

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Nevalainen, Pasi

**Title:** Valtionyhtiöiden omistajapolitiikan kipupisteet : Posti ongelmien ytimessä

**Year:** 2019

**Version:** Published version

**Copyright:** © Kirjoittaja & Valtiotieteellinen yhdistys, 2019.

**Rights:** CC BY 4.0

**Rights url:** <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Please cite the original version:**

Nevalainen, P. (2019, 29.10.2019). Valtionyhtiöiden omistajapolitiikan kipupisteet : Posti ongelmien ytimessä. *Politiikasta*. <https://politiikasta.fi/valtionyhtioiden-omistajapolitiikan-kipupisteet-posti-ongelmien-ytimessa/>

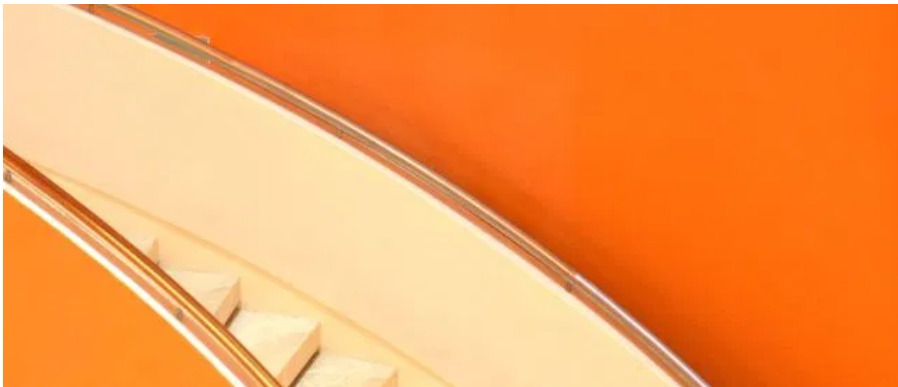
Mikä? Arkisto Juttusarjat Videot Tapahtumat Podcastit Toimitus

Kirjoittajat Kirjoittajaohjeet Poliitikasta kouluissa [+ Suomi](#)

# VALTIONYHTIÖIDEN OMISTAJAPOLITIIKAN KIPUPISTEET: POSTI ONGELMIEN YTIMESSÄ

29.10.2019

📅 29.10.2019 👤 POLIITIKASTA 📁 ARTIKKELIT, PASI NEVALAINEN 💬 0



Kuva: Ambrose Chua / Unsplash (CC0)

Lukuaika: 5 min.

*Valtionyhtiöt ovat ristiriitaisten odotusten kohde, joilla on useita risteäviä tehtäviä. Kun valtion liiketoimintaa tarkastellaan erilaisista teoreettisista näkökulmista, päädytään hyvin erilaisiin päätelmiin. Valtion liiketoiminnan ymmärtäminen vaatiikin teoreettisen näkökulman lisäksi historiallisen kontekstin tuntemusta.*

Valtionyhtiöistä käyty julkinen keskustelu on usein tunnepitoista. Ilmeinen esimerkki on Posti.

Alkusyksystä 2019 otsikoihin nousi työntekijöiden aseman heikentäminen, jota verrattiin yritysjohtoon – etenkin toimitusjohtajan – kohtuuttomina pidettyihin etuisuuksiin. Pian uutisoinnissa löydettiin toinenkin herkullinen ristiriita: samaan aikaan, kun yhtiö tulouttaa omistajalleen kymmeniä miljoonia euroja, palvelujen taso on heikentynyt.

Tunneperoisuudesta huolimatta keskustelua on käyty asian ytimessä. Mitä erityisiä tavoitteita valtionyhtiöille tulee asettaa? Tutkijan näkökulmasta ei ole aina selvää, kenen – tarkalleen ottaen – tulisi puuttua ja mihin.

## Pasi Nevalainen

Pasi Nevalainen on tutkijatohtori Jyväskylän yliopiston historian ja etnologian laitoksella.

## Selaa arkistoa

### Arviot

demokratia

Euroopan unioni

Venäjä

populismi

Suomi

Retoriikka

Turvallisuuspolitiikka

Tutkimus

Yhdysvallat

Yliopisto

Maahanmuutto

Media

Eurooppa

Tasa-arvo

ilmastonmuutos

Terrorismi

Vaalianalysit

Ranska

Ukrainan kriisi

## Tulevat tapahtumat

CHRISTER LINDHOLM  
TOTUUDENJÄLKEINEN  
TALOUSPOLITIikka

THATCHERISTA  
TRUMPIIN

Totuudenjälkeinen  
talouspolitiikka Aula-klubilla  
lokakuu 29 | 17:30-18:15

Näytä kaikki Tapahtumat

## Eivät tyypillisiä, mutta tavallisia

Tyypillisesti ajattelemme organisaatiota niiden äärimuotoina, kuten yksityisinä voittoja tavoittelevina liikeyrityksinä tai valtion budjettirahoituksella toimivina virastoina. Palvelut jaamme mieluummin kaupallisiin ja julkisiin.

Postin, Veikkauksen ja monen muun julkiseen keskusteluun nousevan valtionyhtiön ongelma on, että ne joutuvat tasapainottelemaan näiden maailmojen välissä.

Tällaisia organisaatioita, joilla on useita eri päämääriä, voidaan kutsua ”hybrideiksi”. Valtion hybridien tulisi toimia kuten liikeyritysten mutta kantaa samalla erityistä yhteiskunnallista vastuuta. Käytännössä nämä tavoitteet ajautuvat usein ristiriitaan.

*Valtion hybridien tulisi toimia kuten liikeyritysten mutta kantaa samalla erityistä yhteiskunnallista vastuuta.*

Ilmiönä valtion liiketoiminta ristiriitoinen ei ole uusi tai erikoinen. Ongelmat tiedostettiin pääpiirteissään jo 1900-luvun alkupuolella, jolloin pohdittiin, tulisiko eräät valtion laitokset – rautatiet, lennätin ja posti etunenässä – ymmärtää virastoiksi vai liikeyrityksiksi. Liiketaloudelliset näkökulmat vetivät liikeyritysmäisen ajattelun suuntaan, mutta yhteiskuntapoliittiset näkökulmat veivät voiton.

Kerran valitusta tiestä alkoi urautuminen. Virastoiksi muodostetut posti ja rautatiet muuttuivat liikeyrityksiksi sanan varsinaisessa merkityksessä vasta 1990-luvulla. Vuosikymmenen mittaan postin ja telelaitoksen tiet erosivat lopullisesti teleliiketoiminnan nopeamman kehityksen myötä.

Valtionyhtiöt eivät ole myöskään suomalainen ilmiö – vaikka niin julkisessa keskustelussa annetaan joskus ymmärtää. Valtion liiketoiminta ja interventio kuuluivat Euroopan taloushistoriaan 1930-luvulta aina 1990-luvulle saakka. 1990-luvun yksityistämisaaltoa käsittelevä historiantutkimus kylläkin korosti näkökulmaa, jonka mukaan valtion liikeyritykset olivat tulleet tarpeettomiksi.

Kansainvälistyvässä taloudessa valtion omistuksen katsottiin lähinnä haittaavan vapaiden markkinoiden toimivuutta, myös näiden yhtiöiden omaa kehitystä. Kuitenkaan yksityistämispoliittikka ei hävittänyt niitä, vaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n [tilastot](#) osoittavat niiden olevan edelleen tavallisia myös Euroopassa.

2010-luvulla, maailmantalouden painopisteen siirtyessä, huomiota ovat kuitenkin herättäneet kiinalaiset yhtiöt. Esimerkiksi maailman suurimpien yritysten [Fortune Global 500](#) -listan kärkisijoilta löytyy useita kiinalaisia valtionyhtiöitä.

Monissa nousevissa talouksissa valtio on edelleen merkittävä taloudellinen toimija. Tämä puolestaan herättää paljon kysymyksiä valtion omistuksen tavoitteista, jotka pahimmillaan voivat liittyä yritysten käyttöön ulkopoliittikan tai vakoilun välineinä.

## Kasvoton omistaja

Teoriassa valtionyhtiötä määrittää valtion omistus. Koska yleensä liikeyritys tyypillisesti ajatellaan yksityiseksi bisnekseksi, valtion omistuksesta katsotaan seuraavan erityisominaisuuksia – hyvässä ja pahassa.

## Uusimmat podcastit

”Myytti nuorten poliittisesta passiivi...  
MARKKU HARRINVIRTA



1. ”Myytti nuorten poliittisesta pas...	13:48
2. ”Suomi on kokoaan suurempi ym...	6:15
3. ”Tasa-arvopoliittikan vastaisku 5.6...	13:46
4. ”Kansalaisaloite poliittisen osallist...	34:43
5. ”Eduskuntavaalit perussuomalaist...	12:58

Kaikki julkaistut podcastimme löytyvät omalta sivultaan.

Tarkastelen näitä ominaisuuksia kansainvälisessä tutkimuksessa yleisimmin käytetyistä **näkökulmista**. Kuten huomataan, nämä käyvät varsin hyvin yhteen myös suomalaisista valtionyhtiöistä, kuten Postista, käytyyn keskusteluun.

Ensimmäinen näkökohta palautuu omistuksen ja omistajan intressin määrittelyyn. Vaikka yhtiöiden omistus palautuu kansalaiseen, käytännössä omistus on delegoitu poliitikoille ja edelleen virkamiehille ja yritysjohdolle.

*Vaikka yhtiöiden omistus palautuu kansalaiseen, käytännössä omistus on delegoitu poliitikoille ja edelleen virkamiehille ja yritysjohdolle.*

Tästä seuraa, etteivät omistajan ja yrityksen käytännön toiminnasta vastaavan johdon intressit välttämättä ole täysin yhtenevät. Valtion omistuksen kohdalla omistajan – viime kädessä kansalaisten – intressin määrittäminen on jo sinällään monimutkainen ongelma.

Keskeinen seuraus ”usean omistajan ongelmasta” on, että yhtiön johto saa ristiriitaisia ohjeita ja joutuu tavoittelemaan ristiriitaisia päämääriä. Useimmissa kehittyneissä maissa, kuten Suomessa, omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen rakenteita on pyritty selkiyttämään jo vuosikymmenien ajan.

Kuitenkin julkisuudessa käsitellään toistuvasti tapauksia, joissa yhtiöiden toimintaan on puututtu tai yritysjohtoon pyritään vaikuttamaan ohi virallisen omistajaohjauksen. On vaikea erottaa, missä määrin poliitikkojen ja asiantuntijoiden julkiset ulostulot käyvät yksiin yritysjohdolle annettujen tavoitteiden kanssa.

Toinen ongelma liittyy yritysjohtoon itseensä. Aiemmin kannettiin huolta siitä, ettei valtion vanhanaikaisten yritysten huonosti palkatuilla johtajilla ole ammattitaitoa eikä edes kannustimia toimia tehokkaasti. Valtiota pidettiin myös siinä mielessä jäykkänä omistajana, ettei se helposti vaihda yritysjohtoa.

*Aiemmin kannettiin huolta siitä, ettei valtion vanhanaikaisten yritysten huonosti palkatuilla johtajilla ole ammattitaitoa eikä kannustimia toimia tehokkaasti.*

Sittemmin tilannetta on korjattu palkkauksen ja esimerkiksi erilaisten – enemmän tai vähemmän onnistuneiden – kannustinohjelmien avulla. Julkisessa keskustelussa kiinnitetään nopeasti huomio johdon etuihin, kuten Fortumin optio-ohjelmiin tai Postin golf-osakkeisiin.

## Veronmaksaja luotolla

Omistajan tahdon määrittelyn ja motivoituneen yritysjohtoon palkkaamisen jälkeen kyse on yrityksen liikkumavapaudesta, resursseista ja valvonnasta.

Aiemmin 1980-luvulla, kun Posti ja Valtionrautatiet olivat virastoja, omistajaohjaus perustui pitkälti virkanimityksiin ja rahankäytön pikkutarkkaan sääntelyyn – eli resurssiohjaukseen.

Tämä tarkoitti, että varsin pienistäkin yksityiskohdista ja määrärahoista päätettiin momentti momentilta valtion tulo- ja menoarvion yhteydessä eduskunnassa.

Kilpailun avaamisen ja liikeyritysmäisten tavoitteiden myötä liikkeenjohdolle on annettu vapautta toimia itsenäisemmin. Tavoitteet liittyvät palvelutasoon ja taloudelliseen tulokseen.

Yrityksen resurssien näkökulmasta valtio-omisteisuus voidaan nähdä sekä etuna että haittana. Monesti valtio on kitsas omistaja, jolta yhtiön on vaikea saada rahoitusta uusille investoinneille. Valtionyhtiöitä on listattu pörssiin, jotta ne voisivat hankkia itselleen yksityistä rahoitusta kansainvälisille hankkeilleen.

*Kilpailun avaamisen ja liikeyritysmäisten tavoitteiden myötä liikkeenjohdolle on annettu vapautta toimia itsenäisemmin.*

Toisessa ääripäässä valtio ylläpitää kannattamatonta liiketoimintaa. Kansainvälisessä keskustelussa viitataan usein zombie-yhtiöihin, jotka eivät pysyisi pystyssä ilman merkittävää tukea.

Näitä pidetään erittäin haitallisina, koska ne vääristävät markkinoita ja kilpailua. Ulkomaisen yrityksen on vaikea laajentaa toimintaansa, jos markkinoilla toimii valtion rahoittama kilpailija.

Julkisten palvelujen tuottamisessa omaksuttiin markkinalähtöinen ajattelutapa 1990-luvulle tultaessa. Historiantutkija Ville Yliaskan mukaan kilpailun ja liikeyritysmäisen toiminnan ajateltiin olevan lääke byrokraattista tehottomuutta vastaan. Markkinalähtöisen ajattelutavan mukaan valtion ei myöskään tullut toimia liiketoiminnassa vaan jättää liiketoimet markkinoiden hoitoon.

Euroopassa valtionyhtiöt on haluttu asettaa tasavertaiseen kilpailuasetelmaan yksityisten yritysten kanssa. Monopoliin särkyminen onkin pakottanut monet tarkistamaan strategioitaan.

Kilpailun ulottuessa aiemmin suojaisille kotimarkkinoille monet kotimaan markkinoilla toimineet palvelulaitokset laajentuivat ulkomaille. Liiketoimintahistorian tutkimus on kiinnittänyt huomiota kansallisiin puhelinmonopoleihin, joista kilpailun vapauttamisen myötä kasvoi nopeasti suuria, monikansallisia liikeyrityksiä.

Kansainvälistymään niitä ajoi paitsi uudet mahdollisuudet myös erityisesti tarve paikata kotimaisen kilpailun myötä pudonneita voittoja.

Valtion omistuksen on katsottu vaikuttavan yrityksen kansainvälistymisen strategioihin. Usein oletetaan, että valtionyhtiöt ovat keskimääräistä halukkaampia ottamaan riskejä ja toimimaan poliittisesti epävakaaassa ympäristössä, koska valtio on omistajana pitkäjänteisempi kuin yksityinen osakkeenomistaja.

Toisaalta kansainvälinen kirjallisuus nostaa sangen usein esiin pako-argumentin, jonka mukaan yhtiöiden johtajat haluavat ulkomaan toimintojen avulla ”karata” kansainvälisille markkinoille kotimaisten päättäjien valvonnan ulottumattomiin.

## Rahat tai palvelu

Valtion laitoksia on perinteisesti syytetty löysästä rahankäytöstä – tehottomasta toiminnasta veronmaksajien kustannuksella. Osaltaan tämä on johtunut siitä, että valtion laitokset ovat käyttäneet voitollisista palveluista saatavia tuloja tappiollisten palvelujen ylläpitoon. Nykyisin tällaista toimintaa, ristiinsubventiota, pidetään kilpailua vääristävänä.

Kotimaisten Postin kaltaisten peruspalvelujen tuottaminen – mitä usein pidetään valtion omistuksen vähintään historiallisena syynä – on usein valtionyhtiön liiketoimintaa. Kirjeiden jakelu on Postin bisnestä. Hankalaksi tilanne muuttuu, kun peruspalvelu on – vaikkapa alueellisesti – heikosti kannattavaa tai tappiollista.

Tällöin liiketoiminnan ja peruspalvelun periaatteet ajautuvat helposti vastakkain. Vaikka yhtiöiden odotetaan toimivan ”terveiden liikeperiaatteiden mukaan”, silti keskustelussa on usein kyse siitä, voidaanko valtionyhtiöltä vaatia tappiollista yleishyödyllistä toimintaa.

Yhtiöiden erityistehtävistä ja erityisominaisuuksista johtuu, että niitä pidetään tehottomampina kuin yksityisiä. Myös useimmat empiiriset **selvitykset** tukevat käsitystä.

Taloustieteilijä Yair Aharonin **mukaan** juuri erityistehtävistä johtuen valtionyhtiöitä ei pitäisi arvioida pelkästään taloudellisen kriteerein. Ristiriitaiset tavoitteet näkyvät siinä, että yhtiöt suoriutuvat keskinkertaisesti tai huonosti kaikilla mittareilla.

Näiden erityispiirteiden, valtio-omistukseen liittyvien mahdollisesti epäilyttävien tarkoituksien ja ”yleisesti tunnetun” tehottomuuden vuoksi valtionyhtiöiden maine on usein huonompi kuin yksityisten. Joissain tapauksissa valtion omistuksesta on tullut suorastaan yhtiötä leimaava stigma.

Valtionyhtiöiltä **vaaditaan** erityistä vastuullisuutta ja ponnisteluja oman olemassaolonsa oikeuttamiseksi.

## Nykypäivänä tarpeeton

Historiantutkijat ovat korostaneet valtionyhtiöiden merkitystä ajan ja paikan kontekstissa. Valtionyhtiöiden tehtävät, hallintomallit ja suoriutuminen eivät ole universaaleja ominaisuuksia. Vaikka valtion omistukseen liittyy monia periaatteellisia ongelmia, valtionyhtiöt ovat voineet olla tehokkaita talouspolitiikan välineitä.

**Suomessa valtionyhtiöt ovat olleet tärkeitä infrastruktuurin rakentajia ja teollistamisen moottoreita.**

Historiantutkija Markku Kuisman **mukaan** Suomessa valtionyhtiöt ovat olleet tärkeitä infrastruktuurin rakentajia ja teollistamisen moottoreita. Posti- ja telelaitoksen tehtävä oli rakentaa ja ylläpitää tiedonvälityksen infrastruktuuria, joka tuki yhteiskunnan ja talouden kehitystä.

Valtiojohtoinen teollistaminen on 1970-luvun jälkeen jäänyt tavoitteena takalalle ja valtionyhtiön konsepti on muutenkin muuttunut. Yhä useammin yhtiöt toimivat liiketaloudellisten periaatteiden mukaan. Valtiosta on tullut vähemmistöomistaja, joka ei enää sanele tehtaan sijaintipaikkakuntaa tai muitakaan operatiivisia päätöksiä.

Joskus valtiot pelastavat yrityksiä, jotka ovat ”liian suuria kaatumaan”. Näissä tapauksissa valtion omistus on katsottu paremmaksi vaihtoehdoksi kuin yrityksen äkillinen konkurssi. Jo vähemmistöomistus on myös keino säilyttää valtion vaikutusvalta yhtiössä ja estää pääkonttoreita karkaamasta maailmalle, jolloin puhutaan **ankkuri-omistajasta**.

## Ongelmat kiteytyvät Postiin

Valtionyhtiöihin liittyvät ristiriidat ovat Suomessa viime aikoina kiteytyneet Postiin, joka on yhä sataprosenttisesti valtion omistama. Tämä johtuu siitä, että edellisten näkökulmien lisäksi Postin erityisenä ongelmana on toimialan murros. Kirjepostin määrän jopa satoja vuosia jatkunut kasvu on kääntynyt 2010-luvulla selvään laskuun.

Siinä missä 1900-luvulla jakeluverkostoa kehitettiin suoritumaan entistä suuremmista volyyymeista, nyt kehityksen suunta on kääntynyt. Kiinteiden kustannusten karsiminen on kivuliasta.

Tämä kärjistää Postin kohdalla käytävää keskustelua. Siinä missä kasvavan toiminnan suuntaamisesta on helpompi puhua, laskeva bisnes pakottaa valitsemaan. Tulisiko yrityksen pysyä voitollisena vai keskittyä turvaamaan postiperuspalvelut?

Vaihtoehtoisia skenaarioita on esitetty: listaaminen pörssiin, yhtiön jakaminen osiin tai jopa paluu julkisesti rahoitetuksi liikelaitokseksi.

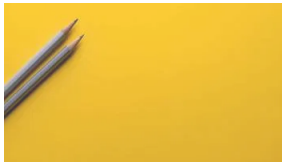
Valtionyhtiöitä saa ja pitää arvostella. Ne ovat erinomaisia kohteita keskustella talouden pelisäännöistä. Tällä kirjoituksella haluan muistuttaa, että poliittinen päätöksenteko tulee ratkaisemaan, missä raameissa yritysjohto voi toimia.

*Pasi Nevalainen on tutkijatohtori Jyväskylän yliopiston historian ja etnologian laitoksella.*

Jaa tämä:



Lue myös nämä:



**Keitä yliopiston tutkimus-  
henkilökuntaan kuuluu ja  
mitä he tekevät työkseen?**  
18.10.2019



**Rajaturvallisuudesta kohti  
rajan turvallisuutta**  
7.12.2018



**Politisoiko EU:n seuranta-  
asetus yritysmaat?**  
18.2.2019

## Jätä kommentti

Sähköpostiosoitettasi ei julkaista.

Kommentti

Nimi \*

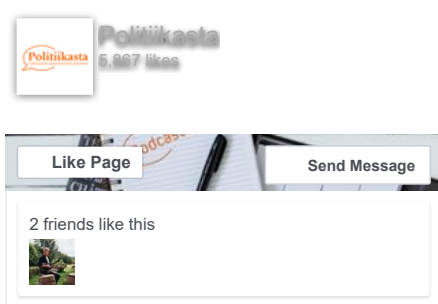
Sähköposti \*

Verkkosivu

- Tallenna nimeni, sähköpostiosoitteeni ja verkkosivusto täällä selaimella.
- Ilmoita sähköpostilla tulevista kommentteista.
- Ilmoita sähköpostilla uusista postauksista.

Lähetä kommentti

## Seuraa meitä Facebookissa



## Seuraa meitä



## Seuraa meitä Twitterissä

**Twiitit** käyttäjältä [@Poliitikasta\\_fi](#)

**Poliitikasta**  
@Poliitikasta\_fi

Valtionyhtiöt ovat ristiriitaisten odotusten kohde, joilla on useita risteäviä tehtäviä. Pasi Nevalainen tarkastelee kirjoituksessaan valtionyhtiöiden ominaisuuksia kansainvälisessä tutkimuksessa yleisimmin käytetyistä näkökulmista.  
[politiikasta.fi/valtionyhtioid...](https://politiikasta.fi/valtionyhtioid...)

**Valtionyhtiöiden omistajapol...**  
Valtionyhtiöt ovat ristiriitaisten ...  
[politiikasta.fi](https://politiikasta.fi)

22 min

Upota Näytä Twitterissä

## Meistä

- [Etusivu](#)
- [Mikä?](#)
- [Arkisto](#)
- [Videot](#)
- [Tapahtumat](#)
- [Podcastit](#)
- [Toimitus](#)
- [Kirjoittajat](#)
- [Poliitikasta kouluissa](#)
- [Terms & Privacy Policy](#)

## Onko sinulla kysyttävää?

[Ota yhteyttä](#)

@ Poliitikasta.fi ISSN 2323-7090