquired a new dimension, facing international competition, and PTL turned into a "normal" operator, the same management became a key promoter of incorporation and competition in fair rights. Parliament in particular was more cautious in their policies and tried to slow down the corporatization process, but paradoxically those restrictions that persisted in the public corporation served to accelerate the incorporation process in the 1990s.

The explanation for such an acceleration of change lies in the external sources of pressure targeted at old structures. As before, the reasons for reforming such departments were mainly of domestic origin; from the mid-1980s the most important factor was the threat of international competition. Domestic problems could traditionally be somehow dealt with by government policy and the impact of domestic factors was relatively "manageable" compared to international factors beyond the control of either PTL or government itself. International developments could not be stopped at the national border. On the other hand, new neoliberal thinking on public utilities and government failure had gained strength in the background, although these issues were not debated in the Finnish, "purely practical" discussion. PTL's practical fear was that if PTL could not survive in international competition, international operators could easily take over all profitable operations in Finland. In order to secure its own and the national interest, PTL wanted to become like its competitors.

The development was not only about state-ownership or mode of operation but also about PTL's own organisation and culture. These changes were endogenous responses to exogenous changes that the PTL could not significantly influence. Thus the management and how it adapted and turned the organisation onto a new course is important. The era of organisational changes got under way, although initially resisted, in the early 1970s. A certain internal flexibility offered new room for new thinking and the development of new methods. New people wanted to modernize the organisation and its culture; in practice they considered that a business organisation was the only proper way to face the future. This also meant radical changes in the service network, which had to be renewed to operate under new conditions. This, on the other hand, is consonant with the idea that institutions tend to imitate each other and emulate successful practices to improve their own efficiency.

Regarding the discussion on institutional theory, the study supports the idea of a gradual process of change that occurs in several layers covering ideology, general policy, the organisation itself, people, organisational culture et cetera. The study also supports the idea of the endogenous nature of institutional change. Thus the idea presented by recent historical institutional discussion is a reasonable tool through which to account for what really happened. Although this study has emphasised how the top management of the Finnish Post and Telecommunications Department took an active role in shaping the department and domestic markets, and how it was able to affect the change to some point, it still felt itself compelled to adapt to the requirements of external

pressures. Thus the change, although endogenous, was essentially rather coercive and also path dependent. On the other hand, it seems that the institution's ability to reform itself is at least as important an issue as the external forces that compelled the institution to transform.

English Summary proofread by Virginia Mattila

LÄHTEET

Alkuperäislähteet

KOMITEAMIETINNÖT (KM)

- 1907:3. Postikomitea.
 1918:3. Postikomitea.
 1918:5. Lennätinlaitoskomitea.
 1920:11. Lennätinlaitoskomitealta.
 1921:7. Posti- ja lennätinlaitosten yhdistämiskomitealta.
 1921:17. Virastokomitean mietintö N:o 1.
 1924:5. Komitealta, joka on asetettu pohtimaan kysymystä maamme
 puhelinverkon saattamisesta teknillisesti tyydyttävälle tasolle.
 1925:7. Virastokomitean mietintö N:o 10.
 1931:4a. Puhelinkomitea.
 1931:4b. Jaoston esitys.
 1949:1. Rautateiden kannattavuutta ja organisaatiota tutkimaan asetetun
 toimikunnan mietintö.
 1950: mon. 36. Valtionrautateiden hallinnon kehittämistä tutkimaan asetetun
 toimikunnan mietintö. I osa. Valtionrautateiden taloudellinen
 uudistaminen.
 1950: mon. 44. Sosialisointikomitean mietintö puhelinliikenteestä.
 1951: mon. 43. Valtionrautateiden hallinnon kehittämistä tutkimaan asetetun
 toimikunnan mietintö. II osa. Valtionrautateiden konepajahallinnon
 uudistaminen.
 1953: mon. 37. Valtioneuvoston rationalisoimiskomitean mietintö.
 1956: mon. 42. Mietintö tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen
 tuloja ja menoja koskevien arvioiden laatimisesta.
 1958:5. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö.
 Periaatemietintö.
 1959:8. Valtionrautateiden organisaatiokomitean mietintö.
 1964:A9. Valtionrautateiden kehittämiskomitean mietintö.
 1965:B54. Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean osamietintö I.
 1967:B34. Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitean osamietintö II.
 1973:91 ja 1973:148. Viestintäpoliittisen komitean I ja II osamietintö: Lehdistöä ja
 tiedotusta koskevat selvitykset ja ehdotukset.
 1973:129. Parlamentaarisen liikennekomitean osamietintö I.
 Tietoliikennepolitiikan yleiset kysymykset.
 1975:56. Parlamentaarisen liikennekomitean osamietintö V.
 Tietoliikennepolitiikan erityiskysymykset.

- 1976:61. Sanomalehtien varhaisjakelutoimikunnan mietintö.
 1978:2. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö.
 1982:64. Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö.
 1983:4. Turvekomitean mietintö.
 1984:8. Telelakitoimikunnan mietintö.
 1985:2. Valtion liikelaitoskomitean mietintö.
 1986:12. Valtionhallinnon hajauttamiskomitean mietintö.
 1986:44. Parlamentaarisen rautatiekomitean mietintö.
 1992:28. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti.

TYÖRYHMÄMUISTIOT

- Postilakityöryhmän mietintö. Liikenneministeriön julkaisuja 8/1987.
 Reijo Marjanen 1985: Liikenneministeriön ja sen alaisiin virastoihin ja laitoksiin kohdistaman ohjauksen kehittäminen. Julkaisematon konsulttityö, Marja Heikkinen-Jarnolan kokoelma.
 Tuottavuusprojektin loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuitioita 1991:14.
 Tutkimus puhelinliikenteen kehittämisen ja automatisoinnin yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista Pohjois-Karjalassa. Liikenneministeriö, Posti- ja lennätinhallitus, Helsinki 1973.
 Yhtiöittämistyöryhmän muistio. Henkilöstön asema yhtiöittämistilanteessa. Valtiovarainministeriön työryhmämuitioita 1991:21.
 Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä 1995: Luottamus, läheisyys, linjakuus. Vallan ja vastuun uusjakoon julkisessa hallinnossa. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

ARKISTOLÄHTEET

Kansallisarkisto

Komitea-arkistot

- Keskushallintokomitea 1974–1978
- Parlamentaarinen liikennekomitea 1972–1975
- Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea 1958
- Posti- ja lennätinlaitoksen organisaatiokomitea 1961–1967
- Posti- ja rautatiekomitea 1953
- Rautateiden organisaatiokomitea 1954–1959
- Valtion liikelaitoskomitea 1983–1985
- Valtionhallinnon organisaatiokomitea 1955–1962
- Valtionrautateiden kehittämiskomitea 1964
- Viestintäpoliittinen komitea 1972–1974
- Virastokomitea 1946–1949

Valtioneuvoston kanslian arkisto

- Hallintohistoriakomitea. 4. Hankkeen työskentelyaineistot, haastattelut

Liikenneministeriön arkisto

Kirjeet ja päätökset, Da47-Da49

Posti- ja telelaitos

Hallinto-osaston arkisto

Liikelaitosuudistusta koskevat asiakirjat, Hr1-Hr19

Posti- ja telehallituksen kollegiopöytäkirjat 1943-1989,
Ca7-Ca26

Posti-Telen johtoryhmän pöytäkirjat 1981-1994, Cb1-
Cb24

Pääjohtajan esikunnan pöytäkirjat 1991-1992, Cd1

Kirjeenvaihto 1975-1978, 1980-1989, Hq1, Hq6-Hq8

Toimikuntien muistiot, selvityksen ja lausunnot, Mb2,
Mb5, Mba5, Mba12, Mba14

Eri toimikuntien ja työryhmien mietinnöt, Ma1, Mc9

Pääjohtajan esitelmät ja puheet 1977-1989, Ddb1-Ddb2

Mediaseuranta 1982-1988, Uc1-Uc3

Kansliaosaston arkisto

Pääjohtaja, muut asiakirjat, Ua1

Järjestelyosaston arkisto

Muistiot ja muut asiakirjat, Ha5, Ha11

Eri toimikuntien ja työryhmien mietinnöt, Ma1

Postiosaston arkisto

Eri toimikuntien ja työryhmien mietinnöt, Ma1

Teleosaston arkisto

Eri toimikuntien ja työryhmien mietinnöt, Ma1

Posti- ja telelaitoksen kokoelma

Matkakertomukset, Ha1

Postimuseon kokoelmat

Hallinto, HaI-HaII

Työväenarkisto

Sosialisointikomitean arkisto

ALKUPERÄISLÄHTEINÄ PIDETTÄVÄ KIRJALLISUUS

Eriksson, Nils 1979: Operaatio Valco-Salora. Tosikertomus elävästä elämästä.
Tampere: Kustannuspiste Oy.

Hallituksen päätös 7.5.1992: Julkisen sektorin uudistaminen. Hallituksen päätös
julkisen sektorin uudistamiseksi. Helsinki: Valtiovarainministeri.

Korpela, Juhani 1977: Julkisen sektorin kehitysnäkymät. Kansantaloudellisen
yhdistyksen seminaarissa "Onko julkisen sektorin kasvu pysäytettävissä?"
2.2.1977 pidetty esitelmä. - Kansantaloudellinen aikakauskirja 1977:2, 129-
133. Vammala: Kansantaloudellinen yhdistys.

- Morrison, Herbert 1933: Socialisation and Transport, The Organisation of Socialised Industries with particular reference to the London Passenger Transport Bill. Lontoo: Constable & CO Ltd.
- Nissinen, Matti 1986: Postiliitto puntarissa. Jäsentutkimus 1985. Helsinki: Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö.
- Nordman, Kurt 1990: Telealan 1990-luku - pragmaattisen uudistamisen vuosikymmen. Heikki Myllö (toim.) Johdoton Eurooppa, 6-11. Helsinki: Puhelinlaitosten liitto.
- Rekola, Esko 1985: Valtioneuvoston ongelmien pohdintaa. Kanava 5/1985, 295-298.
- Römer, Herbert 1982: Rautateiden linjanvetoa 1980-luvulle. Helsinki: Valtionrautatiet.
- Salminen, Seppo 1977: Valtionhallinnon rationalisointimahdollisuudet. - Kansantaloudellinen aikakauskirja 1977:2, 134-138. Vammala: Kansantaloudellinen yhdistys.
- Saviaho, Asko 1967: Julkisen talouden budjettijärjestelmät. Kauppakorkeakoulun julkaisuja, sarja C:1:2. Helsinki.
- Suviranta, Bruno 1927: Onko valtoinrautatiet muodostettava yhtiöksi? - Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja XXIII/1927, 91-130. Kansantaloudellinen yhdistys, Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Wallenius, Jukka: 1963 Kannattavuus valtionrautateiden taloudenhoidon päämääränä. Esitelmä, jonka Kansantaloudellisen yhdistyksen kokouksessa marraskuun 6 päivänä 1962 piti Jukka Wallenius. - Kansantaloudellinen aikakauskirja 59/1963, 1-9. Helsinki: Kansantaloudellinen yhdistys, Sanoma Osakeyhtiö.
- Wallenius, Jukka 1956: Miksi rautatielaitos tuottaa tappiota. - Kansantaloudellinen aikakauskirja 52/1956, 322-344. Helsinki: Kansantaloudellinen yhdistys, Sanoma Osakeyhtiö.
- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 1984: Valtion virastot ja laitokset. Valtionhallinnon organisaatio, tehtävät ja toiminta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Valtion painatuskeskus.

MUISTELMAT

- Aho, Esko 1998: Pääministeri. Helsinki: Otava.
- Aura, Teuvo 1982: Sovitellen. Espoo: Weilin+Göös.
- Rekola, Esko 1998: Viran puolesta. Helsinki: WSOY.
- Koivisto, Mauno 1988: Poliitiikkaa & politikointia 1979-81. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Lipponen, Paavo 2009: Muistelmat 1. Helsinki: WSOY.
- Lukkonen, Tapio 1993: Suuntana osakeyhtiö - Telen muutoskausi 1984...1993. - Poimintoja teletoinen historiasta Osa 5. Helsinki: Tele, Painatuskeskus Oy.
- Sorsa, Kalevi 2003: Kansankoti ja punamulta. Poliitiikan kuvioita 1972-1976. Helsinki: Otava.
- Sorsa, Kalevi 2000: Ihmisiä, ilmiöitä. Helsinki: Otava.

- Takkula, Petteri 1993 (toim.): Poimintoja teletoimen historiasta. Osa 6, Elämäntyö telealalla. Helsinki: Tele, Painatuskeskus Oy.
- Toivola, Keijo 1988: Virkamiehen sattumukset. Helsinki: Omakustanne.
- Veikko Vaikkinen 2008: Se onkin jo eri juttu. Viidellä vuosikymmenellä VR:llä. Helsinki: Julkaisematon omakustanne.
- Vennamo, Pekka 1999: Pekka, posti ja Sonera. Kertomus tosielämästä. Keuruu: Otava.

VALTIOPÄIVÄASIAKIRJOIHIN KUULUVAT

- Katsaus hallinnon kehittämiseen. Liite n:o 4 Hallituksen esitykseen Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1982.
- Eduskuntakeskustelut keskeisten lakien ym. yhteydessä.
- Lait ja hallituksen esitykset.
- Valtiontilintarkastajien kertomus 1944–1993.
- Kertomus valtiovarain tilasta 1944–1993.
- Kertomus hallituksen toimenpiteistä 1944–1995.
- Kertomus niistä hallituksen toimenpiteistä, joihin eduskunnan huomautukset ovat antaneet aiheita 1944–1992.

HAASTATTELUT

- Pertti Ahonen 5.11.2013
- Marja Heikkinen-Jarnola 12.12.2011
- Reino Hjerppe 25.8.2011
- Jermu Laine sähköposti 9.6.2012
- Reijo Marjanen 21.6.2011
- Esko Rekola 4.5.2011 sekä 13.6.2012
- Aulis Salin 14.12.2011
- Asko Saviaho 24.8.2011, täydentävä sähköposti 21.3.2013
- Markku Temmes 5.5.2011
- Veikko Vaikkinen 22.6.2011
- Pekka Vennamo 19.1.2012

LEHDET

- R-muistio 1959–1973
- Hallinto 1973–1990

Kirjallisuus

- Aaltonen, Tarja; Leimusmäki, Anna 2010: Kokemus ja kerronnallisuus – kaksi luentaa. – Ruusuvuori, Nikander ja Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi, 119–152. Tampere: Vastapaino.
- Aharoni, Yair 2000: The performance of state-owned enterprises. – Pier Angelo Toninelli (toim.) The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, 49–72. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ahonen, Pertti 2012: Suomen julkisen hallinnon ja julkisen sektorin muutoksesta institutionaaliseen tutkimusnäkökulmasta. – Kari Paakkunainen (toim.) Suomalaisen politiikan murroksia ja muutoksia, 209–241. Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1. Helsinki: Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos.
- Ahonen, Pertti 2011: Maamme hallinnontutkimuksen institutionalisoituminen: prosesseja, prosessien tuloksia ja tulevaisuuden mahdollisuuksia. – Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola, Jari Vuori (toim.) Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?, 73–109. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Ahonen, Pertti 1994: Uudistuva julkinen sektori. Hallintotiede 1994 C 8, työpapereita. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ahonen, Pertti 1987: Valtion liiketoiminta, hallinnon teoriat ja finanssihallinto: tutkimus valtion liiketoiminnan organisoinnista Suomessa, erityisesti välilliseen valtionhallintoon sijoittuvien organisaatiomuotojen kannalta. Turku: Åbo akademis förlag.
- Auer, Jaakko 1964: Hyvinvoinnin rakennuspuita. Postisäästöpankki vuosina 1886–1961. Helsinki: Postisäästöpankin julkaisu, Valtioneuvoston kirjapaino ja sitomo.
- Barzelay, Michael 2001: The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press.
- Bellini, Nicola 2000: The decline of state-owned enterprise and the new foundations of the state-industry relationship. – Pier Angelo Toninelli (toim.) The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, 25–48. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, Anders 1999: Staten som kapitalist. Marknadsanpassning av de affärdrivande verken 1976–1994. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 134. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Björklund, Nils G. 1990: Valmet. Asetehtaiden muuttaminen kansainväliseksi suuryhtiöksi. Jyväskylä: Gummerus.
- Campbell, James I jr. 2002: The evolution of terminal dues and remail provisions in European and international postal law. – Damien Geradin (toim.) The liberalization of postal services in the European union, 3–38. European monographs 34. Haag: Kluwer law international.

- Campbell, John 2001: Institutional analysis and the role of ideas in political economy. John Campbell ja Ove Pedersen (toim.) *The rise of neoliberalism and institutional analysis*, 159–189. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John; Pedersen, Ove 2001: The rise of neoliberalism and institutional analysis. – John Campbell; Ove Pedersen (toim.) *The rise of neoliberalism and institutional analysis*, 1–23. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John; Pedersen, Ove 2001: Conclusion. The second movement in institutional analysis. – John Campbell; Ove Pedersen (toim.) *The rise of neoliberalism and institutional analysis*, 249–281. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell-Smith, Duncan 2012: *Masters of the post. The authorized history of the Royal Mail*. Lontoo: Penguin Books.
- Chadeau, Emmanuel 2000: The rise and decline of state-owned industry in twentieth-century France. . – Pier Angelo Toninelli (toim.) *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*, 185–207. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chick, Martin 2011: The 3 Rs: Regulation, risk and responsibility in British utilities since 1945. *Business History* 5/2011, 747–760.
- Chick, Martin 2007: *Electricity and energy policy in Britain, France and the United States since 1945*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Chick, Martin 1998: *Industrial policy in Britain 1945–1951. Economic planning, nationalisation and the Labour governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clifton, Judith; Lanthier, Pierre; Schröter, Harm 2011: Regulating and deregulating the public utilities 1839–2010. *Business History* 5/2011, 659–672.
- Cohen, Michael; March, James; Olsen, Johan 1972: A carbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly* 17/1972, 1–25.
- Crawford, Susan 2013: *Captive audience. The telecom industry and monopoly power in the new gilded age*. New Haven: Yale University Press.
- Daveri, Francesco; Silva, Olmo 2004: Not only Nokia: what Finland tells us about new economy growth. *Economic Policy huhtikuu/2004*, 117–164.
- Davids, Mila 2005: The privatisation and liberalisation of Dutch telecommunications in the 1980s. *Business History* 2/2005, 219–243.
- Davids, Mila; van Zanden, Jan 2000: A reluctant state and its enterprises. State-owned enterprises in the Netherlands in the “long” twentieth century.– Pier Angelo Toninelli (toim.) *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*, 253–272. Cambridge: Cambridge University Press.
- DiMaggio, Paul; Powell, Walter: Introduction. – Paul J. DiMaggio ja Walter W. Powell (toim.) *The new institutionalism in organizational analysis*, 1–38. Chicago: University of Chicago Press.
- Eriksson, Lauri 1993: *Työmenetelmät ja työkalut puhelinjohtoverkon rakentamisessa. – Poimintoja teletoimen historiasta. Osa 5*, 131–149. Helsinki: Tele.

- Eräsaari, Leena 2002: Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen. Helsinki: Gaudeamus.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Evans, Eric 1997: Thatcher and Thatcherism. Florence: Routledge.
- Fellman, Susanna; Sjögren, Hans 2008: Conclusion. – Susanna Fellman; Martin Iversen; Hans Sjögren (toim.) Creating Nordic capitalism: the development of a competitive periphery, 558–579. Palgrave Macmillan.
- Galambos, Louis 2000: State-owned enterprises in a hostile environment. The U.S. experience. – Pier Angelo Toninelli (toim.) The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, 273–302. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter 2003: Alligning ontology and methodology in comparative research. – James Mahoney; Dietrich Rueschmeyer (toim.) Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter; Soskice, David 2001: An introduction to varieties of capitalism. – Peter Hall; David Soskice (toim.) Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage, 1–68. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter; Taylor Rosemary 1996: Political science and the three new institutionalisms. Political studies XLIV, 936–957.
- Hall, Peter; Thelen, Kathleen 2009: Institutional change in varieties of capitalism. – Bob Hancké (toim.) Debating varieties of capitalism. A reader, 251–272. Oxford: Oxford University Press.
- Harper, John 1997: Monopoly and competition in British Telecommunications. The past, the present and the future. Lontoo: Pinter.
- Harrinvirta, Markku 2000: Strategies of public sector reform in the OECD countries: a comparison. Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters.
- Heikkinen, Pekka 1990. EY:n teletavoitteet tiukat. Heikki Myllö (toim.) Johdoton Eurooppa. Helsinki: Puhelinlaitosten liitto.
- Heikkinen, Sakari; Tiihonen, Seppo 2010: Valtiovarainministeriön historia. 3. Hyvinvoinnin turvaaja: 1966–2009. Helsinki: Edita.
- Heikkinen, Sakari; Tiihonen, Seppo 2009b: Valtionvarainministeriön historia. 2. Kriisinselvittäjä: 1917–1966. Helsinki: Edita.
- Heikkinen, Sakari; Tiihonen, Seppo 2009: Valtiovarainministeriön historia. 1. Valtionrakentaja: 1809–1917. Helsinki: Edita.
- Hjerppe, Riitta 1990: Kasvun vuosisata. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Hjerppe, Riitta; Jalava, Jukka 2006: Economic Growth and Structural Change. A Century and a half of Catching-up. – Jari Ojala, Jari Eloranta ja Jukka Jalava (toim.) The Road to Prosperity. An Economic History of Finland, 33–64. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Hokkanen, Kari 1996: Maalaisliitto sodan ja vaaran vuosina 1939–1950. Maalaisliitto–Keskustan historia 3. Helsinki: Otava.
- Hyrkkänen, Markku 2002: Aatehistorian mieli. Tampere: Vastapaino.

- Hyrkkänen, Markku 1984: Aatehistoriallisesta metodista. Tampere: Tampereen yliopiston Historiatieteen laitoksen julkaisuja 10.
- Hyvärinen, Matti 2010: Haastattelukertomuksen analyysi. –Ruusuvuori, Nikander ja Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi, 90–118. Tampere: Vastapaino.
- Häikiö, Martti 2001: Nokia Oyj:n historia. Osa 2: Sturm und drang – Suurkaupoilla eurooppalaiseksi elektroniikkayritykseksi 1983–1991. Helsinki: Edita.
- Häikiö, Martti 1998: Alkuräjähdyks. Radiolinja ja Suomen GSM-matkapuhelintoiminta 1988–1998. Helsinki: Edita.
- Iversen, Martin J.; Thue, Lars 2008: Creating Nordic capitalism – the business history of a competitive periphery. – Susanna Fellman, Martin Iversen ja Hans Sjögren (toim.) Creating Nordic capitalism: the development of a competitive periphery, 1–21. Palgrave Macmillan.
- Jensen-Eriksen, Niklas 2007: Läpimurto. Metsäteollisuus kasvun, integraation ja kylmän sodan Euroopassa 1950–1973. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Jensen-Eriksen, Niklas 2006: Hitting them hard? Promoting British export interests in Finland, 1957–1972. Commentationes scientiarum socialium 67. Helsinki: Suomen Tiedeseura.
- Jepperson, Ronald L.; Meyer, John W. 1991: The public order and the construction of formal organizations. – Paul J. DiMaggio ja Walter W. Powell (toim.) The new institutionalism in organizational analysis, 204–231. Chicago: University of Chicago Press.
- Julkunen, Raija 2001: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Junka, Teuvo 2010: Valtionyhtiöt 1975–2008. VATT Tutkimukset 155. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Jussila, Osmo 1996: Kenraalikuvernööri, ministerivaltiosihtööri ja senaatti. – Suomen keskushallinnon historia 1809–1996, 51–292. Helsinki: Edita.
- Jämsén, Asko 1990: Halkometsästä sahoille ja soille. Vapo Oy 1940–1990. Jyväskylä: Gummerus.
- Järvi, Antti 1981: Jyväskylän telepiiri 40 vuotta. Valtion puhelintoimintaa Keski-Suomessa 1927–1981. Jyväskylä: Jyväskylän telepiiri.
- Kalela, Jorma 2000: Historiantutkimus ja historia. Helsinki: Gaudeamus.
- Karhu, Sami 2006: Virasto-oloja suursiivoamaan: valtionhallinnon rationalisointi- ja kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Karlsson, Svenolof 1987: Sata vuotta johdossa. Pietarsaaren puhelinyhtiö 1887–1987. Pietarsaari: Pietarsaaren seudun puhelin.
- Kempainen, Pentti 2001: Radion murros. Julkisiradioiden kanavauudistus Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Helsingin yliopiston viestinnän laitos, Viestinnän julkaisuja 4. Helsinki: Yliopistopaino.
- Kiviniemi, Markku 1992: Ministeriöiden kansliapäälliköiden työ ja johtamisrooli. Haastattelututkimus tehtävistä, yhteydenpidosta ja

- johtamiskokemuksista. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1992/9. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kiviniemi, Markku; Oittinen, Raili; Varhe, Seppo; Niskanen, Jouni; Salminen, Ari 2004: Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Efektia palvelu Oy, Painatuskeskus.
- Korhonen, Erkki 1988: Oulun telepiiri 1938–1988. Historiikki sähköisen viestinnän kehityksestä Oulun telepiirin alueella. Oulu: Osakeyhtiö Kaleva.
- Korpela, Juhani; Mäkitalo, Raili 2008: Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita.
- Krasner, Stephen D. 1988: Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative Political Studies* 21:66, 66–94.
- Kuisma, Markku 2004: Kahlittu raha, kansallinen kapitalismi. Kansallis-Osake-Pankki 1940–1995. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Kuisma, Markku 1993: Keskusvalta, virkavalta ja rahavalta. Valtio, virkamiehet ja teollinen kehitys Suomessa 1740–1940. Hallintohistoriakomitea (julkaisija). Hallinto rahan, julkisuuden ja Venäjän paineessa. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 9. Helsinki: Painatuskeskus.
- Kuusterä, Antti; Tarkka, Juha 2012: Suomen Pankki 200 vuotta. Osa 2. Parlamentin pankki. Helsinki: Otava.
- Lamberg, Juha-Antti; Laurila, Juha 2005: Materializing the societal effect: Organizational forms and changing patterns of dominance in the paper industry. *Organization Studies* 26:12, 1809–1830.
- Lamberg, Juha-Antti; Ojala, Jari 1997: Uusinstitucionalismi ja taloushistoria. – Juha-Antti Lamberg, Jari Ojala (toim.) Uusi institutionaalinen taloushistoria. Johdanto tutkimukseen, 15–47. Jyväskylä: Atena.
- Lamberg, Juha-Antti; Pajunen, Kalle 2010: Agency, Institutional change, and continuity: The case of the Finnish Civil War. *Journal of Management Studies* 47:5, 814–836.
- Lamberg, Juha-Antti; Tikkanen, Henriikki 2006: Changing sources of competitive advantage: cognition and path dependence in the Finnish retail industry 1945–1995. *Industrial and Corporate Change* 15:5, 811–846.
- Lehrer, Mark 2001: Micro-varieties of capitalism and micro-varieties of strategic management in European airlines. – Peter Hall; David Soskice (toim.) *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, 361–386. Oxford: Oxford University Press.
- Lloyd, Christopher 1993: *The Structures of History. Studies in Social Discontinuity*. Blackwell: Oxford.
- Lukkonen, Tapio 1993: Suuntana osakeyhtiö. Telen muutoskausi 1984...1993. – Poimintoja teletoinen historiasta. Osa 5, 7–29. Helsinki: Tele.
- Mahoney, James 2000: Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29, 507–548.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen 2010: A theory of gradual institutional change. – James Mahoney; Kathleen Thelen (toim.) *Explaining*

- institutional change. *Ambiguity, agency, and power*, 1–37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James; Rueschmeyer, Dietrich 2003: *Comparative historical analysis. Achievements and Agenda*. – James Mahoney; Dietrich Rueschmeyer (toim.) *Comparative historical analysis in the social sciences*, 3–38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mannermaa, Kauko 2007. *Ohjailusta kilpailuun. Suomen hallitusten kasvu- ja rakennepolitiikka vuosina 1962–1999*. VATT-Tutkimuksia 134. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Manninen, Ari 2002: *Elaboration of NMT and GSM Standards. From Idea to Market*. *Studia Historica Jyväskyläänsia*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Manninen, Turo 1984: *Soitellen sata vuotta: Keski-Suomen puhelin osakeyhtiö ja sen edeltäjät 1885–1985*. Jyväskylä: Keski-Suomen puhelin osakeyhtiö.
- March, James G.; Simon, Herbert A. 1958: *Organizations*. New York: John Wiley.
- Meyer, John W.; Rowan, Brian 1977: *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*. *American Journal of Sociology* 2/82, 340–363.
- Mikkonen, Isto 1987: *Radiolupakonttorista televisiolupakeskukseksi 1927–1987*. Helsinki: Posti- ja telelaitos.
- Millward, Robert 2010: *The family silver, business efficiency and the City, 1970–1987*. *Business History*, 52:1, 169–185.
- Millward, Robert 2005: *Private and public enterprise in Europe: energy, telecommunications and transport, 1830–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Millward, Robert 2000: *State enterprise in Britain in the twentieth century*. – Pier Angelo Toninelli (toim.) *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*, 157–184. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mintzberg, Henry 1994: *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice-Hall.
- Mäki-Hakola, Marja 2007: *Aika matka kiitotiellä, The Finavia Story*. Helsinki: Multikustannus.
- Mälkiä, Matti 1995: *Hallintohistoria, hallintotiede, julkishallintotiede. Näkökohtia hallintotieteen, julkishallintotieteen sekä hallintohistoriallisen tutkimuksen asemaan julkishallintotieteen kentällä*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos.
- Mälkiä, Matti; Stenvall Jari 1994: *Virkamiesroolit uudistuvassa julkisessa hallinnossa*. – *Tutkimaton uudistus*, 223–240. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- North, Douglas, C. 1993: *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Numminen, Jaakko 1998: *Valtioneuvosto*. – Jorma Selovuori (toim.) *Valta ja byrokraatia Suomessa 1809–1998*, 42–76. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Edita.
- Numminen, Jaakko 1996: *Valtioneuvosto*. – *Suomen keskushallinnon historia 1809–1996*, 593–657. Helsinki: Edita.

- Näsi, Salme 2009: Kustannuslaskenta-ajattelun ja -käytännön kehitys Suomen valtionhallinnossa 1960-luvulta lähtien. – Tuija Rajala, Lotta-Maria Sinervo ja Jarmo Vakkuri (toim.) Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja. Tampere: Taloustieteiden laitos, Tampereen yliopisto.
- Ojala, Jari; Karonen, Petri 2006: Business: Rooted in social capital over the centuries. – Jari Ojala, Jari Eloranta ja Jukka Jalava (toim.) The Road to Prosperity. An Economic History of Finland, 93–125. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Osmonsalo, Erkki, K. 1938: Suomen postilaitoksen historia 1638–1938. Ajanjakso 1870–1938. Helsinki: Posti- ja lennätinhallitus.
- Paavonen, Tapani 1987: Talouspolitiikka ja työmarkkinakehitys Suomessa toisen maailmansodan jälkeisellä jälleenrakennuskaudella vuosina 1944–1950. Turun yliopiston julkaisuja C 64. Turku: Turun yliopisto.
- Parker, David 2012: The Official History of Privatisation. Volume II: Popular Capitalism, 1987–1997. Lontoo: Routledge.
- Parker, David 2009: The Official History of Privatisation. Volume I: The Formative Years 1970–1987. Lontoo: Routledge.
- Pierson, Paul 2004: Politics in time. History, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul 2003: Big, slow-moving, and... invisible. Macrosocial processes in the study of comparative politics. – James Mahoney ja Dietrich Rueschmeyer (toim.) Comparative historical analysis in the social sciences, 117–240. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka 2008: Postista Itellaksi. Tabellarius. Postimuseon ystävät Ry:n julkaisuja 10, 100–128.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka 1998: Postia kaikille. Suomen Postin tarina 1638–1998. Helsinki: Edita.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka 1988: Suomen postin historia. Osat 1 ja 2. Helsinki: Posti- ja telelaitos.
- Pollit, Christopher; Hanney, Stephen 1997: Public management reforms: Three Anglo-Finnish case studies. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Pollit, Christopher; 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.
- Powell, Walter W. 1991: Expanding the scope of institutional analysis. – Paul J. DiMaggio ja Walter W. Powell (toim.) The new institutionalism in organizational analysis, 183–203. Chicago: University of Chicago Press.
- Ranki, Risto 2012: Niin siinä käy kun omistaa. Tarinaa valtionyhtiöistä. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Edita.
- Ranki, Risto 2000: Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta. Helsinki: Edita.
- Rautatiehallitus 1937: Valtionrautatiet 1912–1937. Suomen rautateiden 75-vuotispäiväksi julkaissut rautatiehallitus. Osa II. Helsinki: Rautatiehallitus.

- Reuna, Risto 2006: Postitalosta lähiöpostimiesten kokoajaksi. Helsingin osaston yhdistysluonteen avautuminen v. 1945–1966. – Juha Pöyry (toim.) *Viesti menee perille. Postiliiton Helsingin osasto vuosina 1945–2005*, 9–116. Helsinki: PAU Helsingin osasto.
- Risberg, Einar 1959: Suomen lennätinlaitoksen historia 1855–1955. Helsinki: Posti- ja lennätinlaitos.
- Rueschmeyer, Dietrich 2003: Can one of a few cases yield theoretical gains? – James Mahoney; Dietrich Rueschmeyer (toim.) *Comparative historical analysis in the social sciences*, 305–336. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruuskanen, Esa 2010: Suosta voimaa ja lämpöä. Turve Suomen energiapolitiikassa 1940–2010. Jyväskylä: Vapo Oy.
- Salminen, Ari; Niskanen, Jouni 1996: Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Helsinki: Valtiovarainministeri, Vaasan yliopisto, Edita.
- Salminen, Ari 1993: Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Edita.
- Saloila, Oiva; Salmelin, Teuvo; Immonen, Teuvo 1980: Televa 1945–1980: sähköpajasta kehittyneeksi elektroniikkayhtiöksi. Espoo: Televa.
- Sauna-aho, Jussi 1991: Liikennepolitiikan tavoitteisto ja sen toteutuminen maassamme 1970- ja 1980-luvuilla. Liikennetekniikkajulkaisu 73. Otaniemi: Teknillinen korkeakoulu.
- Savolainen, Raimo 1996: Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809–1995. Helsinki: Edita.
- Seppinen, Ilkka 1992: Valtaväylä Suomeen. Liikenneministeriö 100 vuotta. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Soikkanen, Hannu 2004: Sorsan näkökulma. Historiallinen aikakauskirja 1/2004, 23–28.
- Soikkanen, Timo 1995: Historiankirjoituksen ”etulinja” reaaliaikaan! – Timo Soikkanen (toim.) *Lähihistoria. Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia*, 104–129. Turun yliopiston poliittisen historian tutkimuksia 1. Turku: Turun yliopisto.
- Streeck, Wolfgang 2009: *Institutions in History. Bringing Capitalism Back In*. MPIfG Discussion Paper 09/8.
- Streeck, Wolfgang; Thelen Kathleen 2005: Introduction: Institutional change in advanced political economies. – Wolfgang Streeck; Kathleen Thelen (toim.) *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, 1–39. Oxford: Oxford University Press.
- Temin, Peter 1987: *The fall of the Bell system. A study in prices and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Temmes, Anneli 1990: Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokatiasta tuloskulttuuriin. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VAPK-kustannus.

- Temmes, Markku 2003: Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. – Pasi Saukkonen (toim.) *Acta Politica* 26. Paikkana politiikka. Tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä, 184–212. Helsinki: Yliopistopaino.
- Temmes, Markku 1998: Finland and new public management. – *International review of administrative sciences* 64, 441–456.
- Temmes, Markku 1994: Hallinnonuudistusten evaluaation haasteista. – *Tutkimaton uudistus*, 41–54. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus.
- Temmes, Markku 1994b: Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus.
- Thatcher, Mark 2007: Reforming national regulatory institutions: The EU and cross-national variety in European network industries. – Bob Hancké; Martin Rhodes; Mark Thatcher (toim.) *Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions and complementarities in the European economy*, 147–172. Oxford: Oxford University Press.
- Thatcher, Mark 2004: Varieties of capitalism in an internationalized world. Domestic institutional change in European telecommunications. *Comparative political studies* 37/2004, 751–780.
- Thatcher Mark 1999: The politics of telecommunications. National institutions, convergence and change. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen 2014: Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen 2012: Varieties of capitalism: Trajectories of liberalization and the new politics of social solidarity. *The Annual Review of Political Science* 15, 137–159.
- Thelen, Kathleen 2003: How Institutions Evolve. Insights from comparative historical analysis. – James Mahoney ja Dietrich Rueschmeyer (toim.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208–240. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen 1999: Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science* 2/1999, 369–404.
- Thue, Lars 2008: Norway: a resource-based and democratic capitalism. – Susanna Fellman, Martin Iversen, Hans Sjögren (toim.): *Creating Nordic Capitalism: The development of a competitive periphery*, 394–493. Palgrave Macmillan.
- Tiihonen, Seppo 1990: Talouden ylivalta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia No2. Helsinki: Hallintohistoriakomitea, Valtion painatuskeskus.
- Tiihonen, Seppo 1985: Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta. Helsinki: Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Valtion painatuskeskus.
- Tiihonen, Seppo; Tiihonen, Paula 1990: Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho – Jäähyväiset alistavalle pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

- Toivola, Keijo 1992: Poimintoja teletoimen historiasta. Osa 4. Kertomus Suomen matkaviestinnästä. Helsinki: Tele.
- Tommila, Päiviö; Salokangas, Raimo 1998: Sanomia kaikille. Suomen lehdistön historia. Helsinki: Edita.
- Toninelli, Pier Angelo 2000: The rise and fall of public enterprise: The framework. – Pier Angelo Toninelli (toim.) The rise and fall of state-owned enterprise in the western world, 3–24. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tuohimetsä, Kalervo 1993: Lennätin ja puhelintariffit. Eräitä piirteitä teletoimen tariffien kehityksessä. – Poimintoja teletoimen historiasta. Osa 5, 61–72. Helsinki: Tele.
- Tuomainen, Eero 1987: PSP 100: Postipankki sata vuotta yhteiskuntaa rakentamassa. Helsinki: Postipankki.
- Tuori, Kaarlo 1983: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyöppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. Osat 1 ja 2. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 159. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Turpeinen, Oiva 1996: Yhdistämme. 200 vuotta historiaa – haasteena tulevaisuus. Lennätinlaitoksesta Telecom Finland Oy:ksi (osat 1 ja 2). Helsinki: Telecom Finland Oy, Edita.
- Turpeinen, Oiva 1996b: Malliksi maailmalle – Suomen televiestinnän monopolien murtaminen 1977–1996. Helsinki: Finnet-liitto.
- Uino, Ari 2006: Työn rationalisoinnin aika. Postiliiton Helsingin osaston haasteet v. 1966–2005. – Juha Pöyry (toim.) Viesti menee perille. Postiliiton Helsingin osasto vuosina 1945–2005, 117–236. Helsinki: PAU Helsingin osasto.
- Ure, John; Vivorakij, Araya 1997: Privatization of telecoms in Asia. – Daniel J. Ryan (toim.) Privatization and competition in telecommunications. International developments, 1–20. Connecticut: Praeger.
- Vares, Vesa 2008: Suomalaiskansallinen Kokoomus. Kansallisen Kokoomuspuolueen historia 1945–1966. Osa 3. Helsinki: Edita.
- Vares, Vesa 1995: Voi voittajia! ”Voittajat” ja ”häviäjät” historian tutkimuksen metodisena ongelmana. – Timo Soikkanen (toim.) Lähihistoria. Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia. Turun yliopiston poliittisen historian tutkimuksia 1, 130–165. Turku: Turun yliopisto.
- Vartola, Juha 2011: Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä. – Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola, Jari Vuori (toim.) Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?, 25–72. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Vartola, Juha 2006: Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Virkkunen, Sakari 1976: Korsimo, Kekkosen mies. Helsinki: Otava.
- Vuori, Jari 2011: Hallinto- ja organisaatioteorioiden tiedon arkeologia: tulisiko yksityisten ja julkisten organisaatioiden historia kirjoittaa uudelleen? – Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha

- Vartola, Jari Vuori (toim.) Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?, 371–387. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Wood, Steward 2001: *Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany*. – Peter Hall; David Soskice (toim.) *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, 247–274. Oxford: Oxford University Press.
- Yliaska, Ville 2010: Hajautuiko valtion valta? New public management ja hallinnon murros (1983–1993). *Yhteiskuntapolitiikka* 75(2010:4), 361–376.
- Zetterberg, Seppo 2011: *Yhteisellä matkalla. VR 150 vuotta*. Helsinki: WSOY.

HAKEMISTO

Hakemistoon on kerätty tutkimuksen tekstissä mainitut historialliset henkilöt, liikeyritykset, nimeltä mainitut tutkijat sekä eräitä tutkimuksen teemaan liittyviä asiasanoja. Hakemisto ei sisällä alaviitteissä mainittuja henkilöitä ja asiasanoja.

- Aalto, Erkki, 45, 89, 92, 93, 94, 95, 98, 215
 Aaltonen, Tarja, 56
 Aho, Esko, 278
 Ahola, Simbri, 68, 69, 72, 89, 90, 97, 98, 134, 215
 Ahonen, Pertti, 46, 61, 62, 150, 156, 157, 252
 Aitio, Paavo, 98
 Ajokki Oy, 77, 78, 228
 Albrecht, Gunnar, 134
 Alho, Jukka, 303
 American Telephone & Telegraph, 17, 23, 25, 26, 217, 219
 Aura, Matti, 301
 Autokisterikeskus, 256, 258
 Auvinen, Reino, 86, 92, 116
 Avancer Oy, 286
 Barlow, William, 24
 Bellini, Nicola, 15, 16
 Benn, Tony, 24
 Berg, Anders, 14
 Bord Na Mona, 254
 British Airways, 22
 British Telecom, 17, 19, 23, 24, 25, 26, 217, 218, 219, 220, 277
 Buchanan, James, 16
 Campbell, John, 15, 21
 Campbell-Smith, Duncan, 23, 24, 26
 Castrén, Jalmar, 72
 Chadeau, Emmanuel, 20
 Chymos Trading Oy, 77
 Cohen, Michael, 28
 Crawford, Susan, 302
 Dahlsten, Ulf, 278
 Datatie, 210, 211, 212, 228
 Daveri, Fancesco, 265
 Davids, Mila, 17
 Deutsche Telekom, 287
 DHL, 287, 303
 Dimaggio, Paul, 31
 Eduskunnan oikeusasiamies, 271
 Eenilä, Paula, 238
 Ekberg, Leo, 69
 Ekono oy, 228
 Eldridge, Niles, 33
 Elisa, 302
 EMS International Post Corporation, 230
 Enso-Gutzeit, 257
 Etelä-Suomen Kaukopuhelin Oy, 60
 Euroopan yhteisö, 22, 26, 39, 234, 244, 251, 260, 261, 262, 263, 264, 271, 272, 277, 278, 279, 281, 282
 Fagerholm, Karl-August, 70
 Finnair, 255, 301
 Forsman, Mauno, 152
 France Télécom, 287
 Friedman, Milton, 17
 Gould, Stephen, 33
 Hall, Peter, 21, 32
 Hanney, Stephen, 214
 Harper, John, 24, 155, 201
 Harrinvirta, Markku, 16, 44, 46
 Harva, Matti, 224
 Heckscher, Gunnar, 90
 Heikkinen, Marja, 113
 Heikkinen, Sakari, 79, 90
 Heinrichs, Erik, 131
 Helsingin Puhelinyhdistys, 203, 211, 272
 Heseltine, Michael, 26
 Hiltunen, Teemu, 180, 181
 Hjerppe, Reino, 152, 154, 156, 158, 221, 261, 273
 Hokkanen, Matti, 207

- Holkeri, Harri, 213, 239, 249
 Honkasalo, Martti, 69, 98, 125, 128, 129, 134
 Hyrkkänen, Markku, 44
 Hyvärinen, Matti, 56
 Häikiö, Martti, 212
 Häkkinen, Wäinö, 89, 90
 Häkkänen, Klaus, 81, 83, 87, 89, 92, 96, 97, 99, 100
 Hämeen-Anttila, Simo, 128
 Ilmailuhallitus, 150, 172, 255
 Ilmailulaitos, 256
 INFOCOM, 229
 Infonet, 262
 Itella, 302, 303
 Jakelumarkkinat Oy, 230
 Jalavisto, Sven, 98
 Johansson, Veikko, 101, 115, 138, 139, 141, 142, 143
 Jokioisten siemenkeskus, 256
 Joronen, Liisa, 286
 Joseph, Keith, 24
 Julkunen, Raija, 39, 46
 Jyrkinen, Pertti, 167, 170, 200
 Järjestelyosasto PLH, 55, 98, 124, 128, 129
 Järjestelyosasto VM, 49, 56, 95, 101, 102, 143, 152, 156, 159, 163, 181, 216, 292
 Järvinen, Heimo, 183
 Kajo, Mauri, 141, 142
 Kansainvälinen pikatiedotusliitto ITU, 210, 216
 Kansainvälisen pikatiedotusliitto ITU, 244
 Karlsson, Svenolof, 70
 Karppinen, Yrjö, 111
 Kastari, Paavo, 93
 Keihäri, Kaarle, 85
 Keijonen, Unto, 163, 167
 Keinänen, Eino, 253
 Kekkonen, Urho Kaleva, 134
 Kempainen, Pentti, 18, 47
 Keski-Suomen Puhelin Oy, 71
 Kilpi, Pekka, 165
 Koivisto, Mauno, 278
 Koroma, Johannes, 286
 Korpela, Juhani, 148, 173, 279
 Koskipirtti, Olavi, 90
 Kostamo, Eero, 207
 Krasner, Stephen, 33
 Kuisma, Markku, 15, 65, 269
 Kulhia, Liisa, 272
 Kuoppa, Mikko, 239
 Kuusisto, Lauri, 139
 Kytöniemi, T., 101
 L.M. Ericsson, 60
 Laakso, Niilo, 189
 Laaksonen, Timo, 244
 Laine, Jermu, 50, 157, 158
 Lapuan patruunatehdas, 255
 Laukkanen, Markku, 284
 Lehrer, Mark, 22
 Leimusmäki, Anna, 56
 Lenfincon, 232
 Lipponen, Paavo, 302
 Louekoski, Matti, 284
 Lukkonen, Tapio, 196
 Luttinen, Matti, 178
 Luukkainen, Pekka, 47, 55, 115, 138, 139, 161, 168, 181, 183, 187, 190, 195, 200, 206, 217, 218, 219, 236, 244, 265, 267, 273, 277, 278, 301
 Maailman postiliitto, 216, 230, 233
 Mahoney, James, 32, 36, 37, 44, 291, 298
 Malinen, Heikki, 303
 Mannerkoski, Markku, 200
 March, James, 28
 Marjanen, Reijo, 107, 159, 161
 Mercury, 219
 Merenkulkuhallitus, 150
 Merikoski, Veli, 85, 93
 Meriläinen, Esko, 188
 Meyer, John, 29
 Meyer, Poul, 90
 Millward, Robert, 17, 38, 49, 57, 64, 65, 157
 Minzberg, Henry, 45
 Morrison, Herbert, 154, 155

- Mäenpää, Martti, 98
 Mäki-Hakola, Marja, 255
 New Public Management, 156, 252
 Niskanen, William, 16
 Norrback, Ole, 279, 286
 North, Douglas, 30, 31
 Näsi, Salme, 108, 251
 Oikeuskansleri, 94, 203, 204
 Ojala, Pekka, 250, 256
 Olsen, Johan, 28
 Osara, Nils, 89
 Oy VR-Rata Ab, 258
 Paasikivi, Juho Kusti, 68, 134
 Paavonen, Tapani, 70
 Parker, David, 19, 23, 26, 145, 252
 Pedersen, Ove, 15, 21, 323
 Pelttari, Matti, 200
 Pessi, Ville, 68
 Pierson, Paul, 34, 35
 Pietiäinen, Jukka-Pekka, 54, 130, 134
 Pitkänen, Eero, 159
 Pohjolan Voima Oy, 92
 Polkuriippuvuus, 30, 32, 291, 292, 296
 Pollit, Christopher, 21, 214, 287
 Porter, Michael E., 138, 290
 Postihallintokeskus, 282
 Postipankki, 86, 118, 123, 151, 159, 184, 200, 267, 269, 270
 Postverket, 188, 215, 232, 277
 Powell, Walter, 31
 PT-Autopalvelut Oy, 285, 286
 Public corporation, 24, 90, 145, 153, 154, 155, 156, 157, 172, 293
 Puhakka, Matti, 178, 213
 Puhelinlaitosten Liitto, 203, 204, 205, 206, 207, 210, 212, 213, 224, 228
 Pulliainen, Erkki, 240, 244
 Puolanne, Ulla, 242
 Radiolinja, 208, 211, 212, 213
 Rajamäki, Kari, 244
 Ranki, Risto, 45, 62, 148, 149, 257
 Rastor, 217
 Ratahallintokeskus, 258
 Rauvanto, Valto, 55, 140, 141, 150
 Reagan, Ronald, 17
 Rekola, Esko, 45, 46, 51, 56, 92, 94, 95, 96, 99, 100, 130, 138, 158, 159, 172, 184, 203, 205, 272
 Risberg, Einar, 68, 72
 Roos, Harald, 128
 Rowan, Brian, 29
 Royal Mail, 19, 23, 24, 26, 155, 290, 303
 Ruuskanen, Esa, 254
 Rytönen, Juhani, 255
 Römer, Herbert, 173
 Saarto, Veikko, 138, 141, 204
 Salin, Aulis, 138, 206, 210, 221, 226, 273
 Salminen, Ari, 13
 Salminen, Sakari, 286
 Salminen, Seppo, 90, 95, 152, 248
 Saloila, Oiva, 97, 102, 128, 134, 135, 136, 137
 Salolainen, Pertti, 261, 272
 Saviaho, Asko, 54, 106, 117, 124, 138, 139, 141, 142, 152, 153, 156, 162, 170, 198, 231, 264, 268, 271, 273, 280, 281, 301
 Savolainen, Raimo, 18, 51
 Scan Tel Ab, 229
 Seppinen, Ilkka, 102, 255
 Sevón, Leif, 262
 Siemens, 60
 Silva, Olmo, 265
 Simon, Herbert, 28, 90
 Sivonen, Lauri, 207
 Skog, Emil, 68
 Soikkanen, Timo, 55
 Soininvaara, Osmo, 240, 241
 Sonera, 43, 301
 Sorsa, Kalevi, 56, 130, 138, 147, 148, 239, 248
 Sorvari, Ensio, 141
 Soskice, David, 21
 Streeck, Wolfgang, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 42, 288
 Suomen Keltaiset Sivut, 229
 Suomen Pankki, 79

- Suomen Posti Oy, 285, 286, 302
 Suomen PT Oy, 286, 300, 301
 Suomen rahapaja, 251
 Suramo, Paavo, 68
 Suviranta, Bruno, 72, 73
 Sähkö tarkastusyhdistys, 102
 Takki, Toivo, 87, 90
 Talonen, Markku, 286
 Talvitie, Mikko, 173, 185
 Tammilehto, Pirjo, 200
 Tanhuanpää, Arno, 206, 226
 Tarjanne, Pekka, 53, 54, 130, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 166, 168, 171, 204, 208, 210, 217, 224, 227, 242, 244, 273
 Tarkka, Jukka, 147
 Tasapainomalli, 31, 33, 34, 296, 297
 Tasavallan presidentti, 45, 94, 199
 Telecom Finland Oy, 286
 Telecom Italia, 287
 Telecon, 216, 228
 Telehallintokeskus, 222, 282, 285
 Telenor, 287
 Teletarkastuskeskus, 206, 207
 Televa, 42, 97, 187
 Televerket, 183, 188, 215, 277
 Telia, 301
 Temin, Peter, 17, 23
 Temmes, Kaarlo, Jaakko, 255
 Temmes, Markku, 143, 150, 152, 156, 159, 221, 247, 252
 Tennilä, Esko-Juhani, 239, 240, 243, 246, 270, 284
 Thatcher, Margaret, 17, 19, 20, 23, 24, 26, 148, 157, 217, 303
 Thatcher, Mark, 17, 19, 22, 23, 39, 44, 260
 Thelen, Kathleen, 22, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 44, 288, 291, 298
 Thynell, Maija, 139
 Tiihonen, Seppo, 47, 79, 90
 TNT, 232
 Toninelli, Pier, 15
 Tuhkanen, Martti, 129
 Tuohimetsä, Kalervo, 115
 Tuominen, Ensio, 200
 Tuominen, Heikki, 180
 Tuori, Kaarlo, 50, 51
 Turpeinen, Oiva, 18, 140, 208, 210, 213, 224
 Turun asennuspaja, 257
 Tymnet, 262
 Törnblom, Kai, 178, 212
 Törnqvist, Erik, 72, 74, 75, 76, 84, 85, 86, 89, 92
 Törnqvist, Leo, 98
 Uino, Ari, 270
 Uotila, Jaakko, 90, 216
 Ure, John, 20
 Uusi Suomi Oy, 230
 Uusliberalismi, 11, 12, 15, 16, 21, 247, 252, 288, 290, 292, 296
 Vaikkinen, Veikko, 56, 174, 191
 Valanne, Teuvo, 68
 Valco, 148
 Waldo, Dwight, 90
 Wallenius, Jukka, 80, 81, 82, 84, 124, 127, 130, 138
 Valmet, 42, 75, 86, 87, 89, 90, 257
 Valtion painatuskeskus, 243, 251
 Valtion ravitsemuskeskus, 243, 251
 Valtion tietokonekeskus, 107, 155, 243, 251, 255
 Valtiontalouden tarkastusvirasto, 48, 85, 107, 152, 285
 Valtiontilintarkastajat, 48, 49, 74, 77, 78, 79, 80, 82, 89, 107, 109, 115, 118, 120, 123, 151, 184, 215, 216, 227, 253
 Vapo, 42, 89, 153, 156, 187, 253, 254, 255, 291
 Vares, Vesa, 56, 70, 121, 148
 Varjonen, Unto, 77
 Vartola, Juha, 247
 Vennamo, Pekka, 50, 56, 138, 149, 163, 164, 168, 170, 180, 200, 210, 213, 231, 236, 239, 242, 244, 258, 259, 264, 268, 269, 270, 273, 274, 275, 280, 281, 286, 301

Vesterinen, Kyösti, 200
Wikholm, Leif, 244
Virkkunen, Paavo, 138
Vistbacka, Raimo, 270
Vivorakij, Araya, 20
von Hayek, Friedrich, 16

Wood, Steward, 157
VR-Yhtymä Oy, 258, 302
Wuolle, Ossi-Gunnar, 138, 141, 142
Yleisradio, 18, 47, 64
Yritysverkot, 210, 214