

VALTION LIKETOIMINNAN ORGANISOINNISTA  
MEILLÄ JA MUUALLA  
Vastaus Heikki Haloselle

*Pertti Ahonen*

VTM Heikki Halonen on Hallinnon tutkimuksen numerossa 2/1983 ottanut kantaa edellisessä numerossa julkaistuun artikkeliini valtion liiketoiminnan organisoinnin ideologiasta. Olen iloinen, että arvioijani puhuu paljolti samaa kieltä kuin itsekkin olen halunnut käyttää; tästä syystä voin vastauksessani keskittyä lähinnä eräisiin asiakysymyksiin, jotka koskevat Englannin sekä maamme olosuhteita.

Englantilaisen public corporation -organisaatiomuodon erittely artikkelisani ja sen esitöissä oli varsin niukkaa. Viime kevään jälkeen olen kuitenkin laatinut aiheesta käsikirjoituksen, jonka julkaisuareena lienee Hallinto-lehti. Tässä yhteydessä en luonnollisesti toista sellaista, mitä toisessa yhteydessä tulee julki. Riittää mainita, että mm. teleyhtiö, lentoyhtiö ja Rolls-Royce on yksityistetty tai yksityistettäneen kokonaan ja lisäksi osittain teräsyhtiö, British Leyland, telakkayhtiö ja joukko lentokenttiä. Yksityistämislinja ei sittenkään kummunne pelkästä vanhoillisesta ideologiasta, vaan morrisonlainen arm's length -periaate ei liene toiminut odotusten mukaan. Vika ei välttämättä kuitenkaan ole ollut sysissä vaan sepissä; englantilaiset »herra ministerit» ovat mm. halukkaasti puuttuneet corporationien asioihin epävirallista tietä ja siten rapauttaneet morrisonlaista ideaalia. Myös voimakkaat ammattijärjestöt ja närkästynyt kansalaismielipide – ehkä ministereille kanavoituneena – ovat rajoittaneet pyrkimyksiä riippumattomuuteen.

Heikki Halonen on arvioinut myös maamme olosuhteita koskevia tutkimustuloksiani ja päätelmiäni. Vastineenani haluan yhä korostaa kentän pirstoutunutta luonnetta, ensinnäkin valtion liikelaitosten toiminnassa, siis alueella, joka ei edes muodosta valtion liiketoiminnan koko kenttää. Valtion liikelaitoksia (budjetin mukaisia liikeyrityksiä) on tällä hetkellä maassamme

nimittäin organisoitu seuraavilla tavoilla:

- kollegiseksi keskusvirastoksi (VR, PTL)
- osaksi kollegista keskusvirastoa (metsähallituksen metsät, maanmittaus- hallituksen karttapaino, metsäntutkimuslaitoksen metsät)
- osaksi ministeriön organisaatiota (PLM:n metsätaloustoiminta)
- suoraan ministeriön ja oman johtokunnan alaiseksi yksiköksi (PLM:n teollisuuslaitokset, Valtion ravitsemiskeskus, Valtion tietokonekeskus, Valtion painatuskeskus, Valtion hankintakeskus, Valtion margariini- tehdas)
- keskusviraston ja oman johtokunnan alaiseksi yksiköksi (PTL:n Turun asennuspaja, eräät Maatalouden tutkimuskeskuksen liikelaitokset)
- keskusviraston ja oman johtajan alaiseksi yksiköksi (PTL:n keskusauto- korjaamo)
- ilman varsinaista omaa johto-organisaatiota keskusviraston osayksikön yhteyteen (Maatalouden tutkimuskeskuksen Jokioisten kartanoiden saha).

Kentän pirstoutumisesta, jopa sen »pulverisoitumisesta», voidaan todella puhua, kun otetaan lisäksi huomioon, että mainittuja liikelaitoksia koskeva oikeudellinen sääntely on erittäin epäyhtenäistä. Eräistä laitoksista on oma laki ja hallintoasetus sekä erillinen talouseläinlaki ja liuta muita säädöksiä; eräissä laitoksissa taloussäännökset sisältyvät hallintosäädöksiin; eräät liikelaitokset ovat vain vuonna 1931 säädetyn valtion teollisuusyrityksiä koskevan yleislain alaisia. Kun lisäksi otetaan huomioon, että valtiolla on liikelaitosten lisäksi liiketoimintaa harjoittavia virastoja sekä yksityisoikeudellisia ja julkisoikeudellisia valtionyhtiöitä, yhtenäisyyden puute lienee varsin ilmeinen – vaikkakaan tämä ei luonnollisesti merkitse sitä, ettei yhtenäistämiseen ja koordinointiin tulisi pyrkiä.

Entä maamme valtion liikelaitosten organisaatiomuotojen käytännön kehittäminen? Heikki Halonen lausuu julki epäilyksiään public corporation-organisaatiomuodon soveltamisen mahdollisuuksista maassamme. Liikelaitostyöryhmän ehdotus on kuitenkin otettu vakavasti: valtioneuvosto asetti vuoden 1983 alussa valtion liikelaitoskomitean, jonka tehtävänä on mm. tutkia »julkisen yhtiön» soveltuvuutta organisaatiomuotona. Englannin olosuhteiden apinoinnista ei luonnollisesti ole kysymys; ovathan jo oikeusjärjestykset varsin erilaiset, ja poliittis-hallinnollisissa järjestelmissä on vähintään yhtä paljon eroja kuin yhtäläisyyksiä.

Valtion liikelaitosten organisoimisen kehittämisen mahdollisia linjoja julkisen yhtiön suuntaan avautuu maamme olosuhteissa ainakin kolme. Ensiksi, liikelaitoksia kehitetään niiden nykyiset muodolliset pääpiirteet (mm. virasto-

maisuus, muodollinen nettobudjetointi) säilyttäen, mutta kuitenkin korostaen laitosten luonnetta nimenomaan liiketoimintaa harjoittavina yksiköinä. Esim. budjetin momentoinnin harventaminen, täsmällisten yhteiskuntapoliittisten ja liiketaloudellisten tavoitteiden asettaminen sekä organisatorinen rationalisointi tulevat tällöin keinoina kysymykseen.

Toisena mallina, joka ei sulje pois ensimmäistä, on se, että nettobudjetoinnista tehdään täyttä totta eräiden liikelaitosten käyttötaloudessa, joka nykyisin on lohkottu erilliseen menotalouteen ja tulotalouteen ilman muodollista yhteyttä (eli liikelaitokset eivät saa käyttää ansaitsemiaan tuloja suoraan menoihinsa eivätkä hyödy menosäästöistä, vaan tällöin jopa riskeeraavat aikaisemmat määrärahasensa). Toisen vaihtoehdon mukaan kenties muodostettavissa julkisissa yhtiöissä sijoitusmenot saatettaisiin nykyistä tehokkaampaan eduskunnan tavoiteohjaukseen, ja lisäksi parannettaisiin konkreettista yhteiskuntapoliittista ja liiketaloudellista tavoitteidenasettelua valtioneuvoston ja ministeriön tasolla. Malli edellyttäisi myös hallitus- tai vähintään johtokuntatyyppisten hallintoelinten perustamista siellä missä niitä ei vielä ole. Tällainen »todellisen nettobudjetoinnin» piirissä oleva yksikkö olisi siis taloudellisessa mielessä itsenäinen entiteetti; sille olisi määriteltävä siihen sijoitettu »valtion pääoma» ja sillä olisi myös mahdollisuus ottaa valtiolta lainaa.

Kolmantena mallina on se, että eräissä nykyisistä liikelaitoksista nettobudjetoinnista tehdään totta myös investointitaloudessa, jolloin eduskunta saa päätettäväkseen mm. valtion pääomansijoitukset yksiköihin, voittotulotukset yksiköistä valtiolle sekä tilapäisten liiketaloudellisesti kannattamattomien investointien budjettirahoituksen. Myös tässä tapauksessa yksiköillä olisi oma hallitus tai johtokunta mutta tämä hallintoelin toteuttaisi itsenäisesti niiden yhteiskuntapoliittisen ja liiketaloudellisen tavoitteidenasettelun. Luonnollisesti myös kolmannen mallin mukaan järjestetyille yksiköille tulisi määritellä kuhunkin niistä sijoitettu valtion pääoma. Yksiköillä tulisi sitä paitsi olla mahdollisuus ottaa lainaa, sekä valtiolta että yleisiltä luottomarkkinoilta.

Luonnosteltujen mallien soveltamismahdollisuuksia maamme olosuhteissa eivät määrää niinkään taloudelliset tai materiaaliset realiteetit, kuten kriitikoni ehdottaa, vaan maamme valtiosääntöisen oikeudellisen sääntelyn ja tulkinnan perinteet sekä poliittiset ja hallinnolliset valtasuhteet, jotka ratkaisevat, miten oikeudellinen sääntely ja tulkinta tapahtuvat. HM:n 63—68 §:t perustavat nimittäin eduskunnalle merkittävän valtionaloudellisen vallan, joka joudutaan ottamaan huomioon myös liikelaitosten asemaa kehitettäessä. Toivoa herättää kuitenkin se seikka, että valtion liikelaitosten muuttamisesta osakeyhtiölain alaisiksi valtioneuromistöisiksi osakeyhtiöiksi on voitu säätää taval-

lisessa lainsäätämisyjärjestyksessä; »julkisia yhtiöitä» koskeva yleislakikin saataisi siten voida syntyä ilman, että katsottaisiin eduskunnan budjettivaltaa loukattavan. On myös syytä korostaa, että HM:n 63 § jopa edellyttää, että »valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan», vaikka asianmukainen yleislaki on koko itsenäisyyden ajan puuttunut 1920-luvun alun lainsäädäntöhankkeiden kaaduttua ja vuoden 1931 yleislain muodostuttua soveltamisalaltaan hyvin suppeaksi. Puuttuvan yleislain aikaansaaminen näyttäisi edellyttävän, että siinä, mainittu HM:n säännös huomioon ottaen, säädettäisiin nimen omaan *julkisiin yhtiöihin sijoitetun valtion tuloa tuottavan omaisuuden hoidosta ja käytöstä*.

Luonnollisesti valtion liiketoiminnan organisaatiomuotojen kehittämisessä joudutaan ottamaan huomioon myös muita seikkoja. Näistä eräs keskeisimmistä on henkilöstön aseman järjestäminen julkisissa yhtiöissä. Suoraviivainen »tulos tai ulos» -ajatelun läpiviemi hetkessä tuskin tulee kysymykseen, koska jo yksistään oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että liikelaitosten henkilöstön olemassa olevat edut säilytetään, kuten on muissakin maissa yleensä tehty lisättäessä valtion liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden riippumattomuutta. Liikelaitoskomitean tähänastisen työn perusteella näyttää onneksi siltä, ettei laajamittainen virkasuhteenkaan käyttö ole voittamaton este ainakaan edellä mainitun »kakkosmallin» soveltamiselle; tulosvastuuta voidaan nimittäin toki vaalia muutenkin kuin äärimmäisin keinoin. Henkilöstökysymysten ratkaisu edellyttää ilmeisesti myös sen harkintaa, millainen edustus henkilöstölle ja henkilöstöjärjestöille perustetaan julkisten yhtiöiden hallintoelimiin. Varsin kiperä kysymys koskee lisäksi julkisten yhtiöiden suhdetta valtion nykyiseen keskitettyyn henkilöstöpoliittiseen ohjaukseen.

Lopuksi sananen siitä arvostelusta, jota Heikki Halonen kohdistaa sovelta maani diskurssianalyttiseen lähestymistapaan. On totta, että en ole tarkastellut kohteen dynamiikkaa — mutta se ei ollut tavoitteenanikaan. Haluan puolustaa myös statiikan analyysin tärkeyttä, siis kohteen hitaimmin muuttuvien aspektien, jotka maamme valtion liiketoiminnassa ovat ainakin itsenäisyyden alkuaan, jopa viime vuosisadan perua. En ole kriitikkoni kanssa yhtä mieltä siitä, että tällaisten aspektien tarkastelu olisi mitenkään »pintapuolista», vaikka se ei luonnollisesti olekaan erityisen konkreettista.

Strukturalististen tarututkijoiden tapaan haluan päättää vastaukseni tähden tämällä valtion liiketoiminnassakin havaittavaa organisaatiotasosta »kotalosidonaisuutta», riippumattomuuden ja koordinoituvuuden piirileikistä muodostuvaa tragediaa. Täysin riippumaton »kollektiivinen subjekti» luonnollisesti rynnistää kuin sika pelossa tuottaen vahinkoa yhteiskunnalleen, kun taas detaljikontrollin pakkopaitaan puettu subjekti ymmärrettävästi pyristelee

avuttomana vaatteensa kahleissa. Sekä ohjaajalle, ohjattavalle että reformaattorille asettuu tästä perspektiivistä haaste löytää kuhunkin historian momenttiin soveltuva ja tarvittaessa muutettavissa oleva »anarkian» ja »orjuuden» synteesi, joka on sitä paitsi olosuhteitten muuttuessa kumottavissa uuden antiteesinsä kautta. Uskoisin, että myös esittämäni dynaamisemmat kohdetta koskevat tarkastelut ovat mahdollisia pitäen keskiönä mainitsemaani yksinkertaista vastakkainasettelua. Valtion liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden — niin, jopa kaikkien »liikkeiden» — historia muodostuu tämän perspektiivin mukaan tragediasta, joka kehkeytyy pujottelussa hahmottelemieni Skyllan ja Karybdiksen välissä.