

UUSI ORGANISAATIOMUOTO VALTION LIIKELAITOKSILLE*

Esko Rekola

1. VALTION YRITYSTOIMINNAN NYKYISET MUODOT

Valtion yritystoiminta on nykyään organisoitu joko budjettisidonnaiseksi liikeyritykseksi tai valtionenemmistöiseksi osakeyhtiöksi. Tulo- ja menoarvioon on otettu 19 liikeyritystä, joiden henkilökunta on yhteensä noin 82.700 ja liikevaihto noin 11 miljardia markkaa. Suurimmat niistä ovat posti- ja telelaitos (PTL) ja valtionrautatiet (VR). Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden yhteenlaskettu henkilökunta on suunnilleen yhtä suuri kuin näiden liikeyritysten ja liikevaihto näihin verrattuna noin viisinkertainen. Lisäksi toimivat oman erityislakinsa varassa Postipankki ja Valtion viljavarasto. Myös eräiden virastojen toimintaan sisältyy liiketoiminnan luontoisia osia, joiden tulot peritään valtion maksuperustelain nojalla.

Budjettisidonnainen liikeyrityksen muoto on peräisin ajalta, jolloin nimenomaan PTL ja VR toimivat suurelta osin monopoliasemassa. Tieliikenteen viime vuosikymmeninä nopeasti kehityttyä VR on nykyisin avoimessa kilpailutilanteessa. Myös PTL:n kohdalla on kehitys nopeasti kulkemassa samaan suuntaan. Näissä oloissa yritysten toiminta olisi järjestettävä riittävän joustavaksi ja markkinaolosuhteisiin sopeutuvaksi. Kiinteä budjettisidonnaisuus ja siihen liittyvä lähinnä resurssien myöntämisen avulla tapahtuva ohjaus eivät tee tätä mahdolliseksi.

2. JULKINEN YHTIÖ -ORGANISAATION TAVOITTEET

Budjettisidonnaisten valtion liikeyritysten tavoitteena ei ole taloudellisen

* Alustus seminaarissa 'Suomen julkinen hallinto vuonna 2000' 9.11.1984 täydennettynä valtion liikelaitoskomitean 14.1.1985 antaman mietinnön mukaiseksi.

voiton saaminen. Ne on perustettu tuottamaan kansalaisille ja yhteiskunnan organisaatioille tarpeellisia tavaroita ja palveluksia. Lähinnä yhteiskunnan tarpeet ratkaisevat, minkälaista liiketoimintaa valtio täten ottaa välittömästi hoitaakseen.

Kun valtion liikeyrityksiä varten ehdotetaan sommiteltavaksi julkinen yhtiö -niminen organisaatiomuoto, se ei merkitse luopumista edellä mainituista perustavoitteista. Uudella organisaatiomuodolla pyritään siihen, että tavaroiden ja palvelusten tuottaminen on mahdollisimman tehokasta. Toisaalta tämä vaatimus sisältää sen, että tuotteet ovat mahdollisimman hyviä ja toisaalta sen, että ne tuotetaan mahdollisimman pienin kustannuksin. Valtion liikeyrityksen kustannukset näet maksaa aina joko sen tuotteiden tai palvelusten käyttäjä tahi sitten veronmaksaja. »Ilmaispalveluksia» ei valtiokaan kykene tuottamaan.

3. JULKISEEN YHTIÖÖN KOHDISTUVASTA OHJAUKSESTA

Julkisen yhtiön edellä mainitut tavoitteet huomioon ottaen siihen pitää voida kohdistaa eduskunnan, valtioneuvoston ja asianomaisen ministeriön taholta ohjausta yksityiskohtaisemmin kuin kilpailutaloudessa toimiviin valtioneemistöisiin osakeyhtiöihin. Toisaalta ohjaus on järjestettävä niin, että se ei sido toiminnan yksityiskohtia, vaan että yhtiö itse saa päättää operatiivisesta toiminnastaan. Ohjauksen tulee kohdistua lähinnä tuloksiin, eikä niinkään keinoihin.

Verrattuna budjettisidonnaiseen liikeyritykseen supistuisi eduskunnan osuus julkisen yhtiön ohjauksessa siten, että se ei koskisi yksityiskohtaista resurssien myöntämistä. Kun eduskunta päättäisi yhtiön investointien enimmäismäärästä ja tärkeimmistä kohteista sekä kun se käsittelee budjetin ns. lukuperustelut, eduskunta voisi kuitenkin aina määrittellä julkisen yhtiön kehittämisen peruslinjat.

Valtioneuvostolle ja asianomaiselle ministeriölle kuuluva mahdollisuus ohjata julkisen yhtiön toimintaa tehostuisi nykyisestä. Kun se ei olisi yksityiskohtien osalta sidottu budjettipäätöksiin, ohjaus olisi nopeampaa ja vaihtuviin tilanteisiin joustavasti sovitettavaa. Valtioneuvosto päättäisi vuosittain yhtiön tulos- ja rahoitussuunnitelman sekä toiminta- ja tulostavoitteet. Myös vuotta pitempää ajanjaksoa koskevia tavoitteita voitaisiin asettaa. Niin ikään valtioneuvosto voisi antaa yhtiön taloutta, investointeja ja hallintoa koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Edellä selostettujen ohjausvaltuuksien puitteissa valtioneuvosto voisi määrittellä kuhunkin julkiseen yhtiöön kohdistuvan ohjauksen laadun ja kireyden

RESURSSI-
OHJAUS

asianomaisen yhtiön toiminnan, tuloksen ja tehokkuuden huomioon ottaen. Ohjaus olisi erilaista riippuen siitä, toimiiko yhtiö kilpailutilanteessa vapailla markkinoilla vai onko sillä olennaisia yhteiskunnan yleisen edun asettamia palvelutehtäviä. Yhtiö, joka toimii monopoliasemassa, vaatisi ohjausta ja valvontaa siltä osin, että se ei monopolinsa turvin peri liian korkeita hintoja tai muutoin väärinkäytä asemaansa.

4. JULKISEN YHTIÖN SISÄINEN ORGANISAATIO

Julkista yhtiötä ei johtaisi keskusvirasto, niin kuin nykyään asia on esim. PTL:ssä ja VR:lla. Yhtiön päättävänä elimenä olisi johtokunta, jonka valtioneuvosto asettaisi määräajaksi. Vähintään yhden jäsenen tulisi edustaa yhtiön henkilökuntaa. Johtokunta olisi vastuussa yhtiölle asetettujen toiminta- ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvoston asettamissa rajoissa johtokunnalla olisi varsin itsenäinen oikeus päätää voimavarojen käytöstä ja toiminnan suuntaamisesta.

Ylimmän johdon nimittäisi valtioneuvosto tai ministeriö, suurimpien yhtiöiden toimitusjohtajan (pääjohtajan) mahdollisesti tasavallan presidentti. Muutoin yhtiö ottaisi itse toimihenkilönsä ja työntekijänsä. Nämä voisivat olla joko virka- tai työsuhteessa, viimeksi mainitun ollessa julkiselle yhtiölle tyypillisemmin sopiva muoto. Yhtiölle voitaisiin myös antaa oikeus perustaa virkoja ja toimia.

Virkasuhteiseen henkilökuntaan noudatettaisiin valtion virkasuhdetta koskevia säännöksiä ja eläke-etuudet määräytyisivät valtion eläkelain nojalla.

Henkilöstölle olisi taattava oikeus osallistua työtään, työolosuhteitaan ja työpaikkaansa koskevien kysymysten käsittelyyn.

Julkiselle yhtiölle voitaisiin säätää asetettavaksi johtokunnan lisäksi myös hallitus, jolle tärkeimmät johtokunnan tehtävät siirtyisivät.

5. JULKISEN YHTIÖN PERUSTAMINEN

Perussäännökset uudesta organisaatiomuodosta annettaisiin laissa julkisista yhtiöistä. Kun siinä puututaan eduskunnan budjettivaltaan, se olisi säädettävä perustuslain säättämisjärjestyksessä. Julkinen yhtiö perustettaisiin tämän yleislain säännöksiä mukaisesti säätämällä siitä ns. yhtiökohtainen laki. Siinä annetaan yhtiöstä yksityiskohtaisemmat säännökset. Yhtiökohtaisella lailla voidaan yhtiön oma päätös- ja toimintavalta määrätä yleislain rajoissa pysyen laajemmaksi tai suppeammaksi. Niinpä voidaan yhtiökohtaisella lailla esim.

siirtää myös yhtiön investoinnit sen itse päätettäväksi tai antaa yhtiölle oikeus lainanottoon.

Julkista yhtiötä perustettaessa valtioneuvosto päättäisi tulo- ja menoarvion rajoissa julkiselle yhtiölle peruspääomaksi tai lainarahoitukseksi siirrettävästä valtion omaisuudesta.

6. MITÄ LIIKEYRITYKSIÄ OLISI MUUTETTAVA JULKISIKSI YHTIÖIKSI

Komitean mietinnössä esitetään näkökohtia siitä, mitkä nykyisistä liikeyrityksistä voitaisiin muuttaa julkisiksi yhtiöiksi. Komitea ei ole kuitenkaan tehnyt tästä täsmällisiä ehdotuksia. Ilmeistä on, että julkisia yhtiöitä ei perustettaisi yhtäaikaisesti, vaan vähitellen.

Pienehköt liikeyritykset, kuten valtion painatuskeskus ja valtion tietokonekeskus olisivat ilmeisesti helposti muutettavissa uuteen organisaatiomuotoon. Uuden järjestelmän varsinaiseksi koetinkiveksi muodostuukin se, miten suhtaudutaan PTL:n ja VR:n muuttamiseen julkisiksi yhtiöiksi. Näiden laitosten vuosisataiset perinteet ovat samalla kertaa niiden voima ja heikkous. »Uudistuskitka» on niissä kova. Toisaalta taas juuri näin suuret laitokset kaipaisivat kilpailutalouteen jouduttuaan ja koko yhteiskunnallisen ympäristönsä muututtua selkeätä ja ennakkoluulotonta uudelleen organisointia. Uutta organisaatiomuotoa ei kannatakaan ryhtyä yleislailla perustamaan, ellei samalla olla valmiita siirtämään jo ensi vaiheessa ainakin jompikumpi näistä laitoksista julkisen yhtiön muotoon.

7. SAADAANKO UUDISTUKSELLA HYVIÄ TULOKSIA

Komitean suunnittelema uusi valtion koneistoon sopiva yritysmuoto tarjoaa monia mahdollisuuksia nykyistä tehokkaampaan toimintaan. Tehokkuudella pitää tällöin ymmärtää sekä parempien palvelusten tuottamista kansalaisille että niiden tuottamista entistä taloudellisemmalla tavalla. Lait, asetukset ja niiden nojalla annetut muut normit muodostavat kuitenkin vain ne kehykset, joissa julkiset yritykset ja niitä ohjaavat viranomaiset saavat toimia. Hyvien tulosten kannalta on ratkaiseva se yrityshenki, joka julkisiin yhtiöihin saadaan syntymään. Tämä taas vaatii koko henkilökunnan ryhmittymistä yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen sekä uuden ilmapiirin rakentamiseen yrityksen sisälle ja sen suhtautumisessa asiakkaisiin. Henkilökunnan ammattitaidon kohottaminen ja jatkuva koulutus on välttämätön edellytys. Hyvät suori-

tukset on voitava myös palkita ja pätevistä henkilökunnasta on kyettävä kilpailemaan. Julkisten yhtiöiden palkkauspolitiikka on tämän vuoksi voitava järjestää valtion nykyistä järjestelmää joustavammaksi. Kun näin on voitu tehdä valtioneemistöisissä osakeyhtiöissä, täytyisi sen olla mahdollista julkisissa yhtiöissäkin.