



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Santeri Virtanen

Valtion laitoksesta osakeyhtiöksi

Laadullinen tapaustutkimus Posti Group Oyj:n hybridisyydestä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Santeri Virtanen	
Tutkielman nimi:	Valtion laitoksesta osakeyhtiöksi: Laadullinen tapaustutkimus Posti Group Oyj:n hybridisyydestä	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisjohtaminen	
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen	
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä: 100

TIIVISTELMÄ:

Posti Group Oyj on Suomen valtion kokonaan omistama logistiikkakonserni, joka vastaa postilain mukaisen yleispalvelun hoitamisesta koko maassa. Postin voidaan määritellä olevan hybridioorganisaatio, koska sen toiminnassa yhdistyy sekä yhteiskunnallisesti merkittävän peruspalvelun tuottaminen että voitontuottamistarkoitus. Käsitteenä hybridillä viitataan yleensä erilaisten asioiden yhdistelmiin. Hybridioorganisaatiolla taas voidaan teoriasuuntauksesta riippuen tarkoittaa organisaatiota, jossa yhdistyy erilaisia toimintalogiikoita, ohjausjärjestelmiä tai rahoituksen ja omistuksen muotoja.

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sitä, miten hybridisyys ilmenee Postissa organisaationa. Näkökulmaa laajennetaan tarkastelemalla yhtiön hybridisoitumiseen olennaisesti vaikuttanutta valtion omistajapolitiikkaa vuoden 1994 yhtiöittämisspätöksestä aina tähän päivään saakka.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat hybridioorganisaatioita käsittelevät teorialat. Tarkastelu kohdistuu erityisesti institutionaaliseen teoriaan, jonka piirissä hybridioorganisaatio ymmärretään erilaisten institutionaalisten logiikoiden pelikenttänä. Institutionaalisen logiikan voidaan määritellä olevan eräänlainen arvojen, toimintatapojen, uskomusten ja normien rakennelma, jonka kautta ihmiset jäsentävät ympäröivää maailmaa ja antavat sille merkityksiä.

Postia koskeva tarkastelu on toteutettu perehtymällä yhtiön tilinpäätös- ja vuosikertomuksiin, yhtiön lakisäateisiin tehtäviin ja yhtiötä käsittelevään uutisointiin. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva tarkastelu on puolestaan toteutettu tutkimalla valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevia periaatepäätöksiä ja muita valtion omistajapolitiikkaa käsitteleviä asiakirjoja. Tarkastelun perusteella on pyritty muodostamaan kokonaiskuva Postin hybrideistä piirteistä ja niiden syntyyn johtaneista kehityskuluista.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että Postin hybridi luonne on ennen kaikkea valtion määrätietoisen omistajapolitiikan tulos. Vuonna 1994 yhtiötetystä entisestä keskusvirastosta on valtiomistajan ohjauksessa muodostunut kansainvälisesti toimiva logistiikkakonserni, jossa valtiolla on kuitenkin edelleen strateginen intressi. Muutos virastosta osakeyhtiöksi ei ole kuitenkaan tapahtunut kitkatta: hallitsevan institutionaalisen logiikan vaihtuminen toiseen on merkinnyt julkisen sektorin arvojen ja toimintatapojen korvautumista markkinatalouden arvoilla ja toimintatavoilla. Yhtiömuodostaan huolimatta Posti näytetään kuitenkin edelleen yhdistettävän kiinteästi julkiseen sektoriin ja sen odotetaan vaalivan toiminnassaan julkista intressiä. Tästä seuraa ristiriitoja yhtiöltä odotetun toiminnan ja toteutuneen toiminnan välillä.

AVAINSANAT: omistajapolitiikka, omistajaohjaus, postinjakelu, valtionyhtiöt, hybridioorganisaatio

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Näkökulmia hybridisyyteen	9
2.1	Hybridit osana jatkumoa julkisen ja yksityisen välillä	11
2.2	Hybridisyys taloustieteellisen teorian näkökulmasta	18
2.3	Hybridisyys institutionaalisen teorian näkökulmasta	20
3	Valtio omistajana	29
3.1	Valtion omistajapolitiikka	31
3.2	Omistajaohjaus	34
3.3	Hyvä hallintotapa	37
3.4	Osakeyhtiön toimivaltasuhteet	39
3.5	Agenttiteoria	42
4	Omistajapolitiikan vaiheet Postin näkökulmasta	47
4.1	Liikelaitoksesta julkiseksi osakeyhtiöksi	47
4.2	Sääntely ja ohjaus erotetaan toisistaan	52
4.3	Tase töihin – omistajapolitiikan linjamuutos	54
4.4	Epäselvyyksiä omistajaohjauksen työnjaossa	56
4.5	Paluu perinteisemmille urille	59
5	Postin hybridit piirteet	62
5.1	Yleispalveluvollisuus	66
5.2	Muut julkiset tehtävät	71
5.3	Postin omistajaohjaus ja strateginen intressi	73
5.4	Postin hybridisyys moniulotteisella jatkumolla	75
5.4.1	Rakenne ja toiminta	76
5.4.2	Strategia ja arvot	77
5.4.3	Hallinto ja politiikka	78
6	Johtopäätökset	79
	Lähteet	85

Kuviot

Kuvio 1. Ideaalityyppinen hybridiorganisaatio.	16
Kuvio 2. Pääsektorimalli.	17
Kuvio 3. Kolmitasoinen agenttimalli.	46
Kuvio 4. Postin hybridisyys moniulotteisella jatkumolla.	76

1 Johdanto

Suomessa viime vuosina paljon julkista keskustelua on herättänyt julkisten ja yleishyödyllisten tehtävien sekä voitontavoitteluun tähtäävän yritystoiminnan yhdistyminen samassa organisaatiossa. Lehtien otsikoissa ovat viihtyneet vuoroin valtio-omisteiset Posti ja Veikkaus, joiden valtio-omistaja toisaalta odottaa tulouttavan vuosittain mukavan potin yhteiseen kassaan, mutta toisaalta edellyttää myös hoitavan julkisia tehtäviä ja edistävän yhteiskuntapoliittisia päämääriä.

Tässä tutkielmassa tarkoitukseni on perehtyä ennen muuta Postin haasteisiin. Posti Group Oyj (jäljempänä Posti) on Suomen valtion kokonaan omistama logistiikkakonserni, jolla on yleispalveluvelvoite kirje- ja pakettipalveluissa. Posti siis toteuttaa osakeyhtiömuodossa julkista tehtävää ja kilpailee samaan aikaan markkinoilla globaalisti toimivien logistiikkayhtiöiden kanssa.

Osakeyhtiömuodossa toimivien organisaatioiden toimintaa säätelee Suomessa osakeyhtiölaki (2006/624). Lain 5 §:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Julkisen toiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan tavoitteena ei kuitenkaan yleensä ole voiton tavoittelu, vaan laadukkaiden palveluiden ja julkishyödykkeiden tuottaminen kustannustehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla.

Tämä markkinaehtoisien toiminnan ja julkisen intressin yhteensovittamiseen liittyvä periaatteellinen ristiriita on nähtävissä niin Postissa kuin monissa muissa valtio-omisteisissa yhtiöissä. Postin tapauksessa on nyt saavutettu tietynlainen kulminaatiopiste, sillä kirje-postin määrän vähentyessä merkittävästi on Postin toimintaedellytyksiä tarkasteltava uudesta näkökulmasta. Volyymien pienentyessä lakisääteisen julkisen tehtävän hoitaminen ei välttämättä ole enää mahdollista yhtiömuodossa muiden toimintojen tai palvelutason kärsimättä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on valtion liiketoiminnan järjestä-

mistä koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan todennut, että nykymuotoisen postitoiminnan yleispalvelun ylläpitäminen ei todennäköisesti ole tulevaisuudessa mahdollista ilman subventiota valtion varoista (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018).

Julkisen sektorin laajemman hybridisoitumisen liikkeelle panevana voimana on toiminut uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management, NPM) kutsuttu hallintodoktriini (esim. Hyyryläinen & Viinamäki, 2017). Doktriinin taustalla vaikuttaneet uusliberalistiset talousopit alkoivat taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n myötävaikutuksella vallata alaa useimmissa länsimaissa 1980-luvun aikana, joka johti monien julkisen sektorin perusideoiden kyseenalaistamiseen ja uusien markkinamaisten palvelutuotantomuotojen syntyyn. (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 9–10)

Uusi julkisjohtaminen perustuu ajatukselle, että julkisen sektorin pitää tuottaa itse vain ne palvelut, joita ei ole mahdollista yksityistää tai ulkoistaa. Tässä ajattelussa julkisen sektorin keskeinen rooli onkin vetäytyä taustalle ja toimia ainoastaan palveluiden järjestäjänä. (Denhardt & Denhardt, 2007 s. 26.) Tämä poikkeaa selvästi perinteisen julkishallinnon muovaamasta paternalistisesta ja valtiokeskeisestä palvelujärjestelmästä. Markkinoihin nojautuvien palvelutuotantomuotojen yleistymisen on osaltaan edistänyt erilaisten hybridioorganisaatioiden lisääntymistä.

Hybridioorganisaatioista on löydettävissä sekä julkisille että yksityisille organisaatioille tyypillisiä piirteitä. Julkinen sektori ja yksityinen sektori eivät toimi tyhjiössä, vaan niiden toiminta on kytköksissä toisiinsa monimutkaisten vaikutussuhteiden ja keskinäisriippuvuuksien kautta. Käytännössä raja-aidat erityyppisten organisaatioiden välillä ovat häilyviä ja epäselviä, ja puhtaasti jotakin ideaalityyppiä edustavaa organisaatiota on hankala löytää reaali maailmasta. Valtio-omisteiset yritykset ja vahvasti säänneltyt yksityiset yritykset hämärtävät perinteisiä jakolinjoja, sillä niiden toiminnassa yhdistyy piirteitä, jotka ovat yhdistettävissä sekä julkiseen että yksityiseen sektoriin.

Postista organisaationa on tunnistettavissa useita hybridiorganisaatiolle tunnusomaisia piirteitä. Se toimii julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnassa, sen tavoitteisiin liittyy risiiriitoja ja sen toiminnassa yhdistyy erilaisia toimintalogiikoita. Osakeyhtiönä laki edellyttää sen toimivan markkinaehtoisesti ja tavoittelevan voittoa, mutta toisaalta sille on laissa säädetty myös velvoite hoitaa julkista tehtävää. Sen tavoitteena on luonnollisesti kannattava liiketoiminta, mutta toisaalta sen odotetaan osaltaan myös turvaavan laadukkaat ja tasavertaiset postipalvelut kaikkialle maahan.

Kirjepostin määrän vähentyessä ja pakettiliiketoiminnan volyymien kasvaessa julkisen tehtävän toimeenpanon ja liiketoiminnan yhdistäminen samassa organisaatiossa ei näytä tulevaisuudessa mahdolliselta. Erityisen hankalaksi yhtälö muuttuu, mikäli Posti aiotaan lähivuosina listata pörssiin. Toisaalta toiminnan jatkaminen nyky muodossaan ei sekään palvele eri toimintoja pidemmällä aikavälillä: liiketoiminnan näkökulmasta voittoa tavoittelevan osakeyhtiön ei ole järkevää ylläpitää kannattamatonta jakelutoimintaa, eikä kannattavuushaasteiden kanssa painiva yhtiö kykene välttämättä turvaamaan postilaissa (2011/415) edellytettyä yleispalvelun tasapuolista saatavuutta koko maassa. Valtio-omistajan ratkaistavaksi tuleekin mahdollisesti lähivuosina kysymys siitä, miten Postin eri toiminnot tullaan tulevaisuudessa organisoimaan.

Tutkielmani tavoitteena on tutkia hybridisyyden ilmenemismuotoja Postissa organisaationa ja tarkastella yhtiön kehitystä valtion laitoksesta valtion omistamaksi osakeyhtiöksi. Tähän liittyen tulen tarkastelemaan myös valtion omistajaohjauspolitiikkaa ja omistajaohjausta. Pyrin selvittämään, miten postitoiminta on kehittynyt nykymuotoonsa, ja miten hybridisyys ilmenee Postissa organisaationa. Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Miten hybridisyys ilmenee Postissa organisaationa?
2. Millaisia muutoksia valtion omistajapolitiikassa on tapahtunut sinä aikana, kun postitoimintaa on Suomessa harjoitettu yhtiömuodossa?

Tutkielmani on laadullinen tapaustutkimus. Alasuutarin (2011, s. 39) mukaan laadullisella tutkimuksella pyritään ensisijaisesti selittämään yksittäistä tapahtumaketjua tai ilmiötä. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (1997) määrittelevät Robsonin jaottelun pohjalta tapaustutkimuksen tutkimukseksi, jonka tarkoituksena on kerätä yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Aineistonkeruu tapahtuu useita eri metodeja apuna käyttäen esimerkiksi havainnoimalla, haastattelemalla tai dokumentteja tutkien. (1997, s. 134–135.) Tapaustutkimuksessa pyritään ennen kaikkea teorioiden yleistämiseen ja laajentamiseen: hyvin kuvattu tutkimus ja onnistunut käsitteellistäminen antaa edellytykset yleistettävyyteen myös tapaustutkimuksessa. (Vilka, Saarela & Eskola, 2007, s. 167.)

Tutkielma rakentuu kolmesta pääluvusta. Ensimmäisessä pääluvussa pyrin määrittelemään hybridioorganisaation käsitteen ja avaamaan erityisesti institutionaalisen teorian ja institutionaalisten logiikoiden näkökulman kautta hybridien moniulotteista maailmaa. Kolmannessa luvussa kuvaan Suomen valtion omistajaohjausjärjestelmän keskeisimmät piirteet ja avaan hyvän hallintotavan (corporate governance) käsitettä. Empiirinen osuus keskittyy Postin ja valtion omistajapolitiikan analyysiin.

2 Näkökulmia hybridisyyteen

Hybrideistä puhuttaessa on yleensä viitattu erilaisten asioiden yhdistelmiin. Terminä se on lähtöisin biologiasta, jossa sillä tarkoitetaan kahden eri lajin risteymää. Sittenmin termi on levinnyt organisaatiotutkimuksen ohella niin autoteollisuuden kuin sodankäynninkin sanastoon: hybridiauto ja hybridisota ovat tänä päivänä kaikille tuttuja käsitteitä. Termin juuret ovat latinassa, jossa *hybrida* tai *hibrida* tarkoitti roomalaisen ja muuta alkuperää olevan ihmisen lasta, tai vaihtoehtoisesti vapaan ihmisen ja orjan lasta (Kotimaisten kielten keskus, 2020). Organisaatioteoriassa hybridillä on yleensä tarkoitettu organisaatioita, joissa on nähtävissä piirteitä erilaisten toimintalogiikoiden, tavoitteiden ja omistuspohjien yhdistelmistä.

Hybridiä voidaan luonnehtia erilaisten puhdasta ja epäselvää alkuperää olevien asioiden yhdistelmäksi. Hybridiorganisaatiossa voi yhdistyä erilaisia ideaalityyppejä, kulttuureja, kontrollimekanismeja ja toimintalogiikoita, joista osa on tyyppillisempiä julkiselle sektorille ja osa taas on tunnusomaisempia yksityiselle sektorille. (Brandsen, van de Donk, & Putters, 2005, s. 750.) Kickert (2001, s. 144–145) määrittelee hybridin organisaatioksi, joka sijoittuu julkisen ja yksityisen sfäärin väliin. Tämän määrään sisään mahtuu suuri joukko erilaisia organisaatioita valtion virastoista kaupallisesti toimiviin yrityksiin ja avustuksien varassa toimiviin hyväntekeväisyysjärjestöihin. Hybrideissä yhdistyvät julkisen tehtävän hoitaminen ja markkinaehtoinen toiminta.

Johansonin ja Vakkurin (2018, s. 3–4) mukaan hybridi-käsitteen sateenvarjon alle mahtuu laaja joukko eri tyyppisiä hallinnan muotoja aina valtio-omisteisista yhtiöistä erilaisiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömalleihin. He tunnistavat neljä hybrideille tyyppillistä piirrettä. Ensimmäinen näistä piirteistä on jaettu omistajuus. Näin on esimerkiksi yhtiöissä, joissa valtio tai muu julkinen toimija on osaomistajana, ja loppuosan yhtiöstä omistavat yksityiset toimijat. Toinen hybrideille tyyppillinen piirre on tavoitteiden ristiriitaisuus ja keskenään kilpailevat institutionaaliset logiikat. Näin on esimerkiksi silloin, kun organisaatio pyrkii tekemään toiminnallaan voittoa, mutta hoitaa samaan aikaan julkista

tehtävää. Kolmas hybrideille ominainen piirre on julkisen ja yksityisen sektorin yhteisrahoitus. Tällaista hybridisyyden muotoa edustavat esimerkiksi erityyppiset allianssimallit. Neljäntenä hybrideissä ilmenee erilaisia taloudellisen ja sosiaalisen kontrollin muotoja, jotka ovat sekä sisäsyntyisiä että ulkopäin tulevia.

Valtionhallinnossa hybridisoitumista ilmenee erityisesti niin sanotun välillisen julkishallinnon alueella. Välillisen julkishallinnon organisaatiolla tarkoitetaan autonomista tai kvasiautonomista toimijaa, joka ei ole kiinteä osa valtionhallintoa, mutta joka toimii ”käden mitan päässä” poliittisista päätöksentekijöistä (Bouckaert & Peters, 2004, s. 34–36). Suomessa tällaisia välillisen julkishallinnon organisaatioita ovat esimerkiksi yliopistot, jotka ovat oikeudelliselta muodoltaan joko julkisoikeudellisia laitoksia tai julkisoikeudellisia säätiöitä, sekä valtion omistamat yhtiöt, joilla on julkisia tehtäviä.

Hybrideitä syntyy niin tietoisien suunnittelun tuloksena kuin tahattomasti erilaisten organisaatioissa toteutettujen toiminnallisten muutosten seurauksena. Tietoisesti synnytettyt hybridit on alusta pitäen suunniteltu palvelemaan sekä julkisia että yksityisiä intressejä: näin on esimerkiksi erilaisten sopimusperustaisten ja sektorirajat ylittävien toimintamallien tapauksessa (esim. Public-Private Partnership). Usein hybridiset rakenteet ovat kuitenkin tahattomia seurauksia pyrkimyksistä muokata julkisista hierarkkisista organisaatioista aiempaa markkinamaisempia. (Vakkuri & Johanson, 2018, 162–163.) Tällaisten muutosprosessien lopputuloksena saattaa olla organisaatioita, joiden oikeudellinen ja toiminnallinen muoto eivät vastaa toisiaan. Näin on esimerkiksi sellaisten julkisten organisaatioiden tapauksessa, joiden tuottamat palvelut ovat pääasiallisesti julkishyödykkeiden kaltaisia.

Viime vuosikymmeninä tällaisissakin organisaatioissa on tehokkuusperiaatteen viitoittamana sovellettu markkinamaisia toimintamalleja, vaikka nämä organisaatiot eivät toimintansa luonteen vuoksi kykene toimimaan markkinamekanismin ohjaamina. (Vakkuri ja muut, 2019, s. 227.) Yhdysvalloissa monien hybridien juuret ovat perinteisissä valtion virastoissa, joista on sittemmin muokattu julkisen sektorin omistamia yhtiöitä. Näin on

toimittu ensisijaisesti uskoen yhtiömuodon tuomaan tehokkuusetuun hierarkkiseen viirastoon nähden. Tämä on paradoksaalista, sillä Yhdysvalloissa julkisen sektorin omistamat yhtiöt eivät tavallisesti kilpaile avoimilla markkinoilla, eikä niillä siten ole painavaa kannustinta tehostaa toimintaansa kilpailijoiden puuttuessa. (Koppell, 2007, s. 256–258.)

Hybridi voi olla myös välivaihe muutosprosessissa puhtaasta muodosta toiseen. Näin on esimerkiksi tilanteessa, jossa valtion virastosta kehittyy valtio-omisteisen yhtiön kautta yksityisesti omistettu osakeyhtiö. Ensimmäisessä vaiheessa virasto yhtiöitetään valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi. Tätä vaihetta seuraa yhtiön muuntautuminen julkiseksi osakeyhtiöksi, jossa valtio omistaa yhtiön kokonaan tai enemmistöosuuden siitä. Samassa yhteydessä yhtiö saatetaan myös listata pörssiin. Prosessin viimeisessä vaiheessa valtio luopuu omistuksestaan yhtiössä. (Salminen & Viinamäki, 2000, s. 22–23.)

Ongelmia hybrideille saattavat aiheuttaa julkisen ja yksityisen sektorin erilaiset arvojärjestelmät ja toimintakulttuurit. Niiden yhteentörmäykset saattavat aiheuttaa konflikteja, jotka haittaavat hybridien toimintaa. (Kickert, 2001, s. 144–145.) Myös Skelcher (2008, s. 27–28) näkee hybridisoitumiseen liittyvän riskejä. Hänen mukaansa hallintamuotojen muuntautuminen nykyistä autonomisemmiksi saattaa johtaa epäselvyyksiin vastuusuhteissa. Toisena hybridisoitumiseen liittyvänä riskinä hän mainitsee julkisen sektorin suorituskyvyn heikkenemisen, joka on seurausta suurten virastojen sirpaloitumisesta pienemmiksi kvasiautonomisiksi toimijoiksi.

2.1 Hybridit osana jatkumoa julkisen ja yksityisen välillä

Hybridiorganisaatiot on koulukunnasta riippuen ymmärretty joko dikotomisesti omaksi sektorikseen julkisen ja yksityisen sektorin ohella tai jatkumoksi näiden kahden sektorin välillä. Dahlin ja Lindblomin (1953) varhainen teoria hybridiorganisaatioista perustuu ajatukselle jatkumosta julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Teoksessaan *Politics, economics and welfare* (1953) he jakoivat organisaatiot virastoihin (agencies) ja yrityksiin (enterpri-

ses). Heidän mukaansa julkisen sektorin virastot ja yksityisesti omistetut yritykset voidaan nähdä saman jatkumon ääripäinä, joiden väliin mahtuu laaja joukko erityyppisiä hybridiorganisaatioita.

Ideaalityyppisessä virastossa toimintaa ohjaa hierarkia. Viraston resursseista ja määrärahoista päättää ylemmän tason organisaatio, esimerkiksi ministeriö, joka arvioi jokaisen budjettikauden lopulla kuluneen kauden budjetin riittävyttä. Seuraavan kauden määräraha myönnetään tyypillisesti sen perusteella, kuinka määrärahat ovat kuluneella kaudella riittäneet, onko jostakin toiminnosta mahdollista saada säästöjä ja edellyttääkö jokin muutostilanne organisaatiolle asetettujen vaatimusten uudelleentarkastelua. Tämä synnyttää viraston johdolle kannustimen käyttää sille myönnetty määräraha täysimääräisesti ja korostaa ylemmälle organisaatiolle viraston toimintaan liittyviä haasteita. Toiminnan tehostaminen ei viraston johdon näkökulmasta ole hyödyllistä, koska se saattaisi johtaa viraston määrärahan pienenemiseen. (Dahl & Lindblom, 1953, s. 459.)

Yritysten toimintaa taas ohjaa hierarkian sijaan hintajärjestelmä. Ne saavat määrärahasa myymällä hyödykkeitä markkinoille. Hintajärjestelmän toiminnasta seuraa yrityksen johdolle myös suoraan kannustin kustannusten minimoimiseen. Toinen virastojen ja yritysten välillä vallitseva ero liittyy tavoitteisiin. Viraston toiminnan tarkoituksena on yleensä pelkästään jonkin päämäärän tai tavoitteen saavuttaminen. Yrityksen toiminnan tavoitteena on niin ikään jonkin päämäärän saavuttaminen, mutta se pyritään aina saavuttamaan suotuisalla panos-tuotos-suhteella. Virastoille voidaan myös luoda erilaisia kannustimia hillitä kustannuksia, mutta ne eivät silti ole yhtä tehokkaita kuin hintamekanismiin pohjaava kannustin kustannusten hillitsemiseen. Hintajärjestelmään sisältyy automaattinen sopeutusmekanismi, joka ohjaa organisaatioita kustannussäästöihin. Hierarkiassa ylemmän tason valvontaan perustuva sopeuttaminen ei voi milloinkaan olla yhtä tehokasta. (Emt. s. 461–463.)

Edellä kuvatut puhtaat viraston ja yrityksen ideaalityypit muodostavat Dahlin ja Lindblomin mallissa jatkumon ääripäät. Muut organisaatiot asettuvat niiden väliin ollen eriasteisia hybridiorganisaatioita. Ongelmallista tässä ideaalityyppeihin väliin asettuvaan jatkumoon nojaavassa mallissa on se, että tällä teoretisoinnilla suurin osa empiirisistä tapauksista on hybridejä koska hyvin harva reaali maailman organisaatio edustaa kumpaakaan edellä mainittua ideaalityyppiä puhtaimmillaan. Esimerkiksi Skelcher ja Smith (2015, s. 435) toteavat, että hybridien määrittelemisen käsittämään kaikki hierarkioiden ja markkinoiden ideaalityyppien väliin jäävät organisaatiot rajoittaa jatkumoteorian empiiristä hyödynnettävyyttä. Tähän ongelmaan on kiinnittänyt huomiota myös esimerkiksi Wise (2010, s. 165), jonka mukaan organisaatiot sijoittuvat todennäköisemmin jonnekin edellä kuvatun jatkumon keskivaiheille kuin sen kumpaankaan päähän. Hän toteaa, että jopa vanhat ja perinteikkäät byrokraatiaan nojaavat julkishallinnon organisaatiot näyttävät olevan siirtymässä kohti jatkumon keskiosaa.

Wamsleyn ja Zaldin (1973, 6–10) mukaan eronteko julkisen ja yksityisen organisaation välillä liittyy kiinteästi organisaatioiden omistussuhteisiin ja rahoitukseen. Heidän mukaansa keskeinen ero julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä on niiden poliittinen perusta. Julkiset organisaatiot ovat valtion ”omistamia” ja edustavat yhteiskuntaa, ja kansalaisilla on suhteessa niihin oikeuksia ja odotuksia. Yksityisten organisaatioiden omistus taas on yksilöllillä tai ryhmillä, jotka ovat ansainneet oikeuden tai joille on annettu oikeus toimia omistajana. Julkisissa organisaatioissa suvereniteetti perustuu valtioon, kun taas yksityisissä organisaatioissa se nojaa omistajaan, jolle yhteiskunta on antanut oikeuden toimia omistajana.

Toinen keskeinen ero julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä liittyy rahoitukseen. Julkiset organisaatiot nojaavat verorahoitukseen, ja verorahoituksella aikaansaadut julkiset hyödykkeet ovat pääsääntöisesti kaikkien kansalaisten saatavilla riippumatta siitä, onko yksilöllä varaa hankkia hyödykettä. Palvelun vastaanottaja ei ole sen rahoittaja, joten rahoittajana toimiva veronmaksaja ei yleensä kykene erottamaan yhteyttä maksamiensa verojen ja hänelle julkisten organisaatioiden tuotoksista koituvan hyödyn välillä.

Joissain tilanteissa julkisen palvelun käyttäjä voi olla myös rahoittaja; perihän julkinen sektori verojen ohella myös esimerkiksi asiakasmaksuja, mutta tällöinkin perittävä hinta määräytyy poliittisesti asetettujen reunaehtojen pohjalta eikä markkinaehtoisesti. (Wamsley & Zald, 1973, s. 8–9.)

Näiden kahden elementin pohjalta Wamsley ja Zald (1973) luokittelevat organisaatiot neljään kategoriaan: julkisesti omistettuun ja julkisesti rahoitettuun, yksityisesti omistettuun ja julkisesti rahoitettuun, julkisesti omistettuun ja yksityisesti rahoitettuun sekä yksityisesti omistettuun ja yksityisesti rahoitettuun. Wamsleyn ja Zaldin ajattelussa näkyvät Dahlin ja Lindblomin tavoin ajatus ”puhtaista” julkisen ja yksityisen malleista, joiden välisellä jatkumolla esiintyy erilaisia hybridioorganisaatioita.

Bozeman (1987) liikkuu samalla julkinen-yksityinen-dikotomian väliin asettuvalla jatkumolla, mutta hänen pääväitteensä on, että kaikki organisaatiot ovat jollain tasolla julkisia. Väite perustuu siihen, että eri sektorirajojen hämärtyminen on johtanut paitsi yksityisen sektorin toimintatapojen leviämiseen julkiselle sektorille, myös siihen, että yksityiset organisaatiot altistuvat jatkuvasti enemmän poliittiselle määräysvallalle (political authority). Käytännössä kysymys on siis siitä, missä määrin valtio ja julkinen sektori vaikuttavat organisaation toimintaan sääntelyllä ja muilla toimenpiteillä.

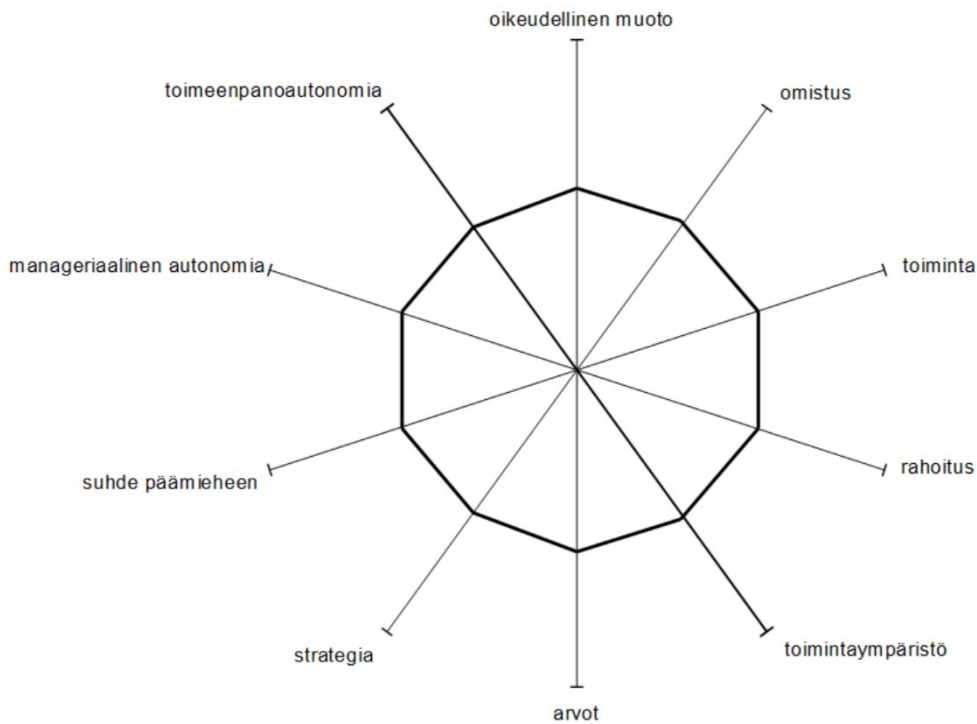
Organisaation julkisuus (publicness) on riippuvainen siitä, kuinka laajasti organisaatio altistuu poliittiselle määräysvallalle. Vastapainona poliittiselle määräysvallalle on taloudellinen määräysvalta, jolla viitataan omistajien määräysvaltaan organisaatioon nähden. Käytännössä Bozemanin mallissa pelkästään taloudellisen määräysvallan alaisena toimiva organisaatio on harvinainen poikkeus, koska hänen mukaansa lähes kaikki organisaatiot altistuvat jossain määrin poliittiselle määräysvallalle.

Jatkumoteoriaa on edelleen kehittänyt Karré (2010, s. 38–39), jonka teoretisoimassa moniulotteisessa jatkumossa on kymmenen ulottuvuutta, jotka jakautuvat kolmeen ryh-

mään. Ensimmäiseen, rakennetta ja toimintaa ilmentävään ryhmään luokitellut ulottuvuudet käsittelevät organisaatiota ja sen toimintaa. *Legaalinen ulottuvuus* ilmentää, missä määrin organisaation oikeudellisen muodon sääntely on julkisoikeudellista ja missä määrin yksityisoikeudellista. *Omistuksellinen ulottuvuus* taas kuvaa jatkumoa julkisen ja yksityisen omistuksen välillä. *Toiminnallinen ulottuvuus* kertoo, missä määrin organisaation toiminta on keskittynyt lakisääteisten ja julkisten tehtävien hoitamiseen ja missä määrin yksityiseen ja kaupalliseen toimintaan. *Rahoituksellinen ulottuvuus* kuvaa organisaation rahoituksen lähteitä: onko organisaation toiminta rahoitettu julkisin vai yksityisin varoin ja miten osuudet näiden kahden rahoituslähteen välillä jakautuvat? *Markkinaulottuvuus* taas ilmentää jatkumoa monopolistisen ja markkinaehtoiseen kilpailuun perustuvan toimintaympäristön välillä.

Karrén moniulotteisen jatkumon toinen, strategiaa ja arvoja ilmentävä ryhmä koostuu organisaation strategiaa, toimintakulttuuria ja arvoja ilmentävistä jatkumoista. *Strategi- nen ulottuvuus* ilmentää, missä määrin organisaation strategia on suunnattu julkiseen toimintaan ja missä määrin toimintaan markkinoilla. *Arvoulottuvuus* taas kuvaa, missä määrin organisaation arvot ovat omaksuttuja julkiselta sektorilta ja missä markkinoilta. (Karré, 2010, s. 39–40.)

Mallin kolmannen, hallintoa ja politiikkaa ilmentävän ryhmän ulottuvuudet kuvaavat organisaation suhdetta sen päämieheen ja sitä, missä määrin organisaatio voi toimia autonomisesti suhteessa päämieheen. *Organisaation ja sen päämiehen suhdetta kuvaava ulottuvuus* kuvaa, missä määrin organisaation ja sen päämiehen välinen suhde perustuu julkisoikeudelliseen sääntelyyn ja missä määrin taas yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. *Manageriaalinen ulottuvuus* kuvaa jatkumoa organisaation johdon poliittisen autonomian ja taloudellisen autonomian välillä: missä määrin organisaation johdon toiminta on poliittisen ohjauksen alaisena ja missä määrin taas markkinaohjauksen alaisena. *Toimeenpanoulottuvuus* kuvaa organisaation toimintavapautta tai sen puutetta suhteessa päämieheen. (Emt. s. 40.)

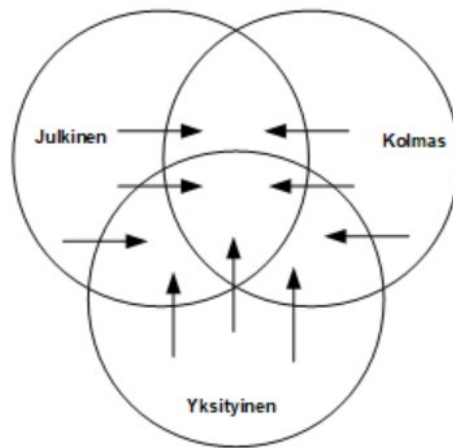


Kuvio 1. Ideaalityyppinen hybridiorganisaatio. (Karré, 2010).

Kuvio 1 esittää Karrén ideaalityyppisen hybridin ja sen eri ulottuvuudet. Hypoteettinen, kaikilta ulottuvuuksilta täysin julkinen organisaatio ilmaistaisiin kuviossa yhtenä pisteenä kaavion keskellä. Vastaavasti hypoteettinen, kaikilta ulottuvuuksiltaan täysin yksityinen organisaatio täyttäisi koko kaavion. Hybridiorganisaation ideaalityyppiä edustaa Karrén mukaan organisaatio, joka asettuu kaikilta ulottuvuuksiltaan julkinen-yksityinen-jatkumon puoliväliin. Ideaalityyppi on esitetty kuviossa 1. Karré kuitenkin korostaa, että todelliset hybridiorganisaatiot eivät asetu janoille kaikissa ulottuvuuksissa yhtä tasaisesti, vaan niiden hybridisyys vaihtelee eri ulottuvuuksissa. (Karré, 2010, s. 40–41.)

Jatkumoteoriaan liittyviä ongelmia on pyritty ratkomaan esimerkiksi luokittelemalla hybridit hierarkioista ja markkinoista erilliseksi kolmanneksi kategoriaksi. Toisten teoreetikojen mukaan hybridit eivät muodosta omaa erillistä kategoriansa, vaan hybridisyys on ennemminkin sellaisten organisaatioiden ominaisuus, joissa yhdistyy piirteitä sekä julkiselta, yksityiseltä että kolmannelta sektorilta. (Skelcher & Smith, 2015, s. 435–436.) Esi-

merkiksi Billis (2010) lähestyy hybridisyyttä tästä näkökulmasta. Hänen pääsektorimallissaan (prime sector approach) organisaatioilla on juuret joko julkisella, yksityisellä tai kolmannella sektorilla. Organisaation päätöksentekijöiden tulee olla selvillä siitä, mille sektorille heidän organisaationsa pohjimmiltaan kiinnittyy, sillä jokaisella sektorilla on sille ominaiset toimintaperiaatteet, jotka saattavat myös olla ristiriitaisia muiden sektorien periaatteiden kanssa. Billisin mukaan hybridiorganisaatiot eivät siis asetu edellä kuvatun kaltaiseen jatkumoon julkisen ja yksityisen välille, vaan niillä on selkeät rajat, jotka muo-
vautuvat organisaation johdon päätösten perusteella.



Kuvio 2. Pääsektorimalli (Billis, 2010).

Kuvio 2 esittää Billisin hybridimallin pääpiirteittäin. Kuvioista ilmenee, että jokaisella sektorilla voi olla kolme hybridimuotoa. Kuvioista käy ilmi myös, että Billis ei lue hybridejä erilliseksi sektoriksi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin ohella. Hän perustelee tätä sillä, että hybrideille ei ole tunnistettavissa selkeitä periaatteita niiden johtamiseen ja toimintaan kuten kolmen muun sektorin tapauksessa on.

2.2 Hybridisyys taloustieteellisen teorian näkökulmasta

Siinä missä julkishallintoa tutkivat teoreetikot näkevät hybridit usein jonkinlaisina julkisen ja yksityisen intressin yhdistelminä, taloustieteessä hybridisyyttä tarkastellaan hallintamallien ja -järjestelmien kautta riippumatta siitä, onko kyseessä julkinen vai yksityinen organisaatio. Määttä (2010) tekee selvän eron hybridin ja hybridiorganisaation käsitteiden välille. Hybridin hän määrittelee ”taloudellisen toiminnan ohjausjärjestelmäksi, joka sisältää erikseen määritellyt luottamukseen perustuvan sopeutumismekanismien ja sekä hallinnollisen kontrollin että kannustimien käytön ohjauksen välineinä.” Hybridiorganisaatiota hän taas luonnehtii organisaatioksi, jossa käytetään samaan aikaan useita eri ohjausjärjestelmiä, kuten markkinoita, hierarkioita tai hybridejä. (2010, s. 28.)

Ronald Coase (1993) pohti artikkelissaan *Nature of the Firm* yrityksen olemassaolon tarkoitusta. Hän tunnistaa kaksi ohjausmekanismia: hierarkkisesti ohjatun yrityksen ja hintamekanismin ohjaamat markkinat. Coasen ajattelun mukaan pelkästään hintamekanismin ohjaamiin yksilöiden välisiin sopimuksiin perustuvat markkinat eivät ole tehokkaita, koska sopimusten tekemisestä aiheutuu aina vaihdantakustannuksia. Tätä markkinoiden vajavaisuutta paikkaavat yritykset, joiden piirissä toimivien yksilöiden ei tarvitse tehdä keskenään suurta joukkoa sopimuksia, koska tämä sopimusten joukko on korvattu yhdellä sopimuksella yrityksen ja sen lukuun toimivan yksilön välillä.

Yritys toimii siis eräänlaisena resurssien kokoajana, jossa toimintaa ohjaa hintamekanismin sijaan hierarkia. Yrityksen hallinnointikustannukset kuitenkin kasvavat yrityksen koon kasvaessa, joten tietyssä pisteessä vaihdannan järjestäminen tulee edullisemmaksi markkinoilla tai kilpailevassa yrityksessä. Markkinoiden etu yrityksiin nähden onkin, että siellä vaihdanta voidaan järjestää ilman hallinnosta aiheutuvia kustannuksia. Kustannusten suuruus ohjaa vaihdannan tapahtumaan joko yrityksissä tai markkinoilla riippuen siitä, missä kustannukset ovat edullisemmat.

Coasen teoriaa on jalostanut edelleen Oliver Williamson. Williamson (1996) näkee Coasen tavoin organisaation sopimukseen perustuvaksi järjestelmäksi, jossa kustannustehokaimman ohjausjärjestelmän määrittävät transaktion attribuutit: transaktiot ohjautuvat tapahtumaan siinä hallintajärjestelmässä, jossa kustannukset ovat edullisimmat. Williamsonin transaktiokustannusteoriassa tunnistetaan kaksi ohjausjärjestelmää: hierarkiat ja markkinat. Hän määrittelee transaktion tapahtumaksi, jossa tavara tai palvelu siirtyy teknisesti erotettavissa olevan rajapinnan yli. Ohjausjärjestelmät (hierarkiat, markkinat ja hybridit) toimivat transaktioiden välittäjinä. (Williamson, 1996, s. 379.)

Transaktiokustannusteorian ytimessä ovat sopimukset, joita organisaation on tehtävä voidakseen toimia. Sopimusten tekemistä aiheutuu organisaatiolle kustannuksia, joita kutsutaan transaktiokustannuksiksi. Williamson kutsuu näitä kustannuksia talouden ”kitkaksi”. Hän jakaa transaktiokustannukset etukäteisiin (ex ante) ja jälkikäteisiin (ex post) kustannuksiin. Etukäteiset transaktiokustannukset syntyvät sopimuksen luonnostelemisesta ja valvomisesta. Sopimuksen valvominen voi tapahtua monissa eri muodoissa, esimerkiksi yhteisomistajuuden kautta. Jälkikäteisiä transaktiokustannuksia taas ovat esimerkiksi sopimukseen kohdistuvien erimielisyyksien ratkomisesta aiheutuneet kustannukset tai kustannukset, jotka aiheutuvat sopimusosapuolten yhteisistä pyrkimyksistä korjata sopimukseen jääneet puutteet. Keskeinen etukäteisiin ja jälkikäteisiin transaktiokustannuksiin liittyvä seikka on niiden keskinäisriippuvuus. Etukäteisiä transaktiokustannuksia ei voi tarkastella tarkastelematta samalla jälkikäteisiä transaktiokustannuksia. Etukäteisistä transaktiokustannuksista säästäminen johtaa yleensä jälkikäteisten transaktiokustannusten kasvuun. Kummatkin kustannukset ovat hankalasti mitattavissa. (Williamson, 1985, 19–22.)

Sittemmin Williamsonin kaksinapaista teoriaa on kritisoinut esimerkiksi Powell (1990, s. 297–299). Hänen mukaansa se on liian mekanistinen ja epäonnistuu taloudellisen vaihdannan monimutkaisen luonteen kuvaamisessa. Sen sijaan hän esittää teorian, joka tunnistaa kolme ohjausjärjestelmää: hierarkiat, markkinat ja verkostot. Organisaatiota, jossa

on käytössä kaikki kolme edellä mainittua hallintamallia, hän kutsuu verkosto-organisaatioksi, joka on käytännössä eräänlainen hybridiorganisaatio. Sittemmin Williamson (1991, s. 269) on Powellin tavoin tunnistanut polaarisien hierarkioihin ja markkinoihin nojaavan mallin vajavaisuudet, ja nostanut niiden rinnalle kolmanneksi hallintamalliksi hybridit, jotka ovat kahden edellä mainitun polaarimallin väliin asettuvia sekamuotoisia hallintamalleja.

Myös Ouchi (1980, s. 136–140) on jalostanut kaksinapaista hierarkioihin ja markkinoihin perustuvaa mallia tuomalla niiden rinnalle kolmannen ohjausmekanismin: klaanit. Transaktiot perustuvat aina sopimukseen ja jokaista transaktiota ohjaa jokin kolmesta edellä mainitusta ohjausmekanismista. Siinä missä hierarkioissa ohjaus perustuu sääntöihin ja valvontaan ja markkinoilla hintamekanismiin, ohjaavat klaaneissa toimintaa sosiaalinen kontrolli ja perinteet. Perinteet ovat implisiittisiä ja hankalasti määriteltävissä olevia käytössääntöjä, jotka ohjaavat yksilön toimintaa organisaatiossa. Yksilöt saadaan sitoutumaan organisaation tavoitteisiin pitkillä työsuhteilla ja pitämällä heistä huolta sekä työajalla että sen ulkopuolella. Kun yksilöiden ja organisaation tavoitteet ovat yhteeneväisiä, vähenee myös opportunistin riski.

2.3 Hybridisyys institutionaalisen teorian näkökulmasta

Siinä missä taloustiede näkee markkinat puhtaasti allokaatiomekanismina ja erilaiset organisaatorakenteet ratkaisuna opportunistin aiheuttamiin ongelmiin, käsittää institutionaalinen teoria yhteiskunnan instituutioiden varaan rakentuvana laajempaan kulttuurisena järjestelmänä. Tässä kontekstissa hybridi ymmärretään ensisijaisesti organisaationa, jonka toiminnassa yhdistyy erilaisia institutionaalisia logiikoita. Institutionaalisen logiikan käsitteen esittelivät alun perin Robert Alford ja Roger Friedland (1985). He näkivät yhteiskunnan instituutioiden muodostamana (inter-institutional) järjestelmänä, jossa kaikkea toimintaa ohjaavat keskenään kilpailevat institutionaaliset logiikat. Organisaatioiden ja yksilöiden toimintaa ei voi heidän mukaansa tämän vuoksi tarkastella huomioimatta yhteiskunnan institutionaalista ulottuvuutta.

Instituutiot on perinteisesti ymmärretty sosiaalista kanssakäymistä ohjaaviksi yliorganisatorisiksi rakenteiksi, jotka ohjaavat yksilöiden käyttäytymistä. Alford ja Friedland korostivat instituutioiden olevan samaan aikaan sekä aineellisia että symbolisia. Ne ovat paitsi näkyviä rakenteita, joiden puitteissa organisaatiot ja yksilöt tuottavat aineellisen toimeentulonsa ja järjestävät aikaa ja tilaa, myös symbolisia systeemejä, keinoja todellisuuden jäsentämiseen ja merkitysten löytämiseen. (Alford & Friedland, 1991, s. 240–243.) Greenwood ja muut (2010) korostavat Alfordin ja Friedlandin tavoin, että instituutioiden, logiikoiden ja organisaatioiden välisten suhteiden ymmärtäminen edellyttää, että tarkastelussa otetaan huomioon instituutioiden muodostama ylemmän tason yhteiskunnallinen konteksti, jossa organisaatiot toimivat.

Teoksessaan *Powers of Theory* (1985) Alford ja Friedland tunnistivat kolme keskenään kilpailevaa institutionaalista järjestelmää (institutional order): kapitalismi (capitalism), valtiollinen byrokratia (state bureaucracy) ja poliittinen demokratia (political democracy). Sittemmin he edelleen laajensivat institutionaalisia ristiriitoja selittävää malliaan ja nimesivät kapitalismin, valtion, demokratian, ydinperheen, uskonnon ja tieteen länsimaisen yhteiskunnan vallitseviksi institutionaalisiksi järjestelmiksi. (Alford & Friedland, 1985, s. 428–431; Alford & Friedland, 1991, s. 248–249.) Thornton ja Ocasio (2008, s. 108) huomauttavat, että vaikka nämä kuusi edellä mainittua institutionaalista järjestelmää ovat kaikki säilyttäneet vaikutusvaltansa historian saatossa, on niiden painoarvo vaihdellut eri aikakausina: modernissa yhteiskunnassa yrityksen (kapitalismin) ja valtion instituutioilla on korostuneempi asema, kun taas menneinä vuosikymmeninä painotettiin erityisesti perheen ja uskonnon instituutioiden merkitystä.

Thornton, Ocasio ja Lounsbury (2012, s. 67–70) ovat sittemmin kritisoineet Alfordin ja Friedmanin viiden institutionaalisen järjestelmän varaan rakentunutta mallia siitä, että valtiota edustavaa institutionaalista järjestelmää ei tulisi kuvata byrokratiana, koska byrokratia on ymmärrettävä ennemminkin organisaatiomuotona, jota valtion ohella tavoit-

teidensa toteuttamiseen käyttävät myös muut institutionaaliset järjestelmät. He toteavat niin ikään, että byrokratian ohella demokratiaa ei tulisi nostaa institutionaalisten järjestelmien joukkoon, vaan se on nähtävä institutionaalisten järjestelmien muuttujana byrokratian tapaan. Tätä he perustelevat sillä, että valtion lisäksi myös esimerkiksi yrityksissä voidaan soveltaa demokraattista johtamistapaa. Demokratian paikalle institutionaaliseksi järjestelmäksi he nostavat yhteisön (community) ja yrityksen (corporation).

Kullakin yhteiskunnallisella järjestelmällä on omat aineelliset käytäntönsä ja symboliset rakenteensa, jotka tarjoavat niiden vaikutuspiirissä oleville yksilöille ja organisaatioille identiteetin ja olemassaolon tarkoituksen. Nämä aineelliset käytännöt ja symboliset rakenteet muodostavat kunkin institutionaalisen järjestelmän ydinlogiikan, joka toimii linkkinä instituution ja käytännön toiminnan välillä. Institutionaaliset järjestelmät ovat osittain ristiriitaisia keskenään, minkä seurauksena yksilöiden ja organisaatioiden toimintaympäristöstä muodostuu useiden keskenään kilpailevien logiikoiden värjäämä. Yksilöt ja organisaatiot voivat myös valjastaa erilaiset institutionaaliset logiikat palvelemaan omia tarkoituksiaan: kun kaksi instituutiota on ristiriidassa keskenään, yksilöt ja organisaatiot saattavat toisaalta pyrkiä puolustamaan instituution käytäntöjä ja symboleita tai pyrkiä siirtämään toisen instituution käytännöt ja symbolit muuttaakseen toista instituutiota. Näin toimiessaan he uudistavat nykyisiä ja synnyttävät uusia institutionaalisia rakenteita. (Alford & Friedland, 1991, s. 248–249 & 254–256.)

Jackall (1988, s. 188) määritteli institutionaalisen logiikan kokemuksellisesti rakennetuksi sääntöjen, palkkioiden ja sanktioiden kokonaisuudeksi, joka syntyy organisaation jäsenten toiminnan kautta. Kyseessä ei siis ole mikään staattinen normijoukko, joka esiintyy tietynlaisena tietyntyyppisissä organisaatioissa, vaan yksilöiden toiminnan kautta jäsentyvä alati muuttuva kokonaisuus. Alfordin ja Friedmanin sekä Jackallin teoretisointien pohjalta Thornton ja Ocasio (1999, s. 804) ovat määritelleet institutionaalisen logiikan seuraavasti: “the socially constructed historical pattern of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material

substance, organize time and space, and produce meaning to their social reality”. Institutionaalinen logiikka on siis eräänlainen toimintatapojen, arvojen, uskomusten ja normien rakennelma, jonka kautta toimijat jäsentävät ympäröivää maailmaa ja luovat sille merkityksiä. Käytännössä institutionaalinen logiikka voidaan nähdä linkkinä ylätasoon symbolisten normi- ja uskomusjärjestelmien ja organisaatioiden arkitodellisuuden välillä. Thornton ja Ocasio (2008, s. 119) korostavat, että institutionaaliset logiikat eivät ole kytöksissä organisaatiotyyppiin, vaan niiden lähteenä ovat ylemmän tason institutionaaliset järjestelmät.

Institutionaaliset logiikat sisältävät sekä muodollisia että epämuodollisia sääntöjä, jotka ohjaavat ja rajoittavat yksilöiden toimintaa ja heidän välistään vuorovaikutusta organisaatioissa. Näihin sääntöihin kytkeytyy implisiittisiä oletuksia ja arvostelmia siitä, kuinka tulkita organisaation arkitodellisuutta, mikä on oikeanlaista käyttäytymistä ja miten organisaatiossa menestyään. (Thornton & Ocasio, 1999, s. 804.) Yksinkertaistaen institutionaalista logiikkaa voidaan kuvata tavaksi, jolla jokin tietty sosiaalinen järjestelmä toimii (Thornton & Ocasio, 2008, s. 101). Skelcherin ja Smithin (2015, s. 437) mukaan institutionaaliset logiikat ovat abstrakteja, mutta tulevat näkyviksi inhimillisen kanssakäymisen kautta, kun yksilöt hyödyntävät ja tulkitsevat niitä. Ne antavat yksilöille ja organisaatioille identiteetin ja tarkoituksen heidän toiminnalleen.

Institutionaalisten logiikoiden näkökulma eroaa edellä esitetyistä teoriasuuntauksista siten, että hybridiorganisaatioita ei pyritä käsitteellistämään deskriptiivisesti eri sektorien tunnuspiirteiden yhdistelminä, vaan ne ymmärretään eräänlaisina alustoina useille erilaisille institutionaalisille logiikoille. Erilaisten institutionaalisten logiikoiden yhdistelmät saavat aikaan uudenlaisia hybridisyyden muotoja ja syy hybridiorganisaatioiden olemassaololle löytyy juuri institutionaalisista logiikoista ja niihin kytkeytyvistä erilaisista toimijarooleista. (Skelcher & Smith, 2015, s. 439 & 444.)

Greenwood ja muut (2010) nimittävät erilaisten institutionaalisten logiikoiden synnyttämiä ristiriitoja institutionaaliseksi kompleksisuudeksi. Institutionaalinen kompleksisuus

on läsnä kaikkialla kilpailevien institutionaalisten logiikoiden värittämässä toimintaympäristöissä. Vaikka vähämerkityksisemmillä logiikoilla voi usein olla vain paikallinen tai heikko vaikutus vallitsevan logiikan hallitessa pelikenttää, joutuvat kaikilla toimialoilla ja kaikenlaisissa ympäristöissä toimivat organisaatiot silti vääjäämättä kasvokkain institutionaalisen kompleksisuuden kanssa. (2010, s. 522–523.) Institutionaalinen kompleksisuus ei vaikuta yhtä voimakkaasti kaikkiin organisaatioihin, koska organisaatioiden erityyppiset ominaisuudet suodattavat organisaatioihin kohdistuvaa institutionaalista kompleksisuutta. Näitä ominaisuuksia he nimittävät organisatoriksi suodattimiksi (organizational filters). Tällaisia ominaisuuksia ovat organisaation sijainti toimintakentällä, rakenne, omistussuhteet, hallinto ja identiteetti. (Greenwood ja muut, 2011, s. 339.)

Ristiriitaiset institutionaaliset logiikat aiheuttavat organisaatioissa legitimitiiviongelmia. Organisaation legitimitiivetti on sidoksissa siihen, kuinka hyvin se onnistuu täyttämään sille asetetut odotukset ja tavoitteet. Odotukset ja tavoitteet taas määrittyvät suhteessa instituutioihin. Esimerkiksi asiantuntijaorganisaatiossa vallitsevana logiikkana on yleensä profession nojaava logiikka, jonka näkökulmasta organisaatio ansaitsee legitimitiivittinsä toimimalla ammattikunnan edellyttämällä tavalla. Profession nojaava logiikka saattaa törmätä tehokkuuslogiikkaan, josta johdetut odotukset organisaation suoriutumismiselle ovat erilaiset, usein jopa vastakkaiset professiologiikan kanssa. Verorahoitteisissa organisaatioissa vaatimus tehokkaaseen toimintaan tulee yleensä yhteiskunnan taholta ja yrityksissä omistajien taholta. Saavuttaakseen legitimitiivin organisaation tulisi kyetä täyttämään eri logiikoita noudattavien osapuolten odotukset, mutta ongelmaksi muodostuu näiden odotusten yhteensovittaminen. (Kallio ja muut, 2016, s. 4.) Smith ja Lewis (2011) ovat kuvanneet tällaista ilmiötä suoriutumisen paradoksiksi (performance paradox). Paradoksi nousee toimijoiden ja tavoitteiden välisistä ristiriidoista: yhtä logiikkaa noudattavan toimijan näkökulmasta tavoiteltava ja onnistunut toiminta ei välttämättä ole sitä toisen toimijan näkökulmasta.

Institutionaalsiin logiikoihin liittykin riski perustehtävän siirtymästä (mission drift), joka tapahtuu, kun jokin organisaation toimintalogiikoista alkaa dominoida tai syrjäyttää

muita logiikoita. Toteutuessaan perustehtävän siirtymä voi heikentää organisaation legitimeettiä sen sidosryhmien silmissä ja vaikuttaa negatiivisesti myös organisaation identiteettiin. (Karré, 2018, s. 42.) Perustehtävän siirtymä on potentiaalinen ongelma erityisesti niin sanotuissa sosiaalisissa yrityksissä, jotka toteuttavat liiketoiminnan keinoin yleishyödyllisiä tehtäviä. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että sosiaalisten yritysten toiminnan jatkuvuus on riippuvainen liiketoiminnan kautta saaduista tuloista, jolloin niillä on luonnostaan riski siirtyä priorisoimaan toiminnassaan taloudellisia tavoitteita yleishyödyllisten tavoitteiden sijaan. (Ebrahim ja muut, 2014, s. 82.) Perustehtävän siirtymä ei kuitenkaan ole pelkästään sosiaalisten yritysten ongelma, vaan kaikenlaiset hybridiorganisaatiot ovat sille alttiita.

Hybridiorganisaatioiden keskeinen ongelma institutionaalisten logiikoiden edessä on, että ne eivät voi vastata erilaisten logiikoiden synnyttämiin jännitteisiin muuntautumalla kameleonttimaisesti kohti hallitsevan logiikan edellyttämää muotoa säilyttäen samalla hybridin luonteensa. Sen sijaan että hybridi mukautuu jatkuvasti institutionaalisten logiikoiden vaateisiin, tulisi organisaatiossa löytää keinoja, joilla keskenään kilpailevat logiikat on mahdollista yhteensovittaa pidemmällä aikavälillä. Hybridiorganisaatiossa joudutaan tämän vuoksi alati luomaan erilaisia tilaispäisjärjestelyjä, joilla voidaan mahdollistaa kilpailevien institutionaalisten logiikoiden yhteiselo. (Busco, Giovannoni, & Riccaboni, 2017, s. 194.) Reay ja Hinings (2009, s. 647–648) korostavat, että erilaisten identiteettien säilyttäminen ja niitä yhdistävien yhteisten tavoitteiden luominen voi joissain tilanteissa olla toimivampi ratkaisu erilaisten logiikoiden yhdistämiseen kuin pyrkiminen yhtenäiseen vallitsevan logiikan mukaiseen identiteettiin.

Eräs keino keskenään ristiriitaisten institutionaalisten logiikoiden yhteensovittamiseen on erottaminen (decoupling), johon päädytään esimerkiksi organisaation muutostilanteissa ja siirtymävaiheissa. Erottamiseen päädytään yleensä tilanteissa, joissa organisaatiomuodon ja organisaation ulkoisten puitteiden määrittämä logiikka on ristiriidassa organisaation jäsenten omaksuman logiikan kanssa. Erottamisella tarkoitetaan toimintata-

paa, jossa organisaatio omaksuu ulkoisten piirteidensä mukaisen logiikan vain symbolisesti, mutta käytännössä toimii organisaation sisällä noudatettavan logiikan mukaisesti. (Pache & Santos, 2013, s. 974–975.)

Toinen keino erilaisten institutionaalisten logiikoiden aiheuttamien ristiriitojen ratkomi- seen on kompromissin tekeminen (compromising). Kompromissi voidaan saavuttaa esi- merkiksi luomalla uudenlaista toimintaa, joka tuo yhteen keskenään ristiriitaiset logiikat, tai neuvottelemalla eri instituutioiden osapuolten kanssa niin, että ne muuttavat vaati- muksiaan. Kompromisseihin erilaisten institutionaalisten logiikoiden välillä liittyy kuiten- kin ongelmia erityisesti pidemmällä aikavälillä, koska ne eivät välttämättä saavuta kaik- kien osapuolten hyväksyntää ja tämä voi johtaa organisaation sisäisiin erimielisyyksiin. (Emt. s. 974–975.)

Kolmas keino eri logiikoiden yhteensovittamiseen on niiden yhdistäminen. Organisaatio voi pyrkiä yhdistämään toiminnassaan eri logiikoille tyypillisiä toimintatapoja sopeutu- akseen eri osapuolten vaatimuksiin. Tämän mallin haasteena ovat kuitenkin kompromis- sien tekemisen tapaan eri institutionaalisia logiikoita edustavien osapuolten väliset eri- mielisyydet. Pache ja Santos (2013, s. 975 & 995) toteavat, että hybridien on mahdollista vähentää ristiriitaisen logiikoiden aiheuttamia sisäisiä konflikteja, mikäli ne onnistuvat yhdistämään kummastakin instituutiosta niitä elementtejä, jotka eivät ole ristiriidassa keskenään. Mikäli konfliktia ei voida välttää, hybridi voi silti menestyä, mikäli se onnistuu luomaan vahvan identiteetin, joka keskittää konfliktiin ajautuneiden osapuolten huo- mion yhdistäviin tekijöihin jakavien tekijöiden sijaan. He toteavat, että hybridien tulee luoda erilaisia strategioita konfliktien varalle riippuen siitä, kohdistuuko konflikti tavoit- teisiin vai käytännön toimintaan.

Skelcher ja Smith (2015) jaottelevat hybridit viiteen eri tyyppiin sen perusteella, kuinka erilaisten institutionaalisten logiikoiden yhdistämiseen liittyvät ristiriidat on niissä rat- kaistu. Jaetussa hybridissä (segmented hybrid) eri logiikoita noudattavat toiminnot on osastoitu eri osastoille organisaation sisällä. Eristetyssä hybridissä (segregated hybrid)

eri logiikoita noudattavat toiminnot on puolestaan jaoteltu eri organisaatioihin, joiden välillä vallitsee kuitenkin keskinäisriippuvuus. Jaettu toiminta kehittyy yleensä eristettyyn suuntaa toiminnan laajentuessa.

Mukautuneessa hybridissä (*assimilated hybrid*) organisaation alkuperäinen logiikka säilyy, mutta siihen omaksutaan joitain valikoituja toimintatapoja ja elementtejä uudesta logiikasta. Sulautuneessa hybridissä (*blended hybrid*) taas institutionaaliset logiikat sekoittuvat ja muodostavat uudenlaisen tavan toimia. Esimerkiksi sulautuneesta hybridistä käy sosiaalinen yritys, jonka toiminnalla on sosiaalipoliittisia tavoitteita, mutta se harjoittaa toimintaansa markkinaehtoisesti. Mukautunut ja sulautunut hybridi ovat esimerkkejä tilanteista, joissa erilaisten institutionaalisten logiikoiden yhteensovittaminen on onnistunut ja siitä on saattanut seurata organisaatiolle myös hyötyjä.

Estyneessä hybridissä (*blocked hybrid*) erilaisten logiikoiden välisiä ristiriitoja ei ole pystytty ratkaisemaan, mistä on seurannut organisaation toimintahäiriö. Näin voi tapahtua esimerkiksi tilanteessa, jossa byrokraattista institutionaalista logiikkaa noudattanut organisaatio yhtiöitetään ja organisaatio siirtyy ainakin ulkoisesti noudattamaan markkina-logiikkaa.

Skelcherin ja Smithin edellä esitettyssä mallissa on neljä keskeistä muuttujaa: normatiivinen vahvuus (*normative strength*), toimijaidentiteetti (*actor identity*), sitoutuminen arvoihin (*value commitment*) ja ympäristön turbulenssi (*environmental turbulence*). *Normatiivisella vahvuudella* viitataan organisaatioon vaikuttavien institutionaalisten logiikoiden toimintatapojen ja periaatteiden intensiteettiin. Sen avulla pyritään arvioimaan organisaation reaktiota institutionaalisten logiikoiden ristiriitatilanteissa: mitä vahvempi normatiivinen ympäristö organisaatiossa vallitsee, sitä todennäköisemmin eri institutionaalisia logiikoita noudattavat toiminnot joudutaan eristämään eri organisaatioon sen sijaan että ne jaettaisiin eri osastoille.

Institutionaalinen logiikka tarjoaa yksilöille identiteetin, oikeanlaiset käyttäytymismallit ja tarkoituksen heidän toiminnalleen. Mikäli vallitsevien institutionaalisten logiikoiden tarjoamat *toimijaidentiteetit* ovat etäällä toisistaan, kasvaa mahdollisuus sille, että organisaatio luisuu estyneeksi hybridiksi. Organisaation jäsenten *sitoutuminen organisaation yhteisiin arvoihin* voi kuitenkin lievittää ristiriitaisisten toimijaidentiteettien aikaansaamaa kitkaa. *Ympäristön turbulenttius* taas voi edesauttaa erityisesti sulautuneiden hybridien syntyä, koska turbulentissa toimintaympäristössä organisaatioille avautuu mahdollisuus uudennlaisille innovatiivisille toimintamuodoille.

3 Valtio omistajana

John Locke (1995) liitti teoksessaan *Tutkielma hallitusvallasta* omistamisen työntekoon: yksilöiden oikeus omistaa syntyi työn tekemisen kautta. Yksilön työpanoksen sekoittuminen johonkin objektiin luo hänelle oikeuden tähän objektiin ja luo samalla muille velvollisuuden kunnioittaa tätä oikeutta. Locken ajattelulla on sittemmin ollut huomattava vaikutus länsimaiseen vapausajatteluun ja poliittiseen järjestelmään. Suomessa perustuslain (1999/731) 15 § säättää omaisuudensuojasta. Omistusoikeuden käsitettä ei Suomen oikeusjärjestyksessä ole määritelty, vaan käsite edellytetään tunnetuksi. Omistusoikeus ymmärretään täydellisenä, toiset poissulkevana yksinoikeutena esineeseen. (Kartio & Tammi-Salminen, 2011.)

Tieteen termipankki (2020) toteaa omistajuudesta, että ”omistaminen on esineiden käyttämisen ja niistä määräämisen lähtökohta” sekä ”omistajalla on yleinen valta vallita esinettä eli oikeus hallita (käyttää) sitä ja oikeus määrätä siitä”. Omistaa voi lähtökohtaisesti kuka tahansa: luonnollinen henkilö tai luonnollisten henkilöiden muodostama oikeushenkilö. Omistajana voi olla myös julkinen toimija, kuten valtio tai kunta. Valtion budjetitalouden piirissä toimivien virastojen ja laitosten lisäksi valtioyhteisöön kuuluu myös välillisen julkishallinnon organisaatioita, jotka voivat niin ikään toimia omistajina. Suomen valtio on merkittävä omistaja: sillä on yhtiöomistuksia 68 eri yhtiössä ja sen suorien ja Solidium Oy:n kautta välillisesti omistamien pörssiomistusten arvo on yli 29 miljardia euroa (Valtioneuvoston kanslia, 2020a). Valtionyhtiöillä on niin ikään pitkä historia Suomessa, joka juontuu aina 1900-luvun alkuun saakka.

Arkikielessä termiä valtionyhtiö on monesti käytetty kuvaamaan kaikkia sellaisia yhtiöitä, joissa valtiolla on jonkinlainen omistusosuus. Terminä se viittaa valtion vahvaan määräysvaltaan yhtiöön nähden, vaikka näin ei esimerkiksi valtion vähemmistöomistamissa yhtiöissä aina ole. Täsmällisemmin termin on ymmärretty tarkoittavan sellaisia yhtiöitä, joista valtio omistaa enemmistön. Englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa esiintyvä termi *state-owned enterprise* (SOE) viittaa yleisesti juuri tällaiseen asetelmaan. (Löytty-niemi, 2011, s. 24.) OECD (2015b, s. 14–15) on linjannut, että jokainen organisaatio, joka

kansallisen lainsäädännön mukaan luokitellaan yritykseksi, ja jossa valtio käyttää omistajavaltaa, tulisi määritellä valtio-omisteiseksi yhtiöksi. OECD:n suosituksia valtio-omisteisten yhtiöiden hyvästä hallintotavasta sovelletaan kuitenkin vain sellaisiin valtion vähemmistöomistamiin yhtiöihin, joissa valtiolla on vähemmistöomistuksesta huolimatta muutoin tehokas määräysvalta. Zeckhauser ja Horn (1989, s. 11) toteavat, että valtio-omisteiset yhtiöt ovat monella tapaa yksityisiä yrityksiä hajanaisempi ja määrittelemättömämpi joukko. Ne poikkeavat toisistaan esimerkiksi niiltä osin, missä määrin yhtiöiden hallitukset voivat toimia itsenäisesti, millainen rooli mahdollisilla muilla osakkeenomistajilla on, missä määrin valtio tukee yhtiön toimintaa ja missä laajuudessa valtio toimii yhtiön asiakkaana.

Suomen lainsäädännössä termi valtionyhtiö on esiintynyt laissa valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (1991/740), joka on sittemmin kumottu. Tässä laissa valtionyhtiöllä tarkoitettiin sellaista osakeyhtiötä, jonka äänivaltaisista osakkeista valtio omisti yli puolet. Virallisissa yhteyksissä termistä valtionyhtiö on kuitenkin Suomessa sittemmin luovuttu: valtion omistajaohjausta nykyään säätävässä laissa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (2007/1368, jäljempänä omistajaohjauslaki) kyseistä termiä ei ole enää mainittu.

Omistajaohjauslain 2 § tunnistaa kolme erityyppistä valtion omistamaa yhtiötä: valtioenemmistöinen yhtiö, valtion osakkuusyhtiö ja valtion kehitysyhtiö. Valtioenemmistöiseksi yhtiöksi määritellään sellainen osakeyhtiö, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö. Valtion osakkuusyhtiö taas on sellainen osakeyhtiö, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on vähintään kymmenen prosenttia ja enintään 50 prosenttia. Valtion osakkuusyhtiöksi voidaan kuitenkin valtioneuvoston asetuksella määrätä myös sellainen yhtiö, jossa valtion omistusosuus on alle kymmenen prosenttia, mikäli ”valtion osakeomistusta pidetään merkittävänä joko taloudellisten tai omistajaohjaukseen liittyvien seikkojen nojalla”. Valtion kehitysyhtiöksi puolestaan määritellään sellainen valtioenemmistöinen yhtiö, ”joka perustaa, omistaa, hallinnoi ja kehittää toisia osakeyhtiöitä sekä luovuttaa tai hankkii niiden osakkeita”.

3.1 Valtion omistajapolitiikka

Politiikka tarkoittaa toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan valtiollisiin, valtioiden välisiin tai yhteiskunnallisiin asioihin tai hoidetaan niitä (Kotimaisten kielten keskus, 2020). Omistajapolitiikalla voidaan katsoa tarkoitettavan sitä toimintojen kokonaisuutta, jolla määritellään, miksi valtio on omistajana ja mitä omistamisella tavoitellaan, sekä linjataan valtion omistajaohjauksen yleisiä toimintaperiaatteita. Valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta normittavat lainsäädäntö, valtioneuvoston päätökset sekä hyvä hallintotapa. Omistajapolitiikkaa linjataan myös hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston periaatepäätöksissä. (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 25.)

Omistajaohjauslain 4 §:n mukaan valtioneuvosto käsittelee asiat, jotka koskevat osakkeiden ostamista ja myymistä sekä valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimiohjeita. Keskeisin valtion omistajaohjauksen käytäntöjä linjaava asiakirja on omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös, jossa annetaan omistajaohjauksesta vastaaville ministeriöille ohjeita ja suuntaviivoja omistajapolitiikan toimeenpanoon. Periaatepäätös annetaan yleensä koko hallituksen toimikaudeksi. (HE 80/2007, s. 18.)

Timonen (2006, s. 1314 & 1316) luonnehtii periaatepäätöksiä ”poliittisen omistajan julkiseksi käyttäytymisohjeiksi”. Hän korostaa, että valtioneuvoston periaatepäätöksillä ei ole juridista statusta, vaan ne ovat luonteeltaan poliittisia kannanottoja. Näin ollen niillä ei ole velvoittavaa vaikutusta valtion omistamiin yhtiöihin tai niiden toimielimiin, vaan ne on ymmärrettävä valtioneuvoston antamiksi ohjeiksi omistajaohjauksesta vastaaville viranomaisille. Hirvonen ja muut (2003, s. 40–41) korostavat, että valtio-omisteisten yhtiöiden uskottavuuden ja omistaja-arvon kasvattamisen kannalta on olennaista, että periaatepäätösten ohella valtio-omistaja sitoutuu myös käytännössä noudattamaan antamia linjauksia systemaattisesti ja uskottavasti. Periaatepäätösten lisäksi valtioneuvos-

ton on mahdollista antaa toimiohjeita, joiden tulee periaatepäättösten tapaan olla luonteeltaan yleisiä ja kaikkia omistajaohjauksesta vastaavia ministeriöitä koskevia (HE 80/2007, s. 18).

Omistajapolitiikan ja -ohjauksen päätäntävaltaa on delegoitu laissa erikseen määritellyissä tilanteissa myös eduskunnalle. Omistajaohjauslain 3 § edellyttää eduskunnan suostumusta sellaisille omistusjärjestelyille, joiden seurauksena valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään tai valtion omistusosuus yhtiössä laskee kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Eduskunnan suostumusta edellyttävät myös sellaiset omistusjärjestelyt, joiden seurauksena yhtiöstä tulee valtioenemmistöinen.

Valtion omistajuuteen liittyy aina dilemma siitä, että toiminnan omistaja ja sääntelijä ovat viime kädessä yksi ja sama taho. Vuoria (2004, s. 26) toteaa, että valtion omistajapolitiikan keskeisin periaate on sääntelyn ja omistajaohjauksen eriyttäminen siten, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjausta hoidetaan itsenäisesti, yhdenmukaisesti ja selkeästi erillään sääntelytehtävistä. Tämä on keskeistä erityisesti siksi, etteivät markkinaehtoisesti toimivat valtion omistamat yhtiöt aiheuta toiminnallaan markkinahäiriöitä. Yhtiöiden talouden ja toiminnan on tämän vuoksi oltava tehokasta ja läpinäkyvää.

OECD (2015) on korostanut, että valtion tulisi olla aktiivinen omistaja, joka käyttää laillisia yhtiömuodon mukaisia oikeuksiaan yhtiön ohjaamiseen ja pidättäytyy muunlaisista vaikutuspyrkimyksistä. Valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusten tai toimivan johdon ei pitäisi joutua sellaisten poliittisten vaikutusyritysten kohteeksi, jotka häiritsevät omistajaohjauksesta vastaavan tahon kanssa sovittujen tavoitteiden saavuttamista. Valtion tulisi niin ikään tarkastella omistajaohjauspolitiikkaansa säännöllisin väliajoin, mutta välttää muuttamasta sen keskeisiä periaatteita liian usein. (OECD, 2015, s. 31 & 71.)

Valtion omistamat yhtiöt on Suomessa jaettu kolmeen pääryhmään: finanssi-intressin yhtiöihin, strategisen intressin yhtiöihin ja valtionhallinnon erityistehtäviä toteuttaviin

yhtiöihin. Finanssi-intressin yhtiöissä valtio-omistaja on ensisijaisesti kiinnostunut yhtiöiden tuloksesta ja omistuksen arvon kasvusta. Finanssi-intressi ei ole luonteeltaan pysyvä omistuksen peruste, vaan valtio-omistaja pyrkii eduskunnan antamien valtuuksien puitteissa maksimoimaan omistuksiansa taloudellisen kokonaistuloksen käyttäen tarvittaessa keinona myös omaisuuden myyntiä tai yritysjärjestelyitä. (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 8; HE 80/2007 vp. s. 7.)

Strategisen intressin yhtiöissä omistajuuden perusteena on yleensä esimerkiksi kansallinen turvallisuus, huoltovarmuuteen liittyvä omavaraisuus tai peruspalveluvelvoite. Strategisesta intressistä huolimatta näiden yhtiöiden toiminta on puhtaasti kaupallista. (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 8.) Hallituksen esityksessä (HE 80/2007 vp. s. 3) strategisen intressin yhtiöiden on määritelty eroavan erityistehtäväyhtiöistä siinä, että niiden toiminta on markkinaehtoista ja sen myötä riittävän etäällä kyseisten toimialojen viranomaistoiminnoista. Strategisen intressin yhtiöiden tapauksessa valtio pyrkii finanssi-intressin yhtiöiden tavoin omistajana parhaaseen mahdolliseen taloudelliseen kokonaistulokseen. Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan, että valtion tulee kilpailuneutraliteettiongelmien välttämiseksi kuitenkin korvata yhtiöille strategisen intressin toteuttamisesta aiheutuneet rasitteet ja kustannukset, mikäli sellaisia aiheutuu.

Valtionhallinnon erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtio-omistajan tavoitteena on edistää ensisijaisesti yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, vaikka yleistavoitteena onkin toiminnan itsekannattavuus. Erityistehtäväyhtiöiden omistusta perustellaan yleensä yleisen edun näkökulmasta: omistajuuteen voi liittyä esimerkiksi alkoholipoliittisia, viestintäpoliittisia tai aluepoliittisia tavoitteita. Valtio-omistuksen intressinä voi myös olla suomalaisen omistamisen puolustaminen, jolloin valtio pyrkii omistajuudellaan yritysten pitkäjänteiseen arvon kasvattamiseen. (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 8; HE 233/2016 vp, s. 3.) Tuoreimman valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen (Valtioneuvoston kanslia, 2020b, s. 12) mukaan valtion holding-yhtiö Solidium Oy:n omistamissa yhtiöissä valtiolla on finanssi-intressin ohella suomalaisen omistajuuden puolustamisen intressi.

Kaupallisesti toimivien strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Pörssinoteerattuja finanssi-intressin yhtiöitä puolestaan ohjaa valtion kokonaan omistama holding-yhtiö Solidium Oy. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus on jaettu useamman eri ministeriön vastuulle: valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikkö ohjaa kahdeksaa erityistehtävayhtiötä, ja muita yhtiöitä ohjaa substanssiministeriö. Nämä ministeriöt ovat liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö sekä ympäristöministeriö. (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 8–9.)

3.2 Omistajaohjaus

Terminä omistajaohjaus on varsin yksiselitteinen: sillä tarkoitetaan yhtiön omistajan yhtiöön kohdistamaa ohjausta. Omistajan tavoitteena on saada yritysjohto toimimaan etujensa mukaisesti ja yritykseen sijoittamansa pääoma mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. (Hirvonen ja muut, 2003, s. 15.) Tämä tavoite pätee myös valtio-omisteisiin yhtiöihin, mutta yleensä kokonaisuuteen liittyy myös muita intressejä. Omistajaohjauslain 2 §:n 2 momentissa omistajaohjaus on määritelty seuraavasti: ”Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin”. Hallituksen esityksessä (HE 80/2007 s. 13) valtion omistajaohjauksen erilaisia muotoja on kuvattu tarkemmin. Muodollisen yhtiökokouksissa tapahtuvan omistajaohjauksen ohella esityksessä korostetaan myös epävirallisen yhteydenpidon ja omistukseen liittyvän vaikutusvallan merkitystä. Esityksessä todetaan, että vaikka valtion äänivallan käyttäminen tapahtuu muodollisesti yhtiökokouksessa, selvittää yhtiön hallitus ja toimiva johto yleensä ennalta suurimpien omistajien suhtautumista yhtiön kanalta merkittäviin hankkeisiin.

Valtion omistajaohjauksen näkökulmasta merkityksellisiä lakeja ovat jo edellä mainittu omistajaohjauslaki sekä osakeyhtiölaki (2006/624). Omistajaohjauslain ja osakeyhtiölain ohella valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjausta määrittävät myös Euroopan unionin kilpailuoikeudelliset ja valtion tukia koskevat oikeusnormit (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 14). Kansainvälisesti keskeinen valtio-omisteisten yhtiöiden hyvää hallintotapaa linjaava ohjeisto on OECD:n suositukset valtio-omisteisten yhtiöiden hyvään hallintotapaan (2015). Suositukset julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 2005 ja niitä on sittemmin vuonna 2015 päivitetty uudelle vuosikymmenelle. Arvopaperimarkkinayhdistyksen laatimaa Suomen pörssi-yhtiöiden hallinnointikoodia sovelletaan soveltuvin osin myös listaamattomien valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnoinnissa.

Osakeyhtiössä omistajaohjauksen ketju muodostuu seuraavasti: omistaja valitsee yritykselle hallituksen, joka valitsee yritykselle toimivan johdon. Hallituksen jäsenet ovat yhtiöstä riippumattomia asiantuntijoita. Omistaja nimittää myös tilintarkastajan valvomaan, että tämä ketju toimii omistajan ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Omistajan intressissä on pitää myös yrityksen sidosryhmät, kuten työntekijät, rahoittajat ja viranomaiset, tyytyväisinä. Näillä tahoilla on omistajien tavoin omat keinonsa etujensa valvontaan suhteessa yritykseen: työntekijöillä työmarkkinamekanismi, rahoittajilla lainojen vakuudet ja viranomaisilla lainsäädäntö. (Hirvonen ja muut, 2003, s. 23.)

Vastuu valtion omistajavallan käyttämisestä valtionyhtiöihin nähden on omistajaohjauksesta vastaavalla ministeriöllä. Ohjaavan ministeriön toimivallasta säädetään niin ikään omistajaohjauslaissa. Ohjaavan ministeriön toimivaltaan kuuluu valtion edustajien määrääminen yhtiökokouksiin, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttäminen ja yhtiöiden muu omistajaohjaus. (Omistajaohjauslaki 5 §.) Poliittisen vastuun omistajaohjauksesta kantaa kunkin ministeriön päällikkönä toimiva sektoriministeri. (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 38.)

Valtionyhtiöiden omistajaohjauksen keinovalikoimaa rajoittaa osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaate (osakeyhtiölaki 1.7 §). Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa, että osakeyhtiön toimielin ei saa tehdä sellaista päätöstä, joka tuottaa osakkeenomistajalle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella. Periaate rajoittaa valtio-omistajan mahdollisuuksia asettaa omistamalleen yhtiölle muita kuin taloudellisia tavoitteita, mikäli yhtiöllä on valtion ohella myös muita osakkeenomistajia. Yhtiön päätöksenteko ja sen myötä myös valtion omistajaohjaus tulee tällöin järjestää kaikkien osakkeenomistajien intressit huomioiden. (Kankaanpää ja muut, 2011, s. 72.)

Kokonaan omistamassaan yhtiössä valtio voi niin katsoessaan asettaa yhtiölle myös muita kuin taloudellisia tavoitteita (Wacker, 2019, s. 297). Tällöin on kuitenkin huomiotava osakeyhtiölain osakeyhtiön toiminnan tarkoitusta koskeva sääntely. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin (osakeyhtiölaki 1:5 §). Mikäli yhtiön toiminnalla on voitontuottamistarkoituksen ohella jokin muu tarkoitus, tulee yhtiöjärjestykseen ottaa tätä koskeva määräys (osakeyhtiölaki 13:9 §). Lain esitöissä korostetaan, että voitontuottamistarkoitus ei tarkoita velvollisuutta tuottaa mahdollisimman paljon voitontuotantokelpoisia varoja lyhyellä aikavälillä, vaan ennen kaikkea on pyrittävä yrityksen voitontuotantokyvyn parantamiseen pitkällä aikavälillä (HE 109/2005 vp, s. 38–39).

Bruton ja muut (2015) argumentoivat, että hybridioorganisaatio on valtio-omisteisten yhtiöiden uusi perusmuoto. Hybrideissä valtio-omisteisissa yhtiöissä yhdistyvät sekä julkinen että yksityinen omistus ja kontrolli. Koppell (2007, s. 261–262) on tunnistanut kolme keskeistä syytä sille, miksi hybridisoituneen valtio-omisteisen yhtiön ohjaus on usein hankalaa. Ensimmäisen haasteen muodostavat keskenään ristiriitaiset tavoitteet: Esimerkiksi valtio-omistajan ja poliittisten päätöksentekijöiden näkökulmasta jonkin yhteiskuntapoliittisen tavoitteen ajaminen voi olla tärkeä päämäärä, mutta se ei kaikissa tilanteissa ole sitä valtio-omisteiselle osakeyhtiölle, jonka ensisijaisena tavoitteena on tuottaa voittoa. Tämän vuoksi poliittinen ohjaus aiheuttaa hybridioorganisaatiossa yleensä ei-

toivotun tilanteen, jossa yhdenlaisia tarkoituksellisia tavoitteita toisten kustannuksella. Tästä on yleensä seurauksena organisaation toimintahäiriö.

Toinen syy hybridien valtio-omisteisten yhtiöiden poliittisen ohjauksen hankaluudelle on niiden riippuvuus markkinoista. Hybridit hyödyntävät markkinoita yhdessä yksityisten toimijoiden kanssa, minkä vuoksi hybridien tavoitteiden toteutuminen riippuu sen vuoksi aina myös muista toimijoista. Kolmas haaste hybridien ohjaamisessa liittyy ohjausmekanismeihin. Hybrideitä yritetään toisinaan ohjata samoilla mekanismeilla kuin kiinteästi osana hallintoa toimivia virastojakin. Hybridien ohjauksen tulee kuitenkin perinteisten hallinnollisten mekanismien sijaan toteutua ensisijaisesti sääntelyn kautta. Sääntelyn kautta tapahtuva ohjaus tapahtuu yleensä ensisijaisesti kieltojen ja rajoitusten muodossa. Yhtiömuodossa toimiva hybridi on riippuvainen markkinoista, joten sen on helpompi mukautua sääntelyn muodossa asetettuihin kieltoihin kuin ulkopuolelta tuleviin määräyksiin jonkin tietyn tavoitteen toteuttamisesta. (Koppell, 2007, s. 262–264.)

3.3 Hyvä hallintotapa

Omistajaohjaus ja hyvä hallintotapa ovat osittain päällekkäisiä käsitteitä riippuen siitä, kuinka laajasti tai suppeasti ne ymmärretään. Kuten jo edellä totesin, omistajaohjauksen ymmärretään pääsääntöisesti tarkoitettavan omistajan yhtiöön kohdistamaa ohjausta. Hyvä hallintotapa taas voidaan ymmärtää joko suppeasti omistajan yhtiöön kohdistamana ohjauksena tai laajemman perspektiivin kautta, joka huomioi omistajan ja yhtiön johdon välisen suhteen ohella myös yhtiön muut sidosryhmät (Hirvonen, Niskakangas ja Steiner 2003, s. 22–23).

Anglosaksisissa maissa käyttöön vakiintunutta englanninkielistä corporate governance -termiä on käytetty laajasti myös Suomessa, koska termille ei suomen kielessä ole täsmällistä vastinetta. Käytän kuitenkin käsitteen kuvaamiseen muissakin yhteyksissä käytettyä suomenkielistä vastinetta hyvä hallintotapa. OECD:n (2015a, s. 9.) mukaan hyvä hallinto-

tapa pitää sisällään joukon suhteita yhtiön toimivan johdon, hallituksen, osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien välillä. Se on rakenne, joka mahdollistaa yhtiön tavoitteiden asettamisen ja tarjoaa välineet niiden keinojen määrittelyyn, joilla asetetut tavoitteet saavutetaan ja niiden toteutumista seurataan.

Kaisanlahden (2001, s. 14–15) mukaan hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan järjestelmää, jolla määritellään yrityksen johdon eli toimitusjohtajan ja hallituksen roolit ja tehtävät suhteessa yrityksen omistajiin. Hän kuvaa hyvää hallintotapaa järjestelmäksi, jonka kautta haetaan tasapainoa eri intressien välillä. Hänen mukaansa hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan myös kaikkia niitä rakenteita, joiden avulla asetetaan yrityksen tavoitteet, määritellään keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja valvotaan yrityksen toimintaa. Hyvä hallintotapa voidaan liittää myös niihin odotuksiin, joita yrityksen muilla sidosryhmillä on yrityksen johtoa kohtaan. Omistajien ohella esimerkiksi myös yrityksen työntekijöillä ja velkojilla on odotuksia yrityksen johdolle sen suhteen, miten johto huomioi heidän intressejään.

Laajaa näkemystä edustavat myös Mähönen ja Villa (2019, s. 4 & 9), jotka määrittelevät hyvän hallintotavan tarkoittavan ”kaikkea yhtiön sisäisten asioiden sääntelyä sen oikeudellisesta järjestämismuodosta riippumatta”. Heidän mukaansa hyvässä hallintotavassa on kysymys yrityksen erityyppisten päämies-agenttisuhteiden sääntelystä tavalla, joka tuottaa suurimman mahdollisen arvon eri intressiryhmien yritykseen tekemille sijoituksille. Sijoituksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niin osakesijoituksia, velkaa kuin inhimillistä pääomaakin.

Toisaalta taas osakeyhtiölakia valmistellut osakeyhtiölakityöryhmä (2003, s. 13) on ymmärtänyt hyvän hallintotavan suppeammin: loppuraportissaan työryhmä toteaa, että hyvään hallintotapaan liittyvät periaatteet tulisi jättää elinkeinoelämän itsesääntelyyn vaaraan, koska ne muuttuvat nopeammin kuin lainsäädäntöä on järkevää muuttaa. Ryhmä ymmärtää hyvän hallintotavan ennen kaikkea ”hyvinä käytäntöinä”, jotka liittyvät ennen kaikkea yrityksen hallinnon ”hienosäätöön”.

Valtio-omistus on perusluonteeltaan pitkäaikaista, koska valtio-omistajalla ei muiden omistajien tapaan ole kaikissa tilanteissa yhtä ketterää mahdollisuutta luopua omistuksestaan välittömästi. Laki edellyttää, että sellaisille valtion yhtiöomistusta koskeville päätöksille, joiden toteuttamisen johdosta valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi, tulee olla eduskunnan suostumus (omistajaohjauslaki 3.1 §). Koska valtiolla ei ole mahdollisuutta sijoitusten välittömään realisointiin eli niin sanottua exit-mahdollisuutta, on hyvällä hallintotavalla valtio-omisteisissa yhtiöissä korostuneempi merkitys kuin muissa yhtiöissä. Tämä tarkoittaa, että valtio-omistajalla on muita sijoittajia suurempi intressi vaikuttamiseen yhtiökokouksessa sekä yhtiöiden hallintoneuvostoissa ja hallituksissa. (Kaisanlahti, 2001, s. 19.)

3.4 Osakeyhtiön toimivaltasuhteet

Osakeyhtiössä ylin päätösvalta on osakkeenomistajalla. Osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Säännös sisältää oletettaman osakkeenomistajien ja yhtiön erillisyydestä eli siitä, että osakkeenomistajat eivät yhtiökokouksen ulkopuolella osakkeenomistajan ominaisuudessa ole oikeutettuja puuttumaan yhtiön asioiden hoitoon antamalla määräyksiä hallitukselle tai toimivalle johdolle. (Mähönen & Villa, 2019, s. 124.) Osakkeenomistajat voivat kuitenkin yksimielisinä myös yhtiökokousta pitämättä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Tällöin päätös tulee tehdä kirjallisena ja se on päivättävä, numeroitava ja allekirjoitettava. (Osakeyhtiölaki 2:1.2.)

Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan osakeyhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii osakeyhtiön hallitus. Hallituksella on niin sanottu yleistoimivalta yhtiön asioissa. Yleistoimivallan on vakiintuneesti tulkittu tarkoittavan, että yhtiön hallitukselle kuuluvat kaikki muut kuin ne asiat, jotka on osakeyhtiö-

laissa nimenomaisesti säädetty yhtiökokoukselle. Osakeyhtiön toimielinten toimivallan- jaon peruslähtökohta on, että ellei asiaa ole nimenomaisesti säädetty yhtiökokouksen päätettäväksi, kuuluu päätösvalta asiassa hallitukselle. (Mähönen & Villa, 2019, s. 2 & 123–124.)

Osakeyhtiöllä voi hallituksen ohella olla toimitusjohtaja, jonka toimivaltaan kuuluu yhtiön juokseva hallinto. Juoksevaa hallintoa ei ole lainsäädännössä määritelty, vaan sen sisältö määräytyy yhtiön toiminnan laajuuden ja laadun sekä hallituksen antaman ohjeistuksen perusteella. Toimitusjohtajan yleistoimivalta määrittyy suhteessa hallitukseen yhtiökohtaisesti sen perusteella, mitä hallitus asiasta määrää. Toimitusjohtajan toimivalta on alisteinen suhteessa yhtiön hallitukseen. Hallituksella on yksittäistapauksissa tai yhtiöjärjestyksen määräyksen nojalla oikeus tehdä päätös toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvissa asioissa. (Mähönen & Villa, 2019, s. 122–123.)

Hallituksen ja toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvia asioita voidaan eräin poikkeuksin siirtää yhtiökokouksen päätettäväksi. Näin voidaan toimia yhtiön hallituksen päätöksellä, yhtiöjärjestyksessä olevan määräyksen nojalla tai osakkeenomistajien yksimielisellä päätöksellä. Nämäkään poikkeukset eivät kuitenkaan mahdollista sellaisten asioiden siirtämistä, jotka osakeyhtiölaissa on nimenomaisesti osoitettu hallituksen päätettäväksi. (Emt. s. 124.)

Joissakin valtio-omisteisissa yhtiöissä on hallituksen ohella myös hallintoneuvosto. Hallintoneuvosto ei ole osakeyhtiössä pakollinen, mutta yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiöllä on hallintoneuvosto (Emt. s. 378). Osakeyhtiölain 6 luvun 21 § säätelee hallintoneuvoston tehtävistä seuraavasti: ”Hallintoneuvosto valvoo hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yrityksen hallintoa. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että hallintoneuvosto valitsee hallituksen ja päättää hallituksen palkitsemisesta.” Aiempi osakeyhtiölaki mahdollisti myös sen, että yhtiön toimitusjohtajan valinta voitiin yhtiöjärjestyksessä määrätä hallintoneuvoston päätettäväksi, mutta tästä säännöksestä on vuonna 2005 uudistetussa osakeyhtiölaissa luovuttu, koska sen katsottiin aiheuttaneen

ristiriitoja valta- ja vastuusuhteissa. (HE 109/2005 vp, s. 20.) Osakeyhtiön hallintoneuvoston rooli on tänä päivänä siis ennen kaikkea valvonnallinen.

Hallintoneuvostojen käytölle valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksessa on esitetty kritiikkiä: esimerkiksi Hirvonen ja muut (2003, 41 & 100) toteavat, että mikäli hallintoneuvostolla ei ole riittävää voimaa ja osaamista omistajaintressin toteuttamiseksi, aiheuttavat ne enemmän haittaa kuin hyötyä. Heidän mukaansa hallintoneuvostojen paaneutuminen yhtiön ongelmiin on yleensä pinnallista ja hallintoneuvoston jäsenten informoituina pitäminen sitoo yhtiön johdon aikaa. Valtion taholta hallintoneuvostoja on pidetty perusteltuina sellaisissa valtio-omisteisissa yhtiöissä, joissa valtio-omistukseen liittyy strategisia intressejä (esim. Vuoria, 2004 & Valtioneuvoston kanslia, 2007).

Hirvonen ja muut (2003, s. 89–90) korostavat, että yhtiökokouksen hierarkkisesta asemasta huolimatta sillä ei ole toimivaltaa päättää yhtiön kaikista asioista. Yhtiökokouksella ei ole toimivaltaa päättää sellaisista asioista, jotka on osakeyhtiölaissa nimenomaisesti määrätty jollekin toiselle osakeyhtiön toimielimelle. Se ei esimerkiksi voi puuttua yhtiön operatiiviseen toimintaan, joka on osakeyhtiölaissa määrätty hallituksen vastuulle. Ylintä päätösvaltaa yhtiökokous käyttää ensisijaisesti valitessaan tai erottaessaan hallituksen. Se voi antaa hallitukselle ohjeita, joita hallituksen on noudatettava, mutta annetut ohjeet eivät voi olla luonteeltaan niin yksityiskohtaisia, että ne tosiasiallisesti rajoittavat hallituksen itsenäistä työskentelyä.

Osakeyhtiön hallituksen jäsenet ovat yhtiöstä riippumattomia asiantuntijoita, jotka valitaan tehtävään kokemuksensa ja osaamisensa perusteella. Valtioenemmistöisissä yhtiöissä ja merkittävässä valtion osakkuusyhtiöissä hallitukseen valitaan yleensä lisäksi yksi virkamiesjäsen, joka toimii hallituksessa muiden hallituksen jäsenten tavoin kaikkien osakkeenomistajien edustajana vailla erioikeuksia. Virkamiesjäsenen toimintaa yhtiön hallituksessa ohjaavat osakeyhtiölaki, arvopaperimarkkinalaki ja muut yhtiön kannalta olennaiset säännökset, eikä hän näin ollen ole oikeutettu toimimaan valtion omista-

jaintressin mukaisesti. Hän on niin ikään jäävi osallistumaan yhtiön omistajaohjausta koskevaan päätöksentekoon ohjauksesta vastaavassa ministeriössä. Yhteydenpidosta omistajaa edustavaan tahoon vastaa tarvittaessa hallituksen puheenjohtaja. (Timonen, 2006, s. 1318 & Vuoria, 2004, s. 34–35.)

Hyvän hallintotavan ja osakeyhtiölain näkökulmasta valtio-omistajan pääasiallisia ohjauskeinoja osakeyhtiöön nähden ovat äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa ja osallistuminen hallituksen jäsenten valitsemiseen (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 9). Kankaanpää, Ouslavirta ja Wacker (2011, s. 24) korostavat, että erityisesti hallituksen kokoonpanoon vaikuttaminen on ohjaavalle ministeriölle keskeinen väline harjoittaa omistajaohjausta. Valtion tulee pidättäytyä muunlaisista yhtiöön kohdistuvista vaikutusmispyrkimyksistä. Vuoria (2006, s. 1315) toteaa, että käytännössä tämä periaate on vaikeasti noudatettavissa, koska valtio-omistajaan kohdistuu voimakkaita poliittisia paineita puuttua valtio-omisteisten yhtiöiden toimintaan. Vaatimukset valtion väliintulosta erinäisissä valtio-omisteisten yhtiöiden operatiivista toimintaa koskevissa kysymyksissä perustuvat usein virhekäsitykseen siitä, että omistaja voi yhtiökokouksessa tehdä päätöksen mistä tahansa yhtiön toimintaan liittyvästä asiasta, vaikka asian laita ei todellisuudessa näin ole.

3.5 Agenttiteoria

Osakeyhtiöissä lähtökohtana on, että päätöksenteosta vastaa yhtiön johto eivätkä osakkeenomistajat. Osakkeenomistajat ovat sijoittaneet yhtiöön varallisuuttaan ja heillä on sen vuoksi residuaaliriski, eli riski menettää yhtiöön sijoittamansa pääoma. Johdolla taas on kontrolli yrityksestä ja siihen sijoitetusta varallisuudesta, muttei residuaaliriskiä. Tästä seuraa intressiristiriita: Miten osakkeenomistajat voivat varmistua siitä, että johto toimii heidän intressiensä mukaisesti? Vastaava intressiristiriita vallitsee myös enemmistö- ja vähemmistöosakkeenomistajien välillä sekä osakkeenomistajien velkojien välillä. Siinä missä johto voi toimia vastoin omistajien intressejä, voi myös esimerkiksi enemmistö-

omistaja käyttää äänioikeutensa turvin hyväkseen vähemmistöomistajien yhtiöön sijoittamaa varallisuutta. Hyvässä hallintotavassa on ennen kaikkea kysymys siitä, miten nämä eri osapuolten välillä vallitsevat intressiristiriidat ratkaistaan. (Mähönen & Villa, 2015, s. 329–330 & 344.)

Jensenin ja Mecklingin (1976) agenttiteoria kuvaa yrityksen omistajien (päämies) ja yrityksen johdon (agentti) välisiä eturistiriitoja. Teorian lähtökohta on, että päämiehen ei itse ole mahdollista suorittaa kaikkia tehtäviään. Tämän vuoksi päämies solmii agentin kanssa sopimuksen, jonka nojalla päämies delegoi tehtäviään agentin suoritettavaksi. Samalla päämies siirtää myös osan päätösvallostaan agentille. Vaikka Jensen ja Meckling tarkastelevat teoriassaan ensisijaisesti yrityksen omistajien ja johdon välistä suhdetta, huomauttavat he kuitenkin, että agenttiongelman luonteeltaan yleismaailmallinen ja se on havaittavissa kaiken tyyppisissä organisaatioissa. (Jensen & Meckling, 1976, s. 308–309.) Agenttiteorian taustalla vaikuttaa ajatus siitä, että jokainen rationaalinen toimija pyrkii maksimoimaan oman hyötynsä. Toimijat kuitenkin arvioivat hyötyä kukin omasta näkökulmastaan, joten käsitys siitä voi olla hyvin yksilöllinen. Tämän vuoksi päämiehen on perusteltua olettaa, että agentti ei kaikissa tilanteissa toimi hänen intressiensä mukaisesti.

Ideaalitilanteessa päämies antaa agentille suoritettavaksi tehtävän ja agentti raportoi päämiehelle toimistaan: näin molemmilla osapuolilla on käytettävissään tarvittava informaatio ja päämiehen on mahdollista valvoa, että agentti toimii hänen intressiensä mukaisesti. Todellisuudessa osapuolten välillä vallitsee kuitenkin epäsymmetrinen informaatio: agentilla on vääjäämättä päämiestään enemmän tietoa suoritettavasta tehtävästä ja näin etulyöntiasema päämieheen nähden. Päämiehen voi olla tämän vuoksi hankala valvoa, toimiiko agentti todella hänen intressiensä mukaisesti. Rajoittaakseen agentin ei-toivottua toimintaa, päämies voi luoda agentille kannustimia toimia päämiehen intressien mukaisesti. Agentille tarjotuista kannustimista ja agentin valvomisesta aiheutuu päämiehelle kustannuksia, joita Jensen ja Meckling kutsuvat agenttikustannuksiksi. Agenttikustannuksiin luetaan lisäksi tappio, joka päämiehelle aiheutuu siitä, että agentti

ei toimi hänen intressiensä mukaisesti. Joissakin tilanteissa myös agentille saattaa aiheutua kuluja siitä, että hän takaa päämiehelle, että ei tee päämiestä vahingoittavia toimia. (Jensen & Meckling, 1976, s. 308)

Päämies-agenttiongelman alkulähde on se, että päämies ei pysty informaatioepäsymmetrian vuoksi tehokkaasti valvomaan agenttia, mikä mahdollistaa agentin opportunistisen käyttäytymisen. Osakeyhtiöissä informaatioepäsymmetriaa pyritään ehkäisemään erilaisilla tiedonantovelvollisuuksilla. Tilinpäätösinformaatiota koskevalla sääntelyllä pyritään takaamaan, että osakkeenomistajilla olisi käytettävissään mahdollisimman kattavasti informaatiota, sillä intressiristiriitojen mahdollisuus on sitä korkeampi, mitä suurempi informaatioepäsymmetria on. Informaatioepäsymmetriasta seuraa myös, että johdon valvonta on kustannustehokkainta toteuttaa siten, että johto laatii itse tilinpäätöksen, jonka riippumaton tilintarkastaja tarkistaa. Valvontakustannukset olisivat suuremmat, mikäli osakkeenomistajat tai velkojat laatisivat tilinpäätöksen johdon sijaan, koska johdolla on käytettävissään eniten informaatiota yrityksen tilanteesta. Valvonasta ja tiedonantovelvollisuuksista huolimatta johdolla on informaation suhteen etulyöntiasema omistajiin nähden. Viime kädessä kannustimena johdolle toimia omistajien intressin mukaisesti on erottamisen uhka. Osakeyhtiön omistajilla on residuaalioikeus eli oikeus käyttää varallisuuttaan haluamallaan tavalla, joten omistajat voivat halutessaan vaihtaa vastoin intressejään toimivan johdon. (Emt. 1976, s. 338–339 & Mähönen & Villa, 2015, s. 343–348.)

Valtio-omisteisissa yhtiöissä päämies-agenttiongelman mutkistuu entisestään, sillä niissä päämies-agenttisuhteita on kaksi. Ensimmäisen päämies-agenttisuhteen osapuolia ovat yhtiön omistavan valtion kansalaiset (päämiehet) ja poliitikot (agentit). Nimellisesti yhtiön omistavat kansalaiset antavat poliitikoille (agentit) tehtäväksi niiden taloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisen, joita varten yhtiö on olemassa. Kansalaisilla ei kuitenkaan päämiehinä ole käytettävissään tavanomaisen päämies-agenttisuhteen sopimukseen perustuvia keinoja, kuten erilaisia kannustinjärjestelyjä, joilla he voisi-

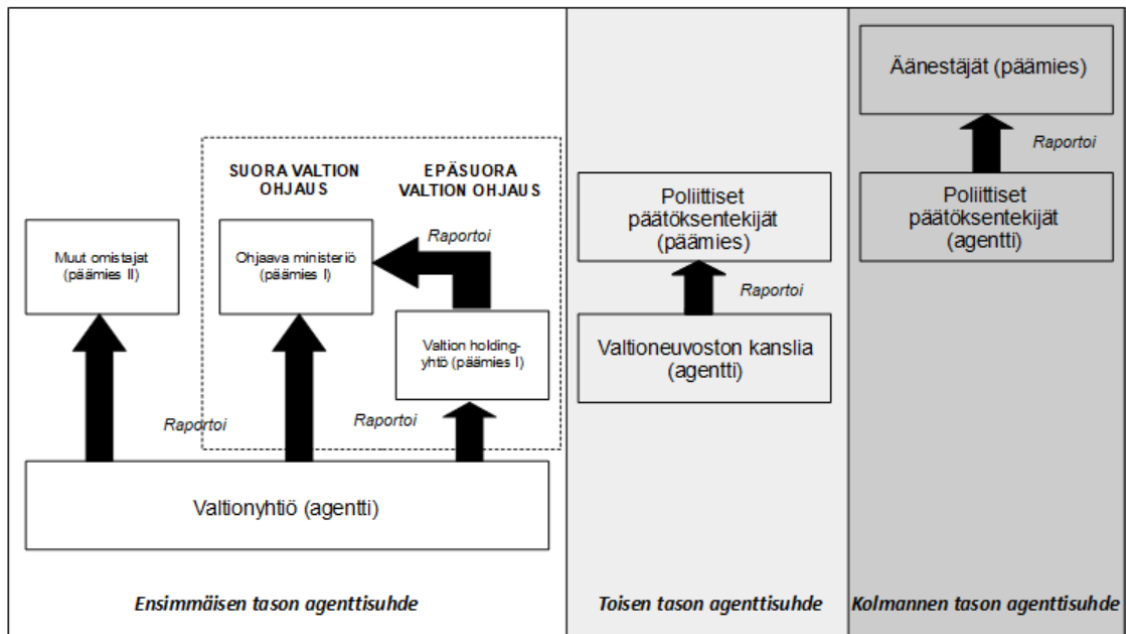
vat ohjata poliitikkoja toimimaan omien intressiensä mukaisesti. Kansalaiset voivat tarvittaessa vaihtaa poliittiset päätöksentekijät vaaleissa, mutta sopimukseen perustuvaa kontrollia ei ole. Toinen päämies-agenttisuhte muodostuu poliitikkojen ja yhtiön johdon välille. Ongelmaksi tässä asetelmassa muodostuu omistajan tahdon määrittely: poliitikkojen intressit saattavat erota kansalaisten intresseistä, ja yhtiön johdolla on tahollaan omat pyrkimyksensä. (Cuervo-Cazurra ja muut, 2014, s. 931.)

Tyypillisiä päämies-agenttiongelmia valtio-omisteisissa yhtiöissä ovat esimerkiksi keskenään ristiriitaiset tavoitteet, poliittinen sekaantuminen ja läpinäkyvyyden puute (Kankaanpää ja muut, 2014, s. 94). Ramamurtin (1991, s. 214) mukaan päämies-agenttiongelmia esiintyy erityisesti juuri valtio-omisteisissa yhtiöissä, koska jatkuvat henkilövaihdokset yhtiötä ohjaavissa viranomaisissa ja ministeritasolla lisäävät informaatioepäsymmetriaa yhtiön eduksi. Valtio-omisteisten yhtiöiden ohjauksesta vastaavilla viranhaltijoilla ja ministereillä on harvoin kokemusta siltä toimialalta, jolla toimivaa yhtiötä he ohjaavat, eikä heille ehdi tätä kokemusta tiheään vaihtuvuuden vuoksi kertyä.

Valtio-omisteisten yhtiöiden johdossa ja niitä ohjaavissa toimielimissä toimii suuri joukko erilaisista kulttuureista tulevia toimijoita: poliitikoita, viranhaltijoita ja ammattijohtajia yksityiseltä sektorilta. Kukin edellä mainituista toimijoista suhtautuu tahoillaan eri tavalla tasapainoon yhtiön lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden välillä. Toimijoiden suuresta määrästä seuraa myös se, että aina ei välttämättä ole täysin selvää, kuka päämies-agenttiasetelmassa on valtio-omisteisen yhtiön päämies. Tämä ongelma korostuu erityisesti, mikäli toimivaltasuhteet eivät ole riittävän selkeät. Valittaessa jotakin strategiaa tai toimintavaihtoehtoa liittyy valintaan aina myös subjektiivinen elementti, mikä mutkistaa päätöksentekoa monitoimijaisessa järjestelmässä. (Emt. 214–215.)

Kankaanpää ja muut (2014, s. 410–411) ovat tunnistaneeet Suomen omistajaohjausjärjestelmästä kolme päämies-agenttisuhdetta: yhtiön ja valtio-omistajan sekä muiden omistajien välillä, valtionhallinnon ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä sekä poliittisten päätöksentekijöiden ja äänestäjien välillä. Kuviossa 3 on esitetty nämä suhteet.

Kuviosta ilmenee, että valtion omistajaohjaus voi tapahtua suoraan yhtiötä hallinnoivan ministeriön kautta tai epäsuorasti valtion kokonaan omistaman holding-yhtiön kautta, joka raportoi valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikölle. Holding-yhtiö pystyy valtio-omistajaa ketterämmin toimimaan osakemarkkinoilla, mutta toisaalta se tekee päämies-agenttiasetelmasta monimutkaisemman ja tekee näin omistajaohjauksesta hankalampaa. (Kankaanpää ja muut, 2014, s. 410–411 & Valtioneuvoston kanslia, 2016a, s. 1–2.)



Kuvio 3. Kolmitasoinen agenttimalli. (Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker, 2014).

4 Omistajapolitiikan vaiheet Postin näkökulmasta

Wacker (2019, s. 286) on Myllymäkeä (2007) mukaillen jakanut valtion harjoittaman liiketoiminnan kehityskulun neljään eri vaiheeseen. Ensimmäisenä vaiheena tässä kehityskulussa on ollut virastomuotoinen liiketoiminta, josta on valtion liikelaitoksissa harjoitetun liiketoiminnan kautta siirrytty valtio-omisteiseen osakeyhtiömuotoiseen toimintaan. Kehityskulun neljäs vaihe on valtion yhtiöomistuksen yksityistäminen. Posti- ja logistiikkayhtiö Posti Group Oyj:n (jäljempänä Posti) kulkema tie valtion keskusvirastosta valtio-omisteiseksi yhtiöksi on oiva esimerkki valtion harjoittaman liiketoiminnan kehityskulusta. Postin juuret ulottuvat Ruotsin kuninkaalliseen postilaitokseen, josta se on kulkenut pitkän tien valtion keskusvirastosta liikelaitokseksi ja lopulta osakeyhtiöksi (ks. Pietiäinen, 1998).

4.1 Liikelaitoksesta julkiseksi osakeyhtiöksi

1980-luvun toteutetun valtion liikelaitosuudistuksen myötä säädetyllä lailla valtion liikelaitoksista (627/1987) oli aikanaan suuri vaikutus valtion virastomaisen liiketoiminnan muuntamisessa eduskunnan resurssiohjauksesta laitospäätöihin. Uuden lain myötä liikelaitosten käyttötalouden tulot ja menot siirtyivät pois eduskunnan budjettivallasta. Laitosten toiminnan tuli olla itsekannattavaa eli niiden tuli rahoittaa menonsa toiminnasta saamallaan tuloilla. Eduskunnan välittömään budjettivaltaan jäivät tuolloin edelleen laitosten investointien ohjaaminen ja peruspääoman korottamismäärärahat. (Myllymäki, 2007, s. 115–116.) Uudistuksella oli vaikutuksensa myös liikenneministeriön alaisena keskusvirastona toimintaansa harjoittaneeseen Posti- ja telelaitokseen, josta muodostettiin vuonna 1990 uuden liikelaitoslain mukainen valtion liikelaitos. Muutoksen myötä Posti- ja telelaitoksen tulosvastuu ja itsenäisyys suhteessa valtiokonserniin kasvoi ja pääjohtajan tilalle laitoksen johtoon nimitettiin hallitus ja toimitusjohtaja. (Pietiäinen, 1998, s. 60–61.)

Liikelaitosmuoto jäi kuitenkin vain lyhytaikaiseksi välivaiheeksi, sillä jo vuoden 1994 alussa Posti- ja telelaitos yhtiöitettiin Suomen PT -nimiseksi osakeyhtiöksi. Postitoiminta siirrettiin Suomen PT Oy:n tytäryhtiön Suomen Posti Oy:n hoidettavaksi ja teletoiminta taas samaan konserniin kuuluvan Telecom Finland Oy:n hoidettavaksi. Tässä yhteydessä myös Postin henkilöstön palvelussuhde muuttui virkasuhteesta työsuhteeksi. (Emt. 61–62.) Hallituksen esityksessä (HE 50/1993 vp, s. 1–2) toimintamuodon muutostarvetta perusteltiin erityisesti teletoiminnan kilpailuympäristön voimakkaalla muuttumisella.

Yhtiöittämisen alullepaneva voima oli kuitenkin valtioneuvoston 7.5.1992 tekemä periaatepäätös, jossa asetettiin tavoitteeksi julkisen hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden nostaminen. Tähän tavoitteeseen pyrittiin hyödyntämällä markkinaohjausta, ja yhtenä konkreettisenä keinona sen toteuttamiseen nähtiin sellaisten liikelaitosten yhtiöittäminen, joilla ei ollut viranomaistehtäviä. Paineita valtion liikelaitosten yhtiöittämiselle asetti myös ETA-sopimus (sopimus Euroopan talousalueesta), joka edellytti kotimaisen kilpailulainsäädännön harmonisoimista Euroopan yhteisön vastaavien säännösten kanssa. (Pietiäinen, 1998, s. 61 & HE 50/1993 vp, s. 3 & 8.)

Ensimmäinen Postin yhtiömuotoisen toiminnan aikana annettu valtionyhtiöiden toimintaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös annettiin 23.6.1994. Esko Ahon hallituksen periaatepäätöksessä linjattiin valtionyhtiöiden merkityksestä, toimintaperiaatteista ja omistuspohjan laajentamisesta. Valtion osakeyhtiömuodossa harjoitettavan liiketoiminnan edellytettiin olevan kannattavaa ja tapahtuvan osakeyhtiölain puitteissa. Lisäksi todettiin, että mikäli valtio-omistaja asettaa valtionyhtiöille ”kokonaistaloudellisia tavoitteita”, jotka rasittavat yhtiöiden kannattavuutta, tulee tämä lisärasitus korvata yhtiöille tai huomioida niiden tuottovaatimuksia asetettaessa. Osinkopolitiikan osalta lähtökohdaksi asetettiin, että jokainen yhtiö maksaa osakepääomalleen ”yleistä käytäntöä vastaavan osingon”. Yhtiökohtaista osinkotavoitetta määriteltessään valtio-omistajan tuli kuitenkin päätöksen mukaan ottaa huomioon toimialan kannattavuuskehitys ja yhtiöiden tehtävät. (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 1999, s. 2–3.)

Valtionyhtiöiden hallinnosta linjattiin, että yhtiöiden toimintaa koskevien päätöksien tekeminen kuuluu yhtiöiden toimivalle johdolle ja niille hallintoelimille, jotka osakeyhtiölain mukaan vastaavat yhtiön toiminnasta. Lisäksi todettiin, että “mikäli ministeriö omistajan edustajana haluaa poikkeuksellisesti tehdä yksittäistä yhtiötä koskevia, sen hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja, nämä ratkaisut tehdään yhtiökokouksessa”. Ulkopuolisten asiantuntijajäsenten käyttöä valtionyhtiöiden hallituksissa linjattiin lisäävän omistajaohjauksen tehostamiseksi “tarpeen mukaan”. Hallintoneuvostoista periaatepäätöksessä on lausuttu, että niiden “toimivuutta tullaan parantamaan yhtiökohtaisesti tarkoituksenmukaisin toimenpitein, esimerkiksi hallintoneuvoston kokoa, kokoonpanoa ja toimivaltuuksia muuttamalla”, ja tarvittaessa hallintoneuvostoista voidaan omistuspohjan laajentamisen yhteydessä luopua. (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 1994, s. 4–5.)

Vastikään yhtiöitettyä Suomen PT Oy:tä ei periaatepäätöksessä suoraan mainita, mutta yhtiön tulevien vuosien kehityslinjat ovat jo nähtävissä periaatepäätöksen (emt. s. 5) valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentamista koskevassa linjauksessa:

Missään valtion teollisuus- tai energiayhtiössä ei ole tarpeen säilyttää valtion omistusta nykyisen suuruisena. Useimmissa sellaisissa valtionyhtiöissä, jotka toimivat kilpaillussa toimintaympäristössä, valtiolle riittää merkittävä vähemmistöosakkuus. Sen sijaan valtion energia- ja pääasiassa puolustusvälinetuotantoon liittyvät yhtiöt kuten myös jotkut palvelualoilla toimivat yhtiöt ovat sellaisia, joissa valtion määräsvallan säilyttäminen on nykynäkymin perusteltua. (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 1999, s. 5.)

Skelcherin ja Smithin (2015) jaottelua mukaillen Suomen PT Oy oli eräänlainen eristetty hybridi (segmented hybrid), jossa julkisen peruspalvelun hoitamiseen nojaava postitoiminta ja kaupallisempi teletoisinta oli eristetty saman konsernin eri tytäryhtiöihin. Teletoisinnan ja postitoiminnan harjoittaminen samassa konsernissa tuli kuitenkin nopeasti epätarkoituksenmukaiseksi, sillä valtion määräsvallan säilyttäminen ei ollut enää tarpeellista markkinaehtoisesti toimivassa Telecom Finland Oy:ssä, mutta peruspalvelua hoitavassa Postissa taas oli.

Vuonna 1998 Suomen PT Oy pilkottiinkin vain noin neljän vuoden taipaleen jälkeen erillisiksi tele- ja postikonserneiksi. Uuden postikonsernin emoyhtiöksi tuli Suomen Posti Oy. (Suomen PT Oy, 1998, s. 1.) Suomen PT:n jakamisen taustalla oli pyrkimys Telecom Finland Oy:n omistuspohjan laajentamiseen ja listaamiseen arvopaperipörssiin (HE 226/1997 vp s. 4). Telecom Finland Oy:n nimi muutettiin pian Suomen PT:stä irtautumisen jälkeen Sonera Oy:ksi (Miettinen, 1998). Itsenäiseksi postikonserniksi erotetun Suomen Posti Oy:n omistuspohjaa ei ollut tarkoitus lähteä laajentamaan, vaan idea posti- ja teletoimintojen erottamiseen toisistaan oli lähtöisin yksin Telecom Finland Oy:n tarpeista. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa (1999) Postin omistuksen linjattiin säilyvän jatkossakin valtiolla. Tätä perusteltiin sillä, että yhtiöllä tuli edelleen olemaan merkittävä julkinen palveluvelvoite.

Seuraavan kerran valtioneuvosto linjasi valtion omistajapolitiikkaa syyskuussa 1999. Lipposen II hallituksen omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä otettiin aiemman periaatepäätöksen tavoin kantaa valtionyhtiöiden merkitykseen, niiden toimintaperiaatteisiin ja omistuspohjan muutoksiin. Valtionyhtiöiden toimintaperiaatteita linjattiin kuitenkin aiempaa yksityiskohtaisemmin.

Valtionyhtiöiden hallinnon osalta merkittävin muutos koski hallitusten kokoonpanoa. Jo aiemmassa periaatepäätöksessä oli maininta ulkopuolisten asiantuntijajäsenten käytön lisäämisestä yhtiöiden hallituksissa, mutta nyt tästä tehtiin pääsääntö:

Omistajaohjauksen kannalta keskeisin elin valtionyhtiössä on yhtiön hallitus, jonka jäseniksi pääsääntöisesti valitaan yhtiön ulkopuolisia asiantuntijoita. Yhtiöstä vastuussa olevalla ministeriöllä (vastuuministeriö) tulee yleensä olla suora edustus valtionyhtiön hallituksessa. (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 1999, s. 5.)

Hallintoneuvostot linjattiin lakkautettaviksi sellaisissa yhtiöissä, joissa valtio luopuu määräysvallastaan. Hallintoneuvoston katsottiin kuitenkin edelleen olevan perusteltu toimielin sellaisissa valtionyhtiöissä, joiden toiminnalla on laajaa yhteiskunnallista tai kansantaloudellista merkitystä. (Emt. s. 5.)

Vuoden 1994 periaatepäätöksessä osinkoja koskeva muotoilu oli vielä varsin lyhyt ja väljä. Vuoden 1999 päätöksessä valtion osinkopolitiikkaa linjattiin siten, että jokaiselle valtionyhtiölle määritellään yhtiökohtainen osinkotavoite, jonka tulee olla yhtiöiden toimialaan nähden vertailukelpoinen ja kansainvälisesti kilpailukykyinen yhtiön arvoon suhteutettuna. Tavoitteiden asetannassa tuli periaatepäätöksen mukaan ottaa huomioon yhtiöiden vakavaraisuus ja mahdollinen kilpailutilanteesta johtuva erityisasema. Tavoitteet asetettiin yhtiön tuloksen perusteella, mutta pyrkimyksenä oli kuitenkin mahdollisimman tasainen osinkovirta. Osinkopolitiikan tuli tukea valtion osakeomistusten arvonnpositiivista kehitystä. Periaatepäätöksessä otettiin myös kantaa johdon palkitsemisjärjestelmien käyttöön valtionyhtiöissä. Sellaisten sitouttamis- ja kannustejärjestelmien käyttöä pidettiin perusteltuna, jotka turvaavat valtionyhtiöiden kilpailukykyyn osaavien johtajien rekrytoinnissa. (Emt. s. 3–4.)

Periaatepäätöksessä jaoteltiin nyt myös ensimmäisen kerran valtioyhtiöt erityistehtävayhtiöihin, strategisen intressin yhtiöihin ja sijoittajaintressin (finanssi-intressin) yhtiöihin. Tämä jaottelu on edelleen käytössä. Valtionyhtiöiden omistus pohjaa koskeviin muutoksiin otettiin kantaa esitetyn jaottelun mukaisesti: Erityistehtävayhtiöiden linjattiin tulevan ”aina olemaan valtion määräysvallassa”. Strategisen intressin yhtiöiden osalta valtion merkittävää omistusta pidettiin perusteltuna. Finanssi-intressin yhtiöiden osalta taas todettiin, että valtiolle voi riittää merkittävä vähemmistöosakkuus tai omistuksesta voidaan myös kokonaan luopua. (Emt. s. 5–6.)

Suomen PT:n jakamisen jälkeen omilleen jäänyt Posti muutettiin julkiseksi osakeyhtiöksi vuonna 2001 (Ranki, 2012, s. 352). Julkisen osakeyhtiön (oyj) keskeinen ero yksityiseen osakeyhtiöön (oy) nähden on se, että julkisen osakeyhtiön arvopapereilla on tarvittaessa mahdollista käydä kauppaa arvopaperipörssissä (Mähönen & Villa, 2021, s. 1). Vuonna 2003 julkaistussa valtion omistajaohjaustyöryhmän raportissa valtionyhtiöt luokiteltiin vuoden 1999 periaatepäätöksen jaottelun mukaisesti sijoittajaintressin ja strategisen intressin yhtiöihin sekä erityistehtävayhtiöihin. Posti luokiteltiin yhtiöryhmään, jossa valti-

olla on vahvan sijoittajaintressin lisäksi strateginen intressi. Raportissa todettiin, että valtion on syytä pysyä näissä yhtiöissä vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin yhtiöihin liittyvät strategiset intressit, mikäli yhtiöiden omistuspohjaan tehdään muutoksia. (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 2003, s. 47.)

4.2 Sääntely ja ohjaus erotetaan toisistaan

Valtion omistajapolitiikan linjauksia päivitettiin seuraavan kerran vuonna 2004, kun pääministeri Matti Vanhasen I hallitus antoi omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksensä. Tässä periaatepäätöksessä omistajapolitiikan keskeisimmäksi periaatteeksi nostettiin sääntelyn ja omistajaohjauksen eriyttäminen toisistaan (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 2004, s. 1). Suuntaviivoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi oli asetettu jo Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa, jossa linjattiin markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjauksien keskittämisestä (Valtioneuvoston kanslia, 2003, s. 39). Omistajaohjauksen rakenteita muutettiin 1.5.2007 alkaen niin, että valtion omistamien markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus siirrettiin kunkin hallinnonalan sektoriministeriöiden vastuulta valtioneuvoston kansliaan perustetun omistajaohjausosaston hoidettavaksi. Myös Postin omistajaohjaus siirtyi muutoksen myötä liikenne- ja viestintäministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Liikenne- ja viestintäministeriön vastuulle jäi Postin strategisen intressin ohjaus sääntelyn keinoin. (Valtioneuvoston kanslia, 2008, s. 9 & 141).

Markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden, jollainen Postikin on, osalta Vanhasen I hallituksen periaatepäätöksessä omistajaohjauksen tavoitteeksi määriteltiin kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Keskeisiksi kriteereiksi tämän arviointiin määriteltiin kannattavuus ja omistaja-arvon pitkäaikainen kasvu. Periaatepäätöksessä korostettiin myös osakeyhtiön omistajien yhdenvertaisuuden merkitystä: valtion linjattiin toimivan omistajana osakeyhtiölain ja arvopaperimarkkinalain mukaisesti ja käyttävän omistajavaltaansa yhtiökokouksissa sekä pidättäytyvän erivapauksien tai muiden muista osakkeenomistajista poikkeavien oikeuksien vaatimisesta. Lisäksi tehtiin

selväksi työnjako omistajien ja valtionyhtiöiden johdon välillä: omistajapoliittisen päätöksenteon linjattiin kuuluvan valtiolle ja liiketoiminnallisen päätöksenteon valtionyhtiöiden toimielimille. Valtio-omistajan tärkeimmiksi omistajaohjauksen välineiksi nimettiin itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän hallintotavan (corporate governance) valmistelu. (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 2004, s. 1–4.)

Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa Postin asemaan otettiin kantaa toteamalla, että sillä on edelleen yleispalvelutehtäviä. Lisäksi todettiin seuraavaa: ”Hallitus turvaa Suomen Posti Oyj:n edellytykset vastata yleispalveluvelvoitteen kattavuudesta sekä koosta digitaalisessa toimintaympäristössä avautuvien uudenlaisten yhtiön liiketoimintaan liittyvien mahdollisuuksien käyttöönottoa.” (Valtioneuvoston kanslia, 2003, s. 45.)

Seuraava omistajapolitiikkaa koskenut periaatepäätös annettiin 7.6.2007. Periaatepäätöksen sisältö noudattaa pääosin aiempina vuosina annettujen periaatepäätösten asettamaa linjaa. Omistajan ja valtionyhtiöiden johdon välistä työnjakoa painotettiin kuitenkin entistäkin selvemmin:

Periaatepäätös on osoitettu omistajapolitiikasta vastaaville viranomaisille eikä yhtiöille, jotta kaikissa tilanteissa on selvää, että omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille (Valtioneuvoston kanslia, 2007, s. 1).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus antoi omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen marraskuussa 2011. Periaatepäätöksessä merkillepantavaa oli se, että valtion omistamiseen suhtauduttiin hieman eri tavoin aiempaan nähden: päätöksessä linjattiin, että strategiset intressit sekä peruspalvelu- ja erityistehtävät turvataan, mutta muutoin valtion omistusta valtionyhtiöissä voidaan hallitusti alentaa. (Valtioneuvoston kanslia, 2011, s. 9.) Finanssi-intressin yhtiöihin oli toki jo aiemmin suhtauduttu niin, että valtio voi tarvittaessa vähentää omistustaan tai luopua siitä kokonaan, mutta esimerkiksi Vanhasen hallitusten molemmissa periaatepäätöksissä (kauppa- ja teollisuusministeriö, 2004 & valtioneuvoston kanslia 2007) omistusjärjestelyjen lähtökohdaksi oli

määritelty ”paras taloudellinen kokonaistulos”: systemaattiseen omistuksen vähentämiseen ei valtionyhtiöissä pyritty, vaikka mahdollisuus siihen oli olemassa. Nyt asiaan otettiin kantaa selväsanaistemmin. Strategisten intressien merkistystä linjattiin vielä tarkemmin Kataisen hallituksen periaatepäätöksen liitteessä:

Lähtökohtana on, että valtion strategisia intressejä ei tule vaarantaa enempää valtio-omistajan omin toimin (osakemyynneillä ja rakennejärjestelyillä) kuin yhtiön toimielinten päätöksilläkään (yritysostot, liiketoimintojen uudelleenjärjestelyt, strategian uudistaminen tms.) (Valtioneuvoston kanslia, 2011, s. 12.)

Tämän lähtökohdan varmistamisen todettiin edellyttävän, että valtio pysyy ainoana omistajana tietyissä valtionyhtiöissä. Itella Oyj -nimisenä tuolloin toiminut Posti nimettiin tällaiseksi yhtiöksi, koska yhtiöllä oli yleispalveluvelvoite postitoiminnassa. (Emt. s. 12.)

Kataisen hallituksen periaatepäätöksessä nostettiin myös aiempaa näkyvämmiin esille yritys vastuukysymykset. Päätöksessä korostettiin niin henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien turvaamista, tasa-arvon toteutumisen varmistamista yhtiön johdossa, syrjinnän ehkäisemistä kuin ympäristökysymyksiäkin. (Valtioneuvoston kanslia, 2011, s. 7–8.)

4.3 Tase töihin – omistajapolitiikan linjamuutos

Lähihistorian merkittävin käänne omistajapolitiikassa nähtiin, kun pääministeri Juha Sipilän hallitus antoi omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksensä 13.5.2016. Päätöksessä valtion omistajapolitiikan kärjeksi nostettiin pyrkimys saada valtion yritysomaisuus tehokkaampaan käyttöön. Päätöksessä määriteltiin uudelleen reunaehdot valtion omistukselle strategisen intressin yhtiöissä: täyden omistuksen (100 %) ja enemmistöomistuksen (50,1 %) lisäksi strategisen intressin yhtiön omistuksen alarajaksi määriteltiin 33,4 prosenttia. Postin osalta enemmistöomistuksen linjattiin kuitenkin edelleen säilyvän valtiolla: omistusrajaa ehdotettiin muutettavaksi 100 prosentista 50,1

prosenttiin. (Valtioneuvoston kanslia, 2016b, s. 5-6.) Pääministeri kuvaili Postin asemaa valtion omistajaohjauspolitiikasta 17.5.2016 eduskunnalle antamassaan pääministerin ilmoituksessa seuraavasti:

Postille halutaan antaa mahdollisuus hyödyntää entistä paremmin ydinosaamista logistiikassa ja ihmisten kotioville tuotavissa palveluissa nyt myös omistusrakennetta kehittämällä. Postissa pidetään kuitenkin valtion enemmistöomistuksesta kiinni. (PI 2/2016 vp.)

Eduskunta hyväksyi sittemmin osana vuoden 2016 toista lisätalousarviota hallituksen esityksen siitä, että valtio voi luopua omistuksestaan Postissa siten, että valtion omistusosuudeksi jää 50,1 % (vuoden 2016 II lisätalousarvio, 2016/490, s. 15). Eduskunnan päätös omistusrajan laskemisesta ei kuitenkaan sellaisenaan ole vielä myyntipäätös, vaan mahdollisesta omistuksen vähentämisestä päättää valtioneuvosto näiden eduskunnan myöntämien valtuuksien puitteissa (omistajaohjauslaki 3.1 §).

Postin kannalta merkityksellistä Sipilän hallituksen omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä oli Valtion kehitysyritys Vake Oy:n perustaminen, jonka tehtäviksi määriteltiin "saada valtion yhtiöihin sijoittama pääoma kiertämään nykyistä aktiivisemmin" ja "tarjota valtion omistamille yhtiöille luonnollinen kehityspolku yhtiöiden uusiutumiseksi ja omistusrakenteen kehittämiseksi". Valtioneuvoston kanslialta kehitysyritykseen siirrettiin 49,9 prosenttia Postin osakkeista. (Valtioneuvoston kanslia, 2016c, s. 4–6.) Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston tuolloinen osastopäällikkö Eero Heilövaara kommentoi kehitysyrityksen roolia toukokuussa 2017 seuraavasti:

Kaikki omistusosuudet, jotka siirretään (kehitysyritykseen), ovat meidän määritelmän mukaan finanssivarallisuutta. Niihin ei sisälly strategista intressiä. Ne ovat muutenkin jo sellaisia osakkeita, joista valtion jonain päivänä perusteltua jopa luopua. Se on sen kehitysyrityksen ideakin, että ei tällaisia pysyviä pitkäjänteisiä omistuksia ole tarkoitus (kehitysyritykseen) laittaa. (Pelkonen, 2017.)

Postin osalta valtio-omistajalla ei aiemmin ollut ollut haluja, ainakaan ääneen lausuttuja sellaisia, edes yhtiön osittaiseen yksityistämiseen (esim. Valtioneuvosto, 1999 &

Valtioneuvoston kanslia, 2011, s. 12), vaikka yhtiö olikin luokiteltu strategisen intressin ohella finanssi-intressin yhtiöksi jo vuoden 2003 omistajaohjaustyöryhmän raportissa. Nyt omistajapolitiikassa tapahtui Postin osalta selvä käänne : valtio-omistaja katsoi, että strategisen intressin turvaamiseen riitti enemmistöomistus (50,1 prosenttia), ja loppuosa yhtiöstä voitiin tarvittaessa yksityistää. Käytännössä tuolloin katsottiin, että kehitysyhtiöön siirretyissä 49,9 prosentin osakepotissa valtiolla oli ensisijaisesti finanssi-intressi. Sipilän hallituksen periaatepäätöksessä Posti sijoitettiin palkitsemiskäytäntöjen osalta samaan koriin valtion omistamien pörssiyhtiöiden kanssa (Valtioneuvoston kanslia, 2016b, s. 28). Postin rinnastaminen palkitsemiskäytäntöjen osalta pörssiyhtiöihin oli merkityksellistä siksi, että näin valtio-omistaja antoi Postin johdolle signaalin siitä, että Postilta odotettiin vastineeksi myös pörssiyhtiöihin verrattavaa suoritusta.

Postissa mahdolliseen omistuspohjan laajentamiseen suhtauduttiin positiivisesti. Yhtiön toimitusjohtaja Heikki Malinen arvioi omistajuuden laajentamisen tukevan yhtiön uudistumista postialan murroksessa (Posti Group Oyj, 2017, s. 6). Myös listautuminen arvopaperipörssiin nousi tapetille, kun pääministeri Sipilä spekuloi itse Postin mahdollisella pörssilistautumisella vuoden 2016 maaliskuussa toteamalla, että ”Posti voisi olla tulevaisuudessa potentiaalinen listautuja” (Taloussanomat, 2016). Sipilän hallituksen kaudella Postin omistuspohjaa ei kuitenkaan ryhdytty laajentamaan, vaikka edellytyksiä sille luotiin.

4.4 Epäselvyyksiä omistajaohjauksen työnjaossa

Omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen toimivallan jaon näkökulmasta erikoinen näytelmä nähtiin vuonna 2019, jolloin Postin omistajaohjaukseen liittyneet epäselvyydet johtivat lopulta tuolloisen pääministeri Antti Rinteen ja omistajaohjausministeri Sirpa Paateron eroamiseen tehtävistään. Episodi sai alkunsa loppukesällä 2018, kun Posti ilmoitti siirtävänsä Paketti- ja verkkokauppa -liiketoimintaryhmänsä henkilöstön liikkeenluovutuksella Posti Palvelut Oy:n palvelukseen. Posti Palvelut Oy:ssä noudatettiin tuol-

loin työehdoiltaan heikompaa Teollisuusliiton työehtosopimusta. Posti Oy:n palveluksessa olevien työntekijöiden työsuhteisiin puolestaan sovellettiin ehdoiltaan parempaa Posti- ja logistiikka-alan unionin neuvottelemaa työehtosopimusta. Yhtiö itse perusteli siirtoa pakettiliiketoiminnan kovalla kilpailutilanteella, jonka vuoksi sen oli välttämätöntä siirtyä käyttämään samantasoisia työehtoja kuin muut jakelualan toimijat. (Posti Group Oyj, 2019b.)

Yhtiön ilmoituksesta seurasi voimakasta julkista arvostelua, joka kohdistui myös Postin johdon palkitsemisjärjestelmään (esim. Luukka, 2019). Pääministeri Antti Rinne otti työehtokiistaan kantaa Yle TV1:n Ykkösaamussa seuraavasti:

Emme tule hyväksymään ihmisten palkanalennuksia. – – Vuosia on Postin sisällä jatkunut tilanne, jossa porukkaa pistetään pellolle, vaaditaan palkkojen alentamista, haetaan keinoja joilla voidaan sitä hyvin pienestä tulosta, jota postilaisille maksetaan kuukaudessa palkkaa, vielä leikata. Se ei ole oikea tapa hoitaa näitä asioita. (Sullström, 2019.)

Myöhemmin samana vuonna pääministeri Antti Rinne (2019, s. 14) arvosteli eduskunnan täysistunnossa Postin hallitusta siitä, että se olisi toiminut vastoin omistajaohjausministeri Sirpa Paateron nimenomaisia vaatimuksia siitä, että liikkeenluovutusta ei tule toteuttaa. Vastauksena Rinteen arvosteluun Posti (2019c) julkaisi seuraavana päivänä tiedotteen, jossa Postin hallituksen puheenjohtaja Markku Pohjola ilmoitti, että pakettijakelun liikkeenluovutuksella Posti Palvelut Oy:öön on ollut koko ajan omistajaohjauksen tuki eikä omistaja ole missään vaiheessa valmistelun aikana ilmaissut vastustavansa sitä. Myös valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston päällikkö Kimmo Viertola kertoi Talouselämän haastattelussa, että Postin hallitus oli pitänyt omistajaohjausministerin tietoisena liikkeenluovutukseen liittyvistä seikoista (Honkamaa, 2019).

Pääministerin selväsanainen puuttuminen Postin operatiiviseen toimintaan ohitti valtion omistajaohjauksen normaalit toimintakanavat ja oli omiaan luomaan hämmennystä valtio-omistajan tahtotilasta. OECD:n suositusten mukaan valtio-omistajan tulee pidättäytyä sekaantumasta valtionyhtiöiden johdon toimivaltaan kuuluviin asioihin ja kunnioittaa

yhtiöiden hallitusten itsenäisyyttä (OECD, 2015b, s. 18). Suomen valtio on omistajapolitiikkaa koskevissa periaatepäätöksissään sitoutunut noudattamaan näitä suosituksia (esim. Valtioneuvoston kanslia, 2020b, s. 11). Liikkeenluovutuksessa oli kyse yhtiön hallituksen yleistöimivaltaan kuuluvasta asiasta, johon pääministerin ei olisi tullut ohi omistajaohjauksen normaalien toimintakanavien, etenkin julkisuuden kautta, puuttua. Mikäli valtio-omistaja olisi tuolloin katsonut, että Postin johto on toiminut omistajan tahdon vastaisesti, olisi se voinut yhtiön ainoana omistajana tarvittaessa pitää yhtiökokouksen, erottaa yhtiön hallituksen ja valita tilalle uuden. Ylen haastattelussa pääministeri Rinne totesi kuitenkin yhtiön hallituksen nauttivan edelleen omistajan luottamusta (Sullström, 2019).

Antti Rinteen hallitus ei toimikautensa aikana ehtinyt antaa omistajapolitiikkaa koskevaa periaatepäätöstä. Viitteitä omistajapolitiikan aiotusta suunnasta voi kuitenkin hakea Rinteen hallituksen hallitusohjelmasta. Hallitusohjelman omistajapolitiikkaa koskevat linjaukset noudattelevat pääosin valtion omistajapolitiikan jo aiemmin määriteltyjä pitkiä linjoja. Merkillepantavaa hallitusohjelman omistajapolitiikkaa koskevassa luvussa on se, että Rinteen hallituksen hallitusohjelmaan kirjatut linjaukset eivät omistajapolitiikan osalta näytä merkittävästi poikkeavan Sipilän hallituksen linjauksista. Valtion omistajapolitiikkaa linjattiin Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa Sipilän hallituksen antamaa omistajapolitiittista periaatepäätöstä mukaillen seuraavasti:

Valtion omistaminen on yhteiskunnan aktiivisen uudistamisen väline. Yhtiöomaisuudessa kiinni oleva pääoma on niin merkittävä, että sillä pitää saada nykyistä enemmän kasvua ja työllisyyttä aikaiseksi. Pääomien käyttämistä tehostetaan valtion omistajaohjauksen keinoin paitsi nykyisen omistuksen aktivoimiseksi, myös uuden taloudellisen aktiviteetin synnyttämiseksi Suomeen. Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:llä on tässä tärkeä tehtävä. Valtion Kehitysyhtiö Vake Oy:n tehtäviä ja tavoitteita tarkistetaan syksyn 2019 aikana tukemaan hallitusohjelman tavoitteita. (Valtioneuvosto, 2019a, s. 180–181.)

Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa agendalle nostettiin myös postipalvelut ja Posti: ohjelman erääksi tavoitteeksi määriteltiin postipalvelujen oikeudenmukaisen saatavuuden turvaaminen koko maassa. Keinoja ja toimenpiteitä tämän tavoitteen

saavuttamiseksi esitetään useita: Ohjelman mukaan postilakia ja sen toteutumista tarkastellaan kuitenkin säilyttäen yleispalveluvelvoite. Postin peruspalvelutehtävän ja yhtiömuotoisen toiminnan yhteensovittamisen näkökulmasta olennainen kohta on aikomus selvittää Postille kohdistettujen osinkovaateiden kestävyys. Lisäksi ohjelmassa todetaan selvitettävän kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa. (Valtioneuvosto, 2019a, s. 114–115.)

Omistajapolitiikkaa ja postipalveluita koskevien linjausten voi nähdä asettavan Postin yhtiönä ristiriitaiseen tilanteeseen: Yhtäältä Rinteen hallitus näyttää omistajapolitiikkaa koskevan kirjauksen perusteella jatkavan Sipilän hallituksen linjaa sen suhteen, että valtion yhtiöomaisuuteen sitoutuneen pääoman käyttöä tulee tehostaa. Postille Sipilän hallituksen tase töihin -ajattelu tarkoitti tietä kohti yksityistämistä ja tavoitteiden osalta entistä selvempää rinnastamista valtio-omisteisiin pörssiyrityksiin. Toisaalta taas myös yleispalveluvelvoitteesta pidetään kirjepostin vähetessä edelleen kiinni. Tämä johtaa vääjäämättä konfliktiin toiminnan ja tavoitteiden välillä: yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan kannattavuus heikkenee eikä se istu yksiin osakeyhtiön voitontuottamistarkoituksen kanssa.

4.5 Paluu perinteisemmille urille

Rinteen hallitusta seuranneen pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman omistajapolitiikkaa ja Postia koskevat kirjatukset (Valtioneuvosto, 2019b, s. 182–183) ovat identtisiä Rinteen hallitusohjelman vastaaviin kirjauksiin nähden. Syvämmäin Marinin hallitus linjasi omistajapolitiikkaansa 8.4.2020 antamassaan periaatepäätöksessä. Hallitusohjelman kirjauksissa Sipilän hallituksen tase töihin -ajattelusta oli viitteitä, mutta periaatepäätöksessä niitä ei juuri ole nähtävissä: aktiiviseen uudistamiseen tai pääomien tehokkaampaan käyttöön ei juurikaan viitata. Periaatepäätöksen alussa viitataan hallitusohjelman omistajapolitiikkaa koskevan luvun kahteen ensimmäiseen kappaleeseen, jotka käsittelevät valtion omistajapolitiikan yleisiä linjoja ja valtionyhtiöiden yhteiskuntavastuuta. Edellisessä luvussa siteerattuun kirjaukseen ei viitata lainkaan.

Tarkasteltaessa Kataisen ja Sipilän hallitusten periaatepäätösten linjauksissa on nähtävissä selvä pyrkimys valtion omistusten hallittuun vähentämiseen. Marinin hallituksen periaatepäätöksessä kuuluvat myös omistusten säilyttämiseen pyrkivät puheenvuorot: yritysvarallisuuden korostetaan periaatepäätöksessä synnyttävän tuloja valtion talousarvioon. Omistusten vähentämiseen viitataan toteamalla, että ne suunnitellaan etukäteen huomioiden kokonaistilanne yhtiöiden ja valtion näkökulmasta. (Valtioneuvoston kanslia, 2020b, 5–6.) Olisi kuitenkin väärin sanoa, että omistusten vähentämiseen ei pyrittäisi: julkisen talouden suunnitelman mukaan valtion velanottotarvetta pienennetään osakkeiden myynneistä saatavilla tuloilla. Niin sanottujen tulevaisuusinvestointien rahoittamiseksi on tarkoitus myydä valtionyhtiöiden osakkeita 1,3 miljardin euron edestä vuosina 2021–2022. (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 41–42.)

Sipilän hallituksen toteuttama Postin osakkeiden siirto Valtion kehitysyhtiöön ei kuitenkaan lopulta johtanut yhtiön omistuspohjan laajentamiseen, sillä Sanna Marinin hallitus päätti 10.12.2020, että kehitysyhtiöön siirretyt Postin ja eräiden muiden yhtiöiden osakkeet siirretään takaisin valtion suoraan omistukseen (valtioneuvoston yleisistunnon päätös VNK/132/2020). Sipilän hallituksen perustama kehitysyhtiön ohjausvastuu siirrettiin valtioneuvoston kanslialta työ- ja elinkeinoministeriöön ja kehitysyhtiön nimeksi muutettiin Ilmatorahasto Oy (valtioneuvoston asetus 1024/2020 & valtioneuvoston kanslia, 2020c, s. 1).

Marinin hallituksen periaatepäätöksessä otettiin kantaa valtionyhtiöiden hallintoon toteamalla, että valtion täysin omistamissa yhtiöissä voi olla hallintoneuvosto ja enemmistöomisteisissa yhtiöissä yhtiön asettama neuvottelukunta. Hallintoneuvostojen osalta todettiin kuitenkin, että niiden muuttamista neuvottelukunniksi tarkastellaan hallituskauden aikana. (Valtioneuvoston kanslia, 2020d, s. 12.)

Huomionarvoista on, että siinä missä esimerkiksi Matti Vanhasen molempien hallitusten periaatepäätöksissä erikseen painotettiin, että omistajapolitiikkaa koskevat periaatepäätökset eivät ole suunnattu valtion omistamille yhtiöille vaan omistajapolitiikasta vastaaville viranomaisille, näytetään Sanna Marinin hallituksen periaatepäätöksessä antavan ohjeita myös valtionyhtiöiden johdolle:

Yhtiön hallitus ja sen puheenjohtaja sekä toimiva johto ovat vastuussa siitä, että ne keskustelevat merkittävien omistajien kanssa yhtiön toimintaan ja omistaja-arvoon vaikuttavista olennaisista asioista. Valtio-omisteisissa yhtiöissä odotetaan valtion omistuksen koko huomioiden mahdollisimman avointa tiedonkulkua ja keskustelua valtio-omistajan kanssa. (Emt. s. 13.)

Hallinnointikoodin (2019, s. 12) mukaan yhtiökokouksen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa voi olla yhtiön ja osakkeenomistajien edun mukaista, että hallitus on tietoinen merkittävää äänivaltaa käyttävien osakkeenomistajien mielipiteestä. Siten valtio-omistajan vaatimusta keskustelusta ja avoimesta tiedonkulusta voi pitää oikeutettuna. Omistajaohjauksen toimivallan ja näkökulmasta voisi kuitenkin olla perusteltua pidättäytyä antamasta ohjeita valtionyhtiöille omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä, joka on perinteisesti katsottu olevan suunnattu omistajaohjauksesta vastaaville viranomaisille.

5 Postin hybridit piirteet

Luvussa 1 käsitelty Alfordin ja Friedlandin teoria institutionaalisista järjestelmistä tarkastelee instituutioiden välistä vuorovaikutusta. Postin voi nähdä toimivan valtion ja yrity maailman instituutioiden välisellä rajapinnalla. Osakeyhtiö organisaatiomuotona noudattaa yrity maailman institutionaalista logiikkaa, jota on yleensä kutsuttu markkinalogiikaksi. Yhtiömuodosta huolimatta Postille on kuitenkin sääntelyn keinoin osoitettu tehtäviä, jotka linkittyvät logiikkansa puolesta yrity maailman sijaan valtion instituutioon. Valtion instituutiolla on yrity maailman tavoin oma institutionaalinen logiikkansa, jota nimitän jäljempänä julkisen sektorin logiikaksi. Julkisen sektorin logiikkaa on nimitetty myös hyvinvointilogiikaksi (welfare logic) (esim. Kallio ja muut, 2018). Logiikoiden arvot, toimintatavat ja tavoitteet poikkeavat toisistaan: Markkinalogiikka priorisoi tulonmuodostusta markkinaehtoisesta toiminnasta ja pyrkii maksimoimaan osakkeenomistajien taloudellisen hyödyn, kun taas julkisen sektorin logiikka keskittyy etupäässä julkisen edun ja erilaisten yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseen (Davies & Doherty, 2019, s. 1043; Kallio ja muut, 2018, s. 2).

Postissa julkisen sektorin logiikka on saanut tehdä tilaa markkinalogiikalle. Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä julkisen sektorin logiikka menetti merkitystään, kun valtion resurssiohjauksesta siirryttiin vaiheittain ensin tulohjaukseen ja sen jälkeen markkinaohjaukseen. Yhtiöittäessään Postin valtio-omistaja teki tietoisin päätöksen ryhtyä tavoittelemaan postitoiminnalla voittoa. Liikelaitosmuotoisen Posti- ja telelaitoksen toimintaa säätelivät laki valtion liikelaitoksista ja laki Posti- ja telelaitoksesta (748/1989). Jäljempänä mainitussa lain 2 §:ssa säädettiin laitoksen toimialasta ja tehtävistä: ”Posti- ja telelaitos harjoittaa posti- ja teletoimintaa sekä muuta niihin liittyvää palvelutoimintaa”. Saman lain 3 §:ssa säädettiin myös laitoksen palvelutavoitteista:

Posti- ja telelaitoksen tulee huolehtia posti- ja teletoiminnan tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä ja palvelutarjonnasta asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeita vastaavasti erityisesti siten, että sen tehtäviin kuuluvat peruspalvelut ovat koko maassa yleisesti saatavissa tasapuolisin ehdoin.

Liikelaitoksen toiminnalta edellytettiin itsekannattavuutta (esim. Myllymäki, 2007, s. 116), mutta varsinaisesta voitontavoittelusta ei kuitenkaan ollut kysymys. Yhtiöittämisen myötä toiminnan tarkoitus ja myös toimintalogiikka muuttuivat: Osakeyhtiölaissa osakeyhtiön toiminnan tarkoitukseksi on yksiselitteisesti määritelty voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin (osakeyhtiölaki 5 §). Postin yhtiöjärjestykseen ei ole tällaista määräystä otettu (Posti Group Oyj, 2020).

Rajankäyntiä julkisen sektorin logiikan ja markkinalogiikan välillä ilmentää esimerkiksi viime vuosikymmenillä nähty konsernin nimenmuutos Postista Itellaksi ja taas Postiksi. Vuonna 2007 Postin tuolloinen konsernijohtaja Jukka Alho luonnehti uutta Itella-nimeä seuraavasti: ”Nimellä on it-maailmaan viittaava saundi, se on lyhyt ja ytimekäs”. (Vainio, 2007.) Postin viestintäjohtaja Päivi Alakuijala puolestaan perusteli Helsingin Sanomissa julkaistussa mielipidekirjoituksessaan nimenmuutosta erityisesti yhtiön liiketoiminnan muuttumisella ja kansainvälistymisellä. Viestintäjohtajan mukaan Suomen Posti -nimi toimii huonosti Suomen ulkopuolisilla markkinoilla. (Alakuijala, 2007.) Kansalaisissa uusi nimi herätti kritiikkiä: esimerkiksi Helsingin Sanomien mielipidepalstalla Itellan sanottiin tuovan mieleen ”lähinnä hammastahnan, talouspaperin tai terveystieteen” (Gottberg, 2007).

Julkisia laitoksia nimetään varsin erilaisten periaatteiden mukaan kuin yrityksiä. Hallintolain (2003/434) 9 §:ssa säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus ulottuu myös virastojen nimeämiseen: Kotimaisten kielten keskuksen mukaan hyvä julkisen laitoksen nimi on paikantava, toimintaa luonnehtiva ja asiakaslähtöinen (Tiililä, 2010). Yritysten nimeämiseen taas ei kohdistu samanlaisia vaatimuksia: yrityksen nimellä pyritään yleensä luomaan mielikuvia eikä nimellä välttämättä aina ole sananmukaista merkitystä. Postin nimenmuutoksesta seurannut kriittinen kansalaiskeskustelu on osaltaan kouriintuntuva esimerkki logiikoiden välisestä rajankäynnistä: yhtiön johdon liiketoiminnallisista lähtökohdista muotoilema uusi nimi ei koskaan saavuttanut samanlaista legitimitettä kuin viras-

toajalta periytyvä vanha nimi. Sittemmin Postissa otettiin nimen kanssa askel meneeseen, kun konsernin emoyhtiön nimeksi vaihdettiin Posti Group Oyj ja Itella jätettiin käytettäväksi vain ulkomaisissa logistiikkaliiketoiminnoissa (Posti Group Oyj, 2014).

Julkisessa keskustelussa niin Posti organisaationa kuin postinjakelu yleensäkin mielletään edelleen vahvasti kuuluvaksi julkiseen sektoriin: näin siitakin huolimatta, että Posti on yhtiöitetty osakeyhtiöksi jo yli 20 vuotta sitten ja postinjakelu avattiin kokonaan kilpailulle kesäkuussa 2016, kun postitoimilupajärjestelmästä luovuttiin (HE 18/2016 vp s. 1). Tällä hetkellä postiyrityksen on ennen toimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle (postilaki 4.1 §.). Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa tällaisen ilmoituksen oli tehnyt Liikenne- ja viestintävirastoon 17 postiyritystä (Liikenne- ja viestintävirasto, 2021). Julkisiin palveluihin liittyvät vaatimukset ja odotukset näyttävät kuitenkin kohdistuvan vain Postiin.

Tämä näkyy esimerkiksi Maaseudun tulevaisuuden elokuussa 2016 julkaistussa pääkirjoituksessa puolestaan, jossa otettiin Postin asemaan ja tehtäviin. Kirjoitusta edelsi Maaseudun tulevaisuudessa julkaistu uutinen, jossa Postin hallintoneuvoston puheenjohtaja, kansanedustaja Markku Rossi oli korostanut, että Postin toiminnan on oltava kannattavaa (Konttinen, 2016). Pääkirjoituksessa kuuluu vahva eetos Postin peruspalvelutehtävän puolesta. Huomionarvoista on myös, että pääkirjoituksessa yhtiötä nimitetään edelleen, yli 20 vuotta yhtiöittämisen jälkeen, liikelaitokseksi:

Kansa tuskailee Postin vaikeuksia selvitä perustehtävästään postinjakelusta. – –
Vaikka Postin johto muuta väittää, säästöt jakelussa ovat johtaneet laadun romahtamiseen. Toivottavasti Rossi ymmärtää, että postinjakelu on yhteiskunnan perusrakenne, jonka liikelaitos murentaa, elleivät vastuulliset päättäjät puutu asiaan. (Maaseudun tulevaisuus, 2016.)

Institutionaalisten logiikoiden väliset jännitteet näkyvät myös yhtiön hallintoneuvoston jäsenten ulostuloissa. Postin hallintoneuvoston tuolloinen puheenjohtaja Markku Rossi kritisoi vuonna 2019 Satakunnan Kansan haastattelussa valtionyhtiöiden hallintoneuvostojen tehtävien vähentämistä. Haastattelu käsitteli Postin ja Postin ja Posti- ja logistiikka-

alan unionin välillä ollutta kiistaa Postin eräiden työntekijäryhmien työsuhteisiin sovellettavasta työehtosopimuksesta. Haastattelussa Rossi korosti, että Postin hallintoneuvostolla ei ole oikeutta puuttua yhtiön operatiiviseen toimintaan. Rossin kritiikki kohdistui kehitykseen, jonka myötä valtionyhtiöiden hallintoneuvostojen rooli on kaventunut valvonnalliseksi eikä mahdollisuuksia vaikuttaa ”konkreettiseen päätöksentekoon” ole. Kritiikkiään hän perusteli luonnehtimalla hallintoneuvostoa yhtiön päätöksenteon ”kansanvaltaisimmaksi osaksi”. Samassa haastattelussa hän nimitti yhtiötä myös ”koko kansan postiksi”. (Valkama, 2019.)

Rossin puheenvuorosta käy hyvin ilmi markkinalogiikan ja julkisen sektorin logiikan välinen rajankäynti, joka lienee kouriintuntuvaa erityisesti poliitikoista koostuvassa hallintoneuvossa. Rossi tasapainoilee puheenvuorossaan toisaalta hallintoneuvoston puheenjohtajan ja toisaalta kansanedustajan roolinsa välillä. Talonpoikaisjärjellä ajateltuna hallintoneuvoston kansanvaltaisuuden vetoaminen on ymmärrettävää: omistaahan yhtiön koko osakekannan Suomen valtio. Osakeyhtiön hallinnosta säädetään kuitenkin osakeyhtiölaissa, joka ei tee eroa sen välille, onko osakeyhtiön omistaja julkinen vai yksityinen taho. Osakeyhtiölain 6 §:n mukaan ”osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa”. Valtio-omistajan tulee näin ollen muiden omistajien tavoin käyttää omistajavaltaansa yhtiökokouksessa, jonka kautta Rossin toivoma kansanvaltaisuus myös välillisesti toteutuu. Valtionyhtiön operatiiviseen toimintaan puuttuminen poliitikoilla miehitetyn hallintoneuvoston kautta ei olisi osakeyhtiönlain tai hyvän hallintotavan mukaista.

Ristiveto logiikoiden välillä käy ilmi myös Postin hallintoneuvoston jäsenen, entisen kansanedustaja Satu Taavitsaisen syksyllä 2019 julkisuuteen antamista lausunnoista. Taavitsainen kritisoi voimakkaasti Postin johdon palkkioita ja työntekijöiden suunniteltuja palkanalennuksia (Alastalo, 2019). Hänen mukaansa ”valtionyhtiöissä ei pitäisi olla korkeampia palkkioita kuin mitä pääministeri ansaitsee”. Postin hallintoneuvoston asemaa ja omaa rooliaan hallintoneuvoston jäsenenä hän arvioi seuraavasti: ”Hallintoneuvosto ei edusta Postia vaan valvoo sitä. Minä en edusta Postia vaan kansaa.” Taavitsaisen puheen-

vuoroissa julkisen sektorin logiikka kaikuu vahvana: hän näyttää jäsentävän Postin organisaationa ensisijaisesti julkisen peruspalvelun tarjoajana ja hallintoneuvoston jonkinlaisena demokraattisesti valittuna toimielimenä. Hallintoneuvosto ei kuitenkaan ole yhtiöstä erillinen orgaani, vaikka sen tehtävänä onkin valvoa yhtiön hallintoa.

Postin identiteetin kytkeytyminen julkiseen sektoriin vaikuttaa myös yhtiön toimintaan kohdistuviin odotuksiin: siltä odotetaan ensisijaisesti julkisen sektorin logiikan mukaista toimintaa, vaikka jo pelkästään sen oikeudellinen muoto perustuu markkinalogiikkaan. Tarkasteltaessa yhtiön strategiaa, nähdään kuitenkin markkinalogiikan vahva vaikutus: strategiassa yhtiön liiketoiminnan ytimeksi on nostettu pakettiliikenne ja logistiikka. Perinteisesti Postin päätehtäväksi miellettyillä postipalveluilla on strategiassa enää näitä ydinliiketoimintoja tukeva ja täydentävä rooli. (Posti Group Oyj, 2021d.) Vertailtaessa Postin nykyistä strategiaa liikelaitosmuotoisen Posti- ja telelaitoksen palvelutavoitteisiin, on nähtävissä eräänlainen perustehtävän siirtyminen: julkinen peruspalvelutehtävä on korvautunut niillä tehtävillä, jotka ovat liiketoiminnallisesti kannattavampia. Logiikoiden välisiä jännitteitä voimistaa kirjepostin määrän vähentyminen ja postitoimilupajärjestelmästä luopumista seurannut kilpailun lisääntyminen.

5.1 Yleispalveluvelvollisuus

Postinjakelulla on edelleen yhteiskunnallista merkitystä, joten postilakiin on säädetty yleispalveluvelvoite, jonka tarkoituksena on turvata postipalvelujen saatavuus kaikkialla maassa. Osakeyhtiölain voitontuottamistarkoituksen ja postilain yleispalvelua koskevan sääntelyn välillä kuitenkin nähtävissä selkeä on jännite: kaikille tasapuolisesti saatavilla olevan peruspalvelun järjestämistä vastuu istuu huonosti voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan.

Pohjan yleispalveluvelvollisuutta koskevalle sääntelylle muodostaa Euroopan unionin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, jäljempänä postidirektiivi, jonka 2 luvun 3 artikla asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden huolehtia, että postipalvelujen käyttäjien saatavilla on

yleispalvelu vähintään viitenä päivänä viikossa ”lukuun ottamatta kansallisen sääntelyviranomaisen poikkeukselliseksi katsomia tilanteita tai maantieteellisiä olosuhteita”. Direktiivissä yleispalveluun on määritelty sisältyvän yhden keräilyn ja yhden jakelun perillekantona.

Suomessa yleispalvelu on toteutettu säätämällä postilakiin yleispalveluvelvoite. Yleispalveluvelvoitteesta säädetään postilain 3 luvussa. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan ”koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin”. Lain 15 §:ssa on määritelty yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden tarjonta, joka koskee sekä kotimaan sisällä lähetettäviä lähetyksiä että ulkomaille lähetettäviä ja sieltä saapuvia lähetyksiä:

1. enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettaviksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetyksissä on pidettävä tarjolla ainakin sellainen neljäntenä arkipäivänä jättöpäivästä jaettavaksi tarkoitettu kirjetuote, johon sovelletaan 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia;
2. enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättöpaikkaan ja noutaa postitoimipisteestä;
3. maahan saapuvat enintään kahdenkymmenen kilon painoiset postilähetykset; sekä
4. 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Yleisesti käytettävissä käteismaksutavoilla maksettavilla lähetyksillä viitataan ennen kaikkea postimerkillä sekä niihin rinnastettavilla käteismaksutavoilla maksettaviin lähetyksiin. Kaikki sopimukseen perustuvalla laskutuksella maksettavat lähetykset, kuten esimerkiksi yrityskirjeet, rajautuvat siten yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle. (HE 216/2010 vp. s. 89.)

Postilain 24 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa yleispalveluvelvollisuuden postiyritykselle. Saman pykälän 2 momentissa määrätään, että yleispalveluvelvollisuus on asetettava sille postiyritykselle, jolla on siihen parhaat edellytykset.

Laki ei siis aseta yleispalveluvelvollisuutta nimenomaan valtio-omisteiselle Postille, vaan velvollisuus voitaisiin asettaa myös muulle postiyritykselle, mikäli Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi sillä olevan valtio-omisteista Postia paremmat edellytykset yleispalvelun hoitamiseen.

Liikenne- ja viestintävirastoon sittemmin yhdistetty Viestintävirasto on vuonna 2011 antamallaan päätöksellä asettanut Postille yleispalveluvelvollisuuden enintään kahden kilon painoisten kirjelähetysten postipalvelun tarjonnassa. Yleispalveluvelvollisuus koskee koko maata lukuun ottamatta Ahvenanmaata. Päätöksen perusteluissa on todettu, että päätöksenantohetkellä Posti on ollut ainoa toimija, jolla on ollut toimilupa kirjelähetysten postipalvelun tarjontaan. Siten vertailua eri postiyritysten välillä ei ole tuolloin voitu suorittaa. (Viestintävirasto, 2011, s. 5.) Toimilupamenettelystä on sittemmin vuonna 2016 toteutetun postilain kokonaisuudistuksen myötä luovuttu ja nykyään postitoiminnan aloittaminen edellyttää vain ilmoituksen tekemistä Liikenne- ja viestintävirastolle (postilaki 4 §).

Pakettipalvelujen yleispalveluvelvollisuutta koskevan päätöksen Viestintävirasto on antanut vuonna 2016: siinä Postille on asetettu velvollisuus tarjota kotimaasta ulkomaille lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien yleispalvelu. Velvollisuuteen kuuluu myös näiden lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalveluiden järjestäminen. Viestintävirasto on tuolloin todennut, että yleispalvelun turvaaminen ei edellytä velvollisuuden asettamista kotimaan sisällä lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien osalta eikä maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien osalta. (Viestintävirasto, 2016a, s. 1–2.) Siten yleispalveluvelvoite koskee tällä hetkellä enintään kahden kilon painoisia kirjelähettyksiä ja kotimaasta ulkomaille lähetettäviä enintään 10 kilon painoisia postipaketteja. Muilta osin viestintävirasto katsoo yleispalvelun alaisten palveluiden toteutuvan markkinaehtoisesti (Viestintävirasto 2016b, s. 20 & 25).

Yleispalveluvollisuuden alaisen postinjakelun volyyymi on ollut laskusuunnassa: esimerkiksi vielä vuonna 2017 yleispalveluvollisuuden alaisen toiminnan osuus Postin jakeluvolyymista oli 5,5 %, mutta vuonna 2020 sen osuus oli enää 3,4 % (Posti Group Oyj, 2018, s. 3 & Posti Group Oyj, 2021b, s. 10). Postin toimitusjohtaja Heikki Malinen arvioi vuonna 2019 Maaseudun tulevaisuuden haastattelussa kirje- ja jakeluliiketoiminnan kehitystä seuraavasti: ”Kirjeliiketoiminnassa lähivuodet ovat todella vaikeita. - - Paperisia lehtiä toimitamme varmaan pidempään kuin kirjeitä. Kuljetamme painettuja lehtiä ainakin vuosiin 2025–2030 saakka.” (Lundén, 2019.)

Yleispalveluvollisuuden yhdistäminen kannattavaan liiketoimintaan on ollut viime vuosiin saakka mahdollista ennen kaikkea siksi, että ennen postinjakelun vapauttamista kilpailulle Posti kykeni subventoimaan tiheästi asuttujen alueiden jakelun tuotoilla haja-asutusalueiden jakelun kustannuksia. Kun postinjakelu vapautettiin kilpailulle vuonna 2016, Posti sai jakeluun kilpailijoita tiheimmin asutuille alueille. Kilpailijoilla ei kuitenkaan ole yleispalveluvollitetta kuten Postilla, joten kilpailuasetelma on muodostunut yhtiön kannalta hankalaksi. Posti otti postilain uudistukseen kantaa vuoden 2015 vuosikertomuksessaan seuraavasti:

Postin näkemyksen mukaan uudistus antaa postinjakelua harjoittaville kilpailijoille selkeän kilpailuedun. Jos yleispalvelua koskevaa sääntelyä ei vastaavasti uudisteta, Postin kyky tuottaa postilain yleispalveluita kannattavasti heikkenee. Samalla se lisää toiminnan tehostamistarvetta. (Posti Group Oyj, 2016, s. 143.)

On mahdollista, että yleispalveluun kuuluvien lähetysten volyymin edelleen laskiessa kannattamattomaksi muuttuvaa toimintaa saatetaan joutua tukemaan valtion varoista. Postilaki mahdollistaa jo nykyisellään yleispalvelun tarjoajan taloudellisen tukemisen, mikäli yleispalvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset muodostuvat yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttomiksi. Postilain 33 §:n 1 momentissa säädetään yleispalvelun kustannusten kompensoimisesta seuraavasti:

Yleispalvelun tarjoajalle on korvattava valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen

yrittäjien kokoon, yritystoiminnan laatuun, yrityksen harjoittaman toiminnan liikevaihtoon ja muihin näihin rinnastettaviin seikkoihin nähden.

Yleispalvelun nettokustannusten arviointiin ryhdytään kuitenkin vasta yleispalvelun tarjoajan pyynnöstä (HE 272/2016 vp, s. 56). Toistaiseksi tähän ei ole ollut tarvetta ryhtyä, sillä Posti on kyennyt hoitamaan yleispalvelun tuottamisen ilman valtion tukea. Mikäli yleispalvelun kustannuksia kuitenkin korvattaisiin valtion varoista, edellyttää postilain 33 §:n 2 momentti muiden postiyriytysten osallistuvan yleispalvelun nettokustannusten korvaamiseen.

Yleispalveluvelvoitteen merkitystä Postin kannattavuudelle on kuitenkin yhtiön omasta pyynnöstä tutkittu Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksella vuonna 2013. Tutkimuksessa yleispalveluvelvoitteen hoitamisesta aiheutuneiden nettokustannusten arvioitu määrä selvitettiin laskelmalla Itella Viestinvälitys Oy:n (Postin tuolloinen kirje- ja pakettiliiketoiminnasta vastannut liiketoimintaryhmä) hypoteettisen käyttökateen ja toteutuneen käyttökateen erotus. Hypoteettinen käyttökate määritettiin sääntelemättömien postiyriytysten käyttökateiden määräytymisen estimoinnista saaduilla parametreillä. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että Itella Viestinvälitys Oy:n kannattavuus oli selvästi muita posti- ja kuriiritoimintaa harjoittavia yrityksiä heikompi. Yleispalveluvelvoitteen hoitamisesta aiheutuvien menetysten suuruudeksi arvioitiin noin 5–8 prosenttia yhtiön liikevaihdosta. (Koski, 2013.)

Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa Liikenne- ja viestintäministeriössä on meneillään hanke, jossa arvioidaan postilain muutostarpeita. Liikenne- ja viestintäministeriön postilain arviointimuistiossa (2021, s. 4) todetaan tavoitteena olevan edelleen se, että valtion ei tarvitse myöskään jatkossa tukea yleispalveluvelvoitteen alaista postinjakelua. Posti on todennut arviointimuistion pohjalta antamassaan lausunnossa (2021a, s. 1) kannattavansa tätä tavoitetta. Yhtiö pitää lähtökohtana, että yleispalveluun kuuluvaa postin jakelua ei tueta valtion varoista, vaan se toimii täysin markkinaehtoisesti vapaassa kilpailussa. Lausunnossaan yhtiö kuitenkin toteaa tämän edellyttävän, että yhtiöön kohdistuvaa sääntelyä kevennetään.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että yhtiön toive on mahdollisesti toteutumassa. Posti- ja jakelumarkkinan tilannetta arvioinut valtiosihteeriöryhmä esittää raportissaan eräänä toimenpiteenä Postin toimintaedellytysten turvaamiseksi, että yleispalveluvelvoitteen mukaisesta viisipäiväisestä jakelusta ja keräilystä siirrytään kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn. Raportissa arvioidaan, että yleispalveluvelvoitteen mukaista toimintaa on edelleen mahdollista harjoittaa kannattavasti, mikäli Postin toimintaympäristöä muokataan suotuisammaksi muuttuneessa tilanteessa. (Strandberg ja muut, 2020, s. 11–13.)

5.2 Muut julkiset tehtävät

Yleispalvelua hoitavalle postiyritykselle on postilaissa asetettu yleispalveluun kuuluvan postinjakelun ohella myös joukko muita tehtäviä. Näitä ovat ainakin lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen, postilaatikoiden sijainnin määrittely, postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen (postilaki 21 §, 39 § & 44 §). Kaikkiin näihin tehtäviin liittyy julkisia intressejä, ja ne ovat luonteeltaan epätyypillisiä osakeyhtiölle. Toisaalta osa niistä liittyy myös hyvin kiinteästi postitoimintaan. Postilaissa säädettyjen tehtävien ohella Posti hoitaa myös muita julkisia tehtäviä. Posti hoitaa Digi- ja väestötietovirastoa edeltäneen Väestörekisterikeskuksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla muuttoilmoitusten vastaanottamisen. Postin toimipisteet ovat toimineet myös ennakoäänestyspaikkoina. (EOAK/5410/2017, s. 10.)

Monet postilaissa säädettyistä tehtävistä ovat hankalasti erotettavissa Postin muusta toiminnasta. Yleispalvelun tarjoajana vastuu esimerkiksi koko maan postinumerojärjestelmän ylläpitämisestä on Postilla. Postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtämistä postiyritykseltä viranomaiselle selvitettiin Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän toimesta vuonna 2012. Raporttinsa (2013, s. 30–31) johtopäätöksissä työryhmä arvioi, että postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtäminen viranomaisen hoidettavaksi ei ole tarkoituksenmukaista. Näkemystään työryhmä perusteli sillä, että postinumerojär-

jestelmä on keskeinen osa postiyrityksen toiminnanohjausta ja sillä, että järjestelmän ylläpidon siirtäminen aiheuttaisi viranomaiselle merkittäviä kustannuksia. Vuosina 2016 ja 2017 toteutetussa postilain kokonaisuudistuksessa päädyttiinkin pääosin samoihin perusteluihin nojautuen säilyttämään postinumerojärjestelmän ylläpitäminen yleispalvelun tarjoajan eli käytännössä Postin vastuulla (HE 272/2016 vp, s. 58).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK/5410/2017, s. 9–10) on arvioinut, että Postin tehtävistä ainakin lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen, muuttolaitosten vastaanottaminen ja ennakkoäänestyspaikkana toimiminen ovat selkeästi sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joihin sovelletaan hallintolakia. Apulaisoikeusasiamiehen arvion mukaan myös postinumerojärjestelmän ylläpitäminen ja postilaatikoiden sijainnin määrittely ovat mahdollisesti tällaisia julkisia hallintotehtäviä.

Julkisten hallintotehtävien toimeenpano tapahtuu ensisijaisesti julkisen sektorin logiikkaa noudattaen, jonka arvot ja toimintatavat ovat toisenlaisia markkinalogiikkaan nähden. Siinä missä yrityksissä työntekijöiden vastuu määrittyy ensisijaisesti taloudellisen tuloksellisuuden ja muiden yritystoimintaan liittyvien tavoitteiden perusteella, toteutuu vastuu julkishallinnon organisaatioissa virkavastuun kautta. Postin omiin työntekijöihin ja myös esimerkiksi asiamiespostien työntekijöiden sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä.

Postilaki asettaa yleispalvelun tarjoajan toiminnalle monia vaatimuksia: laissa velvoitetaan yleispalvelun tarjoaja esimerkiksi ylläpitämään yleispalvelua tarjoavaa toimipistettä jokaisessa kunnassa ja huolehtimaan kielellisten oikeuksien turvaamisesta (postilaki 16 § & 20 §). Tällaiset julkisen sektorin arvoista ja toimintatavoista johdetut veloitteet ovat vieraita markkinalogiikalle ja hankalasti yhdistettävissä osakeyhtiön voitontuottamistarkoitukseen.

5.3 Postin omistajaohjaus ja strateginen intressi

Postin koko osakekannan omistaa Suomen valtio ja sen omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia (Valtioneuvoston asetus 1025/2020). Posti on valtion omistamien yhtiöiden joukossa siinä mielessä poikkeus, että se kuuluu jossain määrin sekä valtion finanssi-intressin yhtiöihin että niihin yhtiöihin, joissa valtiolla on strateginen intressi.

Postin tapauksessa valtion strateginen intressi yhtiössä on määritelty ytimekkäästi: ”postipalveluiden tuottaminen kaikkialla Suomessa” (valtioneuvoston kanslia, 2020d, s. 26). Eduskunnan hyväksymä valtion omistuksen alaraja Postissa on tällä hetkellä 50,1 % (Valtioneuvoston kanslia, 2020e, s. 1). Sipilän hallituksen kaudella valtion kehitysyhtiöön siirretty 49,9 prosentin osuus Postin osakkeista katsottiin tuolloin sellaisiksi, joista valtio voi tarpeen tullen luopua. Valtio tavoitteet omistajana ovat eivät ole olleet täysin selkeät: yhtäältä se on pyrkinyt kannattavuuden ja omistaja-arvon kasvattamiseen, ja toisaalta varmistamaan yhteiskunnan kannalta keskeisen peruspalvelun tuottamisen.

Pääsääntöisesti strategisen intressin ohjaus on kiinteä osa omistajaohjausta eikä se ole erotettavissa omaksi menettelykseen muutoin kuin strategisen intressin määrittelyyn osallistuvien viranomaistahojen välisissä keskusteluissa ja toimenpiteissä. Strateginen intressi välitetään valtion omistamalle yhtiölle osana omistajaohjausta yhtiön hallituksen kautta hyvää hallintotapaa noudattaen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015, s. 26.) Postin tapauksessa strategiseen intressiin kohdistuva sääntely on järjestetty postilaissa säädetyllä yleispalveluvelvoitteella, jonka sisältöä on kuvattu edellä. Liikenne- ja viestintäministeriön alaisen Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa, että yleispalveluvelvoitteen alainen postiyritys suorittaa tehtävänsä postilain edellyttämällä tavalla.

Strategisen intressin mukaisen toiminnan osuus vaihtelee valtionyhtiöittäin eikä tämä toiminta ole pääosin erotettavissa yhtiöiden muusta toiminnasta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2015, s. 26.) Postin osalta omistajaohjauksen asetelmaa selkiyttää se, että useista muista valtion omistamista strategisen intressin yhtiöstä poiketen sen harjoittaman strategisen intressin mukaisen toiminnan osuus on selvästi erotettavissa sen muusta liiketoiminnasta. Yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osuus Postin koko

toiminnasta on maltillinen: Esimerkiksi vuonna 2020 yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osuus koko konsernin liikevaihdosta oli 7,0 prosenttia ja jakeluvolyymistä 3,4 prosenttia (Posti Group Oyj, 2021d, s. 28).

Valtio-omistajan strategisen intressin vuoksi Postilla on hallintoneuvosto. Vuonna 2021 Postin hallintoneuvoston kaikki jäsenet ovat kansanedustajia (Posti Group Oyj, 2021c). Postin yhtiöjärjestyksen 3 §:n mukaan hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu ”valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhtiön hallintoa jälkikäteisesti; sekä seurata postipalvelujen ja muiden peruspalvelujen toimivuutta ja antaa niihin liittyvistä laajakantoisista muutoksista näkemyksensä hallitukselle”. Yhtiöjärjestyksen 3 §:n mukaan ”hallintoneuvoston puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muut jäsenet valitsee yhtiökokous, joka päättää myös heidän palkkioistaan.”

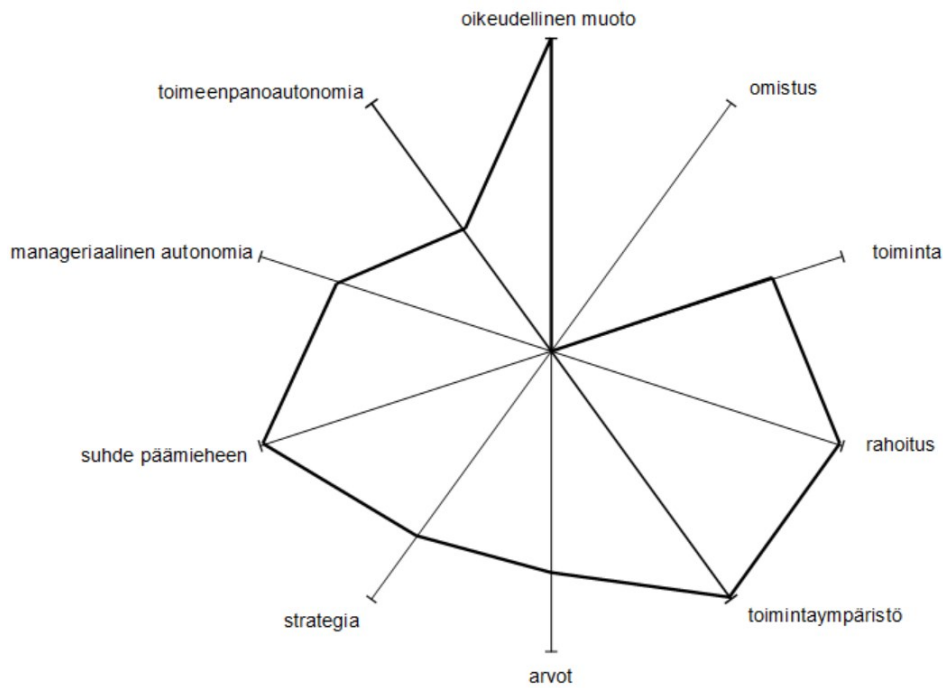
Osakeyhtiölain 6 luvun 21 §:n 1 momentin mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että hallintoneuvosto valitsee hallituksen ja päättää hallituksen jäsenten palkitsemisesta. Postin yhtiöjärjestyksessä ei kuitenkaan ole määräystä siitä, että hallintoneuvosto nimitäisi yhtiölle hallituksen. Sen sijaan yhtiöjärjestyksen 10 §:ssa määrätään, että sekä hallintoneuvoston että hallituksen puheenjohtajat, varapuheenjohtajat ja jäsenet valitaan varsinaisessa yhtiökokouksessa. Hallintoneuvoston tehtävät yhtiön hallinnoinnissa rajoittuvat siten yksinomaan hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevan yhtiön hallinnon seuraamiseen ja valvontaan.

Valtion omistajuuden hyötyjä ja ongelmakohtia on selvitetty vuonna 2019 valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta toteutetussa omistajaohjauksen arvioinnissa. Arvioinnin tuloksissa nousi esiin, että vakaassa toimintaympäristössä valtio on maltillinen omistaja, jonka asettamat tavoitteet ja vaatimukset ovat tasapainoisia yhtiöiden toimintaan nähden. Nopeaa reagointia edellyttävissä muutostilanteissa valtion omistajuuden nähtiin kuitenkin heikentävän valtionyhtiöiden mahdollisuuksia toteuttaa tarvittavia uudistuksia. Esiin nostettiin erityisesti strategisen intressin yhtiöt, joiden kanssa kilpailevien yksityisomisteisten yhtiöiden nähtiin reagoivan toimintaympäristön edellyttämiin muutoksiin

valtionyhtiöitä nopeammin. Strategisen intressin yhtiöiden uudistuksiin, erityisesti sel-laisiin, jotka koskevat henkilöstöä, nähtiin liittyvän maineriskejä. (Tuominen-Thuesen ja muut, 2019, s. 65.) Omistajaohjauksen arvioinnin tuloksissa on helppo nähdä yhtymä-kohtia myös Postin tilanteeseen: yhtiö itse on esittänyt toiveita osittaisesta yksityistämisestä ja sääntelyn keventämisestä, mutta sen peruspalvelutehtävään liittyvien poliittisten intohimojen vuoksi muutosten tekeminen on ollut hidasta.

5.4 Postin hybridisyys moniulotteisella jatkumolla

Edellä on käsitelty Postin suhdetta omistajaansa valtioon omistajapolitiikan ja omistaja-ohjauksen näkökulmasta sekä tarkasteltu Postin tehtäviä. Tarkastelun pohjalta olen sijoittanut Postin Karrén (2011) moniulotteiselle jatkumolle, jota käsittelin luvussa 1. Hybridisyyden luokitteluun jatkumoilla käytin seuraavaa pisteytystä: täysin julkinen (0), lähes julkinen (25), yhtä julkinen ja yksityinen (50), lähes yksityinen (75) ja täysin yksityinen. Esitettyjä pisteytyksiä ei tule ymmärtää Postin hybridisyyden absoluuttisena mittatikuna, vaan kuvion tarkoitus on ennen kaikkea havainnollistaa hybridisyyden ilmenemis-
muotoja Postissa organisaationa. Kuvio 4 esittää Postin asemoitumisen Karrén moniulotteisella jatkumolla. Jäljempänä avaan tarkemmin yhtiön sijoittumista eri jatkumoilla.



Kuvio 4. Postin hybridisyys moniulotteisella jatkumolla.

5.4.1 Rakenne ja toiminta

Posti on osakeyhtiö, ja sen myötä sen organisaatiomuotoa koskeva sääntely on luonteeltaan yksityisoikeudellista. Tästä syystä yhtiö on oikeudellisen muotonsa osalta täysin yksityinen (100). Myös omistusulottuvuutta kuvaavalla jatkumolla Postin sijoittuminen on selvä: valtio omistaa yhtiön koko osakekannan, joten yhtiö sijoittuu janan julkiseen ääripäähän kuvion keskelle ollen näiltä osin täysin julkinen (0).

Toiminnallisesta ulottuvuudesta tarkasteltuna Posti on piirteiltään lähes yksityinen (75): sen liiketoiminnan ytimen muodostavat paketti- ja logistiikkapalvelut, joiden osalta se toimii vapaassa kilpailussa. Postilain nojalla asetettu yleispalveluvelvoite kohdistuu ulkomaille lähetettävien enintään kymmenen kilon painoisten pakettien ohella enintään kahden kilon painoisiin kirjelähetyksiin. Yleispalveluvelvoitteen alaisten lähetysten osuus Postin jakeluvolyymistä on kuitenkin vähäinen.

Rahoitukselliselta ulottuvuudeltaan Postia voidaan pitää täysin yksityisenä (100): yhtiö toimii tällä hetkellä täysin markkinaehtoisesti eikä se saa valtiolta tukea toimintaansa. Postitoimilupajärjestelmästä luopumisen myötä Postin toimintaympäristö on muuttunut kilpailulliseksi, joten myös toimintaympäristöä ilmentävässä ulottuvuudessa Posti voidaan luokitella piirteiltään täysin yksityiseksi.

5.4.2 Strategia ja arvot

Postin strategian ytimen muodostavat paketti- ja logistiikkaliiketoiminta, joiden voidaan katsoa olevan täysin markkinaehtoista liiketoimintaa. Julkiseen toimintaan kytkeytyvällä perinteisellä postinjakelulla on Postin strategiassa enää vain ydinliiketoimintaa tukeva rooli. Strategiselta ulottuvuudeltaan Posti on siten lähes yksityinen (75).

Posti on vuonna 2019 julkaissut työntekijän toimintaohjeen (code of conduct), jossa on määritelty yhtiön arvot: menestyminen asiakkaan kanssa, kehittyminen ja innovointi, vastuun ottaminen sekä yhdessä onnistuminen. Läpi toimintaohjeen korostuu erityisesti asiakasnäkökulma: sen mukaan ”ylivoimainen asiakaskokemus on elintärkeä kaikissa liiketoiminnoissa” (Posti Group Oyj, 2019d, s. 15). Valtio-omistajan äänen voi nähdä kuuluvan yritys vastuuta korostavissa osioissa, joissa korostuvat tasa-arvo- ja ympäristökysymykset (esim. emt. s. 7–8). Samoja teemoja on nostettu esiin esimerkiksi Marinin hallituksen omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä, jossa valtionyhtiöiltä edellytettiin yritys vastuun vahvaa integroimista liiketoimintaan (Valtioneuvoston kanslia, 2020b, s. 9). Karrén moniulotteisella jatkumolla Postin voi katsoa olevan arvojen osalta lähes yksityinen (75).

5.4.3 Hallinto ja politiikka

Organisaation ja päämiehen suhdetta kuvaavalla jatkumolla Posti sijoittuu aivan kuvion ulkolaidalle. Osakeyhtiössä omistajan ja yhtiön toimielinten välistä työnjakoa ja toimivaltasuhdetta sääntelee osakeyhtiölaki. Näiltä osin Postin voidaan katsoa olevan piirteiltään täysin yksityinen (100).

Manageriaalisen ulottuvuuden osalta näin ei voida kuitenkaan sanoa olevan: postinjake-lun yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi yhtiön johtoon on kohdistunut voimakastakin poliittista ohjausta, joka on toisinaan ohittanut myös omistajaohjauksen normaalit toimintakanavat. Valtio-omistajan omistajapolitiikkaa koskevissa periaatepäätöksissä omistajan ja yhtiön toimielinten työnjako on ollut selvä: omistajapolitiikka kuuluu omistajalle ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiölle. Käytännössä näin ei ole kuitenkaan aina ollut. Ajoittaisista pyrkimyksistä poliittiseen ohjaukseen yhtiön johto tekee kuitenkin ratkaisunsa markkinaehtoisesti omistajaohjauksen asettamien reunaehtojen puitteissa, joten yhtiön voi katsoa manageriaaliselta ulottuvuudeltaan olevan lähes yksityinen (75).

Yleispalveluvelvoite rajoittaa Postin toimeenpanoautonomiamia suhteessa valtioon: postilaki sääntelee esimerkiksi sitä, kuinka usein yleispalveluun kuuluvien lähetyksen jakelu ja keräily tulee suorittaa ja mihin yhtiön tulee sijoittaa toimipisteitään. Niiden toimintojen osalta, joita yleispalveluvelvoite ei koske ja joilta osin yleispalvelun tarjoajaan ei ole kohdistettu postilaissa sääntelyä, yhtiöllä on kuitenkin enemmän autonomiaa suhteessa omistajaansa. Toimeenpanoautonomian osalta Postin voidaan katsoa olevan sekä julkinen että yksityinen (50).

6 Johtopäätökset

Postin hybridisyys käy ilmi erityisesti tarkasteltaessa sen toiminnalle asetettuja tavoitteita. Valtion strateginen intressi yhtiössä on postipalvelujen tarjoaminen kaikkialla Suomessa. Toisaalta valtio pyrkii myös yhtiön kannattavuuden parantamiseen ja omistajarvon kasvattamiseen. Nämä kaksi tavoitetta muuttuvat vuosi vuodelta hankalammin yhteensovitettaviksi yleispalveluvelvoitteen alaisen postin määrän vähentyessä. Yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan nettokustannuksia ei ole arvioitu valvojan viranomaisen toimesta vielä koskaan, koska nettokustannusten arviointiin ryhtyminen edellyttää yhtiön omaa pyyntöä. Posti ei erittele tilinpäätöksissään yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan tunnuslukuja, joten toiminnan kannattavuutta on mahdotonta arvioida yhtiön ulkopuolelta käsin. Postin tilinpäätöksissään julkaisemien yleispalveluvelvoitteen alaisen postinjakelun volyymeja koskevien tietojen ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen yleispalveluvelvoitteen kannattavuusvaikutuksia arvioineen tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin tehdä sen suuntaisia päätelmiä, että yleispalveluvelvoite vaikuttaa koko yhtiön kannattavuuteen heikentävästi.

Organisaatiomuoto asettaa Postille voitontuottamistarkoituksen: osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Mikäli yhtiön toiminnan tarkoituksen haluttaisiin olevan jokin muu kuin voitontuottaminen, voisivat omistajat päättää ottaa sitä koskevan määräyksen yhtiöjärjestykseen. (Osakeyhtiölaki 5 §.) Postin yhtiöjärjestyksessä ei tällaista määräystä ole. Osakeyhtiön johdon on puolestaan huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua (osakeyhtiölaki 8 §). Tästä seuraa, että yhtiön johdon toimintaa yhtiön hyväksi olisi tarkasteltava ennen kaikkea siitä näkökulmasta, miten voitontuottamisessa on onnistuttu. Voitontuottamistarkoituksen toteuttaminen tarkoittaa kuitenkin toisinaan julkisen sektorin logiikalle vieraiden päätösten tekemistä. Toisaalta taas yleispalveluvelvoitteen mukana seuraava sääntely rajoittaa yhtiön johdon mahdollisuuksia sopeuttaa yhtiön toimintaa markkinatilanteen mukaan.

Hybridisyys ei ole Postille organisaationa uusi asia. Yhtiö on toiminut osakeyhtiömuodossa jo yli 20 vuotta ja hybridisyyden aiheuttamia pulmia on ratkottu yhtiössä jo 1990-

luvulla. Posti- ja teletoiminnan erottaminen eri yhtiöihin ratkaisi tuolloin näiden eri toimintojen toimintalogiikkojen yhteensovittamiseen liittyneet ongelmat: teletoiminnasta syntyi Sonera, jonka omistuksesta valtio asteittain luopui, ja Posti jatkoi strategisen intressin alaisen postitoiminnan hoitamista valtion omistuksessa. Sittemmin digitalisaation siivittämänä paketti- ja logistiikkaliiketoimintojen kasvu ja perinteisemmän kirjekelun surkastuminen on luonut yhtiöön uudelleen samankaltaisen tilanteen: strategisen intressin alaisesta toiminnasta on muodostumassa taakka yhtiön muulle liiketoiminnalle.

Julkisen sektorin logiikalla on yhtiölle asetetun yleispalveluvelvoitteen myötä kokoaan suurempi jalansija yhtiössä. Yleispalveluvelvoitetta koskeva sääntely rajoittaa yhtiön edellytyksiä toimia vapaassa kilpailussa muiden jakeluyritysten kanssa, sillä yhtiön taatava postipalvelun tasapuolinen saatavuus koko maassa, kun taas sen kilpailijoilla ei tällaista velvoitetta ole. Yleispalveluvelvoite asettaa myös muita reunaehtoja yhtiön toiminnalle, jotka pienentävät sen toimeenpanoautonomiamia suhteessa valtio-omistajaan.

Postin identiteetti näyttää kytkeytyvän edelleen vahvasti julkiseen sektoriin. Näin siitäkin huolimatta, että Posti on markkinaehtoisesti toimiva osakeyhtiö ja vahvimmin julkiseen sektoriin kytkeytyvän yleispalveluvelvoitteen alaisen postinjakelun osuus yhtiön toiminnasta on marginaalinen. Tämä aiheuttaa Postille legitimititeettiongelman: markkinalogiikan mukainen toiminta ei legitimoi Postin toimintaa, koska siltä odotetaan ensisijaisesti julkisen sektorin logiikan mukaista toimintaa. Julkisen sektorin logiikan ja markkinalogiikan välinen konflikti on perinteisen postinjakelun volyyymien laskiessa kärjistynyt, koska kannattavuuden heikentyessä julkisen palvelun logiikan mukaisten preferenssien toteuttaminen muuttuu markkinalogiikan näkökulmasta alati hankalammaksi.

Huomionarvoista on se, että Postia koskevassa julkisessa keskustelussa näyttävät painottuvan edelleen ensisijaisesti julkisen sektorin logiikkaan nojaavat näkökulmat. Postin hallintoneuvoston jäsenten käyttämissä puheenvuoroissa näyttää niin ikään korostuvan markkinalogiikan sijaan julkisen sektorin logiikka: yhtiön hallinnolta toivotaan demo-

kraattisuutta ja kansanvaltaisuutta, vaikka osakeyhtiön toimielimien jäseniä ei valita demokraattisessa päätöksentekoprosessissa vaan osakeyhtiönlain ja hyvän hallintotavan viitoittamaa päätöksentekomenettelyä käyttäen.

Valtio-omistaja on omilla toimenpiteillään tehnyt voitontuottamistarkoituksen ja yleis- palveluvelvoitteen yhteensovittamisen vuoroin helpommaksi ja vuoroin hankalammaksi. Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa ja omistajapolitiikkaa koskeneessa periaate- päätöksessä omistajapolitiikan keskeiseksi periaatteeksi nostettiin sääntelyn ja omistaja- ohjauksen eriyttäminen toisistaan. Postin omistajaohjauksen keskittäminen valtioneu- voston kansliaan selkiytti yhtiön asemaa, koska markkinaehtoisesti toimivan yhtiön hel- pompi mukautua sääntelyn keinoin toteuttavaan strategisen intressin ohjaukseen (vrt. Koppell, 2007). Toisaalta vuonna 2016 toteutettu postitoimilupajärjestelmästä luopumi- nen heikensi yhtiön edellytyksiä suoriutua yleispalveluvelvoitteen alaisista tehtävistä olennaisesti: Postin kanssa kilpailevilla jakeluyrityksillä ei ole taakkanaan samanlaista sääntelyä kuin sillä.

Postin kannalta olennainen käänne omistajapolitiikassa tapahtui Sipilän hallituksen kau- della, jolloin strategisen omistuksen alaraja laskettiin 50,1 prosenttiin ja 49,9 prosenttia yhtiön osakkeista siirrettiin valtion kehitysyhtiö Vake Oy:lle. Tämä oli merkittävä muutos aiempaan, koska edelliset hallitukset olivat katsoneet strategisen intressin turvaamisen edellyttävän, että yhtiön omistus pysyy kokonaisuudessaan valtiolla. Käytännössä valtio- omistaja katsoi strategisen intressin omistusrajaa laskiessaan, että tässä 49,9 prosentin osakepotissa sillä oli ensisijaisesti vain finanssi-intressi. Julkisuudessa käydystä keskuste- lusta on pääteltävissä, että yhtiön osittaista yksityistämistä suunniteltiin.

Omistusohjan laajentaminen rajoittaisi valtion omistajaohjauksen mahdollisuuksia asettaa yhtiölle muita kuin taloudellisia tavoitteita, sillä osakeyhtiönlain yhdenvertaisuus- periaate kieltää yhtiön toimielimiä ryhtymästä sellaiseen toimenpiteeseen, joka tuottaa osakkeenomistajalle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustan- nuksella. Strategisen intressin alaista toimintaa ohjataan toki nyt ensisijaisesti sääntelyn

kautta, mutta niin kauan kuin kirjekeluun liittyvät ongelmat ovat ratkaisematta, voi omistuspohjan laajentamisesta seurata ongelmia. Tätä ei edesauta lehtien sivuilla annettava poliittinen ohjaus.

Rinteen ja Marinin hallitusten hallitusohjelmista löytyvien omistajapolitiikkaa koskevien kirjausten perusteella olisi ollut odotettavissa, että valtion omistajapolitiikkaa olisi jatkettu Sipilän hallituksen viitoittamalla tiellä. Marinin hallitus päätti kuitenkin ottaa yksityistämisaikojen kanssa askeleen taaksepäin, kun valtion kehitysyhtiöön siirretyt Postin osakkeet siirrettiin takaisin valtion suoraan omistukseen. Pyrkimyksiä yhtiön omistuspohjan laajentamiseen ei Marinin hallituksen taholta ole nähty.

Mikä postia sitten tulevaisuudessa odottaa? On todennäköistä, että kirjepostin väheneminen jatkuu voimakkaana 2020-luvulla. Kehitystä voimistaa entisestään erityisesti valtionhallinnon digitalisoituminen (Liikenne- ja viestintävirasto, 2019, s. 8). Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa hallitus on esimerkiksi tuomassa eduskuntaan esityksen laiksi Kansaneläkelaista annetun lain muuttamisesta, jonka yhtenä muutosehdotuksena on Kansaneläkelaitoksen antamien päätösten sähköisen tiedoksiannon mahdollistaminen (HE 254/2020 vp. s. 4). Osviittaa jakelumarkkinan kehitykselle voi hakea Tanskasta, jossa julkishallinnon digitalisaatiokehitys on johtanut kirjevolyymien romahtamiseen ja aiheuttanut tanskalais-ruotsalaiselle postiyhtiö PostNordille suuria talousvaikeuksia. (Strandberg ja muut, 2020, s. 36.)

Eräänä keinona Postin aseman helpottamiseksi on julkisessa keskustelussa nostettu esiin myös valtio-omistajan yhtiölle asettaman osinkovaateen tarkasteleminen. Posti maksoi vuoden 2018 tuloksestaan osinkoa valtiolle 28,4 miljoonaa euroa ja vuoden 2019 tuloksestaan 29,8 miljoonaa euroa (Posti Group Oyj, 2020, s. 14 & Posti Group Oyj, 2021b, s. 17). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa on linjattu, että Postin osinkovaateiden kestävyys selvitetään (valtioneuvosto, 2019b, s. 118). Osinkovaateen pienentämisestä on apua Postille kuitenkin vain niin kauan, kun yrityksen toiminta on voitollista. Mikäli toiminta muuttuu tappiolliseksi, ei osinkoakaan makseta. Sen vuoksi

ratkaisuja yhtiön tilanteeseen on pidemmällä aikavälillä etsittävä myös puuttumalla sille määrättyihin tehtäviin.

Yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osuus koko nyky-Postin toiminnasta on pieni. Voidaan kysyä, onko valtio-omistajan perusteltua edelleen luokitella koko yhtiö strategisen intressin yhtiöksi, kun strategisen intressin alaisen toiminnan merkitys koko yhtiön toiminnalle on pieni. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015, s. 48) on tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan kyseenalaistanut Postin aseman strategisen intressin yhtiönä. Strategisesta intressistä luopuminen selkiyttäisi Postin asemaa, sillä tällöin valtio-omistajan tahtotila yhtiön osalta olisi nykyistä selvempi. Nyt valtio ajaa yhtiön suhteen kaksilla rattailla, ja se aiheuttaa yhtiön ympärillä syksyllä 2019 nähdyn episodin kaltaisia epäselviä tilanteita. Selkeänä finanssi-intressin yhtiönä Posti voitaisiin myös tarvittaessa siirtää valtion holding-yhtiö Solidium Oy:n portfolioon. Tämä etäännyttäisi yhtiön omistajaohjausta päivänpolitiikasta, jolloin omistajapolitiikka ja liiketoiminnallinen päätöksenteko eivät välttämättä menisi niin helposti sekaisin.

Yksi mahdollinen vaihtoehto on jakaa Posti markkinaehtoisesti toimivaan paketti- ja logistiikkayhtiöön, jossa valtiolla olisi selkeä finanssi-intressi, ja kirjekakelua hoitavaan erityistehtävayhtiöön. Ongelmaksi tässä järjestelyssä muodostuisi se, että valtio joutuisi hyvin todennäköisesti tukemaan tätä erityistehtävayhtiötä taloudellisesti yhä enemmän kirjevolyymien laskiessa. On myös huomioitava se seikka, että sellaista toimintaa, jolla ei ole edellytyksiä edes itsekannattavaan toimintaan, ei lähtökohtaisesti ole tarkoituksenmukaista organisoida yhtiömuotoon. Tämä on ollut myös valtion omistajapolitiikan peruslähtökohta jo pitkään (esim. Kauppa- ja teollisuusministeriö, 1994). Järjestelyn positiivisena puolena taas voitaisiin pitää sitä, että enemmän julkisen sektorin logiikkaan nojaava kirjekakelu ja markkinalogiikkaan nojaava paketti- ja logistiikkapuoli erotettaisiin eri organisaatioihin, jolloin kilpailevista institutionaalisista logiikoista seuraavat ristiriidat vähenisivät. Tällöin myös paketti- ja logistiikkayhtiön mahdollinen omistuspohjan laajentaminen ja listaaminen arvopaperipörssiin, mikäli niin halutaan, sujuisi todennäköisesti kitkattomammin.

Postinjakelun yhteiskunnallinen merkitys on kuitenkin edelleen digitalisaatiosta huolimatta tosiasia. Siksi todennäköisin kehitysvaihtoehto Postille on jatkaa nykymuodossa kevennetyn yleispalveluvelvoitteen kanssa. Tällöin jää kuitenkin edelleen ratkaisematta Postin hybridiin luonteeseen liittyvä perusongelma: julkisen peruspalvelun tuottamisesta vastaa voittoa tavoitteleva osakeyhtiö.

Lähteet

- Alakuijala, P. (2007, 11. huhtikuuta). Postin nimenvaihdolle on monta perustetta. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000004474672.html>
- Alastalo, S. (2019, 4. syyskuuta). Kansanedustaja tarttui Postin ökypalkkioihin – kohtasi hallintoneuvoston ”inkvission”: ”Jos ei pysty olemaan hiljaa, pitäisi erota”. *Demokraatti*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://demokraatti.fi/kansanedustaja-tarttui-postin-okypalkkioihin-kohtasi-hallintoneuvoston-inkvission-jos-ei-pysty-olemaan-hiljaa-pitaisi-erota/>
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Alford, R., & Friedland, R. (1985). *Powers of theory: Capitalism, the state, and democracy*. Cambridge University Press.
- Alford, R., & Friedland, R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. Teoksessa: W. Powell, & P. DiMaggio (toim.), *The new institutionalism in organizational analysis* (s. 232–266). Chicago: University of Chicago Press.
- Arvopaperimarkkinayhdistys ry. (2019). *Hallinnointikoodi: Corporate Governance 2020*. Helsinki: Arvopaperimarkkinayhdistys ry. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/39/2019/11/hallinnointikoodi-2020.pdf>
- Bouckaert, G., & Peters, G. (2004). What is available and what is missing in the study of quangos? Teoksessa: C. Pollitt, & C. Talbot (toim.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (s. 22–49). Lontoo: Routledge.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public*. San Francisco & Lontoo: Jossey-Bass Publishers.
- Branden, T., van de Donk, W., & Putters, K. (2005). Griffins or chameleons? hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. *International Journal of Public Administration*, 28(9–10), 749–765. <https://doi.org/10.1081/PAD-200067320>

- Bruton, G., Peng, M., Alhstrom, D., Stan, C. & Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *The Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92–114. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>
- Busco, C., Giovannoni, E., & Riccaboni, A. (2017). Sustaining multiple logics within hybrid organisations. *Accounting, Auditing and Accountability*, 30(1), 191–216. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1520>
- Coase, R. (1993). The nature of the firm. Teoksessa: O. Williamson, & S. Winter (toim.), *The nature of the firm: Origins, evolution, and development* (s. 18–33). New York: Oxford University Press.
- Cuervo-Cazurra, A., Inkpen, A., Musacchio, A. & Ramaswamy K. (2014). Governments as Owners: State-Owned Multinational Companies. *Journal of International Business Studies*, 45(8), 919–942. <https://doi.org/10.1057/jibs.2014.43>
- Dahl, R., & Lindholm, C. (1953). *Politics, economics and welfare*. Chicago & Lontoo: The University of Chicago Press.
- Davies, I. & Doherty, B. (2019). Balancing a hybrid business model: the search of equilibrium at Cafédirect. *Journal of Business Ethics* 157, 1043–1066. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3960-9>
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The new public service: Serving not steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Ebrahim, A., Battilana, J. & Mair, J. (2014). The governance of social enterprises: mission drift and accountability challenges in hybrid organizations. *Research in Organizational Behavior* 34, 81–100. <http://dx.doi.org/10.1016/j.riob.2014.09.001>
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 15.12.1997/67/EY yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä*. Eur-Lex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997L0067&from=FI>
- EOAK/5410/2017. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu: *Postin maksullinen palvelunumero*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5410/2017>

- Gottberg, E. (2007, 10. toukokuuta). Itella tuo mieleen hammastahnan. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000004481649.html>
- Greenwood, R., Diaz, A., Li, S., & Lorente, J. (2010). The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. *Organization Science*, 21(2), s. 521–539. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0453>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), s. 317–371. <http://dx.doi.org/10.1080/19416520.2011.590299>
- Hallintolaki 6.6.2003/434*. Finlex. Noudettu 1.4.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- HE 226/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 1997 toiseksi lisätalousarvioksi*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970226>
- HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölaiksi*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050109.pdf>
- HE 80/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2007/20070080.pdf>
- HE 216/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle postilaiksi sekä Maailman postiliiton yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100216.pdf>
- HE 18/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100216.pdf>
- HE 233/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160233.pdf>

- HE 272/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160272.pdf>
- HE 254/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200254.pdf>
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (1997). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirvonen, A., Niskakangas, H., & Steiner, M. (2003). *Corporate governance: Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Honkamaa, A. (2019, 29. marraskuuta). Valtion omistajaohjauksen päällikkö: Postin hallitus piti ministeri Sirpa Paateron ”jatkuvasti informoituna”. *Talouselämä*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta <https://www.talouselama.fi/uutiset/valtion-omistajaohjauksen-paallikko-postin-hallitus-piti-ministeri-sirpa-paateron-jatkuvasti-informoituna/bf632d9d-1d88-4a89-bc53-a845c73abe30>
- Hyyryläinen, E., & Viinamäki, O. (2017). Hybridiorganisaation muodostamisen strategiset valinnat. *Hallinnon Tutkimus* 2, 92–103. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-2501275>
- Jackall, R. (1988). *Moral mazes: The world of corporate managers*. New York: Oxford University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Johanson, J., & Vakkuri, J. (2018). *Governing hybrid organizations: Exploring diversity of institutional life*. Lontoo & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315622293>
- Kaisanlahti, T. (2001). *Valtion omistajaohjaus - perusta ja välineet*. Helsinki: Edita.
- Kallio, T., Vähätalo, M., Tevameri, T. & Suomi, K. (2016). *Institutionaalisen logiikan muutos terveydenhuollon ammattihenkilöiden kokemana*. Hallinnon tutkimuksen

- päivät 24.–25.11.2016. Kuopio. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Alnu%3Adiva-68783>
- Kallio, T., Laiho, M., Suomi, K. & Tevameri, T. (2018). *Institutional logics and efficiency pressures in public organizations: what about the healthcare sector?* EurOMA Conference 24–26.6.2018. Budapest. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Alnu%3Adiva-79244>
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L., & Wacker, J. (2011). *Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle*. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunta. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_2+2010.pdf
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L., & Wacker, J. (2014). Steering and monitoring model of state-owned enterprises. *International Journal of Public Administration*, 37(7), 409–423. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.858355>
- Karré, P. (2010). *Heads and tails: Both sides of the coin. an analysis of hybrid organisations in the dutch waste management sector*. Haag: Eleven International Publishing.
- Karré, P. (2018). Navigating between opportunities and risks: the effects of hybridity for social enterprises engaged in social innovation. *Journal of entrepreneurial and organizational diversity*, 7(1), 37–60. <http://dx.doi.org/10.5947/jeod.2018.003>
- Kartio, L., & Tammi-Salminen, E. (2011). Omistusoikeus. Teoksessa: M. Viljanen ja muut (toim.), *Varallisuus oikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (1994). *Valtionyhtiöiden toimintaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: https://vnk.fi/documents/10616/356365/periaatepaeatoes_1994.pdf/8ae34faa-1611-4c3f-9924-4401f770586a/periaatepaeatoes_1994.pdf
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (1999). *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta <https://vnk.fi/documents/10616/7193949/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+1999>

- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2003). *Omistajaohjaustyöryhmän raportti*. Noudettu 1.4.2021 osoitteesta: <https://vnk.fi/documents/10616/7193949/Omistajaohjausty%C3%B6ryhm%C3%A4n+raportti+2003>
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2004). *Valtion omistajapolitiikka koskeva valtioneuvoston periaatepäätös*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://vnk.fi/documents/10616/7193949/Valtion+omistajapolitiikka+koskeva+valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2004>
- Kickert, W. (2001). Public management of hybrid organizations: Governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*, 4(2), 135–150. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00049-6](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00049-6)
- Konttinen, T. (2016, 3. elokuuta). Postin muutoksista luvassa kiivas keskustelu. *Maaseudun tulevaisuus*. Noudettu 2.4.2021 osoitteesta: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka/postin-muutoksista-luvassa-kiivas-keskustelu-1.157518>
- Koppell, J. (2007). Political control for china's state-owned enterprises: Lessons from america's experience with hybrid organizations. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(2), 255–278. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00356.x>
- Koski, H. (2013). *Yleis palveluvelvoitteen merkitys postin kannattavuudelle*. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-19.pdf>
- Kotimaisten kielten keskus. (2020). *Sanojen alkuperästä: Hybridi*. Noudettu 1.3.2020 osoitteesta: https://www.kotus.fi/nyt/kysymyksiä_ja_vastauksia/sanojen_alkuperasta/hybridi
- Laki Posti- ja telelaitoksesta 14.8.1989/748*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/1989/19890748>
- Laki valtion liikelaitoksista. 10.7.1987/627*. Finlex. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1987/19870627>
- Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. 21.12.2007/1368*. Finlex. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071368>

- Liikenne- ja viestintäministeriö. (2021). *Arviomuistio postilain muutoksille*. 15.1.2021. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/8e6a4a89-74a6-48a4-b363-07d9f5ef4aee/87759690-b2ef-494b-ab48-b7af7881a9a0/LAUSUNTOPYYNTO_20210119083637.PDF
- Liikenne- ja viestintäministeriö. (2013). *Postinumerojärjestelmän avoimuus – työryhmän raportti (osa I)*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 3/2013. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-330-5>
- Liikenne- ja viestintävirasto. (2019). *Traficom postimarkkinaselvitys 2019*. Noudettu 1.4.2021 osoitteesta: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202019.pdf>
- Liikenne- ja viestintävirasto. (2021). *Postitoimintarekisteri*. Noudettu 3.4.2021 osoitteesta: <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/posti/postitoimintarekisteri>
- Locke, J. (1995). *Tutkielma hallitusvallasta*. Tampere: Gaudeamus.
- Lunden, K. (2019). Kauhuskenaario toteutumassa – Postin toimitusjohtaja Heikki Malisen mukaan lehtien jakelu voi loppua jo 2025. *Maaseudun tulevaisuus*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka/artikkeli-1.500456>
- Luukka, T. (2019, 1. syyskuuta). Postin palkitsemisjärjestelmä herättää raivoa: “Kukaan valtio-omisteisen yhtiön johtaja ei ansaitse tuollaista törkypalkkaa”. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006224300.html>
- Löyttyniemi, T. (2011). *Valtio-omistus 2030 - mitä ja miksi?* Helsinki: Pörssisäätiö.
- Maaseudun tulevaisuus*. (2016, 5. elokuuta). Pääkirjoitus: Rossi puhuu omituisia. Noudettu 1.4.2021 osoitteesta: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/puheenaiheet/paakirjoitus/rossi-puhuu-omituisia-1.157923>
- Miettinen, A. (1998, 16. huhtikuuta). Telecom Finland muuttui kertarysäyksellä Soneraksi. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.hs.fi/talous/art-2000003709670.html>
- Myllymäki, A. (2007) *Finanss hallinto-oikeus: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Helsinki: Talentum.

- Määttä, J. (2010). *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen*. Tampere: Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8184-0>
- Mähönen, J., & Villa, S. (2015). *Osakeyhtiö I: Yleiset opit*. Helsinki: Talentum.
- Mähönen, J., & Villa, S. (2019). *Osakeyhtiö III: Corporate governance*. Helsinki: Talentum.
- OECD. (2015a). *G20/OECD principles of corporate governance*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>
- OECD. (2015b). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprise*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>
- Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624*. Finlex. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>
- Osakeyhtiölakityöryhmän mietintö*. (2003). Helsinki: Oikeusministeriö.
- Ouchi, W. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129–141. <https://doi.org/10.2307/2392231>
- Pache, A., & Santos, F. (2013). Inside the hybrid organization: selective coupling as response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972–1001. <https://doi.org/10.5465/amj.2011.0405>
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Pelkonen, L. (2017, 12. helmikuuta). 100 miljoonaa euroa ministerin peukalon alla – hallituksen uuden yhtiön valta ”vähän pelottaa”. *Taloussanomat*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000005207904.html>
- PI 2/2016 vp. Pääministerin ilmoitus valtion omistajaohjauspolitiikasta*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.eduskunta.fi/pdf/PI+2/2016>
- Pietiäinen, J. (1998). *Postia kaikille: Suomen Postin tarina 1638–1998*. Helsinki: Edita.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the neo-weberian state*. New York: Oxford University Press.

- Posti Group Oyj. (2014). *Tiedote 13.8.2014: Itella vaihtaa nimensä Postiksi*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.posti.com/media/mediauutiset/2014/itella-vaihtaa-nimensa-postiksi/>
- Posti Group Oyj. (2016). *Vuosikertomus 2015*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/1230-posti_vuosikertomus_2015.pdf
- Posti Group Oyj. (2017). *Vuosikertomus 2016*. Noudettu 1.4.2021 osoitteesta: https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/800-posti_vsk16_fi.pdf
- Posti Group Oyj. (2018). *Tilinpäätös 2017*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/reports/2017/posti-group-oyj-konsernitilinpäätös-1-3-2017.pdf>
- Posti Group Oyj. (2019). *Posti Group Oyj:n tilinpäätöstiedote 2019*. Noudettu 27.3.2021 osoitteesta https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/reports/2019/posti_tilinpäätöstiedote.pdf
- Posti Group Oyj. (2019b). *Tiedote 29.8.2019: Posti järjestää toimintojaan pakettilajittelussa – uudistuksella vastataan muuttuviin asiakastarpeisiin*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://www.posti.com/media/mediauutiset/2019/posti-jarjestaa-toimintojaan-pakettilajittelussa/>
- Posti Group Oyj. (2019c). *Tiedote 29.11.2019: Postin hallituksen puheenjohtaja Markku Pohjola: Liikkeenluovutuksella on ollut omistajan tuki*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://www.posti.com/media/mediauutiset/2019/postin-hallituksen-puheenjohtaja-markku-pohjola-liikkeenluovutuksella-on-ollut-omistajan-tukige/>
- Posti Group Oyj. (2019d). *Posti Groupin työntekijän toimintaohje*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: https://www.posti.com/globalassets/sustainability/code-of-conduct/posti_group_tyontekijan_toimintaohje_2019.pdf
- Posti Group Oyj. (2020). *Yhtiöjärjestys*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.posti.com/hallinnointi/hallinnointi/yhtiojarjestys/>

- Posti Group Oyj. (2021a). *Posti Group Oyj:n lausunto postilain arviointimuistiosta*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.posti.com/globalassets/news/2020/2021-attachments/posti-group-lausunto-postilain-arviointi-15.2.2021.pdf>
- Posti Group Oyj. (2021b). *Taloudellinen katsaus 2020*. Noudettu 28.3.2021 osoitteesta: https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/postin_taloudellinen_katsaus_2020.pdf
- Posti Group Oyj. (2021c). *Posti yrityksenä: hallintoneuvosto*. Noudettu 15.3.2021 osoitteesta <https://www.posti.com/hallinnointi/hallinnointi/hallintoneuvosto/>
- Posti Group Oyj. (2021d). *Posti yrityksenä: strategia*. Noudettu 30.3.2021 osoitteesta: <https://www.posti.com/posti-yrityksena/strategia/>
- Postilaki 29.4.2011/415*. Finlex. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110415#L3P15>
- Powell, W. (1987). Hybrid organizational arrangements: New form or transitional development? *California Management Review*, 30(1), 67–87. <https://doi.org/10.2307%2F41165267>
- Powell, W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of governance. *Research in Organizational Behaviour* 12, 295–336. <https://doi.org/10.1177%2F0170840606067250>
- Ramamurti, R. (1991). Controlling state-owned enterprises. Teoksessa: R. Ramamurti, & R. Vernon (toim.), *Privatization and control of state-owned enterprises*, (s. 206–233). Washington D.C.: Maailmanpankki.
- Ranki, R. (2012). *Niin siinä käy kun omistaa: tarinaa valtionyhtiöistä*. Helsinki: Edita.
- Reay, T. & Hinings, C. (2009). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. *Organization studies*, 30(6), 629–652. <https://doi.org/10.1177%2F0170840609104803>
- Rinne, A. (2019). *Täysistunnon puheenvuoro PTK 72/2019 vp*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_72+2019.pdf

- Salminen, A., & Viinamäki, O. (2000). *Market orientation in the Finnish public sector: From public agency to privatized company*. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- Skelcher, C. (2008). Does governance perform? concepts, evidence, causalities and research strategies. Teoksessa: J. Hartley, C. Donaldson, C. Skelcher & M. Wallace (toim.), *Managing to improve public services* (s. 27–45). Cambridge: Cambridge University Press.
- Skelcher, C., & Smith, S. R. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: Case of nonprofits. *Public Administration*, 93(2), s. 433–448. <https://doi.org/10.1111/padm.12105>
- Smith, W. & Lewis, M. (2011). Toward a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), s. 381–403. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>
- Strandberg, M., Ohtola, J., Wiren, S., Kohtala, S., Koski, O., Torsti, P., Partanen, J., Brännkärr, M., Parviainen, O. & Ruuth, S. (2020). *Uudistuva postitoiminta: valtiosihteeristöryhmän raportti. Arvioita posti- ja jakelumarkkinan nykytilanteesta, tulevaisuudennäkymistä ja sääntelykehityksen muutostarpeista*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-871-7>
- Sullström, H. (2019, 7. syyskuuta). Pääministeri Rinne Ykkösaamussa: Emme hyväksy Postin työntekijöiden palkanalennuksia. *Yle Uutiset*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-10960332>
- Suomen PT Oy. (1998). *Vuosikertomus 1997*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://web.lib.aalto.fi/fi/old/yrityspalvelin/pdf/1997/fsuomept.pdf>
- Taloussanomat*. (2016). Sipilä linjasi: Posti voisi listautua pörssiin. Noudettu 28.3.2021 osoitteesta: <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000001911272.html>
- Thornton, P., & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801–843. <https://doi.org/10.1086/210361>

- Thornton, P., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. Teoksessa: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby, (toim.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, 99–129.
- Thornton, P., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. New York: Oxford University Press.
- Tieteen termipankki*. (2020). Oikeustiede: Omistusoikeus. Noudettu 1.3.2020 osoitteesta: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:omistusoikeus>
- Tiililä, U. (2010). Hallintolaki koskee myös virastojen nimiä. *Kielikello*. Kotimaisten kielten keskus. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.kielikello.fi/-/hallintolaki-koskee-myos-virastojen-nimia>
- Timonen, P. (2006). *Valtio omistajana ja yrittäjäriskin kantajana: yksityisen ja julkisen rajapintoja*. *Lakimies*, 7–8, 1312–1324. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1248132>
- Tuominen-Thuesen, M., Pekkala, H., Sievänen, R., Karlsson, S., Ali-Yrkkö, J., Pajarinen, M. & Ahonen, P. (2019). *Valtion omistajaohjauksen arviointi*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-783-3>
- Vainio, R. (2007, 28. maaliskuuta). Suomen Postista tulee kesällä Itella. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.hs.fi/talous/art-2000004471814.html>
- Valkama, V. (2019, 2. syyskuuta). Postin hallintoneuvosto ei voi puuttua palkkakiistaan – Puheenjohtaja Rossi: ”Tätä kehitystä olen kritisoinut”. *Satakunnan Kansa*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.satakunnankansa.fi/kotimaa/art-2000007073828.html>
- Vakkuri, J., & Johanson, J. (2018). Taming the monster – towards an understanding of hybrid organizations and governance. *Public Money and Management*, 38(2), 162–163. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1434306>
- Vakkuri, J., Johanson, J., Kokko, P., Laihonon, H., & Rajala, T. (2019). Hybridihallinta terveyden ja hyvinvoinnin palvelujen järjestämisessä. *Hallinnon Tutkimus*, 38(3), <http://226–231.10.13140/RG.2.2.28639.00161>

- Valtioneuvosto. (1999). *Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999*. (1999). Helsinki: valtioneuvosto. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/-/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma>
- Valtioneuvosto. (2019a). *Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23*. Helsinki: valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-756-7>
- Valtioneuvosto. (2019b). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31*. Helsinki: valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta 1025/2020*. Finlex. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20201025>
- Valtioneuvoston kanslia. (2003). *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02/hallitusohjelma-vanhanen.pdf>
- Valtioneuvoston kanslia. (2007). *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: https://vnk.fi/documents/10616/356365/VN_n_periaatepaeatoes_omistajapolitiikasta_20070607__2_.pdf/18f0d652-a1a2-42ec-b730-6f2256265a12/VN_n_periaatepaeatoes_omistajapolitiikasta_20070607__2_.pdf
- Valtioneuvoston kanslia. (2008). *Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2007–2008*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://vnk.fi/documents/10616/5614302/Vuosikertomus+2007-2008>
- Valtioneuvoston kanslia. (2011). *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: https://vnk.fi/documents/10616/356365/VNn_periaatepaeatoes_03112011.pdf/af8f288d-0762-4934-99d6-e9acfb1e4ffa

- Valtioneuvoston kanslia. (2016a). *Solidiumin toimiohje*. Noudettu 28.2.2020 osoitteesta: <https://vnk.fi/documents/10616/1266558/Solidium+toimiohje+15.9.2016/c3b68b53-15b1-493c-b655-bc123b299d12>
- Valtioneuvoston kanslia. (2016b). *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016: Tase töihin - kasvua luovaa omistajapolitiikkaa*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: https://vnk.fi/documents/10616/356365/Periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2016_korjattu.pdf/c24f66ca-ffbe-4fe9-a0da-b7b6a1205b9f/Periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2016_korjattu.pdf
- Valtioneuvoston kanslia. (2016c). *Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n toimiohje*. Noudettu 28.3.2021 osoitteesta: <https://vnk.fi/documents/10616/356365/Toimiohje+Valtion+kehitysyhtio+Vake+Oy.pdf/2965f12e-4908-4b85-a48b-bff75f8364a2/Toimiohje+Valtion+kehitysyhtio+Vake+Oy.pdf.pdf>
- Valtioneuvoston kanslia. (2020a). *Valtion omistuksen arvo ja avainluvut*. Noudettu 1.3.2020 osoitteesta: <https://vnk.fi/omistajaohjaus/omistuksen-arvo>
- Valtioneuvoston kanslia. (2020b). *Vaurautta vastuullisella omistajuudella: Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Noudettu 31.3.2021 osoitteesta: https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf
- Valtioneuvoston kanslia. (2020c). *Muistio: Altia Oyj:n, Nordic Morning Group Oyj:n, Posti Group Oyj:n ja Vapo Oy:n osakkeiden hankkiminen*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806ef015>
- Valtioneuvoston kanslia. (2020d). *Eryistehtävät ja strategiset intressit*. Noudettu 28.3.2021 osoitteesta <https://vnk.fi/documents/10616/364107/Eryisteht%C3%A4v%C3%A4t+ja+strategiset+intressit+2020.pdf/572c80ed-0bb0->

- deb2-9700-717da14c313a/Erityisteht%C3%A4v%C3%A4t+ja+strategiset+intressit+2020.pdf/Erityisteht%C3%A4v%C3%A4t+ja+strategiset+intressit+2020.pdf/Erityisteht%C3%A4v%C3%A4t+ja+strategiset+intressit+2020.pdf
- Valtioneuvoston kanslia. (2020e). *Valtion omistussuudet ja eduskuntavaltuudet 27.10.2020*. Noudettu 28.3.2021 osoitteesta https://vnk.fi/documents/10616/622475/Edvalt_2020_10.pdf/ceac1813-2469-c265-f657-49297634806a/Edvalt_2020_10.pdf?t=1603876398309
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2015). *Tuloksellisuustarkastuskertomus: Strategisen intressin yhtiöiden ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2015*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-311-1>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2018) *Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion liiketoiminnan järjestäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2018*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-429-3>
- Valtiovarainministeriö. (2020). *Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024*. Noudettu 2.4.2021 osoitteesta: <https://vm.fi/documents/10623/307577/Julkisen+talouden+suunnitelma+vuosille+2021-2024.pdf/0b5505eb-f9fc-ee48-0b65-03764c051f94/Julkisen+talouden+suunnitelma+vuosille+2021-2024.pdf?t=1587034438000>
- Vuoden 2016 II lisätalousarvio 27.6.2016/490*. Finlex. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160490>
- Viestintävirasto. (2011). *Viestintäviraston päätös Itella Posti Oy:n nimeämisestä yleispalveluyritykseksi kirjelähetysten postipalvelun tarjontaan*. Noudettu 23.3.2021 osoitteesta: https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Itella_Postin_yleispalvelu_paatos_kirje_1644_9210_2011.pdf
- Viestintävirasto. (2016a). *Päätös postipakettipalveluiden yleispalvelusta*. Noudettu 23.3.2021 osoitteesta: https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Paat160628PostiOy788_911_2016.pdf

- Viestintävirasto. (2016b). *Perustelumuisio: postipakettipalvelujen tarjontaan velvollisten yleispalveluyritysten nimeäminen*. Noudettu 29.3.2021 osoitteesta: https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Perustelumuisio_28062016_PostiOy20_910_2016.pdf
- Vilkka, H., Saarela, M. & Eskola, J. (2018). Riittääkö yksi? Tapaustutkimus kuvaajana ja selittäjänä. Teoksessa: R. Valli (Toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle* (s. 161–171). Jyväskylä: PS Kustannus.
- Vuoria, M. (2004). *Valtion omistajapolitiikan selvitysmiesraportti*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Wacker, J. (2019). Valtion omistajaohjauksen oikeudelliset reunaehdot. Teoksessa: L. Kihn, L. Oulasvirta, J. Ruohonen, J. Rönkkö & J. Wacker (toim.), *Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä* (s. 283–306). Tampere: Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>
- Wamsley, G., & Mayer, Z. (1973). *Studies in government and politics*. Lexington: Lexington Books.
- Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36, s. 269–296. <https://doi.org/10.2307/2393354>
- Williamson, O. (1996). *Mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
- Wise, C. (2010). Organizations of the future: Greater hybridization coming. *Public Administration Review*, 70(S1), s. 164–166. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02263.x>
- Zeckhauser, R., & Horn, M. (1989). The control and performance of state-owned enterprises. Teoksessa: P. MacAvoy, W. T. Stansbury, G. Yarrow & R. Zeckhauser (toim.), *Privatization and state-owned enterprises* (s. 7–58). Boston: Kluwer Academic Publishers.