

JULKISET TILAT MARKKINOILLA

LEENA ERÄSAARI

1980-luvulla useat valtion keskusvirastot, esimerkiksi ammattikasvatushallitus, kouluhallitus, lääkintöhallitus, olivat käyneet läpi organisatorisia muutoksia. 1990-lukua voidaan luonnehtia yhtiöittämisen vuosikymmeneksi: vuosina 1991–1998 yhtiöitettiin 17 valtion virastoa, laitosta tai liikelaitosta. Kyseisten valtionyhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 20 miljardia ja henkilöstön määrä yli 59 000 henkilöä. (Yhtiöittäminen..., 1998, 9.)

Valtionhallinnon muutoksista oli puhuttu, kirjoitettu ja koulutusta aiheesta oli järjestetty. Kaikki suomalaiset, jotka ovat olleet tekemisissä julkisen vallan – olipa kyse kunnista tai valtiosta – kanssa, ovat tulleet tutuiksi sekä tulosjohtamisen (TUJO) että tavoitejohtamisen (TAJO) kanssa. 1980-luvulla kaikkialla valtionhallinnossa perehdyttiin alan kirjallisuuteen, konsultit ja kouluttajat kävivät opettamassa ainakin esimiehiä, ylintä ja keskijohtoa. Timo Santalainen, Eero Voutilainen ja Pertti Porenne kertovat uudistetun oppikirjansa ”Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa” (1989) esipuheessa, että teoksen ensimmäisiä versioita oli myyty 27 000 kappaletta. Uudistettua kirjaa suositellaan itseopiskelun ohella käytettäväksi myös työpaikoilla ”organisaatiokohtaisissa tuloksenteon ja johtamistoiminnan kehitysohjelmissä”. Teos on selvästi toiminut yhtenä englantilaisen liikkeenjohdon sanaston käännöstekstinä.

”Tulos” on kirjan mukaan kääntynyt suomeen englanninkielisessä organisaatiokirjallisuudessa esiintyvistä sanoista *result, task, objective, performance* (Santalainen & al. 1989, 33, 46, 128–129). ”Johtaminen” puolestaan esiintyy englanninkielisissä teksteissä termillä *management, organizing*, jopa *planning*. Teoksen kaikista lähdeviitteistä vain yhdessä esiintyy termi *leadership* ja yhdessä ruotsinkielinen *ledarskap*. Suomalaisten alkuperäisten teosten ja artikkeleiden otsikoissa ”johtajuus” esiintyy tiuhaan, myös englannista suomeksi käännettyissä teoksissa termi on käännetty ”johtamiseksi”, kenties silloinkin kun alku-

peräisessä teoksessa ei johtamista esiinny. Esimerkiksi John P. Kotterin teos *The new rules: how to succeed in today's post-corporate world* on suomeksi käännettynä ”Muutos vaatii johtajuutta”. Lähdeluettelossa on myös useita Santalaisen, Voutilaisen ja Porenteen omia teoksia, joissa ”johtaminen” esiintyy lähes säännönmukaisesti. Suomalaispaikallisen termistön ja sen kannatteleman kulttuurin kannalta on merkittävää, että johtaminen on selvästi hierarkkisempaa toimintaa kuin management, johtaminen viittaa myös selvemmin yksilön suoritukseen kuin kollektiiviseen toimintaan. Johtaminen on autoritaarinen termi verrattuna management-ilmaukseen. Myös suomen termi ”tulos” viittaa täysin erilaiseen toimintaan kuin englanninkieliset ”päämäärä”, ”vaikutus”, ”aikaansaannos”, ”toiminta”, ”esitys”.

Terminä ja erityisesti laman aikaisena ja jälkeisenä toimintana tulosjohtaminen on ollut yksitaista, ”kamreerijattelua”, jollaiseksi Rolf Paqvalin tulosjohtamisen käytännöt nimesi. Rakenushallituksen viimeisenä pääjohtajana toiminut Paqvalin oli ollut töissä myös VKK:ssa (Valtionhallinnon kehittämiskeskus), siinä organisaatiossa, joka pyrki ideoimaan valtionhallintoon uutta organisoitumista. VKK toimi julkishallinnon koulutuksen, opetuksen ja konsultoinnin organisaattorina, käännösten tekijänä ja levittäjänä, munkkilatinan luoja julkisille instituutioille. Rolf Paqvalin pohtii käännöksen päätymistä tulos-termiin:

”Englanninkielisille termeille ei oikein löytynyt hyvää käännöstä ja ajatus oli kuitenkin se, että käännös olisi ollut vaikutuspuolella. Siitä olisi varmaan tullut suorite, joka oli jo varattu niihin, mitkä oli mitattu. Vaikutukset oli sitä miten ne vaikuttaa asiakkaaseen. Tuloksen piti oikeastaan olla ne vaikutukset. Useimmiten se on mennyt suoritteiden mittaamiseen. Vaikutukset tulee julkishallinnossa vasta vuosien jälkeen, on sitten parempi mitata maistereita kappaleina kuin sitä miten ne menestyy tulevassa elämässä. Ajatus olisi pitänyt olla se miten ne menestyy tulevaisuudessa. Välisuoritteena olisi voitu käyttää lukumäärää. Nyt häntä heiluttaa koira.”

TAJO ja TUJO ovat ideologioina historiaa, mutta ne vaikuttavat julkisessa hallinnossa ”koiraa heiluttavana häntänä”. Tulosjohtamisen myötä kamreerijattelu ruumiillistui erilaisiksi operatiivisiksi, erityisesti kustannuslaskennaksi ja ”tuotteistamiseksi”. Kustannukset muuttuivat yhä uusiksi mittareiksi, tehtäviä jaettiin osatehtäviksi, aikaisempaa pienemmiksi kokonaisuuksiksi. Kaikki julkisen palvelun alat Suomessa kirjaavat huolellisesti tuloksia. Samaan aikaan kun hyvinvointivaltiota ja siihen liittyviä palveluja ja rahallisia resursseja on vähennetty ja karsittu, tasoa laskettu, ovat kirjaamisen menettelyt tehostuneet. Toimintojen laskeminen tai kirjaaminen on luontevaa suomalaispaikallista perinnettä. Suomessa on pitkät ja kunniakkaat perinteet tilastoinnissa (Valkonen & Koskinen & Martelin 1998; Paananen & Juntto & Sauli 1998), väestörekisteröinnin juuret ulottuvat 1600-luvulle saakka, rekisteröinnissä kirkko ja valtio toimivat järjestäjinä ja ylläpitäjinä (Kinnunen 1998, 124–127). Suomalaista tulos-termiä voisi luonnehtia ideaaliseksi kamreereille tai pikemminkin heidän traditionsa moderneille jatkajille, rekisterien tai tilastojen laatijoille. Hallinnointi ei toiminnassa vähene tai lisääntynyt, mutta painopiste siirtyy tekemisestä numeroiden kanssa toimimiseksi, ”las-kentatoimeksi”.

RAKENNUSHALLITUS LAKKAUTETTIIN

Vuonna 1990 oli yksi rakennushallitus. Vuonna 1995 siitä oli muokattu kolme organisaatiota, valtion kiinteistölaitos ja Engel-Yhtymä sekä väliaikainen ns. alasajo-organisaatio niille, jotka eivät olleet löytäneet itselleen töitä. Kun rakennushallitus – vuosien 1994 ja 1995 vaihteessa – lakkautettiin, oli organisaation palveluksessa (1.7.94) yhteensä noin 3 400 ihmistä. Suurin yksittäinen työntekijöiden ryhmä olivat siivoojat, noin 1 500 henkeä; he olivat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta naisia. Valtion kiinteistölaitos palkkasi reilut 200 ihmistä, Engel alussa 660, jonkin verran sijoittui väkeä muihin valtion virastoihin. Noin 1 500 ihmistä joutui hankkiutumaan muualle – enin osa työttömäksi tai varhaiseläkkeelle. Siivoojat olivat ulos joutuneista suurin yksittäinen ryhmä (lähes 1 000).

Monet valtionhallintoon liittyvät keskusvirastot tai ministeriöt olivat läpikäyneet erilaisia muutoksia 1980- ja 1990-luvulla. Rakennushal-

lituksen lakkauttaminen ja muuttaminen uusiksi organisaatioiksi oli omaa luokkaansa toteutettujen rationalisointien joukossa. Koon puolesta rakennushallitus oli ”Titanic” muihin keskusvirastoihin verrattuna, se oli palkannut suunnittelijoiden, hallintoviranomaisten ja asiantuntijoiden lisäksi myös ”tekijöitä”. Numeroina mitaten oli omaa luokkaansa myös muutosten aikana epävarmuuden ja/tai epätoivon kokeneiden tai työttömäksi tai varhaiseläkkeelle jääneiden määrä.

Aiemmissa valtionhallinnon muutoksissa ei ollut harrastettu yhtä radikaaleja leikkauksia työntekijöiden määrissä, eivätkä ne olleet yhtä täydellisiä muutoksia organisaatioiden muodossa. Aikaisemmat valtionhallinnon yhtiöittämiset oli tehty siten, että (keskus)virastoista oli ensin tehty tulosbudjetoituja virastoja ja sen jälkeen valtion liikelaitoksia. Liikelaitosmalli oli myös 1980-luvulla valmistettu ja yleislaiksi 1987 (627/87) puettu ”hallitun rakennemuutoksen” linjaus, joka toistettiin uudestaan vuonna 1996 muun muassa valtiovarainministeriön työryhmämuis-tiossa 1996/5 (Liikelaitosmallin kehittäminen). Liikelaitostaminen on osa markkinaperustaisten toimintamuotojen käyttöönottoa ja sijoittuu ominaisuuksiltaan viraston ja valtionyhtiön väliin. Se on eräänlainen harjoitteluvaihe siirryttäessä valtionyhtiöksi. Liikelaitos, toisin kuin valtionyhtiö, on myös parlamentaarisessa ohjauksessa. Engel-Yhtymän osalta toimittiin kuitenkin niin, että organisaatiosta tehtiin suoraan yhtiö, jonka tuli olla (joiltakin osin) kannattava alusta lähtien. Toisin sanoen rakennushallituksen muuttaminen oli määrällisesti ja laadullisesti radikaalimpi kuin aikaisemmat yhtiöittämiset. Valtionhallinnon sisällä kyseinen muutos oli vertaansa vailla.

Rakennushallituksen uudistuksen taustana oli dramaattinen taloudellinen lama Suomessa. Toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa ja USA:ssa Suomen taloudessa oli voimakas korkeasuhdanne 1980-luvun loppuun saakka, tautalla oli mm. vienti entiseen Neuvostoliittoon, 1980-luvun lopulla pankkitoiminta oli vapautettu, kun sitä aikaisemmin oli valvottu tiukasti Suomen Pankin toimesta. Suomea kutsuttiin Euroopan Japaniksi. Kun taloudellinen lama alkoi, oli Suomessa viennin ja teollisuuden kriisin ohella syvä pankki- ja velkakriisi. Laman alkaessa maahan muodostettiin suhteellisen kokematon keskusta-oikeistolainen Esko Ahon hallitus, jonka tärkeimpänä ministerinä oli valtiovarainministe-

ri Iiro Viinanen. Mainittua ministeri Viinasta luonnehdittiin syystä tacheriläiseksi, ja rakennushallitus oli valtiovarainministeriön alainen organisaatio. Rakennushallinnon tulevaa uudistusta suunnittelivat eri vaiheissa erilaiset komiteat ja ryhmät, toisinaan ne muodostettiin pelkistä rakennushallituksen virkamiehistä, toisinaan valtiovarainministeriön ja rakennushallituksen yhteisistä virkamiehistä, lopuksi valtiovarainministeriö yksinään saneli päätökset.

Vuonna 1990 aloitettiin keskustelut siitä, että rakennushallitus siirtyy tulosbudjettiin. Tulevaisuudessa saattoi hämmöittää valtion liikelaitos, yhtiöksi muuttumista ei mainittu. Uudistaminen alkoi laajoilla pohdinnoilla tulohajauksen päämääristä. Tähtäimessä oli uusi tapa ajatella, asettaa tavoitteita ja parantaa palvelua. Keskeistä oli asiakkaiden palveleminen, kun heistä oli tuleva aitoja maksavia asiakkaita. Tiedettiin varmaksi, että valtion organisaatiot joutuvat maksamaan tieloistaan vuokraa, jonka suuruudeksi arveltiin juoksevat hoitomenot. Erityisesti VKK:n konsultin Hilikka Summan artikkeleissa pyrittiin tulohajaukseen ohjaamaan sellaiseen suuntaan, että välittömien tai mitattavien tulosten sijaan arvioitaisiin pitkän aikavälin vaikutuksia.

Vuonna 1991 Hilikka Summa kirjoitti henkilöstölehdessä: ”Tunnusluvut ja tuloksellisuuden mittaaminen” vertaa yritysten ja virastojen ”tuloksellisuutta”. Teksti korostaa, että vaikka tulos tai tuloksellisuus vertautuu yrity maailmaan ja siellä kehitettyihin tunnuslukuihin, ”virastot eivät ole olemassa tuottaakseen voittoa. Julkiset tehtävät ovat julkisia yleensä juuri siksi, että niiden hoitaminen ei ole liiketaloudellisessa mielessä kannattavaa. Silti myös virastoissa on pystyttävä arvioimaan, onko niiden toiminta taloudellisesti ajatellen terveellä pohjalla. – Valtiovarainministeriön käynnistämässä tulohajauksen kehittämishankkeessa on sovittu, että virastojen tuloksellisuutta kuvataan kolmella käsitteellä: tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tulosbudjettiin siirtyviltä virastoilta edellytetään, että niiden budjetissa esitetään ministeriön kanssa sovitut koko viraston tai sen päätoimintojen tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevat tulostavoitteet”.

Summa jatkaa:

”Vaikuttavuuden tunnusluvuilla pyritään kuvastamaan sitä, miten hyvin viraston tuotteet tai palvelut vastaavat käyttäjien odotuksia tai sitä yhteiskunnallista tarvetta,

jota varten niitä tuotetaan. Eri virastojen vaikuttavuustunnusluvut ovat hyvin erilaisia. Joissakin toiminnoissa on tarpeen seurata välitöntä asiakasvaikuttavuutta (esimerkiksi päätösten käsittelyaika), joissakin toisissa taas on tarpeellisempaa seurata pitemmän tähtäyksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta (esimerkiksi vesistöjen tila ja liikenneturvallisuus). Vaikuttavuuden seurannan kohteeksi olisi valittava tunnuslukuja, jotka kuvaavat viraston päämäärien kannalta kriittisten kysymysten kehitystä. – Täytyy asettaa tavoitteita myös vaikeammin mitattaville asioille: toiminnallisia tavoitteita kuten asiakaspalvelun taso ja organisaation toimivuus.”

Seuraava tulosjohtamistiedote ilmestyy marraskuussa. Summalta on jälleen kaksi artikkelia, joissa hän kertasi: ”Tilapalvelut ainakin juoksevien hoitomenojen osalta tulevat käyttäjille maksullisiksi”. Maksulliset asiakkaat merkitsevät uusia haasteita toimintatapojen kehittämiseksi: ”meillä tulee olemaan ’aitoja’ asiakkaita, joiden tyytyväisyys saamaansa palveluun on RAKH:n menestyksen mitta”. Organisaation muutoksesta sanotaan seuraavaa: ”Liikelaitostaminen on mahdollinen myöhemmän kehityksen vaihe, jonka toteutuminen on epävarmempaa ja riippuu myös tulohajauksen mukanaan tuomista kokemuksista”.

”Tässä vaiheessa tulohajaukseen siirtyminen on ensisijainen kehittämisen tavoite – Tulohajatus tulevaisuuden kuvan kirkastamiseksi tarvitaan myös VISIO eli kirjattu yhteinen tahdonilmaus siitä, millainen haluamme rakennushallinnon olevan muutaman vuoden kuluttua. – Yhteisten suuntaviivojen selkiyttämiseen tähtäävä visiotyöskentely on aloitettu ja tarkoitus saada päätökseen vuoden 1991 alkupuolella.”

Hilikka Summa kirjoittaa myös, että ”siivoustoimialalla harjoitellaan tulohajaukseen”. Siivoustoimessa on noudatettu tavoitteellisen johtamisen periaatteita ja tuloksellisuutta on seurattu vastaaville asioille jo aikaisemminkin. Tällä kierroksella on uutta tuloksen parantamiselle asetettujen tavoitteiden korostaminen ja pyrkimys vuorovaikutteisuuteen tavoitteiden asettamisessa. Vuorovaikutteisuudessa on mukaan otettu oman organisaation ohella myös asiakkaat.” Kyseessä on Summan viimeinen teksti aiheesta, hän jättää tehtävänsä rakennushallinnon konsulttina.

Loppuvuodesta 1992 valtiovarainministeriö ryhtyy sanelemaan organisoinnin ehtoja. Se päätyy kahden organisaation malliin. Muutos terminologiassa tai kiinnostuksen kohteessa, paradigmassa, oli täydellinen. Rakennushallituksen omista visioista keskityttiin tiloihin ja rakennuksiin ja

niiden imagoihin, tilojen mahdollistamaan toimintaan, ekologisuuteen jne. Kun valtiovarainministeriö otti uudistuksen omiin käsiinsä, muutui kieli yksityistämisen ja markkinoinnin kieleksi, maksullistamiseksi ja kilpailuttamiseksi: organisoinnin kohde hävisi kokonaan. Valtiovarainministeriö valmisti vuonna 1992 raportin, jossa vuokriksi ilmoitettiin ”markkinavuokrat tai hoitokulut ja pääomalle tuottoa”.

Kesäkuussa ilmestyi tiedote, jossa pääjohtaja Matti K. Mäkisen palsta on otsikoitu ”Kolme kirjettä – vauhti kiihtyy”. Tekstin keskeinen sisältö on aikataulun nopeutuminen: ”Nyt on aikataulu pantu uusiksi. Muutaman viikon takainen epävirallinen tieto on saanut virallista vahvistusta. Liikelaitostuminen nopeutuu yhdellä vuodella. Vuonna 1994 on kaikki kaavailujen mukaan oleva toisin.” Palstan lopussa toistuu matka-metafora: ”Olen iloinen siitä, että henkilökuntamme on tilanteen hyvin ymmärtänyt ja lähtenyt rohkein mielin purjehdukselle, jonka määränpää on kar-toissamme vielä varsin pintapuolisesti luonnos-teltu.”

Kolme kirjettä valtiovarainministeriöstä on painettu kokonaisuudessaan lehteen. Ensimmäisessä kirjeessä valtiovarainministeriö katsoo, että vastuu valtion rakennuskiinteistöistä on organisoitava harvalukuisille kiinteistöyksiköille, joita olisivat rakennushallinto, ulkoasiainhallinto, puolustushallinto ja metsähallinto. ”Tulevat kiinteistöyksiköt ovat tilojen käyttäjistä erillisiä tulosityksiköitä. Ne rahoittavat menonsa käyttäjiltä perimillään vuokrilla nettobudjetoitiperiaatteen mukaisesti siten, että toiminta tuottaa ylijäämää valtion talousarviossa asetettavan tuloutusvaateen mukaan.” Toisessa valtiovarainministeriön kirjeessä todetaan, että ”valtionhallinnossa otetaan vuodesta 1994 alkaen asteittain käyttöön sisäinen vuokrajärjestelmä. Vuokrat perustetaan markkinavuokriin tai sellaisten puuttuessa pääoma- ja käyttökustannuksiin”.

Kolmannessa kirjeessä, ”Rakennushallinnon kehittäminen”, ilmoitetaan: ”Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta on päättänyt, että rakennushallinnon liikelaitostaminen aloitetaan. Toimenpiteet on tarkoitus toteuttaa vuonna 1994”. Samassa tiedotteessa kerrotaan kolmesta uudesta kehittämishankkeesta, jotka liittyvät uudistukseen. Näitä hankkeita nimitetään projekteiksi ja jokaiselle projektille nimetään työryhmä. Talouden tervehdyttämisryhmään nimetään kuusi jäsentä, kaikki miehiä. Organisaatiorakenteen

valmisteluprojektiin nimetään kuusi miesjäsentä. Talouden ohjausjärjestelmän kehittämisprojektiin nimetään samoin kuusi jäsentä, joista puolet on naisia. Naiset ovat edustettuina nimetyistä työryhmistä vain kaikkein teknisimmässä.

Vuonna 1993 valtiovarainministeriö otti lopullisesti ohjat käsiinsä, saneli rakennushallitukselle tulevat sävelet. Muutosta päätettiin nopeuttaa yhdellä vuodella. Valtiovarainministeriö ilmoitti, että valtion virastosta tulee pieni kiinteistöjä omistava organisaatio ja muu toiminta tullaan yhtiöittämään. Palveluyhtiön ajateltiin saavan takuustoja valtiolta muutamana ensimmäisenä toimintavuonna siivousta lukuun ottamatta; siltä edellytettiin kannattavuutta alusta lähtien. Kiinteistöviraston puolestaan edellytettiin tuottavan valtiolle voittoa. Alkuvuodesta keskusteltiin puolustusvoimien omaisuuden liittämistä kiinteistölaitokseen, mutta ajatus kariutui. Vuoden lopussa yliopistolaitoksen kohtalo oli vielä auki, yliopistot vastustivat kiinteistölaitoksen alaisuuteen siirtymistä. Rakennushallituksen omissa kannanotoissa todetaan, että ilman yliopistolaitosta virastosta tulee suhteellisen vaatimaton, alueorganisaation toimivuus ilman yliopistoja vaikutti epävarmalta. Tiedossa oli sekin, että yliopistolaitos oli ainoa, jonka rakennuskanta tulee lisääntymään, muualla oli tiedossa supistuksia. Yliopistot olivat siis välttämättömiä kiinteistölaitokselle.

Rakennushallituksesta tehtiin siis uudistusten ”mallioppilas”, siitä haluttiin suoraan osakeyhtiö ilman välivaihetta valtion liikelaitoksena. Aikaisemmissa valtion muutosprosesseissa pidettiin siirtymistä ensin valtion liikelaitokseksi ihanteena. Rakennushallituksen työntekijäjärjestöt painottivat, että henkilöstöä tulisi muutoksen yhteydessä ”kohdella esimerkillisyyttä osoittaen”. Valtiovarainministeriön kannanotoissa puolestaan painotetaan sitä, että ”henkilöstömenosäästöt on kohdennettava nimenomaan henkilöstömenoihin eikä määrärahoihin tulla myöntämään ylityksiä”. Työntekijöiden ja valtiovarainministeriön välinen dialogi on kuin kuurojen ja mykkien.

Vuonna 1993 ilmestyi yhteensä 13 tiedotteesta uudistukseen liittyviä tekstejä. Tiedotteet ovat lyhyitä, tärkeitäkin asioita käsitellään toteavasti, periaatekeskusteluja ei enää käydä. Ensimmäisessä tiedotteessa kerrotaan siirtymisestä vuokraukseen: ”MITTAVA VUOKRAJÄRJESTELMÄ. Virastotilojen käyttäjät vuokralle vuonna 1994.”

Seuraava lehti referoi Juhani Kivelän ryhmän

ehdotuksia ja selostaa työryhmän ehdotusten vaikutuksia rakennushallintoon. Perusteluosa maa-lailee vanhaa käytäntöä ”tuhlaamiseksi”:

”Tällä hetkellä viraston käyttöön luovutetuista toimitiloista ei peritä vuokraa eikä toimitiloihin kohdisteta tuottovaatimuksia. — Ilmaiset toimitilat johtavat tuhlailevaan tilankäyttöön. Valtion talonrakennusinvestointien tarve kasvaa tarpeettomasti.”

Vuonna 1993 työntekijöiden parissa paniikki alkoi vallata alaa. Talon sisällä tehtiin muutoksia ja siirtoja, kokeiluja, kehittämistä jne. Työntekijät alkavat myös ymmärtää, että saneeraus tulee olemaan radikaali. Päiväkirjaa pitänyt arkkitehti kirjoitti:

”Aion huomenna mennä tapaamaan työpaikkapsykologia luodatakseni vähän tilannettani. Olen ollut töissä iltoja ja viikonloppuinakin kun otin vihdoin haltuuni ura-avaimen ulko-oveen. En aiemmin halunnut sitä kun halusin välttää tulemasta töihin varsinkaan viikonloppuina. Työni on nyt hyvin mielenkiintoista kun saan käyttää hyväkseni kaikkia niitä taitoja tai taidonpalasia, joita minulle on kertynyt. — Heräilin tammikuussa keskellä yötä — milloin kolmelta milloin neljältä ja olin varma, että on jo aamu. En saanut sitten nukuttua, verenpainetta 140/98, omituinen luku. Kuinka pysyä tasapainoisena, terveenä ja hengissä? Toisaalta tämä työ on mielenkiintoinen ja haastava, mutta en haluaisi jatkaa tällä tavoin pitempään. — Olisin kyllä pahoillani jos minut irtisanottaisiin. Yli puoletan tullaan irtisanomaan. Jotkut ovat nähneet uusia painettuja irtisanomiskaavakkeita — Ympyrässä¹.”

Henkilöstön tiedotuslehdet eivät kerro, että eduskunnassa käsiteltiin asiaa budjetin yhteydessä. Joulukuussa valtiovarainvaliokunnan verojaosto katsoi, että Engel-Yhtymän aloituksessa on kyse liikkeenluovutuksesta. Useat työntekijät kertoivat huokaiseensa helpotuksesta kuultuaan eduskunnan kannan. Juuri tätähän työntekijäjärjestöt olivat yrittäneet valtiovarainministeriölle viestittää, myös suoraan kansanedustajille. Engeliin ”värvätty” uskoivat, että eduskunnan päätös merkitsi, että he voivat aloittaa Engel-Yhtymän palveluksessa ikään kuin vanhoina työntekijöinä, samoin eduin, jotka heillä oli ollut rakennushalli-

tuksessa. Tammikuussa eduskunta käsitteli päätöstä uudestaan ja liikkeenluovutuksen kannalle asettunut päätös peruttiin. Suuri periaatteellinen kysymys rakennushallituksen lakkauttamisesta ja toiminnan yhtiöittämisestä ei saanut eduskunnassa muuta käsittelyä kuin budjetin yhteydessä käydyn keskustelun rahoituksesta. Julkisten rakennusten funktioista tai uusien organisaatiorakenteiden aiheuttamista muutoksista rakennusten ja julkisten tilojen tehtäviin ja käyttöön ei keskusteltu missään.

ENGEL-KIISTA

Vuonna 1995 rakennushallinnon henkilöstö oli jakautunut neljään erilaiseen joukkoon. Osa oli siirtynyt Engeliin, osa valtion kiinteistölaitokselle, osa sopeuttamisorganisaatioon, jotkut olivat siirtyneet muihin valtion laitoksiin, eläkkeelle tai yksityisiin yrityksiin.

Helsingin Sanomat kirjoitti kesä- ja heinäkuun vaihteessa 1997 useammassa uutisessa Engelin irtisanomista siivoojista, jotka veivät irtisanomisen oikeuteen. HS otsikoi 28.6.97: ”Siivoojan irtisanominen Engel-kiistassa oli laitton. Korkeimman oikeuden päätöksestä tulossa valtiolle suuret kustannukset”. Artikkelin selostaa:

”Rakennushallitus toimi laittomasti kun se irtisanoi siivoojan ns. Engel-kiistassa. Irtisanominen tapahtui rakennushallituksen lakkauttamisen yhteydessä. Samalla kertaa irtisanottiin noin 700 siivoojaa, joista yli 500 käy oikeutta valtiota vastaan täysin samanlaisissa tapauksissa. Ennakkopäätöksen koskema juttua hoitanut juristi, varatuomari Vesa Lensu laskee korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen maksavan valtiolle korvauksina 85 miljoonaa markkaa. Ennakkopäätöksen oikeuteen vienyt siivooja oli kieltäytynyt vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä Engel-Yhtymän palveluksessa, koska sitä tarjottiin hänelle huomommilla ehdoilla kuin oli ollut rakennushallituksen palveluksessa. Oikeus katsoi, että siivoojan ei ollut velvollisuus vastaanottaa työtä huomommilla ehdoilla kuin millä hän oli aiemmin työskennellyt. Rakennushallituksen lakkauttamisessa ja Engelin aloittamisessa oli kyse liikkeen luovutuksesta. Aikaisemmat oikeusasteet, käräjäoikeus ja hovioikeus olivat ottaneet asiaan päinvastaisen kannan kuin korkein oikeus, jonka päätöksestä ei ole valitusoikeutta. Kyseinen tapaus toimii ennakkotapauksena muille irtisanotuille/irtisanoutuneille työntekijöille. Valtio tuomittiin korvaamaan kyseiselle siivoojalle 60 000 markkaa eli palkka siltä ajalta, joka kului irtisanomisesta ensimmäiseen oikeuden päätökseen. Niinpä valtion maksettavaksi langennee noin kahden vuoden palkka yli 500:lle siivoojalle. — Lensu

¹Viittaus irtisanomiskaavakkeisiin Ympyrässä kertoo omaa kieltään kahden kerroksen väestä. Suurin osa rakennushallituksen työntekijöistä työskenteli Haapaniemenkadulla, samassa talossa, jossa on Helsingin tunnetuin työvoimatoimisto. Rakennushallituksen johto esikuntineen puolestaan työskenteli Hakaniemen Ympyrätalossa.

sun mukaan rakennushallituksen irtisanomiset koettiin nimenomaan heikoimmassa asemassa olevia eli mm. iäkkäitä työntekijöitä, joille uudelleen sijoittautuminen oli vaikeinta. 'Nyt he saivat niskaotteen valtiosta'."

Helsingin Sanomat kirjoittaa 3.7.97 samasta aiheesta:

"Valtio haluaa sopia laittomat irtisanomiset Engel-kiistassa. Korvauksia odottaa noin 650 entistä työntekijää. Valtion työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpelto sanoo, että korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen oikeudenkäynti ei ole järkevää ja valtio aloittaa neuvottelut irtisanottujen siivoojien kanssa. Hän toteaa myös, että korvausten loppusumma lieenee lähempänä 50 miljoonaa kuin sataa, koska siivoojille maksettavista korvauksista tultaneen vähentämään saadut työttömyyskorvaukset ja erorahat jne."

Helsingin Sanomat kirjoittaa 4.7.97 aiheesta uudella otsikolla "Työoikeuden professori Kari-Pekka Tiitinen Engel-kiistasta: Valtio olisi päässyt eroon henkilöstöstä laillisestikin". Artikkelin kertoo, että työoikeuden professori oli ollut kuultavana valtiovarainministeriössä useaan otteeseen vuonna 1994, kun muutosta suunniteltiin. Tiitinen oli kertonut valtiovarainministeriössä kantansa, joka perustui työsopimuslakiin ja Euroopan unionin liikkeenluovutusdirektiiviin: "Yhtiöittäminen on liikkeen luovutus, jossa työntekijät siirtyvät yhtiöön vanhoina työntekijöinä". Jos työntekijät olisivat siirtyneet rakennushallituksesta Engeliin, olisi uusi yhtiö voinut irtisanoa työntekijät kuuden kuukauden kuluttua, jos tarve olisi vaatinut. Valtiovarainministeriö oli pitänyt professorin lausunnon pöytälaatikossa. Eduskuntaa, joka käsitteli uudistusta vuoden 1995 budjetin yhteydessä, ei informoitu asiasta. "Valtiovarainministeriö piti itsepintaisesti kiinni kannastaan, jonka se kirjasi muistioonsa jo joulukuussa 1992. Siinä katsotaan, että tällainen nk. yksityistäminen on vanhan toiminnan lopettamista ja uuden aloittamista puhtaalta pöydältä. Ymmärtääkseni ministerikaudellaan Iiro Viinanen ajoi tätä tulkintaa hyvin voimakkaasti."

Helsingin Sanomien pääkirjoitus ilkkuu 6.7.97: "Paha möhlyä rahaministeriöltä". Itse tekstissä ei todeta muuta kuin se, mikä oli tullut jo aikaisemminkin esille. Edellisen hallituksen valtiovarainministeri Iiro Viinanen tulee nimeytyksi, "kiihkeä poliittinen tahto ja tarkoitushakuisuus näyttävät joskus sumentavan järjen ja so-

kaisevan silmät sekä järkipuheelta että selviltä laikipykäliltä". Kirjoittaja uskoo, että valtiovarainministeriössä ehkä arveltiin, että siivoojat eivät ryhtyisi ajamaan kannetta valtiota vastaan, kun heidän oma ammattiliittonsa oli sitonut asiassa kätensä.

TV1:n dokumenttiohjelmat (Timo-Erkki Heinonen) esitti 11.5.98 ohjelman Hävitty juttu, jossa siivoojien ohella haastateltiin Kari-Pekka Tiitistä ja Raimo Sailasta. Myös ohjelmasta kävi ilmi, että valtiovarainministeriö oli kuullut Tiitistä työoikeuden professorina suullisesti ja että hän oli antanut asiasta kirjallisen lausunnon. Professori Tiitinen piti harvinaisena, että asiantuntijan lausunto ostetaan "pöytälaatikkoon". Hän piti rakennushallituksen henkilökunnan ja välineiden siirtymistä Engelle yksiselitteisesti liikkeenluovutuksena ja katsoi, ettei yrityksellä kiertää työsopimuslaki ollut onnistumisen mahdollisuuksia. Valtiovarainministeriössä oli kuitenkin yritetty kovasti. Ohjelmassa haastateltu Raimo Sailas sanoi valtiovarainministeriön roolista liikkeenluovutukseen: "Tässä pyrittiin nimenomaan rakentamaan tämä malli sellaiseksi, että se ei täyttäisi liikkeenluovuttamisen tunnusmerkkejä, koska ne olivat toki tiedossa". Hieman myöhemmin Sailas vielä tarkensi viitaten Tiitisen lausuntoon: "Kun tiesimme, että tämäntyyppisiä kantoja on olemassa – asiantuntijalausuntoja, ilmeisesti valtaosa – niin me pyrimme hoitamaan tätä asiaa niin, että juuri ne kohdat joiden takia he pitivät tätä liikkeenluovutuksena olisi voitu poistaa tai minimoida".

Valtiovarainministeriössä siis tiedettiin, että linja oli todennäköisesti lainvastainen. Sen lisäksi, että viranomaiset ja ministerit toimivat lainvastaisesti, kysymys on myös demokratiasta. Demokratian kannalta tilanteessa oli ikävintä, että avointa keskustelua aiheesta ei käyty – siis sellaista, jossa erilaisia kantoja tai vaihtoehtoja olisi käsitelty avoimessa keskustelussa. Julkisen tilan rakentajien ja ylläpitäjien kohtaloa ei käsitelty julkisessa tilassa – ei eduskunnassa eikä ilmeisesti hallituksen sisälläkään, muusta julkisuudesta puhumattakaan. Engelin siivoojat yrittivät saada asian uudelleen käsiteltäväksi Paavo Lipposen hallituksen aikaan. He ottivat ammattiliittonsa avustuksella yhteyttä sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmään ja järjestivät tapaamisen ministereiden Arja Alho ja Antti Kalliomäki kanssa. Tässä tapaamisessa kyseiset ministerit totesivat, että edellisen hallituksen päätöksiin ei muutoksia teh-

dä. TV-ohjelmassa haastateltu siivooja totesi, että kyseessä oli poliittinen ratkaisu, josta vallitsi poliittinen yksimielisyys.

ASIAKKAAN SIJAAN VASALLI

Vuonna 1994, kun päätös yliopistorakennusten kuulumisesta rakennushallitukseen tehtiin, kirjoitti Matti K. Mäkinen yliopistokiinteistöistä rakennushallituksen tiedotuslehteen seuraavasti:

”Eräs hartaasti seurattu erä päättyi viime viikolla, kun valtioneuvosto päätti korkeakoulujen rakennusvarallisuuden hallinnasta. Nämä kiinteistöt tulevat kuulumaan kiinteistölaitoksen tehtäväkenttään. Päätökseen liittyi eräitä klausuuleja opetus- ja kiinteistöhallinnon hyvän yhteistyön varmistamiseksi. Niinpä vuokrien tasossa on kannanottajana myös opetusministeriö. Korkeakoulujen kiinteistövarallisuutta käsitellään omana kokonaisuutenaan. Yhteistyötä varten perustetaan neuvottelukunta. Kiinteistölaitoksen johtokuntaan tulee opetusministeriön ja korkeakoulujen edustus.”

Matti K. Mäkinen tuolloin esittämä toive, että Engelin perintö ja yliopistolaitoksen kannattamat symboliarvot leviäisivät kiinteistölaitoksen toimintaan, näyttää kääntyneen vastakohdakseen. Sen sijaan, että sivistys olisi tarttunut kiinteistölaitokseen, siirtyykin tuotteistaminen kiinteistölaitoksen kautta yliopistoihin. Korkeakoulujen edustajat kiinteistölaitoksen johtokunnassa eivät ole kyenneet pitämään puoliaan, kiinteistölaitoksen puolelta heitä pidettiinkin ”systeemiä jäykistävänä kauneusvirheenä”.

Yliopiston kannalta markkinat eivät ole ”aidot markkinat”, sillä vain yliopistoja varten suunnitellut tilat tulevat kyseeseen. Yliopistojen osalta on kyse monopolista ja ”monopolivuokrista”, kyseessä on ”vasallisuhte”. Seuraavassa opetusministeriön kansliapäällikkö Vilho Hirvi toteaa yliopistoista:

”Jännittävää on se, kuinka kiinteistölaitos käyttäytyy näitä vuokralaisiaan kohtaan. Meitä suoraan sanoi pelottaa, että se nostaa liikaa vuokria. Se on monopoliasemassa suhteessa yliopistoon. Kyllä on aika monisärmäinen tämä tilanne myös meidän kannaltamme. – Kyllähän yliopistot ovat joutuneet vuokraamaan tiloja ja saaneetkin vuokrattua vapailta markkinoilta. Kiinteistölaitos ei ole periaatteessa monopoli, mutta käytännössä on. Mitenkäs yliopisto rupeaa kilpailuttamaan vaikkapa pääarakennuksen osoitetta? Eihän se ole mahdollista. Käytännössä se on monopoliasemassa, ovat yksittäisiä tiloja, yksittäisiä pikkujuttuja.”

Kun valtion kiinteistölaitos perustettiin vuonna 1995, oli yliopistojen osuus koko kiinteistöomaisuudesta noin kolmannes, mutta niiden osuus kasvaa ja muiden vastaavasti vähenee; vuonna 2000 yliopistojen osuus oli lähempänä 40:tä prosenttia kuin 30:tä prosenttia. Aidon markkinavuokran keskeisimpiä määräytymisperusteita on rakennuksen sijainti, tai kuten eräs kiinteistölaitoksen työntekijä asian ilmaisi: ”Kolme asiaa on tärkeintä, nimittäin sijainti, sijainti ja sijainti”. Erityisesti vanhoissa yliopistokaupungeissa Turussa ja Helsingissä yliopistot sijaitsevat keskellä kaupunkia, ovat markkinavuokran kannalta arvokkaita. Keskeinen sijainti ja rakennustaiteellinen merkittävyys tekevät yliopistorakennuksista korvaamattoman arvokkaita. Jos yliopistoista vuokrien puristuksessa tuleekin ”aito asiakas”, niin ennen pitkää opetusministeriön näkemys, että ”pääarakennuksen osoitetta ei voi vaihtaa”, muuttuu käytännöksi, jossa ”pääarakennuksen osoite on vaihdettava”.

Yliopistojen tilat eivät ole myöskään vaihdettavissa muihin valtion toimitiloihin, sillä niiden toiminta eroaa toimistoista. Luentoja ja seminaareja ei voi pitää tavallisessa toimistorakennuksessa. Suurin osa suomalaisista toimistorakennuksista on rakennettu toisen maailmansodan jälkeen ja tilajako perustuu ns. sellikonttorimalliin. Niissä huoneet on mitoitettu juuri ja juuri kahdelle henkilölle (Eräsaari 1995), alkuperäinen mitoitus oli vain yhdelle (Lappalainen 1996).

Vilho Hirvi toteaa:

”Tämä systeemi ei ole eikä voi ollakaan valmis. Vähän voi olla ylilyöntejäkin näissä vuokratasoissa, tuottovaatimukset lätkäistään jollekin kiinteistölaitokselle. – Meidän (opetusministeriön) pitää käydä useita keskusteluja siitä onko valtion kiinteistölaitoksella oltava korkea pääomatuottotavoite. On se myös semmoinen kansallinen kysymys. – Kiinteistölaitos ja valtiovarainministeriö, joka ohjaa sitä, asettavat niin kovat pääomatuottotavoitteet, että meidän pitää nyt sitten nostaa vuokria näin paljon. Tämä on nyt vähän tällainen kehä.”

AIDOT MARKKINAVUOKRAT?

Kiinnostavaa kiinteistölaitoksesta ja yksityistämisestä käydyssä keskustelussa on vetoaminen ”aitoon”, kun puhutaan markkinavuokrista ja asiakkaista. Yksityistäminen, markkinat ja kiinteistö ovat selvästi muodikkaita ja moderneja termejä, kun taas aito kuulostaa ajalta ennen massatuot-

tantoa ja kopiointia. Kyseessä eivät kuitenkaan ole aidot markkinat, aito asiakas, koska valtiovarainministeriö määrää tulostavoitteet kiinteistölaitokselle, joka puolestaan joutuu ne vuokralaisiltaan perimään. Vuokralainen ei kykene suorittamaan valintaa erilaisten rakennusten välillä, joten markkinoita ei ole olemassa siten kuin ”aito” valintatilanne edellyttäisi.

Kun rakennushallituksen organisaatiouudistusta ryhdyttiin suunnittelemaan, ehdotti Hilikka Summa, että tuloksina arvioitaisiin pitkän aikavälin vaikutuksia. Näin ei tapahtunut. Uudistusta tehtäessä ei myöskään ajateltu sitä, kuka julkisten tilojen ”asiakas” oli, kuka niitä tiloja tuhlaili. Kun rakennushallitusta lakkautettiin, ei yhdessäkään tulevaisuuden visiossa näkynyt, että kansalaiset tulevat julkisiin rakennuksiin hakemaan passia tai saamaan opetusta. Markkina-vuokra tai tuottovaateet julkisille rakennuksille olisivat oikeutettuja vain, jos kansalaiset maksaisivat markkinahintaa palveluista, joita he julkisista rakennuksista hakevat.

Millaisia seurauksia ”markkinavuokralla” tulee olemaan julkisille rakennuksille? Valtiovuokralainen voi vaikuttaa vuokran määrään vain yhdellä tavalla: karsimalla ja vähentämällä tilojaan tai muuttamalla vähemmän keskeiselle paikalle. Usein kyse on myös toiminnan karsimisesta ja laadun heikkenemisestä. Suurin osa valtion tiloissa tapahtuvasta toiminnasta on sellaisia, joissa kansalaisen tavalla tai toisella edellytetään asioivan paikan päällä; ne ovat ns. katutasen byrokratioita (Eräsaari 1995). Tällaisia valtion omistamia rakennuksia ovat yliopistojen lisäksi postit, työvoimatoimistot, valtion koulut, poliisilaitokset, oikeusrakennukset ja lääninhallitukset. Näille kaikille organisaatioille on yhteistä, että ne perustuvat viranomaisen ja ”asiakkaan” tai kansalaisen kasvokkain tapahtuvaan kontaktiin.

Jos rakennushallituksessa tai valtiovarainministeriössä ei käyty keskustelua julkisista rakennuksista osana demokratiaa, kansalaisuuden muokkaamisen paikkoina, ei sitä eduskunnassa tai koko hallituksessakaan kyetty pohtimaan. Demokratian keskeinen ajatus tuoda asiat näkyville keskusteltavaksi ja päätettäväksi ei toteutunut. Vaikuttaa siltä, että ajatus ”aidoista markkinavuokrista” on siirtynyt myös kuntien omistamiin ”julkisiin rakennuksiin”. Esimerkiksi keskustelussa Lapinlahden sairaalan säilyttämisestä mie-

lenterveyspotilaiden käytössä on viranomaisten taholta otettu esille se, että ”mielenterveyspotilailla ei ole varaa niin korkeisiin vuokriin kuin sairaalan rakennukset edellyttävät”. Julkisilta rakennuksilta perittävät ”aidot” markkinavuokrat siirtävät julkiset palvelut erilaisiin periferioihin. Tällaisesta politiikan muutoksesta ei ole kuitenkaan käyty keskustelua julkisuudessa.

Koska jätettiin keskustelematta markkina-vuokrien seuraukset julkisille instituutioille, niin viranomaiset ja oppilaitokset yrittävät selvittää vähenevien resurssien ja lisääntyvien toimitilakustannusten kanssa. Toiminnan karsimisen ja keskittämisen lisäksi osa toiminnasta on rahojen keräämistä vuokriin ja hallinnon resurssien lisäämistä kiinteistön hoidossa. Valtionhallinnon muuttaminen markkinoiden tapaan toimivaksi ”näennäismarkkinoilla” synnyttää rationaalisuuden sijaan irrationaalisuutta ja näennäistoimintaa. Viranomaisten aika menee ”seinien pystyssä pitelemiseen” sen sijaan, että he hoitaisivat varsinaisia tehtäviään. Kansalaiset saavat vastaavasti huonompaa palvelua ja heidän oikeutensa vähenevät.

Demokratia ei toteutunut rakennushallituksen lakkauttamisen yhteydessä entisten työntekijöidenkään osalta: valtio irtisanoi työntekijät laittomasti – ilmeisesti tietäen laittomuuden tapahtuneen. Työntekijäjärjestöt nostivat esiin ajatuksen, että valtion tulisi työnantajana kohdella työntekijöitään ”esimerkillisyyttä osoittaen”. Valtion tarjoama esimerkki kuitenkin suuntautui aivan toiseen suuntaan. Millaisia seurauksia tällä on ollut kansalaisten oikeuksien toteuttamiselle? Ovatko muut valtion instituutiot rohkaistuneet toimimaan samalla tavalla? Myös kunnissa irtisanoitaan työntekijöitä laittomasti – tietäen, että ”säästö on suurempi kuin laittomuudesta maksettavat korvaukset”, kuten valtiovarainministeriö asiaa perusteli. Valtion ja kuntien yhtiöittäminen tai yksityisen kaltaiseksi muuttaminen merkitsee kansalaisten oikeuksien ja demokratian vähenemistä. Kun julkinen hallinto on yksityistämisen muodin orjuudessa ja muoto ohittaa sisällön, ei yksikään kansalainen jää ulkopuolelle. Jotkut putoavat kilpailusta kuten rakennushallituksesta työttömiksi jääneet. Ne puolestaan, jotka jäävät uusiin organisaatioihin tai tulevat uusina mukaan, joutuvat kipuamaan ja kilpailemaan entistä kovemmin. Yhtiöittämisen muoti on väkivaltainen prosessi.

KIRJALLISUUS

Eräsaari, Leena: Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus, 1995

Hävitty juttu. Toimittaja Timo-Erkki Heino. TV1, Dokumenttiosjelmat. 11.5.98 klo 20

Kinnunen, Merja: Numeroidut ihmiset. Työeläkekortin numerosta henkilötunnukseksi. S. 117–134. Teoksessa: Paananen, Seppo & Juntto, Anneli & Sauli, Hannele (toim.): Faktajuttu. Tilastollisen sosiaalitutkimuksen käytännöt. Tampere: Vastapaino, 1998

Lappalainen, Ritva: An exercise of analytical consideration and study on a building: Haapaniemenkatu Oy. 1996 (julkaisematon seminaaripaperi)

Paananen, Seppo & Juntto, Anneli & Sauli, Hannele (toim.): Faktajuttu. Tilastollisen sosiaalitutkimuksen käytännöt. Tampere: Vastapaino, 1998

Santalainen, Timo & Voutilainen, Eero & Porenne, Pertti: Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa. Espoo: Weilin+Göös, 1989

Valkonen, Tapani & Koskinen, Seppo & Martelin, Tuija: Rekisteriaineistot yhteiskunta- ja terveystutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 1998

Yhtiöittäminen – valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtioenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi. Tarkastuskertomus numero 16. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, 1998.