

FOLIA FORESTALIA 126

METSÄNTUTKIMUSLAITOS • INSTITUTUM FORESTALE FENNIAE • HELSINKI 1971

MATTI PALO

VALTION METSÄTEOLLISUUS- JA METSÄ-
TALOUSYRITYSTEN KOORDINOINTI

COORDINATION OF STATE-OWNED
FORESTRY AND FOREST-INDUSTRY
FIRMS IN FINLAND

- N:ot 1—18 on lueltu Folia Forestalia-sarjan julkaisuissa 1—41.
Nos. 1—18 are listed in publications 1—41 of the Folia Forestalia series.
- N:ot 19—55 on lueltu Folia Forestalia-sarjan julkaisuissa 19—96.
Nos. 19—55 are listed in publications 19—96 of the Folia Forestalia series.
- 1969 No 56 Terho Huttunen: Länsi-Suomen havusahatukki koto ja laatu vuonna 1966.
The size and quality of coniferous sawlogs in western Finland in 1966. 1,50
- No 57 Metsäntutkimuslaitoksen päätös puutavaran mittauksessa käytettävistä muuntoluvuista ja kuutiomistaulukoista.
Skogsforskningsinstitutets beslut beträffande omvandlingskoefficienterna och kubeterings-tabellerna, som används vid virkesmätning. 28,80
- No 58 Paavo Tiihonen: Puutavaralajitaulukot 2. Maan eteläpuoliskon mänty, kuusi ja koivu.
- No 59 Paavo Tiihonen: Puutavaralajitaulukot 3. Männyn ja kuusen uudet paperipuutaulukot.
- No 60 Paavo Tiihonen: Puutavaralajitaulukot 4. Maan pohjoispuoliskon mänty ja kuusi. 2,—
- No 61 Matti Aitolahki ja Olavi Huikari: Metsäojien konekaivun vaikeusluokitus ja hinnoittelu.
Classification of digging difficulty and pricing in forest ditching with light excavators.
- No 62 Kullervo Kuusela ja Alli Salovaara: Etelä-Pohjanmaan, Vaasan ja Keski-Pohjanmaan mestävarat vuonna 1968.
Forest resources in the Forestry Board Districts of Etelä-Pohjanmaa, Vaasa and Keski-Pohjanmaa in 1968. 3,—
- No 63 Arno Uusvaara: Maan ja metsän omistus Suomessa v. 1965 alussa ja sen kehitys v. 1957—65.
Land and forest ownerships in Finland 1965 and their development during 1957—65.
- No 64 Timo Kurkela: Haavanruosteen esiintymisestä Lapissa.
Leaf rust on aspen in Finnish Lapland. 1,—
- No 65 Heikki Ravela: Metsärunko-ojien mitoitus.
Dimensioning of forest main ditches. 1,50
- No 66 Matti Palo: Regression models for estimating solid wood content of roundwood lots
- No 67 Terho Huttunen: Suomen puunkäyttö, poistuma ja metsätase vuosina 1967—69.
Wood consumption, total drain and forest balance in Finland in 1967—69. 2,50
- No 68 Lauri Heikinheimo, Seppo Paananen ja Hannu Vehviläinen: Stumpage and contract prices of pulpwood in Norway, Sweden and Finland in the felling seasons 1958/59—1968/69 and 1969/70. 2,50
- No 69 U. Rummukainen ja E. Tanskanen: Vesapistooli ja sen käyttö.
A new brush-killing tool and its use. 1,—
- No 70 Metsätalastollinen vuosikirja 1968.
Yearbook of forest statistics 1968. 6,—
- No 71 Paavo Tiihonen: Rinnankorkeusläpimittaan ja pituuteen perustuvat puutavaralajitaulukot
- No 72 Olli Makkonen ja Pertti Harstela: Kirves- ja moottorisahakarsinta pinotavaran teossa.
Delimiting by axe and power saw in making of cordwood. 2,50
- No 73 Pentti Koivulehto: Juurakoiden maasta irrottamisesta.
On the extraction of stumps and roots. 1,50
- No 74 Pertti Mikkola: Metsähukkapuun osuus hakkuupoistumasta Etelä-Suomessa.
Proportion of wastewood in the total cut in southern Finland. 1,50
- No 75 Eero Paavilainen: Tutkimuksia levityssajankohdan vaikutuksesta nopealiukoisten lannoiteiden aiheuttamiin kasvureaktioihin suometsissä.
Influence of the time of application of fast-dissolving fertilizers on the response of trees growing on peat. 2,—
- 1970 No 76 Ukko Rummukainen: Tukkimiehintäin, *Hylobius abietis* L., ennakkotorjunnasta taimintarhassa.
On the prevention of *Hylobius abietis* L. in the nursery. 1,50
- No 77 Eero Paavilainen: Koetuloksia suopeltojen metsittämisestä.
Experimental results of the afforestation of swampy fields. 2,—
- No 78 Veikko Koskela: Havaintoja kuusen, männyn, rauduskoivun ja siperialaisen lehtikuusen halla- ja pakkaskuivumisvaurioista Kivisuon metsänlannoituskeokentällä.
On the occurrence of various frost damages on Norway spruce, Scots pine, silver birch and Siberian larch in the forest fertilization experimental area at Kivisuo. 2,—
- No 79 Olavi Huikari—Pertti Juvonen: Työmenekki metsäojituksessa.
On the work input in forest draining operations. 1,50
- No 80 Pertti Harstela: Kasausajan ja valtimonyöntitiheyden sekä tehollisen sahausajan määrittäminen järjestettyjen kokeiden, pulssitutkimuksen ja frekvenssianalyysin avulla.
Determination of pulse repetition frequency and effective sawing time with set tests pulse study and frequency analysis. 1,50
- No 81 Sulo Väänänen: Yksityismetsien kantohinnat hakkuuvuonna 1968—69.
Stumpage prices in private forests during cutting season 1968—69. 1,—
- No 82 Olavi Huuri, Kaarlo Kytökorpi, Matti Leikola, Jyrki Raulo ja Pentti K. Räsänen: Tutkimuksia taimityppiluokituksen laatimista varten. I Vuonna 1967 metsänviljelyyn käytettyjen taimien morfologiset ominaisuudet
Investigations on the basis for grading nursery stock. I The morphological characteristics of seedlings used for planting in the year 1967. 1,50

Matti Palo

VALTION METSÄTEOLLISUUS- JA METSÄTALOUSHYRITYSTEN
KOORDINOINTI

Coordination of state-owned forestry and
forest industry firms in Finland

ESIPUHE

Tämä tutkimus on suoritettu metsäntutkimuslaitoksen metsäekonomian tutkimusosastossa. Se sai alkunsa MMT MATTI PALON osallistuttua ECE:n Timber Commissionin retkelyyn Ruotsissa 6.–12. 6. 1971. Sen yhteydessä hänellä oli tilaisuus tutustua Ruotsin valtion metsätalouden ja valtion metsäteollisuuden organisointiin ja sen viimeaikaisiin uudistuksiin.

Tutkimuksen eri vaiheissa ovat asiantuntija-apua antaneet seuraavat henkilöt: Veitsiluoto Osakeyhtiön myyntijohtaja PENTTI HAUTANIEMI, prof. BERTIL HÄLLSTEN, MMK HEIKKI JUSLIN, prof. KULLERVO KUUSELA, kahden valtionyhtiön hallintoneuvoston pitkäaikainen jäsen MATTI LEPISTÖ, Metsäliitto-Yhtymän ylimetsänhoitaja ATTE PAKKANEN, Veitsiluoto Osakeyhtiön toimitusjohtaja AARNE PELKONEN, saman yhtiön metsäpäällikkö ANTTI PITKÄNEN, kauppa- ja teolli-

suusministeriön teollisuusosaston päällikkö ESKO REKOLA, saman ministeriön ylitarkastaja PENTTI SAARIKKO, MMM PENTTI ROITTO ja Ruotsin valtion metsien hallinnon pääjohtaja FOLKE RYDBO sekä monet muut tässä nimeltä mainitsemattomat henkilöt. Ekonomi OLLI NISSILÄ on eri tavoin avustanut tutkimustyön suorittamista. MAIJA-LIISA SOVERI on piirtänyt kuvat. Käsikirjoituksen ovat viran puolesta tarkastaneiden lisäksi kriittisesti lukeneet prof. VEIKKO JÄÄSKELÄINEN, maa- ja metsätalousministeriön metsätoimiston päällikkö TAPIO KORPELA, prof. N.A. OSARA ja VTT RISTO SEPPÄLÄ. Englannin kielen käännöksen on tarkistanut Mr. DAVID COPE.

Metsäntutkimuslaitoksen puolesta haluan kiittää kaikkia tutkimusta eri tavoin avustaneita henkilöitä.

Helsingissä marraskuussa 1971

Lauri Heikinheimo

Omistettu enolleni MATTI LEPISTÖLLE hänen täyttäessään 70 vuotta 8. 11. 1971.

SISÄLTÖ

	sivu
0. TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO – NYKYTILANNE SUOMESSA	7
11. Valtion liiketoiminta	7
111. Valtion liikeyritykset	7
112. Valtion osakeyhtiöt	8
12. Valtion metsäteollisuus	10
13. Valtion metsätalous	12
14. Tutkimuksen tarkoitus	13
2. TEOREETTINEN VIIITEKEHYS	13
21. Peruskäsitteet ja tarkastelukulma	13
22. Yritysorganisaatio järjestelmänä	14
23. Yritysorganisaation tavoitejärjestelmä	16
24. Toimialarationalisointi	19
3. TUTKIMUSONGELMAN TÄSMENTÄMINEN	21
4. ULKOMAISIA VALTION YRITYSTOIMINNAN MALLEJA	23
41. Italia	23
42. Ruotsi	25
421. Statsföretag AB	25
422. ASSI	26
423. Domänverket	26
424. Vuoden 1968 uudistus	27
4241. Valmistelevan komitean mietintö	27
4242. Toteutunut koordinointi	28
4243. Uusittu domänverket	29
43. Norja	31
5. KOTIMAINEN TOIMIALARATIONALISOINTI	32
51. Yleinen kehitys	32
52. Metsäteollisuus ja metsätalous	33
6. SUOMEN VALTION METSÄTEOLLISUUS- JA METSÄTALOUSYRITYSTEN KOORDI- NOINNIN VAIHTOEHDOT	35
61. Metsäteollisuusyritykset	35
62. Metsätalousyritys	41
63. Metsäteollisuusyritysten ja metsätalousyrityksen suhteet	45
7. TULOSTEN TARKASTELU	47
VIITTEET	48
SUMMARY	51

CONTENTS

	page
0. SUMMARY IN FINNISH	5
1. INTRODUCTION – THE PRESENT SITUATION IN FINLAND	7
11. Forms of State business activity	7
111. State offices with business functions	7
112. State joint-stock companies	8
12. State forest industries	10
13. State forestry	12
14. Purpose of the study	13
2. THEORETICAL FRAMEWORK	13
21. Basic concepts and the point of view	13
22. The organization of a firm as a system	14
23. A goal system for the organization of a firm	16
24. Measures of coordination	19
3. THE PROBLEM	21
4. FOREIGN MODELS OF STATE FIRMS	23
41. Italy	23
42. Sweden	25
421. Statsföretag AB	25
422. ASSI	26
423. Domänverket	26
424. Reform of 1968	27
4241. Report of the reform committee	27
4242. Realized coordination	28
4243. Reformed domänverket	29
43. Norway	31
5. REALIZED COORDINATION OF FIRMS IN FINLAND	32
51. General development	32
52. Forestry and forest industries	33
6. ALTERNATIVES FOR THE COORDINATION OF THE FINNISH STATE FORESTRY AND FOREST-INDUSTRY FIRMS	35
61. Forest-industry firms	35
62. Forestry firm	41
63. Relationships between the forest-industry firms and the forestry firm	45
7. DISCUSSION	47
REFERENCES	48
SUMMARY IN ENGLISH	51

O. TIIVISTELMÄ

Valtion liiketoiminnan pääosa tapahtuu: (1) virastomuotoisissa liikeyrityksissä, (2) itsenäisissä liikeyrityksissä ja (3) valtion osakeyhtiöissä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat mm. valtion rautatiet, posti- ja lennätinlaitos ja metsähallituksen metsät. Toisen ryhmän edustajia ovat puolestaan Suomen Pankki, kansaneläkelaitos ja Postipankki. Maan suurin teollisuusyhtiö Enso-Gutzeit Osakeyhtiö, Veitsiluoto Osakeyhtiö ja Oy Alko Ab ovat esimerkkejä valtionenemmistöisistä osakeyhtiöistä, joita on Valtionyhtiöt 1970-julkaisussa lueteltu yhteensä 17.

Vuonna, 1970 oli valtion osakeyhtiöiden osuus maamme koko teollisuuden liikevaihdosta 17 % ja työvoimasta 12 %. Valtio saattaa olla osakkeen omistajana, paitsi välittömästi, myös Suomen Pankin, kansaneläkelaitoksen ja valtionenemmistöisen osakeyhtiön välityksellä (kuva 1, s. 9). Myös esiintyy tapauksia, joissa valtio on, joko välittömästi tai välillisesti, vähemmistöosakkaana pääasiassa yksityisten omistamissa yhtiöissä (esim. Kemi Oy ja Sunila Osakeyhtiö).

Valtion välitön ja välillinen metsäteollisuuden omistus käy ilmi taulusta 1 (s. 11). Valtion yritykset käyttävät noin neljänneksen Suomen teollisuuden käyttämästä kotimaisesta raakapuusta. Koko teollisuuden Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin talousalueiden raakapuun kulutuksesta on Veitsiluoto Osakeyhtiön (valtion omistus 100 %) hankintamäärän osuus 40 %, sekä sen ja Kemi Oy:n (valtion omistus 35 %) yhteinen osuus 68 %. Viime vuosina käyttämästään raakapuusta on Veitsiluoto ostanut noin kolmanneksen valtion metsistä.

Valtio omistaa koko Suomessa 24 % varsinaisesta metsämaasta, 20 % puuston kuutiomäärästä ja 12 % puuston kasvusta. Valtion metsistä 97 % on metsähallituksen hallinnassa. Noin 3/4 valtion metsistä sijaitsee Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin talousalueilla käsittäen noin puolet tämän alueen koko metsävarannosta.

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministe-

riön alainen keskusvirasto. Se hoitaa sekä valtion metsien liiketoimintaa että metsätalouden yleistä hallintoa, jonka päätehtäviä ovat yksityismetsätalouden edistäminen ja valvonta sekä alempi metsäopetus. Vaikka metsähallinnon organisaatiouudistuksella on ikää vain muutamia vuosia, on metsähallitus äskettäin (5. 11. 1970) esittänyt maatalousministeriölle komitean asettamista organisaationsa uudistamiseksi.

Tässä tutkimuksessa pyritään aluksi yhdistelemään ja kehittämään yritysorganisaatiota, sen tavoitejärjestelmää ja toimialarationalisointia koskevia teorioita. Organisaatioteorian ja yleisen järjestelmäteorian analyysiin perustuen kehitetään seuraava määritelmä. Yritysorganisaatio on itseohjautuva avoin järjestelmä, johon voi alkioina kuulua sosiaalisia, biologisia, fysikaalisia ja käsitteellisiä alijärjestelmiä ja joka toimii lähinnä taloudellisten päämäärien toteuttamiseksi.

Tarkoituksenmukaisen yritysorganisaation tärkeimpänä ominaisuutena omistajan ja rahoittajan näkökulmasta pidetään tehokasta ohjausjärjestelmää. Sen alijärjestelmiä ovat puolestaan tavoite-, päätäntä ja tietojärjestelmät (kuva 3, s. 16). Erityisesti analysoidaan tavoitejärjestelmän merkitystä, rakennetta ja kytkeä. Siihen kuuluvien alkioiden, kuten toiminta-ajatuksen, päämäärien ja tavoitteiden sisältö ja suhteet täsmennetään (kuva 4, s. 18). Eräänä liikevaihdon kasvupäämäärää tukevana keinona esitellään toimialarationalisointi.

Tutkimusongelma täsmennetään käyttämällä hyväksi nykytilanteen analyysiä ja kehitettyä teoreettista viitekehystä. Valtion metsäteollisuus- ja metsätalousyritysten organisaatiot ovat olemassa tiettyjen toiminta-ajatusten ja päämäärien toteuttamiseksi. Koska näiden yritysten toimintaolosuhteissa on viime aikoina tapahtunut olennaisia muutoksia, edellyttää yritysten tarkoituksenmukaisen toiminnan jatkaminen niiden organisaatioiden sekä erityisesti tavoitejärjestelmien tarkistamista. *Kun lisäksi yritysten omistaja ja päärahoittaja on sama, nimittäin valtio, tulisi tämän näkökohdan heijastua erityisesti siten, että eri yritysten toimin-*

nat tulevat tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti koordinoituksi.

Italiassa on noin 150 ja Ruotsissa 25 valtion osakeyhtiötä. Näiden yritysten liiketaloudellisen menestyksen turvaamiseksi sekä niiden yhteisen omistajan ja rahoittajan näkökantojen huomioonottamiseksi niiden toiminnan ohjauksessa on molempiin maihin perustettu holding-yhtiö (tai sitä vastaava elin). Muut valtionyhtiöt on alistettu tytäryhtiöinä kyseiselle holding-yhtiölle (kuvat 8 ja 9, s. 24 ja 25). Sen tehtäviä ovat lähinnä rahoituksen edistäminen, eri tytäryhtiöiden päämäärien vahvistaminen ja niiden toteutuksen valvonta sekä yleisen kehityksen, töiden järjeistämisen ja työnjaon edellytysten edistäminen ryhmän piirissä.

Edellisen tapaista samojen omistajien ja rahoittajien eri yhtiöiden organisointia on suoritettu myös yksityisen liike-elämän sektorilla. Tästä esitetään eräitä esimerkkejä luvussa 5. Samassa yhteydessä analysoidaan käytännön toimialarationalisoinnin laajuutta Suomessa: (1) yleisenä kehityksenä ja (2) erikseen metsäsektorilla.

Valtion metsäteollisuusyhtiöt verrattuna koko metsäteollisuuteen ja kaikki valtionyhtiöt keskimäärin verrattuna koko teollisuuteen ovat toimineet viime aikoina liiketaloudellisesti kannattavasti (taulu 3, s. 36). Valtion metsäteollisuusyritysten koordinoitua analysoidaan kahdessa vaiheessa: (1) ulkoisen ja (2) sisäisen koordinoinnin ongelmana. Edellisessä tapauksessa tarkataan valtion metsäteollisuusyhtiöiden ja muiden valtion yhtiöiden suhteita ja jälkimmäisessä valtion metsäteollisuusyritysten keskinäisiä suhteita.

Valtionyhtiöiden päämäärien asettelu sekä investointien suuntaus ja ajoitus todetaan puutteellisesti koordinoituksi. Tämän katsotaan heikentävän sekä valtionyhtiöiden kilpailukykyä että poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuuksia käyttää valtionyhtiöitä tehokkaina elinkeinopoliittisina keinoina. Valtion metsäteollisuusyhtiöiden ulkoisen koordinoitioingelman ratkaisemiseksi ehdotetaan lähemmin tutkittavaksi seuraavia vaihtoehtoja: (1) Kaikki valtionyhtiöt solmivat keskenään yhtymäsopimuksen Metsäliitto-Yhtymän tapaan sekä kauppa- ja teollisuusministeriöön lisätään etenkin liiketaloudellisten asiantuntijoiden määrää em. sopimuksen tehokkaan toteuttamisen ja valvonnan edellyttämässä määrin. (2) Valtionyhtiöille pe-

rustetaan yhteinen holding-yhtiö. (3) Valtionyhtiöt fuusioidaan.

Valtion metsäteollisuusyhtiöiden puunhankintaorganisaatiot todetaan osittain päällekkäiksi. Yhtiöillä ei ole myöskään sellaista yhteistoimintaa tuotteiden markkinoinnissa, ATK-toimintojen suunnittelussa eikä tutkimus- ja kehittämistyössä mitä voisi saman omistajan määräysvallassa olevilta yrityksiltä yksityisen sektorin esimerkkien valossa odottaa. Sisäisen koordinoinnin edistämiseksi ehdotetaan lähemmin tutkittavaksi seuraavat vaihtoehdot: (1) Valtion metsäteollisuusyritysten johtoelimet kytketään osittain samoja henkilöitä käyttäen toisiinsa. (2) Valtion metsäteollisuusyhtiöille perustetaan yhteinen holding-yhtiö. (3) Valtion metsäteollisuusyhtiöt fuusioidaan.

Nykyisen metsähallinnon organisaation uudistamiseksi esitetään, että niin erilaiset toiminnot kuin valtion metsien hallinto ja yleinen metsähallinto erotetaan eri organisaatioiksi Ruotsin ja Norjan mallien mukaan. Luotaessa valtion metsien hallinnolle uutta organisaatiota olisi erityisesti paneuduttava sen toiminta-ajatuksen ja päämäärien sisällön tarkkaan harkintaan ja täsmentämiseen. Tällöin tulisi olla lähtökohtana valtion metsien hallinnon intressientien monilukuisuus: eri valtion elimet, oma henkilö- ja urakoitsijakunta, metsäteollisuusyritykset, porotalouden harjoittajat ja jäkälän kerääjät, metsästäjät, kalastajat, marjastajat ja sienestäjät, eräretkeilijät, luonnonsuojelijat sekä kunnat ym. verotulojen saajat. Muut kuin puuntuotantonäkökohdat korostuvat siinä, että valtion metsät sijaitsevat pääosiltaan Pohjois-Suomessa ja siten huomattava osa niistä on ilmastollisesti puun kasvun suhteen marginaalialuetta.

Omien metsiensä hallinnon järjestelyssä on valtiolla omistajan ja rahoittajan roolit. Rahoittajan pääintressi on, että hän voi etukäteen vakuuttua, että suoritettavat investoinnit ovat kannattavuuden ja riskin suhteen perusteltuja. Jälkikäteen tulee myös olla mahdollista tarkistaa, että sijoitetun pääoman tuotto on pysynyt hyväksyttävällä tasolla. Omistajana tulee valtion varmistaa, että eri intressientien edut otetaan tasapuolisesti huomioon organisaatiota uudistettaessa ja etenkin sen toiminta-ajatusta ja päämääriä täsmennettäessä.

Metsähallituksen nykyinen virastomuotoisen liikeyrityksen asema ja budjetointi eivät tarjoa riittäviä mahdollisuuksia edellä esitettyjen teh-

tävien tarkoituksenmukaiseen hoitoon. Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion metsien hallinnon uudistamiseksi ehdotetaan lähemmin tutkittavaksi seuraavat vaihtoehdot:

(1) Muut kuin valtion metsiä koskevat metsähallintotehtävät hoidetaan muualla ja valtion metsien hallinto hoidetaan erillisesti, pääasiassa nykymuotoisena liikeyrityksenä kehittämällä erityisesti liikekirjanpitoa ja siihen perustuvaa tuloksenlaskentaa ja suunnittelua.

(2) Uusi valtion metsien hallinto organisoitetaan valtion itsenäisen liikeyrityksen (esimerkiksi Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos) periaatteella. Sen muodon käsittelyssä voidaan käyttää hyväksi vuoden 1959 metsähallintokomitean esitystä (tarkistaen se sitä vaativilta kohdiltaan ajan tasalle) sekä Ruotsin ja Norjan valtion metsien hallinnosta saatuja kokemuksia. Olennaista olisi molemmissa tapauksissa, että eri intressientien etuja tukevien päämäärien toteutuksen valvonta järjestetään nykyistä tehokkaammin toimivaksi.

Valtion metsäteollisuus- ja metsätalouslyrityksillä on useita osittain päällekkäisiä kenttäorganisaatioita. Tämän tutkimuksen yhtenä tuloksena voidaan päätellä, että tällä toimikentällä on olemassa sekä vaihtoehtoisia että toisiaan täydentäviä koordinoitumahdollisuuksia. Koor-

dinoinnin toteutumista luonnollisesti edistäisi edellä esitetty valtion metsäteollisuusyritysten yhdentäminen. Lisäksi tarvitaan tämän ryhmän sekä uuden valtion metsien hallinnon välistä koordinoitua, joskaan tässä ei liene tarkoituksenmukaista edetä yhtä pitkälle kuin Ruotsissa.

Puun pitkän tuotantoajan vuoksi täytyy metsäteollisuuden menestyksellinen pitkän tähtäimen suunnittelu tahdistaa vastaavaan puun tuotannon suunnitteluun. Tämä tulisi ottaa huomioon myös näiden alojen yleishallinnon järjestelyssä. Metsäteollisuuden ja metsätalouden kokonaissuunnittelu olisi ehkä toteutettavissa kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteisellä suunnittelu-elimellä.

Tässä tutkimuksessa esitetään tutkimusongelman asettelussa joukko teoreettisesti perusteltuja hypoteeseja. Perushypoteesiksi asetetaan väittäjä, että Suomen valtion metsäteollisuus- ja metsätalouslyritysten koordinoitua tarkoituksenmukaisella kehittämisellä saavutetaan enemmän etuja kuin haittoja. Hypoteesien realistisuutta punnitaan ulkomaisia valtion yrityksiä ja kotimaisia yksityisiä yrityksiä koskevien koordinoituesimerkkien avulla. Tutkimuksen loppuosan päätelmät rakentuvat edellä esitetylle kokonaistarkastelulle.

1. JOHDANTO – NYKYTILANNE SUOMESSA

11. Valtion liiketoiminta

111. Valtion liikeyritykset

Valtion liiketoiminnan pääosa tapahtuu: (1) virastomuotoisissa liikeyrityksissä, (2) itsenäisissä liikeyrityksissä ja (3) valtion osakeyhtiöissä.

Virastomuotoisten liikeyritysten tulot budjetoidaan omana ryhmänään valtion tulo- ja menoarvion osastoon 14. Menojen budjetointia on ehdotettu muutettavaksi vuodesta 1972 alkaen siten, että entinen liikeyritysten pääluokka 36 hajotetaan. Tällöin kunkin liikeyrityksen menot siirretään asianomaisen hallinnonalan pääluokkaan. Näiden liikeyritysten käyttötuloista ja -menoista sisällytetään valtion budjetin loppusummaan ainoastaan niiden erotus (käyt-

tötalouden rahoituskate tai lisärahoitustarve), mutta sijoitusmenot sisältyvät em. loppusummiin kokonaisuudessaan kuten muillakin virastoilla. Tällä menettelyllä on pyritty painottamaan virastomuotoisten liikeyritysten erityisluonnetta: niiden käyttötulojen edellytetään kattavan käyttömenot. Tähän ryhmään kuuluvasta 16 yrityksestä mainittakoon esimerkkeinä valtionrautatiet, posti- ja lennätinlaitos, metsähallituksen metsät, valtion polttoainokeskus ja metsäntutkimuslaitoksen metsät. (Ehdotus liikelaitosten . . . 1970, s. 1; Hallituksen esitys . . . 1971, s. X ja 6–9.)

Virastomuotoisista liikeyrityksistä on vain teollisuuslaitoksia koskeva yhtenäinen laki: laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön

yleisistä perusteista 13. 5. 1931/168. Muiden liikeyritysten organisatorinen asema ja siten myös niiden toiminnan itsenäisyys vaihtelee suuresti niistä säädettyjen erityislakien mukaan. Virastomuotoiset liikeyritykset eivät saa ottaa luottoa ja niiden toimihenkilöiden pääosa on virkasuhteista. Näiden liikeyritysten toiminnan tuloksia saattaa usein heikentää organisaatioista aiheutuva toiminnan jäykkyys ja päätöksenteon hitaus nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. (Vrt. Valtionhallinnon organisaation . . . 1958, s. 43–45.)

Em. laissa valtion teollisuuslaitoksista säädetään (1 §), että niitä ”on hoidettava ja käytettävä terveiden liikeperiaatteiden mukaan valtiolle tuloa tuottavasti sekä liikkeen kannattavuutta silmällä pitäen”. Valtioneuvoston määräysvaltaan kuuluu millä tavoin valtion teollisuuslaitoksen (esim. valtion margariinitehdas) hallinto järjestetään (3 §).

Itsenäiset liikeyritykset muodostavat tämän luvun alun valtion liiketoiminnan jaottelun mukaisen toisen ryhmän. Tähän kuuluvat tyypillisinä Postipankki, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos. Niiden liiketoiminnan puitteet on määritelty kussakin tapauksessa erityislakeilla. Ne ovat itsenäisiä juridisia henkilöitä, poiketen kuitenkin selvästi osakeyhtiöistä. Varainkäytön puolesta nämä laitokset saattavat olla hyvinkin itsenäisiä, mutta hallinnon yhteys valtion elimiin on aina säilytetty. Esimerkiksi Suomen Pankin korkeimman elimen, pankkivaltuusmiehet, valitsee eduskunta. (Vrt. Metsähallintokomitean mietintö 1959, s. 33.)

112. Valtion osakeyhtiöt

Vuonna 1970 oli *valtion osakeyhtiöiden* osuus maamme koko teollisuuden liikevaihdosta 17 % ja työvoimasta 12 %. Samana vuonna oli kyseisten yhtiöiden osuus 20 % kokonaisviennistämme sekä 40 % koko teollisuutemme tutkimus- ja kehitystyön kustannuksista. Valtion yhtiöiden liikevaihto kasvoi vuosina 1966–1970 92 %. Tämä kehitys oli huomattavasti Suomen teollisuuden keskimääräistä kasvua voimakkaampaa. Valtion yhtiöiden vuoden 1970 käyttömääräinvestoinneista rahoitettiin poistoilla 66 %, osakepääomien korotuksilla 9 % ja loput 25 % voitoilla, rahastoilla sekä lainanotolla. V. 1970 valtion yhtiöt loivat 6700 uutta pysyvää työpaikkaa. (VUORIKARI 1971 b.)

Edellä luvussa 111. selostettu laki valtion

teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annettiin 13. 5. 1931. Sen merkitys on kuitenkin jäänyt vähäiseksi, koska jo saman vuoden lopussa annettiin aihepiiriä koskeva uudistus: laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa eräät valtion teollisuuslaitokset perustettaville osakeyhtiöille (31. 12. 1931/387). Tässä laissa asetettiin kuitenkin ehto, että valtion osakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksissä oli soveltuvin osin otettava huomioon edellä selostetun lain (13. 5. 1931/168) määräykset (4 §). Muutoin niiden toimintaan oli sovellettava osakeyhtiölain säännöksiä (1 §). V. 1970 oli merkittäviä ns. valtioneuromistoisia osakeyhtiöitä 17. Niistä liikevaihdoltaan suurin oli Oy Alko Ab ja toiseksi suurin Enso-Gutzeit Osakeyhtiö, joka oli samalla myös Suomen suurin teollisuusyritys (Valtionyhtiöt 1970).

Valtion omistusta koskeva valtion osakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksen sisältö vaihtelee, koska eräät niistä (esim. Valmet Oy) on perustettu erityislakeilla. Esimerkiksi em. vuoden 1931 valtion osakeyhtiölain 3 §:ssä säädetään: ”Tässä laissa tarkoitettun osakeyhtiön osakkeista, joita alkoon asetettako haltijalle, tulee aina vähintään 75 sadannesta pysyä valtion omistuksessa ja hallinnassa, ja yhtiön yhtiöjärjestykseen on otettava sellaiset määräykset, että valtion määräämisvalta yhtiössä säilytetään ja valtionalouden sekä yleiset edut turvataan”.

Valtion osakeyhtiöitä koskevaa yleistä lainsäädäntöä on maassamme niukasti. *Valtioneuromistoinen osakeyhtiö* määritellään laissa valtioneuromistosten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta 23. 12. 1947/968. ”Valtionalouden tarkastusvirastolla on oikeus valvoa ja tarkastaa sellaisen osakeyhtiön toimintaa, jonka osakkeista valtio omistaa enemmän kuin puolet. Sama koskee myös osakeyhtiötä, jonka osakkeista tässä tarkoitettun osakeyhtiöt tai ne ja valtio omistavat yhteensä enemmän kuin puolet.” (1 §)”Edellä 1 §:ssä tarkoitettun osakeyhtiön tarkastuksessa on erityistä huomiota kiinnitettävä osakeyhtiön varojen käytön ja sijoitusten tarkoituksenmukaisuuteen” (2 §).

Lisäksi on olemassa valtioneuvoston päätös, joka sisältää *valtion yhtiöiden neuvottelukunnan* ohjesäännön (20. 11. 1958/469). Sen 3 § sisältää seuraavan määritelmän: ”Valtion määräämisvallassa olevilla osakeyhtiöillä tarkoitetaan tässä ohjesäännössä yhtiöitä, joissa valtio tai sen laitokset välittömästi omistavat osakeuomistuksen”. ”Valtion määräämisvallassa ole-

vien osakeyhtiöiden keskinäisenä neuvottelevana elimenä toimii valtion yhtiöiden neuvottelukunta” (1 §). Säädöksen 5 §:ssä määritellään neuvottelukunnan tehtävät: ”(1) toimia neuvottelevana elimenä valtion tuotannollista yrittäjätoimintaa koskevista teollisuuspoliittisista kysymyksissä, (2) kehittää yhdenmukaisuutta ja yhteistoimintaa valtion tuotannollisessa yrittäjätoiminnassa sekä yhtenäisyyttä valtion yhtiöiden toimintamuodoissa, (3) edistää valtion yhtiöiden keskinäistä tiedotuspalvelua ja pyrkii ylläpitämään luottamuksellisia suhteita yhtiöiden välillä sekä mahdollisten erimielisyyksien ilmetessä toimia niiden sovinnolliseksi selvittämiseksi, sekä (4) myötävaikuttaa tarkoituksenmukaisen yhtenäisyyden aikaansaamiseksi valtiolle osakkeenomistajana kuuluvassa yhtiöiden toiminnan valvonnassa”.

Kuten kuvasta 1 tarkemmin selviää, valtio saattaa edellä esintulleiden tapausten lisäksi olla osakkeenomistajana myös Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen välityksellä. Lisäksi voi valtio olla, joko välittömästi tai välillisesti, vähemmistöosakkaana pääasiassa yksityisten omistamissa yhtiöissä (esim. Kemi Oy, Sunila Osakeyhtiö, Suomen Autoteollisuus Oy).

Vaikka valtionenemmistöinen osakeyhtiö ja valtion yritys omistavat yhteensä yli puolet jonkin yhtiön osakkeista (esim. Oulu Osakeyhtiö), ei kyseinen yhtiö kuulu valtionalouden tarkastusviraston toimialaan eikä valtionyhtiöiden neuvottelukuntaan. Sama on tilanne sellaisessa, nykyisin teoreettisessa tapauksessa, jossa valtiolla välittömästi, valtionenemmistöisellä yhtiöllä sekä valtion yrityksellä yhteensä on hallussaan jonkin yhtiön osake-enemmistö.

Kaikki valtionenemmistöiset teollisuusyhtiöt, Oy Alko Ab:tä sekä Ajokki Oy:tä lukuunottamatta, kuuluvat nykyisin kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen. Valtiolla on mahdollisuus vaikuttaa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toimintaan: (1) yhtiöjärjestyksen laatimisen yhteydessä, (2) yhtiöiden hallintoneuvostoissa ja johtokunnissa olevien edustajiensa välityksellä, (3) yhtiökokouksissa ja (4) osakepääomien korotusten yhteydessä valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Normaalin osakeyhtiöiden tilintarkastuksen lisäksi valtionalouden tarkastusviraston tehtävänä on valvoa, että valtion yhtiöiden varojen käyttö ja sijoitukset suoritetaan tarkoituksenmukaisesti (vrt. laki 23.12.1947/968 edellä).

12. Valtion metsäteollisuus

Valtion osakeyhtiöt on usein perustettu perustuotannon aloille, joilla toiminta vaatii suuria pääomia ja/tai joilla yksityisiä yrityksiä ei ole esiintynyt. Outokumpu Oy, Neste Oy ja Rikkihappo Oy ovat esimerkkejä tällaisista yhtiöistä. Valtio on myös perustanut yhtiöitä aloille, joilla on haluttu turvata kehitysaluepoliittisia tai muita yhteiskunnallisesti tärkeitä etuja. Valtion metsäteollisuusyhtiöt ovat lähinnä tähän ryhmään kuuluvia.

Valtio osti v. 1918 Aktiebolaget W. Gutzeit & Co:n ja Tornator Oy:n ulkomaalaisten (norjalaisten) omistamat osakkeet. Näiden yhtiöiden myöhemmin tapahtuneen fuusion tuloksena syntyi nykyinen Enso-Gutzeit Osakeyhtiö. Nämä kaupat olivat silloisissa oloissa niin merkittäviä, että Norjan kruunuina suoritettut maksut johtivat osaltaan juuri itsenäistyneen valtion maksutasekriisiin. Ostoilla turvattiin kuitenkin huomattavan Kaakkois-Suomessa sijaitsevan metsäteollisuuden, suurten metsäalueiden ja vesivoimavarojen kotimainen omistus. (HOVING 1961; REKOLA 1971).

Tämän vuosisadan alkuvuosikymmeninä oli puun kysyntä maamme syrjäseuduilla vähäistä. Koska valtion metsät sijaitsivat pääasiassa juuri näillä alueilla, oli metsähallituksen halu uuden puuta jalostavan teollisuuden saamiseksi näille alueille korkeampien kantohintojen toivossa ymmärrettävää. Lisäperusteluina esitettiin, että näin valtio voisi myös omakohtaisesti tarkkailla puunjalostuksen kannattavuuden kehitystä. V. 1921 metsähallitus perusti sahan ja v. 1928 sulfiittiselutehtaan Veitsiluodon saarelle Kemiin. Vuoden 1931 laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa eräät valtion teollisuuslaitokset perustettaville osakeyhtiöille johti Veitsiluoto Osakeyhtiön syntymiseen v. 1932. Veitsiluodossa sijaitsevien laitosten lisäksi tuli uuteen yhtiöön myös Valtion Kevätniemen saha Lieksasta. Yhtiöön sulautettiin v. 1968 sulfaattiselua tuottava Kemijärvi Oy. (PELKONEN 1971; PURO 1971.)

Valtion välitön ja välillinen metsäteollisuuden omistus käy ilmi taulusta 1. Siitä selviää myös näiden teollisuusyritysten merkitys raakapuun käyttäjinä. Niinpä yhtiöt, joissa valtiolla on välitön tai välillinen osake-enemmistö, käyttivät v. 1969 noin neljänneksen Suomen teollisuuden käyttämästä kotimaisesta raakapuusta. Kyseinen osuus on likimain kolmannes, jos Kemi Oy ja Sunila Osakeyhtiö luetaan mu-

Taulu 1. Suomen valtion välitön ja välillinen kotimaisten metsäteollisuusyhtiöiden osakkeiden omistus ja kyseisten yhtiöiden kotimaisen raakapuun käyttömäärät v. 1969 (lähteet: Valtion yhtiöt 1969; eri yritysten vuosikertomukset; koko teollisuuden raakapuun käyttö: HUTTU-NEN 1970).

	Valtio välitö- mästi	Suomen Pankki	Kansan- eläke- laitos	Veitsi- luoto Oy	Enso- Gutzeit Oy	Tervakoski Oy	Valtio yhteen- sä	Raakapuun käyttö	
								milj. k-m ³	% koko teolli- suuden käytöstä
Prosenttia osakkeiden kokonaismäärästä									
Veitsiluoto Osakeyhtiö	89	—	11	•	—	—	100	2.0	6.0
Enso-Gutzeit Osakeyhtiö	51	10	15	—	•	—	76	4.6	13.9
Oulu Osakeyhtiö	—	2	—	49	—	—	51	1.3	3.9
Tervakoski Oy	••	>90	••	••	••	•	>90	0.0	0.0
(Kemi Oy)	—	1	1	25	—	8	35	1.8	5.4
(Sumila Osakeyhtiö)	—	—	—	—	20	—	(20)	0.8	2.4
Valtion Polttoainekeskus (valtion liikeyritys)	(100)	•	•	•	•	•	(100)	0.2	0.6
Yhteensä (Kemi ja Sumila pl.) (Yhteensä kaikki)								8.1 (10.7)	24.5 (32.3)

kaan (valtion välillisesti omistamia osakkeita 35 % ja 20 %). — Taulussa 1 mainittujen yritysten lisäksi toimii eräiden valtion virastojen yhteydessä sahalaitoksia. Tällainen on esimerkiksi Jokioisten kartanoiden saha, joka kuuluu Maatalouden tutkimuskeskukseen.

Tilannetta on syytä tarkastella vielä erikseen Pohjois-Suomessa (Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun talousalueet), jossa valtion metsien pääosa sijaitsee. Veitsiluoto Osakeyhtiö ja Kajaani Oy vastaavat pääosakkaina kumpikin puoleksi Oulu Osakeyhtiön puunhankinnasta. Koko teollisuuden tuolla alueella v. 1969 käyttämästä raakapuusta oli Veitsiluodon hankintamäärän osuus 40 % sekä sen ja Kemi Oy:n yhteinen osuus 68 %. Viime vuosina käyttämästään raakapuusta on Veitsiluoto ostanut noin kolmanneksen valtion metsistä (PURO 1971, s. 115).

13. Valtion metsätalous

Valtakunnan metsien viidennen inventoinnin (maastomittaukset vuosina 1964–1970) mukaan (KUUSELA 1971) omistaa valtio Suomen koko metsävarannosta eri tunnusten perusteella laskien seuraavat osuudet: koko metsätalouden maasta (metsä-, kitu- ja joutomaasta) 32 %, metsä- ja kitumaasta 27 %, varsinaisesta metsämaasta 24 %, puuston kuutiomäärästä 20 % ja puuston kasvusta 12 %.

Valtion metsistä on 97 % metsähallituksen hallinnassa. Noin 3/4 valtion metsämaasta sijaitsee Lapin, Koillis-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun piirimetsälautakuntien alueella. Jos näin rajatulle Pohjois-Suomelle lasketaan edellä koko maan osalta esitettyjä lukuja vastaavat valtion osuudet, saadaan seuraavat tulokset: 55 % metsätalouden maasta, 48 % metsämaasta ja 50 % puuston kuutiomäärästä (kasvuarviot eivät oleet käytettävissä).

Valtion metsiä hallittiin 1800-luvun puoliväliin saakka lääninhallitusten toimesta. Maanmittaushallitukseen perustettiin valtion metsien keskushallintoa varten v. 1851 väliaikainen metsänhoitolaitos, joka vakinaistettiin v. 1859. Vuonna 1863 se erotettiin erilliseksi, itsenäiseksi keskusvirastoksi, metsähallitukseksi. Metsähallituksen organisaatio uudistettiin heti valtiollisen itsenäisyyden alkuvuosina (1921 ja 1923). (Metsähallintokomitean mietintö 1959, s. 9.)

Nykyisin voimassa olevat valtion metsien hoitamisen ja käytön perusteet on esitetty laissa

metsähallinnosta (9. 9. 1966/465) sekä sen täytäntöönpanosäännöksissä. Metsähallinnon toiminta-ajatus on ilmaistu em. lain alussa. Sen mukaan ”metsähallinnon tehtävänä on edistää valtakunnan metsätaloutta”. Laki asettaa metsähallinnolle seuraavat päämäärät: ”Metsätalouden edistämiseksi valtakunnan metsiä on pyrittävä niin käsittelemään, että taloudellisesti edullinen, kohoava puun tuotto tulee kestävästi turvatuksi ja maan tuottokyky mahdollisuuden mukaan hyväksi käytetyksi. Niinikään on selälaiset vajaatuottoisessa tai tuottamattomassa tilassa olevat maat, jotka tarkoituksenmukaisesti voidaan käyttää metsätalouteen, pyrittävä saattamaan täyteen metsän kasvuun”. Näitä yleisiä päämääriä täsmennetään valtion metsien osalta asetuksessa metsähallinnosta (22. 9. 1967/421): . . . ”valtion metsätaloutta hoidetaan ja kehitetään ajan ja olosuhteiden vaatimalla tavalla päämääränä kohoava puun tuotto ja liiketaloudellisesti edullinen tulos”.

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön alainen keskusvirasto, joka johtaa metsähallintoa. Metsähallituksessa on erilliset valtion ja yksityismetsien osastoryhmät sekä näitä molempia palveleva hallinto-osasto. Edellä esitettyjen päämäärien toteuttamiseksi tulee metsähallituksen erityisesti: ”(1) valvoa metsätalouden etua ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin metsätalouden toimintaedellytysten parantamiseksi; (2) hoitaa, suojella ja käyttää hallinnossaan olevaa valtion metsä- ja maaomaisuutta päämääränä kohoava puun tuotto ja liiketaloudellisesti edullinen tulos, pitäen samanaikaisesti silmällä yleistä etua; (3) valvoa ja edistää muun kuin valtion lukuun harjoitettavan metsätalouden alaan kuuluvaa toimintaa ottaen huomioon, mitä siitä erikseen säädetään; (4) johtaa, kehittää, valvoa ja tarkastaa valtion metsäoppilaitoksia ja niiden toimintaa sekä (5) valvoa ja tarkastaa valtionavustusta nauttivia yksityisluonteisia metsäoppilaitoksia ja niiden toimintaa”.

Vaikka metsähallinnon organisaatiouudistuksella on ikää vain muutamia vuosia, on metsähallitus jo ehtinyt äskettäin (5. 11. 1970) esittää maatalousministeriölle komitean asettamista organisaationsa uudistamiseksi (Esitys komitean . . . 1971).

Esityksen perusteluissa viitataan metsäteollisuuden viimeaikaiseen nopeaan laajenemiseen, kasvaneisiin vaatimuksiin metsien virkistys- ja muusta monikäytöstä, ministeriöportaan vahvistamisen tarpeeseen ja yksityismetsätalouden

organisaatioketjujen monimutkaisuuteen. Esityksessä painotetaan, että olisi suoritettava koko metsätalouden asemaa valtion hallinnossa koskeva selvitys, johon sisältyisi mm. esitys valtion metsätalouden muodostamisesta erilliseksi liikeperiaatteiden mukaan toimivaksi laitokseksi.

Metsähallituksen esitystä seurasi vilkas mieliteiden vaihto metsähallinnon organisointiongelma (HASSI 1971, HELLMAN 1971, JOKINEN 1971, OSARA 1971, PALOSUO 1971, SAARI 1971 ja VARSTA 1971).

14. Tutkimuksen tarkoitus

Tässä tutkimuksessa pyritään aluksi yhdistelemään ja kehittämään yritysorganisaatiota, sen tavoitejärjestelmää ja toimialarationalisoin-

tia koskevia teorioita (luku 2). Tähän viitekehykseen sekä johdannossa esitettyihin näkökohtiin perustuen täsmennetään tutkimusongelma luvussa 3. *Perushypoteesiksi asetetaan väittämä, että Suomen valtion metsäteollisuus- ja metsätalousyritysten koordinoimien tarkoituksenmukaisella kehittämisellä saavutetaan enemmän etuja kuin aiheutetaan haittoja.*

Jo toteutuneita valtion yritystoiminnan koordinoimille esitetään Italiasta ja Ruotsista (luku 4). Lisäksi selostetaan yksityiskohtaisesti Ruotsin valtion metsäteollisuuden ja metsätalouden organisointi. Luvussa 5 analysoidaan kotimaassa toteutetun toimialarationalisoinnin yleistä kehitystä sekä erikseen tilannetta metsäsektorilla. Lopuksi hahmotellaan Suomen valtion metsäteollisuus- ja metsätalousyritysten toimintojen koordinoimien parantamiseen tärkeitä mahdollisuuksia luvussa 6.

2. TEOREETTINEN VIIITEKEHYS

21. Peruskäsitteet ja tarkastelukulma

Edellä esitetyn johdannon mukaan Suomen valtion metsäteollisuus ja metsätalous on järjestetty hoidettavaksi osakeyhtiöiden ja likeyritysten puitteissa. Yritys voidaan määritellä monella tavalla valitusta tarkastelukulmasta riippuen (vrt. RYDEN 1971, s. 25). Yritys on liiketaloustieteessä usein määritelty rahoitusyksikkönä kokonaisuuden muodostavaksi tuotantotoiminnaksi (esim. RIISTAMA 1969, s. 6). Tämän mukaisesti voidaan molempia valtion metsällisen liiketoiminnan perusmuotoja pitää yrityksinä. Niinpä organisaatioteoreettisen viitekehyksen hahmottelussa voidaan lähtökohdaksi ottaa yritysorganisaatioita koskevia teorioita, joihin pyritään myöhemmin liittämään kyseisten yritysten valtion omistuksesta aiheutuvat erityispiirteet.

Organisaatioteorioita on kehitelty runsaan sadan vuoden ajan. Aihepiiriä esitteleviä julkaisuja on siten ehtinyt kertyä runsaasti. Viime vuosien jyrkät muutokset sekä aineellisessa että tietojen tuotantoteknologiassa ovat edelleen lisänneet alan tutkimusta. On siten luonnollista,

että vuosien mittaan organisaation käsite on määritelty lukuisin eri tavoin. (LEHTOVUORI 1969, s. 477–480.)

Organisaation käsitteen määrittely riippuu ratkaisevasti tarkastelukulman valinnasta. Sekä yrityksen sisä- että ulkopuolella on aina joukko henkilöitä tai yhteisöjä, jotka huomattavasti vaikuttavat yrityksen toimintaan ja/tai joihin yrityksen toiminta huomattavasti vaikuttaa. Niitä kutsutaan yrityksen *sidosryhmiksi* tai *intressenteiksi*. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi omistajat, rahoittajat, yrityksen johto ja muu henkilökunta, asiakkaat, hankkijat sekä julkinen valta. Jokaisen sidosryhmän näkökulmasta saatavat organisaation käsite ja sen tehtävät saada eri vivahteita. (Vrt. RHENMAN 1967, s. 1–3; AHLSTEDT & JAHNUKAINEN 1971, s. 9–12.)

Tämän esityksen tärkein lähtökohta on, että yritysorganisaatiota tarkastellaan lähinnä *omistajan, rahoittajan ja yrityksen johdon näkökulmista*. Näiden intressenttien keskinäisiä suhteita on eri yhteyksissä analysoitu (esim. RIISTAMA 1966). Omistajan vastuun voidaan

määritellä sisältävän seuraavat tehtävät (vrt. Förslag till samordning . . 1969, s. 24): (1) toiminta-ajatuksen ja päämäärien vahvistaminen; (2) osakeyhtiön hallituksen (styrelse) tai muiden yritysmuotojen tapauksessa vastaavan johdoelimen nimittäminen; (3) edellytysten luominen yritykselle välttämättömien resurssien hankkimiseksi; (4) asetettujen päämäärien toteutumisen valvonta; (5) ryhtyminen päämäärien puutteellisen toteutuksen tapauksissa tilanteen vaatimiin korjaaviin toimenpiteisiin.

Koska toisaalta omistaja on sijoittanut yritykseen pääomia, asettaa hän yleensä niille tietyn, omistajan muihin tavoitteisiin sopeutetun tuottovaatimuksen. Tätä voidaan pitää rahoittajan näkökulmana, jossa rahoitus tapahtuu oman pääoman ehdoin.

Eräaksi perusoletukseksi asetetaan näkemys, että yrityksen johdon tärkein tehtävä on toiminnan *ohjaus* (vrt. RHENMAN 1967, s. VII). ”Ohjaus on kaikkinaista organisaation puitteissa tapahtuvaa toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan liiketoimintaprosessiin välittömästi (toimintaan kohdistuva ohjaus) tahi välillisesti yksilön, ryhmän tai yksikön kautta (henkilöstöön kohdistuva ohjaus) siten, että asetetut päämäärät ja tavoitteet saavutetaan” (AHLSTEDT & JAHNUKAINEN 1971, s. 22). Edellä esitettyihin näkökohtiin nojautuen otetaan organisaation tarkoitus, tehtävät ja tavoitteet lähemmin tarkastelun kohteeksi luvussa 23.

Tuotantotoimintaa harjoittavan yrityksen perusosasia (alkioita) ovat ihmiset, koneet ja muut tuotannontekijät. Näiden alkioiden ja niiden välisten riippuvuussuhteiden pysyväisluotoista järjestystä voidaan alustavasti kutsua yrityksen organisaatioksi. Organisaatiossa esiintyy siten henkilö-henkilö-, henkilö-kone-, henkilö-”muu tuotannontekijä”-, kone- ”muu tuotannontekijä”-, kone-kone- sekä ”muu tuotannontekijä”-”muu tuotannontekijä”-suhteita.

Perinnäisesti on organisaatioita tarkasteltu lähes yksinomaan henkilö-henkilö -suhteiden pohjalta. Tämä näkemys heijastuu myös määritelmistä, kuten esimerkiksi: ”organisaatio on tavoiteorientoitunut sosiaalinen järjestelmä, joka hankkii ja käsittelee informaatiota” (RIIS-TAMA 1969, s. 27). Seuraavassa luvussa pyritään entistä kokonaisvaltaisemmin lähestymistavan luomiseen yritysganisaation käsitteen täsmenämiseksi ja yritysten tarkoituksenmukaisen ohjauksen perustaksi.

22. Yritysganisaatio järjestelmänä

Organisaatioiden tarkastelu yleisen järjestelmäteorian näkökulmasta on saanut viime aikoina osakseen kasvavaa huomiota. Esimerkiksi ERIK JOHNSEN (1968, s. 276–299) on esitellyt useita eri lähestymistapoja. Tässä rajoitutaan kuitenkin vain suppeaan, yleiseen johdatteluun.

Aluksi määritellään järjestelmä kokonaisuutena tarkasteltavaksi alkioiden joukoksi, jossa alkioita ja niiden tiloja sitovat toisiinsa tietyt riippuvuussuhteet. Määritelmän mukaan järjestelmässä on kolmenlaisia olennaisia osasia: alkioita, tiloja ja riippuvuussuhteita.

Järjestelmän *alkiot* (elements) saattavat olla joko fyysisiä, kuten atomeja, molekyyliä, planeettoja, koneita, puita, eläimiä ja ihmisiä, tai abstrakteja, kuten muuttujia, yhtälöitä, prosesseja, perusjoukkoja, yhteiskuntia jne. Tietyn järjestelmän jokaista alkioita voidaan yleensä itseään tarkastella myös tämän järjestelmän alijärjestelmänä. Toisaalta alkuperäistä järjestelmää voidaan usein tarkastella myös jonkin ylemmän tason järjestelmän (yläjärjestelmän) alijärjestelmänä. Tämän ajattelutavan mukaan *järjestelmät ovat luonteeltaan hierarkisia.*

Edellä järjestelmän määritelmässä mainitut *tilat* ovat alkion laatua kuvaavia ominaisuuksia. Järjestelmän tila voidaan havaita mittamalla sen alkioiden tilat (ominaisuudet). Esimerkiksi, jos tarkastellaan metsälöä järjestelmänä, sen tilaan vaikuttavat siihen kuuluvien ihmisten, puiden, muiden kasvien, eläinten ja muiden organismien, maaperän, ilmankin, rakennusten ja koneiden ominaisuudet (tai tilat). Valittu tarkastelukulma ratkaisee mitkä alkiot katsotaan järjestelmään kuuluvaksi sekä mitä ominaisuuksia (tai tiloja) kustakin alkioista mitataan. Kyseeseen tulevia puun ominaisuuksia saattaisivat olla pituus, kuutiomäärä, kasvu, tiheys jne.

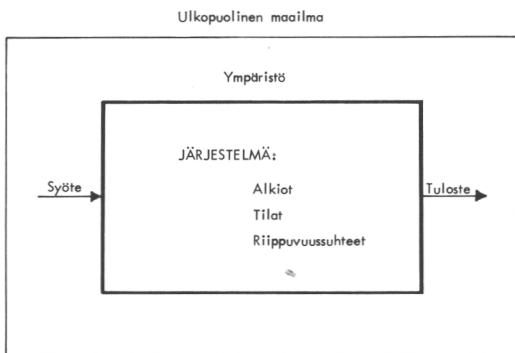
Edellä järjestelmän määritelmässä mainituilla *riippuvuussuhteilla* tarkoitetaan sidonnaisuutta, riippuvuutta, syytä, korrelaatiota tai vastaavaa yhteyttä joko saman alkion eri tilojen tahi kahden tai useamman alkion välillä. Niinpä minkä tahansa mahdollisen järjestelmän alkio, jolla ei ole riippuvuussuhteita tarkastellun järjestelmän alkioihin, ei kuulu tarkasteltavana olevaan järjestelmään.

Järjestelmän ympäristöllä tarkoitetaan niiden alkioiden joukkoa, joiden tilojen muutos vaikuttaa järjestelmään sekä myös niitä alkioita, joiden ominaisuuksia järjestelmän käyttäytyminen saattaa muuttaa. Tähän määritelmään

perustuen ympäristön tilan muutosta, joka vaikuttaa järjestelmään, kutsutaan järjestelmän *syötteeksi* (input). Toisaalta järjestelmän tilan muutos, joka vaikuttaa sen ympäristön tilaan, on järjestelmän *tuloste* (output). Edellä on suppeasti esitelty järjestelmäteorian peruskäsitteet kirjoittajan aikaisemman yhdistelyn (PALO 1971 a, s. 9–12) mukaan. Niitä havainnollistetaan vielä kuvassa 2.

Eräs järjestelmien tärkeä luokitusperuste on niiden avonaisuuden aste. Täysin suljetulla järjestelmällä ei ole syötettä eikä tulostetta. Tällaisen ilmiön esiintymistä todellisuuden maailmassa on vaikea kuvitella. Suljetun järjestelmän vastakohta on avoin, siis joko syötettä tai tulostetta tai molempia esiintyy. Avoin järjestelmä vastaanottaa ja/tai lähettää energiaa, ainetta ja/tai informaatiota. Biologiset ja sosiaaliset järjestelmät ovat aina avoimia. Esimerkiksi ihmisen syöte sisältää pääasiassa ravintoa, happea ja informaatiota ja tuloste koostuu energiasta, hiilidioksidista, jätteistä ja informaatiosta. Sosiaalisten järjestelmien avonaisuuden aste vaihtelee koko skaalalla lähes suljetusta (vankila) miltei ”täysin avoimeen” (leirintäalue). (Vrt. WIIO 1970, s. 27–30 ja 64–68.)

Mustalaatikko (black-box) -käsitettä sovellettaessa oletetaan, että tietty syöte ei voi tuottaa mitä tulosteita tahansa, vaan ainoastaan joitakin määrättyjä tulosteita kaikkien mahdollisten tulosteiden joukosta. Tällä käsitteellä on käyttöarvoa tapauksissa, jolloin havainnoija ei ole kiinnostunut eikä kykene selvittämään järjestelmän sisäistä rakennetta ja sen toimintaa, mutta voi kyllä havaita järjestelmän syötteet ja tulosteet sekä niitä kytkevät säännönmukaisuudet.

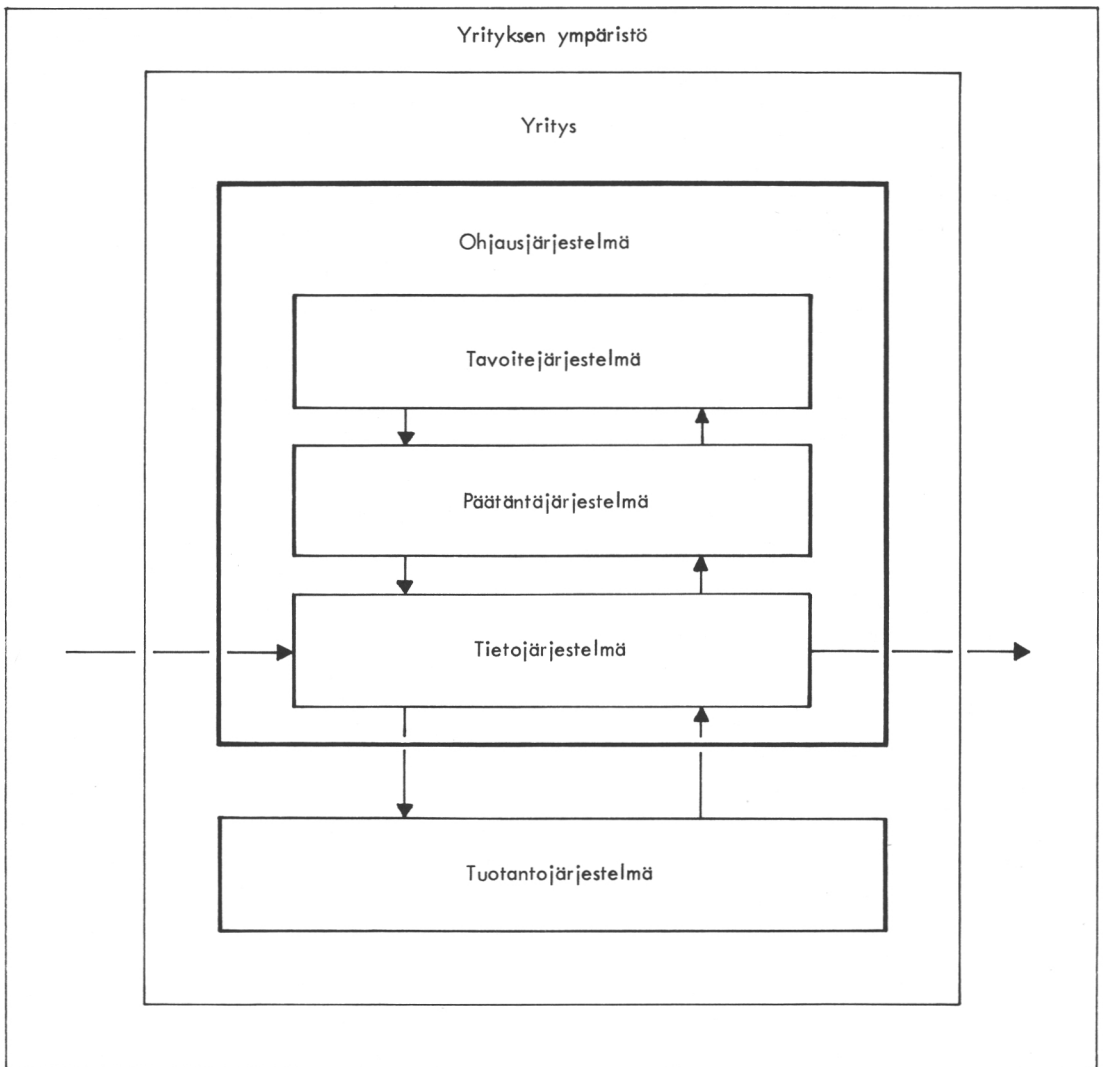


Kuva 2. Avoimen järjestelmän käsite.

Järjestelmät ovat kybernetiikan perusyksiköitä. Kybernetiikka on monimutkaisten, stokastisten järjestelmien teoriaa, jossa on pääpaino järjestelmien itseohjautuvuudella. *Takaisinkytkennällä eli palautteella* (feedback) on keskeinen asema näissä itseohjausmekanismeissa. Palautteen tehtävänä on mitata järjestelmän tulostetta ja syöttää saatu informaatio takaisin syötevaiheeseen, jossa tulosta ensin verrataan tavoitteeseen ja sitten tämän vertailun perusteella vaikutetaan syötteeseen havaitun poikkeaman suuruuden ja suunnan mukaan. Järjestelmä ohjautuu siis haluttuun suuntaan edellä selostetulla mustalaatikkoperiaatteella: tietoja tarvitaan välttämättä vain tulosteesta ja syötteestä sekä niiden välisistä riippuvuuksista, mutta ei järjestelmän rakenteesta ja muusta toiminnasta. Tehokkaan palautemekanismin avulla järjestelmä kykenee tarkoituksenmukaisesti säätämään materiaalin, energian ja tiedon vaihtoa ympäristönsä kanssa. (Ks. esim. PALO 1971 a, s. 13–17.)

Edellä esitetyltä pohjalta voidaan määritellä, että *yritysorganisaatio on itseohjautuva avoin järjestelmä, johon voi alkioina kuulua sosiaalisia, biologisia, fyysikaalisia ja käsitteellisiä alijärjestelmiä ja joka toimii lähinnä taloudellisten päämäärien toteuttamiseksi*. Itseohjautuvuudella halutaan tässä yhteydessä korostaa, että yritykseen tulee aina sisältyä alkioita, jotka pystyvät tarkoituksenmukaisesti ohjaamaan sen toimintaa siten, että asetetut päämäärät toteutuvat mahdollisimman hyvin. Määritelmän avonaisuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, että yritys on jatkuvassa vuorovaikutuksessa sekä sen sisä- että ulkopuolella oleviin intressentteihinsä. Sisäisesti avoimessa yrityksessä on sen alkioiden välinen viestintä (informaation vaihto) runsasta. Ulkoisesti avoimessa yrityksessä tapahtuu paljon viestintää yrityksestä sen ympäristöön ja päinvastoin.

Sekä sisäisesti että ulkoisesti avoin yritys kykenee joustavasti sopeutumaan ympäristön muutoksiin. Vähemmän avoin yritys sopeutuu jäykästi ympäristön muutoksiin. Suuri avonaisuus yrityksessä kuluttaa liikaa energiaa ja kustannuksia. Jos siihen vielä yhdistyy muun ohjausjärjestelmän (kuva 3) tarpeettoman yksityiskohtainen säätö, aiheuttaa myös yrityksen toiminnan suunnan jatkuva korjaaminen lisäkustannuksia. Hyvälle yritysorganisaatiolle on siksi ominaista optimaalinen avonaisuuden ja itseohjautuvuuden aste. (Vrt. WIIO 1970, s. 34–36; RHENMAN 1967, s. 2–9.)



Kuva 3. Yrityksen ohjausjärjestelmän kehysmalli.

23. Yritysorganisaation tavoitejärjestelmä

Kuvaan 3 on hahmoteltu yrityksen ohjausjärjestelmän kehysmalli. Ohjausjärjestelmä muodostuu siinä kolmesta alkiosta (alijärjestelmästä) ja niiden välisistä vuorovaikutussuhteista. Tavoite-, päätäntä- ja tietojärjestelmät on kuvassa esitetty mustalaatikkoina ja kytketty toisiinsa nuolin, jotka kuvaavat viestintäkanavia. Kytkeä tuotantojärjestelmään mahdollistaa ohjauksen. Tuotantojärjestelmään saapuva nuoli kuvaa ohjausimpulsseja ja siitä lähtevä nuoli palautetta.

Kuvan 3 mallissa saattaa esiintyä kolme peri-

aatteessa erilaista ohjauskiertoa. (1) Jos tuotantojärjestelmän aikaansaama tuote poikkeaa vain vähän tavoitteesta, on korjaus voitu ennalta ohjelmoida: palaute kulkee tietojärjestelmän kautta ohjausimpulsseina takaisin tuotantojärjestelmään. (2) Edellistä suurempien poikkeamien tapauksissa palautteen tulo tietojärjestelmään aiheuttaa lisätietojen keruuta, käsittelyä ja tulosten syötön päätäntäjärjestelmään ja siellä tehtyjen päätösten saapumisen ohjausimpulsseina tietojärjestelmän välityksellä tuotantojärjestelmään. (3) Huomattavan suurten poikkeamien esiintyessä saattaa palaute jatkaa matkaansa

päätöntäjärjestelmästä tavoitejärjestelmään: nykyresursseilla ja -organisaatiolla poikkeamaa ei voida korjata tavoitteita muuttamatta. (Esim. PALO 1971 a, s. 22–26.)

Yrityksen tavoitejärjestelmä muodostaa perustan yrityksen tarkoituksenmukaiselle ohjaukselle. Kuvassa 4 on esitetty tällaisen järjestelmän pääpiirteet. Tavoitejärjestelmä on luonteeltaan hierarkkinen: (1) huipulla on toiminta-ajatus, (2) sitä tukemassa porrasta alempana keskenään mahdollisimman vähän ristiriitaiset päämäärät ja (3) päämäärätason alapuolella eri päämääriä tukevat, keskenään sopeutetut tavoitteet. Näitä tavoitejärjestelmän eri tasoja voidaan kuvailla lähemmin tarkkaamalla niiden asiasisältöä, mitattavuutta ja ajallisen tähtäyksen pituutta.

Tavoitejärjestelmä tarjoaa toiminnallisen välineistön yrityksen toiminnan mukauttamiseksi sen toimintaolosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin. *Toiminta-ajatus* syntyy yrityksessä silloin, kun tietoisesti harkiten määritellään yrityksen tarkoitus. Toiminta-ajatus voidaan tämentää ”yrityksen tämän hetkiset ja ennustettavissa olevat toimintaolosuhteet huomioon ottaen yrityksen perussuunnan määrittämiseksi” (SÄRKISILTA 1968, s. 108). Edellistä yleisemmin voidaan *organisaation* toiminta-ajatus määrittellä lähtien yhteiskunnan jäsenten tarpeiden tyydyttämisestä (PITKÄNEN 1969, s. 26).

Yrityksen toiminta-ajatus voidaan luoda eri lähtökohtia hyväksi käyttäen: tietyn raaka-aineen saatavuus, tekninen valmius, tietovaranto jne. voivat tulla kyseeseen. Siten toiminta-ajatus saattaa määrittellä yrityksen tehtäväksi esimerkiksi harjoittaa puuta raaka-aineena käytävää tuotantotoimintaa. Toiminta-ajatuksen tarkistaminen voi tulla ajankohtaiseksi uusien keksintöjen, ulkopuolisten institutionaalisten muutosten tai kysyntäolosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Esimerkiksi muovipaperin keksiminen saattaa johtaa edellä esitetyn toiminta-ajatuksen laventamiseen. Toiminta-ajatuksen kehittämisessä on edellä esitetyn mukaisesti pääpaino yrityksen ympäristötekijöillä sekä perimmäisesti ihmisten tarpeiden muutoksilla.

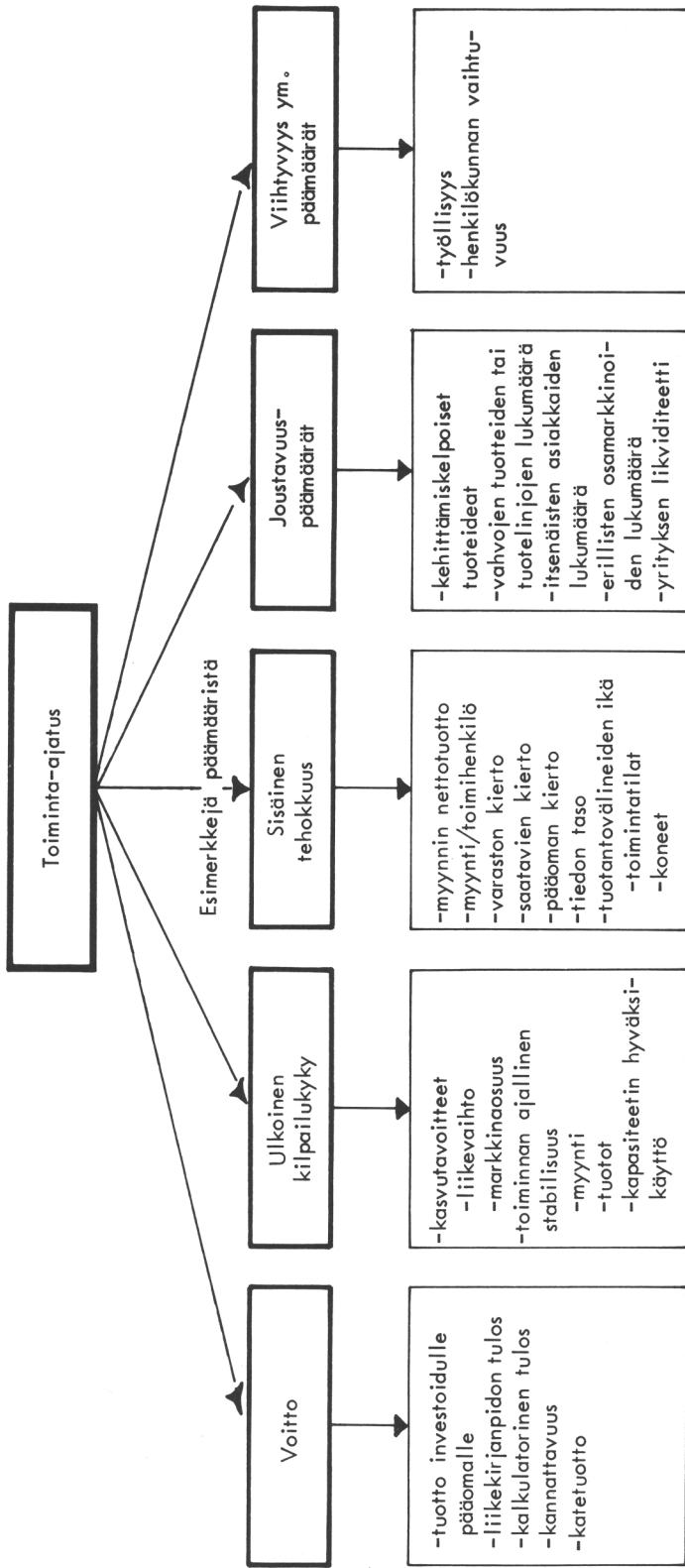
Toiminta-ajatuksen tulee muodostaa hyvä perusta sitä suppeampien päämäärien asettelulle ja siten koko yrityksen ohjauksjärjestelmälle. Toiminta-ajatus ei saa olla asiasisällöltään liian laaja eikä liian suppea, vaan siten mitoitettu, että se on vielä riittävän konkreettinen päämäärien asettelulle, mutta jättää pelivaraa myös

tuleville uusille ratkaisuille. Toiminta-ajatus ei edellytetä ilmaistavan mitattavin suurein eikä sen aikaulottuvuutta tarvitse tämentää.

Toiminta-ajatuksen käyttöarvoa voitaisiin yrityksessä lisätä seuraavin toimenpitein. Yrityksen koko henkilöstö olisi saatava tietoiseksi sen sisällöstä. Päätöntäjärjestelmä olisi varustettava palautteella, joka varmistaisi päätösten sopusoinnun toiminta-ajatuksen suhteen. Yrityksen ympäristön muutoksia olisi jatkuvasti seurattava toiminta-ajatuksen kehittämistarpeen toteamiseksi. (SÄRKISILTA 1968, s. 108–112; PITKÄNEN 1969, s. 25–28.)

Päämäärä (objective, goal) voidaan yleisesti määrittellä seuraavasti: ”An objective is a desired future state of affairs formulated by a goal-setting unit at a given time” (JOHNSEN 1968, s. 49). Ajatellen päämäärää ohjauksjärjestelmän alijärjestelmän alkiona (kuva 3) on seuraava edellisen määrittelyn täsmennys hyödyksi: ”A goal is an operational expression of some desire or desires of an identifiable individual or individuals formulated as one or several elements, each of which may be a subset, and which may be ranked consciously by the goal-setting unit; operational meaning an appropriate measurement model with one or several scales, each formulated as ordinal or cardinal and as deterministic or stochastic, and goal attainment being specified on the scale or scales and having the property that in the case of several scales these may be related (ordered)” (JOHNSEN 1969, s. 152).

Yrityksen päämäärillä ilmaistaan toiminta-ajatus konkreettisemmin mihin yritys toiminta-ajatuksensa perusteella pyrkii. Päämääriä on tarkoituksenmukaista asettaa yrityksen niille toimintalohkoille, joista yrityksen olemassaolo ja kehitys olennaisesti riippuvat (kuva 4). Päämäärät ilmaistaan yleensä joko ordinaali- tai kardinaaliluvuin mitattuina, joko deterministisinä tai stokastisina ja pitkällä tähtäyksellä. Talousteoriassa edellytettiin pitkään yritysten toteuttavan vain yhtä päämäärää: voiton maksimointia. Nykyisin yleisesti sekä käytännössä että teoriassa hyväksytty *monipäämääräisyys* (JOHNSEN 1969, s. 55–128) edellyttää tehokasta koordinoitua sekä päämäärien keskinäisessä painottamisessa että niiden ajoituksessa. Päämäärien tulee olla siten toiminnallisia, että niiden pohjalta voidaan määrittää niitä suppeammat ja alemmalla tasolla käytettävät mitattavat tavoitteet. (Vrt. SÄRKISILTA 1968,



E s i m e r k e j ä t a v o i t t e i s t a

Kuva 4. Yrityksen tavoitejärjestelmän malli (muunnettu SÄRKISILLAN 1968, s. 114 mallista).

s. 112–117; AHLSTEDT & JAHNUKAINEN 1971, s. 30.)

Kukin päämäärä jaetaan yhtä tai useampaa organisaatioporrasta alemmalla tasolla toimiviin *tavoitteisiin*. Ne valitaan yleensä siten, että ne ovat kardinaaliluvuin ja mieluummin suhdelukuasteikolla (vrt. PITKÄNEN 1969, s. 73–78) mitattavia suureita ja että niitä toteuttamalla yrityksen toiminta lähestyy sille asetettuja päämääriä. Tavoitteet ovat asiasisällöltään kapealaisia. Tavoitteen toteutus aika täsmennetään aina. Se on korkeintaan muutamia vuosia, yleisimmin vuosi tai sen osia. Esimerkkejä yrityksen tavoitteista on esitetty kuvan 4 alaosassa. Yleisesti voidaan päämääriä pitää yrityksen intressenttien tasapainoa ilmentävinä lähtökohdattajoina ja tavoitteita niistä johdettuina välietappeina. (Vrt. AHLSTEDT & JAHNUKAINEN 1971, s. 30.)

Yrityksen tavoitejärjestelmää on kuvassa 4 tarkasteltu ylhäältä alaspäin. Nuolet kuvaavat siinä toiminta-ajatuksen, päämäärien ja tavoitteiden määrittelyn järjestystä. Jos tavoitejärjestelmää tarkastellaan alhaalta ylöspäin, ovat tavoitteet *keinoja* päämäärien saavuttamiseksi ja päämäärät *keinoja* toiminta-ajatuksen toteuttamiseksi. Kuvan 4 eri tasot tarkoittavat toisaalta myös sitä, että käytännössä ne laaditaan eri organisaatioportaissa ja ovat myös ohjeena eri portaille. Yrityksen toiminta-ajatus on koko organisaatiota sitova. Se ilmaistaan yleensä reaali prosessin käsittein (suoritettavat tehtävät jne.). Päämäärät ja etenkin tavoitteet koskevat yleensä vain tiettyjä yrityksen osia. Ne pyritään ilmaisemaan myös rahaprosessin käsittein (liikevaihto, kustannukset jne.). (Vrt. PITKÄNEN 1969, s. 28–38.)

24. Toimialarationalisointi

Voiton maksimointi yrityksen ainoana päämääränä on viime aikoina, edellä esitetyn mukaan, saanut väistyä. Sen tilalle tai lisäksi on tullut joukko muita päämääriä, joiden saama painotus kuitenkin vaihtelee. *Liikevaihdon maksimointia* tietyin, lähinnä voittoa ja toiminnan varmuutta koskevin rajoituksin on usein kuitenkin pidetty nyky-yritysten tärkeimpänä päämääränä (GALBRAITH 1968, s. 186; RIISTAMA 1969, s. 61). Eräs tehokkaimmista liikevaihdon nopeaan laajenemiseen vievistä keinoista on ollut toimialarationalisointi (vrt. RYDEN 1971, s. 205). Sillä tarkoitetaan niitä yritysten

välisen yhteistyön eri muotoja, joiden tarkoituksena on muuttaa kyseisten yritysten ja samalla koko toimialan rakennetta siten, että tuotantotulosten ja tuotannon tekijäpanosten välinen suhde muodostuu entistä edullisemmaksi mukana olevissa yrityksissä (vrt. SVENSSON 1967, s. 1).

Toimialarationalisoinnin tavoitteena pääyrityksen näkökulmasta on yrityksen kasvun ohella ollut ensisijaisesti kannattavuuden parantaminen, kapasiteetin käytön tehostaminen, tuotevalikoiman keskittäminen, raaka-aineiden tai tarvikkeiden hankintojen turvaaminen, tutkimus- ja kehittämistyön edellytysten parantaminen, kiusallisen kilpailijan eliminointi, markkinoinnin tehostaminen, uuden alan sisällyttäminen toimintaohjelmaan tai entisen poistaminen siitä.

Toimialarationalisointisopimusten sisältö voi vaihdella paljon. Esimerkiksi seuraavia toimintamuotoja esiintyy (HAKALA 1966, s. 62–63): (1) kokemusten ja know-how:n vaihto; (2) yhteisten asiantuntijoiden käyttö; (3) yhteisen tilastaselvityksen tai tutkimuksen teettäminen; (4) tietty osatoiminta (esim. mainonta) yhdistetään tai jaetaan; (5) useampia osatoimintoja yhdistetään tai jaetaan. Eriasteiset sopimukset johtavat usein kuitenkin ”täydelliseen” toimialarationalisointiin. Tämä on voinut toteutua yritysten ostojen, myyntien, vaihtojen ja lakkauttamisien, uusien yritysten perustamisien tai entisten fuusioimisien muodossa. (SJÖBLOM 1969; Toimialarationalisointikomitean mietintö 1971, s. 1–10.)

Täydellisessä toimialarationalisoinnissa on sen kohteena olleiden yritysten kokonaisorganisaatio joutunut säännöllisesti nopeaan ja laajan uudistuksen alaiseksi. (1) Palvelutoiminnat on pyritty keskittämään yhteisille elimille. (2) Liikkeenjohtomenetelmät on yhtenäistetty. (3) Saman alan yritysten kesken on toteutettu työnjako. Henkilöjärjestelyt on pyritty tekemään ilman irtisanomisia. Suuressa, eri aloilla toimivassa yhtymässä se onnistuukin suhteellisen hyvin. (SJÖBLOM 1969).

Fuusiolla tarkoitetaan (liiketaloudellisessa merkityksessä) tapahtumaa, jossa kaksi tai useampia yrityksiä yhdistetään materiaalisesti ja muodollisesti yhdeksi kokonaisuudeksi toimimaan yhdennetyn johdon alaisena. Fuusiota tarkastellaan tässä lähinnä RANISEN (1968) esityksen pohjalta.

Horisontaalisessa fuusiossa yhtyvät tiettyä

tuotetta tai sitä korvaavia tuotteita tuottavat saman tason yritykset, kuten esimerkiksi sellun tuotantoa harjoittavat yritykset. Vertikaalisessa fuusiossa yhdistetään yrityksiä aineiden kulkuun suunnassa: esimerkiksi puuta, sellua ja paperia tuottavat yritykset, paperin jalostusyritys sekä tuotteita markkinoiva yritys keskenään. Erilaisuusfuusiossa sulautetaan keskenään toisiaan korvaamattomia tuotteita valmistavia yhtiöitä (vrt. RYDEN 1971, s. 62–64). Saavutettavat edut ja haitat voivat eri fuusiotyypeissä muodostua erilaisiksi. Päätös fuusion toteuttamisesta tulisi perustaa riittävän seikkaperäisiin selvityksiin toimenpiteen hyödyistä ja kustannuksista. Fuusioiden syntymisen on todettu olevan laskusuhdanteiden aikana yleisempää kuin noususuhdanteiden aikana.

Toisilleen henkilösuhteiltaan täysin vieraiden yritysten sulauttaminen toisiinsa onnistuu yleensä huonosti. Siksi on edullista, jos fuusiota suunnittelevat yritykset voisivat alustavasti tutustua lähemmin toistensa toimintaan jonkinlaisen yhteistyön muodossa. Esimerkiksi toisen yhtiön vuokraaminen voi tulla kysymykseen. Niinikään vahvempi osapuoli saattaa ostaa toisen osakkeita niin paljon, että voi valvoa tämän toimintaa.

Yhtymäksi eli ”konserniksi kutsutaan taloudellista yksikköä, joka muodostuu, kun kaksi tai useampia juriidisesti itsenäistä yritystä alistetaan yhteisen johdon alaisuuteen. Yhteinen johto pohjautuu tavallisimmin osakkeiden enemmistöomistantaan, mutta konsernisuhteen perustaksi riittää usein myös alle 50 %:n omistanta, esim. kun osakeomistus on jakautunut pieniin osiin. Yleisimmin sanoen yhteisen johdon perustana on määräysvalta, joka voi muodostua osakeomistannan ohella myös esim. sopimusten ja luottosuhteiden kautta”. (SIHTO 1970, s. 1) Erityisesti sitä koskevia säännöksiä ei esiinny Suomen lainsäädännössä, mutta ehdotuksessa uudeksi osakeyhtiölaiksi (1969) on esitetty eräitä lähinnä konsernin taseiden laadintaa koskevia säännöksiä. Yhtymä ohjaa koko yritysyhmää sekä voi harjoittaa fuusioitujen yritysten liike-toimintaa. Yhtymä saattaa myös suoranaisesti johtaa esimerkiksi tytäryhtiöidensä tutkimus- ja kehitystyötä, sosiaalisia tehtäviä ja raaka-aineiden hankintaa. *Holding-yhtiön* päätehtävänä on yhtymän tytäryhtiöiden osakkeiden omistus ja niiden toiminnan koordinointi ja valvonta.

Fuusioilla, kuten muillakin toimialarationalisoinnin toimenpiteillä, tähdätään usein ensisijaisesti yrityksen nopeaan kasvuun. Tausta-ajatuksena on silloin yrityksen optimikoon saavut-

taminen, joka tyydyttäisi mahdollisimman hyvin tekniset, hallinnolliset, rahoituskelliset ja markkinointinäkökohdat. Aikaisemmin oli hallinnon järjestäminen yleensä ensimmäisenä rajoittamassa kasvua. Nykyisin laajaan käyttöön otettu automaattinen tietojenkäsittely sekä siihen kytketyt tietojärjestelmät sekä myös muun ohjausjärjestelmän huomattava kehittyminen on vähentänyt tämän kitkatekijän merkitystä. (Vrt. Toimialarationalisointikomitean mietintö 1971, s. 11–13; RYDEN 1971, s. 169–206.)

Horisontaalisella fuusioilla voidaan usein vähentää kilpailua tai kokonaan eliminoida se. *Vertikaalisen ja erilaistumisfuusion seurauksena yritysten liikevaihdon suhdannevaihtelut usein tasoittuvat.* Fuusioissa saatetaan saavuttaa myös etuja verotuksessa. Myös yhdistetty johto ja ohjausmenetelmien yhtenäistäminen yleensä tehostavat fuusioitujen yritysten toimintaa. Fuusioituminen vahvistaa yrityksen toimintaa ja helpottaa siten luotonsaantia. Fuusion etuina pidetään myös alentuneita mainoskustannuksia sekä paljousetujen saavuttamista ostoissa ja myynneissä.

Fuusioitumisesta saattaa aiheutua myös haittoja. Yhdistetyn organisaation seurauksena voi henkilökunta supistua. Pienemmän osapuolen osakkaat voivat vastustaa fuusiota peläten vaikutusvaltansa vähenemistä. Merkkitarvikkeiden ym. seikkojen vuoksi voi fuusioitumista seurata goodwill’in väheneminen. Välittömästi fuusion jälkeen saattaa esiintyä myös organisatorista kitkaa ja puutteellisesta viestinnästä aiheutuvia haittoja. Sulauttamisen vaatimat toimenpiteet voivat johtaa tilapäisiin rahoitusvaikeuksiin.

Toimialarationalisointia tulisi tarkastella osana yritysten pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmista. Jo olemassaoleviin yrityksiin perustuvan toimialan rakenteen parantamista olisikin pidettävä vähintään yhtä tärkeänä kuin uuden tuotantokapasiteetin luomista. Näitä toimenpiteitä suunnitteleville yrityksille sekä niiden intressenteille on tärkeää, tullaanko niillä saavuttamaan niin merkittäviä etuja, että aiheutuvat haitat huomioonottaen kyseisiin toimenpiteisiin kannattaa ryhtyä. Kannattava toimialarationalisointi edellyttää suunnitelmallisuutta toimenpiteiden valinnassa, niiden oikeaa ajoitusta sekä kyvykkyyttä niiden toteutuksessa. Tähän puolestaan tarvitaan riittävästi eriaisteisia tutkimuksia ja selvityksiä. Ulkopuolisten konsulttien käyttö on usein välttämätöntä. (Toimialarationalisointikomitean mietintö 1971, s. 11, 39 ja 52.)

3. TUTKIMUSONGELMAN TÄSMENTÄMINEN

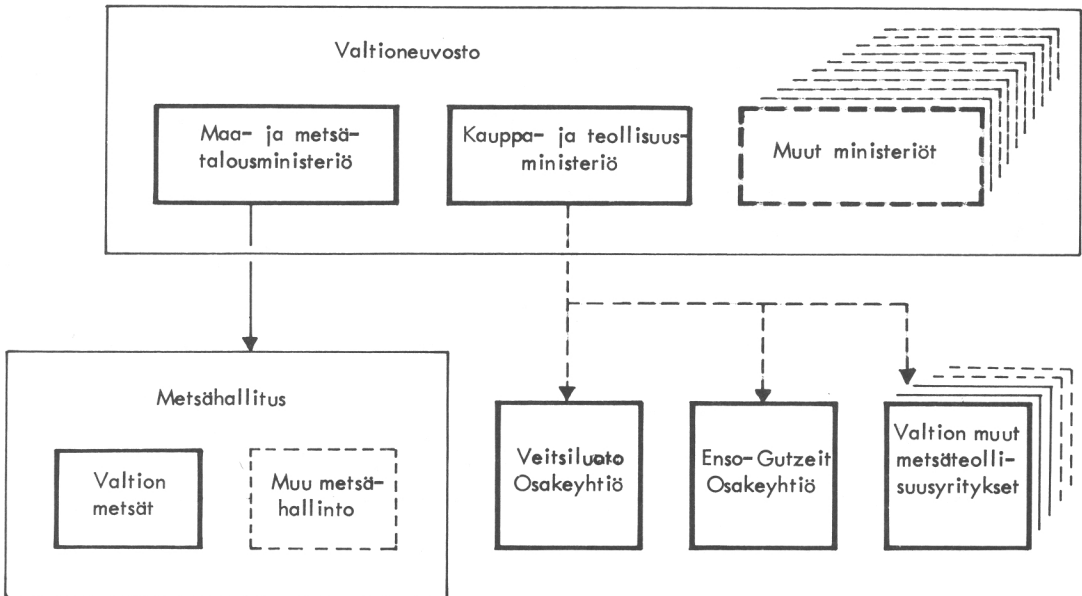
Kuvassa 5 on pyritty havainnollistamaan valtion metsäteollisuusyritysten (taulu 1, s. 11) keskinäisen kytkennän puutetta. Valtion yhtiöiden neuvottelukunnalle on sen ohjesäännössä määrätty useita koordinoitavia tehtäviä (ks. s. 10). Se on kuitenkin tarkoitettu vain neuvottelevaksi elimeksi ilman varsinaista valtaa päättönsä toteuttamiseksi. Niinpä neuvottelukunta on käytännössä kokoontunut vain muutamia kertoja vuodessa ja keskittynyt lähinnä työvoima- ja sosiaalipolitiikan koordinointiin (REKOLA 1971, s. 9).

Esimerkiksi valtion kahden suurimman metsäteollisuusyhtiön välillä ei ole enempää elimellisesti organisoitua yhteistoimintaa kuin yleensä niiden ja yksityisten yritysten välillä (Veitsiluoto Osakeyhtiön toimitusjohtajan AARNE PELKOSEN haastattelu 18. 8. 1971). Kuten luvusta 24 kävi ilmi, on ainakin teoriassa olemassa huomattava joukko eriaistaiseen yritysten yhteistoimintaan perustuvia keinoja, joita soveltaen tietyn toimialan yritysten taloudellisuutta ja kannattavuutta voidaan parantaa. Näiden toimialarationalisoinnin keinojen soveltamista ulkomaisiin valtion yrityksiin esitellään luvussa 4 sekä lähinnä kotimaisiin yksityisiin yrityksiin luvussa

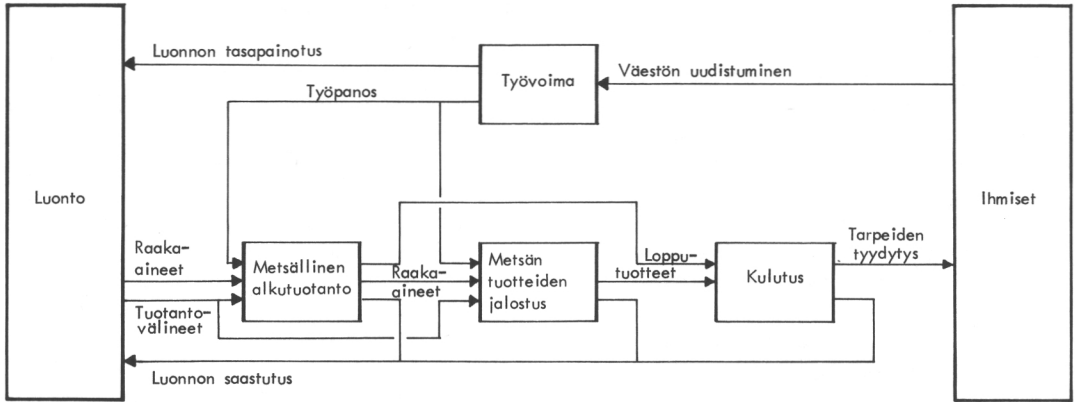
5. Niiden käyttömahdollisuuksia valtion metsäteollisuusyrityksiin Suomessa analysoidaan luvussa 61.

Nykyaikaiset yritysorganisaatiot ovat usein monimutkaisia järjestelmiä (vrt. luku 22). Niiden tutkimisessa ja kehittämisessä on perinteisesti pantu pääpaino sosiaaliselle alijärjestelmälle (henkilösuhteiden järjestelylle). Viime aikoina on kuitenkin myös teknisen alijärjestelmän ja organisaation välistä vuorovaikutusta pyritty selvittämään. On mm. todettu, että teknisesti pitkälle edistyneissä yrityksissä (sarja- ja prosessituotannossa) ei työn koordinointi juuri ole riippuvuussuhteessa organisaation rakenteeseen. Sensijaan vähemmän kehittyneissä tuotantjärjestelmissä (yksikkötuotanto) on organisaation muodon ja liiketoiminnan menestyksen välillä todennäköisesti selvempi riippuvuus. Tämän perusteella yritysorganisaatioita pyritään eriyttämään tuotannon luonteen mukaan (WIIO 1970, s. 58–63.)

Biologinen alijärjestelmä muodostaa keskeisen tekijän metsällisessä tuotannossa. Sen suuren vaihtelevuuden vuoksi etenkin metsätaloustuotanto on edellisen jaottelun mukaan lähempänä yksittäistuotantoa kuin prosessituotantoa,



Kuva 5. Valtion metsätalous- ja metsäteollisuusyritysten koordinoitongelma .



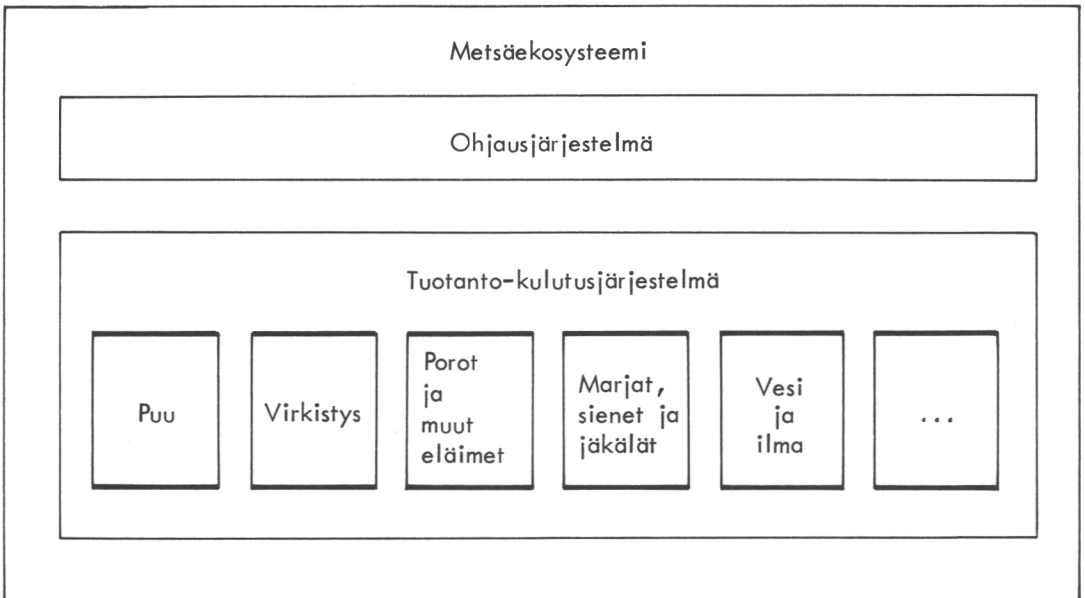
Kuva 6. Metsäekosysteemin kehysmalli ihmisen näkökulmasta.

joten, edellä asetetun hypoteesin mukaan, tämän tuotannon erityispiirteiden tulisi vaikuttaa myös alan organisaatioiden muotoutumiseen.

Metsä on uudistuva luonnonvara ja se muodostaa osan metsäekosysteemin kokonaisuudesta (kuva 6). Metsäekosysteemi voidaan määrittellä siksi osaksi yleistä ekosysteemiä, joka on tekemisissä metsien erilaisten tuotteiden ja palvelusten tuottamisen, jakelun ja kulutuksen kanssa. Metsäekosysteemi sisältää siten metsällisen alkutuotannon lisäksi sen tuotteiden jalos-

tuksen sekä kaikkien metsällistä alkuperää olevien tuotteiden ja palvelusten jakelun ja kulutuksen. Tarkastellen samaa asiaa toisella ulottuvuudella: ihmiset, puut, muut kasvit, eläimet, muut organismit, koneet, laitteet, rakennukset, maaperä, vesi ja ilmakehä ovat metsäekosysteemin alkioita. Niiden eri tilojen sekä alkioiden välisiä suhteita säätelevät riippuvuudet ovat myös metsäekosysteemin olennaisia osia. (Vrt. luku 22; ks. tarkemmin PALO 1971 a, s. 18–19.)

Kuvan 6 metsäekosysteemin mallista on ku-



Kuva 7. Metsäekosysteemi ”monitoimikoneena” (PALO 1971 a, s. 21).

vaan 7 laadittu poikkileikkausmalli. Tuotantokulutusjärjestelmä on siinä jaettu edelleen alijärjestelmiin. Täten on tahdottu korostaa metsäekosysteemin ”monitoimikone”-luonnetta. Kuttakin kuvan 7 alijärjestelmää, esimerkiksi puun tuotanto-kulutusjärjestelmää, voidaan edelleen tarkastella kuvan 6 kehysmallin puitteissa. Jos verrataan kuvaa 7 ja luvussa 13 esitettyä metsähallinnon virallista tavoitejärjestelmää niin havaitaan, että lain säätäjä on eksplisiittisesti keskittynyt vain puun tuotannon alijärjestelmän tavoitteiden asetteluun. Jo nykyisin esillä oleva ja etenkin tulevaisuudessa yhteiskuntarakenteen nopean muutoksen vuoksi korostuva metsäekosysteemin monikäytön luonne tulisi saada ilmaisunsa myös lainsäädäntöteitse (vrt. Vuoden 1970 ympäristönsuojelun. . . , s. 33–35). Luvussa 424 esitellään Ruotsin valtionmetsien hallinnon päämääränasettelua sekä siihen kytkeytynttä organisaation uudistamista. Norjan valtionmetsien hallinnon järjestelyä ja päämääriä esitellään luvussa 43. Luvussa 62 analysoidaan samoja kysymyksiä Suomen osalta.

Kuvassa 6 on esitetty ihmisen näkökulmasta rajatun metsäekosysteemin kehysmalli. Siinä on haluttu korostaa kokonaisjärjestelmään sisältyvien alijärjestelmien yhteenkuuluvuutta: edellisen tuloste on aina seuraavan syöte, katkeamat-

tomana ketjuna alkutuotannosta ihmisen tarpeiden tyydyttämiseen. Myös valtion metsätalous- ja metsäteollisuusyrityksiä voidaan tarkastella tämän kehyksellisen valossa. Tällöin havaitaan ennen kaikkea puutteellinen kytkentä valtion metsien hallinnon ja valtion metsäteollisuusyritysten kesken (kuva 5). Metsähallinto on maa- ja metsätalousministeriön alainen, mutta valtion metsäteollisuusyritykset kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan. Tästä vertikaalisen yhdentämisen ongelmasta esitetään luvussa 4242 ratkaisumalli Ruotsista. Sen soveltamismahdollisuuksia Suomeen analysoidaan luvussa 63.

Valtion metsäteollisuus- ja metsätalouslyritysten organisaatiot ovat olemassa tiettyjen toiminta-ajatusten ja päämäärien toteuttamiseksi. Koska näiden yritysten toimintaolosuhteissa on viime aikoina tapahtunut olennaisia muutoksia (ks. s. 12–13), edellyttää yritysten tarkoituksenmukaisen toiminnan jatkaminen niiden organisaatioiden sekä erityisesti tavoitejärjestelmien tarkistamista. Kun lisäksi yritysten omistaja ja päärahoittaja on sama, nimittäin valtio, tulisi tämän näkökohdan heijastua erityisesti siten, että eri yritysten toiminnat tulevat tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti koordinoituksi (ks. luku 24).

4. ULKOMAISIA VALTION YRITYSTOIMINNAN MALLEJA

41. Italia

Instituto per la Ricostruzione Industriale eli IRI-instituutti perustettiin Italian hallituksen päätöksellä v. 1933. Sen ensimmäisenä tehtävänä oli tukea ja ottaa haltuunsa eräitä vallinneen laman vuoksi heikentyneitä yksityisiä yrityksiä (Förslag till samordning. . . 1969, s. 22). IRI:n nykyinen toiminta perustuu lakiin no 51/1948 sekä lakiin no 1589/1956 (IRI 1969 annual report 1970, s. 207–216). Niissä säädetään IRIstä mm. seuraavaa.

IRI on julkinen rahoitusyhtiö. IRI hallitsee ja hoitaa omistamiaan arvopapereita. Valtionyritysten ministeriön tehtävänä on ohjata IRI:n toiminnan yleissuuntaa ottamalla samalla huomioon yleinen etu. IRI:n peruspääoma on

895 410 milj. liiraa. Päämääriensä toteuttamiseksi IRI on valtuutettu suorittamaan kaikkia välttämättömiä finanssiliiketoimia valtiojohdoisten yhtiöiden sekä niiden yhtiöiden kanssa, joiden peruspääoman valtio on välittömästi tai välillisesti joko kokonaan tai osittain rahoittanut. IRI voi hankkia luottoa käyttämällä hyväksi erilaisia tarkoitukseen sopivia liiketoimia, mm. laskemalla liikkeelle omia obligaatioita. Sillä ei ole kuitenkaan lupa harjoittaa säästöjen talletustoimintaa.

IRI:n liiketoiminnan vuotuinen nettovoitto jaetaan seuraavasti: (1) 20 % normaaliin vararahastoon, (2) 15 % erityiseen työntekijöiden koulutusrahastoon, (3) 65 % valtion kassaan peruspääoman lyhennyksenä. Sitten kun koko peruspääoma on maksettu takaisin, käytetään

valtiolle mennyt osuus ylimääräisen vararahaston muodostamiseen.

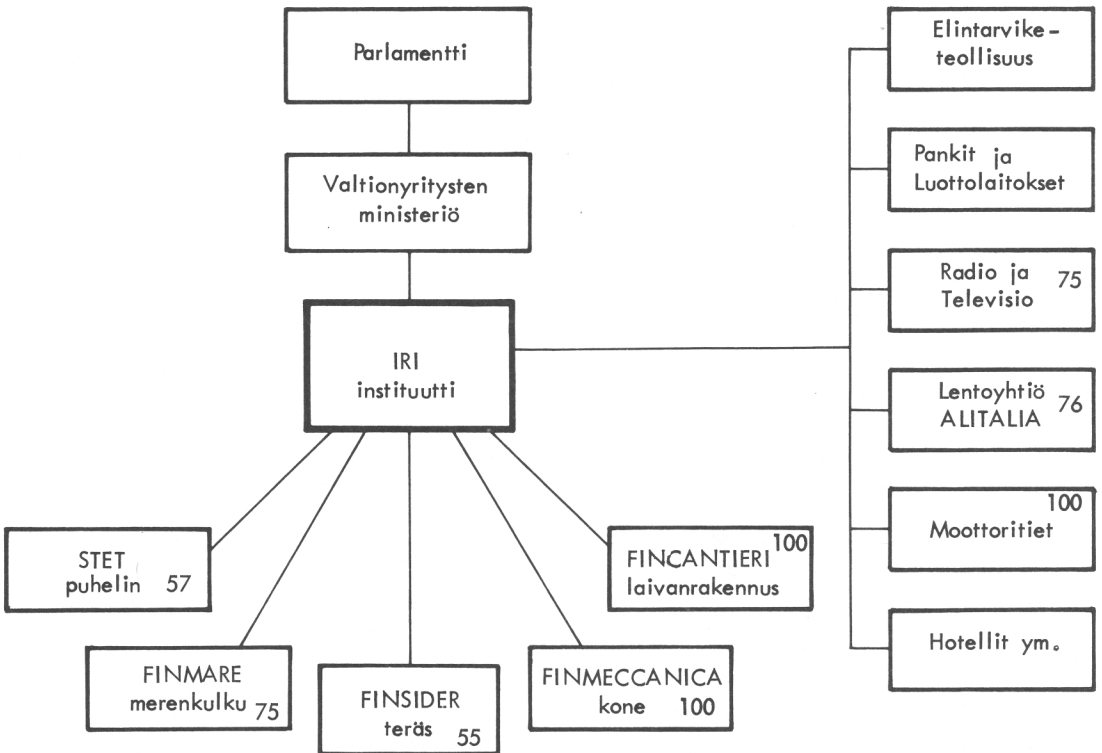
Kuva 8 esittelee suppeasti valtion yritys-toiminnan organisoinnin Italiassa. Valtionyri-tyksen ministeriön alaisena toimiva IRI-instituutti on muiden valtionyhtiöiden rahoitus-, koordi- nointi- ja valvontakeskus. Välittömästi sen alai- sina toimii yiisi elinkeinoaloittain järjestettyä holding-yhtiötä ja joukko niiden ulkopuolisia yrityksiä. Mainitut holding-yhtiöt rahoittavat, koordinoivat ja valvovat puolestaan kukin oman alansa erillisiä yhtiöitä. Varsinainen koko yhty- män eri yritysten toimintojen koordinointi ta- pahtuu siten, että sekä IRI:n että sen alaisten holding-yhtiöiden hallitusten jäsenet ja toimi- henkilöt miehittävät konsernin eri yhtiöiden hallitukset siinä määrin, että muodostavat kus- sakin tapauksessa enemmistön (Förslag till sam- ordning... 1969, s. 23).

IRI-yhtymään kuuluu kaikkiaan noin 150 yritystä. Vuonna 1969 oli koko yhtymän pal- veluksessa 321 000 henkilöä ja sen kokonais- myynti oli 2 987 000 milj. liiraa (IRI 1969

Annual report 1970, s. 48 ja 66). Samoihin aikoihin oli henkilöstön määrä varsinaisessa emoyrityksessä noin 250 sekä aloittaisissa hold- ing-yhtiöissä noin 750 (Förslag till samordning ... 1969, s. 22). Kuvan 8 laatikoissa olevat luvut osoittavat valtion prosenttisen osuuden kysei- sen yritysryhmän koko osakekannasta. Eri yh- tiöiden kohdalla valtion omistusaste vaihtelee väljissä rajoissa. Eräissä tapauksissa valtio saattaa olla myös yritysten vähemmistöosakkaana.

Vuoden 1956 lain no 1589 kolmannessa artiklassa (IRI 1969 Annual report 1970, s. 215) säädetään, että valtion holding-yhtiöt ovat itse- hallinnollisia yksiköjä, joiden tulee toimia taloudellisten kriteerien mukaan. Sama pätee myös muihin yhtymän yrityksiin. IRI-yhtiöt ovat markkinoilla kilpailuasemissa yksityisten kanssa ilman erityisiä etuoikeuksia. Esimerkiksi yhtymän pankit eivät myönnä jäsenyrityksille erityishelpotuksia. Korot ja muut lainaehdot ovat IRI-yhtiöille samat kuin yksityisille.

IRI-instituutti on viime kädessä vastuussa koko yhtymän toiminnasta valtionyritysten mi-



Kuva 8. Italian valtiojohtaisen yritystoiminnan runkokaavio, jossa luvut ilmaisevat valtion prosenttisen omistusosuuden kyseisessä ryhmässä (UOTILA 1970 ja IRI 1970).

nisteriölle ja sen kautta koko maan hallitukselle ja parlamentille. IRI-yhtymän tulee tuottaa voittoa ja sen on otettava toiminnassaan huomioon hallituksen asettamat yleispoliittiset näkökannat. IRI-instituutin tehtävänä on sovittaa yhteen nämä kaksi usein erisuuntiin vaikuttavaa pyrkimystä. Niinpä yksi yhtymän toiminnan avainkohtia on ollut ns. Mezzogiorni-ohjelman toteuttaminen, jossa on tähdätty alikehittyneen Etelä-Italian elinkeinoelämän vauhdittamiseen. (UOTILA 1970.)

42. Ruotsi

421. Statsföretag AB

Ruotsin valtion määräämisvallassa oli v. 1970 kaikkiaan 26 osakeyhtiötä. Niiden yhteinen liikevaihto oli 3 300 milj. Rkr. ja työpaikkojen luku 30 000. Malmin tuottajana tunnettu Luossa-vaara-Kiirunavaara Aktiebolaget (LKAB) oli näistä suurin. Liikevaihdolla mitattuna oli ASSI (Aktiebolaget Statens Skogsindustrier) toiseksi ja Sveriges centrala restaurang-aktiebolag kolmanneksi suurin. Valtion yritystoimintaa on Ruotsissa lisäksi laivanrakennuksessa, tupakkateollisuudessa, vartioinnissa ym. sekalaisilla aloilla.

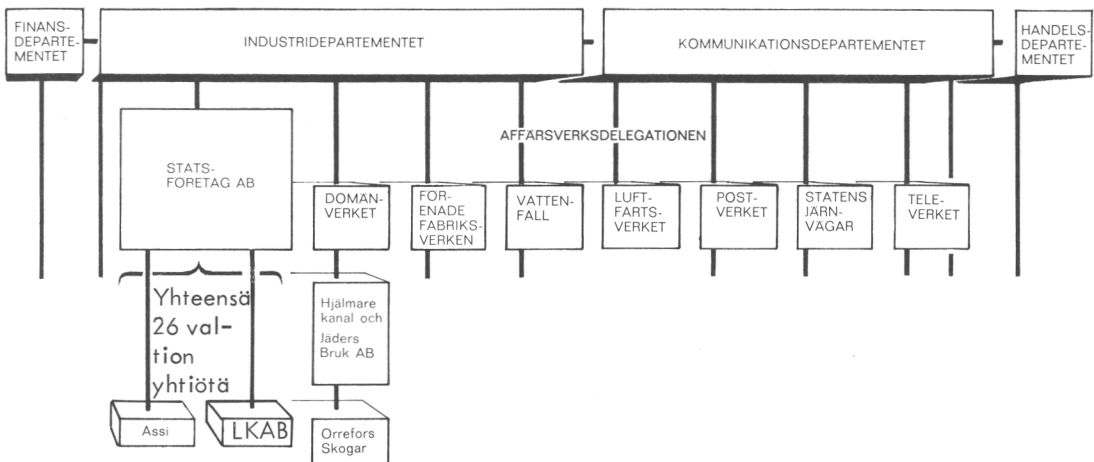
Statsföretag AB (kuva 9) perustettiin v. 1970 valtion osakeyhtiöiden emoyhtiöksi. Sen valtiojohtoisia tytäryrityksiä koskevinä tehtävinä on:

(1) päämäärien asettelu ryhmän yrityksille, (2) valvoa asetettujen päämäärien saavuttamista, (3) hallitusten (styrelse) nimittäminen, (4) helpottaa yhtiöiden toimintaan tarvittavien resurssien hankintaa, (5) suunnittelumenetelmien kehittäminen, (6) auttaa pääoman hankinnassa ja rahoituksessa, (7) edistää yleisesti kehityksen, töiden järjeistämisen ja työnjaon edellytyksiä ryhmän piirissä. (Statsföretag AB 1970.)

Toisaalta saattaa valtio omistajana asettaa Statsföretag AB:lle työllisyyden hoitoa, kehitys-aluepolitiikkaa, puolustusvalmiutta tai muita yleistä etua koskevia erityistehtäviä. Näiden tehtävien suorittamisen aiheuttamat erilliskustannukset korvaa valtio erityismäärärahoihin. Tämän toiminnan lähtökohtana on kuitenkin, että valtion yritykset kehitetään mahdollisimman kilpailukykyisiksi ja kannattaviksi. Vain tällaiset yritykset ovat kasvukykyisiä ja toisaalta vain siinä määrin kuin valtion yritykset laajenevat, ne muodostavat valtion kokonaistaloudellisille suunnitteluelimille tehokkaan elinkeinopoliittisen keinon. (Kungl. Maj:ts. . . 1969, s. 34; Statsföretag AB 1970.)

Statsföretag AB:lle on asetettu kaksi päämäärää. *Ensinnäkin tulee yrityksen pyrkiä tyydyttävän kannattavuuden asettamissa rajoissa suurimpaan mahdolliseen kasvuun (vrt. s. 19). Toiseksi tavoitellaan samanaikaisesti yhä parempaa työntekijöiden ja toimihenkilöiden viihtyvyyttä (arbetstillfredsställelse).*

DEL AV DEN STATLIGA FÖRETAGSSEKTORN



Kuva 9. Ruotsin valtion osakeyhtiöiden ja liikelaitosten hallinto (Domänverket 1970, s. 7).

Yhtymän jäsenyrityksissä on esiintynyt usein aikaisemmin eri päämäärien välistä ristiriitaa. Esimerkiksi voiton maksimointi tuottavuutta lisäämällä on saattanut vähentää työllisyyttä. Nykyisen järjestelyn avulla voidaan tämäntapaisia ristiriitoja eliminoida melko pitkälle, koska työntekijöitä voidaan yhtymän sisällä siirtää yrityksestä toiseen.

Statsföretag AB rahoittaa toimintansa tytäryhtiöiltä saamallaan osingoilla. On kuitenkin tärkeätä painottaa, että se ei kanna vastuuta erillisten valtion yhtymän yritysten toiminnasta, vaan vastuu tulee edelleen säilymään kyseisten yhtiöiden johtoelimillä. Statsföretag AB:n osakepääoma oli yhtiöitä perustettaessa 1 400 milj. Rkr. ja välittömästi sen palveluksessa oli 1. 9. 1970 19 henkilöä. (Statsföretag AB 1970.)

Statsföretag AB:n hallitukseen (styrelse) kuuluu 8 varsinaista ja 2 varajäsentä. Hallituksen puheenjohtaja kantaa ensisijaisesti vastuun siitä, että holding-yhtiön johto noudattaa poliittisten päätöksentekijäin koko yhtymän omistajana esittämiä toivomuksia. Hallitus valitsee toimitusjohtajan. Valinnan kriteerinä tulee käyttää liikkeenjohdollista kyvykkyyttä. Periaatteessa kantaa toimitusjohtaja vastuun koko valtiollisen yritysryhmän toiminnan koordinoinnista. Toimitusjohtaja on myös hallituksen jäsen. (Förslag till samordning, . . . 1969, s. 40–46; Kungl. Maj:ts . . . 1969, s. 43–45; Statsföretag AB 1970.) Johdantoon (direktion) valittiin alunperin viisi henkilöä, joiden käytännön liikkeenjohtokokemus oli kahdessa tapauksessa hankittu lähinnä valtion yritysissä ja kolmessa tapauksessa pääasiassa yksityisissä yhtiöissä (KÄLLSTRÖM 1971, s. 65–73).

422. ASSI

ASSI (Aktiebolaget Statens Skogsindustrier) on Ruotsin valtion 100-prosenttisesti omistama metsäteollisuusyhtiö. Vuonna 1969 sen liikevaihto oli 473 milj. Rkr. ja henkilöstön määrä 3 700. ASSI on Ruotsin suurin sahatavaran ja koven kuitulevyjen valmistaja ja viejä. Myös sellu, voimapaperi ja kraftliner kuuluvat yhtiön tuotteisiin. Viennin osuus koko tuotannosta on noin 80 %. (Statsföretag AB 1970.)

Ruotsin valtion metsäteollisuustoiminta juontaa juurensa 1920-luvulta. Domänverket eli valtion metsien hallinto oli jo jonkin aikaa harjoittanut pienimittaista sahalaistointia eri osissa maata. Lähinnä Norrbottenissa vallin-

neen vaikean työttömyyden lieventämiseksi laajennettiin tätä toimintaa edelleen etenkin 1930-luvulla. Vuonna 1942 järjestettiin Ruotsin valtion metsäteollisuus osakeyhtiömuotoon. Tuolloin perustettu ASSI sai haltuunsa domänverketin sahalaistokset ja sulfaattiselutehtaan ja toimi aluksi domänverketin tytäryhtiönä.

Vuonna 1957 ASSI muodostettiin itsenäiseksi osakeyhtiöksi. Pääperusteluna pidettiin, että täten voitiin paremmin arvioida yhtiön pitkän tähtäimen pääoman tarve ja siten etukäteen vertailla valtion sijoitusvaihtoehtoja. Samoin saatiin investointien rahoitus tällä järjestelyllä joustavammaksi. Yhteistoiminnan koordinointi pyrittiin varmistamaan siten, että domänverket sai valita kaksi edustajaa ASSIn hallintoneuvostoon. Domänverketin suorittama puun hankinta ja toimitukset ASSIn tehtaille sujuivat eron jälkeen edelleen pitkäaikaisen sopimuksen mukaan, joskin hintaneuvotteluissa oli jatkuvia vaikeuksia. ASSI:lle menevä puu oli sopimuksen mukaan määrä hinnoittaa käyvin markkinahinnoin. Koska yksityiset metsäteollisuusyhtiöt Ruotsissa tyydyttävät raaka-ainetarpeensa 25–60 prosenttisesti omista metsistään, katsottiin ASSIn taholla, että yksityiset pystyivät maksamaan domänverketiltä ostamistaan marginaalieristä kohtuulliseksi katsottavia hintoja enemmän. (Statens skogar och skogsindustrier 1964, s. 21–38.)

423. Domänverket

Ruotsin valtion metsänomistus on vanhaa perua. ”Uppsala öd”-nimisen alueen tiedetään jo ennen vuotta 800 kuuluneen kruunun alkuperäiseen maaomaisuuteen. Pitkän yhteisen historian vuoksi Ruotsin valtion metsät ovat pääosiltaan samaa alkuperää kuin Suomessakin. Tässä kehityksessä oli merkkivuosi 1542, jolloin Kustaa Vaasa julisti erämaat valtion omaisuudeksi. Vuonna 1859, samana vuonna kuin Suomessakin, perustettiin Ruotsiin ensimmäinen valtion metsien keskushallintoelin (skogsstyrelsen). Valtion metsätalouteen liitettiin v. 1883 myös valtion maatalous. Uusi yhteinen virasto sai nimekseen domänstyrelsen.

Vuoden 1912 budjettiudistuksessa muutettiin domänstyrelsen valtion liikelaitokseksi (affärsverk). Valtion metsien ja maatalousmaiden liiketaloudellisen hoidon ohella sillä säilyi edelleen joukko hallinnollisia tehtäviä, kuten eräiden muiden julkisesti omistettujen metsien

valvonta, metsäopetuksen ja metsästyksen valvonta ym. vähäisempiä toimia. Korkein metsäopetus ja metsäntutkimus erotettiin valtion metsien hallinnosta jo v. 1913 omaksi yksikökseen. Nykyinen nimi domänverket on peräisin vuodelta 1921, jolloin siihen tuli kuulumaan sekä valtion metsien keskus- että aluehallinto ja metsäkoulut.

Vuonna 1903 säädettiin Ruotsin yksityismetsiä koskeva metsänhoitolaki. Sitä valvomaan perustettiin joka lääniin metsälautakunnat (skogsvårdsstyrelser). Niille siirtyi myös osa valtion metsähallinnon aikaisemmin hoitamia yksityismetsiä koskeneita tehtäviä. Ruotsin nykyinen yksityismetsähallitus (skogsstyrelsen) perustettiin v. 1941 yksityismetsien valvonnan ja niiden metsänhoidon edistämisen keskukselimeksi. Sillä ei ole mitään valtion metsiin liittyviä tehtäviä.

Domänverketin tehtävät eräiden muiden julkisten metsien valvonnassa loppuivat v. 1948. Vuonna 1963 siirrettiin metsäkoulut domänverketistä skogsstyrelsen alaisuuteen. Domänverketin tehtävät vähenivät edelleen v. 1966, jolloin ylin metsästyksen valvonta liitettiin val-

tion luonnonsuojelulaitoksen (naturvårdsverket) toimialaan.

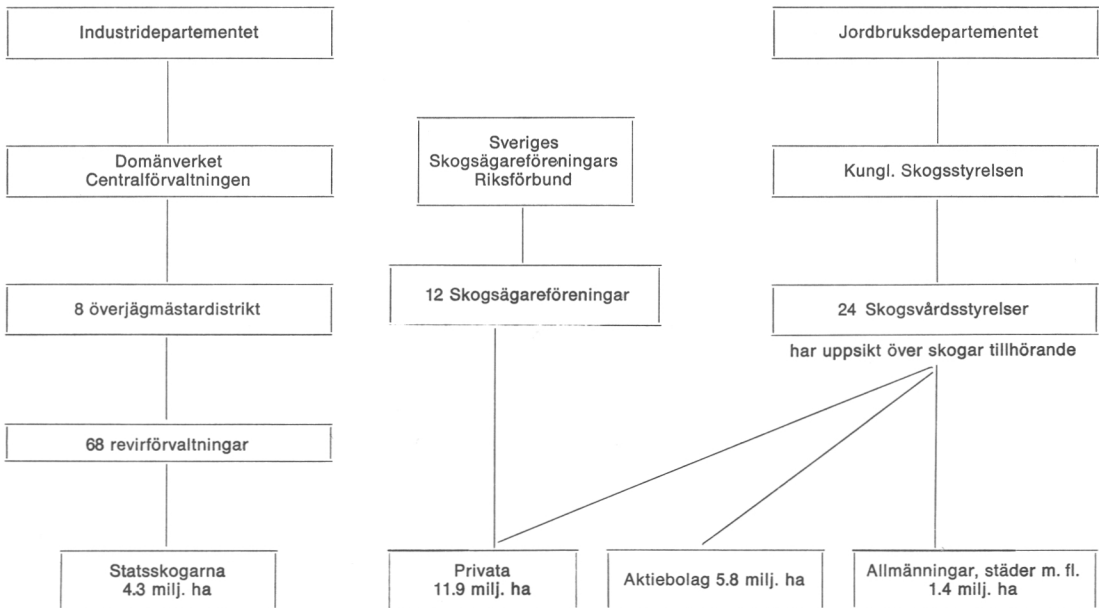
Domänverketin organisaatiota ja yhteistointia ASSIn kanssa uudistettiin vuonna 1968. Toimintaa pyrittiin täten saattamaan enemmän liiketaloudelliselle pohjalle. Uudistusta esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Vuonna 1970 domänverket siirrettiin maatalousministeriöstä (jordbruksdepartementet) teollisuusministeriön (industridepartementet) alaisuuteen. Kuvasta 10 saadaan yleiskuva metsäasioiden hallinnon nykyisestä järjestelystä Ruotsissa. (Domänverket 1970, s. 1–8; Statens skogar och skogsindustrier 1964, s. 11–21.)

424. Vuoden 1968 uudistus

4241. Valmisteleavan komitean mietintö

Ruotsin valtion metsätalouden ja metsäteollisuuden välisiä suhteita selvittämään asetettiin v. 1962 kahden miehen komitea. Sen tehtävänannossa viitattiin erään aikaisemman komitean mietintöön, jossa suositettiin yhtiömuotoa kaikelle valtion teolliselle ja tekniselle tuo-

Den skogliga administrationen i Sverige.



Kuva 10. Metsätalouden hallinnon yleisjärjestely Ruotsissa (Skogsbruket . . . 1970, s. 37).

tannolle, jota harjoitetaan suurin piirtein samoin ehdoin, kuin alan yksityisiä yrityksiä ja kilpailu- asemassa niiden kanssa. Edelleen em. mietin- nössä esitettiin liikelaitosmuodon sopivan par- haiten monopoliluontoiselle toiminnalle, jossa yhteiskunnalliset näkökohdat ovat tärkeitä.

Domänverketillä ei ole monopoliasemaa toi- mialallaan. Myös hinnanmuodostuksen suhteen valtion metsät ovat verrattavissa muiden omis- tajien metsiin. Domänverketille tosin edelleen kuuluu eräitä yleishallinnollisia tehtäviä, mutta erinäisin järjestelyin ne voitaisiin hoitaa muissa virastoissa. Domänverketillä on muihin valtion liikelaitoksiin verrattuna vielä eräs erityisasema. Sen henkilökunnasta noin 80 % on työsopimus- suhteista (anställd efter kollektivavtal), mikä selvästi ylittää muiden valtion laitosten vastaa- van suhdeluvun.

Näillä perusteilla komitean tuli selvittää mah- dollisuuksia domänverketin muuttamiseksi val- tion osakeyhtiöksi tai joka tapauksessa entistä enemmän liikelatoudellisesti toimivaksi yrityk- seksi.

Johtavat ruotsinmaalaiset yksityiset metsä- teollisuusyritykset ovat siten yhdenntettyjä, että ne omistavat teollisuuslaitosten lisäksi myös huomattavasti metsää. Ne ovat kaikki osake- yhtiömuotoisia. Metsän omistuksen ja sitä jalos- tavan teollisuuden yhdentymisen ja osakeyhtiö- muoto on yleisesti katsottu taloudellisesti hyvin perustelluksi. Oman metsänomistuksen turvin voivat nämä yhtiöt tarjota tarvitsemastaan mar- ginaaliluonteisesta lisäpuusta sellaisia hintoja, että jos koko tarvittava puuraaka-aine joudutaan ostamaan näihin hintoihin, kuten ASSI tekee, joutuu teollisen toiminnan kannattavuus vaakalaudalle. Lisäksi ASSI on aikoinaan peri- nyt etupäässä vanhentuneita, syrjäisillä paikoilla sijainneita tehtaita. Näiden syiden vuoksi ASSIn kannattavuus ei ole ollut tyydyttävä. Asian- tilaan täytyi saada korjaus. *Komitean tehtäväk- si annettiin siksi myös ASSIn ja domänver- ketin toimintojen parempi koordinointi.* Onhan luonnollista, että saman omistajan metsätalou- den ja -teollisuuden harjoittamisen tulee tapah- tua läheisessä yhteistyössä. (Statens skogar och skogsindustrier 1964, s. 7–10.)

Komitean v. 1964 valmistuneessa mietin- nössä todetaan domänverketin silloinen liike- laitosmuotoinen organisaatio liian raskassoutu- seksi parhaan mahdollisen taloudellisen tuloksen ja täystehokkaan valtion metsien hallinnon ai- kaansaamiseksi. Yrityksen johto tarvitsisi laa-

jempia valtuuksia organisatoristen, henkilöstö- poliittisten ja taloudellisten toimenpiteiden alal- la. Kun lisäksi otetaan huomioon lisätyn koordi- noinnin tarve ASSIn kanssa, komitea ehdotti valtion metsien hallinnolle osakeyhtiömuotoa: AB Statsskogar. Edelleen ehdotettiin valtion metsäteollisuusyrityksen ja metsätalousyrityk- sen yhteistoiminnan koordinoitua suorittavaksi uudeksi holding-yhtiöksi AB Skogsintressen. AB Statsskogar ja ASSI alistettaisiin AB Skogs- intressenin tytäryhtiöiksi. (Statens skogar och skogsindustrier 1964, s. 110–112.)

Edellä selostettu komitean ehdotus sai osak- seen voimakasta kritiikkiä. Kokemusten väitet- tiin osoittavan, että domänverketin toimintaa kyettiin eräin uudistuksin tarkoituksenmukai- sesti tehostamaan myös liikelaitosmuotoisena. Tässä yhteydessä viitattiin myös niihin vaikeuk- siin, joita toisaalta valtion kiinteistöjen siirtä- minen osakeyhtiölle ja toisaalta henkilökunnan uudelleen järjestelyt aiheuttaisivat.

4242. Toteutunut koordinointi

Domänverketin ja ASSIn yhteistoiminnan kehittämisen ensimmäiseksi ehdoksi katsottiin yhteisen päämäärän määrittäminen näille val- tion metsällisille yrityksille. Domänverket myy noin 35 % raakapuun tuotannostaan ASSI:lle, jolle tämä määrä merkitsee 80–90 % koko raakapuun tarpeesta. Molemmilla yrityksillä on myös erottavia ominaisuuksia. Domänverket myy 65 % tuotannostaan muille kuin ASSI:lle. Sillä on myös muita kuin puun myynnistä saa- tuja tuloja ja eräitä yleisluontoisia tehtäviä. Näistä syistä yritysten yhdistäminen ei tunnu tarkoituksenmukaiselta.

Kuitenkin kokemukset vuodesta 1957 läh- tien osoittavat, että valtion kahden täysin itse- näisen metsällisen yrityksen olemassaolo ei ole järkevää. Toisen yhtiön asiantuntemus tulee olla käytettävissä myös toisella. Myös tiettyjä hal- linnollisia rutiineja, henkilöstöpolitiikkaa jne. tulee voida koordinoita. Samoin investointi- toiminnan, pääoman hankinnan, pitkän tähtäi- men rahoituksen sekä markkinoinnin yhdentä- minen ovat ajankohtaisia. Myös raakapuun toimitukset ja hinnoittelu on kyettävä järjestä- mään entistä joustavammalla tavalla. (Kungl. Maj:ts. . . 1968, s. 14–15.)

Ruotsin valtion päämotiivi metsäteollisuuden harjoittamiseksi oli aikoinaan vastuu työllisyy- den säilymisestä Norrbottenissa. Sen jälkeen on

maahan perustettu työllisyyskysymyksiä hoitamaan erityinen virasto, työvoimahallinto (arbetsmarknadsverket). Valtion toimenpiteiden koordinoitua vaarannetaan, jos ASSI ja domänverket edelleen pitävät työllisyyden hoitamisen näkökohtia keskeisinä toiminnassaan. Vaikka toisaalta näiden yhtiöiden päämäärät asetetaan puhtaasti liiketaloudellisesti, ei tämä sulje pois mahdollisuutta, että nämä valtion yritykset hoitavat työvoimahallinnon osoittamia työllisyystehtäviä valtion budjetista saatavaa erityiskorvausta vastaan ja siten järjestettynä, että kyetään osoittamaan kuinka näiden tehtävien hoito vaikuttaa valtion yritysten taloudelliseen tulokseen.

Valtion (omistajan) näkökulmasta on tärkeää, että kaikki tärkeät päätökset, jotka koskevat joko domänverketiä tai ASSIa tahi niitä molempia yhdessä, tehdään siten, että saavutetaan kokonaisuutena katsoen paras tulos. Kannattavuus tulisi arvioida lähinnä pitkällä tähtäyksellä, joskin myös kohtuulliseen vuositulokseen tulee pyrkiä. (Kungl. Maj:ts. . . 1968, s. 15–16.)

Edellä esitetyillä perusteilla säädettiin v. 1968 *domänverketille ja ASSI:lle yhteinen toiminnallinen päämäärä*: ”De skall sálunda på lång sikt ástadkomma bästa möjliga samlade ekonomiska utbyte och därvid prestera ett från företagsekonomiska synpunkt rimligt årsresultat” (Domänverket 1970, s. 11).

Yhteistä päämäärää pyritään toteuttamaan siten, että domänverketillä on edelleen (kuten jo vuodesta 1957 lähtien) kaksi edustajaa ASSIn hallituksessa (styrelse), joista domänverketin pääjohtaja on ASSIn hallituksen puheenjohtaja. Toisaalta ASSI valitsee myös kaksi edustajaa domänverketin hallitukseen (uudistus). Monta yhteistä toimikuntaa ja työryhmää on perustettu hoitamaan käytännön koordinoitutehtäviä, joihin edellä viitattiin. Näin on kyetty eliminoimaan myös aikaisemmin suurinta kitkaa aiheuttanut puun hintakysymys, koska yhteiseen taloustulokseen pyrittäessä se on menettänyt osan entisestä merkityksestään. Vuoden 1968 uudistuksen seurauksena on näiden kahden valtion metsällisen yrityksen toimintojen koordinoitua olennaisesti parantunut. (Domänverketin pääjohtajan FOLKE RYDBON haastattelu 9. 6. 1971.)

Edellä esitetyn yhteisen päämäärän puitteissa asetettiin v. 1968 molemmille valtion yrityksille myös erilliset toiminta-ajatukset ja päämäärät.

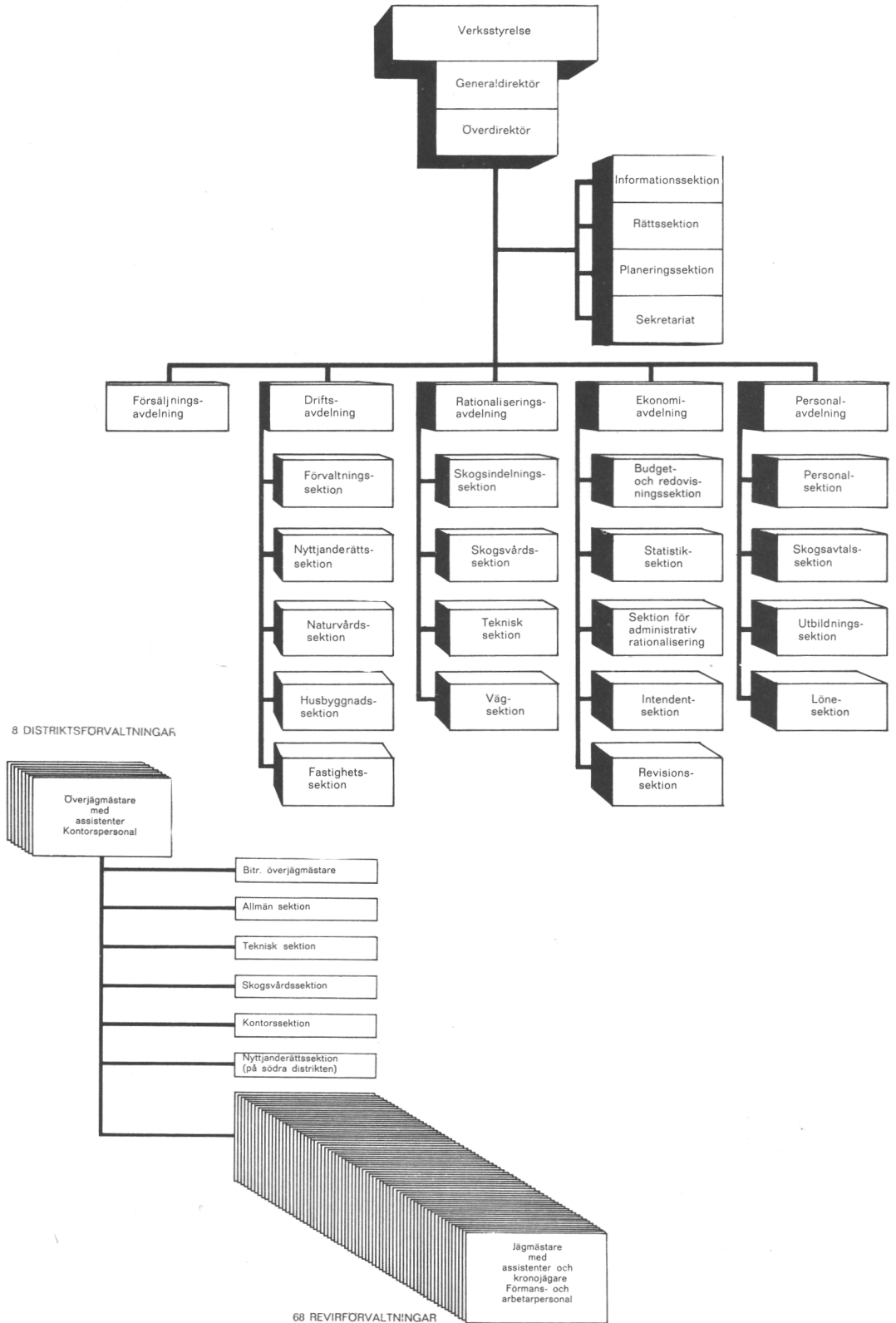
”ASSI skall ha som en huvuduppgift att tillverka och sälja skogsindustriprodukter. ASSIs verksamhet skall bedrivas affärsmässigt och effektivt. Målet för bolaget skall vara att ge bästa möjliga utbyte på sikt, ytterst syftande till största möjliga långsiktiga bidrag till det ekonomiska utbytet av den statliga skogsföretagsgruppen” (Kungl. Maj:ts. . . 1968).

4243. Uusittu domänverket

Domänverketin organisaatiota pyrittiin v. 1968 muuttamaan entistä enemmän likeyritysmäiseen suuntaan (Svensk författningssamling nr 681/1968). Laitoksen tehtäviin kuuluu nykyisin liiketoiminnan lisäksi vain kansallisuistojen ja luonnonsuojelualueiden sekä pienehköjen muiden julkisesti omistettujen metsien hoito ja valvonta erilliskorvausta vastaan. Domänverketin tehtävänä on harjoittaa metsätaloutta siihen kiinteään omaisuuteen perustuen, joka kuuluu domänverketin rahastoon (domänfonden) sekä hallita muutoin tätä omaisuutta ja rahastoon kuuluvia muita varoja. Edellä esitetyn valtion metsällisten yritysten yhteisen päämäärän puitteissa asetettiin domänverketille erillisesti seuraava toiminta-ajatus ja päämäärä: ”Domänverkets verksamhet skall ha en strikt ekonomisk inriktning. Domänverket skall bedriva skogsbruk där biologiska och ekonomiska förutsättningar föreligger härför. Skogsbruket skall vara uthålligt, dvs slutavverkning bör följas av åtgärder för att inom skälig tid få nöjaktig återväxt i syfte att i möjligaste mån ta till vara skogsmarkens naturliga förmåga till skogsproduktion.”

Domänverketin uusittu organisaatio (kuva 11) on ollut voimassa vuodesta 1969 lähtien. ASSIn edustajien lisäksi on laitoksen hallituksessa ulkopuolisena mukana myös Ruotsin metsätyömiesliiton (Svenska Skogsarbetareförbundet) edustaja. Hallitus on domänverketin ylin päätävä elin. Se ratkaisee tärkeimmät organisaatiota ja taloutta koskevat sekä ASSIn ja domänverketin yhteistoiminnalliset kysymykset sekä pääjohtajan sille alistamat päätökset. Domänverketin päällikkönä toimii pääjohtaja. Hänellä on apunaan ylijohdaja, joka tarvittaessa toimii hänen sijaisenaan. Johtajiston (direktion) muodostavat pääjohtaja, ylijohdaja sekä keskushallinnon viiden pääyksikön päälliköt.

Domänverketin toiminnan liiketaloudellista suuntausta pyrittiin edistämään erinäisin sään-



Kuva 11. Domänverketin nykyorganisaatio (Domänverket 1970, s. 15).
30

nöksin. Valtiokonttori (riksgåldskontoret) tyydyttää laitoksen luotontarpeen valtiopäivien päättämässä rajoissa. Kuningas (Kungl. Maj.) vahvistaa domänverketin toiminnalle sen viisivuotissuunnitelmaan perustuvan tuottotavoitteen. Domänverketin tulee täyttää tämä tavoite. Tapauksissa, jolloin nettovoitto ylittää tuottotavoitteen, tulee ylitys siirtää käytettäväksi yrityksen aseman vahvistamiseen (konsolidering) ja kehittämistyöhön. Laitoksen ei tarvitse alistaa yksityiskohtaista menoarviota valtiopäivien vahvistettavaksi.

Domänverketillä on oikeus vapaasti käyttää rahavarojaan tavalla, jonka arvioidaan parhaiten johtavan edellä esitettyihin päämääriin ja tavoitteisiin. Rajoituksena on kuitenkin, että kiinteän omaisuuden myyntituotot tulee siirtää *investointirahastoon*. Tämän rahaston varoja voidaan käyttää uuden kiinteän omaisuuden hankintaan tai muihin investointeihin, joiden vaikutusaika on 10 vuotta pitempi. Varojen käytön rajoitus on sidottu perustuslakiin. Nämä sekä lainanottoa että varojen käyttöä koskevat rajoitukset erottavat domänverketin toiminnan vastaavista yksityisistä yrityksistä. Lisäksi voidaan sanoa, että laitoksen henkilökunnalla on enemmän (etenkin eläkkeisiin liittyviä) etuja kuin useimmiten muualla elinkeinoelämässä. Tämän seurauksena laitoksella on muuhun metsätalouteen verrattuna kannettavanaan tiettyjä lisäkustannuksia. Niitä aiheutuu myös hieman valtion metsien käytöstä tiettyihin yleisiin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi virkistyskäyttöön ja puolustusvoimien harjoitusmaastoksi. (Domänverket 1970, s. 11–18; Ekonomisk femårsplan 1970, s. 1–8.)

Ruotsin valtion metsien hallinto (domänverket) näyttää edellisen (luku 4242) perusteella olevan tarkoituksenmukaisesti koordinoitu valtion metsäteollisuusyrityksen (ASSI) toimintaan. Sen sijaan domänverketin päämääräasettelussa on rajoitettu vain puuntuotantoon, mikä vaikuttaa liian ahtaalta (vrt. kuva 7, s. 22). Tilanne on toisenlainen esimerkiksi Norjassa, jossa valtion metsien hallinnon päämäärät on määritelty ottaen huomioon metsien monikäytön luonne, kuten seuraavassa luvussa tarkemmin esitellään.

43. Norja

Norjan valtion metsien hallintoa on vuodesta 1957 hoitanut Direktoratet for statens skoger, joka on maatalousministeriön alaisuudessa (un-

der Landbruksdepartementet) toimiva, mutta siitä erillinen direktoraatti. Sitä johtaa hallitus ja statskogsjef. Direktoraatti on toimitaan varsin itsenäinen. Vain eräät suuret toimenpiteet tulee alistaa valtioneuvostolle tai suurkäräjille. Sovellettavassa nettobudjetoitijärjestelmässä valtion tulo- ja menoarvioon merkitään vain direktoraatin liiketuloksen voitto tai tappio. Osa liikevoitosta siirretään direktoraatin investointirahastoon.

Nykyistä organisaatiota valmistellut komitea painotti, että on tärkeätä erottaa uusi organisaatio maatalousministeriöstä yhteistyön silti jatkuessa. Tällainen organisaatio on entistä joustavampi ja tehokkaampi sekä voi entistä paremmin toimia liiketaloudellisten näkökohtien mukaisesti, mutta toisaalta sen hallinnassa voidaan edelleen pitää joukko taloustoiminnan ulkopuolisia, erityistoimenpiteitä vaativia alueita. (Om målsetting... 1968, s. 1–3; Skogsbruket i Norden 1970, s. 21–23; Metsähallintokomitean... 1959, s. 28–30.)

Valtion metsien direktoraatin yleiset päämäärät valtion omaisuuden hoidolle ja käytölle on määritelty seuraavaan muotoon. ”å oppnå størst mulig nyttevirkning for almenheten, de distrikter hvor statens eiendommer ligger og statens som grunneier. Ved avveining av de ulike interesser, skal hensynet til distriktsinteressene tillegges stor vekt når dette ikke i vesentlig grad strider mot den alminnelige samfunnsmessige målsetting”. (Om målsetting... 1968, s. 2.)

Talousmetsissä (produktive skoger) tulee pyrkiä parhaaseen mahdolliseen taloudelliseen pitkän tähtäimen tulokseen seuraavien rajoittavien näkökohtien puitteissa. (1) ”Avvirkningen innenfor større områder skal være tilnærmet jevn for å sikre jevn sysselsetting i skogene og stabil leveranse av virke til skogindustriene. (2) Ved skogreising på de offentlige eiendommer bør også utenom rent økonomiske vurderinger, andre samfunnsmessige hensyn tillegges vekt. (3) De som er beskjeftiget i direktoratets virksomhet skal sikres tilfredsstillende vilkår. Arbeidskraften skal så langt det er mulig og hensiktsmessig sikres helårs beskjeftigelse – og rasjonaliseringen bør så vidt mulig tilpasses den naturlige avgang i arbeidsstokken.” (Om målsetting... 1968, s. 2.)

Valtion maa- ja vesialueiden (eiendommer) hallinnossa, hoidossa ja käytössä tulee harjoittaa aktiivista luonnonsuojelua. Sekä esteettiset että

biologiset näkökohdat tulee ottaa huomioon. Vesistöjen saastuminen tulee estää. Lomailu- ja ulkoilunäkökohtia edistäviä toimenpiteitä on syytä suosia. Puuntuotannollisesti vähämerkityksellisillä alueilla voivat luonnonsuojelu-, ulkoilu ja lomailunäkökohdat olla puuntuotannollisia päämääriä tärkeämpiä. Myös talousmetsien hoidossa tulee ottaa riittävästi huomioon ulkoilun tarpeet, erityisesti asutustaajamien, teiden ja vesien läheisyydessä. (Om mälsetting. . . 1968, s. 2.)

Verrattuna Suomeen ja Ruotsiin on Norjan

valtion metsien hallinnon päämäärissä omintakeisia piirteitä. Metsien monikäytön merkitys tuodaan selvästi esiin. Samoin on Norjassa nimenomaan kehoitettu ottamaan huomioon paikallisen väestön edut, silloin kun ne eivät ole olennaisesti ristiriidassa yhteiskunnallisten päämäärien kanssa. Norjassa on myös erityisesti painotettu työvoimakysymystä: (1) tyydyttävät työehdot on turvattava; (2) pyrittävä kokovuotisiin työsopimuksiin; (3) työvoiman vähentäminen rationalisoinnin seurauksena tulee asettaa luonnollisen poistuman rajoihin.

5. KOTIMAINEN TOIMIALARATIONALISOINTI

51. Yleinen kehitys

Käytännössä toteutuneen teollisuuden toimialarationalisoinnin kehitystä ja rakennetta on Suomessa selvitetty vuosilta 1961–1970 (SVENSSON 1967; SVENSSON & LAMMI 1971). Tarvittava aineisto on pääasiassa kerätty ko. ajanjakson alkuvuosina Suomen Teollisuusliiton ja loppuvuosina sen ja Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton jäsenyrityksille lähetetyin tiedusteluin. Niistä saatuja tietoja on täydennetty lähinnä sanomalehdistä kerätyllä informaatiolla.

Tiedustelujen kato on vaihdellut eri vuosina 22–35 prosentin välillä. Koska kato on ollut näinkin laajaa eikä sen syitä ja rakennetta ole

erityisesti selvitetty, on saatuihin tuloksiin suhtauduttava varauksin. Tämä koskee etenkin toimialarationalisoinnin motiiveja ja vaikutuksia esitteleviä tuloksia. Sen sijaan toimenpiteiden yleisyyttä esittelevät luvut ovat ilmeisesti luotettavampia, koska vastausprosentti on niiden osalta ollut korkein ja koska tiedustelun tuloksia on voitu täydentää muista lähteistä.

Taulussa 2 on esitetty erilaisten toimialarationalisoinnin toimenpiteiden määrän kehitys Suomen teollisuudessa v. 1961–1970 (SVENSSON & LAMMI 1971). Eri toimenpiteiden määrä on sen mukaan pääsuuntaisesti kasvanut. Hyvin samantapaista on kehitys ollut myös esimerkiksi Ruotsissa (RYDEN 1971, s. 44–53).

Taulu 2. Toimialarationalisointitoimenpiteet Suomen teollisuudessa v. 1961–70 (SVENSSON & LAMMI 1971).

Toimenpiteen luonne	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Yhteensä
Yritysten ostot ja/tai yhteenliittämiset Suomessa	16	13	15	22	31	46	37	40	53	33	306
Yritysten valmistussarjojen ja osien ostot Suomessa . .	2	7	4	8	18	18	26	10	18	31	142
Omistukseen puuttuvat toimenpiteet yli rajojen	—	—	1	—	1	2	14	20	22	17	77
Yritysten keskeiset yhteistyösopimukset Suomessa	12	11	11	10	30	37	72	30	63	48	324
Yhteistyösopimukset yli rajojen	3	2	4	—	7	26	32	31	26	21	152
Yhteensä	33	33	35	40	87	129	181	131	182	150	1001

Yritysten tai niiden osien ostot ja fuusiot ovat koko tarkasteltavana ajanjaksona olleet Suomessa likimain yhtä yleisiä kuin erilaisten yhteistyösopimusten esiintyminen. Ruotsissa sen sijaan on noin 4/5 saman aikavälin tapauksista ollut fuusioita.

Erialaisten toimialarationalisoinnin toimenpiteiden seurauksena on maahamme syntynyt myös joukko yksityisiä yhtiöitä ja holding-yhtiöitä (ks. s. 20). Niiden toimintaperiaatteet ovat analogisia Italian ja Ruotsin valtion yritysten koordinaattorien Iri-instituutin ja Statsföretag Ab:n (ks. luvut 41 ja 421) kanssa. Seuraavassa esitellään muutama esimerkki.

Huhtamäki-yhtymä Oy perustettiin holding-yhtiöksi v. 1940. Vuonna 1949 suoritettua fuusiossa siihen sulautettiin seitsemän tytäryhtiötä. Vuoteen 1969 mennessä oli yhtymässä (ja sen edeltäjässä) tehty kaikkiaan 35 toimialarationalisoinnin toimenpidettä. Tuolloin yhtymän piirissä harjoitettiin seuraavia eri liiketoiminnan muotoja: elintarvike-, lääke-, pakkaus- ja teknokemian teollisuutta, apteekkitavara-, kemikaali- ja valokuvausalan tukkukauppaa, röntgen- ja laboratorioalan kauppaa sekä mainostoimisto- ja agentuuriliikettä. Tytäryhtiöitä on nykyisin seitsemäntoista. (RANINEN 1968; SJÖBLOM 1969).

Orion-yhtymä Oy syntyi vuonna 1970, jolloin vuodesta 1955 lähtien toiminut holding-yhtiö Regulus Oy, Chymos Oy ja Noiro Oy sulautuivat Lääketehtas Orion Oy:öön. Orion-yhtymä Oy:n kolmen tuotantolinjan tuotannollisina yksikköinä toimivat lääketeollisuutta harjoittava Lääketehtas Orion, elintarviketeollisuutta harjoittava Chymos ja teknokemian teollisuutta harjoittava Noiro. Kukin näistä teollisuuslaitoksista toimii itsenäisesti oman tuotantoalansa rajoissa. Nykyisin on yhtymällä viisi tytäryhtiötä: Oriola Oy, Neofarma Oy, Tiwi Oy, Oy Knud Henberg Ab ja Suomalainen Oy Produits du Dr. N. G. Payot.

OVAKO on neljän suomalaisen raudan- ja teräksenjalostusta harjoittavan teollisuuslaitoksen ryhmä. Se syntyi vuonna 1969, jolloin Oy Vuoksenniska Ab ja Oy Fiskars Ab sopivat yhtiöiden terästuotannon yhdistämisestä. Tällöin muodostivat Oy Vuoksenniska Ab, sen tytäryhtiö Oy Koverhar Ab ja sopimukseen pohjautuen perustettu Ky Äminnefors Kb ryhmän, jolla on yhteinen johto ja hallinnolliset elimet. Lopullisen muotonsa sai OVAKO-ryhmä vuonna 1971, jolloin Oy Vuoksenniska Ab ja

Ky Äminnefors Kb yhdistyivät OVAKO Oy:ksi. OVAKO Oy:n osakkeista omistaa Oy Fiskars Ab 36 % ja Oy Ova Holding (PYP:n omistama) 64 %. OVAKO Oy omistaa yhdessä ruotsalaisen Stora Kopparbergs Bergslags AB:n kanssa puoliksi Oy Koverhar Ab:n.

Saastamoinen Yhtymä Oy perustettiin v. 1971. Sen tytäryhtiöitä ovat: Alsa Oy, Apti Oy, Iisalmen Rengas Oy, Ipatti Oy, Muotitalo Pesonen Oy, Pauna Oy, Puijon Liiketalo Oy, Sasla Oy, Sasmo Oy, Sasmo Ltd (Englanti), Suurmarkkinat Oy – Stormarknaden Ab. Yhtymä harjoittaa metsä- ja metalliteollisuutta sekä toimii lisäksi auto-, tukku- ja vähittäiskaupan alalla. – Holding Mantas Oy on myös aivan viime aikoina muodostettu. Sen kotimaisia tytäryhtiöitä ovat Oy Kerilon Ltd, Spinner Oy ja Ollituote Oy. Ne toimivat nailonlankatuotannossa, siinä tarvittavien koneiden rakentamisessa sekä laboratoriolaitetuotannossa.

Valtioneuvoston asettaman toimialarationalisointikomitean mietintö valmistui toukokuussa 1971. Tämä eri etupiirejä edustanut komitea esitti mietintönsä tiivistelmänä yksimielisesti 19 suositusta. Ne tähtäävät enimmäkseen lainsäädännön uudistamiseen sekä niiden mahdollisuuksien osoittamiseen, joilla valtion eri elimet voisivat toiminnassaan edistää toimialarationalisointia.

Komitean mukaan olisi toimialarationalisointi teollisuuteen suuntautuvassa luotonannossa asetettava tasaveroiseen asemaan muiden luotonantoperusteiden kanssa. Valtion tulisi myös nykyistä laajemmin osallistua teollisuuden järjestöjen ja yritysten harjoittaman toimialarationalisointia edistävän tutkimus- ja selvitystoiminnan kustannuksiin. Viimeisenä suositukseenaan komitea esittää perustettavaksi neuvottelukunnan, joka jatkuvasti seuraisi yritysten välisen yhteistyön kehittymistä ja tekisi ehdotuksia sen edistämiseksi. (Toimialarationalisointikomitean mietintö 1971, s. 54–58.)

52. Metsäteollisuus ja metsätalous

Vuosina 1961–1970 tilastoidusta Suomen teollisuuden 1001 toimialarationalisoinnin toimenpiteestä 135 eli 13 % tapahtui metsäteollisuuden piirissä. (SVENSSON & LAMMI 1971, taulukko 4). Toimialarationalisoinnilla on metsäteollisuudessa jo vanhat perinteet. Lähinnä eri yritysten tuotteiden yhteismarkkinointia

varten perustettiin v. 1892 Suomen Puuhiomoyhdistys ja nykyisen Suomen Paperitehtaitten Yhdistyksen edeltäjä. Suomen Selluloosayhdistys muodostettiin v. 1918. Muita pääasiassa alansa tuotteiden yhteismarkkinointia suorittavia eri yritysten yhteenliittymiä ovat nykyisin: Suomen Kartonkiyhdistys, Suomen Paperin- ja Kartonginjalostajain Yhdistys, Kuitulevykeskus Oy ja Myyntiyhdistys Puutalo. (Vrt. POUKKA 1968.)

Veitsiluoto Osakeyhtiö myy nykyisin sellu-, paperi- ja kartonkituotteensa vastaavien yhteisten myyntiyhdistysten kautta. Sen sijaan puuteollisuuden tuotteet, kuten sahatavara, puutalot ja puusepänteollisuuden tuotteet yhtiö markkinoi itse. (Myyntijohtaja PENTTI HAUTANIEMEN haastattelu 17. 8. 1971.)

Enso-Gutzeit Osakeyhtiössä sellun, sanomalehtipaperin, paperin- sekä kartonginjalosteiden, eräiden kuitulevy- ja kartonkilaatujen myynti sekä vanerin vienti USA:han tapahtuu koko teollisuudelle yhteisten myyntiyhdistysten ja -yhtiöiden välityksellä. Sahatavaran ulkomaista yhteismyyntiä varten perusti yhtiö eräiden yksityisten metsäteollisuusyritysten kanssa muutama vuosi sitten Kotka Woodexporters, Enso Gutzeit Oy & Co-nimisen yrityksen. Yhtiön rakennuspuusepäntuotteet myy Sovi Oy, joka on edellisen kaltainen yhteisyritys. Muiden tuotteiden (mm. pääosa kartonki- ja levytuotteista, voimapaperi, jne.) markkinointi hoidetaan omasta takaa. Vientiä hoidetaan ulkomailla olevien myyntikonttoreiden ja laajan agenttiverkoston avustuksella. (Vrt. Valtionyhtiöt 1970, s. 25.)

Myös metsäteollisuuden tutkimus- ja kehittämistoiminnassa on eri yritysten pysyvällä yhteistyöllä vanhat perinteet. Oy Keskuslaboratorio – Centrallaboratorium Ab perustettiin v. 1916. Jo alunperin metsäteollisuusyritykset olivat yhtenä sen pääosakkaista. Vuodesta 1943 lähtien ne ovat omistaneet yli puolet tämän yhtiön osakkeista. Keskuslaboratorion toiminta keskittyi alkuvuosikymmeninä laaduntarkkailuun. Tekninen tutkimus (esim. koekeitot) alkoi saada jalansijaa 1930-luvulta lähtien. Analyysimenetelmien ja laitteistojen kehittäminen muodostui ennenpitkää yhä tärkeämmäksi. Keskuslaboratorio on lisäksi tukenut osakasyritysten tutkimustoimintaa kehittämällä kirjallisuuspalvelua, tutkijakoulutusta ja kansainvälisiä yhteyksiä. Koko tähänastisen toiminnan ajan on massantutkimus ollut hallitsevassa asemassa. Vuonna 1971 on paperi- ja kartonkiteollisuuden yhteinen osuus Keskuslaboratorion rahoituk-

sesta 36 %. (Massa- ja paperiteollisuuden... 1971, s. 17–18.)

Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliittoon perustettiin v. 1945 metsätyöntutkimusosasto, Metsäteho. Sen toiminta on kohdistunut lähinnä metsätöiden palkkaperusteiden selvittämiseen ja puun korjuumenetelmien kehittämiseen.

Myös valtion metsäteollisuusyhtiöt ovat Keskuslaboratorio Oy:n osakkaita ja Metsätehon rahoittajia. Lisäksi nämä yhtiöt suorittavat omaa tutkimus- ja kehittämistyötä. Tähän työhön käytettiin Veitsiluoto Osakeyhtiössä v. 1970 kaikkiaan 0,4 % liikevaihdosta (Valtionyhtiöt 1970, s. 73). Muiden yhtiöiden osalta ei ole tarkkoja tietoja käytettävissä, mutta ainakin Enso-Gutzeit Osakeyhtiössä harjoitetaan laajaa omaa tutkimustoimintaa. Yhtiöllä on mm. oma tutkimuslaitos. Se omistaa myös 50 % Enso-Valmet Oy:n osakkeista. Tämä yhtiö perustettiin v. 1967 lähinnä paperiteollisuuden tutkimus- ja kehittämistoiminnan edistämiseksi.

Metsäteollisuusyhtiöt ovat 1920-luvulta saakka harjoittaneet vaihtelevassa määrin yhteistoimintaa puun ostotoiminnassa. Lähinnä tämän alan koordinoimista hoitavat nykyisin Teollisuuden Paperipuuyhdistys ry., Tukkipesä ja Koi- vukeskus.

Vuodesta 1966 lähtien on O/Y Kyro A/B ja Oy W. Rosenlew Ab yhtiöillä ollut yhteinen metsäosasto puunhankintaa varten. Kaksi vuotta myöhemmin solmittiin näiden yhtiöiden ja OY Nokia AB:n sekä G.A. Serlachius Oy:n välinen yhteistyösopimus, jolla vähennettiin metsäosastojen päällekkäisyyttä ja järjeistettiin puun hankintaa. Vuosina 1965–1968 hoiti Kemijärvi Oy:n puunhankinnan Veitsiluoto Osakeyhtiö. Vuonna 1967 lakkautettiin Oulu Osakeyhtiön puunhankintaorganisaatio. Yhtiön tehtaille on puut hankittu sen jälkeen osakasyhtiöiden Veitsiluoto Osakeyhtiön ja Kajaani Oy:n toimesta. Pääasiassa Pohjoismaiden Yhdyspankin rahoittamat metsäteollisuusyhtiöt A.Ahlström Oy, Oy Kaukas Ab, Kymin Osakeyhtiö ja Oy Tampella Ab sulauttivat puunhankintaorganisaationsa perustamalla Tehdaspuu Oy:n vuonna 1968.

Toimialarationalisointia on toteutettu myös metsäteollisuusyhtiöiden ATK-toiminnan alueella. Lähinnä Pohjoismaiden Yhdyspankin asiakasyhtiöt perustivat näitä tehtäviä hoitamaan Tietotehdas Oy-nimisen yhtiön. Pääasiassa Kansallis-Osake-Pankin rahoittamat yhtiöt muodostivat vastaavaksi yritykseksi ATK-suunnittelu

Oy:n. Molemmat ATK-yhtiöt ovat muutaman vuoden ikäisiä.

SOK:n, OTK:n ja Keskon omistamat tulitikkutehtaat sulautettiin v. 1970 perustamalla yhteinen yritys: Finn-Match Oy. Hieman myöhemmin solmi Tukon tulitikkutehdas haapa-puun hankintaa koskevan yhteistyösopimuksen Svenska Tändsticks Ab:n Porin tulitikkutehtaan kanssa.

Yksityishenkilöiden omistamien metsälöiden kesken on Suomessa erällä alueilla saatu aikaan yhteistoimintaa pääasiassa ns. leimikkokeskitysten muodossa. Ne perustuvat tilapäisiin puiden myyntiä ja korjuuta koskeviin sopimuksiin. Ilmeisesti pisimmälle on tässä rationalisoinnissa edetty Keski-Pohjanmaan piirimetsälautakunnan alueella, jossa v. 1968–1969 oli keskitysten osuus 65 % koko lautakunnan leimaamasta puumäärästä. Myös erilaisten metsätalousalueiden perustaminen on päässyt meillä alkuun. Niissä tähdätään pysyväismuotoiseen ja edellistä laajempaan toimialarationalisointiin. (LEIVO 1971.)

Osuuskunta Metsäliitto sai alkunsa osakeyhtiönä v. 1933. Vuonna 1948 Metsäliitto Oy muutettiin osuuskunnaksi. Sääntöjensä mukaan se pyrkii toimimaan jäsentensä metsätalouden ja erityisesti metsäntuotteiden kaupan järjestämiseksi taloudellisesti edullisella tavalla. Osuuskunta Metsäliiton tarkoituksena on siten metsänomistajien yhteistoiminnalla pyrkiä yksityismetsätalouden kannattavuuden parantamiseen. Keinoina käytetään puutavarakaupan ja metsäteollisuuden harjoittamista sekä yhteistoimintaa maataloustuottaja- ja metsänhoitoyhdistysjärjestöjen kanssa.

Osuuskunta Metsäliitolla on määräämisvalta Metsäliiton Selluloosa Oy:ssä (Äänekosken ja Kirkniemen tehtaat), Savon Sellu Oy:ssä, Oy

Faner Ab:ssä sekä Ylä-Savon Saha Oy:ssä. Hämeen tehtaat, Metsä-Saimaan tehtaat sekä Vääk-syn tehtaat toimivat suoraan Osuuskunta Metsäliiton alaisina. Kaikkien näiden yksiköiden toiminnan koordinoimiseksi laadittiin v. 1960 sopimus Metsäliitto-Yhtymästä. Yhtymän tehtäväksi asetettiin eri yritysten hallinnon yhtenäistämisen, työnjaon ja yhteisen talous- ja luottopolitiikan edistäminen. Metsäliitto-Yhtymä ei ole juridinen henkilö.

Metsäliitto-Yhtymän pelkistetty jäsen- ja osakasmäärä on noin 130 000 eli noin puolet yli 10 ha metsää omistavista yksityishenkilöistä. Yhtymän muodostaminen ja toiminta edustaa oloissamme laajaa sekä horisontaalista että vertikaalista toimialarationalisointia. (PAKKANEN 1971.)

Vuoden 1967 lopulla ja seuraavan vuoden alussa ilmestyneissä julkaisuissaan tarkasteli ILMO RINKINEN toimialarationalisoinnin edellytyksiä ja mahdollisuuksia Suomen metsätaloudessa. Hän painotti, että siihenastinen rationalisointi oli keskittynyt lähinnä puun korjuu- ja kuljetustekniikkaan olemassa olleiden organisaatioiden sallimissa rajoissa. Sen sijaan toimialarationalisoinnin mahdollisuuksia ei oltu käytetty hyväksi. (RINKINEN 1967.) Bilateraalisesta monopolin teoria lähtökohtanaan RINKINEN (1968) analysoi lähinnä Metsäliitto-Yhtymän organisaation kehittämismahdollisuuksia sekä niiden vaikutuksia yhtymään ja sen kanssa kilpailevaan teollisuuteen. — Aivan viime vuosina on metsätalouden toimialarationalisoinnin alalla virinnyt enemmän tutkimusaktiiviteettia. Se on suuntautunut lähinnä yksityishenkilöiden omistamien metsälöiden välisen yhteistyön ja yritysmuotojen keittämiseen.

6. SUOMEN VALTION METSÄTEOLLISUUS- JA METSÄTALOUS- YRITYSTEN KOORDINOINNIN VAIHTOEHDOT

61. Metsäteollisuusyritykset

Valtion metsäteollisuusyritysten omistussuhteet ”välikäsiin” sekä näiden yritysten merki-

tys raakapuun käyttäjinä esiteltiin johdannossa (kuva 1, s. 9 ja taulu 1, s. 11). Nämä valtion yritykset ovat toimineet kilpailuasemissa yksityisten metsäteollisuusyhtiöiden kanssa ja me-

nestyneet liiketoimissaan ilmeisesti likimain yksityisten kanssa samanveroisesti. Taulussa 3 on esitetty Enso-Gutzeit ja Veitsiluoto Osakeyhtiöiden liiketaloudellisen kannattavuuden kehitys v. 1965–1970 verrattuna niiden edustamien päätuotteiden koko teollisuusalojen kehitykseen.

Taulussa 3 on kannattavuus ilmaistu nettovoiton ja maksettujen verojen summan eli bruttovoiton prosenttisena osuutena liikevaihdosta. Tämä tunnus kuvaa lähinnä kuinka korkeisiin hintoihin yrityksen tuotteet on myyty verrattuna niiden tuotantokustannuksiin. Koska esimerkiksi varastovarausten teko-oikeus ja käyttö sekä siirrot rahastoihin ja näiden varojen käyttö voivat vaikuttaa etenkin yksityisiä vuosia koskeviin tuloksiin, tulee taulusta tehtävät päätelmät perustaa lähinnä siinä esitetyn ajanjakson kokonaistarkastelulle. Liiketaloudellisesta kannattavuudesta olisi saatu monipuolisempi kuva laskemalla myös pääoman kiertonopeus ja tuottoprosentti, mutta käytettävissä olleiden aineistojen pääomakäsitteen erilaisuuden vuoksi jouduttiin niiden laskennasta luopumaan. *Veroviranomaisilla on hallussaan tähän vertailuun parhaiten sopiva aineisto, mutta sitä ei ole toistaiseksi annettu tutkijoiden käyttöön.* Pääoman kiertonopeus lienee kuitenkin valtionyhtiöissä yksityisiä alemmalla tasolla (vrt. JÄÄSKELÄINEN 1971; KOSKENKYLÄ & PEKONEN 1971).

Taulussa 3 on verrattu myös kaikkien valtion teollisuusyhtiöiden kannattavuuden kehitystä koko teollisuuden vastaavaan kehitykseen v. 1965–1970. Vertailun perusteella voidaan pää-

tellä, että näin ilmaistun liiketaloudellisen kannattavuuden suhteen valtionyhtiöitä on hoidettu keskimäärin melko hyvin. Varauksena on pidettävä mielessä vertailtavien ryhmien toimialajakaumien erilaisuus. Tunteamatta tarkemmin mikä asema vertailussa käytetyllä tunnuksella on eri valtionyhtiöiden päämäärien joukossa, ei pelkästään sen perusteella voida kuitenkaan tehdä päätelmiä siitä, kuinka hyvin näiden yhtiöiden päämääriä on toteutettu.

Osakeyhtiöiden toiminta-ajatukset on ilmaistu niiden yhtiöjärjestyksissä. Esimerkiksi Enso-Gutzeit Osakeyhtiön tarkoituksena on ”harjoittaa puunjalostus-, konepaja-, kemiallista ja muuta tehdasteollisuutta, maa- ja metsätaloutta, kauppamerenkulkua sekä hankkia ja rakentaa vesivoimaa”.

Toisaalta Veitsiluoto Osakeyhtiön toiminta-ajatus on vahvistettu seuraavaksi: ”yhtiön tarkoituksena on, jatkaen valtion omistamien puunjalostuslaitosten toimintaa niiden päämäärien mukaisesti, harjoittaa puunjalostusteollisuutta, puutavaran ja sen jalosteiden kauppaa sekä niihin liittyvää muuta teollisuus- ja liiketoimintaa”.

Luvun 23 mukaan tulisi yrityksen päämäärät asettaa siten, että ne mahdollisimman hyvin tukisivat toiminta-ajatuksen toteutumista. Valtion yhtiöiden erillisiä päämääriä ei ole julkistettu. Veitsiluoto Osakeyhtiön osalta voidaan päätellä, että toiminta-ajatuksessa viitataan päämääristä puhuttaessa toisaalta yhtiön tuotantolaitosten perustamisvaiheessa muotoutuneisiin tavoitteisiin (vrt. s. 10) sekä toisaalta lakiin valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista (13. 5. 1931/168, 1 §): ”Valtion teol-

Taolu 3. Valtion teollisuusyhtiöiden kannattavuuden kehitys v. 1965–1970.

Teollisuudenala tai yhtiö	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	Bruttovoitto ¹⁾ % liikevaihdosta					
Valtion teollisuusyhtiöt ²⁾	4,1	4,1	2,9	2,6	2,6	2,6
Koko teollisuus ³⁾	3,2	3,0	2,4	2,4	2,5	• •
Puu-, huonekalu- ja rakennuspuusepänteollisuus ³⁾	1,5	1,3	1,3	1,8	2,2	• •
Paperiteollisuus ³⁾	2,9	2,7	1,9	2,3	2,1	• •
Enso-Gutzeit Osakeyhtiö ²⁾	2,8	3,1	2,6	2,2	2,1	2,1
Veitsiluoto Osakeyhtiö ²⁾	1,4	1,7	1,5	1,5	1,4	2,0
Enso-Gutzeit & Veitsiluoto ²⁾ .	2,5	2,8	2,4	2,0	1,9	2,1

1) Nettovoitto+ verot; 2) kirjoittajan laskemia tuloksia, lähteinä Valtionyhtiöt 1969 & 1970 sekä yhtiöiden vuosikertomukset; 3) KALLINEN 1971.

lisuuslaitoksia on hoidettava ja käytettävä terveiden liikeperiaatteiden mukaan valtiolle tuloa tuottavasti sekä liikkeen kannattavuutta silmälläpitäen.” Päättely perustuu siihen, että laissa (31. 12. 1931/387, 4 §), jolla Veitsiluoto Osakeyhtiö perustettiin, mainitaan, että soveltuvin kohdin on otettava huomioon mitä laissa 13. 5. 1931/168 on säädetty. Ei valtionyhtiöiden neuvottelukunta eikä mikään muukaan valtion elin ole asettanut kaikkia valtionyhtiöitä koskevia päämääriä (lailla 31. 12. 1931/387 perustettuja neljää yhtiötä lukuunottamatta); myös mahdollisesti yhtiöiden sisäisessä käytössä olevia päämääriä ei ole pyritty koordinoimaan (ylitarkastaja PENTTI SAARIKON haastattelu 20. 10. 1971). Sen sijaan yksityisten henkilöiden kannanilmaisuja aihepiiristä on eri yhteyksissä esitetty.

”Kuten edellä on korostettu, on tuottavuus valtionenemmistöisten samoin kuin muidenkin yhtiöiden päätavoite. Suotavana voitaisiin pitää myös sitä, että ne kykenisivät osakkeenomistajalle, siis valtiolle, maksamaan osinkoina vastaan korvauksen pääoman käytöstä kuin yksityiset osakeyhtiötkin maksavat osakkeenomistajilleen. On kuitenkin ymmärrettävää, että silloin, kun yhtiöt laajenevat sangen nopeasti, on aiheellista jättää yhtiöiden koko tuottokin käyettäväksi näiden laajennusten rahoittamiseen. Näin ollen osinkotulojen saamista valtiolle ei voi pitää ainoana eikä tärkeimpänä päämääränä yhtiöiden toiminnassa. Kuitenkin lienee syytä huomauttaa, että yhtiö, joka ei osinkojen muodossa näytä toimintansa tuottavuutta, on ulkomaisten lainojen saannin yhteydessä heikommassa asemassa muihin yhtiöihin nähden.” (REKOLA 1971, s. 9). Lainaus on kauppa- ja teollisuusministeriön teollisuusosaston päällikön valtionyhtiöitä esittelevästä kirjoituksesta. Verrattuna luvun 23 päämääräanalyyysiin sekä lukujen 421 ja 424 esimerkkeihin vaikuttavat edellä lainauksessa esitetyt päämäärät melko oudoilta.

Toisaalta edellä esitetyssä artikkelissaan esittää REKOLA (1971, s. 8), että valtionyhtiöiden hallintoneuvostojen päätehtävänä on määrätä yhtiöpolitiikasta. Tämä tuntuu kuin luontealta, sillä ovathan hallintoneuvoston jäsenet nimenomaan yhtiökokouksen valitsevia ja siten siis osakkeiden omistajien edustajia. Tarkoituksenmukaisten päämäärien asettelu on tuloksellisen yhtiöpolitiikan perusta. Kun edellä esitetyn mukaisesti valtionyhtiöiden päämääriä ei ole koordinoitu, on myös niiden hallintoneuvostojen

harjoittama yhtiöpolitiikka koordinoimatonta.

Valtion metsäteollisuusyritysten toimintojen koordinoitongelma voidaan nähdä kaksivaiheisena: (1) ulkoinen ja (2) sisäinen koordinointi.

Ulkoisessa koordinoinnissa on kysymys valtion metsäteollisuusyhtiöiden ja muiden valtionyhtiöiden suhteista. Edellä tuotiin esiin eri valtionyhtiöiden päämäärien koordinoimattomuus. Kuitenkin on varmaan olemassa ainakin yksi tai muutama päämäärä, joka yhteisen omistajan (valtion) kannalta olisi Suomessakin tarkoitukseenmukaista asettaa kaikkia valtion yhtiöitä koskevaksi (vrt. tilanne Ruotsissa: luku 421 sekä Förslag till samordning... 1969, s. 15–16). Olenaisesti liittyy tähän myös toiminta-ajatusten koordinointi. – Toisaalta Enso-Gutzeit Osakeyhtiö harjoittaa päätuotantonsa ohella myös konepaja- ja kemian teollisuutta sekä sähköntuotantoa. Kun pääasiallisesti näillä aloilla toimii muita valtionyhtiöitä ja kun toisaalta esim. Neste Oy:n tutkimuslaboratoriossa on kehitetty ainakin yksi patentti muovipuusta ja kolme patenttia muovipaperista, tulisi vähimmäisvaatimuksena olla, että asiantuntijoiden ja know-how:n vaihto valtion eri yhtiöiden välillä olisi mahdollisimman vaivatonta. Näin ei nykyisin liene asia.

Ulkoisen koordinoinnin tarvetta esiintyy myös investointien suuntauksessa. Nykyisin ei mikään valtion elin tarkastele valtionyhtiöitä kokonaisuutena ja vertaile eri yhtiöiden investointeja vaihtoehtoisina ratkaisuna (vrt. REKOLA 1971, s. 8–9). Valtion teollisuusyhtiöiden liikevaihdon osuus koko teollisuuden liikevaihdosta oli 11 % v. 1961 ja 15 % v. 1970 (VUORIKARI 1971 b, s. 13). Kun samansuuntaisen kasvun ennustetaan jatkuvan myös 1970-luvulla (Valtionyhtiöt 1970, s. 5), tulee valtionyhtiöiden investointien tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta myös kokonaistaloudellisesti entistä tärkeämpi kysymys. Tämän näkökohdan perusteella ehdotti VEIKKO JÄÄSKELÄINEN (Helsingin kauppakorkeakoulun liiketaloustieteen professori) äskettäin erityisen uuden elimen luomista, joka ”tarkastelisi valtionyhtiöitä yhtenä kokonaisuutena, määrittäisi ne pitkän tähtäimen puitteet, joita seuraten yhtiöiden laajeneminen tapahtuu, ja panisi nämä yhtiöt kilpailemaan keskenään siitä pääomien lisäyksestä, jonka julkinen sektori katsoo aiheelliseksi ohjata näihin yhtiöihin joko suoranaisesti budjetin välityksellä tai epäsuorasti luomalla

niille mahdollisuudet laajentaa lainanottoaan yksityisen sektorin rahalaitoksista.” (JÄÄSKE-LÄINEN 1971).

Valtion yhtiöiden osuus koko teollisuuden investoinneista on vaihdellut vuosina 1965–1970 välillä 31–43 %. Tällainen tilanne antaa poliittisille päätöksentekijöille mahdollisuuden käyttää valtionyhtiöiden investointien ajoitusta joustavana työllisyys- ja maksutasenäkökohtia sekä yleensä suhdannepolitiikkaa tukevana keinona liiketaloudellisen kannattavuuden sallimisessa rajoissa. Tämän keinon saaminen tehokkaaseen käyttöön edellyttää kuitenkin eri valtionyhtiöiden investointien koordinoitua sekä yhteistyötä siitä vastaavan elimen ja Taloudellisen suunnittelukeskuksen kanssa. (Vrt. KOSKENKYLÄ & PEKONEN 1971.)

Liittäen investointien ajoitus- ja suuntausongelmiin aikaisemmin esitetyt näkökohdat, voidaan perustellusti päätellä, että valtion metsäteollisuusyhtiöiden ulkoinen koordinoitioongelma vaatii nykyisestä käytännöstä poikkeavan ratkaisun. Kun toimialarationalisointikomitea esittää mietinnössään (1971, s. 54–58) valtioneuvostolle 19 suositusta toimialarationalisoinnin edistämiseksi, tuntuisi luontevalta, että valtioneuvosto aloittaisi tämän edistämistyön omista yrityksistään.

Kun yksityinen omistaja tai rahoittaja saa määräysvallan kahdessa tai useammassa yhtiössä, suoritetaan yleensä nopeasti kyseisen omistajan ja rahoittajan tavoitejärjestelmiä tukevia toimialarationalisoinnin toimenpiteitä (ks. luku 24). Esimerkiksi Huhtamäki Oy:ssä koordinoitiin jo varhaisessa vaiheessa silloisten tytäryhtiöiden tutkimus- ja kehittämistoiminta, sosiaaliset tehtävät ja raaka-aineiden hankinta (RANINEN 1968, s. 311). Kuten luvussa 5 tarkemmin analysoitiin, on toimialarationalisointi viime vuosina lisääntynyt maassamme. Valtion yhtiöitä koskeneet toimenpiteet ovat olleet kuitenkin suhteellisen harvinaisia. Eräitä esimerkkejä on kuitenkin olemassa. Kemijärvi Oy fuusioitiin Veitsiluoto Osakeyhtiöön 1960-luvun lopulla. Parhaillaan on käynnissä Typpi Oy:n sulauttaminen Rikkihappo Oy:öön. Viime aikoina on myös erilaista yhteistoimintaa voinnut eräiden valtionyhtiöiden kesken, mutta toiminta vaikuttaa jotenkin sattumanvaraiselta. Enso-Valmet Oy on esimerkki tällaisesta kehityksestä. Siinä kaksi valtion yhtiötä Enso-Gutzeit Osakeyhtiö ja Valmet Oy rahoittavat kumpikin puoliksi paperiteollisuuden tutkimus- ja

kehittämistyöhön tarkoitettuna uuden yhtiön. Kuitenkaan ei Veitsiluoto Osakeyhtiö, eivätkä muutkaan valtion metsäteollisuusyhtiöt, ole siinä osakkaina.

Eräissä maissa, kuten Italiassa ja Ruotsissa (ks. tarkemmin luvut 41 ja 421) on myös valtio useiden yritysten omistajana ja huomattavana rahoittajana ryhtynyt määrätietoiseen valtion yritysten toimintojen koordinoituihin. Tässä tehtävässä on pyritty kahteen osittain ristiriitaiseen tuntuvaan päämäärään: (1) valtion yritysten liiketaloudellisen kannattavuuden ja taloudellisuuden parantamiseen sekä (2) turvaamaan entistä paremmin ns. yleisen edun (työllisyys-, maksutasenäkökohtien jne., yleensä yritysten toimenpiteiden kokonaistaloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten) huomioon ottamisen yritys-kohtaisissa päätöksissä. Näiden päämäärien samanaikaisen toteuttamisen logiikka on kiteytetynä siinä, että vain liiketaloudellisesti kannattavilla yrityksillä on mahdollisuuksia jatkuvaan kasvuun ja vain laajenevat yritykset ovat tehokkaita elinkeinopoliittisia (yleistä etua toteuttavia) keinoja (vrt. s. 25).

Italian ja Ruotsin valtioiden käyttämät keinot ovat olleet pääpiirteissään samoja, joita liike-elämän yksityissektorilla on toimialarationalisoinnissa käytetty. Valtion yhtiöiden liiketoiminnan huippukoordinoijaksi on perustettu holding-yhtiö tai sitä vastaava laitos: IRI Italiassa, Statsföretag AB Ruotsissa. Tämä pääyhtiö on miehitetty kvyvykkäillä liike-elämän asiantuntijoilla. Italiassa on valtion yhtiöiden liiketoiminta määrältään ja yhtiöluvultaan huomattavasti Ruotsia suurempaa. Niinpä siellä on ollut tarpeen myös sektorittaisten holding-yhtiöiden perustaminen varmistamaan tarpeellinen koordinoitio eräiden tuotannonhaarojen sisällä.

Suomen valtionyhtiöiden toimintojen koordinoitio on nykyisin lähinnä valtionyhtiöiden neuvottelukunnan varassa. Tutkimusongelman täsmentämisessä (luku 3) kiinnitettiin kuitenkin jo huomiota neuvottelukunnan valtuuksien riittämättömyyteen. Elinkeino- ja yhteistoimintaa varten suuntaaminen ja ajoitus, toimii neuvottelukunta vain *neuvottelevana elimenä*. Sen sijaan neuvottelukunnalle asetettujen tehtävien 2–4 (ks. s. 10) *tehokas hoitaminen* olisi saattanut viedä Suomen valtion yhtiöiden toimintaa paljolti Italian ja Ruotsin suuntaan. Syitä siihen miksi näin ei ole juuri tapahtunut analysoidaan seuraavaksi.

”Neuvottelukunnan jäseninä ovat valtion määräämisvallassa olevien osakeyhtiöiden hallintoneuvostojen puheenjohtajat. Lisäksi neuvottelukuntaan kuuluu jäsenenä se kauppa- ja teollisuusministeri, joka käsittelee ministeriön teollisuusosastolle kuuluvat asiat ja kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikkö sekä milloin neuvottelukuntaan kuuluva yhtiö on muun kuin kauppa- ja teollisuusministeriön alainen tämän ministeriön määräämä edustaja. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii kauppa- ja teollisuusministeri sekä varapuheenjohtajana kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikkö.” (Valtioneuvoston päätös 1958/469 2 §.) Käytännössä myös valtionyhtiöiden toimitusjohtajat ovat osallistuneet neuvottelukunnan kokouksiin, joita on pidetty muutaman kerran vuodessa (REKOLA 1971, s. 9).

Toimitusjohtajia lukuunottamatta neuvottelukunnan muut jäsenet ovat lukuisten muiden tehtävien kuormittamia poliitikkoja ja virkamiehiä. Neuvottelukunnalta on puuttunut päätoiminen sihteeristö toiminnan tehokkaaksi suunnittelemiseksi ja esitysten valmistelemiseksi. Nykyaikaisten suuryritysten useimmat ongelmat ovat toisaalta kuitenkin niin monisäikeisiä ja siten useiden specialistien ryhmäpäätöstä vaativia, että näiden yritysten ”teknorakenteen” kanssa voi niistä menestyksellisesti neuvotella vain toinen ”teknorakenteen” (GALBRAITH 1968, s. 76–78).

Edellisen perusteella voidaan päätellä, ettei valtionyhtiöiden neuvottelukunta ainakaan nykyisessä muodossaan ole riittävän tehokas yksikkö tarvittavan koordinoinnin toteuttamiseksi. *Valtion metsäteollisuusyritysten ulkoisen koordinoitongelman* ratkaisemiseksi ehdotetaan lähemmin tutkittavaksi seuraavat kolme vaihtoehtoa:

(1) Valtionyhtiöille laaditaan Metsäliitto-Yhtymän mallin mukainen yhtymäsopimus (vrt. s. 35). Perustettavalla yhtymällä ei olisi juridisen henkilön asemaa, mutta eri valtionyhtiöitä sitovana antaisi sopimus nykyistä paremmat mahdollisuudet niiden toimintojen koordinointiin edellyttäen, että samanaikaisesti otettaisiin kauppa- ja teollisuusministeriön teollisuusosaston palvelukseen riittävä (ehkä 10–15 henkeä) määrä *liiketaloudellisesti päteviä asiantuntijoita* käytännön koordinoitintyötä toteuttamaan.

(2) Valtionyhtiöille perustetaan emoyhtiöksi holding-yhtiö Ruotsin mallin (luku 421) mu-

kaan. Suunnittelussa tulisi käyttää hyväksi myös Italian valtionyhtiöiden (luku 41) sekä yksityisten kotimaisten yhtiöiden (luku 5) koordinoimista saatuja kokemuksia.

(3) Kaikki valtionyhtiöt fuusioidaan (vrt. luku 24) yhdeksi osakeyhtiöksi.

Ehdotettujen eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja ei ole tässä yhteydessä mahdollista tarkemmin analysoida. Tällainen arviointi kuuluu tarvittaessa luontevasti komiteatyönä tehtäväksi. Vaihtoehtojen numerointijärjestys ilmaisee tarvittavien organisatoristen muutosten laajuutta nykytilanteeseen verrattuna: vaihtoehto (1) edellyttää vähiten, vaihtoehto (3) eniten muutoksia.

Valtion metsäteollisuusyritysten *sisäisellä koordinoimilla* tarkoitetaan niiden keskinäisten suhteiden järjestämistä siten, että ne mahdollisimman tehokkalla yhteistyöllä pyrkivät toteuttamaan niille asetettuja päämääriä. Kaikkien ”suurten” metsäteollisuusyritysten monitahoisella yhteistyöllä on Suomessa vanhat perinteet (luku 52). Myös valtionyhtiöt ovat olleet useimmissa näistä hankkeista mukana. *Sen lisäksi on kuitenkin yhteistoiminnan kehittyminen näiden saman omistajan määräämisvallassa olevien yritysten kesken ollut vähäistä*. Seuraavassa esitetään eräitä esimerkkejä koordinoinnin tarpeesta olevista toiminnoista.

Puun hankinnassa voitaisiin vaihtaa entistä enemmän know-how:ta ja asiantuntijoita. — Veitsiluoto Osakeyhtiön Kevätniemen saha toimii yhtiön muista tuotantolaitoksista erillään Lieksassa. Sen läheisyydessä sijaitsevat Enso-Gutzeit Osakeyhtiön Pankakosken kartonkitehdas ja Uimaharjun sellutehdas ja saha. Tämän seurauksena samalla hankinta-alueella ostaa kaksi valtionyhtiötä kilpailuasemissa sahoilleen raaka-ainetta.

Valtion kahden suurimman metsäteollisuusyrityksen tuotteiden myynnin järjestely esiteltiin aikaisemmin (s. 34). Molemmat myyvät osan tuotteistaan koko teollisuudelle yhteisten myyntiyhdistysten kautta ja myyvät osan itse. Tämän lisäksi on Enso-Gutzeit Osakeyhtiö osakkaana eräissä myyntiyhtiöissä muutamien yksityisten yhtiöiden kanssa. Näyttää ilmeiseltä, että markkinointia suunniteltaessa on jäänyt inventoimatta ne yhteistoiminnan mahdollisuudet, jotka ovat olemassa nimenomaan eri valtionyritysten kesken.

Enso-Gutzeit Osakeyhtiö on ollut osakkaana ATK-suunnittelu Oy:ssä eräiden lähinnä Kansal-

lis-Osake-Pankin rahoittamien yksityisten metsäteollisuusyhtiöiden kanssa. Kun se aivan äskettäin on myynyt em. osakkuutensa, on edullinen tilaisuus kehittää kaikkien valtion metsäteollisuusyhtiöiden yhteistyötä myös ATK-alalla ja siihen läheisesti kytkeytyvässä koko yrityksen ohjausjärjestelmien kehittämistyössä.

Valtion metsäteollisuusyhtiöt ovat olleet mukana myös Oy Keskuslaboratorion ja Metsätehon toiminnassa. Kaikkien metsäteollisuusyhtiöiden tutkimus- ja kehittämistoiminnan kustannukset suhteessa liikevaihtoon ovat olleet selvästi eri teollisuudenalojen keskimäärää pienemmät. Esimerkiksi vuonna 1968 oli paperiteollisuus Suomessa em. indikaattorin suuruuden suhteen 10. sijalla sekä puu- ja huonekaluteollisuus 18. eli viimeisellä sijalla (Teollisuuden tutkimustyöllä. . . 1971). Voidaan tietysti sanoa, että tälläkin tutkimuspanoksella on tultu tähän saakka toimeen. Tilanne on kuitenkin nopeasti muuttumassa.

Kansainväliset kauppaesteet ovat jatkuvasti poistumassa. Tämän seurauksena suomalaiset yritykset joutuvat mukaan entistä voimakkaampaan kansainväliseen kilpailuun. Samaan suuntaan vaikuttaa myös kotimaisten raaka-ainevarojen ehtyminen. Koska esim. nykytilanteessa ei katsota mahdolliseksi kotimaisen raakapuun kulutusta lisäävien teollisuuslaitosten perustamista, täytyy myös valtion metsäteollisuusyhtiöiden laajentaa toimintaansa muilla tavoin.

Tällöin on välittömästi nähtävissä kolme suuntavaihtoehtoa, joita voidaan myös toteuttaa samanaikaisesti: (1) nykyisen tuotannon jalostusasteen nostaminen kotimaassa, (2) nykytuotannon ja/tai sen jalostusasteen kohottamisen toteuttaminen ulkomailla, ja (3) siirtyminen kasvavassa määrin metsäteollisuuden ulkopuolisille tuotannonaloille. Viime vuosina onkin tietoisesti pyritty vaihtoehtojen 1 ja 2 toteuttamiseen (ks. esim. Enso-Gutzeitin monet ulkomaiset tytäryhtiöt kuvassa 1).

Jalostusasteen kohottamistarve tulee siten jo lähivuosina entistä tärkeämmäksi. Oy Keskuslaboratoriossa tullaan henkiset ja aineelliset voimavarat keskittämään muutamiin suuriin tehtäviin, joilla on koko teollisuudenalalle yhteistä merkitystä (vrt. esim. Massa- ja paperiteollisuuden. . . 1971, s. 20 ja 27). Täten myös alan yksittäisille yrityksille jää vastuu aikaisempaa huomattavasti mittavampien omien tutkimusprojektien käynnistämisestä.

Eräs talousneuvoston asettama työryhmä

teki ”lautamiesmenettelyyn perustuvan arvion eri tyyppisten lisätoimenpiteiden avulla saatavista kilpailukyyn parannuksista Suomen kansantaloudessa 1970-luvulla”. Sen mukaan yritysten käytettävissä olevista keinoista on tutkimus- ja kehittämistyön lisääminen voimakkaimmin kilpailukykyä parantava (Rakenne- ja rahoituspolitiikasta. . . 1971, s. 67).

Vaikka siis valtion metsäteollisuusyhtiöt ovat jo pitkään olleet yhteistoimin rahoittamassa koko teollisuuden yhteistä tutkimustoimintaa, tulee tutkimus- ja kehittämistoiminnan nopean laajentamisen sekä jalostusasteen kohoamisen aiheuttama kasvava tuotedifferentioinnin tarve aiheuttamaan sen, että myös niiden omaa aktiiviteettia tällä alalla tulee voimakkaasti lisätä. Yhteisen omistajan kannalta järkevintä olisi tällöin tämän toimintalohkon mahdollisimman pitkälle viety yhdentäminen.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella on *valtion metsäteollisuusyhtiöiden sisäinen koordinaointi* huomattavan kehittämisen tarpeessa. Tilanteen parantamiseksi ehdotetaan lähemmin tutkittavaksi seuraavat vaihtoehdot.

(1) Valtion metsäteollisuusyritysten toiminta koordinoidaan käyttämällä hyväksi ns. LIKER-TIn mallia (WIIO 1970, s. 54–57; SCHEIN 1970, s. 151). Tämän mukaan tehokkain viestintä tapahtuu henkilökohtaisesti. Niinpä organisaatioiden koordinaointi tapahtuu tehokkaimmin käyttämällä kytkentänä molemmille yhteisiä jäseniä. Tämän mukaisesti esimerkiksi hallintoneuvostojen puheenjohtajana voisi olla sama henkilö ja yhtiöiden johtokunnissa olisi kaksi samaa henkilöä. Yhtiöille tulisi asettaa sekä yhteiset että erilliset päämäärät. Varsinaiset yritysorganisaatiot säilyisivät pääosiltaan muuttumattomina.

(2) Valtion metsäteollisuusyhtiöiden emoyhtiöksi perustetaan holding-yhtiö, jonka tehtävänä olisi osakkeiden omistus ja koko yrityserhjän ohjaus siten, että sekä sisäinen että ulkoinen koordinaointi toteutuisi yhteisen omistajan näkökulmasta optimaalisesti. Tytäryhtiöt säilyisivät juridisesti itsenäisinä ja kunkin yrityksen johto olisi edelleen vastuussa yrityksensä toimintatuloksista.

(3) Valtion metsäteollisuusyhtiöt fuusioidaan.

Vaihtoehdot on yllä esitetty jälleen siten, että vaihtoehto (1) edellyttää pienimpiä ja vaihtoehto (3) suurimpia organisatorisia muutoksia. Valtion metsäteollisuusyhtiöiden ulkoi-

sen ja sisäisen koordinoinnin tässä tutkimuksessa esitetyjä vaihtoehtoja arvioitaessa tulisi tarkastelun ja valinnan tapahtua samanaikaisesti molempien ryhmien eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja punnitien.

Sekä valtion metsäteollisuusyritysten ulkoista että sisäistä koordinoitua koskee läheisesti kysymys yrityskoon merkityksestä (economies of scale) tulevaisuuden markkinoilla. Yrityskoon vaikutus toimintatulokseen vaihtelee toimialoittain. Pääomaintensiivinen teollisuus, kuten sellu- ja paperiteollisuus, edellyttää yleensä melko suurta yrityskokoa. Suuren koon selvimät edut saavutetaan lähinnä tuotanto- ja kuljetuskustannusten suhteen. Samoin havaitaan etuja raaka-aineiden hankinnassa, rahoituksessa, markkinoinnissa jne. Huomattava etu suuren koon yrityksessä on myös sen mahdollisuus hankkia johtoonsa erityisen kyvykkäitä henkilöitä. Suuren yrityskoon etuja ja haittoja on analysoitu eri yhteyksissä (esim. EDWARDS & TOWNSEND 1964, s. 160–202).

Vaikka kaikki Suomen valtionyhtiöt fuusioitaisiin, olisi näin syntynyt yritys ollut liikevaihdoltaan v. 1970 suuruusjärjestyksessä vasta 109. USA:ssa ja 70. sen ulkopuolisessa maailmassa (ilman sosialistisia maita). Jos valtion kaksi suurinta metsäteollisuusyhtiötä fuusioitaisiin, olisi uusi yhtiö tämän alan suuruusjärjestyksessä 16. ja kaikkien yritysten suuruusjärjestyksessä 323. USA:ssa. USA:n ulkopuolella on 5 metsäteollisuusyritystä 200 suurimman yrityksen joukossa. Sulauttamalla saatavan suomalaisen metsäteollisuusyhtiön liikevaihto jäisi kuitenkin v. 1970 87 milj. US \$ alle tilaston alarajana olleen 200. suurimman yrityksen liikevaihdon. (BURCK 1971; ALEXANDER 1971.) Vertailusta nähdään, ettei liene pelkoa ”liian suurten” suomalaisten yritysten syntymisestä.

62. Metsätalousyritys

Valtion metsistä on 97 % *metsähallituksen* hallinnassa (s. 12). Vaikka myös puolustusministeriön ja Metsäntutkimuslaitoksen metsät luetaan valtion tulo- ja menoarviossa valtion virastomuotoisiksi liikeyrityksiksi, sivuutetaan ne tässä yhteydessä niiden vähäisen merkityksen ja erityisluonteen vuoksi. Metsähallituksen organisaation suppea historiikki esitettiin luvussa 13. Sen lopussa oli perustelut, joihin nojautuen metsähallitus 5. 11. 1970 esitti, että maa- ja metsätalousministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin

komitean asettamiseksi metsähallinnon organisaatiouudistuksen valmistelemiseksi.

Metsähallituksen toiminta jakaantuu nykyisin valtion metsien muodostaman virastomaisen liikeyrityksen hoitoon sekä metsätalouden yleishallintoon, joka nykyisin sisältää muun kuin valtion lukuun harjoitettavan metsätalouden edistämisen ja valvonnan sekä alemman metsäopetuksen. Nämä kaksi tehtäväryhmää ovat luonteeltaan niin erilaisia, että molempien tehokkaan hoitamisen kannalta niiden erottaminen erillisiksi yksiköiksi olisi tarkoituksenmukaista. Jo metsähallintokomitean mietinnössä (1959, s. 41) esitettiin toisena vaihtoehtona, ”että metsähallinnon liikeluonteisia tehtäviä varten muodostetaan erityinen liikelaitos ja yleishallinnolliset tehtävät erotetaan muualla hoidettavaksi”. Vaikka kyseinen mietintö sai aikanaan osakseen ”hiljaisen hautauksen”, on ajatus sittemmin saanut metsäammattimiesten taholta runsaasti kannatusta (HASSI 1971; OSARA 1971; SAARI 1971).

Asian kypsymiseen on saattanut vaikuttaa Ruotsissa ja Norjassa saadut myönteiset kokemukset vastaavasta järjestelystä. Ruotsissa on menty tällä linjalla niin pitkälle (luku 423), että vuoden 1968 uudistuksen jälkeen domänverketin (Ruotsin valtion metsien hallinto) tehtäviin kuuluu puhtaan liiketoiminnan lisäksi vain kansallispuistojen ja luonnonsuojelualueiden sekä pienehköjen muiden julkisesti omistettujen metsien hoito ja valvonta valtion budjetista saatavaa erilliskorvausta vastaan (luku 4243). Tämän järjestelyn perusteluksi on esitetty näkemys, että valtion metsien hallinto on järjestettävä mahdollisimman yhdenmukaiselle pohjalle yksityiseen metsätalouteen verrattuna, jotta kannattavuusvertailut eri omistajaryhmien toiminnan välillä olisivat mahdollisia.

Valtion liikeyrityksen, kuten yleensä yritysten, tavoitejärjestelmä tarjoaa toiminnallisen välineistön yrityksen toiminnan mukauttamiseksi sen toimintaolosuhteissa - tapahtuneisiin muutoksiin. Toiminta-ajatus muodostaa tavoitejärjestelmän perustan (ks. tarkemmin luku 23). Metsähallituksen toiminta-ajatus on ilmaistu sitä koskevassa lainsäädännössä. Sen mukaan (1) ”metsähallituksen tehtävänä on edistää valtakunnan metsätaloutta” ja (2) ”metsähallituksen tulee erityisesti hoitaa, suojella ja käyttää hallinnassaan olevaa valtion metsä- ja maaomaisuutta. . .”.

Tehtävän organisaatiouudistuksen yhteydessä

olisi erityisen tarkkaan harkittava valtion metsien hallinnon toiminta-ajatuksen täsmentämistä luvun 23 periaatteiden mukaan. Toiminta-ajatuksen lähtökohdaksi tulisi ottaa metsien monikäytön periaate ja metsäekosysteemijattelu. Koska metsän eri käyttömuodot muuttuvat ajan mukana, niiden keskinäistä tärkeyden painotusta ei saisi sitoa lakiin.

Valtion metsien hallinnon intressenttejä (ks. s. 13) ovat esimerkiksi seuraavat: eduskunta; valtioneuvosto; maa- ja metsätalousministeriö; valtiovarainministeriö; oman hallinnon ylin johto, toimihenkilöt, työntekijät ja urakoitsijat; metsäteollisuusyritykset (puun ostajina); porotalouden harjoittajat ja jäkälän kerääjät; metsästäjät; kalastajat; marjastajat ja sienestäjät; eräretkeilijät; luonnonsuojelijat; kunnat, seurakunnat, metsänhoitoyhdistykset ja manttaalikunnat (verotulojen tai veroluonteisten maksujen saajina).

Luonnollisesti jo toiminta-ajatuksen muotoilussa tulisi pitää mielessä tämä valtion metsien hallinnon intressenttien lukuisuus ja niiden etujen ja päämäärien erilaisuus. Varsinaisesti tämän näkökohdan tulisi kuitenkin korostua toiminta-ajatuksen pohjautuvien päämäärien asettelussa. Päämääriähän voidaan yleisesti pitää nimenomaan yrityksen intressenttien tasapainoa ilmentävinä lähtökohtatekijöinä yrityksen yksityiskohtaiselle tavoitteiden täsmentämiselle ja siten koko toiminnan suunnittelulle ja yleensä ohjauksjärjestelmän tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle.

Lainsäädäntö kiteyttää valtion metsien hallinnon päämäärät seuraavasti. "Metsähallituksen tulee erityisesti hoitaa, suojella ja käyttää hallinnassaan olevaa valtion metsä- ja maaomaisuutta päämääränä kohoava puun tuotto ja liikeloudellisesti edullinen tulos, pitäen samanaikaisesti silmällä yleistä etua" (Laki metsähallinnosta 1966/465, 3 §:n toinen momentti).

Näitä päämääriä voidaan yksityiskohtaisesti analysoida. Kohoava puun tuotto ilmentää ilmeisesti seuraavien intressenttien etuja: (1) Eduskunnan ja valtioneuvoston (tukien kansantalouden kasvupäämäärää), (2) oman henkilökunnan ja urakoitsijoiden (turvaten toimeentulon jatkuvuutta), (3) metsäteollisuusyritysten (edistään raakapuun tarjontaa). Sen sijaan se lienee muita valtion elimiä ja em. verotulojen saajia lukuunottamatta ristiriidassa (ainakin viime vuosien käytännön mukaisesti toteutettuna) muiden edellä lueteltujen intressenttien etujen

kanssa (esimerkiksi maanmuokkauksen väitettään kaventaneen porojen jäkälälaitumia, soiden ojituksen alentaneen hillasatoja jne.).

Liikeloudellisesti edullinen tulos, kuinka se sitten tulkittaneenkaan, lienee ainakin osittain sopusoinnussa eduskunnan, valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön pyrkimysten kanssa siten, että valtion liikeyritysten toiminnan tulee olla taloudellista eli, että suoritteiden ja kustannusten välisen suhteen on oltava mahdollisimman edullinen (vrt. Valtion liikelaitosten. . . 1969, s. 2). Liikeloudellisesti edullinen tulos sisältänee myös liikeloudellisen kannattavuuden. Siinä on kuitenkin, etenkin metsätaloudessa, edelleen useita vaihtoehtoisia määrittymenetelmiä. Kansantaloudellinen ja valtiontaloudellinen kannattavuus saattavat lisäksi selvästi poiketa liikeloudellisesta kannattavuudesta. Esimerkiksi puun korjuun nopea koneistaminen voi johtaa liikeloudelliseen kannattavuuteen, mutta valtion talouden rasitus lisääntyy samanaikaisesti kasvaneiden työllisyyden hoitomenojen muodossa. Tämäntapaisia ongelmia voidaan lähestyä kustannus-hyötyanalyysin menetelmin (esim. PITKÄNEN 1971).

Edellä esitetyssä metsähallituksen päämäärässä oli viimeisenä kohtana maininta "pitäen samanaikaisesti silmällä yleistä etua". *Yleiseen etuun* voitaneen sisällyttää eduskunnan ja valtioneuvoston hyväksymät koko yhteiskuntaa koskevat päämäärät, kuten esimerkiksi kohoava elintaso, täystyöllisyys, vakaa rahanarvo, vaihtotaseen tasapaino jne. (vrt. Valtion liikelaitosten. . . 1969, s. 9). Ilmeisesti myös luonnonsuojelua on pidettävä edelliseen ryhmään kuuluvana. Täten yleisen edun "silmälläpito" saattaisi rajoittaa liikeloudellisesti edulliseen tulokseen pyrkimistä liian laajoilla avohakkuilla (luonnonsuojelurajoitus). Yleisen edun sisältöä on vuoden 1970 lopulla *metsähallinnon sisäisenä toimenpiteenä* konkretisoitu luonnonsuojelun osalta (Ohjekirje. . . 1970). Muiden tärkeiden näkökohtien, kuten esim. työllisyyden suhteen ei päämääriä ole toistaiseksi koko metsähallintoa koskien täsmennetty, vaikka esimerkiksi Norjassa on tämä puute korjattu jo v. 1968 (luku 43). Ongelmana on tässä lisäksi se, että osittain toistensa kanssa ristiriitaisten päämäärien toteutuksen valvontaa ei ole nykyisin toiminnallisesti järjestetty.

Valtion metsät sijaitsevat pääosiltaan Pohjois-Suomessa ja siten ilmastollisesti laajat osat niistä ovat puun tuotannon suhteen marginaali-

alueita. Sen sijaan metsäalueiden käyttö virkistystarkoituksiin, jäkälän ja marjojen tuotantoon sekä metsästykseseen ja kalastukseen ovat näillä samoilla seuduilla paikalliselle väestölle huomattavan tärkeitä ja myös taloudellisesti kilpailukykyisiä. (Vrt. PALO 1971b.) Tämä näkökohta on valtion metsien hallinnon nykyisessä päämääräasettelussa puutteellinen. Myös metsämattimiesten koulutuksesta johtuen ei näiden metsäekosysteemin erilaisten tuotantosuuntien kehittäminen ole käytännössä saanut osakseen riittävää huomiota.

Valtion metsien hallinnon päämäärien asetelua on syytä tarkastella lähemmin myös organisaation sisäisten intressenttien, ylimmän johdon, toimihenkilöiden ja työntekijöiden näkökulmasta. Yrityksen tarkasteleminen järjestelmänä tarjoaa tähän mielenkiintoisen mallin. Kuvan 12 vasemmassa osassa on tarkasteltu yritystä kolme alijärjestelmää sisältävänä systeeminä. Kuvan oikeassa osassa on esitetty kutakin em. alijärjestelmää vastaava päämääräryhmä. Nuolet osoittavat oletettuja vaikutussuhteita.

Lähtökohtana kuvan 12 analyysissä on ajatus, että perinteisesti on Suomessa keskitytty kehittämään lähinnä toiminto- ja toimeentulojärjestelmää. Kuitenkin myös kannustejärjestelmän kehittäminen on yrityksen menestyksen kannalta etenkin pitkällä tähtäyksellä tärkeää. Tämän tulee heijastua myös päämäärien asettelussa siten, että kukin alijärjestelmä tulee erikseen huomioonotetuksi. Toimintojärjestelmällä pyritään toteuttamaan yrityksen perinteisiä päämääriä, kuten liikevaihdon kasvua, tyydyttävää pääoman tuottoa jne. Toimeentulojärjestelmällä tähdätään mahdollisimman hyvän ja jatkuvan toimeentulon aikaansaamiseen sen jäsenille. Kannustejärjestelmässä pyritään sen sijaan tuottamaan yrityksen henkilöstölle mahdollisimman suuri tyytyväisyys ja viihtyvyys työstään.

Kannustejärjestelmään kuuluu ensinnäkin palkkio- ja rangaistusjärjestelmä, joka määrittelee henkilöstön ylenemisen ja rangaistusten perusteet ja menettelytavat. Toiseksi siihen luetaan aloitejärjestelmä ja osallistumisjärjestelmä. Osallistuminen tässä mielessä tarkoittaa henkilöstölle yritystä koskevan informaation saamista, kuulluksi tulemista, myötävaikutusta, päätöksiin osallistumista ja itsehallintoa. Kyseessä on vaikeasti ratkaistava ongelma kunkin alan yrityksille optimaalisesta *yritysdemokratian* mallista. (WIIO 1970, s. 109–191.)

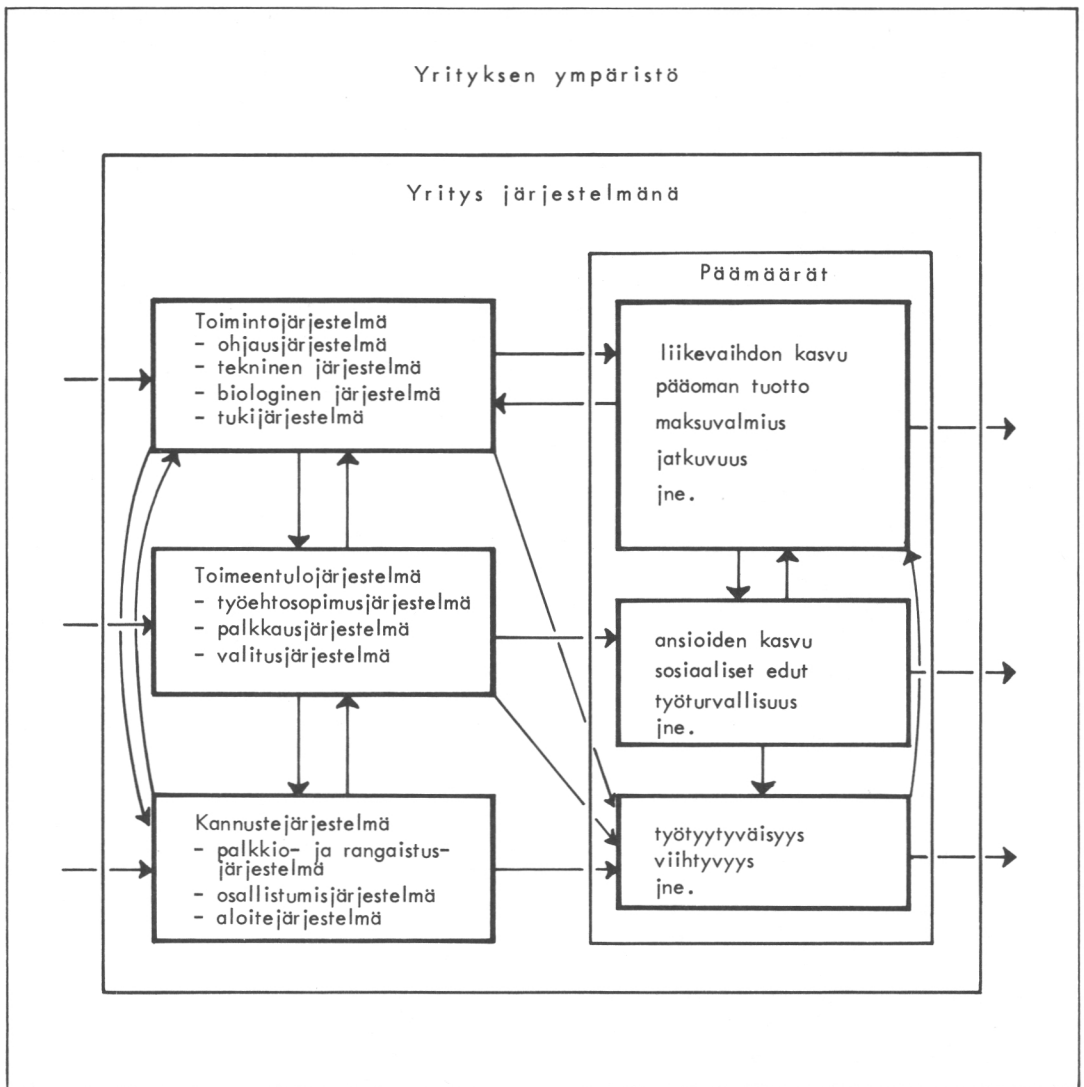
Vuonna 1970 mietintönsä jättänyt yritys-

demokratiakomitea on antanut aihepiiristä omat suosituksensa. Valtion yritysten osalta komitea on päättänyt muita yrityksiä laajempaan osallistumiseen tähtääviin suosituksiin. – Ruotsin valtion metsien hallinnossa toimi v. 1971 75 työneuvostoa, joiden toimintaan osallistui 1200 laitoksen 6500 työntekijästä. Työneuvostojen tarkoituksena on edistää sekä toiminto- että kannustejärjestelmän päämääriä (kuva 12). Ne ovat yrityksen johdolle neuvoa antavia elimiä, joilla ei ole oikeutta osallistua yrityksen päättäjäjärjestelmän toimintaan. (ERICSON 1971.) Kuten aikaisemmin kävi ilmi (luku 421), on Ruotsissa Statsföretag AB:n päämääräasettelussa tähdätty myös kannustejärjestelmän kehittämiseen.

Omien metsiensä hallinnon järjestelyssä on valtiolla (eduskunta, valtioneuvosto, valtiovarainministeriö jne.) *omistajan ja rahoittajan roolit*. Rahoittajan pääintressi on, että hän voi etukäteen vakuuttua, että suoritettavat investoinnit ovat kannattavuuden ja riskin suhteen perusteltuja. Jälkikäteen tulee myös olla mahdollista tarkistaa, että sijoitetun pääoman tuotto on pysynyt hyväksyttävällä tasolla. Yrityksen omistajan vastuun sisältöä analysoitiin aikaisemmin (s. 14). Kun omistajana on valtio, tulee sen erityisesti varmistaa, että eri intressenttien edut otetaan tasapuolisesti huomioon organisaatiota tarkistettaessa ja sen toiminta-ajatusta ja päämääriä täsmennettäessä. (FORNSTAD 1968, s. 74–77; Affärsverken. . . 1968, s. 165–168.)

Edellisen päämääräanalyysin yhdistelmänä voidaan esittää, että hahmoteltaessa valtion metsien hallinnon uutta organisaatiota, olisi päämäärät pyrittävä asettamaan siten, että niistä ilmenevät puun lisäksi myös muiden metsäekosysteemin tuotantosuuntien sekä yrityksen sisäisten intressenttien edut. Milloin asetetut päämäärät ovat keskenään ristiriitaisia, on niitä pyrittävä mahdollisuuksien mukaan koordinoimaan ja täsmentämään siten, että niiden perusteella kiteytetyt tavoitteet saadaan mahdollisimman pitkälle riidattomasti mitattaviksi. Täten mahdollistetaan ainakin teoriassa päämäärien toteutuksen tehokas valvonta.

Valtion metsien hallinnon tarkoituksenmukaisen uudistamisen lähtökohta on, että nykyiset metsähallituksen metsät muodostavat liikevaihdoltaan maan kolmanneksi suurimman valtion virastomaisen liikeyrityksen, jonka tulot esim. vuoden 1970 tilinpäätöksen mukaan olivat 181 milj. mk. Tästä määrästä oli 95 % puun-



Kuva 12. Yrityksen toiminto- toimeentulo- ja kannustejärjestelmien sekä päämäärien vuorovaikutussuhteet (mukailtu WIION 1970, s. 74 perusteella).

tuotannosta aiheutuvaa. Organisaatio on tämän vuoksi uudistettava siten, että lopputulos tarjoaa nykyistä paremmat mahdollisuudet nimenomaan liiketaloudellisesti edullisen tuloksen saavuttamiseksi. Kysymys ei voi olla kuitenkaan mistään voiton maksimoinnista, vaan tilanne olisi nähtävä siten, että tyydyttävän liiketaloudellisen tuloksen turvin on mahdollista entistä paremmin toteuttaa myös yleistä etua, esimerkiksi työllisyys- ja metsien virkistyskäyttöpäämääriä. Uusi organisaatio on vain järjestettävä siten, että yleisen edun sisältämät tärkeimmät

päämäärät tulevat eksplisiittisesti ilmaistuksi ja niiden toteutumisen valvonta tehokkaasti hoidetuksi.

Metsähallituksen metsien nykyinen virastomuotoisen liikeyrityksen asema ja budjetointi eivät anna riittäviä mahdollisuuksia sen tavoite- ja ohjausjärjestelmien kehittämiseen. Tämä johdetaan etenkin seuraavista näkökohdista. (1) Taloudellisia vastuu- ja toimivaltasuhteita ei ole riittävästi täsmennetty. (2) Päätäntäjärjestelmän toiminta on hidasta. (3) Liikekirjanpidon ja siihen perustuvan tuloksen laskennan sekä kus-

tannuskirjanpidon kehittäminen on aloitettu v. 1971. Erään huomattavan vaikeuden tälle työlle aiheuttaa valtion ja muiden metsien hallinnolle yhteisten kustannuserien jaottelu. (4) Edellisestä (kohdat 1–3) johtuen on kannattavuuden ja taloudellisuuden tehokas valvonta vaikeasti järjestettävissä. (Vrt. Valtion liikelaitosten... 1969.)

Edellä esitetyt näkökohdat sekä useiden päämäärien kunakin ajankohtana oikea painotus ja niiden toteutuksen valvonta edellyttävät valtionmetsille nykyisestä virastomuotoisesta liikeyrityksestä poikkeavaa hallintoa. Analyysin tuloksena ehdotetaan, että nykyisen metsähallituksen sisältämä valtion metsien hallinto ja muu metsätalouden hallinto erotetaan erillisiksi hallinnollisiksi yksiköiksi Ruotsin ja Norjan esimerkkien mukaisesti. Molempia metsähallinnon haaroja koskevat yhteiset kysymykset voitaisiin ilmeisesti nykyistä tarkoituksenmukaisemmin hoitaa maa- ja metsätalousministeriössä, lähinnä sen metsätöimistössä (todennäköisesti vuoden 1972 alusta metsäosastossa).

Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion metsien hallinnon uudistamiseksi ehdotetaan lähemmin tutkittavaksi seuraavat vaihtoehdot:

(1) Edellä ehdotettu valtion metsien hallinnon erottaminen itsenäiseksi, virastomuotoisen liikeyrityksen kaltaiseksi organisaatioksi tarjoaisi jo sellaisenaan nykyistä paremman lähtökohdan valtion metsien tarkoituksenmukaiselle hoidolle ja käytölle, kun kyseisen organisaation ylin johto voisi entistä paremmin keskittyä vain tähän tehtävään. Samoin helpottuisi liikeyrityksen mukainen tuloslaskenta. Toiminnan liiketaloudellisen kannattavuuden kehittämistä jarruttamassa olisivat kuitenkin edelleen useimmat edellä luetelluista näkökohdista. Samoin seuraavassa vaihtoehdossa esitettyjen eri intressenttien muodostamien neuvottelu- ja valvontaelimien kytkeminen tällaiseen organisaatioon saattaisi tuottaa vaikeuksia.

(2) Kyseeseen saattaisi tulla myös *itsenäinen liikeyritys* (ks. luku 111), jonka muodon kehittäessä käytettäisiin hyväksi metsähallintokomitean esitystä (1959) (tarkistaen se ajan tasalle sitä vaativilta kohdilta) sekä Ruotsin ja Norjan valtion metsien hallinnon malleja. *Oleennaista olisi tällöin, että eri intressenttien etuja tukevien päämäärien toteutuksen valvonta kyetään tehokkaasti järjestämään.* Metsähallintokomitean em. esitys antaisi tähän periaatteellisen lähtökohdan. Eduskunnan valitsemassa osakeyhtiöi-

den yhtiökokousta vastaavassa metsävaltuuskunnassa olisivat eri poliittiset puolueet edustettuina (kuten Suomen Pankissa ja kansaneläkelaitoksessa). Lisättyyn hallitukseen nimittäisi valtioneuvosto edellä esitettyjen eri intressenttien edustajat. Lisätty hallitus vastaisi tehtäviltään valtionyhtiöiden hallintoneuvostoja ja varsinainen hallitus niiden johtokuntia. Koska valtion metsät valtakunnan eri osissa poikkeavat luonteeltaan ja merkitykseltään olennaisesti toisistaan, saattaisi olla eri intressenttien etujen valvomiseksi tarkoituksenmukaista perustaa myös *alueellisia valtion metsien hallinnon neuvottelu- ja valvontaelimiä* (vrt. luku 43).

Edellä hahmotellun valtion metsätalousyri-tyksen toiminta tulisi koordinoita kahteen pääsuuntaan: (1) toisiin valtion virastomaisiin liikeyrityksiin ja hallintovirastoihin ja (2) valtion metsäteollisuusyrityksiin. Jälkimmäiseen näkökohtaan palataan seuraavassa luvussa. Metsähallinnon lisäksi useilla valtion virastoilla, esim. posti- ja lennätinlaitoksella, valtion rautateillä, tie- ja vesirakennuslaitoksella, vesipiireillä jne. on hallussaan runsaasti valtion omistamaa kuljetuskalustoa ja työkoneita sekä näiden korjaus- ja huoltovarikoita. Näiden käytön koordinointi on toistaiseksi järjestämättä. Ruotsissa on valtion virastomaisten liikeyritysten yhteistoimintaa pyritty tehostamaan perustamalla erityinen koordinoiva elin: affärsverksdelegationen (kuva 9, s. 25; Kungl. Maj:ts... 1969, s. 46–48). Ilmeisesti Suomessakin tulisi tutkia vastaavan koordinaattorin perustamismahdollisuudet.

63. Metsäteollisuusyritysten ja metsätalousyri-tyksen suhteet

Veitsiluoto Osakeyhtiö toimi alunperin maa-talousministeriön valvonnassa. Vuonna 1949 se siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriön valvontaan.

Veitsiluoto Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä oli vuosina 1932–1953 seuraava määräys: ”Hallintoneuvostoon valitsee yhtiökokous seitsemän (vuodesta 1950 yhdeksän) jäsentä. Kolme hallintoneuvoston jäsenistä on valittava metsähallituksen ehdottamista henkilöistä.” Myös vuoden 1953 jälkeen on hallintoneuvostoon aina kuulunut vähintään yksi henkilö metsähallituksesta. Tämä käytäntö ei ole kuitenkaan ollut minkään säännöksen määräämä. Muiden valtion metsäteollisuusyritysten ja metsähallituksen kesken ei ole ollut edellistä vastaavaa kytkentää.

”Lähitulevaisuudessa, vielä kuluvan vuosikymmenen aikana, on tuotannollinen yhdentäminen kehityksen pakottamana laajennettava käsittämään samanaikaisesti Pohjois-Suomessa sekä valtion metsätalouden että metsäteollisuuden harjoittamisen” (PELKONEN 1971, s. 202).

Lainaus on Veitsiluoto Osakeyhtiön toimitusjohtajan yhtiön 50-vuotisjuhlassa äskettäin pitämästä puheesta. Siinä ei esitetty perusteluja eikä ehdotetun yhdentämisen muotoa. Ehdotuksessa lienee kuitenkin lähinnä tarkoitettu yhtiön metsäosaston ja metsähallinnon kenttäorganisaation yhdistämistä, osittaista yhdistämistä tai vain tiettyjen tehtävien koordinoitua. Nykytilanteessa metsähallinnon kenttäorganisaatio peittää Ahvenanmaata lukuunottamatta koko maan ja siten myös koko Veitsiluodon metsäosaston toiminta-alueen.

Tilannetta voidaan tarkastella myös kokonaisuutena. Metsähallituksen ja Valtion Polttoainokeskuksen (Vapon) kenttäorganisaatiot peittävät lähes koko valtakunnan. Veitsiluodon metsäosaston toiminta-alue on Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi sekä Pielisen Karjala. Enso-Gutzeitin metsäosaston aluetta on puolestaan koko maa Pohjois-Pohjanmaata ja Lappia lukuunottamatta. Raakapuun korjuu muodostaa olennaisen osan kunkin organisaation tehtävistä. Tämän lisäksi metsäteollisuusyritykset (ml. Vapo) käyttävät huomattavan työpanoksen puun ostotoimintaan. Metsähallituksella on puolestaan eniten puun kasvatukseen sekä yleiseen metsähallintoon liittyviä tehtäviä. Vapolle kuuluu myös vastuu valtionlaitosten polttoainehuollosta muidenkin kuin puupolttoaineen osalta.

Tämän tarkastelun tuloksena ei voi välttyä päätelmältä, että tällä toimintakentällä on olemassa sekä vaihtoehtoisia että toisiaan täydentäviä koordinoitumahdollisuuksia. Niiden yleisiä periaatteita esiteltiin luvuissa 24 ja 4242. Ongelman ydin lienee siinä, kuinka koordinointi saadaan käytännössä liikkeelle ja kuinka pitkälle on tarkoituksenmukaista edetä. Hyvän lähtökohdan tälle työlle tarjoaisi valtion metsäteollisuus- ja metsätalousyritysten koordinoitua joidenkin lukujen 61 ja 62 ehdotusten pohjalta. Niiden täydentämiseksi tarvitaan kuitenkin vielä valtion metsien hallinnon ja valtion metsäteollisuusyritysten hallinnon osittainen koordinoitua.

Koordinoitua toteutuksessa lienee syytä edetä vähitellen. Aluksi perustetaan yhteisiä työryhmiä kokemusten ja tietojen vaihtamiseksi.

si. Ensimmäisenä konkreettisenä toimenpiteenä yhdennetään eri osapuolten metsätalouden tutkimus- ja kehittämistyö. Tästä eteenpäin kuljettaessa hankittaisiin aluksi kokemuksia koordinoimalla valtion metsien hallinnon ja Veitsiluoto Osakeyhtiön puunhankinta jollakin koeluun sopivalla osa-alueella.

Veitsiluoto Osakeyhtiön ja Suomen valtion metsien hallinnon keskinäinen asema vastaa jossain määrin ASSIn ja domänverketin tilannetta Ruotsissa. Kuitenkaan ei edellisten puun ostoa ja myyntiä koskeva riippuvuus ole läheskään niin voimakas kuin jälkimmäisten. Kun toisaalta muiden Suomen valtion metsäteollisuusyritysten osalta tämä riippuvuus on vielä edellistä pienempi, ei Ruotsin koordinoitua mallin (luku 4242) sovellutus sellaisenaan Suomeen liene perusteltavissa. Kuitenkin etenkin Pohjois-Suomessa, jossa sekä valtion metsäteollisuudella että metsätaloudella on suhteellisesti suurempi merkitys kuin muualla maassa, olisi näiden osapuolten välistä koordinoitua pyrittävä lisäämään.

Maaliskuussa 1970 vahvistamallaan kiertokirjeellä on metsähallitus uudistanut ja tämentänyt metsiensä pääluokitusta. Sen mukaisesti metsähallituksen hallinnassa olevat valtion metsät jaetaan seuraaviin pääryhmiin: (1) talousmetsiin, (2) luonnonsuojelu- ja ulkoilualueisiin, (3) lakimaihin ja (4) metsänjalostus- ja tutkimusmetsiin. Maiden sisällyttäminen näihin eri ryhmiin on perustunut osittain lainsäädäntöön osittain metsähallituksen päätöksiin. Eri intressenttien etujen tasapuolinen huomioon ottaminen tulisi huomattavassa määrin tapahtua juuri tässä vaiheessa. Jos edellä esitetty ryhmitys on tarkoituksenmukaisesti suoritettu, ei muiden intressenttien etuja ilmeisesti olennaisesti vaaranneta, vaikka koordinoitua tuloksena valtion metsäteollisuusyrityksille annettaisiin vaikutumahdollisuuksia metsähallituksen talousmetsien hoitoon ja käyttöön nähden.

Kuvassa 6 (s. 22) esitettiin ihmisen näkökulmasta rajatun metsäekosysteemin kehysmalli, jossa haluttiin erityisesti korostaa tähän kokonaisuuteen kuuluvien alijärjestelmien yhteenkuuluvuutta. Samaa näkökohtaa voitaisiin luonnollisesti painottaa myös jonkin muun ekosysteemin osalta. Kuitenkin puun erityisen pitkä tuotantoaika antaa metsäekosysteemille tässä mielessä erityisen omaleimaisuuden. Niinpä esim. metsäteollisuuden menestyksellinen pitkän tähtäimen suunnittelu täytyy tahdistaa vas-

taavaan puun tuotannon suunnitteluun. Tämä tulisi ottaa huomioon myös näiden alojen yleishallinnon järjestelyssä.

Eräs ehdotus onkin jo esitetty julkisuudessa: ”Koko metsätalous eli puu metsästä teollisuuden raaka-aineeksi ja edelleen valmiina tuotteina maailmanmarkkinoille, olisi yhdistettävä saman johdon alaiseksi kauppa- ja teollisuusministeriön” (SALONEN 1971). Ruotsissa on vain valtion metsien hallinto siirretty teollisuusministeriöön muiden metsien jäädessä edelleen maatalousministeriöön (kuva 10). Maanviljelijä-

metsänomistajien osalta saattaisi SALOSEN ehdotus johtaa ”ojasta allikkoon”. Heidän asiansa-
han jakaantuisivat yhdestä ministeriöstä kahteen. Ruotsin malli tulisi ilmeisesti harkittavaksi, jos edellä hahmoteltua valtion metsäteollisuuden metsätalousyrittysten koordinoitua lähdetään toteuttamaan. Metsäteollisuuden ja metsätalouden kokonaissuunnittelu olisi ehkä toteutettavissa kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maaja metsätalousministeriön yhteisellä suunnitteluelimellä.

7. TULOSTEN TARKASTELU

Valtion metsäteollisuusyhtiöiden koordinoimien kehittämistä koskeva tutkimus ja polemiikki on ollut meillä viime vuosina niukkaa. Valtion metsien ja etenkin koko nykyisen metsähallituksen hallinnon uudistamisesta on keskusteltu sitäkin vilkkaammin (vrt. luku 13). Uudistusten esittäjät eivät ole kuitenkaan pyrkineet luomaan yhtenäistä viitekehystä, johon olisivat voineet esityksensä perustaa. Tämän tutkimuksen tuloksia ei saa tarkastella irrallisina, vaan nykytilanteen analyysiin ja lähinnä organisaatioteoreettiseen viitekehykseen perustuvana loogisena kokonaisuutena.

Organisaatioteoreettiselle tutkimukselle on luonteenomaista kvantitatiivisten menetelmien käytön vaikeus esitettyjen hypoteesien testaamiseksi. Menetelmänä käytetään sensijaan usein tiettyihin perusoletuksiin perustuvien teorioiden kehittelyä ja niiden eri tavoin tapahtuvaa empiiristä koettelua. Pääkeinoja ovat tällöin looginen päättely ja analogiamallien sovellutus.

Tässä tutkimuksessa esitettiin tutkimusongelman asettelussa joukko teoreettisesti perusteltuja hypoteeseja. Niiden realistisuutta punnittiin ensin ulkomaisia valtionyrityksiä koskenein esimerkein (luku 4). Osittain tehtiin analogiavertailuja myös saman omistajan tai rahoittajan määräämisvallassa olevien yksityisten yritysten koordinointiin (luku 5). Luvussa 6 pyrittiin vielä kehittämään luvussa 2 esitetyn teoreettisen viitekehysten eräitä näkökohtia. Tälle kokonaisuudelle perusteltiin luvun 6 päätelmät.

Tehtyjä ehdotuksia ei haluttu kehittää kovin yksityiskohtaisiksi. Se katsottiin tyyppillisesti valtion komitealle kuuluvaksi tehtäväksi. Sen sijaan pitäydyttiin vaihtoehtoisten suuntalinjojen ja mallien esittämiseen. Eri vaihtoehtojen valinta tulisi yrittää perustaa mahdollisimman pitkälle eri näkökulmat huomioonottavaan kustannus-hyötyanalyysiin. Milloin sen kvantitatiiviseen suoritukseen ei ole edellytyksiä, se on pyrittävä tekemään kvalitatiivisena.

VIITTEET

- Affärsverken. Ekonomi, konkurrens och effektivitet. Del 1. 1968. *Statens offentliga utredningar* 1968:45. Stockholm. 235 s.
- AHLSTEDT, LEO & IIRO JAHNUKAINEN 1971. *Yritysorganisaatio yhteistoiminnan ohjausjärjestelmänä*. Oy Weilin & Göös Ab. Tapiola. 140 s.
- ALEXANDER, TOM 1971. The 200 largest industrial companies outside the U.S. *Fortune* 1971:8, s. 150–158.
- Asetus metsähallinnosta 22. 9. 1967. Helsinki.
- BURCK, CHARLES G. 1971. The Fortune directory of the 500 largest industrial corporations. *Fortune* 1971:5, s. 170–204.
- Domänverket* 1970. Hälsingborg. 48 s.
- EDWARDS, RONALD S. & HARRY TOWNSEND 1964. Business enterprise, its growth and organisation. MacMillan & Co Ltd. London. 607 s.
- Ehdotus liikelaitosten tulo- ja menoarvion rakenteen ja sisällön uudistamiseksi vuoden 1972 tulo- ja menoarviossa. 1970. Valtiovarainministeriö, suunnittelusihteeristö. Moniste. 17 s.
- Ehdotus uudeksi osakeyhtiölainsiksi. 1969. *Komiteanmietintö* 1969: A 20. Helsinki.
- Ekonomisk femårsplan* 1970–74. Domänverket 1970. 25 s.
- Eri yritysten vuosikertomukset ja yhtiöjärjestykset eri vuosilta.
- ERICSON, ARNE 1971. Personnel policy of the Forest Service with regard to forest workers. *ECE Timber Committee Study Tour Papers*, Sweden. 13 s.
- Esitys komitean asettamisesta metsähallinnon organisaation kokonaisuudistusta varten. 1970. Metsähallitus. Moniste. Helsinki. 11 s.
- FORNSTAD, BENGT 1968. Prissättning i offentliga företag. *Statens offentliga utredningar* 1968:46, bilaga 1. Stockholm. 92 s.
- Förslag till samordning avgiivet av företagsdelegationen*. 1-stencil 1969:1. Stockholm.
- GALBRAITH, JOHN K. 1968. *The new industrial state*. The New American Library inc. New York. 430 s.
- HAKALA, PIRKKO 1966. Toimialarationalisoinnista. *Suomalaista liiketaloustiedettä* 1966 (toimittajat: Jaakko Honko & Jouko Lehtovuori), s. 56–68. Oy Weilin & Göös Ab. Helsinki.
- Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1972. 1971. Helsinki. 860 s.
- HASSI, YRJÖ 1971. Taas uudistetaan metsähallinto. *Metsänhoitaja* 1971:5, s. 12–13. Helsinki.
- HELLMAN, LASSE 1971. ”Divide et impera”. *Metsäylioppilas* 1971:1, s. 24–26. Lahti.
- HOVING, VICTOR 1961. Enso-Gutzeit Osakeyhtiö 1872–1958 I ja II. Helsinki.
- HUTTUNEN, TERHO 1970. Suomen puunkäyttö, poistuma ja metsätase vuosina 1968–70. Summary: Wood consumption, total drain and forest balance in Finland in 1968–70. *Folia Forestalia* 90. Metsäntutkimuslaitos. Helsinki. 51 s.
- IRI. Istituto per la Ricostruzione Industriale*. 1969 Annual report. 1970. Rome. 216 s.
- JOHNSEN, ERIK 1968. Studies in multiobjective decision models. *Economic Research Center in Lund: Monograph* No 1. Studentlitteratur. Lund. 628 s.
- JOKINEN, P. W. 1971. Missä vika – organisatiossako. *Metsänhoitaja* 1971:4, s. 4–5. Helsinki.
- JÄÄSKELÄINEN, VEIKKO 1971. Valtionyhtiöt ja taloudellinen kasvu. *Helsingin Sanomat* 9. 10. 1971.
- KALLINEN, TAUNO 1971. Teollisuuden tilinpäätös vuodelta 1969 ja kehitys vuosina 1964–1969. *Taloudellinen Tutkimuskeskus*, moniste 31. Helsinki. 18 s.
- Kiertokirje erikois- ja varausmetsistä. *Metsähallitus*, No 3 8/97–65, 9. 3. 1970. 14 s.
- KOSKENKYLÄ, HEIKKI & KARI PEKONEN 1971. Valtion teollisuusinvestoinneista lisää suhdannepolitiikan keinoihin. *Uusi Suomi* 5. 11. 1971, s. 2. Helsinki.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 103/1968 till riksdagen angående effektivisering och samordning av statens företag*, den 5 april 1968. Stockholm.

- Kungl. Maj:ts proposition nr 121/1969* till riksdagen angående ett statligt förvaltningsbolag, m.m., den 29 maj 1969. Stockholm.
- KUUSELA, KULLERVO 1971. Suomen metsävarat ja niiden omistussuhteet. Valtakunnan metsien V inventoinnin tuloksia. Käsikirjotus. Metsäntutkimuslaitos. Helsinki.
- KÄLLSTRÖM, ULF 1971. *Så sköttes statsföretag Ab*. Askilda & Kärnekuull. Helsingfors. 179 s.
- Laki metsähallinnosta 9. 9. 1966/465. Helsinki.
- Laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista 13. 5. 1931/168.
- Laki valtioneuvalmistöisten osakeyhtiöiden tarkastuksesta 23. 12. 1947/968.
- Laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa eräät valtion teollisuuslaitokset perustettaville osakeyhtiöille 31. 12. 1931/387.
- LEHTOVUORI, JOUKO 1969. Organisaatio-teorian osa-alueista. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* 1969:3, s. 477–488. Helsinki.
- LEIVO, PAULI 1971. Yhteistoimintaa käytännössä. *Metsä ja Puu* 1971:3, s. 12–14. Hämeenlinna.
- Massa- ja paperiteollisuuden yhteisen tutkimuksen kehitysohjelma. 1971. Moniste. Oy Keskuslaboratorio.
- Metsähallintokomitean mietintö. *Komiteanmietintö* N:o 7/1959. Helsinki, 71 s.
- Ohjekirje maiseman ja luonnonhoidosta. *Metsähallitus*, No Mh 232, 20. 12. 1970. Helsinki. 18 s.
- Om målsetting for administrasjon og drift av eiendommer underlagt Direktoratet for statens skoger. *St. meld.* nr. 29. 1968. Landbruksdepartementet. Oslo. 8 s.
- OSARA, N. A. 1971. Metsähallinnon uudistaminen. *Metsäylioppilas* 1971:1, s. 19–21. Lahti.
- PAKKANEN, MAUNO 1971. Metsäliiton toiminta-ajatus ja yrityskuva. Moniste. Osuus-kunta Metsäliitto.
- PALO, MATTI 1971 a. A systems-oriented frame model for planning research projects in forestry. Tiivistelmä: Metsällisen tutkimusprojektin suunnittelun systeemitteoreettinen kehysmalli. *Metsäntutkimuslaitoksen Julkaisuja* 72:4. Helsinki. 60 s.
- PALO, MATTI 1971 b. Metsätalouden tavoite-ongelma. *Metsä ja Puu* 1971:9, s. 8–9. Hämeenlinna.
- PALOSUO, V.J. 1971. Metsätalouden organisaatiouudistusten kiireellisyys. *Metsänhoitaja* 1971:4, s. 8–9. Helsinki.
- PELKONEN, AARNE 1971. Sahalaitoksesta suuryhtiöksi. *Suomen Puutalous* 1971: 6–7, s. 189–190 ja 202. Helsinki.
- PITKÄNEN, EERO 1969. Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Summary: Operational output objectives in public administration. *Acta Academicae Oeconomicae Helsingiensis*. A:3. Kauppakorkeakoulu. Helsinki. 205 s.
- POUKKA, PENTTI 1968. Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto 1918–1968. *Metsäteollisuus itsenäisessä Suomessa*. s. 11–74. Suomen Paperi ja Puutavaraletti Oy. Helsinki.
- PURO, PENTTI 1971. *Veitsiluodosta valtäväylille*. Veitsiluoto Osakeyhtiö yrityksenä vuosina 1921–1971. Kemi. 136 s.
- Rakenne- ja rahoituspolitiikasta Suomessa 1970-luvulla. Talousneuvosto. *Komiteanmietintö* 1971:A 19. 241 s.
- RANINEN, HUUGO 1968. Eräitä osakeyhtiöfuusion etuja ja haittoja. Summary: Some advantages and disadvantages of mergers between limited companies. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* 1968:4, s. 307–335. Helsinki.
- REKOLA, PEKKA 1971. Valtioneuvalmistöisten osakeyhtiöiden toiminta. *Valtionyhtiöt* 1969, s. 6–9. Helsinki.
- RHENMAN, ERIC 1967. *Företaget som ett styrt system*. P.A. Norstedt & söners förlag. Stockholm. 72 s.
- RIISTAMA, VEIJO 1966. Mikä on yrityksen näkökulma? *Suomalaista liiketaloustiedettä* 1966 (toimittajat: Jaakko Honko & Jouko Lehtovuori), s. 180–194. Oy Weilin & Göös Ab. Helsinki.
- RIISTAMA, VEIJO 1969. *Yleinen liiketaloustiede*. Kauppakorkeakoulun luentomoniste. Kyriiri Oy. Helsinki. 120 s.
- RINKINEN, ILMO 1967. Organisaatorisen rationalisoinnin edellytykset metsätaloudessa. *Metsätaloudellinen Aikakauslehti* 1967:11, s. 340–342.
- RINKINEN, ILMO 1968. Kehitysvaihtoehtoja Suomen metsätalouden organisaatioketjuissa. Summary: Development alternatives in the organization chains of Finnish forestry. *Silva Fennica* 1968:1, s. 25–48.
- RYDEN, BENGT 1971. *Fusioner i svensk industri*. Industriens utredningsinstitut. Stockholm. 246 s.
- SAARI, EINO 1971. Metsäpolitiikan taustavoit-

- mat selviävät ilman Sherlock Holmesia. *Metsäylioppilas* 1971:1, s. 22–33. Lahti.
- SALONEN, OLAVI 1971. Metsätalous kauppa- ja teollisuusministeriöön. *Metsälehti* 1971: 32, s. 3 ja 6. Helsinki.
- SCHEIN, EDGAR H. 1970. *Organisaatiopsykologia*. K. J. Gummerus Osakeyhtiö. Jyväskylä. 178 s.
- SIHTO, MAUNO 1970. Konsernien taseet. Moniste. 8 s.
- SJÖBLOM, VEIKKO 1969. Havaintoja toimialarationalisoinnista useammalla alalla toimivassa yrityksessä. Summary: Remarks on rationalization in the operational field in a firm operating in several fields. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* 1969:2, s. 243–250.
- Skogsbruket i Norden* 1970. Nordiska Skogsunionen. Helsingfors. 72 s.
- Statens skogar och skogsindustrier 1964. Betänkande med förslag till viss omorganisation avgiven av statens skogsföretagsutredning. *Statens offentliga utredningar* 1964:7. Stockholm. 144 s.
- Statsföretag AB - en kort presentation* 1970. Stockholm. 15 s.
- Svensk författningssamling* nr 681/1968: Kungl. Maj:ts instruktion för domänverket den 6 december 1968. Stockholm.
- SVENSSON, KAJ 1967. Branschrationalisering i Finlands industri åren 1961–65. *Taloudellinen tutkimuskeskus*, duplikat nr 20. Helsingfors. 5 s.
- SVENSSON, KAJ & PIRKKO LAMMI 1971. Selvitys toimialarationalisoinnista Suomen teollisuudessa v. 1970. *Elinkeinoelämän tutkimuslaitos*, moniste n:o 1. 13 s.
- SÄRKISILTA, MARTTI 1968. Toiminta-ajatus ja päämäärät liikkeenjohdon apuvälineinä. Summary: Mission and goals as aids for business management. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* 1968:2, s. 108–119. Helsinki.
- Teollisuuden tutkimustyöllä lisää kansainvälistä kilpailukykyä. *Talouselämä* 1971:4, s. 12.
- Toimialarationalisointikomitean mietintö. *Komiteanmietintö* 1971:B60. Helsinki.
- UOTILA, KRISTIINA 1970. Italian valtion teollisuus on lonkeroitumassa Eurooppaan. *Helsingin Sanomat* 22. 11. 1970, s. 15. Helsinki.
- Valtion liikelaitosten päämäärät, yritysmuoto ja organisatorinen asema. PM 1969. Valtiontalouden laskentatoimen suunnitteluelin. Moniste. 10 s.
- Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö. *Komiteanmietintö* N:o 5/1968. Helsinki.
- Valtioneuvoston päätös, joka sisältää valtion yhtiöiden neuvottelukunnan ohjesäännön 20. 11. 1958/469.
- Valtionyhtiöt 1969*. 1971. Valtionyhtiöiden Neuvottelukunta. Helsinki. 86 s.
- Valtionyhtiöt 1970*. 1971. Valtionyhtiöiden Neuvottelukunta. Helsinki. 90 s.
- VARSTA, OSMO 1971. Miksi metsähallinnon todellinen organisaatiouudistus jäi toteuttamatta. *Metsänhoitaja* 1971:4, s. 6–8 ja 26. Helsinki.
- WIIO, OSMO A. 1970. *Yritysdemokratia ja muuttuva organisaatio*. Oy Weilin & Göös Ab. Tapiola. 207 s.
- Vuoden 1970 ympäristönsuojelutoimikunnan mietintö I. *Komiteanmietintö* 1970:B 25. Helsinki. 72. s.
- VUORIKARI, VEIKKO 1971 a. Valtionyhtiöt – vuosijulkaisu. *Valtionyhtiöt 1969*, s. 10–18. Helsinki.
- VUORIKARI, VEIKKO 1971 b. Valtionenemistöisten osakeyhtiöiden toiminta vuonna 1970. *Valtionyhtiöt 1970*. Valtionyhtiöiden neuvottelukunta. Helsinki.
- Yritysdemokratiakomitean mietintö. *Komiteanmietintö* 1970:A 3. Helsinki.

Coordination of State-owned forestry and forest-industry firms in Finland

SUMMARY

1. INTRODUCTION – THE PRESENT SITUATION IN FINLAND

In Finland, most of the Government's involvement in business takes one of the following forms: (1) a State office established mainly for business purposes, (2) an independent business-oriented State office, or (3) a joint-stock company in which the State holds a majority of the shares. The State railways, the post and telegraph, and the State forests are examples of the first group. The Bank of Finland (central bank) and the National Pensions Institute (*kansaneläkelaitos*) are typical of the second. The third group comprises independent firms such as *Enso-Gutzeit Osakeyhtiö*, the largest industrial corporation in Finland, *Veitsiluoto Osakeyhtiö* and *Oy Alko Ab*. The first two enterprises are primarily forest industries, whereas the latter is the State monopoly for the sale of alcohol. Altogether in 1969 there were 17 major State joint-stock companies.

In 1970 the State companies' share of the total industrial turnover was 17 % and of the total industrial labor 12 %. In the same year, exports by the State companies accounted for as much as 20 % of the country's total exports. On the other hand, these companies were responsible for 40 % of the total industrial expenditures on research and development. In 1966–1970 there was a growth of 92 % in the turnover of the State companies. This development was considerably stronger than the average growth in Finnish industry.

The first State joint-stock companies were established in 1931. The State may own stock either directly or through the Bank of Finland, the National Pensions Institute or a State company (Fig. 1). There are also cases in which the State either directly or indirectly holds a minority share of the stock of a private company (for example *Kemi Oy* and *Sunila Osakeyhtiö*).

The State companies accounted for about one quarter of the total industrial consumption of domestic roundwood in 1969. In the same year, *Veitsiluoto Osakeyhtiö* (100 % State owned) purchased 40 % of the total amount of industrial roundwood consumed in northern Finland; together with *Kemi Oy* (35 % State ownership) this was 68 %. In recent years, *Veitsiluoto* has bought about one third of its total timber purchases from the State forests.

In 1964–1970 the State owned 24 % of the productive forest land, 20 % of the growing stock and 12 % of the total annual increment. These figures reflect the fact that about three quarters of the State forests lie in northern Finland. The National Board of Forestry (*met-sähallitus*) manages 97 % of the State forests.

The National Board of Forestry operates under the Ministry of Agriculture and Forestry. It has two principal fields of responsibility: (1) management of the State forests, to a great extent along the lines of a business firm; and (2) general administration of forestry. The latter includes mainly promotion and control of non-State forestry and all forestry education below the university level. Although the present organization of the forestry administration is only a couple of years old, the National Board of Forestry proposed last year (1970) that the Ministry of Agriculture and Forestry set up a committee to survey the possibilities of reforming the present forestry administration. The reasoning behind the proposal was based mainly on the rapid expansion of the forest industries and the growing need for the development of multiple use in forestry which have occurred since the establishment of the present organizational setup.

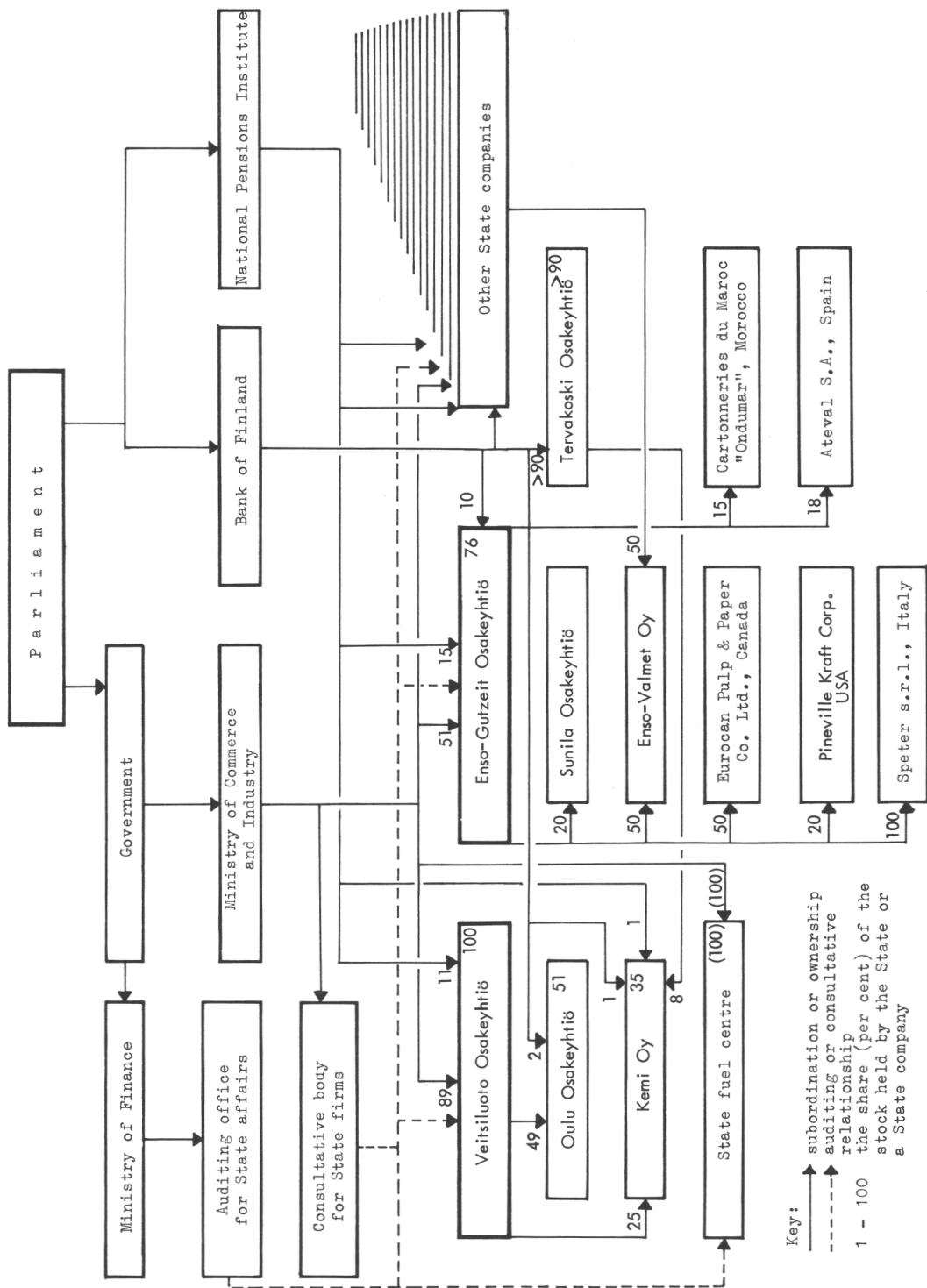


Fig. 1. A network depicting the channels of State ownership of forest-industry firms

2. THEORETICAL FRAMEWORK

In defining the theoretical framework of the present study, certain concepts and viewpoints are established first. The viewpoints of the owner, the financier and the top management concerning the enterprise are considered to be most important in this analysis.

A system is defined as a set of elements viewed as a whole with relationships between the elements and between their states (Fig. 2). A tentative attempt to synthesise a theory of organization and a general systems theory is made. As a result, the following definition is formulated. The organization of a firm is an open self-steering system. It is built up of several elements including social, biological, physical and conceptual subsystems and it functions primarily for the realization of economic goals.

From the viewpoint of the owner, the financier and the top management, an effective steering system is considered to be the most essential element in the organization of a firm. A goal system, a decision system and an information system are taken as subsystems of a steering system (Fig. 3). In particular, the function, structure and linkages of a goal system are analyzed. The overall mission, long-term goals and short-term targets are considered to be elements in the goal system of a firm (Fig. 4). The meaning and the relationships of these elements are defined.

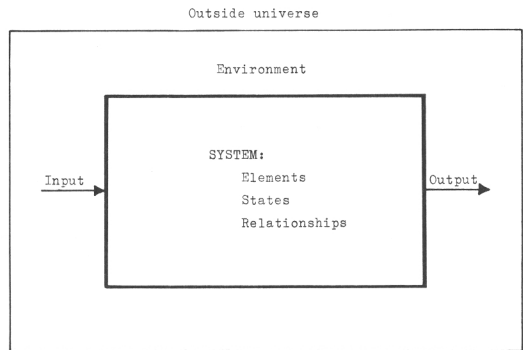


Fig 2. The concept of an open system

Many interest groups are involved in the operation of a firm. The realization of this fact is apparently one of the reasons behind the development from a single-goal firm to a multiple-goal firm which has lately occurred both in theory and in practical operations. Growth of the firm is considered to be one of the major goals of a modern enterprise. This goal is supported effectively, among other means, by purposeful coordination of firms. The content and means of this activity is analyzed. It is realized that the range of the coordination means is large, varying from an exchange of know-how to complete mergers of the firms concerned.

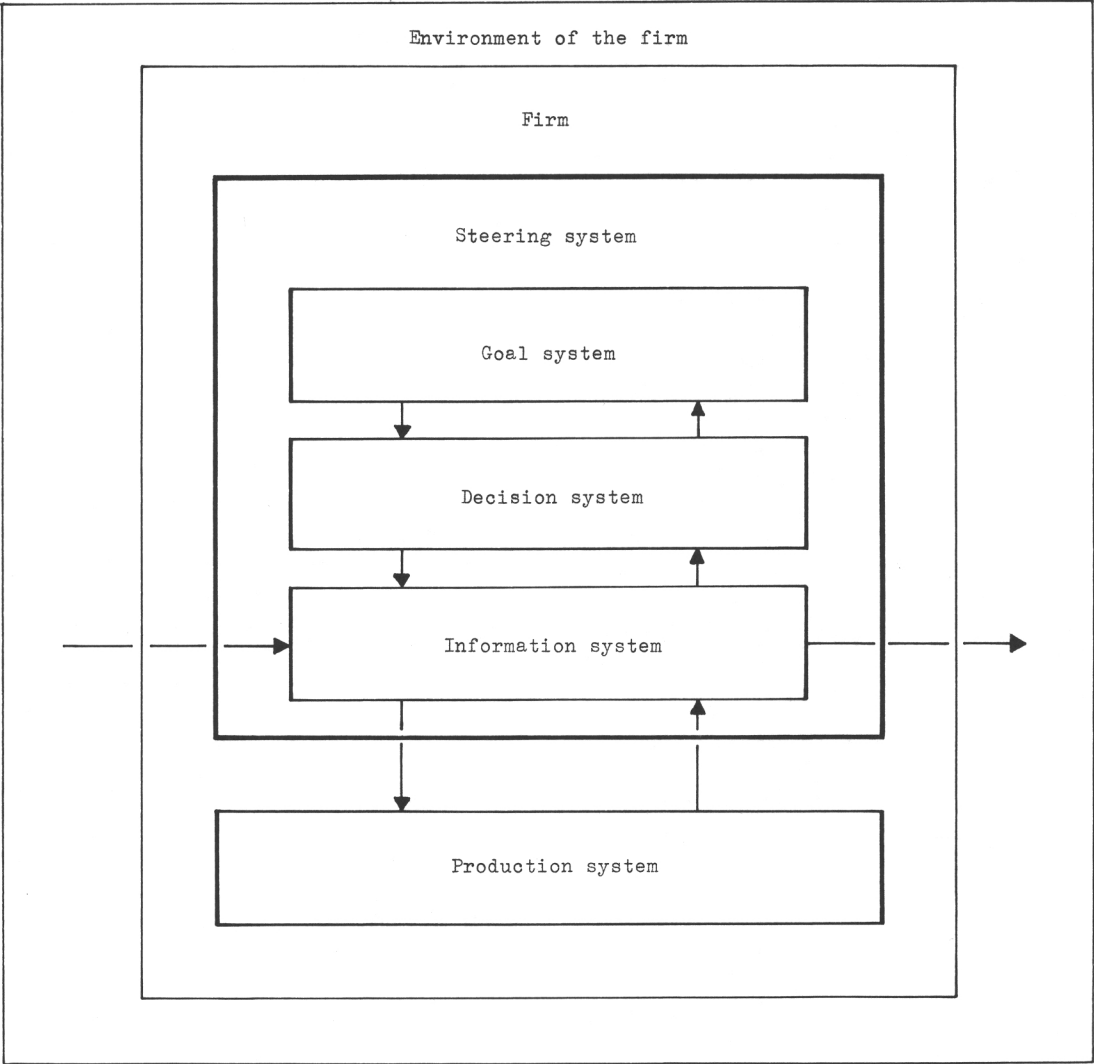


Fig 3. A frame model for the steering system of a firm.

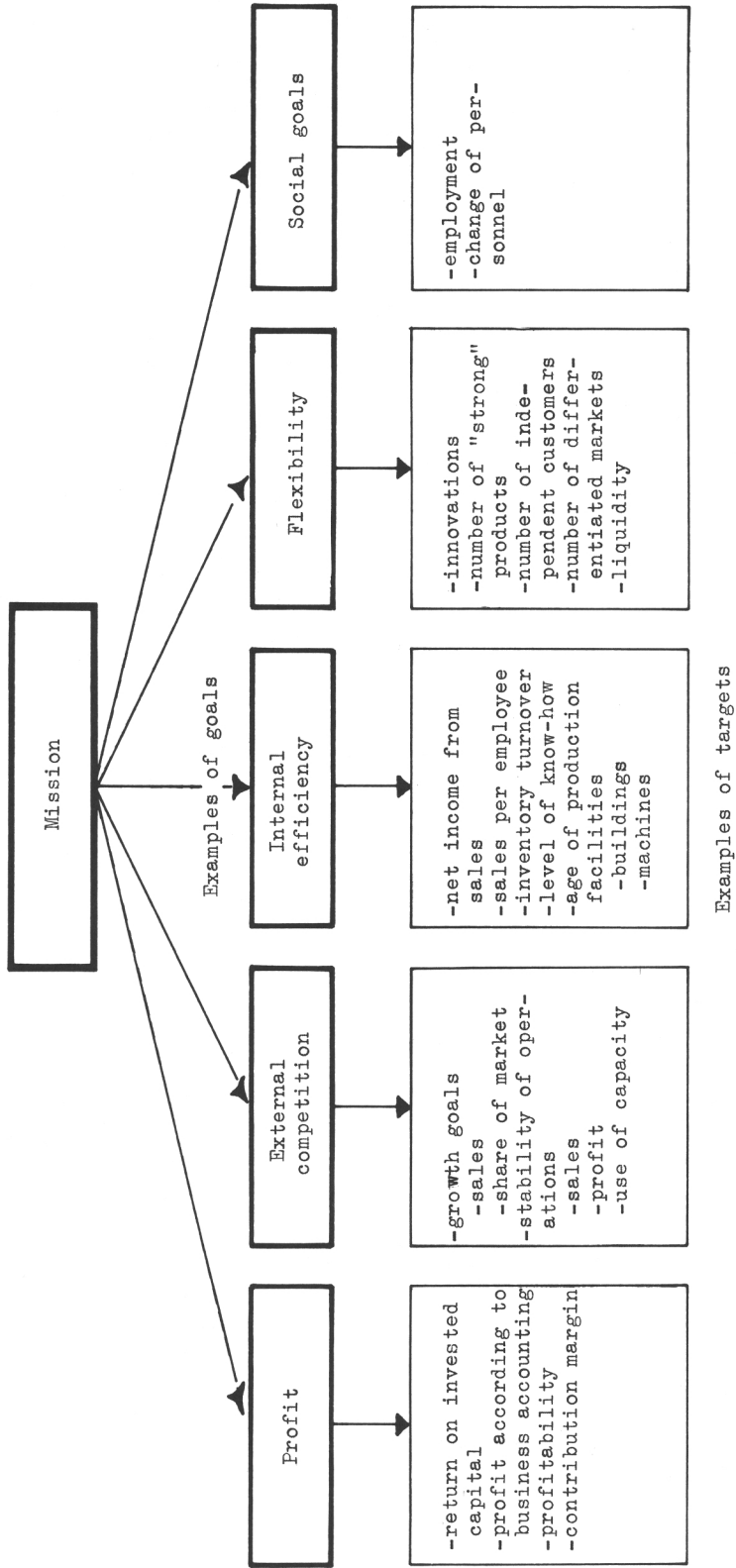


Fig 4. A goal system for a firm (modified from SÄRKISILTA 1968, p. 114).

3. THE PROBLEM

The problem of the present study is defined on the basis of the prevailing situation and the conclusions derived from the theoretical framework which was developed. The State-owned forestry and forest-industry firms have been established to accomplish certain missions and to reach certain goals. Because lately considerable changes have taken place in the environments of these firms, their continued purpose-

ful operation depends on reforming their organizational structure and especially their goal systems. An additional consideration which reinforces this point is that when the major owner and financier is the same — the State — it is essential that the coordination of these State firms is organized in the most efficient and purposeful way. The parties involved in this problem are introduced in Fig. 5.

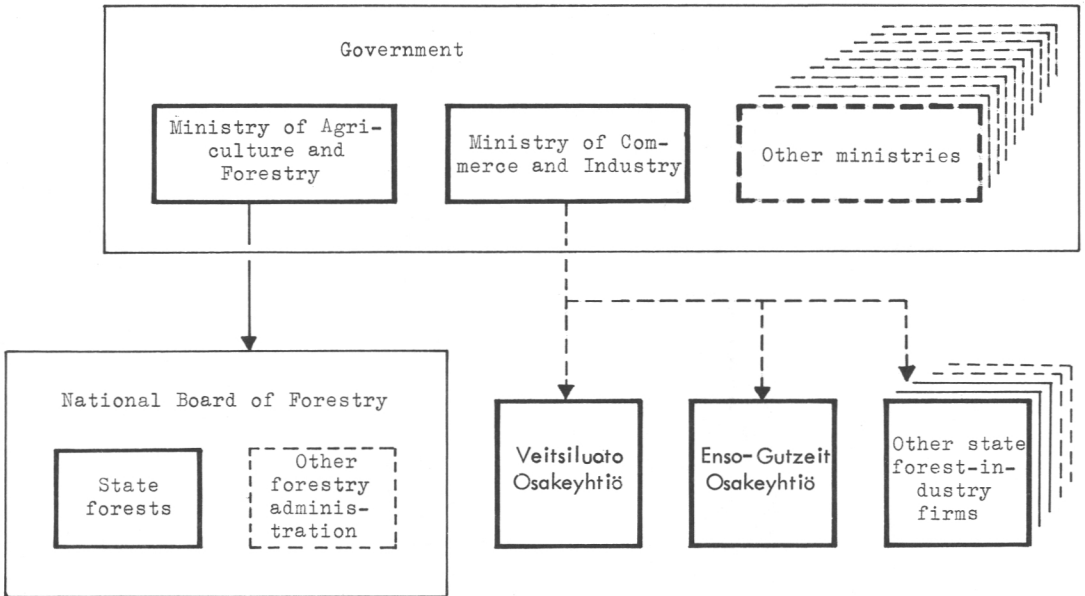


Fig 5. Parties involved in the problem of coordinating State forestry and State forest-industry firms.

4. FOREIGN MODELS OF STATE FIRMS

The arrangement of the administration of state companies is examined mainly for Italy and Sweden. The number of state joint-stock companies is in the former about 150 and in the latter 25. To help secure profitability and to take account of the common owner-financier, a holding company or its equivalent is establish-

ed in both countries. State companies are linked as subsidiaries to the holding company (Figures 8 and 9, pp.24–25). Its function is to supervise financing, approve goals and control their execution, and promote rationalization and coordination for the group members.

5. REALIZED COORDINATION OF FIRMS IN FINLAND

For privately-owned companies, developments similar to those described above have taken place. This development in Finland is described by means of a few examples of how combines and holding companies are formed.

The extent of coordination between firms is analyzed both as a general development (Table 2 below) and as a special case in forestry and the forest industry.

Table 2. The organizational rationalization carried out by Finnish industrial firms, 1961–1970 (SVENSSON & LAMMI 1971).

Action	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
Domestic acquisitions and mergers of whole firms	16	13	15	22	31	46	37	40	53	33	306
Domestic acquisitions of parts of firms	2	7	4	8	18	18	26	10	18	31	142
Ownership changes involving domestic and foreign firms	—	—	1	—	1	2	14	20	22	17	77
Domestic cooperation agreements	12	11	11	10	30	37	72	30	63	48	324
Cooperation agreements between domestic and foreign firms	3	2	4	—	7	26	32	31	26	21	152
Total	33	33	35	40	87	129	181	131	182	150	1001

6. ALTERNATIVES FOR THE COORDINATION OF THE FINNISH STATE FORESTRY AND FOREST-INDUSTRY FIRMS

6.1. Forest-industry firms

In Table 3 (p. 58) is presented a comparison of the profitability (1) between the two major State forest-industry companies and the forest industry as a whole and (2) between all State companies and all industrial companies. Profitability is expressed in terms of the sum of net profit and taxes as a percentage of sales. Using only this characteristic as a measure of profitability naturally has limitations, but in the absence of other adequate data this was the only way of making a reasonably reliable comparison between these groups. As a result, and with some reservations, it can be stated that as an average State companies have been operated in recent years more profitably than has been the case for industry as a whole. However, the distribution by various sectors may differ in both groups. In the case of the forest industry of the State, companies have been managed

approximately as successfully as companies in general.

The coordination of State forest-industry firms is analyzed in two successive stages, as problems with (1) an external and (2) an internal character. In the first stage, consideration is focused on the relationships between the State forest-industry companies and other State companies; in the second, the mutual relationships between the State forest-industry firms are the basis.

At present for the State companies, goal-setting and the allocation of investment funds are inadequately coordinated. This situation decreases (1) the competitive potential of the State companies and (2) the feasibility of using these companies as effective instruments of political decision makers. As a result of the analysis made, it is proposed that when trying to solve the external coordination problem of the State forest-industry firms, the following alternatives

Table 3. The profitability of State industrial firms, 1965–1970.

Firm or branch of industry	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	Gross profit ¹⁾ as per cent of sales					
State industrial firms ²⁾	4,1	4,1	2,9	2,6	2,6	2,6
Industry as a whole ³⁾	3,2	3,0	2,4	2,4	2,5	• •
Lumber, plywood, furniture and related industries ³⁾	1,5	1,3	1,3	1,8	2,2	• •
Pulp and paper industry ³⁾	2,9	2,7	1,9	2,3	2,1	• •
Enso-Gutzeit Osakeyhtiö ²⁾	2,8	3,1	2,6	2,2	2,1	2,1
Veitsiluoto Osakeyhtiö ²⁾	1,4	1,7	1,5	1,5	1,4	2,0
Enso-Gutzeit & Veitsiluoto ²⁾	2,5	2,8	2,4	2,0	1,9	2,1

1) Net profits plus Taxes paid; 2) results calculated by the author; 3) KALLINEN 1971.

be studied in more detail: (1) all the State companies should participate in an inter-firm agreement on increased coordination while simultaneously the number of experts in business administration at the ministry level is increased enough to facilitate effective execution and control of this agreement; (2) a holding company should be established to operate as a parent company for the present State companies; or (3) the State companies should be merged into a single concern.

The State forest-industry firms are in some cases purchasing timber in the same regions without effective coordination. There is also, in comparison to similar cases of ownership concentration in the private sector, a lack of cooperation in the marketing of products, in the designing of computer-based information and steering systems, and in the planning of R & D activities. To promote internal coordination, the following alternatives are suggested as worthy of closer study: (1) the State forest-industry firms should be linked together by having a few common trustees on all the boards of directors; (2) a holding company for all State firms should be established; or (3) all firms should be merged into a single concern.

62. Forestry firm

In Chapter 1 was pointed out the need to reform the present organization of the National Board of Forestry. When this task is begun,

particularly keen and deep attention should be focused on the evaluation and determination of goals. When establishing the basis for such an analysis, the great number of interest groups concerned with the State forests should be kept in mind. Among them are various State organs, internal personnel, entrepreneurs, forest-industry firms, reindeer owners, hunters, fishermen, collectors of wild berries and mushrooms, general recreationists, conservationists, and municipalities and other bodies with tax income from the State forests. Other aspects besides timber production should be emphasized due to the northern location of the majority of the State forests.

When reforming the administration of its own forests, the State plays the role of both owner and financier. The main interest of the latter is to be able to (1) beforehand determine that the profitability and the risk on investments to be carried out are acceptable, and (2) afterwards control that this has really happened. As an owner, the State's main responsibility is to make sure that the concerns of the different interest groups are equally considered when reforming the organization and, especially, when defining the goals.

As an example of how a general systems approach can be applied to the formulation of goals for the new State forest organization (a firm), the model of Fig. 12 is introduced. The viewpoint here is that of the internal interest groups: top management, other staff, and work-

ers. On the left in Fig. 12 a firm is conceived of as a system with three subsystems: operational, earning and incentive. On the right in Fig. 12 are three groups of goals, each corresponding on the whole to a subsystem on the left. Traditionally, the operational and earning subsystems have been well developed. However, especially in the long term, the development of an incentive subsystem is of fundamental importance to the success of a firm. Accordingly, the third group of goals must also be carefully defined.

The present organization and goals of the

National Board of Forestry are not adequate for efficient management of the State forests and for making sure that different interest groups are properly considered. Consequently, it is proposed that the divergent functions of State-forest management and general administration of non-State forestry be separated into independent organizational units comparable to the models from Sweden and Norway. For reforming the State-forest administration, it is suggested that the following alternatives be studied in more detail:

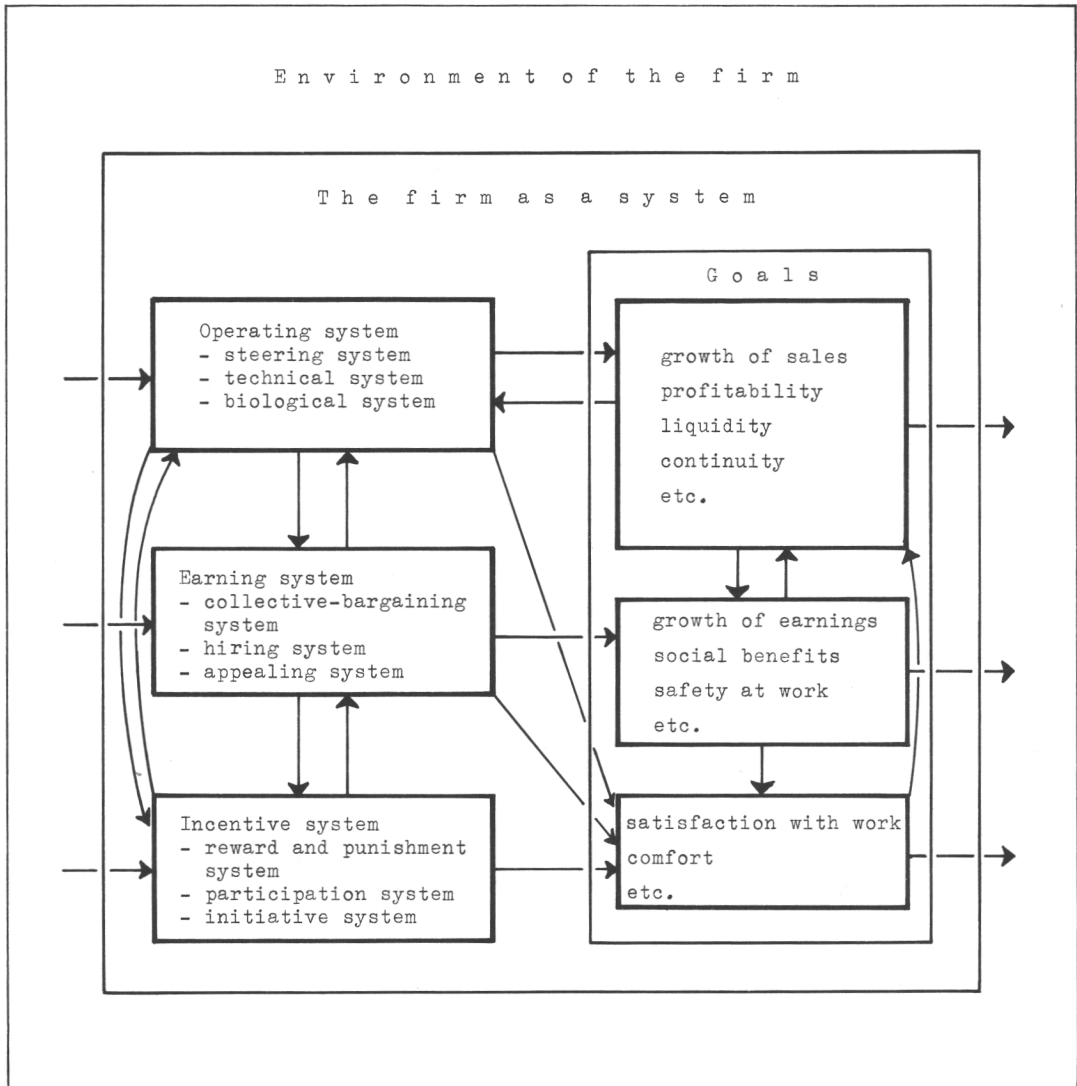


Fig 12. Interrelationships between the goals of a firm and its operating, earning and incentive systems (modified from WIIO 1970, p. 74).

1) The administration of the State forests is carried on basically in its present organizational form but separated from the non-State forestry administration, with special attention paid to promoting the principles of business accounting, profit calculation and planning; or

(2) The Bank of Finland is used as a model for the new organization of the State forests. Along these lines there already exists a committee report from 1959. It could be reviewed, and ideas from Sweden and Norway might be worth considering.

The fundamental feature in both alternatives is thought to be that the interests of different groups concerned with the State forests should be guaranteed better than has been the case so far.

63. Relationships between the forest-industry firms and the forestry firm

The field organizations of the State forestry and forest-industry firms operate to a consider-

able extent in the same areas. All of the them are engaged mainly in timber harvesting. As a result of the present study it can be concluded that in this field several possibilities for coordination exist. This problem could be partly solved by implementing some kind of integration as proposed in Section 61. There would remain still the coordination problem between the integrated State forest-industry firms and the State forestry firm. The best way to solve it might be to promote integration step by step: first by exchanging know-how and experts and second by experimenting with some kind of integration within a restricted area.

Due to the long production period of timber, the long-term planning of forest industries must be coordinated with forestry planning. This point should be considered when reforming the general administration of these sectors. A common body is needed to integrate the planning of forestry and forest industries because they are currently under separate ministries.

7. DISCUSSION

In this study, a set of hypotheses is formed, based on the present organizational situation of State forestry and forest industries in Finland and on the theoretical framework developed. The set derives from the following basic statement: the benefits exceed the costs when purposefully developing coordination between the Finnish State forestry and forest-industry

firms. The relevance of the hypothesis is weighed by analyzing the development of coordination between some foreign state companies and between domestic private firms. The proposals made are derived from the overall process. However, they are not specified in detail; this specification, if required, was considered to be a typical task for a State committee.

- No 83 Ole Oskarsson: Pluspuiden fenotyyppisessä valinnassa sovellettuja valinnan asteita. Selection degrees used in the phenotypic selection of plus trees. 1,50
- No 84 Kari Keipi ja Otto Kekkonen: Calculations concerning the profitability of forest fertilization. Laskelmia metsän lannoituksen edullisuudesta. 2,—
- No 85 S.—E. Appelroth — Pertti Harstela: Tutkimuksia metsänviljelytyöstä I. Kourukuokka, kenttälapio, taimivakka, taimilaukku sekä istutuskoneet Heger ja LMD-1 istutettaessa kuusta peltoon. Studies on afforestation work I. The use of semi-circular hoe, the field spade, plant basket, plant bag and the Heger and LMD-1 tree planters in planting spruce in fields. 3,—
- No 86 Pertti Veckman: Metsäalan toimihenkilöiden koulutustarve 1970-luvulla. Educational requirements of professional forestry staff in the 1970s. 4,—
- No 87 Michael Jones and David Cope: Economics Research in the Finnish Forest Research Institute, 1969—1974. 4,—
- No 88 Seppo Ervasti, Lauri Heikinheimo, Kullervo Kuusela ja Veikko O. Mäkinen: Forestry and forest industry production alternatives in Finland, 1970—2015. 6,—
- No 89 Risto Sarvas: Establishment and registration of seed orchards. 2,—
- No 90 Terho Huttunen: Suomen puunkäyttö, poistuma ja metsätase vuosina 1968—70. Wood consumption, total drain and forest balance in Finland in 1968—70. 5,—
- No 91 Pertti Harstela ja Teemu Ruoste: Kokonaisten puiden esijuonto kaksirumpuvintturilla käytävä- ja riviharvennuksessa. Laitteiden ja menetelmien kehittäely sekä tuotoskoikeita Preliminary full-tree skidding by two-drum winch in strip and row thinning. 2,50
- No 92 Pentti Hakkila ja Pentti Rikkonen: Kuusitukit puumassan raaka-aineena. Spruce saw logs as raw material of pulp. 1,50
- No 93 Kari Löyttyniemi: Havupunkin ja kuusen neulaspunkin torjunta. Control of mites *Oligonychus ununguis* and *Nalepella haarlovi* var. *piceae-abietis*. 2,50
- No 94 Paavo Tiihonen: Puutavaralajitaulukot 5. Koivun uudet paperipuutaulukot. Sortimentafeln 5. Neue Papierholztafeln für Birke. 2,50
- No 95 Jorma Rajala: Nykymetsiköiden kasvuprosentti Suomen eteläpuoliskossa vuosina 1964—68. 2,50
- No 96 Metsätilastollinen vuosikirja 1969. Yearbook of forest statistics 1969. 8,—
- No 97 Juhani Numminen: Short-term forecasting of the total drain from Finland's forests. Suomen metsien kokonaispoistuman lyhytjaksainen ennustaminen. 1,50
- No 98 Juhani Nousiainen, Jukka Sorsa ja Paavo Tiihonen: Mänty- ja kuusitukkipuiden kuutioimismenetelmä. Eine Methode zur Massenermittlung von Kiefern- und Fichtenblochholz. 4,—
- 1971 No 99 Yrjö Vuokila: Harvennusmallit luontaisesti syntyneille männiköille ja kuusikoille. Gallringsmallar för icke planterade tall- och granbestånd i Finland. Thinning models for natural pine and spruce stands in Finland. 2,—
- No 100 Esko Leinonen ja Kalevi Pullinen: Tilavuuspaino-otanta kuitupuun mittauksessa. Green density sampling in pulpwood scaling. 2,—
- No 101 IUFRO, Section 31, Working Group 4: Forecasting in forestry and timber economy 5.—
- No 102 Sulo Väänänen: Yksityismetsien kantohinnat hakkuuvuonna 1969/70. Stumpage prices in private forests during cutting season 1969/70. 1,—
- No 103 Matti Ahonen: Tutkimuksia kanto- ja juuripuun korjuusta I. Kokeilu puiden kaatamisesta juurakkoineen. Studies on the harvesting of stumps and roots in Finland I. Experiment with the felling of trees with their rootstock. 2,—
- No 104 Ole Oskarsson: Plusmetsiköiden valintaero ja jalostusvoiton ennuste. Selection differential and the estimation of genetic gain in plus stands. 1,50
- No 105 Pertti Harstela: Työjärjestyksen vaikutus tynkäarsitun ja likipituisen kuusikuitupuun teossa. The effect of the sequence of work on the preparation of approximately 3-m, rough-limbed spruce pulpwood. 2,50
- No 106 Hannu Vehviläinen: Metsätyömiesten moottorisahakustannukset 1969—1970. Power-saw costs of forest workers in 1969—1970 3,—
- No 107 Olli Uusvaara: Vaneritehtaan jättestä valmistetun hakkeen ominaisuuksista. On the properties of chips prepared from plywood plant waste. 2,50
- No 108 Pentti Hakkila: Puutavaran vaurioitumisesta leikkuuterää korjuutyössä käytettäessä. On the wood damage caused by shear blade in logging work. 2,—
- No 109 Metsänviljelykustannusten toimikunnan mietintö. Report of the committee on the costs of forest planting and seeding.
- No 110 Kullervo Kuusela — Alli Salovaara: Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan, Koillis-Suomen ja Lapin metsävarat vuosina 1969—70. Forest resources in the Forestry Board Districts of Kainuu, Pohjois-Pohjanmaa, Koillis-Suomi and Lappi in 1969—70. 5,50

- No 111 Kauko Aho ja Klaus Rantapuu: Metsätraktorien veto- ja nousukyvyistä rinteessä.
On slope-elevation performance for forest tractors. 2,—
- No 112 Erkki Ahti: Maaveden jännityksen mittaamisesta tensiometrillä.
Use of tensiometer in measuring soil water tension. 1,—
- No 113 Olavi Huikari — Eero Paavilainen: Metsänparannustyöt ja luonnon moninaiskäyttö.
Forest improvement works and multiple use of nature. 2,—
- No 114 Jouko Virta: Yksityismetsänomistajien puunmyyntialttius Länsi-Suomessa vuonna 1970
Timbers-sales propensity of private forest owners in western Finland in 1970. 6,—
- No 115 Veijo Heiskanen ja Pentti Rikkonen: Tukkien todellisen kiintomitan mittaamisessa käytettävät muunto- ja kuutioimisluvut. Sahatukkien mittaus- ja hinnoittelututkimukseen 1970 perustuvat taulukot. 1,—
- No 116 Veijo Heiskanen: Tyvitukkien ja muiden tukkien koesahauksia Pohjois-Suomessa.
Test sawings of butt logs and top logs in Northern Finland. 2,50
- No 117 Paavo Tiihonen: Suomen pohjoispuoliskon mäntytukkipuusto v. 1969—70.
Das Kiefernstarkholz der nördlichen Landeshälfte Finnlands i.J. 1969—70. 2,—
- No 118 Pertti Harstela: Moottorisahan värinän vaikutuksesta työntekijän käsiin.
On the effect of motor saw vibration on the hands of forest worker. 1,50
- No 119 Lorenzo Runeberg: Plastics as a raw-material base for the paper industry in Finland.
Muovit paperiteollisuuden raaka-aineena Suomessa. 2,50
- No 120 Esko Salo — Risto Seppälä: Kiinteistöjen polttoraakapuun käytön väli-inventointi vuosina 1969/70.
Fuelwood consumption on farms and in buildings, intermediate inventory, 1969/70. 3,—
- No 121 Heikki J. Kunnas: Forestry in national accounts.
Metsätalouden kansantulo-osuuden laskenta. 2,—
- No 122 Pentti Kuokkanen: Metsänviljelytaimien kasvatuskustannukset vuosina 1969 ja 1972.
Costs of growing forest-tree seedlings in nurseries in 1969 and 1972. 2,50
- No 123 Juhani Numminen: Puulevyjen käyttö Uudenmaan talousalueella v. 1967 valmistuneissa rakennuksissa.
The use of wood-based panels in buildings completed in 1967 in the Uusimaa Economic Region. 2,50
- No 125 Risto Seppälä: Simulation of timber-harvesting systems.
Puun korjuuketjujen simulointi. 4,—
- No 126 Matti Palo: Valtion metsäteollisuus- ja metsätalousyritysten koordinointi.
Coordination of state-owned forestry and forest-industry firms in Finland. 4,—
- No 127 Terho Huttunen: Suomen puunkäyttö, poistuma ja metsätase vuosina 1969—71.
Wood consumption, total drain and forest balance in Finland in 1969—71. 5,—
- No 129 Bo Långström: Insektisidien käyttö havupuiden taimien suojaukseen tukkimiehentäin (Hylobius abietis L.) tuhoilta.
The use of insecticides for protection of coniferous planting stock against the large pine weevil (Hylobius abietis L.) 1,—