

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Pekka Tuuri

**VALTION OMISTAJAOHJAUS JA STRATEGINEN INTRESSI**

Case-tutkimus valtion strategisen intressin pörssiyrityksistä ja julkisesta edusta

Julkisjohtamisen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2016**

## SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ:</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen aihepiirin esittely ja tärkeys	8
1.2. Aiheen aiemmat tutkimukset, selvitykset ja muut julkaisut	12
1.3. Tavoitteen asettelu ja tutkimuskysymykset	14
1.4. Tutkimuksen metodologiset perusteet	15
1.5. Metodi ja tapausten valinta	21
1.6. Tutkimuksen rakenne, aineisto ja tulokset	22
<b>2. JULKINEN ETU: TEOREETTINEN MÄÄRITTELY</b>	24
2.1. Julkinen etu yhteiskuntafilosofissa	25
2.2. Julkinen etu hallintotieteellisessä keskustelussa	34
2.3. Julkisen edun teoria	45
<b>3. VALTION OMISTAJAOHJAUS</b>	51
3.1. Omistajuus	51
3.2. Omistajaohjaus	54
3.3. Valtion omistajaohjausta koskevat periaatteet	55
3.4. Strateginen intressi	56
3.5. Valtio omistajana	59
<b>4. STRATEGISTEN VALTIONYHTIÖIDEN CASET</b>	63
4.1. Case Finnair – Suomen yhteydet maailmalle	64
4.1.1. Valtion strateginen intressi	67
4.1.2. Strategisen intressin arviointi yhtiön nykyisessä toimintaympäristössä	69
4.2. Case Fortum – Vesivoimasta uraanin halkeamiseen	71
4.2.1. Valtion strateginen intressi	78

4.2.2. Strategisen intressin arviointi yhtiön nykyisessä toimintaympäristössä	79
4.3. Case Neste – Öljyä ja ulkopoliittikkaa	81
4.3.1. Valtion strateginen intressi	91
4.3.2. Strategisen intressin arviointi yhtiön nykyisessä toimintaympäristössä	92
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>95</b>
5.1. Keskustelu	96
5.1.1. Julkinen etu	96
5.1.2. Omistajuus erityisesti valtion omistajuutena	98
5.1.3. Omistajaohjaus ja sen kautta ilmenevä strateginen intressi.	99
5.1.4. Case-yhtiöistä	101
5.2. Keskeisimmät havainnot	102
5.3. Mahdollisia teemoja jatkotutkimukselle	106
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>108</b>

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1. Aristoteleen valtiomuodon päämäärät	30
Taulukko 2. Yhtiöiden tunnusluvut	63
Kuvio 1. Julkisen edun julkisuus	45



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Pekka Tuuri

**Pro gradu -tutkielma:**Valtion omistajaohjaus ja strateginen intressi:  
Case-tutkimus valtion strategisen intressin pörssiyrityksistä ja julkisesta edusta**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisjohtaminen

**Työn ohjaaja:**

Professori Esa Hyyryläinen

**Valmistumisvuosi:**

2016

**Sivumäärä:** 124

---

**TIIVISTELMÄ:**

Valtio on Helsingin pörssin suurin yksittäinen osakkeenomistaja. Suomen valtio on osakkaana yli 50 yhtiössä. Yhtiöistä noin kaksi kolmasosaa on kaupallisesti toimivia valtioenemmistöisiä tai valtion osakkuusyhtiöitä. Valtio on jaotellut omistamansa yhtiöt erityistehtäväyhtiöihin ja markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin. Markkinaehtoiset yhtiöt on jaoteltu edelleen niihin, joita kohtaan valtiolla on strateginen intressi ja niihin, joita kohtaan sillä on pelkkä sijoittajaintressi. Valtion voittoa tavoitteleville sekä joidenkin erityistehtäväyhtiöille asettamat strategiset intressit voidaan luokitella maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuuriin ja sen kunnossapitoon sekä kaupalliseen monopoliin.

Julkinen etu on kiistanalainen käsite. Normatiivinen käsitys julkisesta edusta olettaa, että on olemassa yhteinen hyvä, joka eroaa yksityisten etujen summasta. Yhteinen etu on jotain, joka on yhteisön etu kokonaisuutena, myös silloin vaikka se olisi jonkun yhteisön yksittäisen jäsenen etuja vastaan. Julkinen etu ei myöskään ole sama asia kuin enemmistön etu tai arvot, eikä enemmistösääntö täten demokraattis-sakaan valtiossa suoraan toteuta sitä. Julkinen etu on ideaalinen konsepti, aivan samalla tavalla kuin täydellisesti toimivat markkinat ovat ihanteellinen tila markkinateoreetikoille. Markkinateoriassa hyväksymme monet epärealistiset oletukset, kuten aina rationaalisesti toimivat kuluttajat, vaikka tiedämme etteivät nämä käsitykset vastaa todellisuutta. Aivan samalla tavalla julkinen etu on päämäärä, jota kohti pitäisi pyrkiä. Minkä takia julkinen etu olisi päämääränä yhtään vähemmän todellinen, kuin täydellisesti toimivat markkinat?

Julkisessa taloudessa yhteistä etua voidaan kuvata meriittihyödykkeiden ja -tarpeiden kautta. Esimerkkejä julkisista meriittitarpeista ovat maksuton kouluruokailu, kohtuuhintainen asuminen ja maksuton koulutus. Meriittitarpeet voidaan kokea myös negatiivisina rajoitteina verotuksen kautta. Meriittihyödykkeet eivät perustu kansalaisten kulutuspreferensseihin vaan asiantuntijoiden preferensseihin. Meriittihyödykkeet syntyvät meriittitarpeista, joiden takia julkinen sektori asetetaan vaikuttamaan yksilöiden päätöksiin positiivisesti tai negatiivisesti. Meriittihyödykkeiden tarkoituksena on korjata ja vaikuttaa yksilön valintaan. Tämä muodostunut preferenssivääritymä on pohjimmiltaan meriittihyödykkeen käsite.

Tarkasteltaessa case-tapauksia, jotka ovat valtion strategisen intressin pörssiyrityksiä, huomataan niiden historiasta, että niillä on ollut yhteiskunnallinen tehtävä edistää valtion, toisin sanoen julkista etua. Markkinoiden avautumisen jälkeen yhtiöt ovat kasvaneet ja kansainvälistyneet, mutta samaan aikaan yhtiöiden yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut. Ne ovat myös pyristelleet viime vuosina eroon niille asetetuista velvoitteista. Ilmastonmuutos, kansainväliset velvoitteet ja valtion omat tavoitteet voivat myös tulevaisuudessa vaikuttaa yhtiöiden painoarvoon ja niihin valtion suunnalta kohdistuneeseen strategiseen intressiin. On oletettavaa, että tulevaisuudessa valtio vastaa lupauksista kansalaisille ja tarkasteltavat valtionyhtiöt toimivat vapaasti markkinoilla ilman yhteiskunnallisia velvoitteita.

---

**AVAINSANAT:** Julkinen etu, omistajaohjaus, valtionyhtiöt, strateginen intressi



## 1. JOHDANTO

Kiinnostukseni laajoihin kokonaisuuksiin, kuten yhteiskunnan ja talouden kausaalisuhteisiin, sai minut tutkimaan julkista etua. Aiheesta ei ole löydettävissä teoreettista keskustelua hallintotieteen osalta vielä Suomessa. Toki filosofiassa keskustellaan laajasti siitä, mikä on oikeudenmukaista tai kohtuullista, mutta se ei varsinaisesti liity siihen, mitä julkinen etu on ja miten se olisi julkisjohtajan tärkein päämäärä.

Markkinaohjautuvuutta korostavassa yhteiskunnassa julkisen edun käsite kuulostaa varmasti monen mielestä haihattelulta. Keskustelu Suomesta byroslaviana korostaa tahallaan käsitystä Suomesta maana, jossa viranomaiset tekisivät asioita ilkeyttään kansalaisia kohtaan. Kasvanut individuaalisuus ja vähentynyt kollektiivisuus korostavat kovia arvoja yhteiskunnassamme. Lisäksi maailman megatrendit, kuten kaupungistuminen ja digitalisaatio, tulevat muuttamaan Suomea lähivuosina todella nopeasti. Elintasoerot maaseudun ja kaupunkien välillä kasvavat ja kasvattavat samalla mahdollisuutta siihen, että maamme sisäisen tulonjaon solidaarisuutta puretaan. Koko pohjoismainen hyvinvointivaltiojärjestelmä perustuu lopulta tulon- ja resurssienjakoon hyvin pärjäävien ja huonosti pärjäävien kesken. Tästä esimerkkinä tutkimuksessa on esimerkiksi maamme lentokenttäverkosto.

Valtionyhtiöt ovat kiehtova osa julkista sektoria. Tutkimus osoitti itsellenikin kuinka monimutkaiset asiat vaikuttavat näiden yhtiöiden toimintaan. Avautuneilla markkinoilla suomalaisten edun ajaminen on yhä vaikeampaa. Markkinat eivät tunne oikeaa ja väärää, vain kysyntää ja tarjontaa. Yhtiöt eivät halua myöskään ottaa vastuuta markkinoiden ulkopuolisista häiriöistä, kuten poikkeusoloihin varautumisesta. Tutkimukseni case-osiossa kuvataan monia tilanteita, joissa yhtiöt ovat pikkuhiljaa pyristelleet eroon niille asetetuista yhteiskunnallisista velvoitteista.

Tutkimusprosessi ja -tulokset yllättivät minut, koska tulos oli lopulta hyvin erilainen kuin olin alunperin olettanut. Case-tutkimusmetodin käyttö osoittautui myös mielekkääksi tavaksi tehdä tutkimusta.



### 1.1. Tutkimuksen aihepiirin esittely ja tärkeys

Erilaiset keskustelut ja uutiset julkiseen omistajaohjaukseen liittyen ovat maassamme jokaviikkoinen teema. Kvartaaleittain esitellään valtionyhtiöiden liikevaihtoja, voittoja ja tappioita tulosjulkistusten yhteydessä. Valtionyhtiöt eivät myöskään ole säästyneet viime vuosina yt-neuvotteluilta. Uutisissa kerrotaan myös uusien valtionyhtiöiden perustamisista. Niitä perustetaan pelastamaan kaatuneita telakoita tai jätevesiinsä hukkuneita kaivoksia. Valtion liikelaitoksia ja muita tulosityksiköitä yhtiöitetään ja perustelut tekoihin löytyvät usein Brysselistä.

Valtionyhtiöt ovat median jatkuvan suurennuslasin alla perinteisen poliittisen päätöksenteon ohella. Julkisuuteen nousevat erilaiset skandaalit valtionyhtiöiden johdon toiminnasta, jotka koetaan epäeettisiksi. Hyvä esimerkki on Finnairin entisen toimitusjohtajan Mika Vehviläisen asuntojärjestelyt, jotka putkahtivat Helsingin Sanomien toimesta julkisuuteen 2012. Vehviläinen oli yrittänyt myydä Bulevardilla sijaitsevaa arvoasuntoaan kahden eri kiinteistövälittäjän voimin tuloksetta. Lopulta hän hoiti asunnon myynnin itse. Ostajaksi löytyi eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen, jonka toimitusjohtaja Harri Sailas oli tuolloin Finnairin hallituksen varapuheenjohtaja. Ilmarinen osti asunnon arvioiden mukaan ylihintaan ja Finnair puolestaan vuokrasi talon Vehviläiselle työsuhdeasunnoksi. Vehviläinen oli Ilmarisen hallintoneuvoston jäsen. Asiaan liittyvässä päätöksenteossa henkilöt jäävänsä itsensä ja asiat hoidettiin täysin laillisesti ilman lainvalvojan moitteita. (Hulkko 2012.)

Valtionyhtiöiden toiminnasta löytyy myös paljon valopilkkuja. Ne menestyvät omilla aloillaan, kokeilevat ja kehittävät rohkeasti uutta sekä investoivat Suomeen ja maailmalle. Kun mukaan lasketaan vielä kuntapuolella toimivat tuhannet yhtiöt, ei kukaan voi välttyä julkisesti omistajaohjattujen yhtiöiden toiminnalta. Ne tuottavat meille joka päivä sähköä, asumis- ja liikennepalveluita sekä monia erilaisia muita palveluita. Kansalaisten edun mukaista on, että niitä myös johdetaan ja ohjataan julkisesti kestäväällä tavalla.

Julkisesti omistetut yhtiöt eivät ole kansallinen tai pohjoismaisen hyvinvointivaltion erityispiirre. Esimerkiksi jokainen meistä on varmasti joskus nähnyt liikenteessä Kiitolinjan rekan tai vastaanottanut paketin Schenkeriltä. Molemmat yhtiöt ovat Saksan valtion valtionrautatieteyhtiö Deutsche Bahnin tytäryhtiöitä. Deutsche Bahnin liikevaihto vuonna 2012 oli melkein 40 miljardia euroa, josta nettoliikevoittoa 1,48 miljardia (Deutsche Bahn 2012). Valtio on Helsingin arvopaperipörssin suurin yksittäinen omistaja. Näiden omistusten arvo oli kesällä 2014 yli 19 miljardia euroa eli noin 12 % koko pörssin arvosta (Solidium 2014: 10). On siis sanomattakin selvää, että julkista omistajaohjausta on suoritettava. Esimerkiksi sellaisten valtion yhtiöiden, kuten Fortumin tai Postin toiminta vaikuttavat meidän lähes jokaisen jokapäiväiseen elämään suoraan tai vähintäänkin välillisesti. Voidaan myös nähdä, että kansalainen on omistajana yrityksissä, koska yrityksiin on sijoitettu veronmaksajien rahoja (Löyttyniemi 2011: 6).

Julkista omistajaohjausta voidaan perustellusti tutkia myös sen laajuuden vuoksi. Suomen valtio on osakkaana yli 50 yhtiössä. Yhtiöistä noin kaksi kolmasosaa on kaupallisesti toimivia valtioenemmistöisiä tai valtion osakkuusyhtiöitä. Merkittävä vähemmistöomistajuus on määritelty laissa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta pykälässä kaksi. Sen mukaan valtio on merkittävä vähemmistöomistaja silloin, kun se omistaa yhtiön äänivallasta vähintään kymmenen prosenttia ja enintään viisikymmentä prosenttia. Valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin määrittää yhtiö kuuluvaksi merkittävän vähemmistöomistuksen piiriin omistuksen ollessa alle kymmenen prosenttia, jos osakeomistusta yhtiössä voidaan pitää merkittävänä joko taloudellisten tai omistajaohjaukseen liittyvien seikkojen perusteella. (Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta; Valtioneuvosto 2011: 2.)

Julkisesti omistetut yhtiöt voidaan nähdä myös taakkana talouskasvulle. Etenkin kehitysmaissa valtionyhtiöiden osuus kansantaloudesta on merkittävän iso verrattuna kehittyneisiin teollistuneisiin länsimaihin. Valtion omistusosuudella ei sinänsä ole merkitystä, jos ne toimivat tehokkaasti. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että näin ei aina ole. Kansainvälisesti tarkasteltuna suuri valtion liiketoiminta, johtaa kokonaistaloudellisesti huonoihin ja tehottomiin tuloksiin, kuten valtion talouden ja vaihtotaseen alijäämään. Monilla kehitysmailla on ollut suunnitelmia valtio-omistajuudesta luopumi-

sesta, mutta sanat eivät ole vastanneet tekoja. Maissa joissa valtionyhtiörakenteen uudistuksiin ei vielä olla valmiita, tuleekin kiinnittää huomiota korruption ja harmaan talouden vastaiseen toimintaan. (The World Bank 1995: 50, 238, 240.)

Urho Kekkonen julkaisi vuonna 1952 kirjan Onko maallamme malttia vaurastua. Tätä kirjaa monet siteeraavat edelleen valtionyhtiöitä koskevissa pääkirjoituksissa, kolumneissa ja muissa julkaisuissaan. Kekkonen halusi kirjallaan edesauttaa Pohjois-Suomen elinkeinoelämän kehittämistä ja teollistamista. Silloinen pääministeri päätyi kirjoituksissaan siihen, ettei yksityinen toimija tunne pohjoisen olosuhteita eikä siksi uskalla Pohjois-Suomeen luonnon rikkauksia hyödyntämään. Kansakuntamme oli yhteisen edun nimissä tehtävä se itse. Voidakseen vaurastua tarvittiin malttia säästää, koska ulkomaalainen raha oli kallista ja kotimaassa sitä ei ollut. Kekkonen kertoi tutkineensa ja syventyneensä investointi- ja sijoitustoiminnan yleisiin edellytyksiin ja tulleen siihen lopputulokseen, että Pohjois-Suomen rikkaudet oli kaivettavissa esiin vain säästöpääomilla. Siksi meillä tuli kansana olla malttia hillitä julkisten menojen kasvua, jotta säästyneillä varoilla voitiin valjastaa Pohjois-Suomen kosket ja elvyttää alueen elinkeinoelämää. Kekkosen esittämää päämäärää ei kukaan periaatteesta vastustanut, vaikka oikeiston osalta valtion omistamaa teollisuustoimintaa kauhisteltiin. (Kekkonen 1952.)

Oikeisto uskoi, että yksityinen toimija hoitaisi kyllä asian valtion puuttumatta siihen, jos esimerkiksi veroja alennettaisiin. Kekkosen mielestä oikeiston viitoittamalla tiellä Pohjois-Suomi saisi odotella vuosikymmeniä pelastajaansa. Lisäksi Kekkonen korosti ettei kukaan yksityinen toimija pystyisi kehittämään Pohjois-Suomea ilman valtiota. Kemijoen valjastaminen vaatisi Oulunjärven kokoisien keinotekkoisten säännöstelylaitaiden rakentamiset, joiden vesimassat peittäisivät alleen suurimmaksi osaksi valtion omistamia metsiä. Valtion oli tultava apuun, muuten puheet Pohjois-Suomen kehittämisestä muun maan tasolle olisivat jääneet hurskasteluksi. (Kekkonen 1952.)

Entisen omistajaohjauksesta vastanneen ministerin Heidi Hautalan erityisavustaja Lauri Korkea-oja ottaa hieman Kekkosen hengessä Talouselämä-lehden kirjoituksessaan kantaa (2014) valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen. Hän muistuttaa, että säännöt

markkinataloudessa ovat valtionyhtiöidenkin osalta yksinkertaiset: Yhtiöt toimivat markkinoilla ja pärjätäkseen niiden tulee toimia samoilla pelisäännöillä kuin muidenkin yhtiöiden. Yhtiöiden tehtävä on tuottaa voittoa, elleivät omistajat muuta vaadi. Poliittiset odotukset valtionyhtiöiden toiminnalle ovat puolestaan aivan erilaiset. Niiden tulisi kantaa vastuuta yhteiskunnan kasvusta ja työllisyydestä. Lisäksi niiden toiminta työnteekijöiden hyvinvoinnin ja ympäristön kestävyysedistämässä tulisi olla esimerkillistä. Yhtiöiden johdon palkitseminen tulisi olla niukkaa ja kaiken kritiikin kestävä. Lopulta kun yhtiön etu ja julkinen etu jokin päivä olisivat ristiriidassa, julkinen edun tulisi olla ratkaiseva.

Valtio on kuitenkin päätenyt korkeimman lainsäätäjän asemassa siihen, että lainsäädäntö suojelee markkinaintressiä poliittiselta intressiltä. Korkeaojan mukaan valtio on tietoisesti päätenyt suojella yhtiöitä itseltään. Valtionyhtiöiden suojelusenkelin roolia hoitamaan on Suomen kansan valitseman, valtiopäiville kokoontuneen eduskunnan päätöksellä ja sen luottamusta nauttien asetettu omistajaohjausministeri. Tässä asemassa ministeri joutuu kuitenkin jatkuvasti tilanteisiin, jossa hänen velvollisuutenaan on yhtä aikaa huolehti päinvastaisista intresseistä. Hän muistuttaa, että valtion omistajapoliittisessa periaatepäätöksestä löytyvät edelleen ne samat periaatteet mitä Kekkonenkin valtionyhtiöiltä haki: kasvun ja työllisyyden tukeminen. Korkeaojan mukaan tänä päivänä vain keinot puuttuvat. Valtionyhtiöt ovat markkinoilla muuttuneet samanlaisiksi kuin yksityiset kilpailijansa. Investointeja ei tehdä ellei tuotto ole suuri ja riski mitätön. Valtion sijoitusyhtiö Solidiumin salkussa on Kekkonen perintö. Korkeaoja kysyykin mielenkiintoisesti olisiko valtionyhtiöillä malttia vaurastua.

Suomi vaurastui sotien jälkeen 1990-luvun suureen lamaan asti nopeasti ja tasaisesti. Tämänkin jälkeen kasvu oli erittäin nopeaa nykyiseen taantumahan asti. Kekkonen viitoittama tie käynnisti myös aluepolitiikan Suomessa. Koko Suomea piti kehittää Kekkonen mukaan nimenomaan koko kansantalouden edun nimissä. Hyvinvointivaltio rakentaessa teollisuuspolitiikan ohella kiinnitettiin huomiota muihinkin alueellisiin hyvinvointieroihin. Tästä perintönä ovat kuntien verotulojen tasausjärjestelmät ja korkeakoulutuksen hajauttaminen koko Suomeen. Monet uudistukset porrastettiin aloittamalla ne pohjoisesta etelään päin, kuten julkinen terveydenhuolto ja peruskoulu.

Lopputuloksena koko Suomi teollistui ja elintasoerot tasaantuivat. Globalisaatio, Euroopan unioni ja avoimempi maailmantalous muuttivat aluepolitiikan suunnan 1990-luvulla teknologia ja vientivetoiseksi, ja kurotut elintasoerot Suomessa alkoivat jälleen kasvaa. Uuden kasvun rakennusaineet ovat muuttuneet aineellisesta pääomasta osaamiseen ja uuteen teknologiaan panostamiseen. (Tervo 2003: 80–84.)

Valtion aktiivinen toiminta elinkeinoelämässä on turbulentti aihe ja on aina jakanut oikeistoa ja vasemmistoa. Hyvinvointi ja kasvuteoriat sekä valtioiden kehityshistoriat tunnustavat kuitenkin hyvin erilaisia ideologioita vaihtoehtoja valtion osallisuudelle hyvinvointivaltion rakentamisessa. Pohjoismainen sosialidemokraattinen hyvinvointivaltio nojaa vahvoihin instituutioihin, joissa julkisella sektorilla on merkittävä vastuu palveluiden tuottamisesta. Korruptio on samaan aikaan vähäistä. Suomesta on jopa puhuttu maailman vähiten epäonnistuneimpana valtiona. Oli ideologinen perusta hyvinvointivaltiolle mikä tahansa, valtion kehitykseen vaikuttavat aina myös muut historialliset, kulttuurilliset ja taloudelliset tekijät. Täten yhtä oikeaa vastausta julkisen toiminnan laajuudelle ei voida asettaa. (Salminen & Niskanen 1996: 20–22.)

Mikä on kansakuntamme yhteinen etu? Voimmeko toistaa maamme sotien jälkeisen menestyksen uudessa globaalissa, avoimessa ja kilpailukykyyn perustuvassa taloudessa. Mikä on julkisen omistajaohjauksen rooli uuden kasvun tekemisessä tänä päivänä ja miten tällaista päämäärää johdetaan, jotta kaikkien tavoittelema yhteinen julkinen etu toteutuisi.

## 1.2. Aiheen aiemmat tutkimukset, selvitykset ja muut julkaisut

Valtion omistajaohjauksesta on tehty useita tutkimuksia ja opinnäytteitä. Merkittävimpiä viittauksia aiheeseen on vuonna 2011 Jari Kankaanpään, Lasse Oulasvirran ja Jani Wackerin tutkimus Valtion omistajaohjauksen valvonnasta ja raportoinnista eduskunnalle. Tutkimuksessa on käyty läpi valvonnan nykytilan rakenne, valtionyhtiöt ja niiden omistajaohjaus, muiden yhtiökaltaisten eduskunnan alaisten toimijoiden valvonta ja

omistajaohjaus sekä aiheeseen liittyvää kansainvälistä vertailua. (Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011.)

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan asemaa suhteessa omistajaohjaukseen, ja miten tätä ohjausta ja valvontaa tulisi jatkossa kehittää. Tutkimusryhmä toi tuloksissaan esiin useita keinoja joilla eduskunnalla on tällä hetkellä mahdollisuus vaikuttaa omistajaohjaukseen. Näitä olivat esimerkiksi omistajaohjausta koskevan lainsäädännön säätäminen ja omistajaohjaukseen kuuluvien tahojen suullinen kuuleminen valiokunnissa. Uutena ehdotuksena tutkijat ehdottivat koko omistajaohjausta koskevan vuosikertomuksen tekemistä, joka olisi valtiopäiväasiakirjana saatavissa eduskunnan käsittelyyn. Tätä varten tutkijat ehdottavat, että lakiin kirjattaisiin säännös, jolla eduskunnalle annetaan vuosittain kertomus valtion yhtiöomistuksista ja omistajaohjauksesta. Lisäksi tutkijat ehdottavat, että valtionyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin voitaisiin kirjata jokin muu tehtävä, kuin voiton tuottaminen osakkeen omistajille esimerkiksi palvelun kustannustehokas tuottaminen. Näin on jo toimittu esimerkiksi Suomen erillisverkot Oy:n osalta. Kansainvälisesti mallia kannattaisi tutkijoiden mukaan valtionyhtiöiden yritys vastuun raportointiin ottaa Ruotsista, jossa se on toteutettu esimerkillisesti. Se sisältää yhtiökohtaiset raportoinnit hallitusten sukupuolijakaumista ja muiden yhteiskuntavastuun eri osa-alueiden toteutumisesta. Yhtiökohtaisista taulukoista näkee muun muassa, onko yhtiöllä eettiset ohjeet, oma tasa-arvo- ja ympäristöpolitiikka ja noudattaako se Global Reporting Initiativen (GRI) standardia yhteiskuntavastuun raportoinnissa. (Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011: 7–10, 67–69.)

Kankaanpää, Oulasvirta ja Wacker esittävät myös (2011: 73) tutkimuksen lopussa hahmotelmaa valtion omistajaohjauksen raportoinnille. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustui agenttiteoriaan.

Aiheeseen liittyvää tutkimusta on tehty paljon myös virkatyönä, kuten Timo Kaisanlahden kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikölle tekemä "Valtion omistajaohjaus – perusta ja välineet" vuodelta 2001. Tutkimus perustuu rahoitusteoriaan ja käsittelee laajasti valtiota erilaisena sijoittajana verrattuna yksityiseen. Tämän lisäksi

esitellään erilaiset välineet valtion omistajaohjaukseen. Näitä ovat muun muassa hallitustyöskentely, hallintoneuvostojen rooli, yritysjohton kannustinjärjestelmät, läpinäkyvyys ja sidosryhmien huomioon ottaminen. Vaikka valtion omistajaohjauksen rakenne on 15 vuodessa melkoisesti muuttunut, on tutkimus teoreettisesti aikaa kestävä. Tutkimus antaa lisäksi mielenkiintoista tietoa vertailtaessa valtion omistajaohjausta tänä päivänä ja miettiessä millaiset asiat ovat johtaneet nykyisenlaiseen omistajaohjauksen rakenteeseen.

Timo Löyttyniemen (2011) selvitys "Valtio-omistus 2030 – mitä ja miksi?" antaa hyvän kokonaiskuvan siitä mihin suuntaan valtion omistajaohjaus tulevaisuudessa mahdollisesti kehittyy.

Valtion omistajaohjaukseen kansainvälistä väriä tuo OECD:n lukuisat julkaisut ja suositukset aiheeseen liittyen. Merkittävimpänä mainittakoon vuonna 2015 uudistuneet OECD:n suositukset valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen, joka on keskeinen kansainvälinen standardi valtionyhtiöiden toiminnalle (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises).

Julkista etua on käsitelty yhteiskuntafilosofisissa julkaisuissa ja osana julkisjohtamista. Julkista etua julkaisussaan ovat käsitelleet muun muassa Barry Bozeman (2007) teoksessaan "Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism". Bozeman käsittelee teoksessaan laajemmin julkisen toiminnan arvoja ja julkista etua.

### 1.3. Tavoitteen asettelu ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää miten valtio harjoittaa omistajaohjausta ja millaiset intressit ohjaavat omistajaohjauksen liittyvää päätöksentekoa ja johtamista. Julkiseen sektoriin omistajana kohdistuu monenlaisia odotuksia erilaisista sidosryhmistä. Julkisoikeudellisesti säännellyt, poliittisesti toimivat ja demokraattisesti valitut julkiset toimijat harjoittavat liiketoimintaa yksityisoikeudellisesti ja liiketalouden periaatteiden mukaisesti johdetussa ympäristössä. Yksityisen ja julkisen toiminnan ero on

tällaisessa toiminnassa vaikeasti määriteltävissä. Valtio on omistajaohjausta koskevassa periaatepäätöksessään määritellyt, että omistajapolitiikan lähtökohtana tulee olla liiketaloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestävä tulos. Aktiivisella omistajaohjauksella valtio haluaa tukea kasvua ja työllisyyttä ja edistää näin yhteiskunnan kokonaisuutta.

Tutkimuksen keskeisessä osassa on julkisen edun toteutuminen omistajaohjauksessa. Tällöin on tärkeää selvittää mitä julkisella edulla tarkoitetaan ja miten se käyttäytyy julkisen omistajaohjauksen näkökulmasta. Miten valtion asettamat tavoitteet omistajuudelle toteutetaan ja miten ne toteutuvat. Millaiset päätökset johtavat yhteiskunnan kokonaisedun kannalta parhaimpaan lopputulokseen.

Osakeyhtiön tehtävänä on tuottaa voittoa eli tavoitella yksityistä etua. Suomessa jotkut liiketoiminnan muodot ovat lailla säädetty valtion monopoleiksi. Esimerkiksi alkoholinmyynti tai uhkapelit tuottavat valtiolle voittoa, mutta voivat syöstä asiakkaansa terveydelliseen tai taloudelliseen ahdinkoon. Julkinen etu koostuu siis myös monista eettisistä kysymyksistä. Julkisen johtamisen perimmäinen tarkoitus on julkisen edun toteutuminen. Tämän vuoksi on tärkeää saada vastaus seuraaviin kysymyksiin:

- 1. Missä määrin ja millä tavoin julkinen etu määrittelee valtion omistajaohjauksen intressejä?*
- 2. Millä tavoin valtion omistajaohjauksella pyritään varmistamaan julkisen edun toteutuminen yleisesti ja erityisesti tarkasteltavien organisaatioiden tapauksessa?*

#### 1.4. Tutkimuksen metodologiset perusteet

Tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista tapaustutkimusta. Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimusote soveltuu hyvin käytettäväksi, kun halutaan tutkia luonnollisia tilanteita, joita ei voida mitata kokeellisesti kontrolloidussa ympäristössä. Laadullinen tutkimus on tapa saada tietoa sellaisista syy-seuraussuhteista, joita ei voida tutkia määrällisen tutkimusotteen keinoin. Laadullisen tutkimuksen keskeisinä metodeina pidetään: havainnointia, tekstianalyysia, haastattelua ja litterointia. (Metsämuuronen 2008: 14.)



Yhtä oikeaa vastausta siitä mitä laadullinen tutkimus on, ei tieteen parissa pystytä etsit-  
tämään, koska laadullinen tutkimus sisältää laajan kattauksen erilaisia tekniikoita ja  
filosofisia haaroja. Erilaiset tavat ja näkökulmat ovat luoneet ympärilleen älykkäitä ja  
kurinalaisia tutkimustraditioita. Laadullisen tutkimuksen koulukunnat voidaan yleisesti  
jakaa tulkitsevaan sosiologiseen traditioon erityisesti fenomenologiseen, etnometodo-  
logiseen ja symboliseen interaktionismiin. Postmodernistit ovat osoittaneet enemmän  
kiinnostusta empiiriseen tutkimukseen ja kvalitatiivisiin metodeihin. Lisäksi antropolo-  
gialla pitkä perinne laadullisessa tutkimuksessa, kuten diskurssianalyysin käytössä, joka  
pohjautuu semiotikkaan. Erilaiset traditiot, koulukunnat ja tieteenalat käyttävät erilaisia  
ja omaleimaisia näkökulmia siitä miten maailma pyörii, mikä on tärkeää sosiaalisessa  
maailmassa, miltä sosiaalinen maailma näyttää ja niin edelleen. Edellä olevasta syystä  
on vaikeaa löytää yhtä vastausta siihen, mitä laadullinen tutkimus on. Voidaan nähdä et-  
tä erilaisten koulukuntien, traditioiden ja tieteenalojen takia laadullinen tutkimus tarjoaa  
erittäin mielenkiintoisen näkökulman ja tieteellisen vahvuuden harjoittaa tutkimusta.  
(Mason 1996: 3–4.)

Julkisjohtamisen tieteellisessä tutkimuksessa käytetään useita laadullisen tutkimuksen  
menetelmiä. Yleisimmin käytettyjä tutkimustapoja ovat case-tutkimus, grounded-  
theory, etnografia ja toimintatutkimus. Muita vähemmän käytettyjä näkökulmia ovat fe-  
nomenologia, hermeneuttinen, etnometodologia, systeemiteoria, kaaosteoria,  
epälineaarisuus, symbolinen interaktionismi, ekologinen psykologia, kognitiivinen ant-  
ropologia, kansatiede ja holistinen etnografia. (McNabb 2008: 280.)

Tapaus- eli case-tutkimuksessa tarkastellaan joko yhtä (single case) tai useampaa koh-  
detta (multiple case). Tiedonhankintamenetelminä voidaan käyttää useita eri  
vaihtoehtoja kyselyistä haastatteluihin ja havainnoinnista kirjalliseen materiaaliin. Ke-  
rättävä tieto voi olla kvantitatiivista tai kvalitatiivista. Case-tutkimus on kuvailevaa,  
teorioita testailevaa tai uutta teoriaa luovaa. Tarkoituksena ei aina edes ole tuottaa uutta  
tietoa, vaan tapausten kuvauksella usein pyritään tuottamaan ymmärrystä laajentavaa  
tietoa siitä, millainen asia tai ilmiö on. (Järvinen & Järvinen 2000: 78–79.)

Rajatessa tutkimustapauksia yhden ja usean väliltä, tutkijan on päätettävä tahtooko hän tarkastella yhtä kohdetta kokonaisvaltaisesti vai useampaa kohdetta etsien näistä tiettyjä piirteitä. Valinnan tulee olla sopusoinnussa tutkimusintressin kanssa. (Häikiö & Niemmaa 2007: 49.)

Tapaustutkimus on usein lukijan mielenkiintoa herättävä tutkimustapa, varsinkin jos tutkittavat kohteet sisältävät jotain uutta ja erilaista. Tapaukset voivat erottua edukseen kielteisesti tai myönteisesti, mutta tapaukset voivat edustaa myös aivan tavallisia arkipäiväisiä asioita. Tapauksia voidaan käyttää myös ongelmanratkaisuun pyrkivään analyysiin. Tapaustutkimusta käytetään monessa eri tieteessä, mutta yhteistä tapaustutkimukselle on aina monipuolinen ja monilla eri tavoin toteutettu aineiston keruu. Tapaustutkimuksessa tutkitaan ilmiötä, ihmistä tai organisaatiota tietyssä ympäristössä. Tutkimus painottuu nykyhetkeen ja todelliseen tilanteeseen, jota ei ole tutkimusta varten luotu. (Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari 1995: 10–11.)

Tapaustutkimus ei ole itsessään tutkimusmenetelmä, vaan tutkimustapa tai -strategia, joka sisältää useita erilaisia menetelmiä eli metodeita toteuttaa tapaustutkimusta. Menetelmän tulee olla selvästi rajattu ja konkreettinen. Voidaan sanoa, että kaikissa empiirisissä tutkimuksissa tutkitaan tapahtumia, mutta tapaustutkimuksen näkökulmasta tapahtuma ei ole tilastollinen yksikkö, vaan kohteena on selkeä ilmiö tai ajassa liikkuva elävä kohde. Koska tapaustutkimuksessa keskitytään vain yhteen tai muutamaankohteeseen, tulee niiden kuvaukset toteuttaa yksityiskohtaisesti ja perusteellisesti. Tutkijan on tärkeää tunnistaa tutkimuksen kohde tutkimuksen tapauksesta. Tutkittaessa julkista etua ja valtionyhtiöiden omistajaohjausta tutkimuksen kohteena voidaan pikemminkin nähdä valtionyhtiöiden muuttunut rooli globaalissa taloudessa, kuin julkinen etu osana valtion omistajaohjausta. (vrt. Laine, Bamberg & Jokinen 2007: 11.)

Case-tutkimuksen tekoon on useita menetelmiä. Cunningham (1997: 403) on luokitellut case-tutkimuksen yhdeksään eri case-metodiin ja ne on ryhmitelty kolmeen eri tyyppiin: intensiiviset case-metodit, vertailua korostavat case-metodit ja toimintatutkimukset. Intensiivimetodit sisältävät neljä erilaista metodia: narratiivi, taulukointi, selittävä ja tulkitseva. (Järvinen & Järvinen 2000: 58–59.)

Narratiivimetodilla tutkija tekee haastatteluista ja keräämistään yksittäisistä asiakirjoista yhteenvetoja. Aineistot luokitellaan ja lajitellaan yleisin periaattein, eikä mihinkään yksittäiseen muuttajaan kiinnitetä huomiota. Kohdetta voidaan tämän jälkeen tarkastella eri näkökulmista. Metodin oleellisin vaihe on eri lähteistä saatujen tietojen yhdistäminen ja niistä saadun tiedon yhteensovittaminen. Taulukointimetodia käyttäessä tutkija luo kategoriat, joihin kerätään materiaalia määrällisin perustein. Esimerkiksi kokousta kuunnellessaan tutkija lajittelee puheet tiettyihin kategorioihin, jotta tapausten esiintymistiheyttä voidaan tarkastella. Selittävällä case-metodilla tarkoitetaan kertomuksen luomista kohteesta. Arkielämän esimerkkeinä voidaan käyttää lääkärin tekemää potilaskertomusta tai poliisin tekemää kuulustelupöytäkirjaa. Sitä voidaan kuvailla myös sanomalehtitoimittajan työksi, jossa tapahtuneet tosiasiat kirjataan haastattelujen tai asiakirjojen pohjalta ja näiden kautta voidaan esittää argumentoituja näkökulmia, joita tuetaan yksityiskohtaisilla tapahtumakuvauksilla ja käsitteiden määrittelyllä. Tutkijan tehtävä on luoda selitystä tukevaa tietoa. Neljäs menetelmä on tulkitseva case-metodi, joka on edellä mainituista vähiten täsmällinen ja mahdollistaa provokatiivisempien näkökulmien ja ideoiden esittelemisen. Yritysten tai yksittäisten henkilöiden elämäkerrat voidaan nähdä esimerkkeinä tämän kaltaisista tutkimuksista. (Järvinen & Järvinen 2000: 78–79.)

Tulkitsevaa metodia käytettäessä tutkijan vapaus kasvaa ja aineiston keskeisyys saattaa vähentyä. Elämäkerronnallinen kirjoitus on altis kritiikille sen subjektiivisen luonteen vuoksi. Kohteen kuvauksessa on suhtauduttava aineistoon kriittisesti, kuten muussakin tutkimuksessa. Kohteen kuvauksen on heijasteltava laajemmin yhteiskunnallista todellisuutta, jotta subjektiivisuutta korostavalta kritiikiltä voidaan välttyä. (Vilkko 1990: 82.)

Intensiivisten metodien lisäksi case-metodit voivat korostaa tapausten vertailua tai toiminnan kuvausta. Vertailun avulla pystytään testaamaan tiettyjä väittämiä tai kirkastamaan käsitteistöä. Tapauksen kuvauksella pystytään usein paremmin kuvaamaan ja selittämään käsitteitä ja teorioita kuin määritelmillä. Vertailua korostavat case-metodit Cunningham (1997: 403) jakaa tapausten vertailuun, tapausten katsaukseen (case survey) ja tulkitsevaan vertailuun. Tapausten vertailussa pyritään ensin laatimaan

selitys yhden tapauksen pohjalta ja tämän jälkeen toistamaan sen yhdellä tai useammalla tapauksella. Ensimmäisen tapauksen pohjalta luodaan käsitteluokittelu, jonka jälkeen muista tapauksista pyritään löytämään yhtäläisyyksiä. Tapausten vertailun voidaan nähdä olevan lähellä taulukointimetodia. Tapausten katsauksessa käytetään kyselylomaketta suurella joukolla tapauksia. Yhteiset tekijät tai kategoriat taulukoidaan. Tapauksien heikkoutena nähdään olevan tiedonkeruun vaikeus, joka johtaa muuttujien suureen määrään eli toisin sanoen havaintoyksiköiden pieneen joukkoon. Tulkitseva vertailu tunnetaan paremmin nimellä benchmarking. Tällöin tutkimuksen tarkoituksena on esimerkiksi parantaa oman organisaation toimintaa, jota kehitetään luomalla kuvaus alan menestyneestä yrityksestä tai organisaatiosta ja vertaillaan sitä omaan tutkittavaan yritykseen tai organisaatioon. (Järvinen & Järvinen 2000: 59.)

Case-tutkimusta on arvosteltu muun muassa siksi, että sen kautta tehdyt havainnot harvoin tapahtuvat kontrolloidussa ympäristössä. Case-tutkimuksen nähdään myös tuottavan paljon muuttujia, mutta vähän havaintoarvoja. Case-tutkimuksen toistettavuudessa nähdään olevan myös ongelmia ja metodista nähdään puuttuvan kurinalaisuus (rigor). Case-tutkimukseen liittyvän kritiikin voidaan nähdä olevan hyvin samankaltaista, mitä luonnontieteet kohdistavat ihmistieteisiin yleisesti. Case-tutkimus sopii tutkimusmenetelmänä hyvin vastaamaan kysymyksiin "miten" ja "miksi" tutkimustavan selittävän luonteen vuoksi. Lisäksi case-tutkimus mahdollistaa syy-seuraussuhteiden ja laajojen tapahtumaketjujen käsittelemisen. Case-tutkimuksessa tutkitaan tämän päivän ilmiöitä siitä ympäristössä, jossa ne todellisesti tapahtuvat. Tuloksia voidaan etsiä monista eri lähteistä. (Järvinen & Järvinen 2000: 61, 81–82.)

Tapauksitutkimuksessa tutkijan oletetaan olevan mukana tapauksissa persoonallisuudellaan. Tällöin tutkijan arvomaailma heijastuu siihen näkemykseen, jonka hän tapauksista luo ja esittää. Olennaista on, että tämä tapauksitutkimukselle ominainen piirre tiedostetaan ja tuodaan esiin. Varsinkin arviointitutkimuksissa, joissa arvosidonnaisuudella on korostunut rooli, on tämä jopa tutkimuksen yhtenä tavoitteena. (Syrjälä ym. 1995: 15.)

Julkisjohtamisen case-tutkimus keskittyy useimmin tutkimuksen kohteena olevaan julkiseen toimijaan, organisaatioon, henkilöön tai ryhmään, ennemmin kuin etsimään

muuttujia. Tapauksen tarkoituksena on määrittellä ja kuvata organisaatiota. Case-tutkimusta käytetään enenevässä määrin koulutuksessa ja julkishallinnossa, vaikkakin sen juuret ovat alunperin psykologian tutkimuksessa. Nykyisin case-tutkimus on yksi yleisimmistä lähestymistavoista kun tutkitaan julkishallintoa. (McNabb 2008: 282.)

Tapaustutkimukselle ominaista, verrattuna muuhun kvalitatiiviseen tutkimukseen, on partikularistisuuden korostaminen. Tällä tarkoitetaan tiettyyn ilmiöön tai tapahtumaan keskittymistä. Kuvaamalla yksittäistä kohdetta pyritään luomaan kokonaisvaltainen kuva laajemmasta ilmiöstä. Partikularistisuuden lisäksi tapaustutkimus sisältää samanlaisia ominaisuuksia kuin kvalitatiivinen tutkimus yleisesti eli deskriptiivisyys, heuristisuus ja induktiivisuus. Ensimmäisellä tarkoitetaan tapauskuvauksen tiheyttä, kuten pitkittäistutkimuksen sisältämiä dokumentteja tapahtumista, haastateltavien lainauksia, näytteitä kohteiden töistä, joilla kuvataan kohteen työskentelyä. Heuristisuuden tarkoituksena on lisätä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä ja tarjota mahdollisuuksia yksilötasolla laajentaa jo ennen oppimaansa sekä saada vahvistusta aikaisemmin opitulle. Tapaustutkimuksen induktiivisella luonteella tarkoitetaan tutkimuksen alussa olevia lähtökohtaoletuksia sekä tiettyä etukäteisymmärrystä tutkittavasta asiasta, jotka voivat muuttua tutkimuksen edetessä. Olennaista on, ettei mitään etukäteen luotuja hypoteeseja pyritä todistamaan. (Syrjälä ym. 1995: 15–16.)

Tapaustutkimus voidaan toteuttaa joko käytännönläheisyyttä korostavalla tavalla, jolloin tapaus kuvataan ensin ja teoriakehikko luodaan tapauksen ympärille. Vastaavasti tutkimus voidaan toteuttaa teorialähtöisesti jolloin tapaukset valitaan, jotta tiettyä teoriaa voidaan kehittää tai testata. Ensimmäistä lähestymistapaa ohjaa ajatus, ettei mitään tietoa voi koskaan suoraan soveltaa yksittäisiin tapahtumiin. Jälkimmäistä tapaa nähdään taas ohjaavan uskomus luonnonlakien kaltaisten yhteiskunnallisten sääntöjen olemassa olosta, jotka olisivat kohteiden kautta löydettävissä ja yleistettävissä. Yleistettävyyden kritiikki on ominaista tapaustutkimukselle. Tämän kritiikin huomioon ottaminen on tärkeää tapaustutkijalle uskottavan tuloksen aikaansaamiseksi. (Häikiö & Niemenmaa 2007: 47–48.)

Case-tutkimuksen rakenteelle ei ole massaa yhtä selkeää kaavaa. Yin (2009: 18) määrittelee case-tutkimuksen oppikirjassaan case-tutkimuksen seuraavasti:

*"Case-tutkimus on empiirinen tutkimustapa, jolla tutkitaan tämän päivän ilmiöitä sen todellisessa kontekstissa ja erityisesti silloin, kun ilmiön ja kontekstin rajapinta ei ole selkeästi havaittavissa, ja siinä käytetään useita erilaisia aineistoja ja lähteitä."*

Hyvän hallintotieteellisen case-tutkimuksen ohjeiksi McNabb (2008: 297–298) mainitsee neljä asiaa:

- 1) Tutkimuksen tulee olla merkityksellinen ja tapausten yhteiskunnallisesti kiinnostavia.
- 2) Tutkimuksen tulee olla kokonaisvaltainen eli mitään olennaista ei saa lukijan mielestä jäädä puuttumaan.
- 3) Riittävä aineisto ja sen käyttö. Analyysi rakentuu portaittain kohti loppua laajan aineiston kautta. Mieluummin liikaa kuin liian vähän.
- 4) Tutkimus on toteutettava huomiota kiinnittävällä tavalla. Tylsät, pitkät ja monimutkaiset case-tutkimukset eivät muuta maailmaa tai tule osaksi politiikkaa.

### 1.5. Metodi ja tapausten valinta

Toteutan tutkimukseni selittävällä case-metodilla. Tutkielmaa ohjaa ennen kaikkea heuristinen näkökulma tapauksia ja tutkimuskysymyksiä kohtaan. Case-tutkimus on altis kritiikille, koska se on harvoin toistettavissa, jolloin sen tuloksia ei voida yleistää. Tämän kritiikin huomioidakseni, totean tutkimukseni tarjoavan näkökulman tutkimaani aiheeseen valitsemieni tapauksia hyväksi käyttäen. Case-tutkimus on mielestäni perusteltu valinta, koska tutkimukseni aihealue ja ilmiö ovat vaikeasti määriteltävissä sekä luonteeltaan moniulotteisia. Tapaustutkimuksen kautta on mahdollista konkretisoida tutkimusaiheeseeni valittua teoriaa osana tapausten kuvausta.

Tutkimusaiheettani ei mielestäni voida mitata uskottavasti kvantitatiivisin mittaussmenetelmin, koska vakiointi ja yksinkertaistaminen eivät mahdollistaisi tapausten tarkastelua julkisen edun näkökulmasta. Mielestäni myöskään muut kvantitatiivinen määrittelyyn

pyrkivät metodit eivät tule kyseeseen, koska julkisesta edusta ei ole luotavissa selkeää määritelmää sen moniulotteisuuden ja arvosidonnaisuuden vuoksi. Muunlainen tutkimus vaatisi mielestäni julkisen edun kategorisointia ja näiden piirteiden etsimistä tutkimuskohteista. Case-tutkimuksella pystyn parhaiten vastaamaan tutkimuskysymyksiini ja konkretisoimaan esittelemäni teorian käytännössä. Tapausten kuvauksella laajennan olemassa olevaa ymmärrystä siitä, mitä on julkinen etu ja mikä sen rooli on valtion omistajaohjauksessa. Yhtä oikeaa vastausta ei aiheesta pystytä esittämään.

Tutkimuksessani käsittelen kolmea casea, jotka ovat valtionyhtiöt Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oyj. Ne on rajattu valtionyhtiöiden joukosta sillä perusteella, että ne ovat ainoat valtion enemmistösomisteiset pörssiyritykset. Valtio on lisäksi määritellyt, että niitä kohtaan sillä on strateginen intressi. Lähtökohtaisena oletuksena tutkimuksessani on, että valtion strateginen intressi sisältää sellaisia asioita, jotka ovat julkisen edun kannalta nähty tärkeiksi. Tutkimustavalle on myös luonteenomaista, että tapausten valinnalla pyritään lisäämään mielenkiintoa tutkimusta kohtaan. Strategisten pörssiyritysten valitseminen tarjoaa mielestäni tutkimusaiheeseen mielenkiintoisemman tapausympäristön, kuin tapausten valitseminen valtion erityistehtäväyhtiöiden keskuudesta. Strategiset valtion pörssiyritykset ovat lisäksi selkeämmin markkinaohjauksen armoilla ja koskeuksissa yksityiseen etuun. Tämä julkisen ja yksityisen edun rajapinta lisää valitsemieni tapausten kiinnostavuutta.

Case-tutkimuksessa voidaan käyttää useita erilaisia aineistonkeruumenetelmiä. Menetelmäni koostuu kirjallisista lähteistä kuten yhtiöiden historiaa käsittelevistä kirjoista, valtion politiikkaohjelmista, yhtiöiden vuosikertomuksista ja aiheeseen liittyvästä uutisoinnista.

## 1.6. Tutkimuksen rakenne, aineisto ja tulokset

Tutkimukseni jäsentyy lineaarisanalyttisesti. Tutkimus etenee johdannosta ja tutkimusongelmasta, teorian käsittelyn ja tapauksien käsittelyn kautta johtopäätöksiin.

Tapausten tulkintaa varten valittuja teorioita käsitellään luvuissa kaksi ja kolme. Tutkimuksen rakenne tukee tapauksia selittävän tutkimusmetodin käyttöä.

Johdannossa on esitelty tutkimuksen aihepiiri, sen tärkeys, aiempi tutkimus, tutkimusintressi, metodologiset perusteet, metodin valinta ja tutkimuksen rakenne, aineisto ja tulokset. Luvun tarkoituksena on herättää lukijan mielenkiinto tutkittavaa aihetta kohtaan ja puolustaa valittua tutkimustapaa.

Toisessa luvussa käsitellään julkista etua. Julkisen edun käsitettä kirkastetaan ensin yhteiskuntafilosofisen keskustelun kautta, jonka jälkeen keskitytään aiheen hallintotieteelliseen keskusteluun ja merkitykseen.

Kolmannessa luvussa keskitytään omistajaohjauksen ja omistajuuden käsitteisiin. Eryteisesti kiinnitetään huomiota siihen, miten omistajaohjaus on tällä hetkellä järjestetty.

Neljännessä luvussa luodaan case-kuvaukset kolmesta valtion strategisesta pörssiyhtiöstä: Finnairista, Fortumista ja Nesteestä. Tapaukset esitellään kuvaamalla yhtiöiden perustamiseen johtaneet tekijät ja yhtiöiden historia. Historiakuvaukselle on annettu suuri painoarvo, koska sen avulla voidaan selittää miksi valtiolla on yhtiöitä kohtaan strateginen intressi vielä tänäkin päivänä. Strategisella intressillä oletetaan olevan julkista etua edistävä vaikutus. Lisäksi esitellään strategiseen intressiin mahdollisesti kohdistuvat muutospaineet arvioimalla yhtiöiden nykyistä ja tulevaa toimintaympäristöä.

Lopulta kootaan tapauksien kautta johtopäätökset tutkimuksesta ja esitellään vastaukset tutkimuskysymyksiin. Valtionyhtiöitä kohtaan asetetaan suuria tavoitteita ja odotuksia. Kaiken kestävän ja pitkäkestoisen toiminnan elinehtona voidaan nähdä olevan julkisen edun toteutuminen.



## 2. JULKINEN ETU: TEOREETTINEN MÄÄRITTELY

Julkinen etu (Public interest) on kiistanalainen käsite. Julkisen ja yksityisen välinen raja on hämärtynyt ja on vaikeaselkoinen varsinkin julkisten palveluiden tarjoamisen näkökulmasta. Julkinen etu on jatkuvassa jännitteessä suhteessa käsitykseen kansalaisuudesta, kilpaileviin käsityksiin valtion roolista sekä yksilöllisiin intresseihin. Julkinen etu sisältää koko kollektiivin intressit, joka yleensä käsitetään valtion intressinä, erillisenä mahdollisten yksilöllisten tai yksittäisten ryhmittymien intresseistä. Samalla tavalla poliittisten ideologioiden erilaiset arvot vapaudesta, oikeudenmukaisuudesta, itsenäisyydestä ja tasa-arvosta, ovat avoimia hyvin erilaisille tulkinnoille. Tämän vuoksi tämän kaltaisten monitulkintaisten käsitteiden määrittelemineen yhdeksi universaaliksi standardiksi on haasteellista ja kiistanalaista. Demokraattisesta päätöksenteosta on kuitenkin mahdollista löytää julkisen edun vaikutuksia yksilön motivaatioon ja toimintaan päätöksenteossa. Yksilöt toimivat yhteisen hyvän eteen, koska näkevät sopimuksenkaltaisten lupauksen ja hyvää oloa tuovien velvollisuuksien suorittamisen muita yksilöitä kohtaan tärkeänä. Yhteinen etu on sitä hyvyyttä, jota toistensa kanssa elävien ja toisiaan puolustavien ihmisten toiminnassa on, joka suosii kaikkien hyvinvointia. (Lawton, Rayner & Lasthuizen 2013: 30–33.)

Julkinen etu ei ole julkista siksi, että suurin osa yhteiskunnasta äänestäisi sen puolesta vaan siksi, että ihmiset haluaisivat valtion tavoittelevan sitä (Lane 2000: 8). Ideaalinen tavoite julkisesta edusta tarkoittaa kaikkia niitä lopputuloksia, jotka pitkällä aikavälillä parhaiten palvelevat yhteiskunnan selviytymistä ja hyvinvointia (Bozeman 2007: 17).

Joidenkin mielestä julkinen etu toteutuu, kun yhteiskunta maksimoi eliniän, terveyden ja kansalaisten vapauden, tai kun yhteiskunnan jäsenet työskentelevät yhdessä päätettyjen asioiden eteen. (King, Chilton & Roberts 2010: 956.)

Mark A. Glaser (2012: S14) näkee, että valtion virkakunnan vahva ammattitaito ja demokraattiset prosessit, edesauttavat ja hyödyttävät julkista etua.

Julkisen edun käsite on problemaattinen ja monitulkintainen. Asiasta on esitetty erilaisia tulkintoja kautta aikojen antiikin filosofeista tähän päivään. Seuraavissa luvuissa esitellään julkisen edun määritelmää yhteiskuntafilosofisen kirjallisuuden näkökulmasta antiikista tähän päivään, jonka jälkeen keskitytään keskusteluun julkisesta edusta osana hallintotieteellistä keskustelua ja teoriaa.

## 2.1. Julkinen etu yhteiskuntafilosofissa

Julkista etua on käsitelty laajasti filosofiassa. Kantin kategorisen imperatiivin mukaan yhteinen etu muodostuu sellaisista päätöksistä, joissa yksilö kohtelee kaikkia ihmisiä ikään kuin he olisivat päämääriä itsessään, ei koskaan pelkkiä välineitä. Hobbes ja Smith taas näkivät, että julkisen edun saavuttaminen on turhaa, koska yksilöllisten etujen saavuttaminen johtaa lopulta yhteiseen hyvään. Jotkut myös näkevät ettei sellaista käsitettä kuin julkinen etu tulisi käyttää, koska sitä ei pystytä selkeästi määrittelemään. Julkinen etu voidaan kuitenkin nähdä sellaiseksi asiaksi, joka kasvaa yhteisten ja kaikkien jakamien arvojen pohjalta. (Lawton ym. 2013: 33.)

*"Kukin meistä asettaa yhteisesti henkilönsä ja kaiken voimansa yleistahdon ylimmän johdon alaiseksi; ja me otamme kaikin jokaisen jäsenen kokonaisuuden eroittamattomaksi osaksi." (Rousseau 1997: 53.)*

Näillä sanoilla valistusajan filosofi Jean-Jacques Rousseau (1997: 23) esittelee yhteiskuntasopimuksensa henkeä, jota hän nimittää yleistahdoksi (*volenté générale*). Kun jokainen luovuttaa itsensä kokonaan kaikkine oikeuksineen yhteisölle, on asema kaikille kansalaisille sama. Kun kaikki ovat asettautuneet samoilla ehdoilla yhteisön käyttöön, ei kukaan voi hyötyä toisesta enempää kuin toinen toisesta. Jos ihmisille jäisi joitakin oikeuksia omaan käyttöönsä, käyttäisivät he niitä toisiaan vastaan tavoitellessaan omaa etuaan. Tällöin ihmisten liitto johtaisi vain hirmuvaltaan ja se menettäisi merkityksensä, koska liiton tarkoitus on antaa takaisin yhtä paljon kuin sille annamme, mutta samaan aikaan yhteiskuntasopimus voimistaisi kykyjämme säilyttää se, mitä meillä on. (Rousseau 1997: 52–53.)

Rousseau korostaa (1997: 53), että edellä oleva lause luo jokaisen siihen sitoutuneen yksityisen ihmisen tilalle sivistyneen yhteiskunnan, jolla on yhtä monta ääntä kuin on jäsentäkin. Se luo uuden hahmon, uuden yhteisen minän, elämän ja tahdon. Tämä uusi julkinen henkilö on tasavalta. Rousseau mukaan valtio on kuin ruumis tai vartalo, jonka jäseniä sen kansalaiset ovat. Jokaisella ihmisellä on kuitenkin oma yksityinen tahtonsa, joka voi olla vastakkainen yhteiselle edulle. Tällöin yksityiset edut saavat ihmisen kuvittelemaan, että hänen velvollisuutensa yhteisöään kohtaan ovat vapaaehtoisia, jolloin näiden velvollisuuksien laiminlyöminen koetaan merkityksettömiksi ja harmittomiksi muille yhteisön jäsenille, verrattuna niiden aiheuttamaan itseen kohdistuvaan haittaan. Rousseau mukaan tällaisen ajattelun leviäminen on myrkyä valtioruumiille ja siksi vahingollinen ruumiin jäsen tulee pakottaa toimimaan yleistahdon mukaisesti. Tämä on valtiokoneiston perusaate. (Rousseau 1997: 57.)

Yleistahto on voima, joka vain ja ainoastaan voi ohjata valtion toimintaa kohti yhteistä hyvää. Yhteiskuntasopimus on tehty, koska yksityisetujen synnyttämät ristiriidat ovat tehneet sen välttämättömäksi, jolloin niiden sopusointu on tehnyt sen mahdolliseksi. Rousseau sanoin se mikä yksityisissä eduissa on yhteistä on sidekohta, joka mahdollistaa yhteiskunnan syntymisen. Se kerää meidät kokoon, yhdistää meidät yhdeksi ja vahvistaa voimiamme. Tämän vuoksi valtiota tulee Rousseau mielestä johtaa yhteisen edun mukaan. (Rousseau 1997: 65.)

Yleistahto ilmenee monissa eri muodoissa, joita ei tule sekoittaa keskenään. Kun yleistahto on passiivinen nimitetään sitä valtioksi, jolloin se ilmenee rakenteena, jonka osia kansalaiset ovat. Kun yleistahto on aktiivinen, se säätää lakeja ja toimeenpanee niitä. Tällöin yleistahto on suvereeni voima, yksinvaltiain ilman henkilöä ja yksilöt ovat sen edessä alamaisia. Ihmiset ovat siis samaan aikaan päätöksentekijöitä, mutta myös niiden päätösten kohteita. Rousseau mukaan valta kuuluu kansalle, eikä sitä voi heiltä ottaa pois kuin kansa itse. Tämä erottaa Rousseau Hobbesin käsityksistä suvereenin roolista. Rousseau vapautta, veljeyttä ja tasa-arvoa huutavalle yhteiskuntateorialle paradoksaalista on sen vaatimus pakottaa kansalainen tarvittaessa yleistahtoon. Rousseau mukaan ihminen on lopulta onnellisempi ollessaan yhtä yleistahdon kanssa. Ihmisten yksityistahdot saattavat ajaa ihmisen himojen ja oman edun nimissä vapaamatkustamaan

yhteiskunnassa. Vapaa- ja matkustaessaan ihminen kuitenkin menettää tietämättään todellisen vapautensa, jonka vuoksi hänet pakotetaan takaisin vapauteen osaksi yleistähtoa ja sen suomia velvollisuuksia, mutta myös etuja. (Häyry 2000: 91–93.)

Platonin sofistinen oikeuskäsitys, jonka mukaan valtiot riippumatta valtiomuodostaan määrittelevät lainsäädännöllä sen, mikä on oikeudenmukaista. Oikeudenmukaisuus on siis lain noudattamista ja valtiossa vahvin on aina vallassa. Tällöin oikeudenmukaisuuden määrittää vahvimman etu. Koska vallanpitäjäkin erehtyy saattaa hän tehdä päätöksen, joka on hänelle itselleen epäedullinen. Sofistisen oikeudenmukaisuuskäsityksen kritiikiksi todetaankin vallanpitäjän välttämätön erehtyminen. Tällöin vallanpitäjä toimisi epäedukseen erehtyessään päätöksenteossa. (Platon 2007: 24–25, 385.)

Platonin omassa ihannevaltiossa ihmiset ovat erikoistuneet omiin ammatteihinsa. Valtioiden syntyvät, kun ihmiset muuttavat samalle alueelle yrittämään yhdessä ja auttamaan toisiaan. Kaikki ihmiset tarvitsevat ruokaa, koteja ja vaatteita. Näiden tarpeiden pohjalta syntyy työväen ammatit kirvesmiehistä maanviljelijöihin. Kaikki ihmiset ovat eri asioista kiinnostuneita ja parhaimpaan lopputulokseen päästään, kun kaikilla on vain yksi ammatti. Kaikkien tarpeiden tyydyttäminen vaatii valtion laajentumista tai kaupankäyntiä valtioiden kesken. Tällöin syntyy myös tarve valtion suojelijoille eli vartijoille. Sotilaan ammattiin tulee valita luonteen laadultaan sopivimmat kansalaiset. Heidät tulee kasvattaa ja kouluttaa, jotta he voivat suojella valtiota tarujen sepittäjiltä, mutta heidän tulee olla myös kykeneviä puolustamaan valtiota fyysisiltä uhilta. Vartijoiden tulee olla vapaita kaikista muista tehtävistään, koska heidän ammattinsa on valtion vapauden huolenpito. Näiden vartijoiden joukosta valitaan valtion hallitsijoiksi elämänsä aikana kaikkein innokkaimmin ja parhaiten valtion parhaaksi toimineet henkilöt, jotka eivät mistään hinnasta suostuisi toimimaan valtion etua vastaan. Heidän integriteettinsä tulee olla täysin puhdas, etteivät he milloinkaan unohtaisi, että kaikissa tilanteissa heidän tulee toimia valtion parhaaksi. Vartijat ja hallitsijat eivät saa omistaa mitään muuta kuin välttämättömimmän. Tämän vuoksi valtio turvaa heidän elintarpeensa kuten asumisen ja ruuan lailla. Näin valtio turvaa vartijoidensa lojaalisuuden ja vartijoiden keskittymisen ammattiinsa. Valtiota ei perusteta siksi, että yksikään näistä luokista olisi onnellisempi

kuin toinen, vaan siksi että niiden olemassaolo takaa koko valtion onnellisuuden. (Platon 2007: 64–65, 75–77, 98, 121, 126–127, 129.)

Platonin täydellisen valtion neljä ominaisuutta ovat viisaus, urheus, järkevyys ja oikeudenmukaisuus. Platonin mukaan jokainen ominaisuus joka näkyy valtiossa täytyy löytyä myös yksittäisestä ihmisestä. Viisaus asuu valtion hallitsijoissa, koska heillä on kosketus tietoon siitä mikä on valtion parhaaksi. Urheus puolestaan on löydettävissä valtion suojelijoista, mutta järkevyys on levinnyt kaikkialle valtioon. Kansa on järkevä, kun se osaa hillitä himonsa ja ymmärtää, että järkevyyttä on yksimielisyys siitä kenen tulee hallita sekä yksilössä että valtiossa. Järkevyys on siis sopusointua luokkien kesken. Oikeudenmukaisuus on sitä, että kaikki valtion asukkaat hoitavat ja keskittyvät omiin tehtäviinsä. (Platon 2007: 139–146.)

Platonin mukaan haitallisinta valtiolle ovat yhtenäisyyttä hajottavat asiat. Hajottavinta valtiolle on, että kullakin kansalaisella olisi omat ilonsa ja surunsa, koska hyvässä valtiossa kaikki kokevat yhteisen surun ja ilon. Samat edut ja menestykset tuottavat suurin piirtein samanlaista iloa kaikille kansalaisille. Kun yksi kansalainen kärsii, koko valtio ilmoittaa kärsivänsä yhdessä hänen kanssaan. Tätä kautta myös omistamisen käsite tulee olla kaikille kansalaisille sama. Koska vartijat eivät saa omistaa mitään, tulee naisten ja lasten olla kaikkien kesken yhteisiä. Jotta edellä esitelty ihannevaltio olisi mahdollinen, tulisi hallitsijoiden olla filosofeja. (Platon 2007: 183–186, 199.)

Platonin hierarkkinen käsitys tiedosta ja vallasta erottaa hänet monista uuden ajan yhteiskuntafilosofoista. Platonin demokratiakritiikin lähtökohtana on, että yhteiskunnassa kyvykkäät ja tarkkanäköiset juonittelijat voivat ajaa omaa etuaan enemmistön silmien alla. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuuden ja yhteisen edun ajamiseen päätöksenteossa tarvitaan kehittyntä ajattelukykyä. Näin ollen vain filosofien tulisi hallita ja päättää asioista, koska heillä on käytössään tieto siitä mitä on oikeudenmukaisuus, yhteinen hyvä ja koko yhteiskunnan etu. Platonin näkemykset siis olisivat, että yhteinen etu ja oikeudenmukaisuus ovat aitoa tietoa ja määriteltävissä. (Lahtinen 2001: 29.)

Platon keskittyy ihannevaltionsa rakentamisessa lähinnä vain vartija- ja hallitsijaluokan luomiseen ja ominaisuuksiin. Työläisille omistaminen ja muutenkin vapaa eläminen ovat sallittuja, kunhan he jättävät valtion hoidon vartijoille ja hallitsijoille. Hallitsijat pitävät huolta ja päättävät vartijaluokan lisääntymisestä. Lapset luovutetaan synnyttyään valtiolle yhteisomistukseen. Kaikenlainen omistaminen turmelee valtionhoitajia, mutta järjestelmä ylläpitää myös kunnioitusta nuorten ja vanhojen kesken, koska kuka tahansa voi olla nuorelle isä tai äiti. Kun valtio ja sen luokat ovat perustettu, on valta peruuttamattomasti siirretty kansalta vartijaluokalle, josta filosofikuninkaat valitsevat parhaimmat yksiköt kulloinkin hallitsemaan. Platonin valtio on nykyaikaisen demokraattisen valtion näkökulmasta räikeän totalitaristinen. Platon oli pettynyt demokratiaan, koska Ateenan kansa oli tuominnut hänen opettajansa Sokrateen kuolemaan. Platonin ensimmäisiin kriitikoihin kuuluukin hänen oma oppilaansa Aristoteles. (Häyry 2000: 24, 33–36.)

Aristoteleelle ihminen oli luonnostaan poliittinen ja sosiaalinen olento. Tämän takia ihmiset asuivat toistensa kanssa ja perustivat valtion, vaikka eivät aina välttämättä tarvitseetkaan toisiaan. Tämän luontaisen halun lisäksi yhteinen etu kokosi ihmisiä, koska se loi edellytyksiä hyvälle elämälle, joka on jokaisen yksilön ja yhteisön korkein päämäärä. Sellaiset valtiomuodot, jotka keskittyvät vain vallanpitäjien etuun ovat Aristoteleen mukaan virheellisiä ja oikeiden valtiomuotojen vääristymiä. (Aristoteles 2012: 71–72.)

Aristoteleen mukaan valtiomuoto on sama asia kuin hallitsemaan oikeudetut. Hallitsemisen oikeus voidaan antaa joko yhdelle, harvoille tai enemmistölle. Hyvän hallintomallin erottaa huonosta se, minkä eduksi hallitsijat valtaansa käyttävät. Hyvässä valtiossa yksi, harvat tai enemmistö tekevät päätöksiä yhteisen edun mukaisesti ja huonossa valtiossa taas vain omaksi tai enemmistön eduksi. (Aristoteles 2012: 72–73.)

**Taulukko 1.** Aristoteleen valtiomuodon päämäärät (Aristoteles 2012: 72–73, 255).

<b>Korkeimman vallan käyttäjä</b>	<b>Valtiomuodon päämäärät</b>	
	Yhteinen etu (hyvät valtiomuodot)	Hallitsijan etu (vääristyneet valtiomuodot)
yksi	kuninkuus	tyrannia
vähemmistö/rikkaat	aristokratia	harvainvalta (oligarkia)
enemmistö/köyhät	kansalaisvalta (politeia)	kansanvalta (demokratia)

Huonossa valtiossa ihmisten aika kuluu yksinkertaisten halujen ja tarpeiden tyydyttämiseen. Valtion tarkoituksena tulee olla edistää kansalaisten hyvää elämää ja tarjota heille edellytyksiä toteuttaa itseään monipuolisesti. Hyvät asiat ovat Aristoteleen mukaan luonnostaan esiintyviä asioita ja olisi luonnotonta ajatella, että niitä voisi määrätä sopimuksilla ja lainsäädännöllä. Ihminen voi olla vapaa ja itseriittoinen sellaisessa valtiossa, jossa kansalaisen hyveellinen toiminta takaa myös onnellisuuden. (Häyry 2000: 40–41.)

Valtion perustaminen on Aristoteleen mukaan yhtä luonnollista ihmiselle kuin perheen perustaminen. Valtio toteuttaa ihmisluonnon parasta osaa järkeistämällä ihmisten yhteistoimintaa. Näin ihmiset tulevat paremmin toimiviksi ja voivat tavoitella paremmin heidän luonnollista päämääräänsä. Aristoteleen mielestä valtio vapauttaa ihmiset toimimaan ja ajattelemaan. Tämän vuoksi valtiota yhdistävä yhteinen etu on samaan aikaan jokaisen kansalaisen moraalinen päämäärä, jota he tavoittelevat luonnostaan. Toisin kuin Platon, Aristoteles ei uskonut, että eturistiriitoja selvitettäisiin yhteisomistuksella. Valtion tarkoitus oli jalostaa ihmisten yhteiselo tasolle, jossa jokainen ihminen oli onnellinen ja itsenäisesti toimiva. (Rentto 2001: 39, 44, 52.)

Englantilaisen yhteiskuntafilosofi Thomas Hobbesin mukaan ihmiset ovat luonnossa tasa-arvoisia, koska kaikilla on oikeus kaikkeen. Tästä johtuen he elävät jatkuvassa sotatilassa ja epäluottamuksessa toisten ihmisten kanssa. Tällaisessa tilassa ihmiset kamppailevat jatkuvasti selviytyäkseen, eikä sellaisessa elämässä voi esiintyä yritteliäisyyttä tai mitään muutakaan sivistykselle ominaista. (Hobbes 1999: 122–123.)

*"Tästä ilmenee, että silloin kun ihmiset elävät ilman yhteistä valtaa, joka pitää heidät kaikki kurissa, he ovat siinä tilassa, jota sanotaan sodaksi; sodassa, jota kaikki käyvät kaikkia vastaan." (Hobbes 1999: 123.)*

Hobbesin ihminen on luonnostaan itsekäs ja omaa etuaan tavoitteleva, eikä siinä hänen mukaansa ole mitään pahaa, mutta sotatilassa, jossa keneenkään ei voi luottaa, ei keneenkään ole myöskään mahdollista kehittyä. Taatakseen luottamuksen, ihmiset antautuvat suuremman voiman, lainsäätäjän alaisuuteen, joka rankaisee sääntöjen rikkojia ja mahdollistaa rauhan. Luonnon ensimmäinen peruslaki on Hobbesin mukaan tavoitella rauhaa. Siksi ihmiset tekevät sopimuksen yhteiskunnasta, koska se on heidän etujensa mukaista. Hobbesin mukaan kaikkia ihmisten vapaaehtoisesti tekemiä päätöksiä motivoi oman edun tavoittelu. On jokaisen ihmisen oman edun mukaista noudattaa sellaisia tapoja, jotka pitävät hänet mukana yhteiskunnassa, koska sen ulkopuolella heitä odottaa turvattomuus ja hengen menetys sodassa kaikkia vastaan. Ihmisten mieltymykset vapaudesta ja toistensa hallitsemisesta ylläpitävät epäluottamusta ja turvattomuutta, eivätkä mahdollista luonnonlakien noudattamista kuten rauhaan pyrkimistä, oikeudenmukaisuutta tai tasapuolisuutta. Siksi ihmiset tarvitset pelottavan mahdin, joka muuttaa kauniit tavat ja sanat teoiksi. Tätä mahtia Hobbes nimittää suvereeniksi. (Hobbes 1999: 124, 129, 144, 145, 157, 161.)

Ihmiset tarvitsevat suvereenia, jotta yhteiskuntaa voitaisiin koordinoida yhteistä vihollista sekä ihmisten toisiinsa kohdistamaa vääryyttä vastaan. Pienessä joukossa keskinäisiä vääryyksiä voitaisiin vielä hallita ilman suvereenia, mutta tällöin ulkoiselta ja suurilukuisemmalta viholliselta puolustautuminen olisi kohtalokasta. Suurissa ihmisten joukoissa puolestaan aikaa kuluisi sisäisissä valtakamppailuissa. Yhteisen vihollisen sijaan yksityiset edut taistelisivat vallasta ihmisten joukossa. Muutenkaan ei olisi järkevää ajatella ihmisten kykenevän yhteiseloön suurissa joukoissa, koska muutenhan ihmiset tulisivat sivistyneesti toimeen luonnontilassa. Ihmiset haluavat suvereenin vallan turvaamaan elinikäisen rauhan. Mikään ajoittainen rajoitettu hallitsija yhdessä taistelussa tai päätöksessä, ei takaisi kestäväää yhteiskuntaa. (Hobbes 1999: 158, 159.)

Hobbesin mukaan eläimet, kuten mehiläiset, voivat elää yhteisöissään sovussa ilman suvereenia. Ihminen ei kykene eläinten kaltaiseen yhteiseen etuun myöskään siksi, että



ihmisillä on järki toisin kuin eläimillä. Jokainen ihminen luulee luonnostaan olevansa järkevämpi ja parempi hallitsemaan kuin toinen, joka johtaa hajaannukseen ja lopulta sotaan kaikkia vastaan. Koska ihmiset eivät siis pysty luonnolliseen yhteiseloön, tulee heidän tehdä se sitoumuksen kautta. Vahvistaakseen ja lujittaakseen tämän sitoumuksen tarvitsevat he suvereenin, joka kaitsee, paimentaa ja ohjaa heidän toimintansa yhteiseen etuun. Yhteiskunta syntyy, kun ihmiset antavat kaiken voimansa ja valtansa yhdelle tai useiden ihmisten päätöselimelle, joka pelkistää useat tahdot yhdeksi tahdoksi. Yksi ihminen tai kokous valtuutetaan toimimaan kaikkien ihmisten persoonana, ja kaikki ihmiset antautuvat tämän persoonan edessä. Tämä persoona on suvereeni ja kaikki muut ovat hänen alamaisiaan. (Hobbes 1999: 159–161.)

Hobbesin mukaan tilanteissa, joissa ihmisen tulee valita yleisen ja yksityisen edun väliltä, ihminen valitsee useimmin oman, perheen tai läheistensä edun, koska ihmisten halut ovat järkeä voimakkaampia. Tästä johtuen Hobbes pitää monarkiaa parhaimpana valtiomuotona, koska siinä hallitsijan etu on koko kansan etu. Kuningas saa valtansa alamaistensa rikkaudesta, voimasta ja kunniaista. Hobbesin mukaan olisi järjetöntä ajatella, että köyhällä, riitelevällä ja puolustuskyvyttömällä kansalla voisi olla rikas, maineikas ja voimakas kuningas. Monarkki, toisin kuin kansan kokous, voi päättää kenen mielipidettä hän päätöstä tehdessään kuuntelee tai on kuulematta. Hän voi kuulla asiantuntijoita julkisesti tai salassa. Hobbesin mielestä kokouksissa päätöksentekijöillä on aina vaarana joutua yksittäisten ihmisten kiihotuksen ja sokaisun kohteeksi. Monilu- kuiset kokoukset eivät myöskään voi toimia tai kuulla asiantuntijoita salassa. (Hobbes 1999: 173.)

Hobbesin valtionäkökulma edustaa uuden ajan reason of state -oppia. Sen voidaan nähdä olevan vastakkainen aristoteeliselle ajatustavalle valtiosta, koska se korostaa että valtion rakenteet ovat ihmisten tekemiä, eivätkä siten ole osa ihmisen luonnollista toimintaa (Tolonen 2001: 114). Kirjan nimi Leviathan viittaa raamatun pelottavaan ja mahtavaan eläimeen, jolla Jumala näyttää voimansa ihmisille samalla osoittaen ihmisille heidän pienuutensa sekä voimattomuutensa Jumalan ja tämän voimien edessä. Tätä samaa ajatusta Hobbes kannattaa kirjassaan kuvatessaan yhteiskunnan ylivoimaisuutta suhteessa yksittäiseen ihmiseen. Suvereenin ehdoton valta on valtiovallan peruste, eli

valtion olemassa olon tarkoitus (reason of state). Lakien noudattaminen on moraalisesti oikein, ja suvereenin tulee tehdä kansalaisille tämä selväksi. Hobbes ei anna vastauksia siihen, miten yhteiskunta tulisi järjestää tai miten omaisuus tulisi kansalaisten kesken jakaa. Näiden asioiden järjestäminen on aina suvereenin päätettävissä, jonka se tekee yleistä etua silmällä pitäen. Asioiden järjestämiseen ja omaisuuden jakoon tyytymättömän kansalaisen on muistettava, että järjestyksen, turvallisuuden ja luottamuksen vaihtoehtona on luonnontila ja sota kaikkia vastaan. Kuten edeltä voidaan huomata, voimme hyvin Häyryn (2000: 65) sanoin todeta, että Hobbesin mukaan valtio ei ollut välttämätön paha, vaan pikemmin välttämätön hyvä. Ihminen kykenee ajattelemaan ja toimimaan yleisen edun mukaan, mutta koska aina on joku, jolla ei ole hyvántahtoisuutta muita ihmisiä kohtaan, syntyy tilanne jossa keneenkään ei voi luottaa. Tämän vuoksi, koska ihmisten välille ei voi luonnostaan syntyä universaalia luottamusta, tulee heidän välilleen se järjestää. Suvereeni ei voi toimia yleistä etua vastaan, koska ihmiset ovat antaneet suvereenille vallan yleisen etunsa vuoksi. (Tolonen 2001: 114, 118–119; Häyry 2000: 70.)

John Rawls kutsui ihmisiä kokoon tuovaa voimaa julkiseksi järjeksi (public reason). Julkisella järjellä hän tarkoitti demokraattisen yhteiskunnan tasa-arvoisille jäsenille luonteenomaista syytä toivoa parasta yhteisölleen. Tämän yhteisön ympärille on perustettu yhteiskunta ja tätä hyvää syytä sen erilaiset instituutiot on tehty palvelemaan. Julkisen järjen kunnioittaminen ja ymmärtäminen, ei ole kansalaisille laissa määrätty, vaan se on jokaiselle rationaaliselle ja järkevälle toimijalle, kuten yksilölle, perheelle tai sitäkin laajemmalle yhteisölle, tapa toteuttaa suunnitelmiaan ja asettaa päämääriään tärkeysjärjestykseen tehdäkseen päätöksiä niiden mukaisesti. Julkinen järki on syy poliittiselle yhteiskunnalle, mutta se kuvastaa myös sitä kykyä mikä sillä on, tehdessään näitä päätöksiä. Toisin sanoen se on älykäs ja moraalinen voima, joka on seurausta sen ihmisjäsenten kyvykkyydestä yhteiseen hyvään. (Rawls 1993: 213.)

## 2.2. Julkinen etu hallintotieteellisessä keskustelussa

Julkisen hallinnon keskeisiä arvoja ovat julkinen intressi, demokratia, yksilöiden oikeudet, mutta myös itse julkisen toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus yhteiskunnalle. (Salminen 2008: 13). Julkinen johtaminen osana hallintotieteitä kuuluu olennaisena osana ihmisten sosiaalisten rakenteiden tutkimiseen samalla tavalla kuin politiikka-, talous- ja oikeustiedekin. Hallinto on osa ihmisen järjestäytyntä toimintaa ja tapa toteuttaa yhteisiä tavoitteita. Tätä yhteistä tavoitetta toteuttavat julkiset virkamieskoneistoon perustuvat organisaatiot, joiden toiminta tulee olla hyvin suunniteltua, ohjattua ja johdettua. Suomessa julkisen toimijan rooli on keskeinen osa yhteiskunnan toimintaa. Valtiolla on perinteisten hyvinvointipalvelujen ja infrastruktuurin rakentajan tehtävien lisäksi merkittävä taloudellinen rooli yhtiöidensä ja liikelaitostensa kautta hyvinvoinnin edistäjänä. Julkisen toimijan ottaessa roolia yksityisessä toiminnassa, väistämättä myös julkisen ja yksityisen toiminnan rajat ja arvot sekoittuvat näiden toimintojen rajapinnoissa, joissa yksityinen toimija on samaan aikaan nähtävissä sekä julkisena että yksityisenä toimijana. Vaikka yksityinen ja julkinen toiminta ovat ottaneet vaikutteita toisistaan ja lähentyneet toisiaan, eroavat ne edelleen eetoseltaan ja päämääriltään merkittävästi toisistaan. (Salminen 2008: 9, 11, 15.)

Virkamies on julkisen vallan toimeenpanija ja suunnittelija. Hänen toimintansa ja toimivaltansa perustuvat lakiin. Päätöksenteko on osa julkista toimintaa ja sen johtamista. Päätöksentekoa toteuttavat kansalaisten vaaleilla valitsevat kansanedustajat eduskunnassa, eduskunnan luottamusta nauttivat ministerit hallituksessa, mutta myös operatiivisessa toiminnassa olevat julkisen hallinnon virkamiehet. Osa tätä edellä kuvattua poliittishallinnollista päätöksentekojärjestelmää ovat valtionyhtiöt ja niiden omistajaohjaus. (Salminen 2008: 59.)

Virkamieshallinnolla tarkoitetaan yleensä byrokratiaa. Max Weberin (2007: 43–44) luoman byrokratian ideaalimallin piirteet ovat edelleen näkyvissä tämänkin päivän julkishallinnossa. Kehittyneellä byrokratialla on Weberin mukaan seuraavat ominaisuudet: 1) julkiset organisaatiot ovat järjestäytyneet hierarkkisesti tietyille vakituisille alueille, 2) jokaisella organisaatiolla on tarkkaan määritelty toimivalta, 3) virkamiesten kesken

vallitsee hierarkia, 4) viranomaisten toimivalta perustuu lakiin ja sääntöihin, 5) virkamiehet eivät omista virkaansa ja ovat täten persoonattomia, 6) kenellekään ei ole etuoikeutta virkaansa, 7) kaikki päätökset taltioidaan kirjallisesti.

Byrokraattisen organisaation ominaisuuksien lisäksi Weber (2007: 44–48) määritteli yksittäistä virkamiestä koskevat ideaaliominaisuudet, jotka ovat pitkälti johdettavissa edellä mainituista viranomaisten organisaatioita koskevista piirteistä. Virkamiehet ovat vapaita yksilöinä, mutta ovat sääntöihin sidottuja heidän virkavelvollisuuksiensa osalta. Samoin kuin byrokraattiset organisaatiot ovat sisäisesti ja suhteessa toisiinsa hierarkkisesti rakentuneita, myös virkamiehet ovat keskenään hierarkkisessa asemassa toisiinsa nähden. Tällöin jokaisella virkamiehellä on yksi esimies. Jokaisen viran toimivalta on tarkoin säädelty, joiden tulkintaa varten virkamiehiltä edellytetään tiettyä koulutusta. Viranomaisen integriteetin, itsenäisyyden ja pysyvyyden Weber varmistaisi palkkaukseen, eläkkeeseen ja uralla etenemiseen liittyvillä kriteereillä. Tätä julkista tehtävää he hoitavat tarkan kurin ja valvonnan alaisina. (vrt. Salminen 2008: 40; Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013: 13–14.)

Charles T. Goodsellin (1990: 96) mukaan julkisella edulla on myös merkittävä yhteys Yhdysvaltojen 1930-luvun Presidentti Rooseveltin New Dealin. Tuolloin pelättiin erilaisten intressiryhmien kaapanneen lainsäädäntövalta julkiselta sektorilta. Virkamiehen tuli pystyä olemaan valmistelutyössään erilaisten intressiryhmien yläpuolella. Toimintaa ohjaamaan ei kuitenkaan ollut mitään selkeää ohjetta tai standardia, jonka pohjalta virkamies olisi voinut toimia puolueettomasti. Lainvalmisteluohjeistus ei sisältänyt eettisiä ohjeita, eikä presidentti myöskään voinut ohjata virkamiehen valmistelua. Julkinen etu osoittautui näin virkamiehen ohjenuoraksi, jonka tehtäväksi tuli ohjata viranomaista lain toimeenpanossa. Toisin sanoen se on verbaalinen symboli, joka on suunniteltu tuomaan yhtenäisyyttä, järjestystä, objektiivisuutta julkiseen hallintoon.

Edellisessä luvussa esitellyt erilaiset yhteiskuntafilosofiset näkökulmat julkisen toiminnan järjestämiseen ja oikeutukseen vaativat kaikki toteutuessaan julkista toimijaa. Toisin sanoen sellaista toimijaa joka toimeenpanee ja valvoo suvereenin tekemien päätöksien toteutumista. Suomessa valta kuuluu perustuslain 2 §:n mukaan kansan

valitsemalle eduskunnalle. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että Suomessa yhteiskunnallisesti tärkeät hankkeet ja päätökset ovat olleet virkamiesvetoisia. Virkamiehillä on poliittisia päätöksentekijöitä parempi koulutus, laajempi tietotausta ja pidempi kokemus alalta, kuin vaaleissa valittavilla poliitikoilla. Tämän vuoksi on heillä on myös tärkeä rooli päätettäessä valtion omistajaohjauksesta ja politiikasta. (Rekilä 2006: 56.)

Julkinen toiminta perustuu lakiin ja laki määrittää viranomaiselle toimivallan. Tällöin julkinen johtaminen sisältää aina vallankäyttöä, jolla halutaan vaikuttaa yhteiskuntamme jäsenten toimintaan. Pelkkä lain noudattaminen ei takaa sitä, että valtaa käytettäisiin kansalaisten mielestä oikeudenmukaisesti. Lisäksi aina on mahdollisuus, että valtaa käytetään väärin. Julkiseen johtamiseen sisältyy tämän vuoksi myös vahva eetos, jonka tehtävä on hillitä ja rajoittaa epäeettisiä käytäntöjä sekä poistaa huonoa hallintoa. Julkijohtajalle vallan tulisi olla vain väline yhteisen hyvän tavoittelussa. (Salminen 2010: 2–3.)

Uusien julkisjohtamisen muotojen myötä johtamisen arvot ja organisaatioiden päämäärät ovat muuttuneet painottamaan julkisen edun sijaan taloudellista tuloksellisuutta. Weberiläisessä byrokratiamallissa virkamiehen ura nähtiin ennen kaikkea kutsumukseksi, josta virkamiehet opettajista lääkäreihin ja byrokraatteihin ammensivat motivaationsa tavoitellakseen hyvää ja tehokasta hallintoa täyttääkseen kansalaisten tarpeiden ja lakien asettamat tavoitteet palvelutasolle. Tämän jälkeen vallinneet teoriat ovat ammentaneet johtamisoppinsa yksityiseltä sektorilta. Samalla käsitys motivaatiosta virkamiesuralla on muuttunut kutsumukseksi oman edun tavoitteluun. (Lane 2000: 196.)

Edellisessä julkista etua yhteiskuntafilosofisesta näkökulmasta käsitelleestä luvusta muodostuu yleinen ja moniulotteinen kuva siitä, miten yhteiskunta voitaisiin rakentaa, jotta julkinen etu toteutuisi. Selvittääksemme sen, miten rakentuneessa yhteiskunnassa sen toteutumista ja toteuttamista johdetaan, tulee meidän tarkastella julkista etua julkisen johtamisen näkökulmasta.

Julkisessa hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa on Ginosarin (2014: 301–302) mukaan kaksi keskeistä teemaa, joista tieteellinen maailma on vuosikausia väitellyt. En-

simmäinen teema on: perustuuko lainsäädäntö ja toivotut seuraukset julkisen vai yksityisen edun lähtökohtiin. Julkisen edun näkökulma korostaa lainsäädännön alkuperää ja sen toivottuja seurauksia yhteisellä edulla, kun taas jälkimmäinen näkee lainsäädännön tarkoituksen perustuvan liiketoiminnan, hallinnon ja järjestäytyneiden ryhmien muodostaman sisällön kautta eli yksityiseen etuun.

Samalla tavoin kuin väittely julkisen ja yksityisen edun välillä näyttäytyy loppumattomana, myös molemmat käsitteet itsessään ovat jatkuvan keskustelun kohteena hallintotieteellisessä tutkimuksessa julkisjohtamisen näkökulmasta. Kingin, Chiltonin ja Robertsinkin mukaan (2010: 994) julkinen etu on tunnistettavissa sisältäen sekä normatiiviset että pragmaattiset elementit. Näiden elementtien havaitseminen nähdään olevan perustavanlaatuisen osa julkisjohtajan toimintaa. Julkisjohtajan velvollisuudet voidaan jakaa kolmeen osaan: 1) perustuslailliset velvollisuudet päätöksentekijöitä kohtaan, 2) demokraattisten arvojen mukaiset menettelytavat, 3) yhteisölliset ja universaalisesti eettiset toimintatavat johtamisessa ja päätöksenteossa.

Kun valtion viranomaisen ilmoittaa jonkun sen päätöksen perustuvan julkiseen etuun, kuten antaessaan radio- ja televisiolupia tietyille toimijoille, ei julkinen etu välttämättä ole sidottuna valtion etuun, vaan jokaiseen kansalaiseen osana yhteiskuntaa laajemmassa mittakaavassa. (Emt. 956).

Hallintotieteissä voidaan nähdä olevan useita erilaisia lähestymistapoja siihen mikä erottaa julkisen toiminnan yksityisestä toiminnasta. Pesch (2008: 171) on erotellut ne viiteen eri lähestymistapaan pohjautuen Raineyn (1997), Bozemanin ja Bretschneiderin (1994) sekä Scottin ja Falconen (1998) tutkimuksiin.

Geneerinen lähestymistapa olettaa, että julkiset ja yksityiset organisaatiot eivät eroa toisistaan merkittävästi. Taloudellinen ydin on vallitseva lähestymistapa julkisten organisaatioiden tutkimuksessa. Tämä näkemys perustuu ajatukseen valtiosta ja markkinoista, jotka ovat kuin kaksi eri maailmaa, jossa talouden tavarat valmistetaan. Poliittinen ydin korostaa, että julkisilla organisaatioilla on poliittista vaikutusvaltaa, jonka vuoksi niitä tulisi kohdella poliittisina toimijoina. Normatiivinen lähestymistapa

on jatkoa poliittiselle lähestymistavalle, mutta toisin kuin poliittinen lähestymistapa, normatiivinen lähestymistapa ei neutraalisti tarkkaile sivusta julkisten organisaatioiden poliittista roolia, vaan toimii ja korostaa tätä roolia ja yrittää hyödyntää sitä täyttämään julkisen edun. Moniulotteinen lähestymistapa hyödyntää sekä poliittista että taloudellista lähestymistapaa. (Pesch 2008: 171.)

Edellä mainitut viisi lähestymistapaa suhtautuvat toisistaan eroavalla tavalla siihen, miten ne erottavat julkisen organisaation yksityisestä. Peschin (2008: 177–178) mukaan lähemmin tarkasteltuna ne voidaan kuitenkin tiivistää kahteen pääpiirteeseen. Toinen pääpiirteistä on parhaiten löydettävissä taloudellisesta ytimestä, joka korostaa julkisen toiminnan tarkoittavan vain julkishyödykkeiden valmistusta, kun puolestaan poliittinen ja normatiivinen lähestymistapa eivät ole varsinaisesti kiinnostuneita julkisista hyödykkeistä, vaan näkevät organisaatioiden vaikuttavan yhteiskunnan ja valtioiden kehityssuuntiin. Täten ne korostavat sitä, miten julkiset ja yksityiset organisaatiot eroavat toisistaan vaikuttaessaan julkiseen etuun. Moniulotteinen näkökulma ei korosta mitään uutta piirrettä, vaan siihen sisältyy molemmat edellä mainituista näkökohdista. Geneerinen näkökulma ei puolestaan mahdollista selitystä julkisen toiminnan julkisuudesta. Tämä ei kuitenkaan johdu siitä, että näkökulma kiistäisi julkisen ja yksityisen toiminnan erojen olemassa olon, vaan pikemmin näkökulman metodologisista ja empirisistä olettamuksista. Täten näkökulma ei hyödytä käsitteellisen ymmärryksen saavuttamista julkisen toiminnan julkisuudesta.

Näin ollen käsitys julkisen toiminnan – toisin sanoen hallintotieteen julkisuudesta – jakautuu kahteen käsitteelliseen versioon: taloudelliseen ja poliittiseen. Taloudellinen versio yhdistää julkisen toiminnan julkisuuden julkishyödykkeiden julkisuuteen ja poliittinen versio puolestaan näkee julkisen toiminnan julkisuuden kumpuavan julkisesta edusta. Yleisesti voidaan myös nähdä, että näiden kahden käsitteellisen version välillä ei ole olemassa merkittävää eroa, koska julkinen sektori tuottaa julkishyödykkeitä niiden tuottaman julkisen edun vuoksi. Tällöin jotkut näistä julkishyödykkeistä jäävät tuotantoon, koska niiden huomataan olevan hyödyllisiä kansalle, jolloin valtiolle on kannattavaa huolehtia siitä, että näitä palveluita on kaikkien saatavilla. (Pesch 2008: 177–178.)

Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) myötä poliittinen ja taloudellinen versio ovat loitonneet toisistaan, eikä enää voida yhtä yleisesti olettaa, että julkisen sektorin tehtävänä olisi tuottaa julkishyödykkeitä. Uudessa julkisjohtamisessa nähdään yleisesti, että valtion tehtävä on pikemmin ohjata kuin soutaa. Toisin sanoen julkisen sektorin tehtävä ei olisi tuottaa julkishyödykkeitä, vaan pelkästään määrittää ne julkiset palvelut, jotka julkisen edun kannalta ovat tärkeitä. Tällöin julkishyödykkeiden tuotanto ulkoistetaan markkinoille ja julkinen sektori turvaa niiden toteutumisen älykkäillä instituutioilla. Uuden julkisjohtamisen voidaankin nähdä tehneen julkishyödykkeiden tuotannon ja julkisen edun välisen yhteyden epäuskottavaksi. Muutos ei koske pelkästään julkista sektoria, vaan myös yksityisen sektorin palvelutoiminta on muuttunut merkittävästi viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Digitalisaatio on esimerkiksi muuttanut palvelukokemuksen pankkipuolella täysin. Laaja muutoksen aalto yhteiskunnassa on muuttanut myös julkisen sektorin palvelutuotantoa: valtion työntekijämäärä on puolittunut ja kohta myös kunnalliset palvelut saattavat olla laaja-alaisemmin yksityisen sektorin tuottamia. (Pesch 2008: 178; Lehto, Anttonen, Haveri & Palukka 2012: 11.)

Perinteinen taloustieteellinen näkemys korostaa ihmistä hobbeslaisesti omaa etuaan tavoittelevaksi, jota kutsutaan homo economicukseksi. Ihmisen päätöksenteko on tässä mallissa vakioitu niin, että ihmisen oletetaan tekevän aina rationaalisia päätöksiä, jotka edes auttavat hänen omaa etua. Tällainen toiminta vaatisi ihmiseltä rajoittamattomat matemaattiset taidot ja täydellisen ymmärryksen maailmasta. Henkilö ei olisi houkutus-ten vietävissä tai antaisi tunteidensa vaikuttaa päätöksentekoonsa. Todellisuudessa me ihmiset teemme virheitä, henkiset kykymme ovat monelta osin rajalliset, emmekä yli-päätään yleisesti pidä tilanteista, joissa joudumme tekemään monimutkaisia päätöksiä. Lisäksi ihmiset ovat heikkoja. Meillä on taipumuksena korostaa lyhyen aikavälin hyötyjä pitkän aikavälin hyötyjen sijaan. Tämä siitäkkin huolimatta, että usein ymmärrämme mikä pitkällä aikavälillä olisi paras ratkaisu. Julkiselle toiminnalle tämä antaa syyn puuttua ihmisten valintoihin, sekä täten markkinoiden toimintaan laajemminkin monien muiden syiden ohella. Koska yksityiset ihmiset tekevät virheitä tarvitaan julkista valtaa korjaamaan näitä virheitä. (Pirttilä & Tuomala 2012: 123–124.)



Julkisen talouden tutkija Richard A. Musgrave (1961: 6–13) näki, että julkisia palveluita on olemassa kahdesta syystä, joita ovat sosiaalinen ja meriittitarve (social & merit wants). Sosiaalisia tarpeita ei pystytä toteuttamaan markkinamekanismin avulla. Markkinamekanismi vaatii olosuhteita, joissa kysynnällä ja tarjonnalla on mahdollista kohdata. Tällöin palvelulle on asetettavissa hinta, jonka ostaja on valmis maksamaan saadakseen palvelun ja toisaalta myyjän on oltava valmis hyväksymään hinta tarjotakseen palvelun. Markkinamekanismissa voidaan siis sulkea joku valinnan ulkopuolelle, jos osapuolten tarpeet eivät kohta. Sellaiset palvelut joista kaikkien on mahdollisuus nauttia ja hyötyä yhtä paljon kutsutaan sosiaalisiksi tarpeiksi. Ihmisiä ei voida sulkea heitä hyödyttävien palveluiden ulkopuolelle, vaikka he eivät osallistuisi niiden maksamiseen. Samalla heillä ei ole syytä osallistua vapaaehtoisesti palveluiden kustantamiseen, koska palvelut ovat rajoittamattomasti heidän saatavillaan joka tapauksessa. Koska tällaisia palveluita ei voida rahoittaa markkinamekanismissa, täytyy ne rahoittaa julkisin varoin. Esimerkiksi maanpuolustus, tulvapato, oikeuslaitoksen rahoittaminen ja kampanjat käsien pesemisen tärkeydestä hyödyttävät ja parantavat kaikkien hyvinvointia. Julkista sektoria tarvitaan tällöin turvaamaan resurssien kohdentuminen. Toisenlainen julkisen sektorin väliintulo tapahtuu puolestaan tilanteissa, joissa julkinen sektori pyrkii kohdentamaan resursseja eri tavalla, kuin kuluttaja markkinoilla normaalisti toimiessaan kuluttaisi. Tällä tarkoitetaan siis sellaisia tilanteita, joissa palvelu olisi mahdollista toteuttaa markkinoilla ilman julkista sektoria, mutta ihmiset käyttävät rahansa mieluummin muiden tarpeidensa toteuttamiseen, jolloin nämä tarpeet eivät toteudu markkinamekanismin avulla. Tällöin julkisten varojen käytön syynä on korjata yksilön tekemiä valintoja ja tätä toista julkista tarvetta kutsutaan meriittitarpeeksi.

Sellaiset palvelut tai tuotteet, jotka täyttävät poissulkemisen mahdollisuuden sekä niille on mahdollista toteutua markkinoilla tehokkaan kysynnän rajoissa, voivat muuttua julkisiksi meriittitarpeiksi. Tällöin niiden tuottaminen nähdään niin tärkeäksi yhteiskunnalle, että ne otetaan julkisen sektorin ylläpitämiksi verovaroin laajemmin yli yksilöiden ja markkinoiden. Esimerkkejä julkisista meriittitarpeista ovat maksuton kouluruokailu, kohtuuhintainen asuminen ja maksuton koulutus. Meriittitarpeet voidaan kokea myös negatiivisina rajoitteina verotuksen kautta, kuten usein on esimerkiksi alkoholin osalta. Tällä tavoin meriittitarpeet eroavatkin sosiaalisista tarpeista, koska

niiden hyötyjä ei voida selittää samalla tavalla. Molemmat ovat julkisia tarpeita (public wants), koska ne rahoitetaan julkisin varoin, mutta niitä koskevat eri periaatteet. Sosiaaliset tarpeet muodostuvat erityisen ongelman, koska ne ovat puhtaan ilman tavoin kaikkien saatavilla, jolloin hintamekanismia ei voi markkinoilla syntyä. Yksilöiden preferenssejä ei voida siis saada selville, jolloin demokratian tulee määrittää näiden sosiaalisten tarpeiden arvo sekä rahoitus verotuksen kautta. Sosiaaliset tarpeet ovat yksilöllisten tarpeiden summa ja kokonaisuus, jolloin siis yksilötarpeiden ja sosiaalisten tarpeiden preferenssikäyrät ovat samanlaiset. Meriittitarpeet ovat luonnoltaan sellaisia, että niiden toteutuminen vaatii kuluttajien preferensseihin puuttumista. Täten meriittitarpeiden hyödyt pohjautuvat normatiiviseen teoriaan julkisesta taloudesta. (Musgrave 1961: 13.)

Julkisen talouden oikeutus sosiaali- ja meriittitarpeiden kautta on näin johdettavissa käsitykseemme siitä, mitä on julkinen etu. Kuten aiemmin esitelty Peschin viisi erilaista lähestymistapaa hallintotieteisiin sisälsivät kaksi käsitteellistä versiota suhtautumisesta siihen mitä julkisen toiminnan julkisuus on. Julkisen talousteorian kautta voimme johtaa myös kaksi erilaista näkökulmaa siihen, miksi julkinen palvelutuotanto on perustettu. Tällöin on nähtävissä, että sosiaaliset tarpeemme toteutetaan julkishyödykkeiden julkisuuden kautta ja meriittihyödyt sisältävät julkisen edun julkisuuden.

Individualistinen lähtökohta olettaa, että yksityiset ja sosiaaliset tarpeet koetaan viime kädessä palkitsevina yksilöllisesti, toisin sanoen henkilöt A ja B kokevat hyötyvänsä yksilöinä eikä mystisenä hahmona, joka olisi A:n ja B:n summa. Yhteisöllisesti koetut tarpeet eivät siksi sopeudu tähän individualistiseen käsitykseen. Keskeinen näkökulma tässä tutkimuksessa kuitenkin on, että on olemassa yhteisön etu, joka käsittää yhteisön kokonaisuutena, joka ei siis sisällä pelkkää puhdasta yksilöjen etujen summaa. Tämä yhteinen etu synnyttää yhteisölliset tarpeet, jotka on luotu yhteisön toimesta ja koskevat yhteisön hyvinvointia kokonaisuudessaan. Kaksi olennaista kysymystä tällöin ovat: kenelle ja miten yhteinen etu ilmentyy sekä millä laajuudella yhteisen edun käsitettä olisi sovellettava. Kuten jo aiemmin totesimme yhteiskuntafilosofisessa osiossa, edellä oleviin kysymyksiin löytyvän monia erilaisia vastauksia. Joka tapauksessa yhteisiä huolenaiheita ja arvoja esiintyy johdonmukaisesti yhteiskunnissa ja niiden

historiassa. Tällöin voimme olettaa, että individualistisen selityksen sisältämät pelkät sosiaaliset tarpeet julkiselle toiminnalle eivät paljasta koko totuutta. (Musgrave & Musgrave 1985: 77.)

Meriittihyödykkeet syntyvät meriittitarpeista, joiden takia julkinen sektori asetetaan vaikuttamaan yksilöiden päätöksiin positiivisesti tai negatiivisesti. Maksuttomalla koulutuksella tuetaan ihmisten sivistymistä, kun taas alkoholiverotuksella hillitään alkoholin kulutuksen epätoivottuja vaikutuksia. Tämä koskee sekä tuotteita, jotka ovat luonteeltaan yksityisiä tai sosiaalisia ja täten meriittihyödykkeitä ei voida selittää tavanomaisella teorialla sosiaalisten tarpeiden pohjautumisesta yksilöllisille tarpeille. Näin ollen todelliset meriittihyödykkeet pohjautuvat yhteisen edun olemassaololle. (Musgrave & Musgrave 1985: 78–79.)

Sosiaalisten ja meriittihyödykkeiden välinen eroavaisuus julkishyödykkeinä on siis selkeä. Sosiaalisten hyödykkeiden tarkoituksena on varmistaa resurssien kohdentuminen yksilöiden mieltymyksen mukaan niissä tilanteissa, joissa markkinat epäonnistuvat. Meriittihyödykkeiden tarkoituksena on korjata ja vaikuttaa yksilön valintaan. Tämä muodostunut preferenssiväärityelmä on pohjimmiltaan meriittihyödykkeen käsite. Monet yksilöllisen valinnan tilanteet sisältävät epätäydellistä päätöksentekoa, kuten epätäydellisen informaation käyttämistä päätöksenteon pohjana tai nykyhetken suosimista pitkän aikavälin kustannuksella. Tällaisiin tilanteisiin puuttuminen, esimerkiksi tarjoamalla parempaa tietoa päätöksenteon pohjaksi, ei voi muuttaa kenenkään tilannetta olemassa olevan tiedon perusteella muuta kuin paremmaksi. Tämän vuoksi näitä rationaalisen valinnan teoriaan kuuluvia asioita, ei nähdä olevan tekemisissä meriittihyödykkeiden kanssa. (Racionero 2000: 479.)

Maria Del Mar Racionero (2000) on tutkinut meriittihyödykkeiden vaikutuksia muunnellulla yksilöiden hyötyfunktiolla. Hänen artikkelissaan oletetaan valtion olevan kiinnostunut sekä tulonjaosta että tiettyjen hyödykkeiden kulutuksen lisäämisestä tai vähentämisestä. Valtio rahoittaa meriittihyödykkeiden tuotannon tai rahallisen tuen verorahoilla. Kuluttajat jakautuvat kahdenlaisiin preferensseihin: niihin jotka ovat kiinnostuneita meriittihyödykkeistä ja niihin joiden kiinnostus on matala. Samoin kulut-

tajat jakautuvat kahteen tuloluokkaan eli suuri- ja matalatuloisiin. Racionero toteaa (2000: 494), että suuri- ja pienituloisia, joilla on meriittihyödykettä kohtaan vähäinen kiinnostus, ei pystytä erottamaan toisistaan. Tällöin näistä neljästä ominaisuudesta syntyy tulonjaon ja meriittihyötyjen kautta nelikenttä, jossa suurituloinen, joka kuluttaa eniten meriittihyödykkeitä tulisi maksaa myös eniten veroja. Meriittihyödykkeestä erittäin paljon kiinnostuneen voitaisiin olettaa kokevan veron epäsuorasti sisältyvän oman kulutuksen kustannuksiin. Tämän tyyppinen kvantitatiivinen analyysi mahdollistaa laadullisen keskustelun siitä, miten yhteistä etua edistävät palvelut tulisi rahoittaa. (Emt. 488–489.)

Tilanteissa joissa valtion väliintuloa ei voida enää perustella sosiaalisten hyödykkeiden tarjoamisella, valtio tarjoaa meriittihyödykkeitä, jotka perustuvat yksilön ulkopuolella olevan asiantuntijan mielipiteeseen. Tällainen ajattelu on täysin ristiriidassa libertaristisen ajattelun kanssa ja täten myös individualistisen analyysin ulkopuolella (Jones & Cullis 2002: 84). James M. Buchanan (1960: 237) kritisoi Musgravea meriittihyödykkeen käsitteestä, koska hänen mielestään tämänkaltaiset kollektiiviset teot olisi hyvin voinut sisällyttää individualistisen mallin sisälle, jolloin ihmiset tekisivät kollektiivisia valintoja, kun ne ovat järkevämpiä kuin vastaavat yksilölliset. Musgrave ei kuitenkaan kehittänyt meriittitarpeen käsitettä siksi, että ihminen olisi itsekeskeinen hirviö, joka ei pystyisi saamaan iloa naapurin saamasta sivistyksestä tai muiden lasten ilmaisesta kouluruuasta vaan siksi, että hän näki sosiaalisten hyödykkeiden olevan ensisijaisesti niitä tarpeita, joiden tuotantoa ei voida rahoittaa yksityisillä markkinoilla (Musgrave 1961: 11–14). Meriittihyödykkeet voidaankin nähdä miksi tahansa julkismenoiksi, jotka ovat yhteiskunnallisesti perusteltuja, mutta joita ei voida selittää tavanomaisen kysyntäteorian kautta (Margolis 1982: 75).

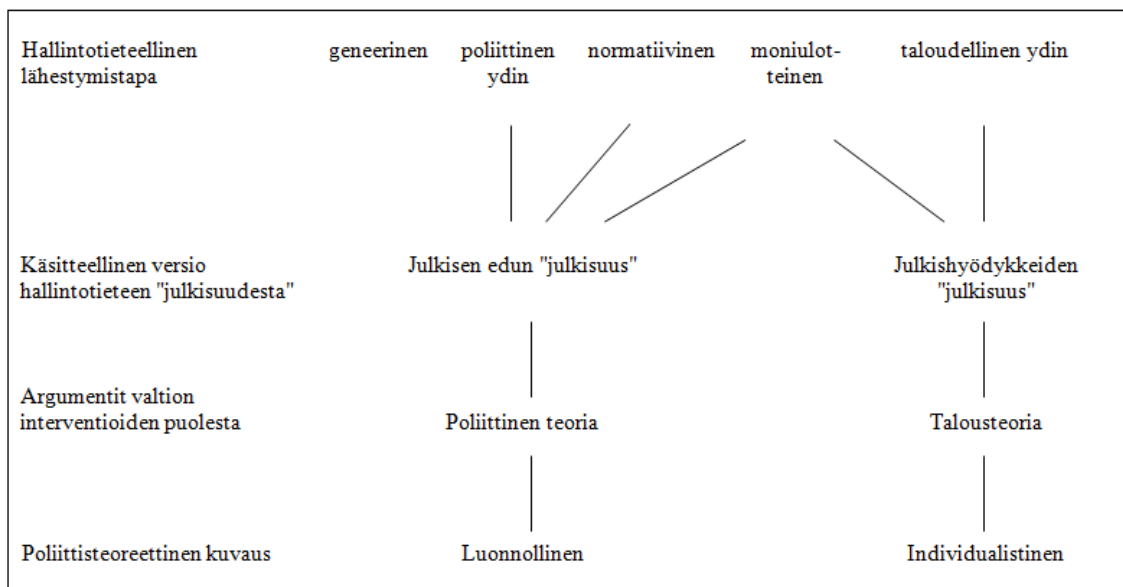
Meriittihyödykkeet voidaan määritellä yleisesti kahden kriteerin kautta. Niiden käyttö olisi alimitoitettua ilman julkista tukea ja ne tarjoavat positiivisia ulkoisvaikutuksia yhteiskunnalle. Johtuen epätäydellisestä informaatiosta, kuluttaja ei myöskään pysty määrittämään meriittihyödykkeen todellista arvoa kulutushetkellä. (Cohen & Muñoz 2015: 272.)

Talousteorian voidaan nähdä kehittyneen 2000-luvulle tultaessa meriittihyötyjen olemassa oloa tukevaksi, kokeilevan taloustieteen ja kognitiivisen psykologian tuottaman empiirisen kirjallisuuden ansiosta. Toisin sanoen sellainen käytös, joka aiemmin nähtiin epärationaalisenä, esiintyy keskuudessamme systemaattisesti, jolloin kapea kysyntäkäsitys on vailla pohjaa ja syyt meriittitarpeille ilmenevät niiden tarjonnan kautta. (Jones & Cullis 2002: 84.)

Meriittihyödyt perustuvat yksilöjen preferenssien sijaan asiantuntijoiden preferensseille. Tällöin olennaisiksi kysymyksiksi muodostuvat keitä ovat nämä asiantuntijat, millainen pätevyys heillä on oltava, kuinka heidän mielipiteensä tuodaan julki ja kuka on valtuuttanut heidät tehtäväänsä? Näin ollen laajempi selitys meriittitarpeille voidaan perustaa tutkimustiedolle, jonka mukaan motivaatio riippuu käsityksestä työn toimenkuvasta. Nämä käsitykset määräytyvät työnantajan eettisten kantojen sekä sen institutionaalisen kehyksen mukaan, jonka sisällä työ suoritetaan. Tämä sisäiseksi motivaatioksi kutsuttu voima kehittää ja vaalii niitä tapoja, joilla yhteiskunta järjestää palvelunsa. (Jones & Cullis 2002: 84, 94.)

Julkisen palvelun motivaation tutkimus on kasvussa. Omaa etua tavoitteleva ihminen nähdään yleisesti hyväksi oletukseksi talouden ongelmien ratkaisuun. Individualistinen ihmiskäsitys on myös johtanut julkisen talouden tutkimuksessa painottamaan julkisen valinnan teoriaa, jonka mukaan julkisen sektorin työntekijöitä tulee ohjata rahalla tai rajoitteilla toimimaan julkisen edun eteen. Kilpailuasetelmien luomisella nähdään olevan ohjaava ja suojaava vaikutus julkisen sektorin työntekijöiden ja johtajien oman edun tavoittelulta. Kilpailuasetelmaa tukee myös stereotyyppinen näkemys julkisesta sektorista tehottomana ja laiskana verrattaessa yksityiseen sektoriin. Julkisen palvelun motivaatio pohjautuu julkisen palvelun eetokseen, jonka takia julkisen sektorin työntekijöiden voidaan nähdä tavoittelevan myös muuta kuin omaa etuaan, kuten vaikkapa oppilaiden, potilaiden, kansan, ihmiskunnan tai luonnon etua. Viitteitä tällaiseen motivaatioon on löydettävissä jo Platonin ja Aristoteleen ajatuksista. Julkisen edun tavoittelua ylitse oman edun on korostettu jo ennestään myös virkamiesetiikassa, ammattivaloissa, useissa ammattietiikoissa ja lainsäädännössä. Julkisen palvelun eetos ja Weberin

byrokratiakäsitys olivat vallitseva suuntaus ennen 1960-luvulta alkanutta julkisen vallinnon teoriaa ja sen innoittamaa uutta julkisjohtamista. (Taimio 2013: 6, 11.)



**Kuvio 1.** Julkisen edun julkisuus (kts. Pesch 2008: 189).

### 2.3. Julkisen edun teoria

Markkinapohjaisten ratkaisujen käyttäminen hallinnon uudistuksissa on saanut useat hallintotieteen tutkijat herättämään uudelleen henkiin keskustelu julkisen edun teoriasta (Public Interest Theory). Laaja-alaisten markkinapohjaisten reformien käyttäminen julkisten palveluiden ja hyödykkeiden tarjoamisessa nähdään muuttavan kansalaisten ja valtion välistä suhdetta, koska sen nähdään romuttavan lakiin ja julkiseen palvelumotiivaatioon perustuvat lupaukset yhteiselle hyvälle. Markkinaohjautuvuutta korostavan uuden julkisjohtamisen nähdään muuttavan kansalaisuuden roolia asiakkuudeksi, joka muuttaa hallinnon vastuuta tilivelvollisuudesta kansalaisilleen. Kun julkiset palvelut tuotetaan yksityisillä markkinoilla, joko osin tai kokonaan julkisin varoin, kansalaisen ja hallinnon välinen vastuusuhde muuttuu. Kansalainen ei enää pidä hallintoa vastuullisena huonosta palvelusta, vaan tätä palvelua tarjonnutta yritystä. Tällöin myöskään kansalainen ei itse enää ota vastuuta äänestämällä tai toimimalla demokraattisen koneis-

ton kautta muuttaakseen asioita, vaan on yhteydessä kyseessä olevaan yritykseen. Lopulta koko julkisen hallinnon legitimitetti vaarantuu ja näin ollen koko yhteiskuntasopimus valtiosta ja sen johdosta kansalaisten kesken. Yksityistämiset ja ulkoistamiset pahentavat tätä suuntausta kansalaisuuden muuttumisesta asiakkuudeksi ja muuttavat käsityksemme yhteiskuntasopimuksesta. Blancardin, Hinnantin ja Wongin sanoin yhteiskuntasopimus muuttuu yhteiseksi alihankintasopimukseksi, jossa poliittinen valta vaihdetaan taloudelliseen valtaan. (Bozeman 2007: 88; Blancard, Hinnant & Wong 1998: 505.)

Julkinen etu on ideaalinen konsepti, aivan samalla tavalla kuin täydellisesti toimivat markkinat ovat ihanteellinen tila markkinateoreetikoille. Markkinateoriassa hyväksymme monet epärealistiset oletukset, kuten aina rationaalisesti toimivat kuluttajat, vaikka tiedämme etteivät nämä käsitykset vastaa todellisuutta. Aivan samalla tavalla julkinen etu on päämäärä, jota kohti pitäisi pyrkiä. Minkä takia julkinen etu olisi päämääränä yhteen vähemmän todellinen, kuin täydellisesti toimivat markkinat? Julkisen edun teorian vastustajille pääkäsitteen monitulkintaisuus riittää usein syyksi tyrmätä koko keskustelu asiasta, vaikka monet poliittisen tieteen käsitteet eivät koskaan ole olleet kvantitatiivisen ja määritelmällisen tarkkuuden kannalta ihanteellisia. Jos ylipäättään ajattelemme yhteiskuntamme, hallintomme ja kansalaistemme tärkeinä pitämiä ihanteita, kuten oikeus, vapaus, tasa-arvo, hyväntahtoisuus, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja demokratia niin tiedämme, että näillä termeillä on monia eri tulkintoja puhumattakaan siitä, miten niitä mitattaisiin. (Bozeman 2007: 86–87, 90.)

Normatiivinen käsitys julkisesta edusta olettaa, että on olemassa yhteinen hyvä, joka eroaa yksityisten etujen summasta. Yhteinen etu on jotain, joka on yhteisön etu kokonaisuutena, myös silloin vaikka se olisi jonkun yhteisön yksittäisen jäsenen etuja vastaan. Julkinen etu ei myöskään ole sama asia kuin enemmistön etu tai arvot, eikä enemmistösääntö täten demokraattisessakaan valtiossa suoraan toteuta sitä. Julkinen etu ei myöskään ole tasapainottamassa yksityisiä etuja, koska julkinen etu on kaikkien etu ja täten tasapainottamiselta katoaa logiikka. Täten on hallinnon rooli sopeuttaa ja säätää keskenään kilpailevat yksityiset edut käyttämällä julkista etua tienviittana sitä tehdesään. (Bozeman 2007: 90–91.)

Julkinen etu tarjoaa hyvän lähtökohdan keskustelulle yhteisistä asioista ja päätöksistä, mutta jokainen askel keskustelusta toimeenpanoon vaatii käsin kosketeltavamman käsitteen. Julkinen arvo (Public value) palvelee tätä tarkoitusta paremmin. Kansalaiset kannattavat ja jakavat toistensa kanssa tietyt ihanteet ja arvot yhteiskunnasta. Yksilöt eivät ylläpidä ja puolusta julkisia arvojaan oma etunsa vuoksi. Kun rikkaat äänestävät parempaa sosiaaliturvaa, he eivät odota hyötyä itselleen rahassa vaan julkisena arvona. Tällainen käyttäytyminen voidaan tietenkin nähdä myös rationaalisena, jolloin ihmisten oman edun täyttävä preferenssi on esimerkiksi koulutetumpi yhteiskunta kaikille maksettoman koulutuksen kautta. Keskustelussa julkisista arvoista ei kuitenkaan ole kyse itsekkäästä käyttäytymisestä vastaan altruistinen käyttäytyminen, vaan edellä oleva asetelma kuvastaa enemmänkin keskustelua yksilöiden motivaatioista. Julkinen arvo ei myöskään korreloi harjoitettuun politiikkaan, vallanpitäjiin tai markkinoihin, koska yksilöt, ryhmät tai instituutiot voivat aivan hyvin vastustaa, yrittää estää tai tavoitella yhteiskunnassa harjoitettua politiikkaa. Joidenkin ihmisten julkiset arvot voivat toki olla todella lähellä sillä hetkellä yhteiskunnassa toteutuneita arvoja, aivan samalla tavalla kuin joillakin ne eivät korreloi yhteiskunnan kanssa ollenkaan. Yksilön etu saattaa lopulta olla joillekin tärkeä julkinen arvo ja joillekin jopa ainoa julkinen arvo. (Bozeman 2007: 132–133.)

Julkisen arvon käsitteen esitteli alunperin Mark H. Moore. Hän (1995: 28) näki julkisten arvojen olevan strategisen johtamisen päämäärä julkisella sektorilla, aivan samalla tavalla kuin arvon lisääminen omistajille on päämäärä yksityisellä sektorilla. Julkisjohtajan tulisi olla kuin tutkimusmatkailija, joka työkseen etsii julkista arvoa. Tälle matkalle heidät on lähettänyt yhteiskunta, joka odottaa heiltä mielikuvitusta ja innovatiivisuutta julkisen arvon kasvattamiselle. Heidän tulee työkseen tutkia, määritellä ja tuottaa julkista arvoa. Heidän tulee kuunnella ja seurata poliitikkojen ja kansalaisyhteiskunnan palautetta, mutta samaan aikaan heidän tulee olla proaktiivisia suhteessa yhteiskuntaan kehittäessään johtamiaan organisaatioita. (Moore 1995: 20, 299.)

Bozeman (2007: 140) on jakanut julkiset arvot useaan eri kategoriaan. Julkisen sektorin panos yhteiskunnalle toteuttaa sellaisia julkisia arvoja kuten yhteinen hyvä, sosiaalinen



koheesio, vakaus, ihmisarvo ja vastuu tulevaisuuden sukupolvista. Erilaiset edut muuttuvat taas päätöksiksi enemmistösäännön, kollektiivisen valinnan, käyttäjädemokratian, kansalaisten osallistumisen ja vähemmistöjen suojelun kautta. Viranhaltijoiden ja poliitikkojen välejä kuvaavat puolestaan lojaalius, tilivelvollisuus ja reagointikyky. Julkisen hallinnon ja kansalaisten välillä vallitsevat arvot laillisuudesta, tasa-arvoisesta kohtelusta, yksilön oikeuksien puolustamisesta ja kohtuullisuudesta.

Edellä olevat arvot ohjaavat julkista sektoria sen toteuttaessa tehtäviään, mutta aivan samalla tavoin kuin markkinat voivat epäonnistua julkinen sektorikin voi epäonnistua toteuttaessaan julkista arvoa. Näin voi käydä esimerkiksi julkisten monopolien kautta, mutta toisaalta ulkopoliitikankin voidaan nähdä olevan valtion monopoli, jossa myös voidaan epäonnistua. (Bozeman 2007: 147–148.)

Julkisten arvojen tunnistamista pidetään demokratiavajetta ratkaisevana tekijänä modernissa hallintotieteessä. Sitä käytetään kasvavassa määrin hallinnon käytännön työssä ja sitä pidetään tinkimättömänä työkaluna päätöksenteossa. Sen nähdään olevan perusteellinen tapa määrittelyyn, mittaamiseen ja tehokkuuden parantamiseen. Julkisten arvojen johtamisen (Public Value Management) nähdään olevan jopa hallintotieteen seuraava askel uuden julkisjohtamisen jälkeen. (Rutgers 2015: 30.)

Arvo on käsitys, joka on suoraa tai epäsuoraa yksilön tai ryhmän ominaisuutena erottuvaa toivottavaa toimintaa, johon vaikuttavat käytettävissä olevat tavat, keinot ja päämäärien valinta. Julkinen arvo ei koske pelkästään jotain käsitettä yleisön kohteena olevasta arvosta, vaan myös alkuperää tai perustaa, joka on ja saa merkityksensä ei niinkään yksilön arvojen, vaan siihen olennaisesti liittyvien kollektiivisten käsitteiden kautta kuten yleinen etu. Tosin tämän voidaan nähdä tuovan monia uusia ongelmia määrittelyn osalta. Julkisten arvojen tieteellinen määrittely on monelta osin hyvin fragmentoitunutta ja itse keskustelu siitä, mitä on julkinen arvo, on jäänyt keskustelussa taustalle. Julkinen arvo on useimmin tieteellisessä keskustelussa johdettu maalaisjärjen tai käytännön esimerkkien kautta. (Rutgers 2015: 32, 36–37.)

Bozeman tarjoaa kirjassaan "Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism" seuraavan määrittelyn julkiselle arvolle:

*"Yhteiskunnan julkisia arvoja ovat ne arvot, jotka tarjoavat normatiivisen yksimielisyyden (a) oikeuksista, etuuksista ja niistä etuoikeuksista, joita kansalaisten ulottuvilla pitäisi (ja ei pitäisi olla); (b) kansalaisten velvollisuudet yhteiskunnalle, valtiolle ja toisilleen, ja (c) periaatteet, joille vallan ja harjoitetun politiikan tulisi perustua." (Bozeman 2007:13.)*

Edellä olevalla määrittelyllään Bozeman (2007: 14) viittaa nimen omaan yhteiskuntaan valtiona. Kuten aikaisemmin totesimme, että myös yksilöt jakavat keskenään ja pitävät julkisia arvoja tärkeinä. Yksilön kokeman julkisen arvon Bozeman määrittelee seuraavasti:

*"Yksilölliset julkiset arvot ovat sisällöltään yksilöllisiä mieltymyksiä, jotka koskevat toisaalta velvollisuuksia ja etuja, joihin kansalaisilla on oikeus ja toisaalta velvollisuuksia, joita kansalaisilta ja heitä edustavilta poliitikoilta odotetaan." (Bozeman 2007: 14.)*

Timo Meynhardt (2009: 206) määrittelee julkisten arvojen luonnehtivan yksilön ja yhteiskunnan välistä suhdetta ja määrittelevän tämän suhteen laatua. Hän toteaa myös ettei julkinen etu aina vastaa kansalaisten julkisia arvoja. Tällä hän tarkoittaa, että esimerkiksi lainsäädännöllä on määritelty tietynlainen käyttäytyminen julkisen edun mukaiseksi, mutta kansalaiset eivät ole tätä käytökseensä sisäistäneet. Tästä esimerkkejä ovat esimerkiksi ylinopeus liikenteessä tai äänestämättä jättäminen vaaleissa.

Julkiset arvot eivät ole pysyviä tai muuttumattomia. Taloudelliset arvot voivat myös joskus toimia julkisina arvoina. Joissain tapauksissa, ja poliittisissa väittelyissä, yhteinen käsitys julkista arvoista voi näyttäytyä vajavaisena. Julkiset arvot voivat myös olla keskenään ristiriidassa, kuten vapaus, turvallisuus, yksityisyys ja päätösten läpinäkyvyys. Vastaavasti julkiset arvot voivat myös olla toisistaan riippuvaisia. (Bozeman & Sarewitz 2011: 4–5.)

Koska julkiset arvot sijaitsevat yhteiskunnassa ensisijaisesti sen kansalaisissa, voi julkisten arvojen mukaista toimintaa tapahtumia myös julkisen sektorin ulkopuolella.

Täten se tarjoaa myös yrityksille mahdollisuuden ottaa julkiset arvot toiminnassaan huomioon ja haastaa nykyiset vallitsevat käytännöt kuten yhteiskuntavastuu-ajattelun. Tätä varten Meynhardt on luonut julkisen arvon mittariston (Public Value Scorecard). Se jakautuu kysymysalueeseen, jotka käsittelevät tuottavuutta, hyödyllisyyttä, reiluuutta, poliittista realismia ja positiivista kokemusta. Toisin sanoen se sisältää utilitaristiset, moraaliseettiset, poliittissosiaaliset ja hedonistiset arvot. Mittariston kautta voidaan arvioida edellä olevien osatekijöiden mahdollisuuksia ja riskejä. (Meynhardt, Gomez & Schweizer 2014: 6–8; Meynhardt 2012: 23–24.)

Julkiset arvot voidaan tunnistaa ja löytää monella eri tavalla. Yksi tapa on etsiä niitä yhteiskunnan keskeisestä lainsäädännöstä kuten perustuslaista. Lakien ja politiikkatoimien nähdään heijastavan ja ilmaisevan julkisia arvoja. Toinen tapa on tehdä arvotutkimuskysely kansalaisille. Tutkittaessa kansalaisten arvoja on tärkeää ymmärtää ja erottaa arvot ja mielipiteet toisistaan. Kansalaisten yleinen mielipide voi olla erittäin ailahteleva ja lyhytjänteinen, kun taas arvot ovat vakaampia ja muuttuvat hitaammin. Kolmas tapa on pyrkiä luomaan arvoille selkeät kriteerit samankaltaisten argumenttien kautta, joita yleisesti käytetään markkinahäiriöiden (market failure) tutkimuksessa. (Bozeman & Sarewitz 2011: 5.)

### 3. VALTION OMISTAJAOHJAUS

Keskeinen julkista omistajaohjausta koskeva standardi on OECD:n Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Standardi on luonteeltaan ei-sitova ja sen uusin versio on ilmestynyt vuonna 2015 edellisen ollessa vuodelta 2005. Suomen valtio on toteuttanut omassa omistajaohjauksessaan OECD:n keskeiset suositukset vuoden 2005 osalta, lukuun ottamatta lainsäädäntötyön ja omistajaohjauksen erottamista toisistaan. Tämä osa suositusta on toteutettu vain osittain, koska erityistehtävayhtiöt ovat suurilta osin vielä samojen ministeriöiden ohjauksessa, kuin missä niitä koskeva lainsäädäntö valmistellaan. Esimerkiksi Alkon omistajaohjauksesta vastaava sosiaali- ja terveysministeriö valmisteleekin myös Suomen päihdelainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on vähentää päihteistä johtuvia haittoja. Kansainväliset kokemukset osoittavat, että tilanteissa joissa taloudellinen intressi ja viranomaisintressikohtaavat, yhtiöiden taloudelliset hyödyt ajavat ohi viranomaisten lainsäädäntö- ja muihin tehtäviin nähden. Toisaalta myöskään sellaisia yhtiöitä, joiden kesken voisi syntyä intressiristiriitoja, ei myöskään voida asettaa saman viranomaisen ohjaukseen. Näin ollen esimerkiksi kanta-verkkoyhtiö Fingridin omistajaohjaus ei voi olla samassa paikassa kuin energiayhtiö Fortumin tai lentokentistä ja lennonvarmistuksesta vastaavan Finavian ohjaus samassa paikassa kuin lentoyhtiö Finnairin. (Valtioneuvoston kanslia 2010: 31; OECD 2005: 18; Kauppalehti 10.5.2015.)

#### 3.1. Omistajuus

Omistajuuteen liittyvän keskustelun voidaan suurelta osin sanoa liittyneen yritystoiminnan kansainvälistymiseen. Suomalainen yritystoiminta alkoi kansainvälistyä verrattain myöhään vasta 1980-luvulta alkaen. Ulkomaalaisten sijoitusten nettopääomavirta Suomessa kasvoi 1990-luvun lopulla ja samalla pörssiyritysten omistusrakenne muuttui niin, että ulkomaalaisomistus ohitti kotimaisten instituutioiden omistusosuuden. Ulkomaalaisomistusten kasvu herätti Suomessa, kuten muissakin maissa sitä ennen, paljon keskustelua ja kysymyksiä omistajien intresseistä. Keskeisiä kysymyksiä olivat: miten

omistuksen muutos vaikuttaa yritysten sijaintiin, investointeihin ja koko kansantalouden kasvuun. (Pajarinen & Ylä-Anttila 2006: 33–34.)

Eri toimijoiden erilaiset käsitykset siitä, millaisena yhteiskunnallisen hyvinvoinnin edistämisen välineenä omistajan tulisi yritystään käyttää on Rytterin (2009: 274) mukaan jaettavissa neljään ideologiseen ryhmään:

- 1) *Sijoittajaideologia*,  
- tehtävä on toimia mahdollisimman tehokkaasti lainsäädännön puitteissa.
- 2) *Sidosryhmäideologia*  
- yrityksen tulee pitkäjärteisen taloudellisen etunsa nimissä ottaa huomioon sidosryhmiensä moraaliset vaatimukset lainsäädännön lisäksi.
- 3) *Ohjelmallisuusideologia*  
- yrityksen pitää edistää myös omistajansa asettamia yhteiskunnallisia päämääriä.
- 4) *Vastuullisuusideologia*  
- yritys huomioi omistajansa yhteiskunnalliset päämäärät ja sidosryhmien moraaliset vaatimukset.

Täten yritykselle, jonka omistajilla on yhteinen käsitys yrityksen tavoitteista, voidaan asettaa myös muita päämääriä taloudellisten päämäärien lisäksi. Taloudellinen kannattavuus on kuitenkin yritystoiminnan elinehto. Omistajan asettaessa yhtiölle voiton maksimoimisesta eroavia päämääriä nähdään muiden päämäärien saavuttamisesta olevan suurempi hyöty, kuin siitä aiheutunut taloudellinen menetys. Tällainen tavoitteenasettelu on omistajalle kokonaisuudessaan kannattavampaa. Tämän vuoksi myös monien valtionyhtiöiden tavoitteenasettelu on poikennut vastaavasti yksityisomistuksessa olleista yrityksistä. (Rytteri 2009: 274, 2003: 76, 115.)

Petri Mäntysaari (2013: 579–581) toteaa, ettei yhtiön edulla tarkoiteta osakkeenomistajien etua. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua, ei siis osakkeenomistajien etua. Yhtiön edulla tarkoitetaan yhtiön selviytymistä kilpailussa pitkällä aikavälillä. Osakkeenomistajien olemassaolo ja tarkoitus voidaankin perustella yhtiön edulla. Jotta kansantaloudelle hyödylliset yritykset voitiin

perustaa tarvittiin niitä varten osakkeenomistajat, jotka tarjosivat toiminnalle pääoman. (Mäntysaari 2013: 589–592.)

Päinvastaista ajatusmaailmaa edustaa puolestaan päämies-agenttiteorian kaltainen käsitys omistajista päämiehinä ja yrityksen johdosta omaa etuaan tavoittelevina agentteina. Tällöin yritys voidaan nähdä pelkkänä sopimusverkostona, jolloin yritystä ei omana entiteettinä ole edes olemassa. Täten ei olisi olemassa mitään yrityksen etua, vaan pelkästään yksilöjen etu, joita sopimuksin yritetään saada edesauttamaan omistajien etua. (Mäntysaari 2013: 585; kts. Jensen & Meckling 1976.)

Yhteiskunnallinen vastuu liiketoiminnassa on sellaista toimintaa, joka pyrkii ymmärtämään ja vastaamaan yhtiön sidosryhmien tarpeisiin ja vaatimuksiin. Yrityksen on toiminnallaan ansaittava asemansa yhteiskunnassa, mutta samaan aikaan yritykset ovat kansantaloudelle tärkeitä. Yritysten sidosryhmät asettavat yrityksille monenlaisia paineita ja odotuksia, jotka usein ovat ristiriidassa yrityksen sen hetkiseen liiketoimintaan, mutta ansaitukseen oikeutuksensa yhteiskunnalliseen olemassaolonsa tulevaisuudessa yrityksen on otettava toiminnassaan nämä asiat huomioon. (Könnölä & Rinne 2001: 17–18.)

Vastuullinen liiketoiminta pitää sisällään muitakin asioita kuin mitä lainsäädännölliset velvoitteet vaativat. Yhteiskuntavastuullisuus näkökulma näkee, että yrityksillä on muitakin velvoitteita kuin olla voittoa tuottava elin. Yrityksillä on yhteiskuntavastuun näkökulmasta myös sosiaalisia tavoitteita. Yritysten tulee arvioida toimintaansa toimintaympäristössään olevien toimijoiden kautta, jota kutsutaan osapuolimalliksi (stakeholder). Tätä sidosryhmiin kohdistuvaa toimintaa ohjaavat yrityksen eettiset arvot, jotka ovat tärkeitä, koska jos yrityksen toimet ovat voimakkaasti ympäröivän yhteiskunnan ja sidosryhmien vastaisia, johtaa se vääjäämättä ongelmiin yrityksen toiminnassa. (Pekkola 2006: 60–61.)

### 3.2. Omistajaohjaus

Omistajuuteen liittyy sekä henkistä että aineellisesti kontrollia. Käytös kontrolloitavaa kohdetta kohtaan aiheuttaa omistajuuden tunteen. Henkinen omistajuus edustaa myös niitä kykyjä joita ohjaajalla on. Omistajaohjausta tarvitaan silloin, kun päätöksenteko ja omistajuus eriytyvät organisaatioiden kasvaessa, joka luo kontrollin tarpeen yrityksen ja omistajan tai omistajien välille. Yleisesti omistajaohjauksen nähdään olevan tapa, jolla omistajat valvovat ja johtavat yhtiötään. Tavanomainen tapa omistajalle ohjata yhtiötä on valita hallitukseen jäsenet, jotka kontrolloivat yrityksen johtajien päätöksiä saamansa informaation perusteella. Kapea käsitys omistajaohjauksesta käsittää vain yhtiön omistajat, toimivan johdon ja tilintarkastajat ja heidän välillään sovitut roolit ja sopimukset yhtiön kannattavuudesta ja pääomien tuotosta. Laajempi näkemys käsittää myös sidosryhmät, kuten yrityksen asiakkaat, naapurit, työntekijät, ympäristön ja muiden, joiden hyvinvoinnista on yrityksen edun mukaista huolehtia. Laajemman määritelmän mukaan sellainen toiminta, joka on tavoitteellista yrityksen omistajille, ei välttämättä ole sitä muulle yhteiskunnalle. Omistajien etu ei ole siis aina julkinen etu. (Nyyssölä 2008: 35–36.)

Suomessa Corporate Governance käännetään usein omistajaohjaukseksi. Käsitteen suomennus ei ole kuitenkaan vakiintunut ja yleensä suomenkielessä Corporate Governancella tarkoitetaan esimerkiksi yrityksen hallintomallia, hyvää hallintotapaa, hallintoperiaatteita tai hallinto- ja kontrollijärjestelmää. Usein on kuitenkin päädytty siihen, ettei termiä käännetä suomeksi lainkaan. (Nyyssölä 2008: 38–39.)

Suomessa pörssiyhtiöiden hallinnointikoodia eli Corporate Governancea kehittää Arvomarkkinapaperiyhdistys yhteistyössä elinkeinoelämän ja Helsingin pörssin kanssa. Se sisältää joukon suosituksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kaikki pörssissä listatut yhtiöt noudattaisivat samoja pelisääntöjä ja pyrkisivät toiminnassaan avoimuuteen ja hyvään hallintoon (Arvomarkkinapaperiyhdistys 2010).

Koodiston joukossa on paljon sellaisia suosituksia, jotka ovat tuttuja julkisen sektorin avoimuutta ja toimintaa koskevasta lainsäädännöstä, kuten suositukset toimielimiä koskevien johtosääntöjen luomisesta.

### 3.3. Valtion omistajaohjausta koskevat periaatteet

Osakeyhtiölaissa on määritelty omistajaa koskevat velvoitteet ja oikeudet. Omistajia tulee osakeyhtiölain 7 §:n mukaan kohdella yhdenvertaisesti. Valtion tai julkisen omistajavallan käyttö ei saa siis rikkoa tai johtaa tilanteeseen jossa osakkeenomistajat joutuisivat eri arvoiseen asemaan.

Tärkein valtion omistajaohjauskäytäntöjen määrittäjä on omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. Se määrittää hallituskauden ajan valtion linjaukset omistajana, jota kaikki omistajaohjausta suorittavat ministeriöt noudattavat. Periaatepäätöksen noudattaminen luo luottamusta ja uskottavuutta valtiosta omistajana. (Timonen 2006: 1312–1313.)

Uusin valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös on vuodelta 2011 ja se on edelleen voimassa. Sen mukaan omistajapolitiikkaa kehitetään ja vahvistetaan. Omistajapolitiikan lähtökohdaksi on määritelty yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos (Valtioneuvosto 2011: 1). Lähtökohtaisesti omistajapolitiikkaa koskevat tavoitteet määritellään hallitusohjelmassa ja omistajaohjauksen pääperiaatteet ja toimintatavat valtioneuvoston periaatepäätöksessä. (Valtioneuvoston kanslia 2014: 10.)

Sellaisia yrityksiä tai viranomaisorganisaatioita, jotka osallistuvat taloudelliseen toimintaa tarjoten markkinoille tavaroita tai palveluita, ei tule kilpailun kannalta julkisen sektorin toimesta tukea sellaisilla toimenpiteillä, jotka eivät olisi perusteltuja, kun niitä verrattaisiin yksityiseen markkinataloussijoittajaan. Tätä edellä mainittua ilmiötä kutsutaan kilpailuneutraliteetin suojaamiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 34–37.)



Nämä EU-lainsäädännössä kielletyt sisämarkkinoille sopimattomat julkisen tuen muodot yrityksille eivät koske SGEI-palveluita tuottavia yrityksiä. SGEI-palvelut (Services of General Economic Interest) ovat sellaisia palveluita, joiden saatavuuden turvaaminen kansalaisille nähdään yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että yrityksillä on velvoite tarjota näitä palveluita kaikissa olosuhteissa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 34–37.)

SGEI-palvelujen tukemiselle on määritelty neljä kriteeriä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Altmark Trans -tuomiossa:

- 1) Edunsaajayrityksen tehtävänä tulee tosiasiallisesti olla julkisen palveluvelvoitteen täyttäminen. Nämä velvoitteet tulee olla määriteltynä selvästi.
- 2) Perusteet palveluvelvoitteen julkisin varoin korvaamisen laskemisesta tulee olla etukäteen objektiivisesti ja läpinäkyvästi vahvistettu.
- 3) Korvaus ei saa ylittää palvelun tarjoamiseen kuluneita tai sitä osaa kustannuksia, joita velvoitteiden täytyminen edellyttää.
- 4) Jos palvelua ei hankita julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, palveluvelvoitteen tuottamiseen tarvittavien kustannusten taso tulee määritellä vertaamalla, mitä hyvin johdetuissa ja vastaavankaltaisia palveluita kykenemään tuottavilla keskivertoyrityksillä kului palveluvelvoitteen täyttämiseksi. (HE 299/2010 vp. s. 8.)

Suomessa SGEI- eli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut koostuvat liikenneyhteyksien turvaamisesta, sosiaalisesta asuntotuotannosta ja muista SGEI-palveluista. Näitä ovat esimerkiksi luotsaus Saimaan vesistöalueella, korkotukilainat sosiaaliseen asuntotuotantoon ja Riista ja kalatalouden tutkimuslaitoksen vesiviljelyn kustannuksien korvaaminen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012: 2.)

#### 3.4. Strateginen intressi

Valtio on jaotellut omistamansa yhtiöt erityistehtäväyhtiöihin ja markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin. Markkinaehtoiset yritykset on jaoteltu edelleen niihin joita kohtaan

valtiolla on strateginen intressi ja niihin joita kohtaan sillä on pelkkä sijoittajaintressi. Valtion voittoa tavoitteleville sekä joidenkin erityistehtävayhtiöille asettamat strategiset intressit voidaan luokitella maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuuriin ja sen kunnossapitoon sekä kaupalliseen monopoliin. Yhtiöt eivät kuitenkaan eroa toisistaan käytetystä terminologiasta huolimatta, vaan ennen kaikkea intressillä viitataan siihen miksi valtio omistaa kyseistä yritystä. Kyseistä terminologiaa ei käytetä lainsäädännössä tai muissa yhtiöitä koskevissa yhteyksissä. (Valtioneuvoston kanslia 2010: 32.)

Valtio on määritellyt 21 yhtiön osalta omistamisen perustuvan strategiseen intressiin. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2013 noin 33 miljardia euroa, joista selkeästi suurimmat yhtiöt Fortum Oyj ja Neste Oyj käsittävät noin 70 % yhteenlasketusta liikevaihdosta. Yhtiöitä koskevat strategiset intressit on koottu yhteen valtioneuvoston kanslian julkiseen asiakirjaan. Strategisten intressien valmistelusta vastaavat ministeriöt, joiden pohjalta talouspoliittinen ministeriövaliokunta hyväksyy, poistaa tai muuttaa yhtiöitä koskevia strategisia intressejä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 7.)

Strategiset intressit kohdistuvat huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen sekä maanpuolustukseen. Huoltovarmuudella tarkoitetaan valtion kykyä ylläpitää sellaisia yhteiskunnan taloudellisia perustoimintoja, joiden katsotaan olevan välttämättömiä kansalaisten elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalisten edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Suomessa huoltovarmuus perustuu normaaleissa olosuhteissa markkinoihin ja kilpailukykyiseen talouteen. Poikkeusoloihin varautuminen on hoidettu erilaisilla huoltovarmuustoimenpiteillä, joiden tarkoituksena on pystyä ylläpitämään yhteiskunnan tärkeimpiä toimintoja poikkeusolosuhteissa niin, että ne vastaisivat mahdollisimman hyvin normaalitilaa. Suomessa huoltovarmuus perustuu hallinnon ja elinkeinoelämän yhteistyöhön. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on yhteen sovittaa yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tavoitteita ja hyötyjä poikkeusoloihin varautumisessa. (Huoltovarmuuskeskus 2016; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 7.)

Strategisen intressin toteutumista ohjataan pääsääntöisesti tavanomaisin liiketaloudellisin perustein. Lähtökohtaisesti strateginen intressi toteutetaan pelkästään omistuksen turvaamisen kautta ja vain harvojen yhtiöiden osalta strategisen intressi toteutetaan ministeriön ja yhtiön välisillä sopimuksilla. Strategisten intressien vaikutusta yhtiöiden omistajaohjaukseen ei ole mahdollista arvioida, koska siihen liittyvää toimintaa ei erikseen mitata tai dokumentoida. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 27.)

Valtioneuvoston periaatepäätöksen liitteessä todetaan, että pelkkä valtion omistus ei muodosta strategista intressiä, vaan strateginen intressissä on kyse yhtiön sellaisista toiminnoista ja tehtävistä, jotka ovat valtion perustehtävien ja niiden hoitamisen kannalta merkityksellisiä. Strategisista intresseistä huolehditaan lähtökohtaisesti omistajaohjauksen eikä sääntelyn keinoin. Strategiset intressit ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden arvioinnissa tarvitaan omistajastrategian lisäksi osaamista kyseisen toimialan tulevaisuuden kehityksestä ja aiheeseen liittyvien viranomaistehtävien hoidosta. Strategisia intressejä tarkastellaan vähintään kerran vuodessa omistajaohjausosaston ja strategisesta intressistä vastaavan ministeriön välisissä työryhmissä. Työryhmän tulee arvioida millainen strateginen intressi valtiolla yrityksessä on, sekä miten se tulee ottaa käytännössä huomioon yhtiön omistajaohjauksessa sekä omistajan kannanotoissa. Omistajaohjausosasto toteuttaa toimet suhteessa strategiseen intressiin ottaen huomioon yhtiön luonteen (noteerattu tai ei noteerattu) ja mahdolliset erivapaudet ja kilpailuun vaikuttavat seikat sekä valtion omistusosuuteen liittyvät rajoitteet. (Valtioneuvoston kanslia 2011: Liite 11–12.)

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa liittyen valtion strategisen intressin yhtiöiden ohjaukseen on todettu, että strategista intressiä ei pystytä erottamaan omaksi osakseen omistajaohjauksesta. Myöskään strategisen intressin toteutumista ei raportoida erikseen, kuin muutaman erityistehtävyyhtiön osalta. Suurin osa yhtiöihin liittyvästä raportoinnista on talouteen liittyvää raportointia. Valtion omistamien pörssiyhtiöiden osalta erillinen raportointi yhdelle omistajalle ei olisi pörssiyhtiöitä koskevan lainsäädännön mukaan edes mahdollista. Näiden pörssiyritysten vuosikertomuksista ei myöskään ole löydettävissä erillisiä mainintoja valtion strategisista intresseistä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 26, 39, 41.)

### 3.5. Valtio omistajana

Valtion omistajavallan ohjaukseen määrittäjä suhteessa omistettuihin yrityksiin on valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös. Se ohjaa hallituskauden ajan kaikkia valtionyhtiöitä ohjaavia ministeriöitä ja valtioneuvoston omistajapolitiikan linjaa. Siinä on määritelty, miten valtio toimii tilanteissa, joissa yhtiöllä on muitakin omistajia kuin valtio. (Timonen 2006: 1314.)

Valtion omistamat yhtiöt jakautuvat suoraan omistettuihin ja sijoitusyhtiö Solidiumin kautta omistettuihin yhtiöihin. Valtion suoraan omistamat yhtiöt jakautuvat kaupallisiin perusteisiin toimiviin yhtiöihin ja erityistehtävayhtiöihin. Kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus on pääsääntöisesti keskitetty valtioneuvoston kanslian alaiselle omistajaohjausosastolle. Näitä yhtiöitä oli vuoden 2014 lopussa 40 kappaletta, joihin kuuluvat myös Solidiumin kautta omistettut yhtiöt. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus on hajautettu seitsemään eri sektoriministeriöön, joilla on omistajaohjausvastuu 23 yhtiöstä. (Valtioneuvoston kanslia 2014: 9–10.)

Solidiumin on valtion täysin omistama erityistehtävää hoitava holdingyhtiö ja sen omistajaohjausvastuu on omistajaohjausosastolla. Valtio omistaa Solidiumin kautta 12 pörssinoteerattua yhtiötä. Solidiumiin on keskitetty valtion ei-strategiset kaupalliset vähemmistöomistukset, joissa valtio-omistuksen perusteena on sijoittajaintressi. Yhtiön tehtävänä on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yhtiöissä ja kasvattaa pitkäjänteisesti niiden arvoa. Strategisen intressin omistuksiksi linjatut pörssiyritykset Neste, Fortum ja Finnair ovat valtion suorassa enemmistöomistuksessa ja niiden omistajaohjaus on keskitetty suoraan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. (Solidium 2014: 10; Valtioneuvoston kanslia 2014: 68.)

Loput 23 yhtiötä ovat valtion erityistehtävayhtiöitä. Ne eivät toimi kaupallisesti valtion niille osoittaman erityistehtävän tai erivapauden vuoksi. Tällaisia erityistehtävayhtiöitä ovat esimerkiksi Alko, Yleisradio ja Veikkaus. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus on keskitetty niihin ministeriöihin, jotka ovat vastuussa kyseisen erityistehtävän hoidosta. Omistajaohjausosasto vastaa valtion omistajapolitiikasta, ja sitä koskevista ohjeista,

koordinoiden ja ohjaten ministeriöiden välistä omistajaohjausta koskevaa yhteistyötä. Osasto vastaa myös niiden erityistehtävayhtiöiden ohjauksesta, jotka sille on erikseen osoitettu. (Valtioneuvosto 2011: 3, 5, 9–10; Valtioneuvoston kanslia 2012.)

Valtio on Helsingin arvopaperipörssin suurin yksittäinen omistaja. Näiden omistusten arvo oli kesällä 2014 yli 19 miljardia euroa eli noin 12 % koko pörssin arvosta (Solidium 2014: 10). Valtion pörssiomistusten arvo on siis noin yksi kolmas osa valtion budjetin koosta.

Suurin osa valtionyhtiöistä eivät ole noteerattuja pörssissä, mutta lähes kaikki niistä toimivat silti kaupallisin ehdoin. Yhtiöt toimivat silloin kaupallisin ehdoin, kun niiden toiminta tapahtuu kilpailullisessa ympäristössä ja toiminnan tarkoituksena on tuottaa liikevoittoa. Valtion yhtiöomaisuuden hallinnointi eli omistajavallan käyttö on valtioneuvostolailla ja sen pohjalta säädetyin asetuksin ja ohjesäännöin annettu valtioneuvostolle, valtioneuvoston kanslialle ja eri ministeriöille. Suomen kansan valitsemalla eduskunnalla on Suomen perustuslain mukaan ylin valta valvoa ja päättää valtion taloudesta. Valtion omaisuus, valtionyhtiöt ja niiden omistajaohjaus ovat osa valtiontalouden kokonaisuutta, mutta omistajaohjauksen tosiasiallinen suorittaminen on valtioneuvostolla. Eduskunnalla on kuitenkin viimekätinen valta lainsäädännöllä ja talousarviopäätöksillä ohjata omistajaohjausta suorittavien toimijoiden tehtäviä, toimivaltuuksia ja resursseja. (Timonen 2006: 1312–1313; Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011: 10, 12.)

Pääministerin johtamisroolia korostava asema on Suomessa muuttunut keskeiseksi, kuten muissakin Suomeen rinnastettavissa maissa. Pääministeri on valtioneuvoston puheenjohtaja, yhteenkokoava voima ja hallinnonalojen rajat ylittävien strategioiden yhteensovittaja. Hänellä ei ole virallista käskyvaltaa tai päätöstentekovaltaa, vaan tämä valta on pääministerin johtamalla valtioneuvoston yleisistunnolla. Pääministerin korostunut rooli on kuitenkin tuonut mukanaan tarpeen kehittää valtioneuvoston kansliaa pääministerin ministeriönä. Erityisesti talous- ja EU-asiat vaativat asiantuntevaa valmistelukoneistoa. Tästä huolimatta pääministerin ministeriö tulisi pitää ketteränä ja kevyenä, eikä sille tulisi osoittaa sektoriministeriöiden tehtäviä. Tämän nähdään tuke-

van pääministerin roolia kokoavana voimana, koska se mahdollistaa pääministerin keskittymisen hallituksen työskentelyyn kokonaisuutena, jonka takia pääministerille ei tulisi osoittaa sektoritehtäviä kuin poikkeuksellisesti. Edellä olevasta huolimatta, johtuen pääministerin arvovallasta ja kokemuksesta valtioneuvoston kansliasta puolueettomana tahona, esitetään sille usein siirrettäväksi kokonaisuuden johtamisesta eroavia sektoritehtäviä. Kun valtion omistajaohjausasiat siirrettiin valtioneuvoston kansliaan suhtauduttiin asiaan kansliassa pidättyvästi. Omistajaohjaustehtäviä ei kuitenkaan ollut tähän mennessä osoitettu pääministerille, vaan erikseen määritetyille omistajaohjausministerille. Pääministeri Juha Sipilä tekee tässä asiassa poikkeuksen, koska hän on ensimmäinen pääministeri, joka on ottanut nykyisen omistajaohjaussalkun pääministerin tehtävien alaisuuteen. (Valtioneuvoston kanslia 2011:17; Valtioneuvoston kanslia 2015.)

Suomen valtiolla ei ole yksityistämishjelmaa. 2000-luvulla valtio on luopunut kokonaan omistuksista muun muassa pörssiyhtiö Kemira GrowHow Oyj:n (nykyisin Yara Suomi Oy) ja Suomen autokatsastuksen osalta. Määräysvallasta on luovuttu Kemira Oyj:n osalta. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston mukaan Suomessa yksityistämisen taustalla ei ole useista muista teollisuusmaista poiketen ideologiset perusteet vaan käytännönläheiset tarpeet, joilla on haluttu turvata yhtiöiden pääomia ja kilpailukykyä. (Valtioneuvoston kanslia 2015b.)

Valtiolla on myös kyky ostaa markkinoilta osakkeita, jota varten sijoitusintressiä hoitava Solidium on perustettu. Valtio on myös ostanut itse suoraan osakkeita, kuten Elisa Oyj:n osakeostot loppuvuodesta 2008, jolloin Solidiumia ei ollut vielä perustettu. Tällöin Elisan suurin omistaja islantilainen pääomasijoitusyhtiö Novator oli ilmoittanut luopuvansa omistuksistaan. Sama yhtiö oli vuotta aiemmin vaatinut Elisaan merkittäviä yhtiöjärjestyksen muutoksia. Eläkeyhtiöt keräsivät tuolloin Novatorin ajamia muutoksia vastustanutta rintamaa yhtiökokoukseen. Huoltovarmuuskeskuksen aloitteesta valtio päätti yhteistyöllä eläkeyhtiö Varman kanssa hankkia osakkeet Novatorilta, koska pelkona oli, että osakkeet päätyisivät tarjouskilpailun kautta spekulatiivisiin käsiin. Silloinen omistajaohjausministeri Jyri Häkämies oli antanut valtion omistajaohjausosaston ylijohtaja Pekka Timoselle tehtävän keksiä viikonlopun aikana miten valtio saa

osakkeet haltuunsa. Tämä johti sopimusjärjestelyyn valtion ja Varman kanssa, jossa valtio sitoutui ostamaan vähintään puolet Varman ostamista Elisan osakkeista. Saman kuukauden lopulla valtio esitti lisätalousarviossa eduskunnalle määrärahojen lisäystä valtioneuvoston kanslialle, että osakkeet voitaisiin tehdyn sopimuksen mukaan ostaa Varmalta. Elisa nähtiin huoltovarmuuden kannalta niin merkittäväksi, että valtio näki parhaaksi lähteä yhtiön suurimmaksi osakkeenomistajaksi. (Ranki 2012: 143–144; Talousarvioesitys 2008; Valtioneuvoston kanslia 2009: 14–15; YLE uutiset 13.12.2007.)

#### 4. STRATEGISTEN VALTIONYHTIÖIDEN CASET

Tässä luvussa käsitellään tutkimukseen valittujen valtion suorassa omistuksessa olevien pörssiyritysten Finnairin, Fortumin ja Nesteen caseja, joiden omistus perustuu valtion strategiseen intressiin.

Case-kuvaukset aloitetaan katsauksella yhtiöiden historiaan, jossa keskitytään yhtiöiden kehitykseen osana Suomen kasvua ja kehitystä. Katsauksen tarkoituksena on antaa yleinen kuvaus ja pidempi perspektiivi yhtiön toiminnasta osana koko kansantalouden menestystä ja kehitystä.

Tämän jälkeen käsitellään valtion strategista intressiä suhteessa yhtiöön ja tarkastellaan sen toteutumista käyttäen hyväksi omistajan ja yhtiön julkaisemia raportteja. Luvuissa kiinnitetään huomiota myös laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Lopuksi etsitään merkkejä siitä miten yhtiö on ottanut huomioon valtion strategisen intressin ja valtio-omistajan tavoitteet yhtiötä kohtaan. Yrittääkö yhtiö päästä pois sille sen historiassa asetetuista velvoitteista ja millainen on yhtiön strateginen intressi tulevaisuudessa mikäli omistajan strategiset tavoitteet yhteiskunnalle toteutuvat.

**Taulukko 2.** Yhtiöiden tunnusluvut (Finnair 2014, Fortum 2014, Neste 2014 & Valtioneuvoston kanslia 2014).

Yhtiö	Finnair Oyj	Fortum Oyj	Neste Oyj
<b>Valtion strateginen intressi</b>	<p>Strateginen intressi yhtiössä on varmistaa lentoliikennejärjestelmän toimivuus, sekä Helsinki-Vantaan lentokenttään yhtiön kotikenttänä perustuva kansainvälisten lentoyhteyksien riittävän kattava ylläpito.</p> <p>Strateginen intressi pohjautuu suorien lentoyhteyksien varmistamisen vaikutukseen Suomen kilpailukyvyille, Helsinki-Vantaan HUB-aseman riippuvuuteen Finnairin kilpailukykyisestä toiminnasta, Suo-</p>	<p>Strateginen intressi on sähkön tuotannon häiriöttömyyden varmistaminen myös poikkeusolosuhteissa</p>	<p>Strategisena intressinä on valtakunnallisen polttoainehuollon turvaaminen erityisesti poikkeusolosuhteissa huoltovarmuusnäkökohdat huomioon ottaen.</p>



	men suoriin lentoyhteyksiin Eurooppaan ja Aasiaan, Finnairin edullisiin slotteihin (nousu- ja laskeutumisaikeihin) useissa Aasian keskuksissa sekä Venäjän lentoliikennesopimuksen sisältämään kansallisuuslausekkeeseen		
<b>Valtion omistusosuus</b>	55,81 %	50,76 %	50,1 %
<b>Omistuksen markkina-arvo M€ 31.12.2014</b>	177,4	8 103,	2 576,9
<b>Liikevaihto M€ (2014)</b>	2 285 M€	4 751	15 011
<b>Liikevoitto M€ (2014)</b>	-72,5	3 428 (vertailukelpoinen 1351)	150
<b>Liikevoitto -% (2014)</b>	-3,2	72,2	1,0
<b>Valtion osinkotulot M€ (2014)</b>	0	496	84
<b>Henkilöstö 2014 (vuosi 2010)</b>	4 461 (4 874)	8 592 (10 585)	4 833 (7 616)
<b>Henkilöstö Suomessa 2014</b>	3894	2 040	3 309
<b>Maksetut verot Suomeen 2014 M€</b>	6,4	156	2 887

#### 4.1. Case Finnair – Suomen yhteydet maailmalle

Marraskuun 1. päivänä 1923 Helsingissä kokoontui Bruno Otto Lucanderin koollekutsuma seurue kokoukseen, josta katsotaan alkaneen Finnairin silloisen Aero Oy:n toiminta. Siviililentoliikenteen aloittamisesta oli Suomessa haaveiltu jo useita vuosia, mutta kaikki tähän tähtäävät Aeroa edeltäneet yritykset kaatuivat rahoitusongelmiin tai ikäviin kuolemantapauksia vaatineisiin onnettomuuksiin jo aloittamisvaiheessa. Aeron osakepääoma ei riittänyt ensimmäisen oman lentokoneen ostoon. Lucander onnistui kuitenkin neuvottelemaan Saksalaiselta lentokonetehtailija ja -suunnittelija, professori Hugo Junkersilta hänen nimeään kantavan Junkers F13 koneen Aeron osakekirjoja vastaan. Yhtiön osittainen saksalaisomistus kesti tämän jälkeen useita vuosia. Tuon ajan teknisen osaamisen kärkeä edustanut kone pystyi kuljettamaan lentäjien lisäksi neljä matkustajaa. Pyrstöön maalattu siniristilippu oli tuskin ehtinyt kuivua, kun liikenne Helsingin ja Tallinnan välillä aloitettiin. Helsingin kaupunki vuokrasi yhtiölle rantakaistaleen Katajanokan rannalta. Rannalla sijainneesta pienestä varastokopista

muutettiin tulliasema. Koneet huollettiin pitkään taivasalla, eikä koneissa ei ollut radioita tai mittareita. Lentokoneiden mahdollistamille palveluille oli kasvava kysyntä. (Haapavaara 1998: 7–10.)

Valtion kiinnostus lentoliikennettä kohtaan heräsi viimeistään vuoden 1926 tammikuussa, kun Itämeri jäätynä umpeen katkaisten elintärkeän laivaliikenteen kokonaan. Aero Oy:tä tarvittiin valtion ilmavoimien avuksi pelastamaan ja avustamaan jäihin juuttuneiden laivojen miehistöä. Katkenneiden laivayhteyksien vuoksi postiliikenne Suomen ja maailman välillä oli vaarantunut ja miltein keskeytynyt. Valtion kulkulaitosministeriö solmi Aeron kanssa sopimuksen, joka turvasi valtiolle postin kuljetuksen Suomen ja Ruotsin välillä ja Aerolle vakituisen avustuksen tämän tehtävän suorittamiseen. Tuona keväätalvena Aero kuljetti jopa 300 kiloa postia päivässä Turun ja Tukholman välillä ja lensi parhaimpina päivinä peräti 13 vuoroa Helsingin ja Tallinnan välillä. Posti- ja matkustajaliikenteen kysynnän kasvu, yhdessä valtion antaman lainan turvin, kasvattivat Aeron laivaston viiteen koneeseen vuosikymmenen loppuun mennessä. (Haapavaara 1998: 10, 15; Hakola 2007: 17.)

Vuonna 1931 Suomi liittyi Pariisin kansainväliseen ilmaliikennesopimukseen, jonka ansiosta valtiovalle siirtyi vastuu kansainvälisen lentoliikenteen suunnittelusta ja ilmailuviranomaisen toiminta perustettiin. Ennen tätä lentäminen Suomessa oli sääntelyn osalta ollut eräänlainen villilänsi. Keski-Euroopassa ympärivuorokautinen kaupallinen lentoliikennetoiminta oli saavuttanut vakiintuneen aseman ja Suomi halusi pysyä kehityksessä mukana. Valtio otti ohjaavan roolin maalentokenttien perustamisessa ja Suomen kytkemisessä Eurooppalaiseen lentoliikenteeseen. Varsinkin yhteydet maamme metsäteollisuuden suurimpiin vientimaihin kiinnostivat valtiota. (Hakola 2007: 18–19.)

1930-luvun alkupuolella Aero siirtyi kokonaan kotimaiseen omistukseen (Haapavaara 1998: 19). Ennen talvisodan alkua Aero lensi kotimaassa useisiin kohteisiin aina Keemiin saakka ja lähes kaikkiin Euroopan pääkaupunkeihin. Aerolla oli suuret kasvuodotukset ja -suunnitelmat, joita kuvaavat esimerkiksi mannertenvälisen lentojen alkaneet valmistelut. Talvi- ja jatkosota kuitenkin estivät pienen agraarimaan rakenta-

man kansainvälistymisen ja liikenteen murroksen. Suomen kansainvälistymiselle tärkeät vuoden 1940 Helsingin olympialaiset peruttiin ja kaikki lentotoiminta siirrettiin sotilasviranomaisten käyttöön ja alaisuuteen. Sotien jälkeen valtio hankki Aero Oy:n osakeenemmistön itselleen. Tuon ajan yleisen käsityksen mukaan yksityinen yhtiö ei voinut selviytyä mittavista kalustohankinnoista tai nopeasta laajentumisesta. 1950-luvulle päästäessä Aero kasvoikin nopeaa vauhtia täyttämään vuonna 1952 pidettävien olympialaisten asettamat kansainväliset mittasuhteet ja kuljetti ensimmäistä kertaa yli 100 0000 matkustajaa vuodessa. Aeron kotimaan reittiverkostosta tuli tiheimpiä Euroopassa. 1960-luvulla yhtiö siirtyi suihkukoneisiin ja lennätti uudella Finnair nimellään suomalaisia uusiin kohteisiin muun muassa Hampuriin, Moskovaan, Lontooseen, Milanoon ja Pariisiin. Vuonna 1969 Finnair lensi ensimmäisen lentonsa Atlantin yli New Yorkiin. (Haapavaara 1998: 27–28, Hakola: 2007: 29, 34, 36.)

Vuonna 1989 Finnair listautui pörssiin ja valtio tarjosi osakkeitaan yleisölle laskien omistusastettaan 76 prosentista 70 prosenttiin. Vuonna 1995 toteutettiin kansainvälinen osakeanti, joka laski valtion omistusosuutta hieman yli 60 prosenttiin (Virtanen 1995: 83). Tämä oli mahdollista eduskunnan vuonna 1994 antamien uusien valtuutuksien ansiosta, jolloin päätettiin että kahden kolmas osan enemmistöstä voitiin luopua, muttei kuitenkaan määräenemmistöstä. Tämä päätös määrittää edelleen valtion omistusosuuden vähimmäismäärän. (Ranki 2012: 346.)

Kansainvälisen ilmailuliikenteen regulaatio oli 1980-luvulla alkanut vapautua. Euroopan komissio aloitti vuonna 1987 asteittaisen lentoliikenteen vapauttamisen valtioiden keskenään sopimista bilateraalisopimuksista. Finnairin omistuspohjan laajentaminen olikin luonnollinen askel Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 1995. EU:n lentoliikenteen vapautuspaketit koskettivat Suomea jo vuoden 1994 alusta, kun Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen ETA-sopimuksella. Tuolloin lentoyhtiöt näkivät lentoliikenteen vapauttamisessa enemmän mahdollisuuksia kuin uhkia. (Virtanen 1995: 90–92, 94.)

Helsingin Sanomien toimesta julkisuuteen tuli talvella 2012 tieto Finnairin silloisen toimitusjohtajan Mika Vehviläisen asuntokaupoista. Vehviläinen oli yrittänyt myydä

Bulevardilla sijaitsevaa arvoasuntoaan kahden eri kiinteistövälittäjän voimin tuloksetta. Lopulta hän hoiti asunnon myynnin itse. Ostajaksi löytyi eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen, jonka toimitusjohtaja Harri Sailas oli tuolloin Finnairin hallituksen varapuheenjohtaja. Ilmarinen osti asunnon arvioiden mukaan ylihintaan ja Finnair puolestaan vuokrasi talon Vehviläiselle työsuhdeasunnoksi. Vehviläinen oli Ilmarisen hallintoneuvoston jäsen. Asiaan liittyvässä päätöksenteossa henkilöt jäivät itsensä ja asiat hoidettiin täysin laillisesti ilman lainvalvojan moitteita. Asia aiheutti julkisuudessa paljon paheksuntaa. (Hulkko 2012.)

Myöhemmin keväällä, kun asuntokauppakytöksen poliisitutkinta oli vielä meneillään, omistajaohjausministeri Heidi Hautala erotutti lähes kaikki Finnairin hallituksen jäsenet yhtiön johdolle maksettujen salaisten palkkioiden paljastuttua. Yhtiön johdolle oli luotu vuonna 2009 salainen sitouttamisohjelma, jossa 18 johtajaa sai ylimääräisen bonuksen mikäli pysyisivät yhtiön palveluksessa kaksi vuotta. Sitouttamisohjelma pidettiin salassa yhtiön erittäin tulehtuneen sisäisen tilanteen takia. Henkilöstö oli suostunut vuonna 2009 26 miljoonan euron palkanalennuksiin yhtiön johdon alentaessa omia palkkojaan viidellä prosentilla. Samalla johdolle kuitenkin räätälöitiin salaiset kuudesta kuukaudesta vuoden palkkaan vastaavat bonukset, jotka olivat kokonaisuudessaan 2,8 miljoonaa euroa. (Pietiläinen 2012; Taloussanommat 15.3.2012; Jaakkonen & Rimaila 2012.)

Joulukuussa 2015 yhtiö julkisti historiansa suurimman rekrytoinnin. Yhtiö ilmoitti uuden henkilöstönsä tarpeen olevan 1000 henkilöä vuoteen 2020 mennessä. Rekrytointien taustalla on yhtiön historian suurin laivastokauppa, jonka arvo on 1,9 miljardia euroa yhtiön liikevaihdon ollessa alle 2,5 miljardia. Finnairin strategisena tavoitteena on kaksinkertaistaa liikenteensä Euroopan ja Aasian välillä vuonna 2020 vuoden 2010 tasosta. Vuonna 2015 yhtiö teki uuden matkustajaennätyksen ja pääsi liiketoiminnallisesti vihdoin voitolle usean vaikean vuoden jälkeen. (Pantsu 2015; Raeste 2016.)

#### 4.1.1. Valtion strateginen intressi

Vuonna 2015 Valtion omistusosuus Finnairista on 55,81 % ja valtio on määritellyt yhtiön omistuksen perustuvan strategiseen intressiin. Finnairin historiasta voimme todeta,

että Finnairilla on ollut merkittävä tehtävä Suomen kansainvälistymisen edistäjänä, Suomi-kuvan tekijänä ja suomalaisen liike-elämän kauppasuhteiden varmistajana. Valtion strateginen intressi yhtiötä kohtaan on varmistaa lentoliikennejärjestelmän toimivuus, sekä yhtiön kotilentokentän Helsinki-Vantaan kansainvälisten lentoyhteyksien riittävän kattava ylläpito. Toisin sanoen Finnairin yksi tehtävä on ylläpitää ja varmistaa valtion lentokenttäyhtiö Finavian toimintaedellytykset Finnairin ollessa Finavian suurin asiakas. Finavian historiikissa vuodelta 2008 silloinen pääjohtaja Samuli Haapasalo toteaa Finavian tukevan Finnairin Aasia-strategiaa pitämällä Helsinki-Vantaan lentoaseman huippukunnossa. Lähes samassa hengessä kehutaan myös Finnairin vuoden 2014 toimintakertomuksessa Helsinki-Vantaan lentokenttää. (Hakola: 2007: 72; Valtioneuvoston kanslia 2013; Finnair 2014: 11.)

Valtion strategisesta intressistä Finnairia kohtaan vastaa liikenne- ja viestintäministeriö ja yhtiön omistajaohjaus on keskitetty muiden valtionyhtiöiden tavoin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Valtio haluaa taata Suomen kilpailukyvyn riittävillä suorilla lentoyhteyksillä Aasiaan ja Eurooppaan, jotka ylläpitävät Helsinki-Vantaan HUB-asemaa kasvavassa Aasian liikenteessä. Tätä strategiaa tukevat Finnairin edulliset nousu- ja laskeutumisajat Aasiassa sekä Venäjän lentoliikennesopimus, joka sisältää kansallisuuslausekkeen. Toisin sanoen valtio haluaa varmistaa Venäjän ylilentojen jatkumisen, jotka ovat Finnairin Aasian strategialle ja koko yhtiön kannattavuudelle elintärkeitä. Lähes puolet Finnairin matkustajaliikenteen tuloksesta syntyy Aasian liikenteestä. (Finnairin 2014: 19; Valtioneuvoston kanslia 2013.)

Valtiolle Finnair ei ole mikään rahasampo. Viimeisen 10 vuoden aikana yhtiö on maksanut omistajilleen osinkoa neljä kertaa (2005, 2006, 2007 ja 2012), joiden yhteenlaskettu summa on 76 miljoonaa euroa, josta valtion osuus on siis hieman yli puolet. Tänä aikana osakkeen arvo on tippunut yli 56 %. (Finnair 2015.)

Ranki toteaa (2012: 347) ettei valtion vahva omistajuus ole taannut Finnairille apua esimerkiksi vuoden 1986 virkamieslakolta, joka pysäytti kaikki lennot seitsemäksi viikoksi kokonaan. Valtion enemmistövallasta on Rankin mukaan pidetty kynsin ja hampain kiinni. Samaan aikaan ulkomaankaupalle keskeisten rahtilaivojen lisääntynyt

ulosliputtaminen, ei ole kuitenkaan johtanut valtion laivaostoksiin. Ranki vertaakin Finnairia Yleen, jonka markkinaosuus television katsojista tipahti kilpailun alettua, mutta toisin kuin Yleä, Finnairia valtio ei EU-oloissa voi tukea. (Ranki 2012: 346–347.)

#### 4.1.2. Strategisen intressin arviointi yhtiön nykyisessä toimintaympäristössä

Finnairiin kohdistuvaa strategista intressiä voidaan pitää ennen kaikkea liikennepoliittisena, koska se on vahvasti kytketty valtion omistamaan lentokenttäyhtiö Finaviaan. Suomessa lentokenttäverkostoa ylläpidetään verkostoperiaatteella, jolloin lentokenttien voittoja ja tappioita voidaan subventoida ristiin. Käytännössä Helsinki-Vantaan lentotase-  
man tuloilla ylläpidetään maakuntalentoasemien verkostoa, joiden tappio on keskimäärin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Suomen lisäksi EU:ssa lentoasemaverkostoa ylläpidetään verkostoperiaatteella Espanjassa ja Portugalissa. Ratkaisusta huolimatta Helsinki-Vantaan lentoliikennemaksut ovat eurooppalaisten päälentoasemien hintaver-  
tailussa edullisimmasta päästä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013.)

Finavia ylläpitää 22 lentoasemaa vuoden 2016 alusta alkaen. Yhtiö lopetti toiminnan Varkaudessa lentoyhteyksien puuttumisen vuoksi ja luovutti Lappeenrannan lentoase-  
man alueellisesti omistetulle Saimaan lentoasema säätiölle. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa on yhteensä 17 yli miljoonan matkustajan lentokenttää, joista vain yksi on Suomessa. Finavia rikkoi vuonna 2015 20 miljoonan matkustajan rajan ja 16 miljoonan matkustajan rajan Helsinki-Vantaalla. Jos lentoasemien kannattavuuden rajana pidettäi-  
siin 300 000 matkustajaa vuodessa, Suomen lentokentistä tähän ylittäisivät Helsinki-Vantaan lisäksi vain Oulu, Vaasa, Tampere-Pirkkala ja Rovaniemi. Näistä kentistä Oulu on suurin hieman alle miljoonalla matkustajalla. Näiden kenttien lisäksi matkustajia riit-  
täisi matkailusesonkina Lapin lentokentille Kittilään ja Ivaloon. (Finavia 2015; Finavia 2016; Finavia 2014b: 7; Raivio 2013.)

Finnairin markkinaosuus Helsinki-Vantaan lentoyhteyksistä Euroopan kohteisiin (mu-  
kaan lukien kotimaan kohteet) oli vuonna 2014 54,4 % ja Euroopasta Aasiaan noin 5 %. Finnairin markkinaosuus kotimaan liikenteestä oli vuonna 2014 80 %. Kun taas Tans-  
kan, Ruotsin ja Norjan 49,9 % omistaman Skandinavian Airlinesin (SAS) osuus

kotimaan lennoista on Ruotsissa ja Norjassa hieman yli 40 %. Suomessa kilpailua on harvoilla yhteyksillä. Kotimaan lennoista toiseksi suurin markkinaosuus on halpalentoyhtiö Norwegianilla, jonka osuus vuonna 2014 oli 16 %. Pohjoismaissa alueellisten lentokenttien kasvu on perustunut suoriin reitteihin ulkomaille, kun taas Suomessa Finavia lopettaa lentokentän, jos lentokentältä ei ole yhteyttä yhtiön verkoston muille lentokentille. Sellainen lentokenttä ei tukisi Finavian strategiaa edistää Helsinki-Vantaan markkinaosuuden vahvistumista. (Arola 2014; SAS Group 2016; Finnair 2016: 25; Itä- ja Pohjois-Suomen lentoliikenteen kehittämishanke 2015: 24–40; Finavia 2014: 10.)

Koska Finnairilla on johtava asema kotimaan liikenteestä ja useilta kotimaan reiteillä puuttuu kilpailua, niin käytännössä merkittävä osa maakuntalentokentistä on Finnairin armoilla. Jos reitti ei kannata Finnairille, on todennäköistä, että Finavia lopettaa lentokentän ylläpidon kokonaan ja lentokenttä siirtyy mahdollisesti alueelliseen omistukseen tai yksityiseen omistukseen. Valtion strateginen intressi Finnairia kohtaan on vahvasti synergiassa Helsinki-Vantaan kehittämisen kanssa. Samaan aikaan kilpailua on vain harvoilla reiteillä, joten kysymys herää: lentääkö pörssiyhtiö Finnair Suomessa reiteillä, jotka eivät ole kannattavia. Tällöin yhtiöllä olisi laajojen kotimaan lentoyhteyksien ylläpidon kautta myös muita edistettäviä intressejä, kuin kaikilta osin kannattava liiketoiminta. Toisaalta, jos kaikki lentoliikenne Suomessa ei suuntautuisi Helsinki-Vantaalle yhtiön strateginen etu kilpailijoihinsa nähden heikentyisi. Lisäksi koska Venäjä ei kuulu kansainväliseen ilmailun kauttakulkusopimukseen ei EU:lla ole toimivaltaa sopia ylilennoista. Tämän vuoksi valtioiden välisillä sopimuksilla on edelleen merkittävä rooli varsinkin Euroopasta Aasiaan suuntautuvan lentoliikenteen osalta. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2015: 18–19.)

Suomen ja Venäjän välinen ylilentosopimus on voimassa toistaiseksi ja sen ehtona on, että Finnairista yli puolet on kansallisessa omistuksessa. Kansalliseen omistukseen riittäisi luultavasti esimerkiksi eläkeyhtiöiden ja valtion yhteenlaskettu omistusosuus. Valtion strateginen intressi Finnairia kohtaan tuskin muuttuu, ennen kuin Helsinki-Vantaasta on saatu kehitettyä varteenotettava kilpailija muille Pohjois-Euroopan lentokentille, koska vasta tämän jälkeen yhtiöiden välinen sidos katkeaisi. Finnair vastaa niin

merkittävästä osasta Helsinki-Vantaan lentoyhteyksiä, että on selvää, että yhtiöt ovat toisistaan riippuvaisia. Lähivuosina sekä Finnair että Finavia panostavat merkittäväillä investoinneilla toistensa strategiaa tukeviin liiketoimintoihin. Finnairin Aasian-strategian on käytännössä onnistuttava tai muuten valtio saa keksiä täysin uuden strategian, jolla se kehittää Helsingistä merkittävän solmukohdan Euroopan ja Aasian välille. Suomen houkuttelevuus ulkomaalaisille turisteille ja liike-elämälle heikkenee sitä tahtia, kun maamme saavutettavuus huononee. Lentoliikenteellä on tutkitusti merkittävät alue-taloudelliset vaikutukset. (Helsingin Sanomat 9.9.2014; Liikenne- ja viestintäministeriö 2015.)

#### 4.2. Case Fortum – Vesivoimasta uraanin halkeamiseen

Suomi oli vielä 1900-luvun alkaessa maatalousvaltainen ja yhteiskunnallisesti sekä sosiaalisesti vasta ensiaskeleitaan ottava maa. Sen noin 2,6 miljoonasta asukkaasta vain joka kymmenes asui kaupungeissa, muiden saadessa elantonsa maaseudun maa- ja metsätaloudesta. Sähkövalo oli syttynyt Pohjoismaissa ensimmäistä kertaa Tampereella Finlaysonin kutomolla maaliskuun 15. päivänä 1882. Useat teollisuuslaitokset rakensivat lähellä oleviin koskiin pienvoimalaitoksia turvatakseen käyttövoimansa saannin. Vesivoiman käyttö rajoittuikin lähinnä paikallisten tarpeiden tyydyttämiseen. Koskisamme piilevien suurien energiamäärien kansantaloudellinen arvo toki tiedettiin, mutta niiden käyttöönotolle ei nähty pakottavaa tarvetta. Lisäksi hitaaseen kehitykseen vaikuttivat pääoma ja raaka-aine pula, teollisuuden yksipuolisuus sekä itsenäisyyttä edeltävien poliittisten olojen epävakaisuus. Kehitystä jarruttivat myös asenteet. Maamme puunjalostusteollisuus käytti koneistoihin mekaanisesti kytkettynä vesivoimaa tai höyryä, eikä se nähnyt laajaa sähköistystä mitenkään tarpeelliseksi. Kaupunkien höyryvoimalaitokset kärsivät lisäksi kivihiilen ajoittaisesta polttoainepulasta ja kaupunkien kasvavan teollisuuden sähkönkäyttöä tuli säännöstellä. (Auer & Teerimäki 1982: 11–13, 19.)

Askeleita sähköistystä kohti otettiinkin komiteamietinnöistä, jotka suunnittelivat maamme rautateiden sähköistystä ja maamme koskien kahlitsemista tätä tarkoitusta varten. Innostus asiaan nousi Saksasta, Italiasta ja Sveitsistä, jossa ratojen sähköistys oli



1900-luvun alussa aloitettu ja jota seuraamaan Suomen senaatti vuonna 1903 lähetti 27-vuotiaan sähköinsinööri Kustaa Bernhard Wuolteen. Valtion rautatiet sähköistettiin lopulta vasta 1960-luvulta alkaen. (Auer & Teerimäki 1982: 13, 231–232.)

Suomen koskien energiapotentiaali oli alettu havitella myös ulkomailta käsin jo 1890-luvulla. Suomi oli tuolloin osa Venäjää, jolla oli niukasti poliittista liikkumavaraa, mutta oman valtiontalouden kautta paljon taloudellista valtaa. Runsaan ulkomaalaisen rahankäytön kautta monia merkittäviä koskia Vuoksessa oli siirtynyt ulkomaalaiseen omistukseen. Nämä rakennuslupahakemukset Suomen senaatti oli kivuttomasti tyrmännyt. Lopulta Venäjällä 1917 vallankumous esti Venäjän suunnitelmat saada Vuoksen kosket toimittamaan sähköä Pietarin kivihiilipulasta kärsivälle sotateollisuudelle. (Auer & Teerimäki 1982: 15–62.)

Itsenäisessä Suomessa oli hajaantunut ja ilman yhteistoimintaa toteutettu energiantuotanto. Aika oli kypsä vesivoimavarojen tehokkaalle käyttöönotolle. Lokakuussa 1917 rautatiehallituksen yhteyteen perustettiin vesivoimavaroja tutkimaan koskivoimakomitea. Sen yhdeksi tehtäväksi annettiin huolehti valtion edusta koskivoiman omistajana. Komitean ehdotuksen pohjalta muun muassa säädettiin laki, joka estäisi sähkön siirron Suomesta ulkomaille. Tällä estettiin koskivoimavarojen luisuminen ulkomaalaisten omistajien kautta ulkomaille. Komitea ehdotti, että eduskunnalle annettaisiin ehdotus valtion voimalaitosten rakentamisesta Imatran- ja Anjalankoskiin. Vuotta myöhemmin 1921 eduskunta myöntää määrärahat voimalan rakennustöiden aloittamista varten. Imatran voimalaitos vihittiin käyttöön 25.5.1929 valtion liikelaitoksena, jonka sähkön myyntiä Etelä-Suomen poikki rakennettujen siirtojohtojen kautta hoitaisi koskitoimikunta. Toiminta julkisena organisaationa häittäsi tulevia investointeja ja paljasti ne yksityisille kilpailijoille. Koskitoimikunta esitti valtiolle toiminnan yhtiöittämistä ja lopulta 30.5.1932 valtioneuvosto päätti luovuttaa Imatran voimalaitoksen maa- ja vesialueet, voimansiirtojohtoineen sekä muuntoasemineen perustettavalle Imatran Voima Osakeyhtiölle nykyiselle Fortumille. Yhtiön 250 0000 osakkeesta kaikki paitsi kaksi merkittiin valtiolle. Johtuen sen aikaisesta osakeyhtiölaista tuli yrityksen perustajia olla vähintään kolme. Tämän takia kaksi osaketta merkittiin koskitoimikuntaan kuuluneiden Risto Rytin ja Hugo Malmin nimiin. (Auer & Teerimäki 1982: 15–62.)

Tästä alkoi laajentuminen, jota siivittivät maamme sotiin asti siirtoverkon ja Imatran voimalaitoksen laajentaminen, höyryvoimalaitoksen käyttöönotto sekä Oulunjoen vesivoimien kahlitsemiseen tähtäävän Oulunjoki Osakeyhtiön perustaminen. Yhtiön osakepääomaa jouduttiin mittavien investointien takia kasvattamaan kaksinkertaiseksi. Valtion rahojen puutteessa pääomittamiseen otettiin avuksi myös Kansaneläkelaitos vuonna 1941. 1930-luvulla maamme sähkön kulutus yli kaksinkertaistui ja 80 % maamme energian tarpeesta saatiin vesivoimasta. Jatkosodan jälkeen Suomi joutui luovuttamaan alueluovutusten kautta kolmasosan rakentamastaan vesivoimasta Neuvostoliitolle. Sotien jälkeen konepajateollisuutemme tarvitsi energiaa sotakorvausten maksuun ja lisäksi Imatran voiman rasitteeksi koitui vielä Neuvostoliittoon luovutettujen voimaloiden sodan aiheuttamien vaurioiden kunnostus. Maamme parhaat asiantuntijat Imatran voiman johdolla valmistelivat mietinnön valtioneuvostolle, jonka mukaan maamme energiatuotantokyky olisi lähes kaksin kertaistuttava neljässä vuodessa. Valtaosa tästä vastuusta koitui Imatran voiman harteille. Osakepääomaa korotettiin tänä aikana kuuteen kertaan, jonka jälkeen valtio omisti yhtiöstä 54 % suoraan ja 46 % Kansaneläkelaitoksen kautta. (Auer & Teerimäki 1982: 89, 93–95.)

1950-luvulla yhtiön voimavarat kohdistettiin Lappiin Kemijoen valjastamiseen, johon tutkimuksen johdannossakin mainittu Urho Kekkosen kuuluisa kirjoitus "Onko maalamme valttia vaurastua" liittyi. Valtionyhtiön tavoitteet Kemijoella aiheuttivat kuitenkin ristiriitoja alueella vesivoimaa harjoittavien ja sitä havittelevien yksityisten yhtiöiden ja erityisesti Pohjolan Voiman kanssa. Pääministeri Kekkosen kanta kuitenkin piti, ja valtioneuvosto päätti perustaa Kemijoki Oy:n, jonka suurimmiksi osakkaiksi tulivat Suomen valtio ja Imatran voima – metsäyhtiö Veitsiluodon ollessa osakkaana noin 3 %. Työt pyrittiin aloittamaan mitä pikimmin johtuen alueen pahentuvasta työttömyydestä ja töitä tehtiinkin aluksi valtion työttömyysvaroilla. Investointeihin haettiin luovilla ratkaisuilla lisää pääomitusta. Kemijoen rakentaminen oli yhtiölle samaan aikaan sekä välttämättömyys että rasite. Yhtiön piti maksaa Kemijoki Oy:lle sähköstä enemmän, kuin se sai siitä hinnaksi Etelä-Suomen kuluttajilta. Töiden aloitus ei myöskään vastannut sähkön tarpeen kasvua, vaan Lapin työllisyystilanteen vaihteluita. (Auer & Teerimäki 1982: 121–128.)

Imatran voima oli myöskin pääasiallisessa vastuussa koko Suomen läpi kulkevien kantaverkkojen rakentamisesta. Vuosina 1945–1958 maamme sähkön kulutus kasvoi keskimäärin 10 % vuosittain. Maatamme uhkaavaa sähköpulaa estämään aloitettiin Pohjoismaiden yhteistyö, jota varten Suomen ja Ruotsin välille oli rakennettava siirtoverkkoja. Tätä varten oli myös 1919 säädetty laki uudistettava, joka kielsi sähkön siirron ulkomaille. Siirtoverkot takasivat energiaturvallisuutta koko Pohjoismaihin tasaten tuotantovaihteluita. (Auer & Teerimäki 1982: 140–141.)

1955 perustetun puolustustaloudellisen suunnittelukunnan lakisääteisiin tehtäviin kuului maan tuotannollisen toiminnan ja voimahuollon turvaaminen poikkeusolosuhteiden varalta. Tätä varten perustettiin koko maan kattava voimatalousjaosto, jonka työn käynnisti ja johti Imatran Voima. Yhtiöllä oli entisiä upseereita johtamassa suojelutoimistoa ja kriisiaikoihin valmistauduttiin koulutuksin ja suunnitelmin. (Auer & Teerimäki 1982: 215–216.)

Imatran voiman tiedossa oli jo varhain tilanne, jossa taloudellisesti kahlittavissa olevien vesivoimavarojen määrä olisi saavutettu. Tätä varten oli aloitettu selvitystyöt lämpövoiman käyttöönottoon. Vuonna 1960 avattiin Naantaliin eräs Euroopan ajanmukaisimmista lämpövoimalaitoksista. Rakentaminen oli toteutettu saman periaatepäätöksen mukaisesti, kuin yhtiön muutkin voimalaitosprojektit, jonka mukaan ulkomaalaista avaimet käteen toimituksia ei hyväksytty. Osia hankittiin ulkomaalaisilta toimittajilta, joka mahdollisti samalla kotimaisen teollisuuden osallistumisen hankkeeseen. Voimalaitoksen rakennussuunnitelma edellytti, että sen tulevat laajennukset toteutettaisiin yhtiön lämpövoimatarpeen mukaan. Turun seudun työttömyystilanne kuitenkin käynnisti laajennustyöt heti valmistumista seuraavana vuonna. Samaan aikaan yhtiön taloudellinen tila ei tilintarkastajien mukaan ollut vakaa ja vuoden 1960 tilinpäätös näyttikin 350 miljoonan markan tappiota. (Auer & Teerimäki 1982: 155–161.)

Imatran voimalta odotettiin myös poliittisten paineiden vuoksi kotimaisten polttoaineiden käyttöä, koska sen nähtiin tukevan maaseudun työllisyyttä. Metsiimme jäi vuosittain 7 miljoonaa kuutiota hakkuujätettä, koska maassamme siirryttiin 1960-luvulle tultaessa laajasti öljylämmitykseen. Yhtiö tutki pienpuun käyttömahdollisuuksia,

mutta osoitti puuhakkeen varastoinnin heikentävän olennaisesti sen polttoarvoa, eikä sätän ollut taloudellisesti vaihtoehto kivihieille. Samaan aikaan tutkittiin laajasti turvevarojen käyttöä. Yhtiö rakensi yhden voimalaitoksen Etelä-Pohjanmaalle, mutta sen huonon kannattavuuden takia myi sen valtion polttoainetoimisto Vapolle. Öljykriisin puhjettu valtio tarvitsi kuitenkin jälleen Imatran voiman osaamista Vapon kehittämiseen. (Auer & Teerimäki 1982: 58–161.)

Ydinenergian käyttöä Suomessa esitettiin ensimmäisen kerran Suomen akatemian valtioneuvostolle tekemässä mietinnössä 1956. Samaan aikaan koko maailman sähköntuottajilla oli noussut atomikuume. Mietinnön pohjalta aloitettiin kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) ja Suomen hallituksen yhteistyönä tutkimus ydinvoiman osuudesta maamme sähkön tuotannossa. 1960-luvun aikana valmisteltiin useita ydinvoimalan hankintaan tähtääviä raportteja ja selvityksiä. Työhön osallistui laaja joukko Imatran Voiman ja teollisuuden insinöörejä. 1965 Imatran voima lähetti yhdelletoista laitosrakentajalle tarjouspyynnön. Määräajassa tarjouksiin vastasi kahdeksan länsimaalaista yritystä. Neuvostoliitto antoi oman epätäydellisen ja hintatasoltaan länsimaita korkeamman tarjouksen vasta seuraavana keväänä. Näin ollen Imatra valitsi jatkoon kolme edullisinta tarjousta Länsi-Saksasta, Yhdysvalloista ja Kanadasta, mutta kauppa-poliittisista syistä loppukierroksella sai osallistua myös toimittajat Neuvostoliitosta, Ruotsista ja Iso-Britanniasta. Tarjouskilpailujen perusteella yhtiö esitti hallintoneuvostolleen, että laitos hankittaisiin Länsi-Saksasta tai Yhdysvalloista. Yhtiön hallintoneuvosto ei kuitenkaan uskaltanut tehdä päätöstä ja siirsi päätöksen yhtiökokoukselle ja sen pääosakkaalle valtiolle. Päätöstä ei kuitenkaan koskaan tehty, koska valtioneuvosto päätti luopua tilaamasta ydinvoimalaitosta saatujen tarjousten perusteella. (Auer & Teerimäki 1982: 173–178.)

Omistajan poliittiset vaikeudet olivat pysäyttäneet hankkeen loppumetreillä. Hanke aloitettiin ja peruttiin vielä kerran ennen kuin 1969 alustava sopimus voimalan tilaamisesta Neuvostoliitosta allekirjoitettiin. Imatran voiman neuvottelijat olivat kuitenkin väsyttäneet laatu- ja turvallisuusvaatimuksillaan Neuvostoliiton. He luovuttivat projektin rakentamisen Imatran voiman vastuulle reaktorin toimitusta lukuun ottamatta. Näin yh-

tiölle aukesi ovi hankkia kaikki muu osaaminen ja laitteisto parhaiksi katsomistaan paikoista, myös länsimaista. (Michelsen & Särkikoski 2005: 143–164.)

Loviisan reaktorit otettiin käyttöön 1977 ja 1981. Ilman ongelmia asiat eivät menneet varsinkaan toisen yksikön kohdalla. Yhtiö oli paljon julkisuudessa ja ydinvoima jakoi laajasti tunteita ja kiinnosti mediaa. Todettakoon myös, että Loviisan kanssa samaan aikaan ydinvoimaluvan saanut yksityinen Teollisuuden voima rakensi kaksi voimalaa Eurajoen Olkiluotoon, johon Imatran voima lähti myös osakkaaksi. (Michelsen & Särkikoski 2005: 143, 275–277; Ranki 2012: 286.)

Imatran voiman osuus Suomen sähkömarkkinoista oli 1980-luvulle tultaessa nopeasti kasvanut. Sähkön myynti toi yhtiön kassaan vuosittain jo kaksi miljardia markkaa ja kassavirta kasvaisi entisestään Loviisan toisen reaktorin käynnistyttyä. Suuri markkinaosuus toi myös suuret velvoitteet. Yhtiö suunnitteli jo uusia reaktoreita, mutta lopulta Three Mile Islandin onnettomuus Yhdysvalloissa 1979, Loviisan reaktoreista ilmenneet laatu- ja turvallisuusongelmat, Tshernobylin onnettomuus 1986, putkirikot Loviisassa 1989 ja 1993, Sosnovyi Borin onnettomuus Venäjällä 1992 sekä maamme kohdannut suuri lama 1990-luvun alussa pysäyttivät uudet päätökset ydinvoiman lisärakentamisesta Suomessa vuosituhatlukuun asti. Haaveet viidennestä ydinvoimalasta Suomeen melkein toteutuivat 1993, mutta eduskunta äänesti lopulta valtioneuvoston päätöstä vastaan. Viisi vuotta myöhemmin Suomen ydinvoimaloille myönnettiin lähes samojen päättäjien toimesta kuitenkin jatko- ja tehonkorotusluvut, joiden yhteismäärä vastasi viidettä ydinvoimalaa. (Michelsen & Särkikoski 2005: 257–342.)

Ensimmäisen kerran Imatran Voiman yksityistämistä visioitiin kauppa- ja teollisuusministeriössä 1991. Myös tuleva EU-jäsenyys vaikutti siihen, että osia yhtiöstä, kuten sähkönsiirtoverkot tulisi yhtiöittää ja ne yhdistettiin Teollisuuden voimansiirron kanssa vuonna 1995 nykyiseksi Fingridiksi. Siirtoverkkokokymyksen jälkeen selvitykset yhtiön listautumisesta pörssiin ministeriössä ja konsulttien avulla jatkuivat useilla eri salanimillä. Listautumista suositeltiin mahdollisimman laajalla osakemyynnillä keväällä 1996. Muutamaa vuotta aiemmin listautuneen Nesteen aloitteesta aloitettiin kuitenkin

yhtiöiden fuusioon tähtäävä hanke, joka toteutui lopulta 1997 ja yhtiön nimeksi muutettiin seuraavana vuotena Fortum, jolloin yhtiö listautui pörssiin. (Ranki 2012: 301–307.)

Uuden yhtiön alkuvaiheen surullisimpiin hetkiin kuuluu ennen listautumista talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa hyväksytty optiokannustinjärjestelmä. Kansainväliset suursijoittajat näkivät niiden olemassaolon tärkeänä ja yhtiöiden osakkeista haluttiin saada listautumisessa paras mahdollinen hinta valtiolle. Koska optio-ohjelmassa ei ollut mitään ylärajaa, 2000-luvun kurssinousu johti 400 miljoonan optiotuloihin 350 johtajalle. Toimitusjohtaja Mikael Lilius joutui suurimman huomion kohteeksi tulemalla Suomen eniten ansiotuloja saaneeksi henkilöksi vuonna 2006. Tuona vuonna kymmenen eniten palkkatuloja saanutta henkilöä oli Fortumin johtajia. Pitkään vaisuna pysynyt osakkeenhinnan kehitys nousi varsinkin EU:n päästökaupan käynnistymisen vuoksi, joka nosti sähkönhintaa. (Kuisma & Seppänen 2015: 84–91.)

Fortumin ja Nesteen fuusio on nähty myöhemmin virheenä. Yhtiöillä ei nähty olevan synergiaetuja. Fuusio nähdäänkin tänä päivänä lähinnä kiertotienä saada Imatran voima pörssiin. Yhtiöt eriytettiin lopulta vuodesta 2003 alkaen. Fortum jatkoi sähköyhtiönä laajentaen toimintaansa Pohjoismaihin ja Venäjälle. Vuonna 2015 Fortum ilmoitti lähtevänsä Fennovoiman osakkaaksi Suomen kuudenteen ydinvoimalahankkeeseen. Tämä pelasti myös hankkeen, koska valtioneuvosto oli asettanut ydinvoimahankkeelle 60 % kotimaisuusasteen. (Ranki: 2012: 308–316; YLE Uutiset 5.8.2015.)

Yhtiön tiedotteesta revittiin julkisuudessa monenlaisia arvioita siitä, ettei Fortum lähtenyt Fennovoiman ydinvoimalahankkeen pelastukseen vapaaehtoisesti. Yhtiön väliaikainen toimitusjohtaja Timo Karttunen totesi pörssitiedotteessa (2015) myös, ettei uuden ydinvoimalan rakentaminen uudelle paikkakunnalle ole ollut yhtiön tavoitteena. Joka tapauksessa valtio on jatkossakin omistajana tai osakkaana kaikissa Suomen ydinvoimaloissa.

*”Fennovoima on tärkeä hanke suomalaiselle yhteiskunnalle. Toisaalta ydinvoima on keskeinen osa Fortumin strategiaa ja osaamisalueemme vesivoiman sekä yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon ohella” (Fortum 2015.)*

#### 4.2.1. Valtion strateginen intressi

Valtion omistuksen strateginen intressi Fortumia kohtaan päivitettiin viimeksi joulukuussa 2013. Päivityksen jälkeen omistuksen intressi on ollut sähkön tuotannon häiriöttömyyden varmistaminen myös poikkeusolosuhteissa. Intressiä muutettiin 11.12.2013 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, eli päivää ennen kuin Fortum ilmoitti myyvänsä sähköverkkonsa 80 prosenttisesti ulkomaalaisessa omistuksessa olevalle Suomi Power Networks Oy:lle nykyiselle Caruna Oy:lle. Strategisesta intressistä poistettiin tuolloin kohta, joka koski sähkön jakelun eli energian saannin häiriöttömyyden varmistamista myös poikkeusolosuhteissa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 21–22; Valtioneuvoston kanslia 2013: 3.)

Fortumissa oli käynnistetty vuoden 2013 alussa sähkönsiirtoliiketoiminnan tulevaisuuden vaihtoehtojen arviointi. Tämän prosessin myötä yhtiö näki parhaimmaksi vaihtoehdoksi myydä siirtoverkot. Fortumin tiedotettua selvityksen tuloksista aloitettiin omistajaohjausosaston ja strategisesta intressistä vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön osalta valmistella strategisen intressin muuttamista siltä varalta, jos yhtiön hallitus päättäisi myydä siirtoverkot. Talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle omistajaohjausosasto raportoi mahdollisesta myynnistä KTS-katsauksessa 12.6.2013, mutta koska Fortum on pörssiyhtiö ei intressiä muutettu kuin vasta myyntiä edeltävänä päivänä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 21–22.)

Sähkönverkkojen myynnillä ei nähty olevan enää huoltovarmuuteen vaikuttavia tai valtion intressiä haittaavia tekijöitä, koska sähkönjakelu on säänneltyä liiketoimintaa. Jos omistus luisuisi liikaa ETA-alueen ulkopuolelle, hallituksella olisi mahdollisuus puuttua tilanteeseen huoltovarmuusnäkökulmasta perustuen lakiin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta ja lakiin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain muuttamisesta nojalla. Valtion strategista intressiä jouduttiin lopulta muuttamaan, koska se oli määritelty liian laajasti. (Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta 172/2012; Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain muuttamisesta 496/2014; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 21–22.)

Fortumilla on huoltovarmuuden näkökulmasta myös velvollisuus raportoida polttoaineiden velvoitevarastoinnin osalta. Raportointi suoritetaan Huoltovarmuuskeskukselle. Polttoaineiden velvoitevarastointi perustuu lakiin ja sitä suoritetaan kansallisten tarpeiden lisäksi myös kansainvälisten sopimusvelvoitteiden takia, jotka koskevat energiahuollon kriisivalmiutta. Ydinpolttoaineiden varastoinnin osalta erilliset ohjeet voimayhtiöille antaa työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi valtiolla on omat varmuusvarastot yhtiöitä koskevan velvoitevarastoinnin lisäksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 30; Huoltovarmuuskeskus 2015.)

Vuonna 2014 valtio sai valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden kautta osinkotuloja 1743 miljoonaa euroa, josta suoraan omistettujen yhtiöiden osuus oli 669,7 miljoonaa euroa. Valtio kasvatti osinkotulojaan edellisvuodesta 390 miljoonalla eurolla. Osinkotulojen kasvun taustalla oli osittain kehysriihen päätökset noin miljardin euron tuloutuksista valtion budjettiin hallituskauden loppuun mennessä. Fortumin osuus valtion osinkotuloista vuonna 2014 oli 496 miljoonaa euroa, joka oli 45 miljoonaa enemmän kuin edellisvuotena. (Valtioneuvoston kanslia 2014: 35.)

#### 4.2.2. Strategisen intressin arviointi yhtiön nykyisessä toimintaympäristössä

Vuonna 2014 energian kokonaiskulutus Suomessa oli 375 terawattituntia (TWh), joka oli 2 % vähemmän kuin edellisenä vuotena. Sähköä käytettiin 83,4 terawattituntia, joka oli prosentin vähemmän kuin edellisenä vuotena. Uusiutuvien energialähteiden käyttö lisääntyi 4 % ja fossiilisten polttoaineiden käyttö väheni 9 %. Hiilen kulutus laski jopa 17 % ja tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan sen käyttö laski myös vuonna 2015. Kokonaiskulutuksesta puupolttoaineiden osuus oli 25 %, öljyn 23 %, ydinenergian 18 %, hiilen 9 %, maakaasun 7 %, vesivoiman 4 %, turpeen 4 %, sähkön nettotuonnin 5 % ja muiden muotojen 4 %. (Tilastokeskus 2015.)

Fortumin sähkönmyynti vuonna 2014 oli kokonaisuudessaan 73,4 terawattituntia, josta sähkömyynti Suomessa oli noin 22 terawattituntia. Fortumilla on sähkön tai lämmöntuotantoa yhdeksässä maassa. Yhtiön sähköntuotantokapasiteetista noin 31 % on Suomessa, 34 % Ruotsissa ja 33 % Venäjällä. Yhtiön lämmöntuotantokapasiteetista



noin 64 % on Venäjällä, 17 % Ruotsissa ja 9 % Suomessa. Yhtiön sähkötuotannosta 22,3 terawattituntia tuotettiin vesivoimalla, 22,8 terawattituntia ydinvoimalla ja 22,5 terawattituntia maakaasulla. Fortum on Pohjoismaiden kolmanneksi suurin sähköntuottaja. Suurin osa Pohjoismaiden ja Baltian sähköntuotannosta kaupataan pörsissä. (Fortum 2015: 9–16, 50.)

Suomen sähköntuotantokapasiteetti on nimellisteholtaan noin 15500 megawattia, mutta suurin saavutettu teho oli vuonna 2014 11482 megawattia. Fortumin sähköntuotantokapasiteetti Suomessa on 4551 megawattia, josta ydinvoiman osuus on 1460 megawattia, josta Fortumin suoraan omistamien Loviisan voimaloiden osuus on 992 megawattia. Loviisan voimaloiden käyttöluvut päättyvät vuonna 2027 ja 2030. Tuohon mennessä Fortum tulee saamaan ydinvoimakapasiteettia Olkiluoto 3:sta 400 megawattia ja Fennovoimasta 80 megawattia. Vuonna 2030 Fortumilla olisiksi yhden Loviisan yksikön verran vähemmän ydinvoimakapasiteettia. Lisäksi on oletettavaa, että lähivuosina markkinoilta poistuu paljon lauhdetuotantokapasiteettia sähkön alhaisen markkinahinnan vuoksi. Vuonna 2014 Fortumilla oli lauhdevoimakapasiteettia Suomessa 1126 megawattia, mutta vuoden 2015 lopussa enää 376 megawattia. Suomesta on poistunut lauhdevoimakapasiteettia yli 2500 megawattia vuodesta 2012. (Pöyry 2015: 4, 14–16, 24–25; Fortum 2014: 13; Vehviläinen & Kara 2015: 6; Fortum 2016c.)

Yhteiskunnan vahvasti tukema tuulivoimatuotanto on alentanut sähkönhintaa pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla. Samalla tuotantokustannuksiltaan vaihteleva lauhdetuotanto muuttuu kannattamattomaksi ja hyväkuntoisia yksiköitä joudutaan sulkemaan. Yhteis-pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla tämä koskettaa erityisesti Suomea, jonka rooliksi pohjoismaiden välisessä työnjaossa on tullut lauhdevoimakapasiteetin rakentaminen. Huoltovarmuuskeskus on varautunut yhteiskuntamme poikkeusoloihin varastoimalla lauhdevoimalaitosten polttoaineita, mutta varautumisesta ei ole hyötyä, jos Suomessa ei enää jatkossa ole lauhdevoimakapasiteettia. (Vehviläinen & Kara 2015: 3–5.)

Fortumin tilaamassa selvityksessä "Miten varmistetaan sähkönsaanti poikkeusoloissa?" otetaan vahvasti kantaa yhteiskunnan ja yritysten välisen työnjaon selkeyttämiseen. Selvityksen mukaan yhtiöiden tulee toimia markkinoilla ja ohjata uusia

tuotantoinvestointeja sinne, missä ne syrjäyttävät ne tuotantomuodot, joille markkinoilla ei ole tarvetta. Selvityksessä myös todetaan, että riittävän sähköntuotantokapasiteetin turvaaminen tulisi kaikissa olosuhteissa olla yhteiskunnan vastuulla, eikä sitä voida säilyttää yksittäisille yrityksille. Tämän takia selvityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi passiivinen huoltovarmuusreservi, jolle markkinoiden muuten sulkemat lauhdevoimat voitaisiin siirtää, ennen kuin on liian myöhäistä. Huoltovarmuusreservin tulisi toimia vain tilanteissa, joissa markkinoiden toimintaedellytykset olisivat vakavasti häiriintyneet. Suomi on osa pohjoismaista ja jatkuvasti eurooppalaistuvaa sähkömarkkinaa, jossa sähköä pitää tuottaa siellä missä se on kullakin hetkellä edullisinta. Yhtiön selvityksessä sanotaan hyvin selvästi, että kaikki sähköntuotanto ja sen saannin varmistaminen normaaleissa olosuhteissa tulee jättää markkinoiden tehtäväksi ja vain poikkeusolosuhteissa yhteiskunta takaisi sähkösaannin riittävyyden markkinoiden ja yksittäisten yritysten ulkopuolisella ratkaisulla. (Vehviläinen & Kara 2015.)

Fortumin myytyä sähköverkkonsa ei valtiolle jäänyt yhtiötä kohtaan muuta strategista intressiä, kuin sähköntuotannon varmistaminen myös poikkeusolosuhteissa. Jos yhtiöllä ei jatkossa enää ole lauhdevoimatuotantoa, jolla poikkeusolosuhteissa voitaisiin sähköntuotanto Suomessa varmistaa, myös yhtiötä kohtaan olevaan strategiseen intressiin kohdistuu muospaineita. Yhtiön omat selvitykset puoltavat kaiken huoltovarmuuden siirtämistä yhteiskunnalle, jotta yritykset voivat toimia markkinoilla vapaasti eikä markkinoilla esiintyisi mitään häiritseviä tekijöitä. Edellä olevan ja oletettavan kehityksen valossa voidaankin kysyä miten valtio voi varmistaa sähköntuotannon riittävyyden Suomessa Fortumin avulla, jos kokoajan laajenevat sähkömarkkinat eivät tue kotimaaan kohdistuvia investointeja ja Fortumin sähköntuotantokapasiteetti Suomessa tulevaisuudessa laskisi.

#### 4.3. Case Neste – Öljy ja ulkopolitiikkaa

Nesteen perustamisen lähtölaukauksena pidetään Valtion poltto- ja voiteluainetoimiston (Pva) päällikön eversti Väinö Vartiaisen päiväkävelyä kaivopuiston rannassa talvella 1939. Hän näki merellä Helsinkiä lähestyvän säiliölaivan ja tyytyväisenä ajatteli, että

ilmavoimien kauan odottama lentobensiinilasti viimein saapuisi. Yhtäkkiä laiva kääntyi kuitenkin takaisin merelle, eikä koskaan tuonut lastiaan Suomeen. (Vennonen 2006: 11.)

Talvisodan aikaan ainut reitti saada maahan öljyä oli Petsamon Liinahamarin kautta, joka oli pitkien automatkojen päässä rintamalta ja tärkeimmistä siviilikohteista. Jatkosodan aikana keväällä 1944 puolustusministeriö päätti Pva:n suunnitelmien pohjalta, että Naantaliin rakennetaan kallioon louhittu keskusöljyvarasto. Suunnitelmiin kuului myös varaus öljynjalostukselle. Rakennustyöt aloitettiin jo loppukesästä, mutta valtioneuvosto siirsi hankkeen kesällä 1947 puolustusministeriöltä kauppaja teollisuusministeriölle, ennakoiden uuden yhtiön perustamista. Neste Oy merkittiin kaupparekisteriin 9.1.1948 ja sen tehtäväksi yhtiöjärjestyksen mukaan tuli huolehtia Suomen öljynhuollosta. (Vennonen 2006: 11.)

Suomen öljytuotemarkkinoita oli ennen Nesteen perustamista hallinneet anglo-amerikkalaiset öljyjätit. Öljynjalostus ja petrokemiallinen teollisuus laitettiin Suomessa alulle valtiojohtoisen yhtiön voimin. Suomi ei kuitenkaan ollut poikkeus, vaan öljyn poliittinen voima oli nähty myös muissakin maissa, kuten Ranskassa ja Italiassa, jossa hallitukset etsivät öljypoliittista liikkumavapautta. Kansalliset öljy-yhtiöt nähtiin talouden modernisointia vahvistavina ja valtion etuun sidottuina instrumentteina markkinoiden sisällä. (Kuisma 1997: 14–15.)

Maamme metsäteollisuus oli rakentanut Suomelle vahvat kytkökset länteen jo 1600-luvulta lähtien. Kun sotien jälkeen virkamiehillä oli vaikeuksia saada viisumeita Yhdysvaltoihin, koska maamme oli taistellut sodan hävinneen Saksan rinnalla, avasi Suomen suhteet Yhdysvaltoihin maamme metsäteollisuus. Samaan aikaan metalliteollisuutemme kytkeytyi yhä voimakkaammin Neuvostoliittoon sotakorvaustuotteiden kautta. Jokainen Suomen telakoilla tehty laiva tai jäänmurtaja Neuvostoliittoon vapautti itänaapurimme omia telakoita valmistamaan sukellusveneinä. Suomen asema lännen ja idän välissä oli alkavassa kylmässä sodassa lännelle haasteellinen. Länsivallat olivat 1940-luvun lopulta pyrkineet kaikin keinoin saartamaan kaikkea kauppaa itäblokin kanssa. Suomi ei ollut osa itäblokkia, mutta Suomen metalliteollisuus sotakorvausten kautta tuki välittömästi

Neuvostoliiton sotateollisuuspotentiaalia. Suomi Itävallan ohella luokiteltiin sidotuiksi maiksi, joilla ei ollut mahdollisuuksia osallistua antikommunistiseen kauppasotaan. Molempia maita epäiltiin myös saartotuotteiden välittämisestä itäblokkiin. Samalla Suomea tuli tukea, koska jos Suomi olisi jäänyt ilman länsimaista tekniikkaa ja pääomia, olisi maallamme ollut riskiä luisua rautaesiripun taakse. Kun metsäteollisuus oli sidottu länteen ja metalliteollisuus itään, alkoi kasvavasta öljystä tulla kamppailu idän ja lännen välille. (Kuisma 1997: 23–33.)

Vuonna 1950 maamme koki ensimmäisen öljykriisin. Kommunistit olivat tipahtaneet maamme parlamentista pari vuotta aiemmin, hallitusvallassa oli länsimielinen sosialidemokraattinen pääministeri K. -A. Fagerholm ja maamme valmistautui valitsemaan uudelleen oikeistolaista pankinjohtaja J. K. Paasikiveä presidentiksi. Moskova jäädytti maidemme väliset kauppaneuvottelut. Suomen huoltotilanne heikkeni kuukausia kestäneen neuvottelujen pysähdyksen johdosta. Puolet maamme öljytoimituksista oli tuolloin idän tuonnin varassa. Länsi oli haistanut tilanteensa saada Suomen markkinat öljykriisiin johdosta itselleen. Keväällä hallitusvastuuseen nousut Urho Kekkonen vei kuitenkin nopeasti kauppaneuvottelut Neuvostoliiton kanssa päätökseen, joka oli jo ehkä hieman pelästynyt Suomen mahdollisista askelista länteen. Kun viimeiset sotakorvausjunat ylittivät itärajan syyskuussa 1952 jo lähes puolet öljyntuonnista oli peräisin idästä. Öljytuotteiden kulutus oli maassamme kaksinkertaistunut viidessä vuodessa. Vuonna 1953 Suomi suuntasi kauppasopimusten nojalla öljyn ostonsa 95 % itään. Suomen öljytuotteiden jakeluverkostoa hallitsivat läntiset yhtiöt, jotka joutuivat pakon edessä alistumaan tilanteeseen. Länsimaissa pelättiin Suomen joutuneen idän talutushihnaan sitoessaan öljytoimituksensa. (Kuisma 1997: 33–38.)

1954 marraskuussa New York Times julkaisi uutisen suomalaisista jalostamosuunnitelmista. Hankkeen pelättiin olevan osa suurempaa "punaisen öljyn" tuloa läntisille markkinoille, joka söisi siellä olevilta yrityksiltä markkinaosuutta. Suomi sai jalostamohankkeen johdosta Yhdysvalloilta ja Iso-Britannialta nootit. Kansainvälisten öljy-yhtiöiden suomalaiset tytäryhtiöt olivat jo kauan kamppailleet Suomen viranomaisten kanssa vapauttaakseen öljyntuonnin omilta hankintalähteiltään. Suomen viranomaisia ja ulkomaalaisia diplomaatteja kohtaan oli öljy-yhtiöiden toimesta tehty vaikutustyötä ja

annettu ymmärtää, etteivät ne suostuisi myymään jakeluverkossaan Suomessa jalostettuja öljytuotteita. Samaan aikaan maamme lehdistö pursusi negatiiviseen sävyyn Nestettä koskevia kirjoituksia. Anglo-amerikkalaiset öljy-yhtiöt, ja niiden kotivaltioiden hallitukset, painostivat systemaattisesti ja silmiin pistävän koordinoitusti Suomea. Kyseessä oli kansainvälinen öljykartelli, johon kuuluvat yhtiöt olivat jakaneet maailman markkinat jo vuonna 1928 Achnacarry-sopimuksellaan. Suomi oli öljymarkkinoilla mitätön ja syrjäinen maa anglo-amerikkalaisten yhtiöiden tuotantokapasiteetin ollessa 300 kertaa suurempi kuin maamme kulutus. Tästäkin huolimatta maailman suurimmat ja vaikutusvaltaisimmat yhtiöt antoivat New Yorkissa julkilausuman, jonka mukaan Nesteen jalostamohanke olisi vakava isku yksityiselle pääomalle. Yhtiöt hallitsivat omaa tuotantoketjuaan vertikaalisesti öljykentiltä jakeluasemille. Nyt tämän huippuunsa viritetyn tuotantokoneiston väliin tuli Suomi omalla jalostuksellaan, jolloin yhtiöt eivät enää voineet myydä omia tuotteitaan, eikä kaikelle yhtiöiden raakaöljylle ei enää löytyisi ostajaa. Valtiollinen jalostamo oli myös ideologisesti vastenmielinen suurkapitalismin lipunkantajille. Kansallisella jalostamolla pyrittiinkin Suomen kannalta ennen kaikkea suurempaan itsenäisyyteen. (Kuisma 1997: 39–58.)

Lopulta jalostamon tulo Suomeen oli peruuttomasti käynnistetty ja öljy-yhtiöt alkoivat sopeutua uuteen tilanteeseen. Shell yritti jopa päästä osakkaaksi Nesteeseen ja tavoitteli 40 % osuutta jalostamosta. Tämä ei kuitenkaan sopinut Nesteen strategiaan olla kansainvälisistä öljy-yhtiöistä riippumaton yritys. Sopu öljy-yhtiöiden ja Nesteen välillä rakennettiin lopulta pitkällä raakaöljyn toimitussopimuksilla. Yhdysvallat myönsi jalostamoteknologiaa varten vientiluvat Suomeen ja Euroopasta löytyi insinööriosaaamista, joka halusi projektin itselleen. Poliittinen harkinta oli voittanut taloudelliset mahdit. (Kuisma 1997: 61–74.)

Ensimmäinen raakaöljylasti saapui Suomeen Nesteen Naantalın öljysatamaan kesäkuun 18. päivä 1957. Jalostussopimukset läntisten jakelijoiden Shellin ja Gulfin kanssa solmittiin seuraavana kuukautena. Suomen markkinoilla olleet Neuvostoliittolaiset Suomen Petrooli ja Teboil olivat vaikeuksissa kehnolaatuisen neuvostobensiininsä ja imagonsa kanssa, joiden kanssa läntisellä jalostusteknologialla varustettu Neste sopi toimitukset seuraavana vuonna. Neste oli tehnyt läntisten öljy-yhtiöiden kanssa sopi-

muksen, jolla se sitoutui vuokraamaan osan tuotantokapasiteetistaan yhtiöiden käyttöön. Länsiyhtiöt myös kehittivät Nesteen osaamista laatuvaatimuksillaan ja antamalla jalostustietoaan ja -teknologiaansa Nesteen käyttöön. Ne kuljettivat itse oman raakaöljynsä ja hoitivat jakelun polttoöljyn myyntiä lukuun ottamatta, jonka yhtiö hoiti itse. Sopimus oli kasvavalle uudelle öljy-yhtiölle edullinen, vaikka se hieman yhtiön liikkumavaraa pienensikin. (Kuisma 1997: 226–229.)

Neste oli rakentanut maailman pohjoisimman jalostamon vain 24 kuukaudessa. Olemattomalla kokemuksella ja tiedoilla varustettu yhtiö oli pystynyt toteuttamaan projektin loppuun ja jalostamo toimi avaamista seuraavaan vuoteen tullessa jo täysin kotimaisin voimin. Yhtiön talous oli kuitenkin joutunut jalostamon rakentamisesta koville, koska rakennuskustannukset olivat nousseet projektin myötä ja lopulta 1957 devalvaatio aiheutti merkittävät lisäykset yhtiön ulkomaalaiseen velkaan. Tämän vuoksi yhtiöllä ei myöskään ollut heti varaa investoida ympäristön kannalta tärkeään rikinpoistoteknologiaan. Venäläisen raaka-aineen korkean rikkipitoisuuden aiheuttamat haitat olivat kuitenkin hyvin tiedossa. Öljyjakeluyhtiöt mainostivat suurin sanoin omia korkeakotaanisia bensiineitään, mutta kaikki ne tulivat samasta paikasta Naantalin jalostamolta. Öljy alkoi korvata puuta lämmitysmuotona sen helppouden takia ja polttonesteet tyydyttivät viidenneksen Suomen energiatarpeesta 1960-luvulle tultaessa. Kauppapoliittiset järjestelyt ja protektionismi säilyttivät Nesteen monopolimaisen aseman kriittistä huolimatta. Valtion öljymonopoli ei ollut poikkeus eikä öljyä uskallettu vapauttaa täysin markkinavoimille missään päin maailmaa. Nesteelle asetettiin polttonesteiden valmistevero, joka oli 95 % vastaavien tuotteiden tuontitullista. Valmisteverolla haluttiin turvata valtion kassaan ennen tuontitulleina kerätty määrä. Niinpä vuonna 1958 Neste maksoi 19 miljardin markan kokonaislaskutuksestaan 5,7 miljardia markkaa valmisteveroina, 3,1 miljardia markkaa liikevaihtoverona ja 0,7 miljardia hinnantasausmaksuina. (Kuisma 1997: 232–241.)

1960-luvulla öljystä kehkeytyi Suomen ulkomaankaupalle entistä tärkeämpi kysymys. Suomen ja Venäjän välisen bilateraalikan tasapainon piti tukea Suomen öljynsaantia Neuvostoliitosta. Kekkonen halusi vahvasti länteen suuntautuneen metsäteollisuuden etsivän kauppaa myös idästä. Neuvostoliiton tuonnista öljy käsitti vuosikymmenen alussa

jo 40 %. Öljystä rakentui Kekkonen idänpolitiikan yksi kulmakivistä, koska viime kädessä vain öljykauppa piti taloudellisesti merkittävän idänkauppanne vauhdissa. Nesteestä muuttuikin olosuhteiden pakossa Tamminiemestä kauko-ohjattu ulkopoliittikan instrumentti. 1970-luvulle tultaessa öljy käsitti Suomen energiataseesta jo lähes kolme viidesosaa. Samoihin aikoihin Neste oli noussut myös Pohjoismaiden suurimmaksi öljyntuottajaksi ja liikevaihdoltaan Suomen suurimmaksi yritykseksi. Yhtiö oli kasvattanut suuren oman tankkerilaivaston, jolle ei itämereltä löytynyt vertaista. (Kuisma 1997: 249–252.)

Metsäteollisuudelle oli tärkeää turvata kilpailuasetelmansa integroituvassa Euroopassa liittymällä Länsi-Euroopan maiden vapaakauppa-alue EFTAan. Mitkään integroitumisyhtykset länteen eivät kuitenkaan olleet itänaapurille helppoja asioita niellä. Suomen itäinen öljysisidos ei myöskään olisi voinut toimia vapaakaupan ja rajoittamattoman kilpailun olosuhteissa. Suomi ei myöskään voinut jäädä EFTAn ulkopuolelle, jonne kolmasosa viennistämme suuntautui. Samalla pohjoismaiset integraatiohankkeet olisivat voineet mahdollistaa länsiyhtiöille öljytuotteiden jalostuksen Ruotsissa tai Norjassa harjoittaen sieltä käsin öljytuotteiden tuontia Suomeen. Lopulta, kun Suomen ja EFTA:n välinen sopimus maaliskuussa 1961 allekirjoitettiin, jäi Suomelle oikeus jatkaa öljyntuonnin säännöstelyä. Nestekaasukauppa jäi sopimuksessa kuitenkin täysin vapaaksi. (Kuisma 1997: 261–298.)

Naantalın jalostamo laajennettiin 1960-luvun alussa ja investointiohjelmaa suositeltiin hallintoneuvostolle rauhantilanteen säilyttämisellä. Kulutukseen nähden jalostamon tuotantokapasiteetin kaksinkertaistaminen oli ylimitoitettu, mutta yhtiössä nähtiin paremmaksi yli-investoida kuin joutua tilanteeseen, jossa yhtiö ei enää voisi vastata velvollisuudestaan maan öljyhuollon turvaajana ja valtionetuun sidotun kauppa- ja idänpolitiikan instrumenttina. Myös haaveet tulevaisuudessa laajentua kemianteollisuuden vaativat suuremman jalostuskapasiteetin. Vuonna 1963 yhtiö suunnitteli jo uuden jalostamon rakentamista lähelle Helsinkiä. Suomen kiihtyvä öljynkulutus edusti Euroopan kärkeä kulutuksen kasvuluvuissa. Kulutus kasvoi parikymmentä prosentti vuodessa. Neuvostoliiton logistiikkaongelmat johtivat myös tilanteeseen, jossa idästä ei olisi saatavissa valmiita tuotteita ongelmitta. Idästä saadut öljytuotteet hoitivat bilateraalisen

kaupan tasapainoa ja lännestä tulleet tuotteet olisivat puolestaan syöneet maamme kauppasetta. Näinpä Kekkonen siunasi yhtiön uuden jalostamohankkeen Porvooseen ja yhtiö sai hallintoneuvostoltaan yksimielisen hyväksynnän uudelle projektilleen. (Kuisma 1997: 299–304, 338–339.)

Porvoon jalostamon työt aloitettiin raakaöljysäiliöiden rakentamisella alkukeväästä 1963 ja prosessiyksiköiden rakennustyöt loppukesästä. Säiliöalueelta rakennettiin putkijoinja uuteen satamaan ja loppuvuodesta Porvoon jalostamon satamaan saapui jo ensimmäinen laiva. Porvoon jalostamon peruskivi muurattiin 2.9.1963, josta alkoi keskeyttämätön neljässä vaiheessa toteutettu rakennustyö, joka päättyi 1972. Samalla jalostamon yhteyteen rakennettiin myös yhtenäinen raaka-öljystä aina muoveiksi asti sisältänyt jalostusketju. Porvoon jalostamo vihittiin käyttöön 1966 ja Nesteen koko jalostuskapasiteetti nousi 9 miljoonaa tonniin. Vuotta myöhemmin myös yhtiön tuotekehitys siirrettiin Naantalista Porvooseen. Vuonna 1968 jalostamon kolmas vaihe valmistui ja teki siitä Pohjoismaiden suurimman. Sköldvikin kallioperä mahdollisti suurien kallioon louhittujen öljyvarastojen rakentamisen. Ne olivat kustannustehokkaita, varmoja ympäristömielessä, takasivat suojan kriisiaikojen varalta ja säästivät maisemaa. Viimeiset kalliosäiliöt valmistuivat Sköldvikiin 1984, jolloin niiden yhteistilavuus oli yli 5 miljoonaa kuutiometriä. Samalla niistä tuli yksi maailman suurimmista maanalaisista öljyvarastoista. (Vennonen 2006: 16–34.)

Öljynkulutus jatkoi kasvuaan 10 % vuositaitia 1970-luvulle tultaessa. Huolehtiakseen kotimarkkinoiden tyydyttämisestä ja kansallisen öljynhuoltovelvoitteen täyttämistä yhtiö alkoi suunnitella kolmatta jalostamoja. Jalostamo haluttiin aluksi sijoittaa uudelle paikkakunnalle sisämaahan tai pohjoisen rannikoille. Pian kuitenkin ilmeni, että väylät pohjoisen Suomen satamiin olivat suurille tankkereille riittämättömät, ja muutoinkin pohjoisen olosuhteet talvimerenkululle olivat liian haastavat. Lopulta maan poliittinen johto tasavallan presidentti Kekkonen myöten päättivät, että uusi jalostamo rakennetaan Porvooseen vanhan viereen. Tähän vaikuttivat muun muassa salassa valmisteltu ja ulkopoliittisesti herkkä öljyputkihanke Neuvostoliitosta Porvooseen. Lisäksi se oli kaikkein kustannustehokkain ratkaisu. (Vennonen 2006: 40–46.)



Nesteen pyrkimyksenä oli vahvistaa kotimaista jakeluverkostoa, jonka laajentumista se tuki. 1971 Neste lunasti optionsa ostaa puolet merkittävästi laajentuneista Kesoil Oy:n ja E-Öljyt Oy:n osakekannasta. Imatran Voiman ja Nesteen yhdistämistä kehiteltiin jo 1970-luvun alussa, mutta hanke kuopattiin. Valtionyhtiöt ajautuvat rankemmin kilpailuun toistensa kanssa samoille markkinoille riidellen sähkön ja öljyn eduista lämmityksessä. Neste lähti 1972 mukaan kansainvälisen konsortioon Pohjanmeren öljynetsintään. Kasvua haettiin myös suurista tankkeritilauksista Japanista. Suomen pankki kuitenkin esti tämän, jolla oli valta hyväksyä ulkomaalaiset lainat. Valtava tankkeritilaus olisi lisännyt yhtiön poistoja ja vienyt verotuloja valtiolta. Lisäksi se olisi kasvattanut yhtiön monopolista asemaa kadottaen jo olemattoman kilpailun ja antanut yhtiölle määräävän aseman öljynkuljetuksissa. (Kuisma 1997: 369,467, 484, 485, 486.)

Keväällä 1975 yhtiö joutui median myllerrykseen, kun paljastui että yhtiö oli saanut valtioneuvostolta luvan upottaa Atlantiin seitsemän tonnia jalostusprosessista syntynyttä arsenikkijätettä. Lehdet uutisoivat Nesteen upottavan myrkkijä mereen. Asiaa käsiteltiin ja kommentoitiin mediassa asiantuntija- ja viranomaistahoja myöten. Kansalaisjärjestöt vetosivat hallitukseen ja asiasta tuli myös kansainvälinen uutinen, joka aiheutti diplomaattisia yhteydenottoja aina Yhdistyneitä Kansakuntia myöten. Tankkilaiva Enskeri pysäytettiin Kanarian saarten korkeudelle ja arsenikkitynnyrit palasivat Suomeen Naantalın Jalostamolle, jossa ne kapseloitiin betoniin. Nesteen julkisuuskuvaa painoivat arsenikkiskandaalin lisäksi Espoon Keilaniemeen nouseva uusi kallis pääkonttori, takavuosien aluskiistat, Porvoon päästöt ja öljynhintakriisi. Yhtiössä aloitettiin selvitykset tiedotustoiminnan puutteista. (Vennonen 2006: 46–49; Kuisma 1997: 504.)

Maailmassa koettiin ensimmäinen öljykriisi 1973. Maantieliikenteelle asetettiin 80 kilometrin kattonopeus, asuntojen lämpötiloja määrättiin laskettavaksi ja bensiinikortteja valmistauduttiin jakamaan kansalaisille. Öljyn ja petrokemikaalien hinnat nousivat voimakkaasti. Valtion ja yksityisen sektorin yhteistyönä 1969 perustettu muoviliiketoimintaa harjoittanut Pekema Oy siirtyi kokonaan Nesteen omistukseen 1978. Yhtiön toiminta oli ollut perustamisesta lähtien tappiollista yhtä vuotta lukuun ottamatta. Vuotta myöhemmin koettiin toinen öljykriisi ja Neste laajensi toimintaansa

1980-luvun alussa kivihiileen. Öljyn tulevaisuuden kirkastuttua toiminta myytiin Aspolle. 1980-luvulla yhtiö kampanjoi voimakkaasti öljylämmityksen puolesta. Kilpailu pientalojen lämmityksestä sähkön ja öljyn välillä oli kiristynyt. Neste laajensi toimintaansa myös maakaasun puolelle, josta tuli myös jalostamon voimalaitoksen polttoaine. (Vennonen 2006: 50–60; Kuisma 1997: 438.)

Neste laajensi vertikaalista öljyntuotannon ketjuaan, joka näkyi toimeliaisuutena Pohjanmeren öljykentillä, tankkilaivaston laajentamisena ja otteen lujittamisella petrokemiaenteollisuudessa. Kansainväliset öljy-yhtiöt levittäytyivät uusilla toimialoille, koska öljyyn perustuvat tiet alkoivat öljykriisien seurauksena olla tukossa. Samoin Neste halusi laajentua energiantuotantoon perustamalla maakaasuvoimaloita. Voimalahankkeet pysähtyivät kuitenkin toisen valtionyhtiön Imatran vastustukseen. (Kuisma 1997: 507.)

Nesteen vauhdikasta laajentumista ei rahoitettu osakepääomien kasvattamisella. Osakepääomaa kasvatettiin vain Naantalın jalostamoprojektin yhteydessä yhtiön alkuvaiheissa ja petrokemiallisen teollisuuden perustamisvaiheessa 1960-luvun lopulla. Hyvä taloudellinen menestys takasi yhtiölle mahdollisuuden toteuttaa mittavat investointinsa oman tulorahoituksen kautta. Yhtiötä perustettaessa valtio omisti yhtiöstä 59,14 %, Valtion Oy Alkoholiliike Ab 40 % ja Imatran Voima Oy:lle jääden loput. 1970-luvun lopussa valtio omisti yhtiöstä 97 %, Alko 1,89 % ja Imatran Voima 0,15 %. (Kuisma 1997: 523, 568.)

Vuonna 1995 yhtiö listattiin pörssiin ja yhtiö sai 25 000 uutta omistajaa. Yhtiö sai myös kauan kaipaamaansa uutta riskipääomaa, koska valtio oli kieltäytynyt 1980-luvulla kottomasta osakepääomaansa ja yhtiön kasvu oli pakotettu tapahtumaan lainarahan turvin. Yhtiöllä oli 1990-luvulla toimintaa yli 30 maassa, se oli Euroopan suurin perusmuovien tuottaja, mutta kansainvälisesti pienehkö monikansallinen teollisuuskonserni. Jalostamotoiminta muodosti yhtiön selkärangan, vaikkakin tuotannon laajentaminen oli pysähtynyt jo 1980-luvulla öljyn kulutuksen käännyttyä laskuun 1970-luvun öljykriisien jälkeen. Tästä johtuen Neste käänsikin katseensa yhä vahvemmin tuotekehitykseen, kuten lyijyttömän bensiinin valmistukseen. Tällä tuotteelle

löytyikin ostajat jopa Kalifornian vaativilta markkinoilta. Neuvostoliiton hajoaminen pakotti yhtiötä etsimään raakaöljylle korvaavia toimittajia, mutta samalla se mahdollisti toiminnan laajentamisen Baltiaan ja Venäjälle. Suomea kohdannut lama haittasi myös Nestein toimintaa ja se yhdisti muoviliiketoimintansa Norjalaisen Statoilin kanssa Borealis yhtiöön, mutta luopui omistuksistaan lopulta kokonaan 1997. Samaan aikaan valtioneuvosto oli tehnyt päätöksensä yhdistää Neste Imatran Voimaan. Ennen yhdistämistä Neste oli vahva Itämeren öljynjalostaja, markkina-arvoltaan 14 miljardin markan öljy-, energia- ja kemianyhtiö, jonka omat pääomat olivat moninkertaistuneet vuosien aikana, henkilökunnan määrä kaksinkertaistunut 1970-luvulta ja maakaasutoimitukset kolminkertaistuneet. Yhtiön oma raakaöljytuotanto oli käynnistetty ja yhtiö oli kasvatanut oman yli 1000 aseman jakeluverkoston. Samalla se oli luonut Borealixen lisäksi 5 miljardin liikevaihtoa pyörittävän kemianteollisuuden Suomeen. (Kuisma 1997: 545.)

Nestein omistamat öljykentät myytiin Fortumin aikana ja saaduilla tuloilla kehitettiin yhtiön voimatuotantoa ostemalla vesivoimaa Ruotsista ja ydinvoimaosuuksia Saksasta. Uuden yhtiön toimitusjohtajuus oli fuusiossa mennyt Imatran Voimalle ja se saneli uuden yhtiön suunnan. Samalla luovuttiin myös loppuista Neste Chemicalsin liiketoiminnoista, jotka olivat jääneet yhtiöön Borealixen muodostamisen jälkeen. Yhtiö myi myös maakaasuliiketoimintansa. Öljytoimintaa ei enää pidetty yhtiön osakkeenomistajien mielestä ydinliiketoimintoihin kuuluvana vuonna 2001 tehtyjen selvityksien ja raporttien perusteella. Vuotta myöhemmin myös venäläiset öljy-yhtiöt esittivät kiinnostuksensa Fortumin jalostuskapasiteetin ostamisesta. Tähän ideaan ei kuitenkaan lämmenty. Lopulta öljytoiminnot eriytettiin yhtiöstä ja siihen jouduttiin hakemaan eduskunnalta valtuutus. Lupaa luopua enemmistöomistuksesta ei kuitenkaan annettu, vaikka se yhtiön kannalta oli ollut toivottavaa. (Ranki 2012: 308–312; Vennonen 2006: 80–81.)

Syyskuussa 2003 yhtiö tiedotti aikovansa eriyttää Fortum Oilin omaksi yhtiökseen ja listata sen. Perusteluina käytettiin listautumisen mahdollistavan puolen miljardin euron investointi Porvooseen. Fuusion alkuperäinen idea oli nimenomaan käyttää öljyliiketoiminnasta saatavia varoja yhtiön sähköpuolen kehittämiseen ja laajentamiseen. Yhtiö listattiin pörssiin vuonna 2005, jonka jälkeen se on toiminut itsenäisenä valtioneumis-

töisenä yrityksenä. Vuonna 2007 Porvooseen käynnistettiin neljäs tuotantolinja. Se oli Nesteen historian suurin yksittäinen investointi arvoltaan 750 miljoonaa euroa. Lisäksi Neste panosti uusiutuvan biodieselin tuotantoon, jonka kysyntä maailmalla kasvoi jatkuvasti. (Saastamoinen 2007: 257–258; Ranki 2012: 312.)

Vuonna 2013 Neste myi kahdeksan öljyalaivansa Huoltovarmuuskeskuksen ja eläkevaikutusyhtiö Ilmarisen perustamalle yhtiölle. Öljynkuljetuksella on tärkeä tehtävä maamme huoltovarmuuden ylläpitämisessä ja tähän mennessä tehtävän hoito oli kuulunut Nesteelle. Kansainvälisenä pörssiyhtiönä tehtävä sopi kuitenkin huonosti sen liiketoimintoihin ja viisi vuotta suunniteltu varustamotoiminnasta luopuminen toteutettiin. Uusi yhtiö ei kuitenkaan toimi laivanvarustajana, vaan pelkästään omistajana, jolta Neste vuokraa aluksia ja käyttää niitä kuljetuksiinsa normaaliin tapaan. Nesteelle jäi kaupan jälkeen vielä kolme muuta alusta sekä 50 % osuus kolmesta laivasta, jotka se omistaa yhdessä ruotsalaisen Stenan kanssa. Näistä laivoista yhtiö aikoo myös luopua, mutta niitä ei sisällytetty kauppaan, koska huoltovarmuuden ylläpitoon riitti Huoltovarmuuskeskuksen mukaan kahdeksan laivaa. (Arola 2013)

#### 4.3.1. Valtion strateginen intressi

Valtio on määritellyt strategisen intressinsä Nestettä kohtaan seuraavasti:

*"Strategisena intressinä on valtakunnallisen polttoainehuollon turvaaminen erityisesti poikkeusolosuhteissa huoltovarmuusnäkökohdat huomioon ottaen." (Valtioneuvoston kanslia 2013: 4.)*

Nesteellä on velvollisuus raportoida Huoltovarmuuskeskukselle polttoaineiden velvoitevarastoinnista. Yhtiö on velvollinen varastoimaan raakaöljyä ja muita öljynjalostuksessa käytettäviä syöttöaineita ja keskeisiä öljytuotteita edellisen vuoden perusteella laskettua kahden kuukauden keskimääräistä tuontia vastaavan määrän. Kuten yhtiön historiakuvauksessa mainittiin Nesteellä on Porvoossa ja Naantalissa kallioon rakennettuja valtavia varastosäiliöitä. (Huoltovarmuuskeskus 2015; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 41.)

Velvoite tuo yhtiölle kustannuksia, koska varastotiloihin ja varastoitaviin tuotteisiin sitoutuu pääomia ja niiden ylläpito maksaa. Lisäksi varastointi edellyttää kuukausittaista raportointia ja seurantaa. Varastot on hajautettu eri puolille maata. Velvoitevarastointi ei kuitenkaan muuta kilpailutilannetta, koska se koskee kaikkia öljyntuotajia. Huoltovarmuuskeskus voi myös antaa luvan velvoitevarastojen käyttöön, jos yhtiön öljynsaannissa olevat vaikeudet haittaavat yhtiön tuotannon jatkuvuutta. Neste on Suomen ainoa raakaöljyn tuoja ja jalostaja, muut yhtiöt tuovan jonkin verran valmiita öljytuotteita. Yhteensä velvoitevarastoista ja valtion omista varastoista pitää valtioneuvoston päätöksen mukaisesti riittää 5 kuukauden kulutukseen. (Huoltovarmuuskeskus 2015b; Hildén 2009.)

Vuonna 2014 valtio sai valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden kautta osinkotuloja 1743 miljoonaa euroa, josta suoraan omistettujen yhtiöiden osuus oli 669,7 miljoonaa euroa. Valtio kasvatti osinkotulojaan edellisvuodesta 390 miljoonalla eurolla. Osinkotulojen kasvun taustalla oli osittain kehysriihen päätökset noin miljardin euron tuloutuksista valtion budjettiin hallituskauden loppuun mennessä. Nesteen osuus valtion osingoista vuonna 2014 oli 84 miljoonaa euroa, joka oli 35 miljoonaa enemmän kuin edellisvuotena. (Valtioneuvoston kanslia 2014: 35.)

#### 4.3.2. Strategisen intressin arviointi yhtiön nykyisessä toimintaympäristössä

Nesteeseen kohdistuvaa strategista intressiä voidaan tarkastella sekä energiapolitiikan että liikennepolitiikan kautta. Energiapoliittisesti öljy on Suomen toiseksi tärkein energianlähde ja liikennepoliittisesti suuressa ja harvaan asutussa maassa joukkoliikenteen kehittäminen on vaikeaa, jonka johdosta liikenne saa käyttövoimansa lähes yksinomaan öljystä. Öljystä riippuvainen talous on myös ympäristölle ja sen kansalaisille haitallista. Tutkimusten mukaan jopa 1500 ihmistä kuolee Suomessa vuosittain ennenaikaisesti ilmansaasteiden johdosta. Liikenne aiheuttaa noin 20 % Suomen kasvihuonepäästöistä. EU on sitoutunut vähentämään liikenteen kasvihuonepäästöjä 60 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Tämä on erittäin haastavaa, koska se edellyttää liikenteen vähentymisen lisäksi ajoneuvokannan nopeaa uudistumista sekä ajoneuvoteknologian

siirtymistä ympäristöystävällisempään suuntaan. (Tilastokeskus 2015; Liikenne- ja viestintäministeriö 2012: 6–10.)

Juha Sipilän hallitusohjelmassa tavoitteena on puolittaa tuontiöljyn käyttö kotimaan tarpeisiin 2020-luvun aikana ja nostaa liikenteen uusiutuvien polttoaineiden osuus vuoteen 2030 mennessä 40 %. Lisäksi 2020-luvun aikana uusiutuvan energian osuuden tulisi nousta yli 50 % ja omavaraisuusasteen 55 %. Parhaiten tavoitteet saavutetaan hallitusohjelman mukaan nestemäisten biopolttoaineiden ja biokaasun tuotannon ja teknologian kasvattamisella. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa tulevaisuuden käyttövoimat liikenteessä -työryhmä ehdottaa henkilöautoliikenteen, raideliikenteen ja veneilyn osalta lähes täyttä öljystä riippumattomuutta vuoteen 2050 mennessä. Raskaan liikenteen osalta biopolttoaineiden osuuden tulisi olla vähintään 70 %. Tämän lisäksi ilmailussa biokerosiinin tulisi korvata 40 % polttoainetarpeesta ja meriliikenteessä tulisi kestäville ratkaisuille vähentää hiilidioksidipäästöjä 40–50 %. (Valtioneuvosto 2015: 23–24; Liikenne- ja viestintäministeriö 2013: 2–3.)

Neste määritteli vuonna 2014 uusiksi strategisiksi tavoitteiksi olla Itämeren alueen johtava polttoaineratkaisujen tarjoaja sekä haluavansa kasvaa uusiutuviin raaka-aineisiin perustuvilla globaaleilla markkinoilla. Yhtiön visiona on olla halutuin kumppani puhtaamman liikenteen polttoaineratkaisuissa. Uusiutuvien polttoaineiden osalta yhtiöllä on jo markkinoilla useita eri tuotteita. Yhtiö omistaa Suomen ainoat öljynjalostamot. Suomen liityttyä Euroopan unioniin Nesteen monopoliasema polttonesteiden valmistajana ja maahantuojana Suomessa päättyi. Esimerkiksi SOK:n ja St1:n omistama NEOT harjoittaa öljy- ja biotuotteiden tukkukauppaa ja sen tärkein hankintalähde on St1:n omistama öljynjalostamo Göteborgissa. Yhtiö kilpailuttaa ja hankkii muut tarvitsemansa tuotteet muilta Itämeren alueen jalostamoilta. St1:llä on Suomessa viisi bioetanolin tuotantolaitosta ja noin viidesosan markkinaosuus polttonesteiden myynnistä. Neste on liikenteen käyttövoimamarkkinoilla selkeästi suurin yhtiö 15 miljardin euron liikevaihdollaan, mutta St1 Groupin, St1 Nordicin ja NEOTin yhteenlaskettu liikevaihto yltää 13 miljardiin euroon. St1:n tavoitteena ja visiona on myös olla johtava hiilidioksidipäästöjä vähentävien energiamuotojen valmistaja. Lisäksi kotimaisille markkinoille on tullut metsäjätti UPM:n kehittämä täysin kotimainen puupohjainen biodiesel. Yhtiön mukaan

Lappeenrannan biojalostamo on UPM:n ensimmäinen askel tavoitteessaan kasvaa merkittäväksi toimijaksi puupohjaisten biopolttoaineiden tuotannossa. (Neste 2014: 8–9; NEOT 2016; ST1 Nordic 2014: 4–5; Pöllänen, Mäkelä, Nykänen, Liimatainen & Mäntynen 2015: 69; UPM 2016.)

Uusiutuvat tuotteet käsittivät Nesteen vuoden 2014 liikevaihdosta 12 % ja öljytuotteet 59 %. Neste on tällä hetkellä maailman johtava biodieselin tuottaja. Kilpailu uusiutuvi- ta liikenteen polttoaineista on vasta kunnolla alkamassa ja yhteiskunnan tavoitteet niiden käyttöönottoon ovat korkealla. Tilanteessa jossa kotimarkkinoilla on useita bio- polttoaineiden tuottajia ja yhteiskunnan tarve öljypohjaisille polttoaineille laskee, myös Nesteen strateginen merkitys polttoainehuollon valtakunnallisesta turvaamisesta vähe- nee. Neste on jo nyt ulkoistanut varustamotoimintansa sen siirrettyä Huoltovarmuuskeskuksen ja Ilmarisen omistukseen. Yhtiö kertoi järjestelyn säästävän vuositasolla noin 10 miljoonaa euroa ja vapauttavan pääomia yhtiön taseesta noin 60 miljoonaa euroa. Tämä oli siis käytännössä hinta, jonka yhtiö maksoi Suomen öljyn- huoltovarmuuden ylläpitämisestä. (Neste 2013; Neste 2014: 5, 17.)

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni on toteutettu selittävällä case-metodilla. Tutkielmaa ohjaa ennen kaikkea heuristinen näkökulma tapauksia ja tutkimuskysymyksiä kohtaan. Tapaustutkimuksen kautta on mahdollista konkretisoida tutkimusaiheeseeni valittua teoriaa osana tapausten kuvausta. Tutkielman tutkimuskysymyksiksi määriteltiin luvun 1.3. mukaisesti:

- 1. Missä määrin ja millä tavoin julkinen etu määrittelee valtion omistajaohjauksen intressejä?*
- 2. Millä tavoin valtion omistajaohjauksella pyritään varmistamaan julkisen edun toteutuminen yleisesti ja erityisesti tarkasteltavien organisaatioiden tapauksessa?*

Kuten käsiteltäessä tutkimuksen metodologiaa luvussa 1.4 todettiin: "...tutkittaessa julkista etua ja valtionyhtiöiden omistajaohjausta tutkimuksen kohteena voidaan pikemminkin nähdä valtionyhtiöiden muuttunut rooli globaalissa taloudessa, kuin julkinen etu osana valtion omistajaohjausta". Tämä case-metodille tyypillinen piirre toteutui tutkimuksessa, jossa yhtiöiden historiakuvaus kautta siirryttiin yhtiön tämän päivän toimintaympäristöön ja sen asettamiin uusiin haasteisiin niin yhtiölle kuin niiden omistajaohjaukselle.

Tutkimuksen teoriaosuudessa julkisesta edusta ja omistajaohjauksesta luodaan viitekehys, joiden avulla tutkimukseen valittuja valtioenemmistöisiä strategisen intressin yhtiöitä Finnairia, Fortumia ja Nestettä tulisi tarkastella. Julkisen edun teoria mahdollistaa uudella tavalla keskustelun yhtiöiden perustamiseen johtaneista syistä sekä niiden yhteiskunnallisesta tehtävästä ennen ja nyt. Julkinen edun teorian kautta voidaan myös selittää oikeutusta valtion enemmistöomistukselle näissä kolmessa valtion strategisen intressin yhtiössä, koska voidaan perustellusti olettaa, että strategisen intressin turvaaminen on päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden mukaan julkisen edun mukaista.

Omistajaohjauksen teoria tarjoaa tarvittavan käytännön tietämyksen valtionyhtiöiden nykytilasta ja ohjauksesta. Lisäksi se tarjoaa tärkeää tietoa valtion strategisen intressin määrittelystä ja omistajapolitiikasta.



## 5.1. Keskustelu

Tutkimuksen keskeisimpiä teorianhavaintoja ovat keskustelu julkisesta edusta, omistajuudesta erityisesti valtion omistajuutena, omistajaohjaus ja sen kautta ilmentyvä strateginen intressi. Edellä olevien teorioiden kautta ei pystytä tarkasti selittämään kaikkea, mitä valituissa case-organisaatioissa on tapahtunut, koska täysin selvää linjaa valtion omistajuuteen ei pystytä määrittelemään. Voidaan kuitenkin havaita, että valtion omistajaohjauksen linjaukset ja päämäärät vaihtelevat aikakausittain ja eri yhtiöiden välillä.

### 5.1.1. Julkinen etu

Julkinen etu on kiistanalainen käsite eikä sitä voida tarkasti määritellä. Keskustelua julkisen edun roolista ja merkityksestä sisältyy kuitenkin laajasti ja olennaisesti siihen miten yhteiskunta tulisi järjestää. Julkinen etu erilaisine painotuksineen ja määrittelyineen sisältyy jo antiikin ajoista alkaen yhteiskuntafilosofiseen keskusteluun. Julkisen edun toteutuminen voidaan nähdä lähtökohtana sille, miksi yhteiskuntasopimus valtiosta, sen rakenteesta ja demokratiamallista ovat alunperin tehty. Näkökulmat eroavat sen mukaan painotetaanko julkista etua enemmän yksilöiden etujen summana vai normatiivisesti jonakin suurempana yhteisenä hyvänä, joka eroaisi yksilöjen etujen summasta. Myös eri yhteiskunnallisten teorioiden taustalla toimivat perusolettamukset, esimerkiksi yksilöiden motivaatioille, vaikuttavat keskusteluun julkisesta edusta.

Näin ollen julkisen edun määrittely koostuu monista erilaisista tulkinnoista ja korostuksista, joita ovat valtioiden erilaiset roolit, virkamiesten ammattitaidon korostamisen tärkeys ja demokraattisten prosessien jatkuva kehittäminen. Yleisemmin hallintotieteellinen keskustelu julkisesta edusta täsmentyy Peschin (2008: 171) mukaan viiteen erilaiseen lähestymistapaan, jotka eroavat toisistaan siinä, miten ne näkevät julkisen toiminnan eroavan yksityisestä toiminnasta. Lähestymistavat ovat geneerinen, poliittinen ydin, normatiivinen, moniulotteinen ja taloudellinen ydin. Peschin mukaan nämä viisi erilaista lähestymistapaa voidaan tiivistää kahteen käsitteelliseen versioon suhteessa siihen, miten ne näkevät julkisen toiminnan julkisuuden. Taloudellinen versio näkee,

että julkisen toiminnan julkisuus toteutuu julkishyödykkeiden julkisuuden kautta, kun taas poliittinen versio näkee, että julkisen toiminnan julkisuus kumpuaa julkisesta edusta.

Julkistalouden näkökulmasta julkinen etu näyttäytyy keskusteluna julkishyödykkeiden tuottamisen ja tarjoamisen syistä sekä ylipäättään yhteiskunnan ja yksilöjen välisestä suhteesta ja sen laadusta. Tällöin keskiöön nousee julkisen talouden tutkija Richard A. Musgraven (1961: 6–13) teoria, jonka mukaan julkisia palveluita on olemassa kahdesta syystä, joita ovat sosiaalinen ja meriittitarve (social & merit wants). Näiden tarpeiden pohjalta syntyvät julkishyödykkeet, joita ovat perinteistä käsitystä julkishyödykkeistä edustava sosiaalinen hyödyke ja asiantuntijoiden suosituksiin perustuva meriittihyödyke. Kuten Peschin viisi erilaista lähestymistapaa hallintotieteisiin sisälsivät kaksi käsitteellistä versiota suhtautumisesta siihen mitä julkisen toiminnan julkisuus on. Julkisen talousteorian kautta voidaan johtaa myös kaksi erilaista näkökulmaa siihen, miksi julkinen palvelutuotanto on perustettu. Tällöin on nähtävissä, että sosiaaliset tarpeemme toteutetaan julkishyödykkeiden julkisuuden kautta ja meriittihyödyt sisältävät julkisen edun julkisuuden.

Markkinapohjaisten ratkaisujen käyttäminen hallinnon uudistuksissa on saanut useat hallintotieteen tutkijat herättämään uudelleen henkiin keskustelu julkisen edun teoriasta (Public Interest Theory). Bozemanin mukaan (2007: 132–133) julkinen etu tarjoaa hyvän lähtökohdan keskustelulle yhteisistä asioista ja päätöksistä, mutta jokainen askel keskustelusta toimeenpanoon vaatii käsin kosketeltavamman käsitteen. Julkinen arvo (Public value) palvelee tätä tarkoitusta paremmin. Kansalaiset kannattavat ja jakavat toistensa kanssa tietyt ihanteet ja arvot yhteiskunnasta. Julkisen arvon käsitteen esitteli alunperin Mark H. Moore. Hän (1995: 28) näki julkisen arvon olevan strategisen johtamisen päämäärä julkisella sektorilla, aivan samalla tavalla kuin arvon lisääminen omistajille on päämäärä yksityisellä sektorilla.

Bozeman tarjoaa kirjassaan "Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism" seuraavan määrittelyn julkiselle arvolle:

*"Yhteiskunnan julkisia arvoja ovat ne arvot, jotka tarjoavat normatiivisen yksimielisyyden (a) oikeuksista, etuuksista ja niistä etuoikeuksista, joita kansalaisten ulottuvilla pitäisi (ja ei pitäisi olla); (b) kansalaisten velvollisuudet yhteiskunnalle, valtiolle ja toisilleen, ja (c) periaatteet, joille vallan ja harjoitetun politiikan tulisi perustua."* (Bozeman 2007: 13.)

### 5.1.2. Omistajuus erityisesti valtion omistajuutena

Omistajuuteen liittyy sekä henkistä että aineellisesti kontrollia. Käytös kontrolloitavaa kohdetta kohtaan aiheuttaa omistajuuden tunteen. Henkinen omistajuus edustaa myös niitä kykyjä joita ohjaajalla on. Omistajuuteen liittyvän keskustelun voidaan suurelta osin sanoa liittyneen yritystoiminnan kansainvälistymiseen. Suomalainen yritystoiminta alkoi kansainvälistyä verrattain myöhään vasta 1980-luvulta alkaen. Ulkomaalaisten sijoitusten nettopääomavirta Suomessa kasvoi 1990-luvun lopulla ja samalla pörssiyritysten omistusrakenne muuttui niin, että ulkomaalaisomistus ohitti kotimaisten instituutioiden omistusosuuden. Ulkomaalaisomistusten kasvu herätti Suomessa, kuten muissakin maissa sitä ennen, paljon keskustelua ja kysymyksiä omistajien intresseistä. Keskeisiä kysymyksiä olivat: miten omistuksen muutos vaikuttaa yritysten sijaintiin, investointeihin ja koko kansantalouden kasvuun. ((Nyyssölä 2008: 35–36; Pajarinen & Ylä-Anttila 2006: 33–34.)

Eri toimijoiden erilaiset käsitykset siitä, millaisena yhteiskunnallisen hyvinvoinnin edistämisen välineenä omistajan tulisi yritystään käyttää on Rytterin (2009: 274) mukaan jaettavissa neljään ideologiseen ryhmään: sijoittajaideologia, sidosryhmäideologia, ohjelmallisuusideologia ja vastuullisuusideologia. Yrityksellä, jonka omistajilla on yhteinen käsitys yrityksen tavoitteista, voidaan asettaa myös muita päämääriä taloudellisten päämäärien lisäksi. Taloudellinen kannattavuus on kuitenkin yritystoiminnan elinehto. Omistajan asettaessa yhtiölle voiton maksimoimisesta eroavia päämääriä nähdään muiden päämäärien saavuttamisesta olevan suurempi hyöty, kuin siitä aiheutunut taloudellinen menetys. Tällainen tavoitteenasettelu on omistajalle kokonaisuudessaan kannattavampaa. Tämän vuoksi myös monien valtionyhtiöiden tavoitteenasettelu on

poikennut vastaavasti yksityisomistuksessa olleista yrityksistä. (Rytteri 2009: 274, 2003: 76, 115.)

Valtio on Helsingin arvopaperipörssin suurin yksittäinen omistaja. Näiden omistusten arvo oli kesällä 2014 yli 19 miljardia euroa eli noin 12 % koko pörssin arvosta (Solidium 2014: 10). Valtion pörssiomistusten arvo on siis noin yksi kolmasosa valtion budjetin koosta.

### 5.1.3. Omistajaohjaus ja sen kautta ilmenevä strateginen intressi.

Omistajaohjausta tarvitaan silloin, kun päätöksenteko ja omistajuus eriytyvät organisaatioiden kasvaessa, joka luo kontrollin tarpeen yrityksen ja omistajan tai omistajien välille. Yleisesti omistajaohjauksen nähdään olevan tapa, jolla omistajat valvovat ja johtavat yhtiöitään. Tavanomainen tapa omistajalle ohjata yhtiötä on valita hallitukseen jäsenet, jotka kontrolloivat yrityksen johtajien päätöksiä saamansa informaation perusteella. Kapea käsitys omistajaohjauksesta käsittää vain yhtiön omistajat, toimivan johdon ja tilintarkastajat ja heidän välillään sovitut roolit ja sopimukset yhtiön kannattavuudesta ja pääomien tuotosta. Laajempi näkemys käsittää myös sidosryhmät, kuten yrityksen asiakkaat, naapurit, työntekijät, ympäristön ja muiden, joiden hyvinvoinnista on yrityksen edun mukaista huolehtia. Laajemman määritelmän mukaan sellainen toiminta, joka on tavoitteellista yrityksen omistajille, ei välttämättä ole sitä muulle yhteiskunnalle. Omistajien etu ei ole siis aina julkinen etu. (Nyyssölä 2008: 35–36.)

Valtio on jaotellut omistamansa yhtiöt erityistehtävayhtiöihin ja markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin. Markkinaehtoiset yritykset on jaoteltu edelleen niihin joita kohtaan valtiolla on strateginen intressi ja niihin joita kohtaan sillä on pelkkä sijoittajaintressi. Valtion voittoa tavoitteleville sekä joidenkin erityistehtävayhtiöille asettamat strategiset intressit voidaan luokitella maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuuriin ja sen kunnossapitoon sekä kaupalliseen monopoliin. Yhtiöt eivät kuitenkaan eroa toisistaan käytetystä terminologiasta huolimatta, vaan ennen kaikkea intressillä viitataan siihen miksi valtio omistaa kyseistä yritystä. Kyseistä terminologiaa ei käytetä lainsä-

dännössä tai muissa yhtiöitä koskevissa yhteyksissä. (Valtioneuvoston kanslia 2010: 32.)

Valtio on määritellyt 21 yhtiön osalta omistamisen perustuvan strategiseen intressiin. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2013 noin 33 miljardia euroa, joista selkeästi suurimmat yhtiöt Fortum Oyj ja Neste Oyj käsittävät noin 70 % yhteenlasketusta liikevaihdosta. Yhtiöitä koskevat strategiset intressit on koottu yhteen valtioneuvoston kanslian julkiseen asiakirjaan. Strategisten intressien valmistelusta vastaavat ministeriöt, joiden pohjalta talouspoliittinen ministeriövaliokunta hyväksyy, poistaa tai muuttaa yhtiöitä koskevia strategisia intressejä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 7.)

Strategiset intressit kohdistuvat huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen sekä maanpuolustukseen. Huoltovarmuudella tarkoitetaan valtion kykyä ylläpitää sellaisia yhteiskunnan taloudellisia perustoimintoja, joiden katsotaan olevan välttämättömiä kansalaisten elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Suomessa huoltovarmuus perustuu normaaleissa olosuhteissa markkinoihin ja kilpailukykyiseen talouteen. (Huoltovarmuuskeskus 2016; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 7.)

Strategisen intressin toteutumista ohjataan pääsääntöisesti tavanomaisin liiketaloudellisin perustein. Lähtökohtaisesti strateginen intressi toteutetaan pelkästään omistuksen turvaamisen kautta ja vain harvojen yhtiöiden osalta strategisen intressi toteutetaan ministeriön ja yhtiön välisillä sopimuksilla. Strategisten intressien vaikutusta yhtiöiden omistajaohjaukseen ei ole mahdollista arvioida, koska siihen liittyvää toimintaa ei erikseen mitata tai dokumentoida. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 27.)

Valtioneuvoston periaatepäätöksen liitteessä todetaan, että pelkkä valtion omistus ei muodosta strategista intressiä, vaan strateginen intressissä on kyse yhtiön sellaisista toiminnoista ja tehtävistä, jotka ovat valtion perustehtävien ja niiden hoitamisen kannalta merkityksellisiä. Strategisista intresseistä huolehditaan lähtökohtaisesti omistajaohjauksen eikä sääntelyn keinoin. Strategiset intressit ovat luonteeltaan sellai-

sia, että niiden arvioinnissa tarvitaan omistajastrategian lisäksi osaamista kyseisen toimialan tulevaisuuden kehityksestä ja aiheeseen liittyvien viranomaistehtävien hoidosta. Strategisia intressejä tarkastellaan vähintään kerran vuodessa omistajaohjausosaston ja strategisesta intressistä vastaavan ministeriön välisissä työryhmissä. Työryhmän tulee arvioida millainen strateginen intressi valtiolla yrityksessä on, sekä miten se tulee ottaa käytännössä huomioon yhtiön omistajaohjauksessa sekä omistajan kannanotoissa. Omistajaohjausosasto toteuttaa toimet suhteessa strategiseen intressiin ottaen huomioon yhtiön luonteen (noteerattu tai ei noteerattu) ja mahdolliset erivapaudet ja kilpailuun vaikuttavat seikat sekä valtion omistusosuuteen liittyvät rajoitteet. (Valtioneuvoston kanslia 2011: Liite 11–12.)

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan strategista intressiä ei pystytä erottamaan omaksi osakseen valtion omistajaohjauksesta. Myöskään strategisen intressin toteutumista ei raportoida erikseen, kuin muutaman erityistehtävayhtiön osalta. Suurin osa yhtiöihin liittyvästä raportoinnista on talouteen liittyvää raportointia. Valtion omistamien pörssiyritysten osalta erillinen raportointi yhdelle omistajalle ei olisi pörssiyrityksiä koskevan lainsäädännön mukaan edes mahdollista. Näiden pörssiyritysten vuosikertomuksista ei myöskään ole löydettävissä erillisiä mainintoja valtion strategisista intresseistä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 26, 39, 41.)

#### 5.1.4. Case-yhtiöistä

Tutkimuksessani käsittelen kolmea casea, jotka ovat valtionyhtiöt Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oyj. Ne on rajattu valtionyhtiöiden joukosta sillä perusteella, että ne ovat ainoat valtion enemmistöomisteiset pörssiyritykset. Valtio on lisäksi määritellyt, että niitä kohtaan sillä on strateginen intressi. Lähtökohtaisena oletuksena tutkimuksessani on, että valtion strateginen intressi sisältää sellaisia asioita, jotka ovat julkisen edun kannalta nähty tärkeiksi. Valitut tapaukset eivät ole valtiolle yhtenäinen ryhmä omistettavaksi ja ohjattavaksi, vaan jokaiseen liittyy oma kombinaationsa julkista etua, valtion omistajuutta, omistajaohjausta ja strategisia linjauksia. Yhtiöiden omistus on nähty valtion ja päättäjien toimesta niin tärkeäksi, ettei niiden enemmistöomistuksesta ole haluttu vielä luopua. Niiden toimintaa ja käyttäytymistä valtionyhtiöinä yhdistää lisäksi se, että ne

ovat vahvan valtion omistuksen lisäksi kansainvälisesti omistettuja Helsingin pörssin kautta. Tämän lisäksi ne kaikki toimivat kilpailuilla kansainvälisillä markkinoilla.

Yhtiöiden historiaa yhdistää, että niillä kaikilla on ollut vahva yhteiskunnallinen tehtävä osana valtion politiikkaa ennen markkinoiden vapautumista, mutta myös sen jälkeen. Markkinoiden vapautumisen jälkeen yhtiöt ovat kuitenkin pyristelleet eroon niille aiemmin kuuluneista velvoitteista, koska niiden hoitaminen on rasittanut niiden kilpailukykyä markkinoilla.

## 5.2. Keskeisimmät havainnot

Julkisen edun teoreettista määrittelyä koskeneessa luvussa esiteltiin erilaisia lähtökohtia tarkastella ja määrittellä julkista etua. Yleisestä hallintotieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna julkinen edun toteutuminen on hallinnon järjestämisen lähtökohta. Julkisen edun toteutuminen nähdään myös virkamiehen toiminnan perustana, joka johtaa virkamiehen ammattitaidon korostamiseen. Tarkemmin tarkasteltuna julkinen etu on tunnistettavissa sisältäen sekä normatiiviset että pragmaattiset elementit. Näiden elementtien havaitseminen nähdään olevan perustavanlaatuinen osa julkisjohtajan toimintaa. Julkisen edun voidaan nähdä olevan myös tekijä, joka erottaa julkisen toiminnan yksityisestä toiminnasta.

Käsitys julkisen toiminnan julkisuudesta jakautuu kahteen käsitteelliseen versioon: taloudelliseen ja poliittiseen. Taloudellinen versio yhdistää julkisen toiminnan julkisuuden julkishyödykkeiden julkisuuteen ja poliittinen versio puolestaan näkee julkisen toiminnan julkisuuden kumpuavan julkisesta edusta. Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) myötä poliittinen ja taloudellinen versio ovat loitonneet toisistaan, eikä enää voida yhtä yleisesti olettaa, että julkisen sektorin tehtävä on tuottaa julkishyödykkeitä. Uudessa julkisjohtamisessa nähdään yleisesti, että valtion tehtävä on pikemmin ohjata kuin soutaa. Toisin sanoen julkisen sektorin tehtävä ei olisi tuottaa julkishyödykkeitä, vaan pelkästään määrittää ne julkiset palvelut, jotka julkisen edun

kannalta ovat tärkeitä. Tällöin julkishyödykkeiden tuotanto ulkoistetaan markkinoille ja julkinen sektori turvaa niiden toteutumisen älykkäillä instituutioilla.

Julkishyödykkeet jaettiin sosiaali- ja meriittitarpeiden kautta sosiaalsiin ja meriittihyödykkeisiin, joista ensimmäisiä tuotetaan julkisen sektorin toimesta, koska ne eivät voi toteutua markkinoilla ilman julkista tukea ja jälkimmäistä, koska niiden käyttö yhteiskunnassa olisi alimitoitettua ilman julkista tukea. Lisäksi meriittihyödykkeillä nähdään olevan positiivisia ulkoisvaikutuksia asiantuntijoiden toimesta.

Tämän keskustelun valossa, jos tarkastellaan yhtiöiden perustamiseen ja valtionomistukseen johtaneita syitä, voidaan ne yhdistää käsitykseen julkisen edun poliittisuudesta. Yhteiskunnassa tapahtuneet suuret murrokset, kuten sähköistyminen, lentoliikenteen lisääntyminen ja öljyyn pohjautuva talous, olivat niin yhteiskunnallisesti merkittäviä muutoksia, ettei niiden toteutumista yhteiskunnassamme voitu jättää vain yksityisen sektorin vastuulle. Näin ollen valtion interventioiden syyt ovat argumentoitavissa julkisen edun poliittisen version kautta ja korostavan normatiivista lähestymistapaa, koska nähtiin, että valtiolla on velvollisuus vaikuttaa yhteiskunnan kehityssuuntiin. Myös meriittihyödykkeiden tarkoituksena on korjata ja vaikuttaa yksilön valintaan. Tämä muodostunut preferenssivääristymä on pohjimmiltaan meriittihyödykkeen käsite

Yhtiöiden perustamista ja tehtävää voidaan perustella näin ollen myös tavoitteella tuottaa meriittihyötyjä meriittihyödykkeiden tarjonnan kautta. Näiden meriittihyödykkeiden rahoitusta ei kuitenkaan hoidettu verovaroin, vaan luomalla yhtiö, jonka rahoitus voitiin turvata valtion toimesta, mutta se varmistettiin myös luomalla yhtiölle monopolistinen asema. Yhtiöiden yhteiskunnallista tehtävää johti poliitikkojen luottamusta nauttiva yhtiön johto sen sijaan, että yhtiötä olisi varsinaisesti vastannut toiminnastaan osakkeenomistajille. Tätä näkemystä tukee esimerkiksi presidentin korostunut rooli.

Suljetussa taloudessa oli mahdollista toteuttaa julkista etua esimerkiksi luomalla omaa tuotantoa tukevaa lainsäädäntöä tai nostamalla valtionyhtiöitä monopolistiseen asemaan. Markkinoiden avautumisen myötä julkista etua on pitänyt toteuttaa enemmän



uuden julkisjohtamisen keinoin, eli luomalla älykkäitä instituutioita ohjaamaan ja valvomaan julkisen edun toteutumista markkinoilla.

Kaikkien tarkasteltavien yhtiöiden osalta markkinoiden avautuminen ja lisääntynyt kilpailu ovat muuttaneet yhtiöiden kansallista strategista merkitystä. Yhtiöiden perustamiselle voidaan löytää hyvät perustelut kansakunnan edun turvaamisesta. Yhtiöiden kansainvälistyminen ja pärjääminen kilpailussa ovat kuitenkin johtaneet tilanteeseen, jossa yhtiöt ovat alkaneet pyristellä irti niistä alkuperäisistä velvoitteista mitä varten ne olivat alunperin perustettu. Varsinkin Nesteen ja Fortumin osalta yhtiöiden yhteiskunnallista taakkaa on viime vuosina vähennetty yhtiöiden omasta aloitteesta. Finnairin osalta tilanne on mutkikkaampi, koska toimintaympäristöön vaikuttavat yhä valtioiden väliset sopimukset, joista etenkin Venäjän ylilento-oikeus takaa Finnairille kilpailuetua. Lisäksi laajan valtiollisen lentoasemaverkoston ylläpitäminen, johtaa tilanteeseen, jossa Suomessa on käytännössä vain muutamia lentokenttiä, jotka tavoittavat tarpeeksi potentiaalisia asiakkaita, jotta lentoliikenteen kilpailu voisi lisääntyä. Lentokentillä on tutkimusten mukaan merkittäviä aluetaloudellisia vaikutuksia. Ne ovat varsinkin maamme korkean jalostusasteen vientiteollisuudelle tärkeitä, koska ne mahdollistavat läsnäolon kansainvälisillä markkinoilla ja pääkonttoreiden pitämisen Suomessa. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2015: 10.)

Fortumin omistuksessa on yhä merkittävä osa Suomen sähkötuotantokapasiteetista. Pohjoismaalaistuneet ja jatkuvasti eurooppalaistuvat sähkömarkkinat johtavat kuitenkin tilanteeseen, jossa yhtiöt investoivat uuteen kapasiteettiin siellä missä se on halvinta. EU on asettanut sisämarkkinoiden sähkönsiirtoverkoille tavoitteen, jonka tulee olla 10 % jäsenvaltioon asennetusta sähköntuotantokapasiteetista vuoteen 2020 mennessä. Vuoteen 2030 mennessä siirtojen tulee vastata 15 % sähköntuotantokapasiteetista. Suomen rajat ylittävät sähkönsiirtoverkot vastaavat 30 % maamme sähköntuotantokapasiteetista. Fortumin mahdollinen luopuminen Suomen lauhdevoimaloistaan voi hyvinkin olla pian ajankohtainen asia. Voimalat eivät nykyisessä markkinatilanteessa ole enää kannattavia, mutta niillä on huoltovarmuuden kannalta suuri merkitys, koska niiden käyttämien polttoaineiden varmuusvarastointi on helppoa ja edullista. Lauhdevoimaloista luopumista tukevat markkinatilanteen lisäksi yhtiön yhteiskunnalliseksi keskustelun avaukseksi jul-

kaisema selvitys Suomen huoltovarmuusreservistä. Lisäksi yhtiön uudeksi yhteiskuntasuhdejohtajaksi on valittu entinen kenraali ja puolustusministeriön kansliapäällikkö Arto Rätty, jonka valinnan taustalla voi hyvinkin olla halu edesauttaa yhtiön lauhdevoiman siirtämistä valtion huoltovarmuuskeskukselle. Jos yhtiön lauhdevoimatuotanto lopetetaan tai siirretään valtiolle, vaikuttaa se olennaisesti valtion strategiseen intressiin turvata sähkönsaanti myös poikkeusolosuhteissa. Uudessa strategiassaan yhtiö aikoo laajentua myös tuuli- ja aurinkoenergian tuottajaksi, joista varsinkin valtiollisesti tuettua tuulivoimaa se on tähän mennessä karsastanut markkinoita häiritsevänä, niihin kohdistuvien tukien vuoksi. (Fortum 2016, 2016b; Kauppalehti 19.2.2016, Euroopan komissio 2015: 8–9; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.)

Neste on Suomen suurin vientiyritys ja sen hallussa on Suomen ainoat öljynjalostamot. Suomi on edelleen vahvasti öljystä riippuvainen maa ja tätä kautta yhtiöllä on merkittävä vastuu Suomen valtakunnallisen polttoainehuollon turvaamisesta. Yhtiön luopuminen varustamoliiketoiminnasta siirsi osan tästä vastuusta Huoltovarmuuskeskukselle. EU:n päästötavoitteet ja Suomen pyrkimys päästä eroon öljyriippuvuudestaan kasvattamalla biopohjaisten polttoaineiden tuotantoa ja käyttöä asettaa Nesteen tilanteeseen, jossa kotimarkkinoilla on jo nyt useampia valmistajia. Jos yhtiö häviää biopolttoaineiden kilpailussa kotimaassa ja siirtää painopistettään enemmän ulkomaille, muuttaa se valtion strategista intressiä yhtiötä kohtaan sijoittajaintressin suuntaan. Tällöin jos yhtiöllä ei voitaisi enää katsoa olevan strategista merkitystä Suomen polttoainehuollolle, se vahvistaisi argumentteja valtion enemmistöosuudesta luopumisen puolesta. Lisäksi maamme öljyriippuvuuden vähetessä myös öljyn varmuusvarastointiin liittyvät velvoitteet vähentyvät omavaraisuuden kasvaessa. (Pöllänen ym. 2015: 7.)

Globalisaation ja Euroopan integraation johdosta valtiojohtoinen teollisuuspolitiikka ei enää ole ollut samalla tavalla mahdollista. Valtionyhtiöiden toiminta perustuu tänä päivänä ennen kaikkea kilpailukykyyn globaaleilla markkinoilla. Niiden kyky tuottaa hyvää kotimaalleen ei voi perustua enää vain kansallisiin lähtökohtiin, koska tällöin niiden vaarana on hävitä kilpailussa ja niiden tuottama arvo yhteiskunnalle katoaisi lopullisesti. Ennen kaikkea valtion politiikka vaikuttaa korostavan niitä kilpailukykytekkijöitä, jotka samaan aikaan tukevat kansallista intressiä ja mahdollistavat markkinoilla

pärsjäämisen. On oletettavaa, että tarkasteltavien yhtiöiden osalta niiden yhteiskunnallinen painoarvo tulevaisuudessa vähenee, ja ennen valtion vahvasti johtamat teollisuudenalat siirtyvät kokonaan markkinoiden hoidettavaksi. Uusia kansallisesti tärkeitä tehtäviä hoitamaan perustetaan jatkossakin valtionyhtiöitä silloin, kun yksityiset yritykset eivät ole kiinnostuneita niitä toteuttamaan.

Huoltovarmuudella on Suomessa korostunut rooli läpi yhteiskunnan, joka juontaa juurensa maamme sotien jälkeiseen historiaan ja ulkopoliittiseen asemaan. Yhteiskunnan julkinen etu on pyrkiä maksimoimaan kansalaisten elinikä, terveys ja vapaus. Näihin päämääriin tähtää myös huoltovarmuus, jonka voidaankin nähdä olevan Suomessa julkista etua edistävä ja läpi yhteiskunnan korostuva tärkeä yhteinen julkinen arvo. Tätä yhteistä etua turvaamaan myös kaikki tarkasteltavat yhtiöt on perustettu ja johon perustuen niiden omistamista edelleen perustellaan.

### 5.3. Mahdollisia teemoja jatkotutkimukselle

Tutkimukseen valittua julkisen edun teoriaa ei ole käsitelty suomenkielisessä hallintotieteen tutkimuksessa. Yksi jatkotutkimuksen aihe olisin kehittää julkisen edun ja julkisten arvojen teorian tutkimusta Suomessa. Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta löytyy monia eri käytäntöjä julkisen edun määrittelyyn ja mittaamiseen, joita tässäkin tutkimuksessa on esitelty. Julkiseen etuun liittyviä jatkotutkimus tarjoaisi arvokasta ja uutta tietoa maamme hallintotieteelliselle tutkimukselle.

Tarkasteltavien valtion strategisten intressin yhtiöiden osalta jatkotutkimuksen aiheena voisi olla tutkia tarkemmin strategisen intressin muodostumista esimerkiksi haastattelututkimuksella intressistä vastaaville virkamiehille. Kuten tutkimuksessa on todettu, Suomessa ei ole käytössä mitään tapaa mitata sitä, toteutuuko yhtiöitä kohtaan asetettu strateginen intressi.

Lisäksi tärkeä tutkimuksen aihe olisi kartoittaa keinoja, joilla valtio voi tukea ja halutesaan ostaa yhtiöiltä kansalaisilleen tärkeiksi näkemiään palveluita silloin, kun

markkinoilla ei enää ole kiinnostusta niitä tarjota. Niin sanotut SGEI-palvelut eivät kuitenkaan ole Suomessa vielä yleisiä. Euroopan unionissa Suomella on mahdollisuus turvata esimerkiksi energiansaanti tai lentoyhteydet ostopalveluilla kun nähdään, että näiden palveluiden turvaaminen kansalaisille on yleisen edun mukaista. Tällöin nämä palvelut kilpailutetaan markkinoilta, eikä niitä voi asettaa suoraan esimerkiksi valtion-yhtiön tehtäväksi.

## LÄHDELUETTELO

- Aristoteles (2012). *Politiikka*. Suomentanut: A. M. Anttila. Aristoteles (2012). *Politiikka*. Suomentanut: A. M. Anttila. Gaudeamus: Helsinki University Press.
- Arola, Heikki (2013). Neste Oil luopuu laivoistaan. *Helsingin Sanomat* 20.9.2013. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.hs.fi/talous/a1379563962055>.
- Arola, Heikki (2014). Kotimaan lentoliikenteen kannattavuus on keinoa. *Helsingin Sanomat* 13.11.2014. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.hs.fi/talous/a1415773093600>.
- Arvomarkkinapaperiyhdistys (2010). Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate Governance). Saatavissa 27.11.2014: <http://cgfinland.fi/files/2012/01/suomen-listayhtioiden-hallinnointikoodi-cg2010.pdf>.
- Auer, Jaakko & Niilo Teerimäki (1982). *Puoli vuosisataa Imatran Voimaa*. Helsinki: Imatran Voima.
- Blanchard, L. A., Hinnant, C. C., & Wong, W. (1998). Market-based reforms in government: Toward a social subcontract? *Administration & Society* 30: 5, 483–512.
- Bozeman, Barry (2007). *Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism*. Washington DC, USA: Georgetown University Press.
- Bozeman, Barry & Sarewitz, Daniel (2011). Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. *Minerva* 49: , 1–23.
- Buchanan, J. M. (1960). The Theory of Public Finance. *Southern Economic Journal* (Pre-1986) 26: 3, 234.

Cohen, Boyd & Pablo Muñoz (2015). Toward a Theory of Purpose-Driven Urban Entrepreneurship. *Organization & Environment* 28: 3, 264–285.

Cunningham, J.B. (1997). Case study principles for different types of cases. *Quality & Quantity* 31: 4, 401–423.

Deutsche Bahn (2012). DB Mobility Logistics Facts & Figures 2012. Saatavissa 25.11.2015: [http://www1.deutschebahn.com/file/ecm2-db-en/1503130/02mPBzomsjiRMw3BSjVaIwCuwYw/3280424/data/2012\\_duf\\_en.pdf](http://www1.deutschebahn.com/file/ecm2-db-en/1503130/02mPBzomsjiRMw3BSjVaIwCuwYw/3280424/data/2012_duf_en.pdf)

Euroopan komissio (2015). Energiaunionipaketti: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. Saatavissa 26.2.2016: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2015\)0080\\_/com\\_com\(2015\)0080\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0080_/com_com(2015)0080_fi.pdf).

Finavia (2014). Finavia vuosikertomus 2014. Saatavissa 26.2.2016: [http://finavia-reports.studio.finavia.fi/file/dl/i/3IJF\\_g/8Sn\\_biq7sgcqsYbkDTnlQ/Finavia-2014-fi-f.pdf](http://finavia-reports.studio.finavia.fi/file/dl/i/3IJF_g/8Sn_biq7sgcqsYbkDTnlQ/Finavia-2014-fi-f.pdf).

Finavia (2014b). Finavian lentoliikennetilasto. Saatavissa 26.2.2016: [http://dxww91gv4d0rs.cloudfront.net/file/dl/i/jFIJQ/lbICP-4iuP6OpeA0LaE3cA/Finavia\\_lentoliikennetilastot2014.pdf](http://dxww91gv4d0rs.cloudfront.net/file/dl/i/jFIJQ/lbICP-4iuP6OpeA0LaE3cA/Finavia_lentoliikennetilastot2014.pdf).

Finavia (2015). Lappeenrannan lentoasema siirtyy uudelle yhtiölle. Lehdistötiedote 29.12.2015. Saatavissa 26.2.2016: <https://www.finavia.fi/fi/tiedottaminen/ajankohtaista/2015/lappeenrannan-lentoasema-siirtyy-uudelle-yhtiolle/>.

Finavia (2016). Finavia vahvisti kannattavuuttaan vuonna 2015: Finavia Oyj tilinpäätöstiedote (tilintarkastamaton). Lehdistötiedote 19.2.2016. Saatavissa 26.2.2016:

<http://www.finavia.fi/fi/tiedottaminen/ajankohtaista/2016/finavia-teki-parhaan-tuloksensa-kautta-aikojen/>.

Finnair (2014). Vuoden 2014 toimintakertomus. Saatavissa 25.3.2015:

[http://www.finnairgroup.com/sijoittajat/sijoittajat\\_11\\_1.html](http://www.finnairgroup.com/sijoittajat/sijoittajat_11_1.html).

Finnair (2015). Osakkeen historiatiedot. Saatavissa 25.3.2015: [http://www.finnairgroup.com/sijoittajat/sijoittajat\\_3\\_3.html](http://www.finnairgroup.com/sijoittajat/sijoittajat_3_3.html).

Finnair (2016). Vuosikertomus 2015. Saatavissa 26.2.2016: [http://www.finnairgroup.com/linked/fi/konserni/Finnair\\_Vuosikertomus\\_2015\\_FI\\_final\\_linkitetty3.pdf](http://www.finnairgroup.com/linked/fi/konserni/Finnair_Vuosikertomus_2015_FI_final_linkitetty3.pdf).

Fortum (2014). Vuosikertomus 2014. Saatavissa 26.2.2016:

[http://apps.fortum.fi/gallery/Fortum\\_vuosikertomus\\_2014\\_low.pdf](http://apps.fortum.fi/gallery/Fortum_vuosikertomus_2014_low.pdf).

Fortum (2015). Pörssitiedote 5.8.2015. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.fortum.com/fi/media/pages/fortum-osallistuu-fennovoima-hankkeeseen-66-lla-tgc-1n- uudelleenjarjestelya-koskevissa-neuvotteluissa-ei-tahan.aspx>.

Fortum (2016). Fortumin strategia. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.fortum.com/fi/konserni/strategia-ja-arvot/pages/default.aspx>.

Fortum (2016b). Pörssitiedote 19.2.2016: Fortumille uusi liiketoimintarakenne 1.4.2016

lähtien. Saatavilla 26.2.2016: <http://www.fortum.com/fi/media/pages/fortumille-uusi-liiketoimintarakenne-142016-lahtien.aspx>.

Fortum (2016c). Energiantuotanto. Saatavissa 27.2.2016: <https://www.fortum.fi/fi/energiantuotanto/energiantuotanto/pages/default.aspx/>

Ginosar, Avshalom (2014). Public-Interest Institutionalism: A Positive Perspective on

Regulation. *Administration & Society* 46: 3, 301–317.

- Glaser, Mark A. (2012). Social Equity and the Public Interest. *Public Administration Review* 72: Nov. 2, S14–S15.
- Goodsell, Charles T. (1990). Public Administration and the Public Interest. In: *Refounding Public Administration*, 96–113. Ed. Gary L. Wamsley... [et al.]. Newbury Park, CA: Sage.
- Haapavaara, Heikki (1998). *Aika lentää: Finnair 75 vuotta -juhlakirja*. Porvoo: Finnair Oyj.
- Hakola, Marja (2007). *Aika matka kiitotiellä: The Finavia Story*. Hämeenlinna: Finavia ja Multikustannus Oy.
- HE 299/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä.
- Helsingin Sanomat 9.9.2014. Ministeri Haavisto: Valtio-omistus turvaa Finnairin lennot Venäjän yli. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.hs.fi/talous/a1410245111092>.
- Hildén, Riitta (2009). Öljyhuollossa monen tason varastoja. Omistaja & sijoittaja 2009: 1 saatavissa 14.3.2016: <http://www.omistajaonline.fi/lehdet/12009/oljyhuollossa-monen-tason.html>.
- Hobbes, Thomas (1999). *Leviathan: eli kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta*. Suomentanut Tuomo Aho. Tampere: Vastapaino.
- Hulkko, Kustaa (2012). Finnair-johtajan asuntokauppa: Vehviläinen tienasi 650 000 euroa. *Suomen kuvalehti* 6.3.2012. Saatavilla 3.11.2015: <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/talous/finnair-johtajan-asuntokauppa-vehvilainen-tienasi-650-000-euroa/>.



- Huoltovarmuuskeskus (2015). Erityislainsäädäntö. Saatavissa 16.12.2015:  
<http://www.huoltovarmuus.fi/toimialat/energiahuolto/erityislainsaadanto/>.
- Huoltovarmuuskeskus (2015b). Suomen huoltovarmuus toimii myös Irakin kriisin aikana. Saatavissa 16.12.2015: <http://www.huoltovarmuus.fi/ajankohtaista/uutisarkisto/Suomen-huoltovarmuus-toimii-myos-Irakin-kriisin-aikana-200.a>.
- Huoltovarmuuskeskus (2016). Tietoa Huoltovarmuudesta. Saatavissa 26.2.2016:  
<http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/>.
- Häikiö, Liisa & Vivi Niemenmaa (2007). Valinnan Paikat. Teoksessa: Tapaustutkimuksen taito, 41–56. Toim. Markus Laine, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen. Helsinki: Gaudeamus.
- Häyry, Matti (2000). Ihannevaltio: historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan. Porvoo: WSOY.
- Itä- ja Pohjois-Suomen lentoliikenteen kehittämishanke (2015). Lentoliikenteen nykytila. Saatavissa 22.2.2016: <http://www.ip-lentoliikenne.fi/wp-content/uploads/2015/09/Lentoliikenteen-nykytila.pdf>.
- Jaakkonen, Pasi & Elisa Rimaila (2012). Finnairin salainen ohjelma tyrmistyttää: "Miten tämä on mahdollista?" Ilta-Sanomat 10.3.2012. Saatavissa 26.2.2016:  
<http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-2000000485018.html>.
- Jensen, Michael C. & William H. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3: 4, 305–360. Saatavissa 9.2.2016: <http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>.

Jones, Philip & John Cullis (2002). Merit Want Status and Motivation: The Knight Meets the Self-Loving Butcher, Brewer, and Baker. *Public Finance Review*, 30: 2, 83–101.

Järvinen, Pertti & Annikki Järvinen (2000). *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opin-  
pajan Kirja.

Kankaanpää, Jari, Lasse Oulasvirta & Jani Wacker (2011). Valtion omistajaohjauksen  
valvonta ja raportointi eduskunnalle. eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu  
2/2010. Tampere: Eduskunnan tarkastusvaliokunta.

Kauppalehti 10.5.2015. Tällainen mies on Eero Heliövaara. Saatavissa:  
<http://www.kauppalehti.fi/uutiset/tallainen-mies-on-eero-heliovaara/WRrwTt8G>.

Kauppalehti 19.2.2016. Fortum nappasi kenraalin johtoryhmäänsä. Saatavissa  
26.2.2016: [http://www.kauppalehti.fi/uutiset/fortum-nappasi-kenraalin-  
johtoryhmaansa/L5PgLYC6](http://www.kauppalehti.fi/uutiset/fortum-nappasi-kenraalin-johtoryhmaansa/L5PgLYC6).

Kekkonen, Urho (1952.) Onko maallamme malttia vaurastua? Saatavissa 26.2.2016:  
[https://oa-doria-fi.proxy.tritonia.fi/bitstream/handle/10024/10910/TMP.objres.  
3052.html?sequence=1](https://oa-doria-fi.proxy.tritonia.fi/bitstream/handle/10024/10910/TMP.objres.3052.html?sequence=1).

King, Stephen M., Bradley S. Chilton & Gary E. Roberts (2010). Reflections on Defin-  
ing the Public Interest. *Administration & Society* 41: 8, 954–978.

Korkeaaja, Lauri (2014). Valtion omistajaohjaus on jakomielistä. *Talouselämä*  
25.3.2014. Saatavissa 26.2.2016: [http://www.talouselama.fi/tebatti/valtton-  
omistajaohjaus-on-jakomielista-3454313](http://www.talouselama.fi/tebatti/valtton-omistajaohjaus-on-jakomielista-3454313).

Kuisma, Markku & Pekka Seppänen (2015). *Suomen pahimmat bisnesmokat: Tarinoita  
huippujohtamisesta*. Helsinki: Siltala.

- Kuisma, Markku (1997). *Kylmä sota, kuuma öljy: Neste, Suomi ja kaksi Eurooppaa*. Porvoo: WSOY.
- Könnölä Totti & Pasi Rinne (2001). *Elinehtona eettisyys. Vastuullinen liiketoiminta kilpailuetuna*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Lahtinen, Mikko (2001). Platon ja oikeudenmukaisuus vailla takeita. Teoksessa: *Filosofien oikeus 1*, 11–33. Toim. Jarkko Tontti, Kaisa Mäkelä & Heta Gylling. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (2007). *Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria*. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*, 9–40. Toim. Markus Laine, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen. Helsinki: Gaudeamus.
- Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lawton, Alan, Karin Lasthuizen & Julie Rayner (2013). *Ethics and management in the public sector*. New York, NY : Routledge.
- Lehto, Juhani, Anneli Anttonen, Arto Haveri & Hannele Palukka (2012). *Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena*. Teoksessa: *Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos*, 11–16. Toim. Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2012). *Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä: Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012*. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/17748/670671812912207.PDF>.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2013). *Tiedote: 23.01.2013: Kolmen tunnin joukkoliikenneyhteys lentoasemaverkoston arvioinnin perusta*. Saatavissa 14.3.2016:

<http://www.lvm.fi/-/kolmen-tunnin-joukkoliikenneyhteys-lentoasemaverkoston-arvioinnin-perusta-791251>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2013b). Tulevaisuuden käyttövoimat liikenteessä Työryhmän loppuraportti. Saatavissa 14.3.2016: <http://www.lvm.fi/documents/20181/799435/Julkaisu+15-2013/7641dff8-a34e-4957-a6ab-447503c33e77?version=1.0>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2015). Lentoliikennestrategian taustaraportti. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.lvm.fi/documents/20181/514467/Julkaisu+2b-2015.pdf/b0966392-0c44-4237-87ee-446b3889bc15?version=1.0>.

Löytyniemi, Timo (2011). Valtio-omistus 2030 – mitä ja miksi? Helsinki: Pörssisäätiö. Saatavissa 10.3.2015: [http://www.porssisaatio.fi/wpcontent/uploads/2013/01/valtio-omistus\\_2030.pdf](http://www.porssisaatio.fi/wpcontent/uploads/2013/01/valtio-omistus_2030.pdf).

Margolis, Howard (1982). *Selfishness, altruism and rationality: A theory of social choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mason, Jennifer (1996). *Qualitative researching*. London: Sage.

McNabb, David E. (2007). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management : Quantitative and Qualitative Approaches*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.

Metsämuuronen, Jari (2008). *Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia -sarja 4*. Helsinki: International Methelp.

Meynhardt, Timo (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration* 32: 3-4, 192–219.

- Meynhardt, Timo (2012). Public Value – Turning a Conceptual Framework into a Scorecard. Paper submitted for the Conference: Creating Public Value in a Multi-Sector, Shared-Power World. Saatavissa 4.2.2016: <http://www.leadership.umn.edu/documents/Meynhardt8.9.12.pdf>.
- Meynhardt, Timo, Peter Gomez & Markus T. Schweizer (2014). The Public Value Scorecard: what makes an organization valuable to society? *Performance* 6: 1, 2–9. Saatavissa 4.2.2016: <http://performance.ey.com/2014/02/20/makes-organization-valuable-society/>.
- Michelsen , Karl-Erik & Tuomo Särkikoski (2005). *Suomalainen ydinvoimalaitos*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave (1985). *Public Finance in Theory and Practice*. New York, NY : McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard A. (1961). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York etc: McGraw-Hill Book Company INC.
- Mäntysaari, Petri (2013). Mitä etua yhtiön johdon on edistettävä? *Defensor legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja* 94: 4, 579–596.
- NEOT (2016). NEOT.fi. Saatavissa: 26.2.2016: <http://www.neot.fi>.
- Neste (2013). Pörssitiedote 19.9.2013: Neste Oil suunnittelee luopuvansa varustamotoiminnastaan. Saatavissa 26.2.2016: <https://www.neste.com/fi/fi/neste-oil-suunnittelee-luopuvansa-varustamotoiminnastaan-keskeisimmille-aluksille-suomalaisomistajat>.

- Neste (2014). Neste Oilin vuosi 2014. Saatavissa. 26.2.2016: <https://www.neste.com/fi/fi/konserni/uutiset-media/materiaalit/julkaisut>.
- Niiranen, Vuokko, Minna Joensuu & Mika Martikainen (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu -sarjan julkaisu nro 74. Helsinki: Itä-Suomen yliopisto ja Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Nyysölä, Hannu (2008). Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjyys ja tuloksellisuus ammatti- korkeakouluissa. Jyväskylä Studies in Business and Economics 62. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- OECD (2005). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD.
- OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD.
- Pajarinen, Mika & Pekka Ylä-Anttila (2006). Omistajuus ja yritysten menestyminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 102: 1, 33–47. Saatavissa 1.2.2016: [http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak12006/kak12006\\_pajarinen.pdf](http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak12006/kak12006_pajarinen.pdf).
- Pantsu, Pekka (2015). Finnair palkkaa 450 - yhtiön historian suurin rekrytointi. Yle Uutiset 4.12.2015. Saatavissa 26.2.2016: [http://yle.fi/uutiset/finnair\\_palkkaa\\_450\\_-\\_yhtion\\_historian\\_suurin\\_rekrytointi/8502992](http://yle.fi/uutiset/finnair_palkkaa_450_-_yhtion_historian_suurin_rekrytointi/8502992).
- Pekkola, Juhani (2006). Yrityshyveet : yritysten yhteiskuntavastuu ja liiketoiminnan etiikka yritystoiminnan osapuolten välisissä suhteissa. Futura 25:2, 59–67.
- Pesch, Udo (2008). The Publicness of Public Administration. Administration & Society 40: 2, 170–193.

Pietiläinen, Tuomo (2012). Finnairin johtajille ylimääräinen bonus yhtiöön jäämisestä. Helsingin Sanomat 7.3.2012. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.hs.fi/talous/a1305557145901>.

Pirttilä, Jukka & Matti Tuomala (2012). Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjakoa ja hyvinvointijärjestelmää: Pohjoismainen malli. Teoksessa: Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos, 113–137. Toim. Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Platon (2007). Valtio. Suomentanut: Marja Itkonen-Kaila. Helsinki : Otava.

Pöllänen, Markus, Tommi Mäkelä, Lasse Nykänen, Heikki Liimatainen & Jorma Mäntynen (2015). Liikenteen markkinat Suomessa. Helsinki: Trafi. Saatavissa 26.2.2016: [http://www.trafi.fi/filebank/a/1452675021/34e771ac250db32ab331b2d71ae92ffc/19497-Liikennemarkkinat\\_raportti\\_2015-12-10.pdf](http://www.trafi.fi/filebank/a/1452675021/34e771ac250db32ab331b2d71ae92ffc/19497-Liikennemarkkinat_raportti_2015-12-10.pdf).

Pöyry (2015). Suomen sähkötehon riittävyys ja kapasiteettirakenteen kehitys vuoteen 2030. Saatavissa 26.2.2016: [https://www.tem.fi/files/42026/Kapasiteetin\\_riittavyys\\_raportti\\_final.pdf](https://www.tem.fi/files/42026/Kapasiteetin_riittavyys_raportti_final.pdf).

Racionero, Maria Del Mar (2000). Optimal Redistribution with Unobservable Preferences for an Observable Merit Good, *International Tax and Public Finance* 7: 4, 479-501.

Raeste, Jukka-Pekka (2016). Kelvollinen loppuvuosi auttoi Finnairia nousemaan plus-salle. Helsingin Sanomat 11.2.2016. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.hs.fi/talous/a1455083841963>.

Raivio, Jyrki (2013). Kotimaan lentoliikenteen matkustajamäärät romahtavat. Suomen kuvalehti 3.8.2013. Saatavissa 26.2.2016: <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/kotimaan-lentoliikenteen-matkustajamaarat-romahtavat/>.

- Ranki, Risto (2012). Niin siinä käy kun omistaa: tarinoita valtionyhtiöistä. Helsinki: Edita.
- Rawls, John (1993). *Political Liberalism*. New York, NY : Columbia University Press.
- Rekilä, Eija (2006). Kenen Yliopisto: Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä. *Acta Wasaensia* 159. Hallintotiede 11.
- Rentto, Juha-Pekka (2001). Laki vapauden osatekijänä: Aristoteleen onnellinen kansalaisvaltio ja laki. Teoksessa: *Filosofien oikeus* 1, 35–53. Toim. Jarkko Tontti, Kaisa Mäkelä & Heta Gylling. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Rousseau, Jean-Jacques (1997). *Yhteiskuntasopimuksesta*. Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Rutgers Mark R. (2015). As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in The Study of Policy and Management. *The American Review of Public Administration* 45:1 , 29–45.
- Rytteri, Teijo (2003). Enso-Gutzeitin yhteiskunnallisen vastuun muotoutuminen. *Terra* 115: 2, 75–87.
- Rytteri ,Teijo (2009). Valtionyhtiön yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys – tapaus Kemijärven sellutehdas. *Terra* 121: 4, 273–284.
- Saastamoinen, Jukka (2007). *Brezhnevin katoksessa ja muita juttuja Nesteestä*. Porvoo: WSOY.
- Salminen, Ari & Niskanen Jouni (1996). *Markkinoiden ehdoilla: arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Oy Edita Ab.



- Salminen, Ari (2008). Julkisen toiminnan johtaminen : Hallintotieteen perusteet. Helsinki : Edita.
- Salminen, Ari (2010). Julkisen johtamisen etiikka. Vaasan yliopiston julkaisuja 60 Julkisjohtaminen 3. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- SAS Group (2016). Shareholders. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.sasgroup.net/en/shareholders/>.
- Solidium (2014). Vuosikertomus 2014. Saatavissa 20.11.2014: <http://www.e-julkaisu.fi/solidium/vuosikertomus-2014/>.
- ST1 Nordic (2014). Vuosikertomus 2014. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.st1.fi/files/15133/St1+Nordic+Corporation+Annual+Report+2014+in+Finnish.pdf>.
- Syrjälä, Leena, Eija Syrjäläinen, Sirkka Ahonen & Seppo Saari (1995). Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki : Kirjayhtymä.
- Taimio, Heikki (2013). Miten voin olla avuksi? : Julkisen palvelun motivaation tutkimus voimakkaassa kasvussa. Helsinki : Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Taloussanomien 15.3.2012. He Saavat potkut Finnairin hallituksesta. Saatavissa 26.2.2016: <http://www.taloussanomien.fi/ihmiset/2012/03/15/he-saavat-potkut-finnairin-hallituksesta/201225322/12>.
- Tervo, Hannu (2003). Onko maallamme yhä malttia vaurastua? Kansantaloudellinen aikakauskirja 99:1, 80–85. Saatavissa 3.11.2015: <http://www.taloustieteellinen-yhdistys.fi/images/stories/kak/kak12003/kak12003tervo.pdf>.
- The World Bank (1995). Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership. Oxford : Oxford University Press.

- Tilastokeskus (2015). Energian hankinta ja kulutus 2014. Saatavissa 26.2.2016:  
[http://www.stat.fi/til/ehk/2014/ehk\\_2014\\_2015-12-14\\_fi.pdf](http://www.stat.fi/til/ehk/2014/ehk_2014_2015-12-14_fi.pdf).
- Timonen, Pekka (2006). Valtio omistajana ja yrittäjäriskin kantajana. *Lakimies* 104:7–8, 1312–1324.
- Tolonen, Juha (2001). Thomas Hobbes tämän päivän näkökulmasta. Teoksessa: *Filosofien oikeus* 1, 109–122. Toim. Jarkko Tontti, Kaisa Mäkelä & Heta Gylling. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) Suomen kertomus komission päätöksen (2005/842/EY) täytäntöönpanosta vuosina 2009-201. Saatavissa osoitteessa 9.2.2016:  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/public\\_services/2009\\_2011/finland\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/finland_fi.pdf).
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2015). EU:n energiaministerit keskustelevat energiaunionista. Saatavissa 26.2.2016:  
[https://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi\\_2015?119950\\_m=117581](https://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2015?119950_m=117581).
- UPM (2016). Investointi maailman ensimmäiseen puupohjaista uusiutuvaa dieseliä tuotavaan biojalostamoon. Saatavissa 26.2.2016:  
<http://www.upmbiopolttoaineet.fi/biopolttoaineen-valmistus/biojalostamolappenrannan-uusi-laitos/Pages/Default.aspx>.

Valtioneuvosto (2011). Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011. Saatavissa 10.11.2015: <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/periaatepaatokset/2011/omistajaohjaus/fi.pdf>.

Valtioneuvosto (2015). Ratkaisujen Suomi Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Saatavissa 26.2.2016: [http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YH\\_DISTETTY\\_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YH_DISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82).

Valtioneuvoston kanslia (2008). Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2008. Saatavissa 26.2.2016: [http://vnk.fi/documents/10616/358621/VNK\\_OO\\_vsk\\_2008.pdf/65644164-08aa-4cf9-a5a6-e5bbd44bc0da](http://vnk.fi/documents/10616/358621/VNK_OO_vsk_2008.pdf/65644164-08aa-4cf9-a5a6-e5bbd44bc0da).

Valtioneuvoston kanslia (2010). Poliitiikan johtaminen 2010-luvulla Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2011). Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla : tehokkaan strategisen työskentelyn välineitä : hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2012). Valtion omistajaohjaus yhtiöittäin. Saatavissa 10.1.2014: [http://valtioniomistus.fi/suomi/files/2011/12/Ohjaus-yhti%C3%B6itt%C3%A4in-suo\\_3b-2012.pdf](http://valtioniomistus.fi/suomi/files/2011/12/Ohjaus-yhti%C3%B6itt%C3%A4in-suo_3b-2012.pdf).

Valtioneuvoston kanslia (2013). Yhtiökohtaiset strategiset intressit ja erityistehtävät. Saatavissa 25.3.2015: <http://vnk.fi/documents/10616/356365/Erityisteht%C3%A4v%C3%A4t+ja+strategiset+intressit/a0a95edd-c57d-4b44-a5ac-b776c70a5dc4>.

Valtioneuvoston kanslia (2014). Valtion omistajaohjaus: Vuosikertomus 2014. Saatavissa 10.11.2015: [http://vnk.fi/documents/10616/358621/2014\\_O+vuosikertomus\\_suo.pdf/d7738836-5690-4125-88ac-fdc67cd5d0db](http://vnk.fi/documents/10616/358621/2014_O+vuosikertomus_suo.pdf/d7738836-5690-4125-88ac-fdc67cd5d0db).

Valtioneuvoston kanslia (2015). Valtion omistajaohjaus: Yhteystiedot. Saatavissa 26.2.2016: <http://vnk.fi/omistajaohjaus/yhteystiedot>.

Valtioneuvoston kanslia (2015b). Yksityistäminen. Saatavissa 10.11.2015: <http://vnk.fi/omistajaohjaus/yksityistaminen>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015). Strategisen intressin yhtiöiden ohjaus: Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2015. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiovarainministeriö (2008). Talousarvioesitys 2008. Saatavissa 26.2.2016: <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp;jsessionid=5787FC3896621EEC9958BA1D6CEAB360?year=2008&lang=fi&maindoc=/2008/LTAE3/he/he.xml&opennode=0:1:109:111:113:>.

Weber, Max (2007). Bureacrary. Teoksessa: Classics of Public Administration, 43–48. Ed. Shafritz, Jay M. & Albert C. Hyde. Boston: Thompson Wadsworth.

Vehviläinen, Iivo & Mikko Kara (2015). Miten sähkön saanti varmistetaan poikkeusoloissa? Selvitys Suomen huoltovarmuusreservistä. Helsinki: Fortum. Saatavissa: 26.6.2016: [http://apps.fortum.fi/gallery/Fortum\\_Energy\\_review\\_huoltovarmuus\\_FINAL.pdf](http://apps.fortum.fi/gallery/Fortum_Energy_review_huoltovarmuus_FINAL.pdf).

Vennonen, Pekka (2006). Sköldvik: Viikinkisatamasta öljysammoksi. Porvoo: Neste Oil.

Vilkko, Anni (1990). Omaelämäkertojen analysoiminen kertomuksina. Teoksessa: Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta, 81–97. Toim Klaus Mäkelä. Helsinki: Gaudeamus.

Virtanen, Tuija (1995). Strateginen ohjausinformaatio lentoliikenteen reittivalinnassa. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-153. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu.

Yin, Robert K. (2009). Case Study Research: Design and Methods. Applied social research Methods Series; vol. 5. Los Angeles, CA: Sage.

YLE Uutiset 5.8.2015. Fortum osallistuu Fennovoima-hankkeeseen. Saatavissa 26.2.2016: [http://yle.fi/uutiset/fortum\\_osallistuu\\_fennovoima-hankkeeseen/8203845](http://yle.fi/uutiset/fortum_osallistuu_fennovoima-hankkeeseen/8203845).

YLE uutiset 13.12.2007. Valtion eläkerahasto Novatoria vastaan Elisa-kiistassa. Saatavissa 26.2.2016: [http://yle.fi/uutiset/valtion\\_elakerahasto\\_novatoria\\_vastaan\\_elisa-kiistassa/5813500](http://yle.fi/uutiset/valtion_elakerahasto_novatoria_vastaan_elisa-kiistassa/5813500).