

Itellan ja Soneran esihistoria

Pasi Nevalainen: Virastosta liikeyritys. Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994. Jyväskylä Studies in Humanities 234. University of Jyväskylä 2014. 337 s. ISBN 978-951-39-5932-6.

”Telehallinnot kaikkialla maailmassa seuraavat tarkoin rautarouva Thatcherin suunnitelmia myydä British Telecom”, Suomen posti- ja telelaitoksen pääjohtaja Pekka Tarjanne maalaili toukokuussa 1984. Tämän myötä ”uinuvat telehallinnot” olivat havahtuneet huomamaan ”oman kuolevaisuutensa”. Posti- ja telelaitoksen johto ei halunnut päätyä mullan alle. Virastosta tuli liikelaitos ja sittemmin yritys. Pasi Nevalainen tarkastelee Jyväskylän yliopistossa tehdyssä väitöskirjassaan posti- ja telelaitoksen muodonmuutosta. Opinnäyte tarjoaa tiedeyhteisölle ja suurelle yleisölle oleellista uutta tietoa julkisen sektorin viime vuosikymmenien reformeista.

Ensimmäisen maailmansodan ja 1970-luvun välisenä aikana valtion rooli vahvistui vähitellen useimmissa Euroopan maissa. Öljykriisien myötä tuuli kääntyi. Jähmeiksi syytettyjä virastoja muutettiin yrityksiksi, uusia johtamismenetelmiä otettiin käyttöön, toimintaa saneerattiin ja järjesteltiin uudestaan. Monet valtionyritykset siirtyivät yksityiseen omistukseen. Julkisen vallan haltuun jääneet organisaatiot taas alkoivat muistuttaa monella tapaa liikeyrityksiä. Uusia hallintomalleja kuvaamaan syntyi kokonaan uusia käsitteitä, kuten *New Public Management*, mikä on käännetty esimerkiksi uudeksi julkisjohtamiseksi. Uusliberalismin voittokulusta on myös puhuttu paljon, usein kriittiseen sävyyn.

Nevalainen siteeraa tunnettua brittitutkijaa Robert Millwardia, joka on kutsunut deregulaatiota ja yksityistämistä ”yhdeksi vuosisadan suurimmista muutosvoimista”. Nevalaisen väitöskirjan painopiste on viime vuosikymmenien kuvauksessa, jolloin nuo ”suuret muutosvoimat” nousivat pintaan ja alkoivat myllertää vanhoja rakenteita.

Mutta miten ja miksi muutokset ovat tapahtuneet? Ideologisesti lautuneita vastauksia näihin kysymyksiin on tarjolla runsaasti, mutta tutkittua tietoa vähän. Nevalainen toteaa perustellusti, että teoreettinen keskustelu ”tarvitsee kiipeästi kyllin yksityiskohtaista, vahvaan empiriseen näyttöön nojaavaa tutkimusta haastajakseen”. Väitöskirjassaan Nevalainen paikkaa ansiokkaasti tätä empiriavajetta Suomen kontekstissa tarkastelemalla huolellisesti yhden keskeisen ja suuren laitoksen muutoksia.

Posti- ja telelaitoksen valinta tutkimuskohteeksi on perusteltu. Laitos tuotti yhteiskunnallisesti tärkeitä palveluja ja työllisti valtavan määrän ihmisiä, 1980-luvun alussa peräti 45 000. Teknologian kehitys, taloudelliset vaikeudet, taantumakaudet ja valtionrajojen maldaltuminen pakottivat posti- ja telelaitoksen johdon etsimään keinoja sopeutua muuttuviin oloihin. Ei siis ihme, että siitä tuli eräänlainen ”muurinmurtaja”, kuten Nevalainen kirjoittaa. Valtion virastosta tuli ensin liikelaitos ja sitten yritys, ja lopulta se jakaantui kahdeksi sellaiseksi eli kasvavalla telealalla toimivaksi Soneraksi ja Itellanakin välillä tunnetuksi Suomen Postiksi. Viimeisiä vaiheita Nevalainen tarkastelee työnsä epilogissa.

Vastaavat laitokset muissa maissa kävivät läpi samankaltaisen prosessin. Päätöksentekijät reagoivat samoihin haasteisiin, mutta he myös seurasivat tarkoin toistensa toimintaa ja lainasivat hyvältä vaikuttaneita tai sellaisiksi oletettuja toimintamalleja. Nevalainen osoittaa, että joissain tapauksissa uusii-

beraaleilta vaikuttaneet uudistukset olivat suomalaistoimijoiden näkökulmasta eräänlaisia kansallisia puolustustoimenpiteitä, joilla pyrittiin pitämään telekenttä ja sen kannattavimmat osat omissa käsissä. Posti- ja telelaitoksessa pelättiin, että ulkomaiset jätit tai yksityiset kotimaiset yritykset kaappaisivat teknologian kehityksen luomat ja kasvattamat sektorit. Uudistuksille löytyi tukea vasemmaltakin, koska siellä uskottiin niiden avulla voitavan vahvistaa laitosta ”kermankuorijoiksi” haukuttuja kilpailijoita vastaan. Viraston SKDL-taustainen talousylijohtaja nousi uudistajien eturiviin.

Nevalainen ottaa vauhtia aina 1930-luvulta asti. Tämä osoittautuu perustelluksi valinnaksi. Tutkimus murentaa kuvaa vanhakantaisesta, muuttumattomasta virastosta, joka joutuu uusliberaalien uudistusten kohteeksi. Johtoa ärsyttäneitä jäykkyyksiä oli, mutta kyseessä ei ennen 1980-lukua ollut stabiili ”tsaristinen” organisaatio vaan pikemminkin jatkuvasti muuttuva laitos. Toki tahti oli hitaampi kuin myöhemmin. Lyhyesti sanoen Nevalainen kytkee viime vuosikymmenien kiihtyvät muutokset kiintoisasti hallintouudistusten pidempään jatkumoon. Hän tarkastelee ”miksi laitos alun alkaen oli virasto, miksi se pysyi virastona ja miksi aikalaiset halusivat muuttaa viraston liikeyritykseksi”.

Vaikka Nevalaisen tutkimuksen keskiössä on posti- ja telelaitos, hän tarkastelee laajemmin julkisen sektorin ja sen organisaatioiden historiaa. Tutkimuksessa kuvataan yllättävän monissa kohdin yksityiskohtaisesti Valtionrautateiden historiaa. Lähempi tarkastelu onkin pääosin perusteltua, sillä posti- ja telelaitoksen ja VR:n historia kietoutuu monin tavoin toisiinsa.

Nevalainen on pyrkinyt avaamaan päätöksenteon ”mustaa laatikkoa” eli selvittämään kuka ajoi uudistuksia ja miten. Tutkimus osoittaa esimerkiksi, että laitoksen

johto lobbasi määrätietoisesti poliittisia päätöksentekijöitä liikelaitosuudistuksen taakse ja onnistui hankkimaan sille ammattiyhdistysliikkeen tuen. Johto nousee siis toimijana esille. Tätä hienojakoisempaan analyysiin tutkimuksessa ei yleensä päästä, todennäköisesti lähteiden luonteen vuoksi. Hallintokoneiston sisällä kun ei ole tapana korostaa yksittäisten virkamiesten roolia tai näiden välisiä kiistoja. Poliittisella kentällä tilanne on toinen.

Tutkimus on sidottu yleiseen teoreettiseen keskusteluun instituutioiden muutoksesta, mutta viittaukset uusliberalismia koskevaan kirjallisuuteen ovat harvinaisempia. *New Public Management* (NPM) -käsite ohitetaan nopeasti. Molemmat käsitteet ovat toki poliittisesti ja ideologisesti latautuneita sekä hieman epämääräisiä, mutta yksityistämistä ja hallintouudistuksia on kansainvälisessä keskustelussa hahmotettu usein juuri niiden avulla. Tältä osin Nevalaisen teoksen antia täydentää ja laajentaa Helsingin yliopistossa juuri hyväksytty Ville Yliaskan väitöskirja *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Nevalaisen ja Yliaskan väitöskirjat julkaistiin lähes samaan aikaan, joten niiden tekijöillä ei ollut mahdollisuutta ottaa huomioon toistensa tutkimustuloksia.

Nevalainen on kiitettävällä ahkeruudella käynyt läpi suuren määrän posti- ja telelaitoksen ja muun julkisen sektorin piirissä syntyntä lähdeaineistoa. Tutkijan kirjoitustapaa tosin hallitsee turhan paljon hänen käyttämilleen lähteille ominainen kankea hallintokieli, jossa esimerkiksi yksittäisten toimijoiden vaikutus on usein häivytetty passiivi-ilmaisujen taakse. Tutkimusta joutuu ajoittain lukemaan hyvin tarkkaan, jotta hahmottaa kaikki muutosprosessien keskeiset juonteet. Ahkera löytää ne silti. Kiireinen lukija voi ammen-

taa oleellisen työn erinomaisesta englanninkielisestä tiivistelmästä.

FT, PROFESSORI NIKLAS JENSEN-ERIKSEN
HELSINGIN YLIOPISTO