



**SUOMEN VALTION OMISTAJAOHJAUSPOLITIIKAN PERIAATTEET 2000-LU-
VULLA**

Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto LUT

Kauppätieteiden kandidaatintutkielma

2022

Jaakko Joki

Tarkastaja: Nuorempi tutkija, Outi Blackburn

TIIVISTELMÄ

Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto LUT

LUT-kauppakorkeakoulu

Kauppätieteet

Jaakko Joki

Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteet 2000-luvulla

Kauppätieteiden kandidaatintyö

2022

44 sivua, kuusi taulukkoa ja yksi liite

Tarkastaja: Nuorempi tutkija Outi Blackburn

Avainsanat: omistajaohjaus, corporate governance, politiikka, sisällönanalyysi

Tässä tutkimuksessa paneudutaan Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteisiin 2000-luvulla. Tutkimuskysymykseksi on asetettu, millaiset periaatteet ohjaavat valtion omistajaohjauspolitiikkaa 2000-luvun Suomessa? Tutkimusaineistona ovat valtion omistajapolitiikkaa koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset vuosilta 1999–2020. Periaatepäätöksiä tutkimusajanjaksolle sijoittuu kuusi kappaletta.

Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa käytetään sisällönanalyysia. Tutkimusaineisto on ensin redusoitu eli kerätyt alkuperäisilmaukset on pelkistetty. Tämän jälkeen pelkistetyt ilmaukset on ryhmitelty ja luokiteltu ala- ja yläluokkiin. Viimeisessä vaiheessa yläluokista on vielä abstrahoitu eli käsitteellistetty pääluokkia, jotka on muotoiltu neljäksi periaatteeksi. Periaatteita kuvataan myös lyhyellä temaattisella ilmauksella.

Tutkimuksen tuloksena löydettyt temaattiset ilmaukset sekä Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteet ovat seuraavat: 1) Tulevaisuusorientaatio: Valtion toiminta omistajana on pitkäjänteistä, taloudellisesti kestävä ja ennakoitavaa, 2) Laadukkaat tavoitteet: Valtion toiminta omistajana on tavoitteellista ja markkinaehtoista, 3) Henkilöstön hyvinvointi: Valtio huolehtii henkilöstöstään ja palkitsee kohtuullisesti onnistumisista ja 4) Juridinen pohja: Valtion toimintaa omistajana ohjaa laki.

Suomen valtion omistajaohjauspolitiikkaa ohjaavat periaatteet piirtävät kuvan valtio-omistajasta varovaisena rahankäyttäjänä sekä oikeudenmukaisena ja tavoitteellisena toimijana, jonka päätöksenteossa otetaan huomioon sidosryhmät ja tulevat sukupolvet pitkäjänteisesti. Luonnollisesti kaikkea toimintaa säätelee laki, jota seurataan piirulleen.

ABSTRACT

Lappeenranta–Lahti University of Technology LUT

School of Business and Management

Business Administration

Jaakko Joki

Principles and steering of the Finnish government's ownership policy in the 21st century

Bachelor's thesis

2022

44 pages, six tables and one appendix

Examiners: Junior researcher Outi Blackburn

Keywords: ownership policy, corporate governance, politics, content analysis

The topic of this research paper are the principles and steering of the Finnish government's ownership policy in the 21st century. It puts forward the following research question: What are the principles of the Finnish government's ownership policy and steering in the 21st century?

The research material consists of six government resolutions on ownership policy made by the Finnish government between 1999 and 2020. The research method is content analysis.

The results of this research show that the Finnish government's ownership policy is based on four principles. As an owner Finland 1) is patient, economically sustainable and anticipatory, 2) is goal-oriented and market-based, 3) takes care of its employees and gives them fair compensation and 4) executes its ownership in compliance with the law.

The state of Finland spends money carefully and is a just and goal-oriented actor. The Finnish government takes into account the interests of stakeholders as well as future generations on a long-term basis. All of its actions are regulated by the law.

KIITOKSET

”Älä vaali unelmiasi siitä, mitä sinulla ei ole, vaan huomaa ne siunaukset, joita sinulla on ja kiitollisena muista, miten kaipaisit niitä, jos ne eivät olisi sinun.”
-Marcus Aurelius teoksessaan Itsetutkisteluja

Osoitan kiitokseni vaimolleni. Kiitos myös työni ohjaajalle Outi Blackburnille hänen asiantuntevasta ja eteenpäin katsovasta otteestaan.

Syyskuun iduksena 2022

Jaakko Joki

Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Abstract

Kiitokset

1	Johdanto.....	2
1.1	Valtio omistajana ja omistajaohjaus.....	2
1.2	Tutkimusasetelmasta	6
2	Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä.....	8
2.1	Sisällönanalyysi.....	8
2.1.1	Aineistolähtöisyys lähtökohtana	8
2.1.2	Aineistolähtöistä sisällönanalyysia laatimaan	10
2.2	Tutkimusaineisto	12
3	Suomen valtion omistajaohjauspolitiikkaa ohjaavat periaatteet 2000-luvun Suomessa 15	
3.1	Tulevaisuusorientaatio: Valtion toiminta omistajana on pitkäjänteistä, taloudellisesti kestävä ja ennakoitavaa.....	16
3.2	Laadukkaat tavoitteet: Valtion toiminta omistajana on tavoitteellista ja markkinaehtoista	19
3.3	Henkilöstön hyvinvointi: Valtio huolehtii henkilöstöstään ja palkitsee kohtuullisesti onnistumisista	21
3.4	Juridinen pohja: Valtion toimintaa omistajana ohjaa laki.....	23
4	Pohdinta.....	26
4.1	Suhde tutkimuskohteeseen	26
4.2	Tutkimuksen luotettavuus	26
5	Johtopäätökset	29
	Lähteet	31

Liitteet

Liite 1. Aineiston alkuperäisilmaukset ja pelkistetyt ilmaukset temaattisesti periaate kerrallaan.

1 Johdanto

Kesällä 2022 suomalaisen politiikan keskiössä kärsittiin erityisen helteisistä tunnelmista. Syynä ei kuitenkaan ollut upea kesäkeli, vaan keskivertoa hankalampi maailman-, talous- ja energiapoliittinen tilanne. Raukkamaisen hyökkäyssodan Ukraina aloittanut itänaapurimme laajensi sodankäynnin tapojaan hyödyntämällä rakentamaansa keskinäisriippuvuuk-sien verkostoa Keski-Euroopan kaasutoimitusten suhteen. Edullista kaasua ei enää idästä toimitettu, mutta kuluttajat Euroopassa edelleen tarvitsivat päivittäisen kaasunsa esimerkiksi kotiensa lämmitykseen. Kotimaiseen politiikkaan kimurantti kansainvälinen tilanne heijas-tui valtion omistaman (osuus 50,76 %) pörssiyritys Fortumin valtaosaltaan omistaman Uni-perin kautta (Valtioneuvoston kanslia 2022b). Jälkimmäinen yritys on keskeisessä asemassa Saksan ja siten koko Keski-Euroopan kaasujärjestelmässä. Suomen valtion omistajaohjaus-politiikka oli yllättäen koko kansan huulilla ja käsillä olevan kandidaatintutkielman aiheesta tulikin sangen ajankohtainen.

1.1 Valtio omistajana ja omistajaohjaus

Keväällä 2023 työnsä päättävän, pääministeri Sanna Marinin johtaman hallituksen ohjelma toteaa valtion omistajaohjausta arvioitavan kansantalouden kokonaisedun, yhtiöiden toimin-nan ja arvон kehittämisen sekä resurssien tehokkaan jakautumisen näkökulmasta (Valtio-neuvoston kanslia 2019, 182). Taloustieteellisessä mielessä arvion taustalla on ilmiselvästi valtion ja sitä kautta kaikkien suomalaisten etu. Kyseinen hallitusohjelma ottaakin omistaja-politiikan esiin verrattain merkittävästi. Esimerkiksi edellinen, pääministeri Juha Sipilän johtaman hallituksen ohjelma keskittyy omistamiseen laajasti ja yleisemmällä tasolla, muttei ota kantaa valtion omistajapolitiikkaan tarkemmin. Omistamisen tulee olla aktiivisen uudis-tamisen väline (Luoma 2018, 155). Jatkumo hallitusohjelmien välillä kuitenkin on käytän-nön politiikan tasolla, mutta hienoinen epäjatkuvuus kuitenkin saa ihmettelemään, eikö val-tion omistajapolitiikka ole aiemmin ollut keskeistä hallitusten toiminnassa.

Suomen valtio on globaalissa vertailussa merkittävä osakkeenomistaja. Suomen valtion omistamien yhtiöiden arvo suhteessa kansantalouteen on suurin Euroopassa. Valtion

omistajuus keskittyy pörssiin. Suurimpia omistuksia ovat esimerkiksi jo mainittu Fortum, Neste tai Finnair. Valtion omistajuus Suomessa keskittyykin yrityksiin, joilla on merkitystä yhteiskunnan toimivuudelle ja koko kansantaloudelle. (Luoma 2018, 153–154) Käytännössä omistusrakenteita hoitavat tähän tarkoitukseen perustetut yhtiöt, mutta niiden tarkempi esittely ei tämän työn kannalta ole olennaista. Käytännössä myös useilla poliittisilla instituutioilla, kuten valtioneuvostolla, sen talouspoliittisella ministerivaliokunnalla, vastuuministeriöillä sekä Suomen Eduskunnalla on oma roolinsa omistajaohjauksen käytännöissä.

Valtion omistajana toimimisen kannalta omistajaohjauspolitiikassa korkeinta valtaa käyttää Suomen Eduskunta. Eduskunta päättää strategisen intressin yhtiöiden omistuksen alarajoista. Valtioneuvosto puolestaan linjaa omistajaohjauksen ja -politiikan keskeiset periaatteet ja päättää milloin osakkeita luovutetaan. Valtioneuvoston kanslian alaisuudessa toimii omistajaohjausosasto, jolle yhtiöiden varsinainen omistajaohjaus ja omistajaohjauksen toimeenpano kuuluvat. (Luoma 2018, 155) Strategia, jos se suunnitellaan ja toteutetaan hyvin, tuo kilpailuetua (Eloranta 2018, 32). Tämä on merkittävä rooli omistajaohjausosaston työssä.

Omistajaohjauksen taustalla on jo lähes satavuotias anglosaksinen termi *corporate governance*. Sen ideana on tehdä näkyväksi järjestelmä, jonka mukaan yrityksen sidosryhmiä huomioidaan ja miten yhtiöitä johdetaan ja valvotaan. Omistajaohjauksen ytimessä onkin ketju, jossa omistajan tärkein tehtävä on valita yritykselle hallitus. Hallitus puolestaan valitsee yritykselle toimivan johdon, suunnittelee strategiaa, hallitsee riskejä, tavoittelee kestäväää menestystä ja seuraa tavoitteiden saavuttamista (Zinkin 2014, 99). Omistaja valitsee tilintarkastajat valvomaan, että ketju toimii tarkoituksenmukaisesti. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 22–23) Omistajan näkökulmasta haasteeksi muodostuu valitun johdon toiminta. Tätä ongelmaa koskee niin kutsuttu agenttiteoria. Sen ytimessä on ajatus siitä, että yrityksen toimiva johto toimii vastoin yrityksen omistavan tahon etuja. Kuitenkin nämä johdon toimijat, agentit, ovat olennaisia omistajalle, koska omistaja ei voi itse syystä tai toisesta käyttää aikaansa tai hankkia taitoja, jotka ovat olennaisia yrityksen johtamiselle. (Gabrielsson & Huse, 38–39)

Corporate governancessa on kyse siis ohjeistuksesta erilaisiin tilanteisiin ja sen merkittävin etu on sen pyrkimys suojata sijoittajia, jotka eivät osallistu yrityksen johtamiseen: kyse on luottamuksesta ja markkinoiden toiminnasta (Luoma 2018, 614). Corporate governance on

joukko yrityksen käyttäytymissääntöjä, joiden merkityksenä on viestintä sidosryhmille ja johtamisen tehokkuus yrityksessä (Erma, Rasila & Virtanen 2017, 20).

Omistaminen on melko abstraktia toimintaa. Se on kuitenkin institutionalisoitunut, kun julkisesti noteerattujen pörssiyritysten suuriksi omistajiksi on noussut esimerkiksi valtavia eläkerahastoja – tai jopa valtio. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 25) Omistajuus on arvovapaa juridinen suhde omistajan ja omistettavan kohteen välillä ja omistaja antaa merkitystä omistajuudelleen. Omistajuudella on välinearvoa, koska se on aina vain keino johonkin. Omistaja määrittää itse omistamisensa tarkoituksen. (Luoma 2018, 31, 33–35) Institutionaalisten sijoittajien motivaatio omistamiselle voi perustua esimerkiksi erityistehtävälle, joka on lainsäädännön puitteissa niille annettu. Omistajat perustavat yrityksensä yleensä tiettyä tarkoitusta varten (Lainema & Haapanen 2010, 73). Valtio ei omistajana ole poikkeus. Perustettujen yritysten erityistehtävät voivat liittyä esimerkiksi huoltovarmuuteen tai maanpuolustukseen.

Omistamiseen voidaan ottaa viisi näkökulmaa: taloudellinen, oikeudellinen, sidosryhmänäkökulma sekä yhteiskunnallinen ja arvopohjainen näkökulma. Valtion omistamisen keskiössä ovat sekä sidosryhmät että yhteiskunta. Sidoryhmät huomioiva omistajuus tarkastelee ja huomioi laajemmat vaikutukset eri sidosryhmiin, kuten ympäristöön, työntekijöihin, asiakkaisiin ja yhteiskuntaan. Tätä näkökulmaa korostaa nykyisin erityisesti yritysten yhteiskuntavastuu, joka valtion omistamissa yrityksissä on luonnollisesti melko korkealla sijalla. Yhteiskunnan näkökulma puolestaan laajentaa tarkastelunäkökulmaa entisestään huomioiden erityisesti yhteiskunnan turvallisuuden. Omistajuus painottuu näin strategisille aloille, joiden merkitys yhteiskunnan toiminnalle on olennainen ja merkittävä. Perustaltaan kyse on riskienhallinnasta. Tällaisia strategisia ulottuvuuksia Suomessa ovat esimerkiksi energia-ala tai itänaapurimme kansalaisten halu hankkia maaomistuksia läheltä suomalaisia sotilaskohteita (Luoma 2018, 38–39). Strategisissa omistuksissa kyse on kansallisten intressien turvaamisesta ja riskienhallinnasta. Tyypillisesti kyse on esimerkiksi puolustus-, avaruus-, ilmailu- ja turvallisuusaloista, joihin ymmärrettävästi liittyy vahva strateginen näkökulma. (Luoma 2018, 309)

Valtion omistajana toimiminen ei useinkaan ole täysin ongelmatonta, kuten tuore Uniper-esimerkki osoittaa. Jo pintapuolinen poliittisen lähihistorian muistelemine osoittaa, että valtion omistajana toimimiseen liittyvät poliittiset skandaalit tai pienet kriisit ovat melko tavanomaisia. Usein ongelmat kulminoituvat henkilövaihdoksiin ja ministerieroihin.

Herkullisuudestaan huolimatta omistajaohjauspolitiikan päivänpoliittiset tapahtumat on rajattu tämän työn aihepiiriin ulkopuolelle. Mutta miksi valtio tahtoo toimia omistajana? Juha Sipilän hallituksessa elinkeinoministerinä ja omistajaohjauksesta vastanneena ministerinä toiminut Mika Lintilä tiivistää vastauksen viiteen kohtaan: uuden yritystoiminnan kehittyminen ja investoiminen, uusien markkinoiden tai toimintatapojen synnyttäminen, globaalissa kilpailussa pärjäävien yhtiörakenteiden luominen, kotimaisen omistajuuden turvaaminen sekä yritysten pitkäaikaisen arvon kasvattaminen. (Luoma 2018, 18) Ylevät poliittiset tavoitteet tarvitsevat onnistuakseen kuitenkin selkeät raamit, jotta valtion toimiminen omistajana voisi onnistua. Näitä omistajaohjauksen periaatteet käytännössä ovat.

Omistajaohjauksessa on kyse äänioikeuden käyttämisestä yhtiökokouksessa ja muista toimista, joilla osakkeenomistajana toimiva valtio vaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Pörssinoteeratuissa yhtiöissä, joita valtio suoraan omistaa, valtion edustaja toimii yleensä puheenjohtajana nimitystoimikunnissa. Tärkein tehtävä onkin löytää osaavat henkilöt yritysten hallitusten jäseniksi. Omistajaohjaus on aktiivista vuoropuhelua yhtiöiden johdon ja hallituksen puheenjohtajan kanssa sekä yhtiön kehityksen seuraamista. Tavoitteena on, että yritykset ymmärtävät omistajan strategiset tavoitteet ja odotukset. Olennaista on kuitenkin, että valtio ei johda omistamiaan yrityksiä: osakeyhtiölain mukaisesti liiketoiminnasta vastaa yritysten hallitus ja toimiva johto. Valtion tavoitteena on yritysten markkinaehtoinen toiminta, pitkäaikainen sijoitustoiminta, hyvä taloudellinen tulos ja vastuullisuus (Luoma 2018, 155–157)

Valtioneuvosto antaa toimikautensa alkupuolella omistajapoliittisen periaatepäätöksen. Näin myös kirjoitushetkellä vallassa oleva hallitus on tehnyt huhtikuussa 2020 ja edeltävät hallitukset aiemmin kausiensa alussa. Ministeriöitä omassa omistajaohjauksessaan sitova omistajapoliittinen periaatepäätös ohjaa valtion toimintaa suhteessa sen omistamiin osakeyhtiöihin ja sitä sovelletaan kaikissa osakeyhtiöissä, joissa valtio on osakkeenomistajana (Valtioneuvoston kanslia 2020, 5). Suomen valtio on merkittävä omistaja. Valtion salkun arvo on vuonna 2021 ollut 47 miljardia, sen liikevaihto 220,5 miljardia ja liikevoitto 11,7 miljardia euroa. Valtion omistukset jakautuvat laajalle esimerkiksi kiinteistöistä, palvelu-, IT- ja rahoitustoimialojen kautta energiasektorille, joka edustaakin salkusta 59 prosenttia. (Valtioneuvoston kanslia 2022b)

1.2 Tutkimusasetelmasta

Käsillä oleva tutkimus pureutuu Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan ytimiin. Aiempi tutkimus aihepiiristä on lähinnä oikeustieteellistä, minkä vuoksi kauppa-, valtio- ja historia-tieteellisen tutkimuksen laatiminen on kiinnostava haaste. Tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä 2000-luvun suomalaiseen valtion omistajaohjauspolitiikkaan. Tutkimuskysymys kuuluu seuraavasti: Millaiset periaatteet ohjaavat valtion omistajaohjauspolitiikkaa 2000-luvun Suomessa?

Tutkimuksen aineistona ovat valtion omistajapolitiikkaa koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset vuosilta 1999–2020. Ajanjaksolle kyseisiä periaatepäätöksiä mahtuu kuusi kappaletta. Tutkimusaineisto on kerätty valtioneuvoston tai aikansa toimivaltaisen ministeriön digitaalisesta arkistosta. Tutkimusaineistoa lähestytään teemoittelevan aineistolähtöisen sisällyönanalyysin keinoin.

Tutkimusajanjaksolla Suomen hallitukset pääministerinsä mukaan nimettyinä ovat aikajärjestyksessä Lipponen II, Jäätteenmäki I, Vanhanen I, Vanhanen II, Kiviniemi I, Katainen I, Stubb I, Sipilä I, Rinne I ja Marin I. Hallituksissa voi sanoa olleen edustettuna koko suomalaisen poliittisen kentän ja vaikka pääministeri on tutkimusjaksolla vaihtunut useasti kesken vaalikauden, hallitusohjelma ja esimerkiksi sen perusteella annetut periaatepäätökset eivät yleensä muutu. Tutkimusajanjaksolla, vuonna 2008 voimaan astui laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007) ja valtion omistajapolitiikka keskitettiin työ- ja elinkeinoministeriöön. Tavoitteena oli selkeyttää ja yhdenmukaistaa omistajaohjausta käytäntöineen (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2003, 16).

Aihe on merkittävä siksi, että valtion toimiminen omistajana vapailla markkinoilla on hyvin kiehtova problematiikka. Valtion verotusoikeudella on mahdollista vääristää markkinakilpailua, kun yritysten tukemiseksi on käytännössä käytössä rajattomasti varoja. Euroopan komissio toimii käytännössä tällaisen kilpailun vääristämisen tarkkailijana. Käsitteellisesti valtio omistajana on myös kiinnostava tutkimusaihe, koska yritysten omistaminen tai yritys-toiminta yleisesti ei ole lähtökohtaisesti kovin keskeistä valtion toiminnassa. Poliitiikan tasolla omistajaohjaus on hyvin tuulinen pesti, mutta tässä tutkimuksessa ei omistajapolitiikkaan liittyvää tapahtumien tasoa käsitellä. Tutkimuksessa analysoidaan hallitusten painotuksia omistajapolitiikan suhteen ja niistä pyritään muodostamaan 2000-luvun suomalaisen omistajaohjauspolitiikan periaatteet.

Kotimaisessa akateemisessa tutkimuksessa omistajuuden yleensä ja valtion omistajaohjauksen tutkimus erityisesti on vielä melko kartoittamaton tutkimusala. Tästä kielii esimerkiksi alan ensimmäisen professuurin perustaminen Aalto-yliopistoon vasta keväällä 2022 ja esimerkiksi LUT-yliopiston opinnäytetöiden hyvin vähäinen määrä aihepiiristä (Aalto-yliopisto 2022). Aiempaan tutkimukseen tutustuminen on ollut havahduttavaa: sitä ei juurikaan ole. Alan tutkimus Suomessa on keskittynyt pääasiassa oikeustieteen ja pienemmässä määrin valtiotieteiden piiriin. Kauppatieteellinen tutkimus valtion toimimisesta omistajana on olematonta.

Tilanne ei ole parempi kansainvälisesti tarkasteltuna. Radosław Miązekin systemaattinen kirjallisuuskatsaus tekee karun havainnon: suhteessa valtioiden omistamisen maailmantaloudelliseen merkittävyyteen alan tutkimuksen määrä on huolestuttavan vähäinen (Miązek 2021, 10). Kansainvälisesti omistajaohjausta tutkitaan usein osana kehityspoliittista tematiikkaa esimerkiksi maanomistuskysymysten, diskurssin tai jonkin alan toimijan, esimerkiksi pankin tai viranomaisen, näkökulmasta. Kiinnostavasti valtion tai yleisemmin julkisen omistamisen tutkimusta harjoitetaan Kaakkois- ja Etelä-Aasian maissa. Erityisesti Kiinassa valtio-omistajuutta on tutkittu paljon, vaikka valtio-omisteisia yrityksiä siellä onkin melko vähän (Miązek 2021, 10). Koska tavoitteena tässä työssä on eritellä omistajapoliittisia periaatepäätöksiä temaattisen aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin tutkien valtion omistajaohjausta 2000-luvun Suomessa ohjaavat periaatteet, kansainvälisen tai oikeustieteellisen tutkimuksen referoiminen ei ole mielekäästä. Ilmeistä on, että käsillä olevan tutkielman kaltaista perustutkimuksellista kokonaiskatsausta ei aiemmin ole tehty ja tutkimuksellinen muurinaukko saa tässä tutkimuksessa ainakin ensimmäiset tiilensä.

2 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä

Tässä tutkimuksessa tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista sisällönanalyysia. Sisällönanalyysia voi luonnehtia laadullisen tutkimuksen perusmenetelmäksi (Tuomi & Sarajärvi 2013, 91).

2.1 Sisällönanalyysi

Perustaltaan sisällönanalyysilla tarkoitetaan aineiston analyysia luotuun teoreettiseen viitekehukseen nojautuen. Metodina sisällönanalyysi on joustava ja se sopii hienosti monenlaisiin tutkimuksiin ja sen avulla on mahdollista tehdä hyvin monipuolista analysointia. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 91) Tutkimuksesta riippuen tutkija luo oman tapansa tehdä sisällönanalyysia ja soveltaa viitekehystä menetelmänä omiin tarpeisiinsa – eikä sisällönanalyysi rajoitu vain laadulliseen tutkimukseen, vaan sitä on mahdollista soveltaa myös määrälliseen tutkimukseen (Tuomi & Sarajärvi 2013, 91).

2.1.1 Aineistolähtöisyys lähtökohtana

Käsillä olevassa tutkimuksessa sisällönanalyysia tehdään aineistolähtöisesti, mihin tutkimusasetelma ja -kysymys ohjaavat. Vaihtoehtona aineistolähtöisyydelle olisi toimia teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa aikaisempi teoria auttaa analyysia ja aiempi tieto vaikuttaa analyysiin. Teorialähtöinen analyysi on puolestaan luonnontieteellisen tutkimuksen tavanomainen tapa tehdä tutkimusta. Jokin teoria tai malli, ehkä joku henkilö tai vastaava aiempi auktoriteetti otetaan esimerkiksi tutkimuksessa käytettävien käsitteiden ja ilmiön käsittelyn lähtökohdaksi. Kyse voi olla esimerkiksi jonkin teorian testaamisesta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 96–97) Tässä tutkimuksessa aineistolähtöisyys on valittu teorioita käyttävän tutkimustavan sijasta siksi, että aiempaa tutkimusta, jota voisi testata tai muuten hyödyntää, ei ole varsinaisesti saatavilla. Omistajaohjauspolitiikan periaatteiden selvittäminen on siis tehtävä sisällönanalyysin keinoin aineistolähtöisesti ja nostamalla aineisto tutkimuksen lähtökohdaksi.

Aineistolähtöisen analyysin ytimessä on pyrkimys laatia tutkimusaineistosta teorettinen kokonaisuus. Aiemmalla teorialla ei ole siten paljonkaan tekemistä analyysin kanssa. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 95) Aiemman tutkimuksen rooli onkin tässä tutkimuksessa pitkälti taustoittava ja kontekstoiva.

Aineistolähtöistä analyysia voi perustellusti kutsua induktiiviseksi, vaikka näin toimiminen ei olekaan täysin ongelmatonta (Tuomi & Sarajärvi 2013, 96). Kyse on päättelyn logiikasta, jaosta induktiiviseen ja deduktiiviseen. Induktiivinen päättely yleistää yksittäistä ja deduktiivinen päättely kulkee yleisestä yksittäiseen. Tässä tutkimuksessa kuitenkin valitaan kolmas tie, abduktiivinen päättely. Syy on käytännöllinen: tutkittua ilmiötä on melko mahdollonta lähestyä täysin ilman ennako-oletuksia. Siksi päättelyyn on syytä ottaa alusta alkaen jokin johtoajatus, jota seurata. Abduktiivisesti päätellen tavoitteena on seurata havaintoja ja päätyä todennäköiseen selitykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 95) Kuitenkaan aiempi teoria ei ohjaa tai sido käsillä olevan tutkimuksen toteuttamista.

Puhtaan aineistolähtöinen tutkimus onkin vaikeaa toteuttaa juuri siksi, että objektiiviset havainnot eivät käytännöllisesti katsoen ole mahdollisia (Tuomi & Sarajärvi 2013, 96). Jotta tutkimus olisi luotettavaa, tutkijan koulutustausta, kokemus sekä mielipiteet on syytä tunnistaa, mutta niistä voi myös ammentaa tutkimusentekemiseen näkökulmia, jotka rikastuttavat ymmärrystä tutkimusaiheesta. Haaste, jonka objektiivisuuden vaatimus aineistolähtöisessä tutkimuksessa asettaa tutkijalle asettaa myös vaateen, jossa tutkijan on eriteltävä ennakkokäsityksiään ja tiedostettava ne tutkimusenteon kuluessa (Tuomi & Sarajärvi 2013, 96). Tutkimusta tehdessään tutkija tekee aina valintoja, ja valintojen perustelut oikeuttavat tehdyt valinnat ja antavat lukijalle mahdollisuuden arvioida, ovatko tehdyt valinnat perusteltuja.

Sisällönanalyysilla voidaan tarkastella dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sana ”dokumentti” nähdään sisällönanalyysissa hyvin laajasti. Oikeastaan se voi olla lähes mitä tahansa kirjallisessa muodossa olevaa (tai sellaiseksi muutettavissa olevaa) materiaalia, kuten esimerkiksi kirjat, haastattelut tai raportit. Dokumentit järjestetään sisällönanalyysin keinoin johtopäätöksiä varten, mikä voi johtaa tiettyyn keskeneräisyyteen: johtopäätökset voivat jäädä vajaiksi ja tuloksena olla vain järjestetyt dokumentit. Johtopäätöksen tulisi olla kuvaus tutkimusaiheesta tiiviissä, yleistajuisessa muodossa. Sisällönanalyysissa, joka on siis tekstianalyysia, etsitään tekstin merkityksiä. Sisällönanalyysi on pidettävä erillään sisällön erittelystä, jolla tarkoitetaan tekstin sisällön kuvaamista määrällisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 103–106)

2.1.2 Aineistolähtöistä sisällönanalyysia laatimaan

Aineistolähtöinen analyysi on tiivistettävissä kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa aineisto pelkistetään eli redusoidaan. Toisessa vaiheessa aineisto ryhmitellään eli klusteroidaan ja viimeisessä, kolmannessa vaiheessa luodaan teoreettiset käsitteet edellisten vaiheiden toimien perusteella eli abstrahoidaan. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 108) Näin tässäkin tutkimuksessa on toimittu. Työn liitteenä (Liite 1) olevasta taulukosta on mahdollista tutustua aineiston alkuperäisilmauksiin ja niistä tehtyihin pelkistykseen.

Redusoinnissa kyse on karsimisesta. Tutkimukselle tarpeeton jätetään pois aineistosta. Tämä tehdään joko aineistoa tiivistäen tai sitä osiin pilkkoen. Tutkimuskysymys ja asetettu -aihe ohjaavat tätä vaihetta ja se voidaan toteuttaa esimerkiksi litteroimalla tai koodaamalla. Redusointi voi olla hyvin konkreettista, esimerkiksi tutkimusaineiston käsittelyä värikynällä etsien pohjaa vastauksille esitettyyn tutkimuskysymykseen. Olennaista on tutkimusyksikkö, joka voi olla jopa yksittäinen sana, lauseen osa tai ajatuskokonaisuus. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 109) Tässä tutkimuksessa redusointi on toteutettu koodaamalla valmiiksi tekstimuotoista tutkimusaineistoa ja taulukoimalla löydökset jatkokäsittelyä varten. Tutkimusyksikkönä tässä tutkimuksessa toimii ajatuskokonaisuus. Tällaisia kokonaisuuksia ovat kokonaiset virkkeet tai useiden virkkeiden muodostamat kokonaisuudet. Esimerkiksi yksittäisten sanojen kautta tässä tutkimuksessa ei redusointia toteuteta, koska se ei lainkaan palvelisi tutkimuskysymykseen vastaamista – periaatteet on esitetty pidemmin, joten niitä on myös tutkittava pidemmissä yksiköissä. Tässä työssä redusointivaiheessa pitkät alkuperäisilmaukset pyritään pelkistämään yksinkertaisempaan muotoon, jonka tarkoituksena on tiivistää alkuperäisten virkkeiden ajatus, jotta niitä voidaan jatkokäsitellä yhteismitallisemmin.

Jotta aineistoa voi käsitellä analyttisesti, tulee se koodata. Koodaamisella tarkoitetaan toimintaa, jossa aineisto järjestetään systemaattiseen muotoon. Koodi on koodausprosessin tulos, joka on jokin analyttisesti kiinnostava asia. Järjesteleminen toteutetaan antamalla aineiston osille ”nimilappuja”, jotka yhdistävät eri aineiston osia toisiinsa. (Braun & Clarke 2022, 53) Ajatuksena ja tavoitteena on tiivistää aineiston syvintä olemusta ja nostaa esiin aineistosta löytyviä piirteitä, jotka kuvaavat tutkittavaa ilmiötä osuvasti ja yleistajuisesti.

Tässä työssä pelkistettyjen ilmausten perusteella luodaan klusterointivaiheessa koodeja, jotka ensin toteutetaan laajemmin alaluokkina ja joista vielä tiivistetään yläluokat. Koodaus ja luokittelu tiivistävät entisestään alkuperäisilmauksia ja luovat rakennetta, jolla omistajaohjauspolitiikan periaatteita eritellään ymmärrettävään muotoon. Klusteroinnissa pureudutaan redusointivaiheessa aineistosta kerättyihin alkuperäisilmauksiin ja niistä etsitään samankaltaisuuksia. Samanlainen sisältö ryhmitellään ja siitä luodaan luokkia, joka nimetään kuvaavasti. Luokitteluyksikkönä voivat toimia esimerkiksi ominaisuudet, piirteet tai käsitteet ja näin yksittäiset seikat yhdistetään osaksi suurempaa kokonaisuutta. Analyysin toinen vaihe onkin omiaan luomaan tutkimuksen rakennetta ja siitä on mahdollista jo tavoittaa alustavia kuvauksia tutkimuksen kohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 110) Klusteroinnissa alaluokkia on vielä paljon ja ne yhdistävät aineiston pelkistettyjä ilmauksia koko aineiston mitalta. Alaluokat puolestaan tiivistetään kymmeneen yläluokkaan, joita analyysin seuraavassa vaiheessa eli abstrahoinnissa vielä tiivistetään pääluokiksi, jotka muodostavat teemat eli tutkimuskysymyksessä etsityt omistajaohjauspolitiikan periaatteet. Periaatteita kuvataan myös lyhyemmällä temaattisilla ilmauksilla.

Abstrahoinnissa eli käsitteellistämässä kyse on teoreettisten käsitteiden luomisesta. Tässä vaiheessa tutkimusaineiston käyttämistä ilmauksista siirrytään teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Käsitteellistämässä edellä luotuja luokkia yhdistellään ja luodaan vielä entistäkin tiiviimpiä kokonaisuuksia. Tätä jatketaan niin kauan kuin se aineiston kannalta on mielekästä. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 111) Tässä tutkimuksessa tiivistäminen päätetään alaja yläluokista johdettujen pääluokkien tasolle, koska näin on kyetty luomaan neljä kokonaisuutta, jotka tiivistävät omistajaohjauksen periaatteet ymmärrettävästi ja kattavasti. Periaatteita myös kuvataan lyhyemmällä temaattisilla ilmauksilla. Nämä teemat ja periaatteet esitellään työn kolmannessa luvussa ja niille annetaan tulkinta siitä, mitä kyseiset käsitteet tutkimusaiheen kannalta merkitsevät (Tuomi & Sarajärvi 2013, 113). Omistajaohjauspolitiikan periaatteet on sanoitettu kuvaaviksi lausemaisiksi kokonaisuuksiksi, koska lyhyet teemat yksinään eivät palvelisi tutkimuskohteen ymmärtämistä oikein. Periaatteet ovat käytännöllisiä, poliittisesta työstä syntyviä ja sitä ohjaavia kokonaisuuksia, joten niiden tulee myös olla ymmärrettäviä ja käytännöllisiä. Lyhyet temaattiset ilmaukset tiivistävät ja kuvaavat periaatteita napakammin ja niiden esittämisen arvo on tutkimustulosten paremmin ymmärrettäväksi tekemisessä.

Sisällönanalyysissa on siis kyse tulkinnasta ja päättelystä, jossa empiriaan perustuvasta aineistosta luodaan käsitteellinen näkemys tutkimusaiheesta. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi perustuukin käsitteiden yhdistelyyn ja siten vastaus asetettuun tutkimuskysymykseen ja -aiheeseen lopulta rakentuu. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 112) Abduktiivinen päättely, jota työssä tehdään vuoropuhellen aineiston kanssa on omiaan ohjaamaan analyysia esitettyyn lopputulokseen.

Yksinkertaistaen teema on koodauksen perusteella aineistosta muodostuva toistuva rakenne, joka koodauksen perusteella on mahdollista eritellä aineistosta koodattua materiaalia yhdistellen. (Braun & Clarke 2022, 76–80) Teema ei pyri yhdistämään *kaikeaa* aineistosta löytynyttä, vaan nostaa esiin keskeisiä asioista aineistosta – peukalosääntönä kahdesta–kuuteen teemaa on sopiva määrä lyhyempään tutkimukseen. (Braun & Clarke 2022, 88–90) Näin tässäkin tutkimuksessa on toimittu. Aineiston pelkistäminen ja luokittelu on nostanut esiin tiettyjä toistuvia teemoja, jotka muodostavat Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteet 2020-luvulla. Analyysiprosessiin voi tutustua tarkemmin liitteenä (Liite 1) olevien taulukoiden myötä.

2.2 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistona käytetään valtion omistajapolitiikkaa koskevia valtioneuvoston periaatepäätöksiä (OMPP) vuosilta 1999–2020. Aineisto on rajattu niin, että kandidaatintutkielman laajuus huomioiden pystytään tutkimaan 2000-luvun omistajaohjauspolitiikan periaatteita. Omistajapoliittisia periaatepäätöksiä tarkasteltavalle kahden vuosikymmenen mittaiselle ajanjaksolle osuu kuusi kappaletta. Omistajapoliittiset periaatepäätökset kuvastavat hyvin aikaansa ja toisaalta muutosta, joka kotimaisessa hallinnossa on vuosikymmenten saatossa tapahtunut. Ensimmäinen tutkimusaineiston periaatepäätös on päivätty 16.11.1999 ja se on vain seitsemän sivua pitkä. Viimeinen aineistona toimiva päätös on päivätty 8.4.2020 ja siinä on 31 sivua. Tarkemmin aineiston perustietoihin voi tutustua alla olevan taulukon avulla (ks. Taulukko 1). Lähestyttäessä 2020-lukua omistajaohjauspoliittiset periaatepäätökset ovat pidentyneet, tosin pidentymisestä vastaavat kasvaneet liiteosiot, joissa annetaan ohjeita esimerkiksi raportointiin tai käydään läpi valtion omistamien yritysten osuuksia tai niiden omistamisen motivaatioita. Nämä liitetiedot eivät ole olennaisia tämän tutkimuksen

aiheen kannalta, koska liitteisiin viitataan jo itse periaatepäätöksen tekstissä ja ne ovat myös melko käytännöllisiä.

Taulukko 1. Valtion omistajapolitiikkaa koskevat periaatepäätökset 1999–2020. Kahden hallituksen tapauksissa pääministeri on vaihtunut kesken kauden, jolloin myös hallitus teknisesti ottaen vaihtuu (Valtioneuvoston kanslia 2022a).

Julkaisupäivä	Nimeke	Hallitus	Pituus (sivua)	Julkaisija
16.11.1999	Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös	Lipponen II	7	Kauppa- ja teollisuusministeriö
19.2.2004	Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös	Jäätteenmäki I, Vanhanen I	6	Kauppa- ja teollisuusministeriö
7.6.2007	Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös	Vanhanen II, Kiviniemi I	6	Valtioneuvoston kanslia
3.11.2011	Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös	Katainen I, Stubb I	36	Valtioneuvoston kanslia
13.5.2016	Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa	Sipilä I	32	Valtioneuvoston kanslia
8.4.2020	Vaurautta vastuullisella omistajuudella	Rinne I, Marin I	31	Valtioneuvoston kanslia

Periaatepäätösten muoto on myös kehittynyt. Alkuvuosien tutkimusaineistossa ei ole esimerkiksi sisällysluetteloja ja väliotsikointi on melko valikoivaa. Tutkimusaineisto kehittyi näiltä osin rakenteellisesti selkeämmiksi ja kokonaisuudet hallittavammiksi. Uudet periaatepäätökset myös tukeutuvat selkeästi aiempiin päätöksiin, joten yhteismitallisuutta ja samankaltaisuutta on riittävästi, jotta tutkimusasetelma pysyy mielekkäänä.

Rakenteeltaan tutkimusaineisto on myös sangen ”virkamiesmäistä”, toisin sanoen tyyli on asiapitoista ja hieman kuivakkaa. Tästä esimerkkinä toimii hyvin vuoden 1999 periaatepäätöksen allekirjoittajana aikansa ministerin lisäksi toimiva kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiesjohto. Pohjimmiltaan tutkimusaineisto on virkamieslähtöistä, vaikka hallitus – ja erityisesti omistajaohjauksesta vastuussa oleva ministeri – periaatepäätökset omilla painotuksillaan suuntaa. Virkamiesmäisyys johtunee myös siitä, että periaatepäätökset ovat yleisluonteisia ja niiden tulee olla sovellettavissa erilaisiin, eri aloilla ja tilanteissa toimiviin yrityksiin. Kovin pitkälle meneviin tai yksityiskohtaisiin ohjeistuksiin ei ole näin ollen tarvetta tai mahdollisuuksia. Kiintoisana yksityiskohtana on kehitys, jossa omistajapoliittiset periaatepäätökset muuttuvat yhä poliittisemmiksi ja käytännöllisemmiksi 2000-luvun kuluessa.

3 Suomen valtion omistajaohjauspolitiikkaa ohjaavat periaatteet 2000-luvun Suomessa

Tässä luvussa käsitellään temaattisen sisällönanalyysin avulla löydettyjä valtion omistajaohjauspolitiikkaa 2000-luvun Suomessa ohjaavia periaatteita. Työssä edetään olennaisen hahmottamisesta pelkistykseen, luokitteluun ja lopulta teemoihin, jotka edustavat periaatteita, jotka ohjaavat valtion omistajapolitiikkaa koskevaa päätöksentekoa (ks. Liite 1 ja sen taulukot Taulukko 3. – Taulukko 6.). Löydökset vastaavat tutkimuskysymykseen siitä, millaiset periaatteet ohjaavat valtion omistajaohjauspolitiikkaa 2000-luvun Suomessa.

Kyseiset periaatteet on pyritty kuvaamaan kokonaisvaltaisesti siten, että esimerkiksi tyypistävän yksisanaisen teeman lisäksi esitetään kokonaisia kuvailevia virkkeitä, jotka sisältävät tutkimuksessa tehdyn tiivistyksen käytännöllisessä muodossa eli löydetyt periaatteet. Työn löydöksenä syntyneet teemat eli omistajaohjauspolitiikan periaatteet on esitetty seuraavassa taulukossa (ks. Taulukko 2). Taulukossa on myös kuvailevasti ilmaistun periaatteen oheen liitetty temaattinen ilmaus, joka kuvaa periaatteen muodostavaa teemaa yleisesti ja napakasti. Kuvailevien ilmauksien eli periaatteiden avulla pyrkimys on luonnehtia tutkimuskohdetta ilmaisuvoimaisemmin ja huomioida myös periaatteiden käytännöllinen tarkoitus. Lyhyet temaattiset ilmaukset eivät tähän yhtä hyvin kykenisi yksinään. Seuraavissa alaluvuissa periaatteita avataan aineistolähtöisesti tarkemmin.

Taulukko 2. Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteet ja temaattiset ilmaukset.

Periaate	Temaattinen ilmaus
Valtion toiminta omistajana on pitkäjänteistä, taloudellisesti kestävää ja ennakoitavaa	Tulevaisuusorientaatio
Valtion toiminta omistajana on tavoitteellista ja markkinaehtoista	Laadukkaat tavoitteet
Valtio huolehtii henkilöstöstään ja palkitsee kohtuullisesti onnistumisista	Henkilöstön hyvinvointi
Valtion toimintaa omistajana ohjaa laki	Juridinen pohja

3.1 Tulevaisuusorientaatio: Valtion toiminta omistajana on pitkäjänteistä, taloudellisesti kestävä ja ennakoitavaa

Tehdyn sisällönanalysoinnin perusteella 2000-luvun Suomessa valtion toimintaa omistajana ohjaa erityisesti tulevaisuusorientaatio, joka näkyy periaatetasolla sitoutumisena pitkäjänteiseen, taloudellisesti kestäväan ja ennakoitavaan omistamiseen. Kyseiseen periaatteeseen liittyvät ilmaukset ovat mittavimmin edustettuna aineistossa ja muodostavat siten suurimman teeman.

Suomen valtio ei toimi omistajapolitiikassaan vuosineljänsien mukaan, vaan suunnittelua ja päätöksentekoa ohjaa pidemmän aikavälin huomioiminen. Kuten jo vuosituhannen alussa todetaan, ”*Valtio sitoutuu omistamiensa yhtiöiden omistaja-arvon pitkäjänteiseen kasvattamiseen. Omistajapolitiikan lähtökohtana on yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos.*” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, 1) Tämä on luonnollinen näkökulma valtiolle, jonka olemassaoloa mitataan vuosisadoissa. Pitkäjänteisyys nähdään keinona yhä paremman arvon saavuttamiseen, ja se on erittäin keskeinen osa Suomen valtion omistajaohjauspolitiikkaa ohjaavien periaatteiden joukossa. Liiketaloudellisen tuloksellisuuden vaikutukset nähdään yhteiskunnallista arvontuottoa lisäävinä, joten pelkkä laskennallinen voiton tavoittelu ei ole arvokasta. Liiketaloudelliset arvot alistetaan yhteiskunnan kokonaishyvintä lisäämään ja palvelemaan.

Oleennaista tämä on siitäkin näkökulmasta, että omistajapoliittisissa periaatepäätöksissä valtion omistamiin yrityksiin viitataan usein sanalla kansallisvarallisuus. Ajatus on, että tämä kaikkien suomalaisten yhteiseksi omaisuudeksi muodostunut yritysomaisuus on annettu kulloisenkin poliittisen vastuutahon hoidettavaksi ja siksi siitä on pidettävä huolta ottamalla huomioon tulevat sukupolvet. ”*Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Valtio pyrkii tämän omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen.*” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, 2) Valtiolle omistajana ei riitä vain taloudellinen menestys, vaan omistaminen on väline myös yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisäämiseen, joka kansallisvarallisuuden hoidolla on saavutettavissa ja kehitettävissä mahdollisimman suureksi.

Pitkäjänteisyydellä tavoitellaankin nimenomaan arvon kasvattamista. ”*Kaupallisesti toimivien yhtiöiden tavoitteena tulee olla kannattavaan kasvuun perustuva toiminta, mikä kasvattaa omistaja-arvoa pitkäjänteisesti*” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 16). Kiinnostavasti

valtion omistajaohjauksessa ei pelätä kasvua, vaan valtio ohjaa yrityksiään kasvuun ja kannattavaan liiketoimintaan: pitkäjänteisyys omistajana antaa kannattavuuden ja kasvun saavuttamiseen ehkä tavanomaista enemmän aikaa ja mahdollisuuksia, mutta valtio ei kuitenkaan hyväksy omistamiltaan yrityksiltä lähtökohtaisesti huonoa kehitystä.

Kehityksen suunnan ollessa pitkäjänteisessä arvon ja kasvun kannattavuudessa, pohja ajattelulle on taloudellisen kestävyuden vaatimuksessa. Valtion omistamia yhtiöitä koskee toiminnan vakiintuessa ajatus siitä, että taloudellisten reunaehtojen tulee olla terveitä, yritysten ja niiden tuotteiden tulee selvitä markkinoilla itsenäisesti, ja ettei kannattamatonta toimintaa ylläpidetä tai ainakaan tekoengitetä. *”Toimiessaan muiden osakeyhtiöiden tavoin valtionyhtiöiden toiminnan tulee olla tuotannon vakiintuneessa vaiheessa kannattavaa ja siten terveellä pohjalla. Terveellä pohjalla harjoitettava liiketoiminta edellyttää, että yhtiöt eivät ylläpidä tuotantoyksiköitä tai tuotelinjoja, jotka eivät pitkällä tähtäimellä muodostu kannattaviksi.”* (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 2) Periaatteellisella tasolla tuotteiden tai tuotannon taloudellisen kannattavuuden vaatimus on olennainen, koska valtion toimiessa yhtiössä omistajana on kyse julkisten varojen käytöstä. Tällöin valtio edellyttää rahankäytössä erityistä huolellisuutta, jotta taloudellinen kestävyys saavutettaisiin ja kannattamaton toiminta ei jatkuisi alkuvaihetta pidemmälle.

Omistajatason periaate taloudellisesta kestävyydestä luo luottamusta markkinoille. Olennaista tämä on etenkin yrityksissä, jotka ovat esimerkiksi pörssikaupankäynnin kohteena. *”Vakavaraisuus korostuu sellaisissa valtionyhtiöissä, joiden omistuspohjaa on tarkoitus laajentaa tai jotka on tarkoitus kokonaan yksityistää”* (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 3). Taloudellinen kestävyys tiivistyy vakavaraisuuteen. Valtio ei edellytä yrityksiltään hollitonta kasvua, vaan jopa umpitylsää taloudellista päätöksentekoa, joka perustuu realiteetteihin ja tähtää taloudelliseen kannattavuuteen.

Pohjana vakavaraisuudelle omistajaohjauspolitiikassa nähdään nimittäin kannattava toiminta. *”Kaupallisesti toimivien yhtiöiden tavoitteena tulee olla liikeloudellisesti kannattava toiminta”* (Valtioneuvoston kanslia 2011, 3). Tämä on olennaista erityisesti niiden yritysten kohdalla, jotka kilpailevat markkinoilla tarjoten palveluitaan tai tuotteitaan. Valtio ei siis suostu hevin esimerkiksi takaajaksi. *”Valtion yleisistä tukitoimista päätettäessä sen omistamia yhtiöitä tulee kohdella samalla tavoin kuin vertailukelpoisia muita yrityksiä”* (Valtioneuvoston kanslia 2011, 4). Omistajaohjauspolitiikassaan valtio on hyvin varovainen, koska valtion toimiminen omistajana voisi vääristää markkinoita: yrityksillä, joiden

omistajalla ei ole verotusoikeutta, myös omistajan pääomat saattavat loppua. Tämän seikan valtio huomioi taloudellisesti kestäväen toiminnan vaatimuksilla.

Omistajana valtio on ennakoiva, mille laajempi pitkäjänteisyys pohjaa. Ennakoitavuus liittyy olennaisesti myös toiminnan kasvattamiseen ja yrityksen arvon parantamiseen. ”*Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tavoitteena on myös yhtiöiden toiminnan vastuullisuuden edistäminen ja varmistaminen.*” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 4)

Valtion pitkäjänteiset ja pitkän aikavälin tavoitteet ovat selkeitä. Operatiiviselle johdolle merkittävän omistajan odotusten avoimuus ja kommunikointi omistajaohjauspolitiikan periaatteina on varmasti työskentelyä virtaviivaistava seikka. ”*Sekä kaupallisissa että erityistehäväyhtiöissä yhtiön tuloksesta vastaavat sen toimiva johto ja hallitus, jotka tekevät toimintaa koskevat päätökset osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen asettamissa puitteissa*” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 16). Valtiolla omistajana on myös selvää, ettei se keskity päivittäiseen toimintaan, mikä myös helpottanee omistajan mielenliikkeiden ennakoitavuutta.

Eräs omistamiseen keskeisesti liittyvä seikka on omistuksen tuottama tulovirta, mikä kääntää ennakoitavuuden myös toisinpäin: omistajana valtio tahtoo tietää, millaista tulovirtaa omistetut yritykset kulloinkin ovat tuottamassa. Käytännössä valtion omistukset tuottavat osinkoja ja myös niiden on oltava ennakoitavissa. ”*Valtio arvostaa ennakoitavaa, omistajan intressit huomioon ottavaa osinkopolitiikkaa, jonka lähtökohtana on toimialalla vertailukelpoinen ja tasainen osinkovirta*” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, 16). Ennakoitavuuden periaate liittyy myös taloudelliseen kestävyys, koska osinkojen tulisi olla linjassa laajemmin markkinoita tarkasteltaessa. Pitkäjänteisyys näkyy ennakoitavuudessa siten, että osinkojen odotetaan olevan linjakkaasti suhteessa aiempiin osinkoihin.

Valtion toiminta omistajana on siis pitkäjänteistä, taloudellisesti kestävä ja ennakoitavaa. Tulevaisuusorientaatio luo pohjan valtion omistamiseen, mitä muut omistajaohjauspolitiikan periaatteet osaltaan tukevat.

3.2 Laadukkaat tavoitteet: Valtion toiminta omistajana on tavoitteellista ja markkinaehtoista

Temaattisena ilmauksena laadukkaat tavoitteet kuvaavat seuraavaa omistajaohjauspolitiikan periaatetta eli valtion omistajuuden tavoitteellista ja markkinaehtoista ulottuvuutta. Tavoitteellisuus näkyy valtion odotuksina omistamilleen yrityksille. Markkinaehtoisuus puolestaan kuvaa sitä, ettei valtio omistajana salli omistamiensa yritysten lähtökohtaisesti toimia markkinoilla kilpailijoistaan poiketen.

Valtion verotusoikeus ja siten lähes pohjattomat taskut voisivat olla omiaan luomaan välinpitämättömän asenteen omistettua yritystä kohtaan. Sen vuoksi valtio edellyttää periaatetasolla, että omistetut yritykset pyrkivät toimimaan markkinoilla kuten kilpailijansa. ”*Kaupallisesti toimivien yhtiöiden tavoitteena tulee olla liiketaloudellisesti kannattava toiminta*” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 3). Tässä tulee näkyviin myös periaatteiden liittyminen toisiinsa. Tavoitteellisuus pohjaa esimerkiksi taloudellisen ennakoitavuuden ja kestävyysperiaatteisiin.

Tavoitteellisuus näkyy valtion omistajaohjauksen periaatteissa varsinkin konkreettisissa asioissa. Erityisesti 2000-luvun kuluessa omistajaohjauksen periaatepäätökset ovat muuttuneet sisällöltään tukemaan laajempia poliittisia tavoitteita. Tuorein tutkimusajanjaksolle sijoitettava periaatepäätös vuodelta 2020 asettaa useita tavoitteita, jotka liittyvät tällaisiin päämääriin: ”*Valtion strategisena tavoitteena on huoltovarmuuden turvaamisen rinnalla hyödyntää yhtiöomaisuutta myös kotimaisen omistajuuden vahvistamisessa, elinkeinorakenteen monipuolistamisessa, uuden luomisessa ja kestävässä rakennemuutoksen edistämisessä*” (Valtioneuvoston kanslia 2020, 7). Tavoitteenasettelu paljastaa, että valtio näkee omistamansa yhtiöt välineenä saavuttaa laajempaa vaikutusta kuin esimerkiksi pelkät osinkotuotot. Tavoitteena on sekä turvallisuuteen liittyvät asiat, kuten huoltovarmuus ja toisaalta pyrkimys edistää talouspoliittisia muutoksia, jotka ovat merkittäviä hyvinvointiyhteiskunnan toimivuuden kannalta. Keväällä 2020 alkanut koronaviruspandemia on toki saattanut osaltaan vaikuttaa huhtikuussa 2020 julkaistun periaatepäätöksen muotoiluun. Esimerkiksi huoltovarmuuden kysymykset olivat tuolloin laajasti esillä julkisessa keskustelussa.

Vastaavan kaltaisista poliittisista tavoitteista tukevista toimista kielii myös ilmaston lämpenemisen asettamat haasteet, joissa valtion omistamia yhtiöitä pyritään hyödyntämään osana ratkaisua. ”*Yhtiöiden toiminnan ympäristövaikutuksia arvioitaessa kiinnitetään huomiota*

myös valtion ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 8). Ilmaisun ”kiinnitetään huomiota” on vielä melko lievä, kun vuosikymmen myöhemmin jo vaaditaan pelkän huomioonlaskun lisäksi konkreettisia tekoja, kuten mitattavia tavoitteita: ”*Yhtiöiden on tunnistettava oman toimintansa ilmastovaikutukset, vaikutukset ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle sekä asettava niille verrokkiyhtiöihin nähden kunnianhimoiset mitattavat tavoitteet*” (Valtioneuvoston kanslia 2020, 9). Kehitystä on siis tapahtunut myös omistajaohjauspolitiikan periaatteiden perusteissa. Tavoitteellisuus kuvastaa myös muutosta, joka suhtautumisessa valtion omistamiin yhtiöihin otetaan. Aiemmin yhtiöiden omistaminen on antanut yhtiöiden arkiselle toiminnalle corporate governancen hengessä liikkumavaraa. Tavoitteiden asettaminen ja omistettujen yhtiöiden ottaminen osaksi poliittista keinovalikkoa voi mahdollisesti kaventaa tätä liikkumavaraa, kun omistajan asettamat odotukset suuntaavat yritykset operatiivisessa toiminnassaan asettamaan strategisia ja raportointikausittaisia tavoitteita.

Edellä sanottu koskee erityisesti kilpailullisesti markkinoilla toimivia yrityksiä, kuten pörssiyrityksiä. Valtiolla on omistuksessaan myös erityistä tarkoitusta varten perustettuja yrityksiä. Niissä tavoitteenasettelu on selkeästi välineellistä. ”*Valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on myös kannattavaa*” (Valtioneuvoston kanslia 2007, 2). Yhteiskunnalliset tavoitteet tiivistyvät kyseisten yhtiöiden perustamiseen ja siten tarkoitukseen selkeä. Kuitenkin myös tällaisten yritysten tulee toimia markkinaehtoisesti. ”*Erityistehtäväyhtiöt eivät saa väärin kilpailua toimialallaan*” (Valtioneuvoston kanslia 2020, 8). Vaikka yhtiöille asetetaan omistajan puolesta yhteiskunnallisia ja välineellisiä odotuksia, valtio ei omistajana voi eikä tahdo toimia markkinahäirikönä.

Markkinaehtoisuus näkyy myös yhtiöiltä edellytettyjen käytäntöjen muodossa. ”*Yritysten vastuukysymysten osalta lähtökohtana tulee olla toimialan parhaiden käytäntöjen noudattaminen ja vähintään keskeisiä kilpailijoita vastaavien standardien omaksuminen*” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 8). Omistajaohjauksessa valtio asettaa yhtiöille laatuvaatimuksia, jotka nousevat suoraan markkinoilta. Yritysten ei anneta toimia kehnommin kuin muiden alalla toimivien yritysten, vaan pyrkimyksenä on, että markkinoiden yleiset käytännöt omakсутaan myös valtion omistamissa yrityksissä. Yhtiöillä on myös mahdollisuus toimia esimerkkinä muille toimialan yrityksille, koska valtion omistamien yhtiöiden laatuvaatimukset ovat korkeatasoisia.

Laadukkaat tavoitteet tukevat tulevaisuuteen suuntaavaa omistajuutta, jota valtio harjoittaa. Samoin asetetut käytännölliset tavoitteet limittyvät henkilöstöstä huolehtimisen ja palkittamisen kysymyksiin: laatu, välineellisyys ja tavoitteet sekä markkinaehtoisuus ovat läsnä myös seuraavassa valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteessa.

3.3 Henkilöstön hyvinvointi: Valtio huolehtii henkilöstöstään ja palkitsee kohtuullisesti onnistumisista

Erityiseen asemaan valtion omistamissa yrityksissä nousee henkilöstön hyvinvointi. Valtio tahtoo omistajana huolehtia, että sen omistamissa yrityksissä on ammattitaitoista, hyvinvointia ja tyytyväistä henkilökuntaa. Tästä valtio huolehtii periaatteiden tasolla esimerkiksi palkitsemisjärjestelmillä sekä kiinnittämällä huomiota tasa-arvon kysymyksiin.

Periaatteen pohjana oleva henkilöstön hyvinvoinnin lähtökohta on selkeä: ” – – *valtionyhtiöiden henkilöstöpolitiikan tavoitteena [on] pidettävä sitä, että ne ovat esimerkillisiä työnantajia, jotka noudattavat tehtyjä työmarkkinasopimuksia ja jotka jatkuvasti ja aloitteellisesti kehittävät henkilöstöpolitiikkaansa*” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 4). Valtio edellyttää yhtiöiltään henkilöstöstä huolehtimista. Risteäminen laadukkaiden tavoitteiden periaatteen kanssa on ilmeinen, koska esimerkillistä vähäisempi taso ei riitä. Tulevaisuusorientaatio näkyy myös vahvasti, koska valtio odottaa yhtiöiden myös pyrkivän kehittymään henkilöstön hyvinvointiin liittyvissä asioissa.

Valtio käsittelee henkilöstöä keskeisenä resurssina, joka mahdollistaa yritysten pitkäjänteisen ja taloudellisesti kestävänsä toiminnan. Henkilöstön hyvinvointi on siis eräs perusta, jolla valtio pyrkii varmistamaan muiden keskeisten omistajaohjauspolitiikan periaatteiden toteutumisen. ”*Omistajaohjauksen keskeisenä lähtökohtana on yhtiöiden kilpailukykyyn turvaaminen siltä osin kuin siihen voidaan vaikuttaa omistajan toimin. Tämä koskee myös palkkausta ja palkitsemisjärjestelmiä. Valtion tulee tukea järjestelyjä, jotka takaavat yhtiöille mahdollisuudet kilpailla osaavista ja sitoutuneista johtajista ja muusta henkilöstöstä.*” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, 4) Jotta yhtiöt voivat toimia esimerkiksi markkinaehtoisesti ja ennakoitavasti, niiden henkilöstön tulee olla ammattitaitoista. Valtio ei tietenkään osallistu operationaaliseen toimintaan, vaan jättää työntekijöiden palkkauksen toimivan johdon käsiin. Se kuitenkin pyrkii luomaan edellytykset, joilla valtion omistamiin yhtiöihin saadaan

työntekijöitä, joiden osaaminen ja sitoutuminen ovat riittävällä tasolla työn vaatimuksiin nähden. Henkilöstön hyvinvointi otetaan huomioon myös tasa-arvon näkökulmasta: ”Yhtiöiden ylintä johtoa, johtoryhmiä ja muita johtotehtäviä nimettäessä tulee siksi varmistaa, että molempien sukupuolten edustajilla on yhtäläiset mahdollisuudet edetä urallaan ja kohota johtotehtäviin” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 8).

Erityisesti omistajaohjauksen periaatteet huomioivat sitouttamiskeinona palkitsemisen, koska omistajan merkittävä vaikuttamiskeino yhtiön toimintaan liittyy yritysjohdon valitsemiseen. Koska yritysjohdon palkitseminen on aihepiiri, joka julkisessa keskustelussa helposti herättää voimakkaita mielipiteitä, omistajan asemassa valtion on toimittava palkitsemisen suhteen johdonmukaisesti. ”Omistajaohjauksen näkökulmasta on perusteltua, että valtionyhtiöissä sovelletaan yhtiö- ja tapauskohtaisen harkinnan mukaan johdon sitouttamis- ja kannustejärjestelmiä, jotka parhaiten turvaavat näiden yhtiöiden kilpailukyyn tarvittavien johtoresurssien rekrytoinnissa” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 5). Olennaista on, että yritysjohdosta etsittäessä kyetään tarjoamaan kilpailukykyistä palkitsemista, joka johtaa sitoutumiseen yritykseen. Tavoitteena on yrityksen edun varmistaminen osaavan yritysjohdon palkkaamisella. ”Lähtökohtana on, että johdon palkkauksessa ja palkitsemisessa noudatetaan pitkäjänteiseen tulokseen ja yritysten kokonaismenestykseen perustuvia kriteerejä ja kohtuullisuuden periaatteita” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 6). Yritysjohdon sitoutuminen näkyy myös ajatuksessa, että palkitseminen ei perustu vain nopeisiin voittoihin, vaan yritysten menestymiseen pitkällä aikavälillä. Pitkäjänteisyyden periaate nousee siis palkitsemisen yhteydessä esiin eri tavoin. Kohtuullisuus palkitsemisessa on keskeinen asia valtion omistajaohjauksen periaatteissa. ”Valtion näkemyksen mukaan uusissa sopimuksissa pörssiyhtiöissä ja pörssiyhtiöihin rinnastettavissa listaamattomissa yhtiöissä irtisanomisaikojen palkan ja erakorvauksen yhteenlaskettu suuruus ei saisi ylittää 12 kuukauden kiinteää palkkaa” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 7). Valtio on varovainen, mutta selkeä omistaja. Yritysjohdosta ei koskella yhtiöihin hinnalla millä hyvänsä ja tämä tehdään selväksi omistajaohjauspolitiikan periaatteiden muodossa.

Yritysjohdon lisäksi kohtuullisuuden vaatimusta sovelletaan myös yritysten hallitusten jäsenille maksettaviin palkkioihin. ”Yhtiöiden hallitustyöskentelystä maksettaviin palkkioihin sovelletaan samoja periaatteita kuin johdon palkitsemisessa. Palkkioiden tulee olla suhteessa yhtiön kokoon, sen toiminnan luonteeseen ja hallitustyöskentelyn vaativuuteen. Pörssiyhtiöiden hallituspalkkioiden osalta vertailukohtana ovat muut suomalaiset pörssiyhtiöt,

noteeraamattomien yhtiöiden osalta vastaavasti vertailukelpoiset listaamattomat yhtiöt.” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 7) Yhteys markkinaehtoisuuden periaatteeseen näkyy myös palkitsemisen taustalla. Valtion omistamat yhtiöt eivät muodostu palkitsemisen suhteen poikkeukseksi yhtiöiden toimialalla vallitsevien käytäntöjen suhteen. Maltillinen suhtautuminen palkitsemiseen on harkittu ja pitkäjänteinen linja, jota valtion omistajaohjauspolitiikassa toteutetaan järjestelmällisesti.

Palkitseminen ei kuitenkaan keskity vain yhtiöiden ylimpään johtoon. ”*Palkitsemisen tulee ottaa huomioon koko henkilöstön motivointi ja palkitseminen toteutetaan joko henkilöstörahojen kautta tai muutoin*” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, 5). Henkilöstön hyvinvoinnista huolehditaan laajentamalla valtion omistamien yritysten palkitsemiskäytäntöjä tietoisesti myös muiden työntekijöiden tasolle. Henkilöstön motivaatiosta pyritään huolehtimaan sekä palkitsemisen että luotettavan työnantajakuivan rakentamisen välityksellä. ”*Valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, jotka luovat edellytyksiä uusien työpaikkojen syntymiselle ja arvostaa pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa, jossa työsuhteiden jatkuvuus ja työntekijöiden osaamispääoma otetaan huomioon myös toimittaessa erilaisten kustannuspaineiden alaisena*” (Valtioneuvoston kanslia 2007, 6). Työpaikkojen syntyminen ja olemassa olevien säilyminen on merkittävä linjaus, jonka valtio omistajana tekee. Henkilöstön hyvinvointi nousee merkittäväksi edellytykseksi valtion omistamien yritysten menestykselle.

3.4 Juridinen pohja: Valtion toimintaa omistajana ohjaa laki

Juridinen pohja on vahva kaikessa, mitä valtio omistajana tekee. Kaikkea valtion toimintaa ohjaavat laki ja asetukset, eikä omistajana toimiminen tee sääntöön poikkeusta. ” – *lainsäädännössä toteutetuista merkittävistä valtionyhtiöiden toimintaan vaikuttavista muutoksista voidaan mainita ainakin osakeyhtiölain osittaisuudistus (145/1997), kirjanpitolainsäädännön kokonaisuudistus (1336/1997), useat muutokset arvopaperimarkkinalakiin ja julkisista hankinnoista annettuun lakiin tehdyt muutokset*” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 1). Tutkimusajanjakson alkuvuosina, 2000-luvun alussa lainsäädäntöä kehitettiin edelleen ja voimaan astui laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Ennen lakiuudistusta voimassa oli laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/1991). Kyseistä uudistusta pohtineen työryhmän

raportissa asetetaan tämän tutkimuksen aineistona olevat valtioneuvoston omistajaohjauspolitiikan periaatepäätökset kontekstiinsa. Raportti tähdentää, että periaatepäätökset ohjaavat omistajaohjauksesta vastuussa olevaa ministeriötä omassa työssään, eivätkä suoraan velvoita yritysten ylintä johtoa. Raportin mukaan periaatepäätökset eivät etenkin ylity lain asettamia vaatimuksia. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2003, 14)

Omistajaohjauksen periaatepäätökset ovat samalla linjalla ” – – keskeisin yleisperiaate on sääntelyn ja omistajaohjauksen tehokas eriyttäminen siten, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta valtion omistajuustoimintaa hoidetaan itsenäisesti, yhdenmukaisesti ja selkeästi erillään sääntelytehtävistä” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, 1). Asia on olennainen, koska valtio on omistajana kaksoisroolissa ja vastuussa myös lainsäädännöstä. Vastaavaa asemaa ei voi olla kenelläkään toisella markkinoilla toimivalla omistajalla, joten markkinoiden luottamuksen ja tehokkaan toiminnan varmistamiseksi juridisen pohjan vaaka on olennaista tehdä selväksi myös periaatteiden tasolla.

Perusta on siis vahvasti lainsäädännössä. ”Silloin, kun valtio harjoittaa liike-yms. toimintaa osakeyhtiömuodossa, on toiminnan tapahduttava osakeyhtiölain ja muun yleisen lainsäädännön puitteissa” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 2). Valtion käsitys omasta roolistaan omistajana perustuu sekin juridiselle pohjalle: ”Valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 1). Viittaus erikoislainsäädäntöön tekee täysin selväksi, miten valtion omistajatoiminta on organisoitunut ”Valtion toiminta omistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta” (Valtioneuvoston kanslia 2016, 8).

Valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteissa kansainvälisyys ei ole eksplisiittisesti kovin suuressa roolissa, mutta juridisen pohjan suhteen myös tämä elementti tulee osaksi ajattelua. Erityistapauksissa, kuten ympäristökysymysten ratkaisussa nostetaan esiin myös sopimukset, joissa valtio on sopijakumppanina. ”Yhtiöiden ympäristöpolitiikan tavoitteena on vastuullinen käyttäytyminen, joka perustuu lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten ja eri etutahojen perusteltujen odotusten kunnioittamiseen” (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, 5). Valtioiden tasolla kansainväliset sopimukset ovat osa juridista kehikkoa, joten osana omistajaohjauspolitiikkaa myös tämän tason huomioiminen on luonnollista. Kansainvälisyys on toki implisiittisesti läsnä, koska valtion omistamat yhtiöt tietenkin ovat osa globaalia

taloutta. Periaatetasolle elementti kuitenkin sijoittuu vasta lainsäädännön perustaa rakennettaessa.

Valtion toimintaa omistajana ohjaa lainsäädäntö. Juridisen pohjan teema on aineistossa jatkuvasti läsnä, vaikkakin se muodostaa koko aineistosta vain pienen osan. Syy tähän lienee se, että valtion kaikki toiminta perustuu vain ja ainoastaan lainsäädännölle, joten sen painottaminen omistajaohjauspolitiikan periaatteiden yhteydessä ei ole välttämättä tarpeellista. Suhteessa muihin omistajiin tai toisiin yrityksiin, jotka oikeusvaltiossa toimivat lainsäädäntö muodostaa toimintakehyksen ja ne pääpiirteet, joiden mukaan yritykset ja omistaminen rakentuvat. Juridinen pohja on kuitenkin lainsäädäntövaltaa käyttävän valtion tapauksessa erityisessä asemassa ja sen merkitys omistajaohjauspolitiikalle on olennainen.

4 Pohdinta

Kuten edellä mainittiin, aineistolähtöisen analysoinnin objektiivisuudella on merkittävä rooli luotettavuuden kannalta. Tämän vuoksi tutkijan suhde ja ennako-oletukset suhteessa tutkimuskohteeseen avataan seuraavaksi. Samalla pohditaan tutkimuksen etiikkaa hieman laajemminkin.

4.1 Suhde tutkimuskohteeseen

Tutkijaan liittyvät tekijät, kuten ikä, uskonto, sukupuoli tai vastaavat seikat voivat vaikuttaa tutkimustuloksiin, mikäli niitä ei huomioida tutkimuksen tekemisessä (Tuomi & Sarajärvi 2013, 136). Tutkija on valtiotieteilijä, joka on työskennellyt kahden viimeisimmän hallituksen aikana talouspolitiikan parissa Suomen Eduskunnassa.

Omistajaohjauspolitiikan kysymykset ovat siis olleet osa tutkijan työnkuvaa, minkä vuoksi suhde omistajaohjauspolitiikkaan on akateemisen kiinnostuksen lisäksi myös käytännöllinen. Koska politiikassa on aina kyse arvoista, tutkija lähestyy omistajaohjauspolitiikkaa myös aatteellisesta näkökulmasta. Tämän tutkimuksen tekemisessä poliittinen näkökulma tai asema työelämässä eivät ole vaikuttaneet analyysiin, koska seikat on tietoisesti otettu huomioon.

4.2 Tutkimuksen luotettavuus

Hyvän tieteellisen käytännön noudattaminen luo uskottavan pohjan tutkimustyölle sekä edesauttaa kyseisen tutkimusalan kehittymistä. Tätä käytäntöä edustavat rehellisyys, huolellisuus, tarkkuus, eettisyys ja toisten tutkijoiden kunnioittaminen esimerkiksi viittausten muodossa. Samoin hyvää käytäntöä on tietty läpinäkyvyys, hyvä hallinto ja sovitussa pitäytyminen. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 133) Näitä periaatteita käsillä olevassa tutkimuksessa on pyritty noudattamaan. Tutkimusetiikan ytimessä ovat myös kysymykset totuudesta ja siitä, mitä oikeastaan voidaan tietää.

Objektiivisen toden kysymystä käsiteltiin jo edellä ja sen mahdottomuuteen viitattiin. Tutkimuskohteen käsittäminen ja tiedonsaannin ongelmat on tiedostettava jo tutkimusprosessin aikana, koska usein valinnat näillä alueilla tehdään huomaamatta – siten kuin on opetettu ja opittu tieteenalalla ajattelemaan (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015, 130). Syvemmälle ontologiaan tai epistemologiaan sukeltamisen sijaan on kuitenkin kiinnostavampaa pohtia tutkimuksen validiteettia eli sitä, onko tutkimuksessa tutkittu luvattua asiaa sekä reliabiliteettia eli ovatko tutkimuksen tulokset toistettavissa. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 136)

Tutkimuksen pätevyys eli validius tarkoittaa sitä, onko mittarilla tai valitulla menetelmällä mahdollista saada sitä tietoa, jota on tarkoitus hankkia (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015, 231). Tässä tutkimuksessa validiteettia tukevat huolellisesti rajattu tutkimuskysymys sekä täsmällisesti valittu tutkimusaineisto, jonka pohjalta kysymykseen on mahdollista vastata. Kyse on siis tutkimusasetelmavaliiditeetista (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015, 232). Myös tutkimusmenetelmä, teemoihin tähtäävä aineistolähtöinen sisällönanalyysi tukee tutkimuksen onnistumista. Aineistonkeruu on suoritettu hyödyntäen Internetissä vapaasti saatavilla olevia valtion digitaalisia palveluja. Jokaiselta tutkimusajanjakson hallitukselta on saatavilla omistajaohjauksen periaatepäätös. Koska aineistona oleva viranomaisasiakirja on kirjallinen lähde, on tiedon lähde ja sisällön uskottavuus vahva. Työn tekemisessä on noudatettu hyvää tieteellistä käytäntöä ja sen eettinen taso on korkea.

Reliabiliteettinsa puolesta tutkimus on myös vankka. Tutkimuksen teon vaiheet ja tehdyt valinnat on raportoitu seikkaperäisesti. Tämän vuoksi vastaava tutkimus olisi mahdollista toistaa sellaisenaan tai soveltaen toiseen ajankohtaan, esimerkiksi 2020-luvulta eteenpäin. Eräs tutkimuksen laatua parantava seikka olisi triangulaation lisääminen, jonka voi yksinkertaistaen tiivistää tutkimusmenetelmien yhteiskäytöksi (Tuomi & Sarajärvi 2013, 142). Tätä voisi olla tutkimusaineiston monipuolistaminen, useamman tutkijan tai teorian käyttäminen tai metodologinen triangulaatio (Tuomi & Sarajärvi 2013, 144–145). Tutkimusta voisi parantaa triangulaation keinoin tutkimusaineistoa monipuolistamalla siten, että tarkastelu tehtäisiin sekä laadullisesti että määrällisesti (Horn 2009, 109).

Tässä tutkimuksessa on perehdytty Suomen valtion omistajaohjauspolitiikkaan 2000-luvulla, ja tehtäväksi on asetettu erotella omistajaohjauspolitiikkaa ohjaavat periaatteet. Vaikka käsillä on kauppatieteelliseen tutkintoon tähtäävä tutkimustyö, taustalla tutkijan ajattelussa on myös politiikantutkijan ja historioitsijan koulutus, jotka myös ohjaavat valintoja. Tässä tehtävässä tutkimuksessa onnistutaan ja rajallisten resurssien – lähinnä työn laajuuden

ja siihen käytettävissä olevan ajan – puitteissa tutkimus vastaa asetettuun tutkimuskysymykseen.

5 Johtopäätökset

Suomen valtion omistajaohjauspolitiikkaa ohjaavat periaatteet piirtävät kuvan valtio-omistajasta varovaisena rahankäyttäjänä ja tylsyyteen asti oikeudenmukaisena ja tavoitteellisena toimijana, jonka päätöksenteossa otetaan huomioon sidosryhmät ja tulevat sukupolvet pitkäjänteisesti. Luonnollisesti kaikkea toimintaa säätelee laki, jota seurataan piirulleen.

Sisällönanalyysin keinoin osiinsa puretut valtion omistajapolitiikkaa koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset ovat avanneet 2000-luvun Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteisiin näkökulman, jonka kautta on ollut mahdollista kurkistaa omistajaohjauspolitiikan todellisuuteen. Kahden vuosikymmenen ajalta kerätty aineisto on kehityksestään huolimatta johdonmukainen ja aineiston avulla on kyetty vastaamaan asetettuun tutkimuskysymykseen hyvin.

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastausta siihen, millaiset periaatteet ohjaavat valtion omistajaohjauspolitiikkaa 2000-luvun Suomessa. Työssä vastataan tavoitteeseen etsimällä valtion omistajapolitiikkaa koskevista valtioneuvoston periaatepäätöksistä vuosilta 1999–2020 neljä teemaa, jotka tiivistävät valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteet. Näiden teemojen mukaan 1) valtion toiminta omistajana on pitkäjänteistä, taloudellisesti kestävää ja ennakoitavaa, 2) valtion toiminta omistajana on tavoitteellista ja markkinaehtoista, 3) valtio huolehtii henkilöstöstään ja palkitsee kohtuullisesti onnistumisista sekä 4) valtion toimintaa omistajana ohjaa laki. Temaattisina ilmauksina kyse on 1) tulevaisuusorientaatiosta, 2) laadukkaista tavoitteista, 3) henkilöstön hyvinvoinnista sekä 4) juridisesta pohjasta. Lyhyillä temaattisilla ilmauksilla on mahdollista tiivistää aineistosta tehdyt löydökset, mutta omistajaohjauspolitiikan käytännöllisestä luonteesta johtuen pitempisanaiset kuvailevat ilmaukset, itse periaatteet, on muodostettu laveammin.

Käsillä olevan kaltaista perustutkimusta ei alalta ole varsinaisesti saatavilla, minkä vuoksi aiemman vertailua tässä tutkimuksessa esitettyyn ei ole mielekästä tehdä. Oikeustieteen alan tutkimuksessa corporate governancea käsitellään osana oikeudellista kehikkoa ja valtiotieteissä kiinnostuksen kohteena ovat esimerkiksi diskurssit tai instituutiot. Onkin kiinnostavaa, kuinka mitätön kauppa-, valtio- tai historiatieteellinen tutkimusperinne valtion omistajana toimimisen suhteen on – oikeustieteellinen ja ulkomainen tutkimus poikkeuksina.

Ulkomaisessa tutkimuksessakin valtio-omistamisen suhteen tutkimusaukko on ilmeinen. Kyse saattaa olla siitä, että liiketalous- tai politologisen tutkimuksen kohteeksi valikoituu usein tiukasti yritysmaailmasta tai vahvasti poliittisesta todellisuudesta nousevia aiheita. Omistajaohjauspolitiikka kuitenkin osuu tutkimustematiikaltaan näiden teemojen risteyskohtaan, joten tutkimuksen valtavirrassa risteys saattaa jäädä huomaamatta ja tutkimusaiheen ohi kuljettua. Tässä tutkimuksessa tutkijan monitieteinen tausta on ollut eduksi hieman heinittyneen sivupolun huomaamisessa. Suomessa valtion omistajuus on kuitenkin hyvin merkittävää ja sen vuoksi tutkimustematiikalla on sekä tieteellistä että yhteiskunnallista merkitystä.

Koska kyseessä on kandidaatintutkielman tasoinen työ, asettaa se aikajänteen, käytetyn tutkimusaineiston tai tutkimusmenetelmän osalta rajoituksia. Jatkossa asiasta kiinnostuneet voisivat tutkimusaineistoa monipuolistamalla (esimerkiksi asiantuntijahaastattelut, uutiset, tutkimusartikkelit jne.) käsitellä yksittäisen hallituskauden tekemien päätösten taustalla olevia vaikuttimia ja myöhemmin ne tunnistettuaan verrata miten paljon nämä vaikuttimet eri hallituskausilla ovat muokanneet päätöksentekoa. Poliittisten tapahtumien tason mukaan ottaminen tutkimukseen voisi kuvata valtion toimimista omistajana myös tarkemmin ja luoda monipuolisempaa kuvaa tutkimusaiheesta. Jatkotutkimuksen piiriin jäävät myös esimerkiksi Suomen valtion 1900-luvun omistajaohjaus, mahdolliset muutokset omistajaohjauspolitiikassa, omistajuuden taloudellisen puolen selvittäminen esimerkiksi kvantitatiivisin keinoin sekä omistajaohjauspolitiikan merkittävyyden selvittäminen sen lukuisilla eri tasoilla. Kansainvälisesti omistajaohjauspolitiikkaa vertaileva tutkimus voisi olla myös kiinnostava tutkimusteema, vaikkakin erilaisista yhteiskuntajärjestelmistä johtuen sangen haastava tutkimusaihe.

Lähteet

Aalto-yliopisto. 2022. Samuli Knüpfer on nimitetty Kauppakorkeakoulun omistajuuden professoriksi. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 28.8.2022.] Saatavilla <https://www.aalto.fi/fi/uutiset/samuli-knupfer-on-nimitetty-kauppakorkeakoulun-omistajuuden-professoriksi>.

Braun, V. & Clarke, V. 2022. Thematic Analysis. A Practical Guide. London: Sage.

Eloranta, J. 2018. Hallitus johdon tukena. Helsinki: Alma Talent.

Erma, J., Rasila, T. & Virtanen O. V. 2017. Hyvä hallitustyö. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.

Gabrielsson, J. & Morten, H. 2017. Governance theory: origins and implications for researching boards and governance in entrepreneurial firms. Artikkeliteoksessa Jonas Gabrielsson (toim.) Handbook of research on Corporate Governance and Entrepreneurship. Cheltenham: Edward Elgar.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2015. Tutki ja kirjoita. 20. p. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M-L. 2003. Corporate governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Horn, R. 2010. Researching and Writing Dissertations. A complete guide for Business and Management students. London: Chartered Institution of Personnel and Development.

Kauppa- ja teollisuusministeriö. 1999. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. [Verkkodokumentti.] [Viitattu 8.4.2022.] Saatavilla <https://etene.fi/documents/10616/7193949/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+1999>.

Kauppa- ja teollisuusministeriö. 2003. Omistajaohjaustyöryhmän raportti. Sarjassa Työryhmä- ja toimikuntaraportteja. [Verkkodokumentti.] [Viitattu 8.4.2022.] Saatavilla <https://vnk.fi/documents/10616/7193949/Omistajaohjausty%C3%B6ryhm%C3%A4n+raportti+2003>.

Kauppa- ja teollisuusministeriö. 2004. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. [Verkkodokumentti.] [Viitattu 8.4.2022.] Saatavilla <https://vnk.fi/documents/10616/7193949/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+valtioneuvoston+periaate%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2004>.

Lainema, M. & Haapanen, M. 2010. Vallan tasapaino. Omistajat & Hallitus & Johto. Helsinki: Boardman Oy.

Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/1991). [Verkkodokumentti.] [Viitattu 15.9.2022.] Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1991/19910740>.

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007. [Verkkodokumentti.] [Viitattu 8.4.2022.] Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071368>.

Luoma, T. 2018. Osaava omistaja. Hyvän omistamisen käsikirja. Helsinki: Alma Talent.

Miążek, R. 2021. Corporate governance in state-owned enterprises. A systematic literature review: an international perspective. *International Journal of Contemporary Management (IJCM)* Vol: 57, 2021 s. 1–13.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 13. p. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtioneuvoston kanslia. 2011. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. [Verkkodokumentti.] [Viitattu 8.4.2022.] Saatavilla https://vnk.fi/documents/10616/356365/VNn_periaatepaeatoes_03112011.pdf/af8f288d-0762-4934-99d6-e9acfb1e4ffa?t=1520597895000.

Valtioneuvoston kanslia. 2016. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. [Verkkodokumentti.] [Viitattu 8.4.2022.] Saatavilla <https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+periaate%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2016>.

Valtioneuvoston kanslia. 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta [verkkolähde.]. [Viitattu 19.5.2022.] Saatavilla https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Valtioneuvoston kanslia. 2020. Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös. [Verkkodokumentti.] [Viitattu 8.4.2022.] Saatavilla https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaate%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaate%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf.

Valtioneuvoston kanslia. 2022a. Hallitukset aikajärjestyksessä [verkkolähde]. [Viitattu 13.9.2022] Saatavilla <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>.

Valtioneuvoston kanslia. 2022b. Yhtiöt [verkkolähde]. [Viitattu 19.5.2022] Saatavilla <https://vnk.fi/omistajaohjaus/yhtiot>.

Zinkin, J. 2014. Rebuilding Trust in Banks. The Role of Leadership and Governance. Hoboken: Wiley.

Liite 1. Aineiston alkuperäisilmaukset ja pelkistetyt ilmaukset temaattisesti periaatekerrallaan.

Tässä liitteessä esitellään taulukoidusti kunkin Suomen valtion omistajaohjauspolitiikan periaatteen perusteet siten, että lukijalla on mahdollisuus tutustua aineistosta kerättyihin alkuperäisilmauksiin ja niistä pelkistettyihin ilmauksiin. Taulukoiden otsikkona ovat tutkimuksen tuloksena luodut temaattiset ilmaukset ja omistajaohjauspolitiikan periaatteet. Taulukoiden Periaatepäätös-sarakkeen vuosiluku viittaa periaatepäätösten julkaisuvuoteen.

Taulukko 3. Tulevaisuusorientaatio: Valtion toiminta omistajana on pitkäjänteistä, taloudellisesti kestävä ja ennakoitavaa.

Periaatepäätös	Alkuperäisilmaus	Pelkistetty ilmaus
1999	Suurten valtionyhtiökonsernien yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 1998 noin 103 mrd mk ja niiden palveluksessa oli noin 105 000 henkeä.	Liikevaihto ja työntekijämäärä on merkittävä
2004	Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Valtio pyrkii tämän omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen.	Kansallisvarallisuuden hoidossa pyritään mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen tulokseen
2011	Omistajapolitiikan lähtökohtana on, että valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Valtion tavoitteena on vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yhtiöissä.	Kansallisvarallisuuden hoidossa pyritään vakauteen
2011	Jos valtiolla on yhtiössä erityinen strateginen, kuten yhteiskunnan perustoimintoihin liittyvä, intressi, valtion merkittävä omistus on yleensä perusteltu. Siten mahdolliset omistusjärjestelyt tehdään kyseistä intressiä vaarantamatta.	Omistusjärjestelyissä huomioidaan strategiset edut
2020	Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa yhteistä kansallisvarallisuutta.	Valtion omistukset ovat kansallisvarallisuutta
2020	Valtion omistuksen perusteena on joko strateginen intressi, finanssi-intressi tai jonkin erityistehtävän hoitaminen yhtiömuodossa.	Valtion omistus perustuu strategiaan, finansseihin tai erityistehtävään
1999	Toimissaan muiden osakeyhtiöiden tavoin valtionyhtiöiden toiminnan tulee olla tuotannon vakiintuneessa vaiheessa kannattavaa ja siten terveellä pohjalla. Terveellä pohjalla harjoitettava liiketoiminta edellyttää, että yhtiöt eivät ylläpidä tuotantoyksiköitä tai tuotelinjoja, jotka eivät pitkällä tähtäimellä muodostu kannattaviksi. Kannattavuuden toteutuminen merkitsee niin ikään valtionyhtiöiden tehokasta ja kilpailukykyistä toimintaa sekä siten myös niiden laajentamismahdollisuuksien turvaamista. Vain kannattava toiminta turvaa terveesti ja pitkäjänteisesti työpaikat ja uusien työpaikkojen syntymisen.	Valtion omistamien yhtiöiden tulee olla kannattavia ja toiminnan tervettä
2004	Valtion omistajapolitiikka perustuu yhtiön kaikki etutahot huomioon otta-vaan omistaja-arvon kasvattamiseen. Yhtiön kannattavuuden ja kasvutavoitteiden yhdistäminen edellyttää, että lainsäädännön asettamista velvollisuuksista huolehditaan esimerkillisen hyvin. Henkilöstön asema tulee ottaa huomioon ja toiminnan tulee olla ympäristön kannalta vastuullista.	Omistajapolitiikassa huomioidaan sidosryhmät ja kasvatetaan omistaja-arvoa pitkäjänteisesti
1999	Vakavaraisuus korostuu sellaisissa valtionyhtiöissä, joiden omistuspohjaa on tarkoitus laajentaa tai jotka on tarkoitus kokonaan yksityistää.	Vakavaraisuusvaatimus korostuu omistuksen muutoskohdissa
2004	Omistusjärjestelyjen lähtökohtana on parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Keskeisin kriteeri on yhtiön tai sen osakkeiden myyntihinta. Kokonaisarvioon vaikuttavat myös kotimaisen teollisuuden ja talouselämän toimialakohtaisten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyyn turvaaminen, osaamisen säilyttäminen sekä järjestelyjen kilpailu- ja työllisyysvaikutukset.	Omistusjärjestelyissä tavoitteena on parhaan tuloksen saavuttaminen
2007	Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta, ja valtio pyrkii tämän omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen.	Omaisuudenhoidossa tavoitteena on paras taloudellinen ja yhteiskunnallinen kokonaistulos
2007	Valtion omistajapolitiikka perustuu yhtiön kaikki etutahot huomioon otta-vaan omistaja-arvon kasvattamiseen. Yhtiön kannattavuuden ja kasvutavoitteiden yhdistäminen edellyttää, että kotimaisista ja muiden toimintamaiden lainsäädännön asettamista velvollisuuksista huolehditaan esimerkillisen hyvin.	Sidosryhmien huomioiminen on keskeistä valtion omistajaohjauspolitiikassa
2007	Kaikkiaan omistusjärjestelyissä yleisenä lähtökohtana on parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Kriteerinä ei ole yksinomaan yhtiön tai osakkeiden myyntihinta, vaan huomiota kiinnitetään erityisesti kansantalouden kilpailukyvyyn ja talouden kilpailullisuuden parantamiseen, kotimaisen teollisuuden ja talouselämän toimialakohtaisten	Omistusjärjestelyissä tavoitteena on parhaan tuloksen saavuttaminen, mikä ei ole vain myyntihinta

	toimintaedellytysten turvaamiseen, osaamisen säilyttämiseen ja lisäämiseen sekä työllisyyden turvaamiseen.	
2011	Valtio sitoutuu omistamiensa yhtiöiden omistaja-arvon pitkäjänteiseen kasvattamiseen. Omistajapolitiikan lähtökohdaksi on yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos.	Valtio on pitkäjänteinen omistaja
2011	Kaupallisesti toimivien yhtiöiden tavoitteena tulee olla liiketaloudellisesti kannattava toiminta.	Markkinoilla toimivien valtionyhtiöiden on oltava taloudellisesti kannattavia
2011	Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tavoitteena on myös yhtiöiden toiminnan vastuullisuuden edistäminen ja varmistaminen.	Valtio omistajana kehittää yrityksiansä
2011	Kaikissa omistajajärjestelyissä yleisenä lähtökohdaksi on parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Kriteerinä ei ole yksinomaan yhtiön tai osakkeiden myyntihinta, vaan huomiota kiinnitetään erityisesti kansantalouden kilpailukykyyn ja talouden kilpailullisuuden parantamiseen, kotimaisen teollisuuden ja talouselämän toimialakohtaisten toimintaedellytysten turvaamiseen, osaamisen säilyttämiseen ja lisäämiseen sekä työllisyyden turvaamiseen.	Omistajajärjestelyissä tavoitteena on parhaan tuloksen saavuttaminen, mikä ei ole vain myyntihinta
2016	Valtio-omistajan pitää tarjota omistamilleen yhtiöille luonnollisia kehityspolkuja kasvun aikaansaamiseksi.	Valtio omistajana kehittää yrityksiansä
2011	Koska valtio on pitkäjänteinen omistaja, yhtiöiden osingonmaksulla ja osinkopolitiikalla on sille keskeinen merkitys. Valtio arvostaa ennakoitavaa, sekä yrityksen rahoitustarpeet että omistajan intressit huomioon ottavaa osinkopolitiikkaa, jonka lähtökohdaksi on toimialalla vertailukelpoinen ja mahdollisuuksien mukaan suhteellisen tasainen osinkovirta. Valtion osinko-odotukset arvioidaan vuosittain siten, että yhtiön omavaraisuuden ja kehitysmahdollisuuksien turvaaminen otetaan huomioon.	Valtio on pitkäjänteinen omistaja
2016	Sekä kaupallisissa että erityistehtävayhtiöissä yhtiön tuloksesta vastaavien toimiva johto ja hallitus, jotka tekevät toimintaa koskevat päätökset osakeyhtiöläin ja yhtiöjärjestyksen asettamissa puitteissa.	Yritysten kannattavuudesta huolehtii toimiva johto
2020	Yhtiöomaisuuden hoidossa tavoitellaan mahdollisimman hyvää yhteiskunnallista ja taloudellista kokonaistulosta	Valtion omistamien yhtiöiden tulee olla kannattavia
2020	Valtion strategisena tavoitteena on huoltovarmuuden turvaamisen rinnalla hyödyntää yhtiöomaisuutta myös kotimaisen omistajuuden vahvistamisessa, elinkeinorakenteen monipuolistamisessa, uuden luomisessa ja kestävästä rakennemuutoksen edistämisessä.	Strategisena tavoitteena valtiolla ovat huoltovarmuus ja kotimarkkinoiden kehittäminen
2020	Valtion tavoitteena on edistää osaamis pohjaista ja kestävää tuottavuuskasvua esimerkiksi sillä, että valtion yhtiöt ovat edelläkävijöitä tki-toiminnassa.	Valtio kehittää tuottavuuden ja osaamisen kasvua omistamalla
1999	1. Osingot määritellään yhtiökohtaisesti 2. Jokaisen valtionyhtiön tulee maksaa toimialallaan vertailukelpoinen osinko, joka on myös kansainvälisesti riittävän kilpailukykyinen yhtiön arvoa silmälläpitäen 3. Osinkotavoitteet asetetaan ensisijassa yhtiöiden tuloksen perusteella pyrkien kuitenkin mahdollisuuksien mukaan vuosittain suhteellisen tasaiseen osinkovirtaan 4. Osinkotavoitteita määrättäessä kiinnitetään huomiota yhtiöiden vakavaraisuuteen ja markkina- tai muusta kilpailutilanteesta johtuvaan erityisasemaan	Osingot perustuvat yhtiön taloudelliseen toimintaan
2004	Yhtiöiden osinkopolitiikalla on valtiolle keskeinen merkitys. Valtio arvostaa ennakoitavaa, omistajan intressit huomioon ottavaa osinkopolitiikkaa, jonka lähtökohdaksi on toimialalla vertailukelpoinen ja tasainen osinkovirta. Valtion osinko-odotukset arvioidaan vuosittain siten, että yhtiön omavaraisuustarpeet ja kehitysmahdollisuudet otetaan huomioon.	Omistaja odottaa ennakoitavia osinkoja
2011	Koska valtio on pitkäjänteinen omistaja, yhtiöiden osingonmaksulla ja osinkopolitiikalla on sille keskeinen merkitys. Valtio arvostaa ennakoitavaa, sekä yrityksen rahoitustarpeet että omistajan intressit huomioon ottavaa osinkopolitiikkaa, jonka lähtökohdaksi on toimialalla vertailukelpoinen ja mahdollisuuksien mukaan suhteellisen tasainen osinkovirta. Valtion osinko-odotukset arvioidaan vuosittain siten, että yhtiön omavaraisuuden ja kehitysmahdollisuuksien turvaaminen otetaan huomioon.	Pitkäjänteinen omistajuus edellyttää ennakoitavia osinkoja
2020	Yritysvastuuvarallisuus synnyttää tuloja valtion talousarvioon, joita koskevat odotukset määritellään erikseen vuosittain. Mahdolliset omistuksista luopumiset suunnitellaan etukäteen huomioiden kokonaistilanne sekä yhtiöiden että valtio-omistajan näkökulmasta.	Omistuksilla on myös vaikutus valtion talouteen
2020	Valtio-omistaja edellyttää ennakoitavaa osinkopolitiikkaa huomioiden yhtiökohtaiset tarpeet ja omistajan odotukset	Pitkäjänteinen omistajuus edellyttää ennakoitavia osinkoja
2020	Valtion osinkopolitiikan lähtökohdaksi ovat toimialalla vertailukelpoinen taserakenne, mahdollisuuksien mukaan suhteellisen tasainen osinkovirta sekä kohtuullinen nettovelkaisuusaste. Valtio-omistaja huomioi monipuolisesti yhtiökohtaisen tilanteen osingonmaksutarpeita arvioitaessa.	Yhtiöiden on toimittava taloudellisesti kannattavasti
1999	Valtion takauksia on valtionyhtiöille myönnetty hyvin valikoivasti.	Valtio on valikoiva takaaja
2020	Yhtiöiden on tunnistettava liiketoiminnan yritysrisikit sekä omassa toiminnassaan että arvoketjussaan ja liitettävä yritysrisikit osaksi riskienhallintajärjestelmää. Yhtiöiden hallitukset vastaavat riskienhallinnan	Yritysvastuurisikit ovat osa riskienhallintajärjestelmää, josta yritysten hallitukset vastaavat

	periaatteista ja järjestämisestä. Yhtiön hallitus ja toimiva johto raportoivat merkittävistä havainnoista edelleen omistajalle.	
1999	Omistajaohjauksen kannalta keskeisin elin valtionyhtiöissä on yhtiön hallitus, jonka jäseniksi pääsääntöisesti valitaan yhtiön ulkopuolisia asiantuntijoita.	Hallituksen valinta on keskeisin omistajaohjauksen toimi
2004	Toinen omistajapolitiittinen yleisperiaate on, että valtio toimii omistajana osakeyhtiölain ja arvopaperimarkkinalain mukaisesti, käyttää omistajavaltaansa yhtiökokouksissa, eikä edellytä tai vaadi erivapauksia tai muista omistajista poikkeavia oikeuksia.	Valtio toimii yhtiökokouksissa aktiivisesti
2004	Kolmas omistajapolitiittinen yleisperiaate on eduskunnan ja valtioneuvoston välinen valtionyhtiölain mukainen selkeä työnjako, jossa eduskunta päättää valtionomistuksesta osakeyhtiölain kannalta relevanttien rajojen (nykyisessä laissa 2/3 määränemmistö, yksinkertainen enemmistö tai 1/3 määrävähemmistö) puitteissa ja valtioneuvosto toteuttaa mahdolliset omistajajärjestelyt kussakin tilanteessa taloudellisesti parhaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.	Eduskunnalla on viimeinen sana omistajajärjestelyissä
2004	Neljäs omistajapolitiittinen yleisperiaate on selkeä työnjako omistajien ja johdon välillä: omistajapolitiittinen päätöksenteko kuuluu valtiolle ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden toimielimille.	Omistajavallan ja liiketoimintapäätösten tekeminen on selkeästi erotettu
2004	Keskeisiä lähtökohtia ovat omistajan avoin ja johdonmukainen käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallituksiin, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä kaikkien omistajien ja myös muiden etuhajojen huomioon ottaminen. Omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän hallintokäytännön (corporate governance) kehittäminen. Valtio-omistaja osallistuu liiketoiminnalliseen päätöksentekoon yhtiökokouksissa.	Valtio toimii omistajana avoimesti ja johdonmukaisesti
2004	Yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Valtio tukee omistajana korkeatasoista ja mahdollisimman avointa raportointia yhtiön taloudesta ja toiminnasta.	Raportointi on olennainen osa valtion omistajuutta
2004	Omistajaohjauksen kannalta keskeinen päätöksentekoeelin on yhtiön hallitus, jonka jäseniksi valitaan yhtiöstä riippumattomia asiantuntijoita. Hallitusjäseniä ehdotettaessa keskeisiä perusteita ovat ehdokkaiden kokemus ja asiantuntemus sekä yhteistyökyky ja monipuolinen osaaminen.	Hallituksen valinta on keskeisin omistajaohjauksen toimi
2004	Yhtiöiden omistuspohjan muutoksiin liittyvät ratkaisut tehdään eduskunnan päättämien valtuuksien mukaisesti. Omistajajärjestelyjen toteuttamiseen liittyvä päätöksentekojärjestelmä selkeytetään ja yhtiölainsäädännön mahdollistamien menettelyvaihtoehtojen hyödyntäminen mahdollistetaan valtionyhtiölakia tarkistamalla.	Eduskunnalla on viimeinen sana omistajajärjestelyissä
2004	Valtion omistajapolitiikan tulee olla avointa, ennakoitavaa ja johdonmukaista.	Valtion omistaminen ennakoitavaa
2007	Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä omistajan ja yrityksen yhteydenpito tulee toteuttaa siten, että omistajaohjauksesta vastaava yksikkö on ennalta tietoinen merkittävistä toimialaan ja strategiaan vaikuttavista päätöksistä.	Yritysten toimialaa seurataan aktiivisesti
2007	Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tämän toteuttamisen keskeisiä lähtökohtia ovat avoin ja johdonmukainen omistajan käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallituksiin, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä kaikkien omistajien ja myös muiden etuhajojen huomioonottaminen. Omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governance kehittäminen.	Valtion omistaminen on ennakoitavaa
2007	Yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Valtio tukee omistajana korkeatasoista ja avointa raportointia yhtiön taloudesta ja toiminnasta.	Raportointi on olennainen osa valtion omistajuutta
2007	Omistajaohjaus järjestetään siten, että valtiolla on suora edustus ainakin kaikkien sellaisten yhtiöiden hallituksissa, jotka ovat kokonaan valtion omistuksessa, joissa valtio on enemmistöomistaja tai joissa valtio on niin merkittävä vähemmistöomistaja, että sillä on tosiasiallinen määräysvalta. Kun virkamiestä esitetään hallituksen jäseneksi, lähtökohtana on, että hallituksen jäsen edustaa tuossa tehtävässään yhtiötä ja sen kaikkia osakkeenomistajia, eikä ole oikeutettu toimimaan pelkän valtion omistajaintressin mukaisesti.	Hallituksen valinta on keskeisin omistajaohjauksen toimi
2011	Valtion omistajapolitiikalta odotetaan avoimuutta, ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta. Valtio on omistajana johdonmukainen ja toteuttaa samoja peruslinjauksia siitä huolimatta, minkä ministeriön vastuulla yhtiökohtainen omistajaohjaus on.	Valtio on omistajana ennakoitava toimija

2011	Kun yhtiö tuottaa valtion tilaamia palveluja, omistajaohjaus järjestetään siten, että budjettivaroja käyttävä ministeriö tai ministeriön osasto ei samanaikaisesti vastaa palvelujen tuottajan omistajaohjauksesta.	Asiakkuus ja omistajaohjaus pidetään erillään
2011	Kaikissa tilanteissa omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille.	Omistajavallan ja liiketoimintapäätösten tekeminen on selkeästi erotettu
2011	Valtion yleisistä tukitoimista päätettäessä sen omistamia yhtiöitä tulee kohdella samalla tavoin kuin vertailukelpoisia muita yrityksiä. Kaupallisesti toimiville yhtiöille myönnetään valtion takauksia samoin ehdoin kuin muillekin yrityksille, eikä niillä ole erityisasemaa tai erityisoikeuksia. Valtio ei ilman nimenomaisia takauspäätöksiä vastaa yhtiöiden veloista ja muista sitoumuksista. Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden ja peruspalveluyhtiöiden rahoitus- ja vakuusjärjestelyistä päätettäessä otetaan huomioon yhtiölle asetetut velvoitteet ja niiden hoitamisesta yhtiön rahoitukselle aiheutuvat tarpeet sekä Suomen EU-jäsenyydestä aiheutuvat velvoitteet.	Valtio on valikoiva takaaja
2011	Näiden tavoitteiden toteuttamisen keskeisiä lähtökohtia ovat avoin ja johdonmukainen omistajan käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallituksiin, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä kaikkien omistajien ja myös muiden etuhajon huomioon ottaminen. Omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen.	Valtio on omistajana ennakoitava toimija
2011	Hallitus ja toimiva johto keskustelevat merkittävien omistajien kanssa myös keskeisistä liiketoiminnan strategiaa koskevista kysymyksistä ja rakennejärjestelyistä, joilla saattaisi olla merkittävä vaikutus omistaja-arvon kehittämiseen, vaikka päätösvalta olisi yhtiön hallituksella. Tällöin valtion edustajat toimivat samalla tavoin kuin muutkin merkittävät omistajat vastaavissa tilanteissa, eikä valtio edellytä erilaista tiedonsaantia kuin muut omistajat.	Omistajana valtio on yksi muiden joukossa
2011	Yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Valtio tukee omistajana korkeatasoista ja avointa raportointia yhtiön taloudesta ja toiminnasta. Yhtiöiden odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance –suositukset ja toteuttavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä.	Raportointi on olennainen osa valtion omistajuutta
2011	Valtio tulee edelleen varmistamaan molempien sukupuolten riittävän edustuksen valtio-omisteisten yhtiöiden hallituksissa.	Tasa-arvosta huolehditaan aktiivisesti
2011	Pääsääntönä on, että valtiolla on suora edustus ainakin kaikkien sellaisten yhtiöiden hallituksissa, jotka ovat kokonaan valtion omistuksessa, joissa valtio on enemmistöomistaja tai joissa valtio on niin merkittävä vähemmistöomistaja, että sillä on tosiasiallinen määräysvalta.	Sääntely ja omistajaohjaus pidetään erillään
2011	Hallituksen jäsenenä oleva virkamies ei osallistu yhtiötä koskeviin omistajaohjaustehtäviin liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon tai yhtiötä koskevien omistajapoliittisten ratkaisujen tekemiseen.	Sääntely ja omistajaohjaus pidetään erillään
2011	Valtion omistajapolitiikka perustuu yhtiön kaikki etuhajon huomioon otta-vaan omistaja-arvon kasvattamiseen kestäväällä ja vastuullisella tavalla. Yhtiön kannattavuuden ja kasvutavoitteiden yhdistäminen edellyttää, että kotimaisista ja muiden toimintamaiden lainsäädännön asettamista velvollisuuksista huolehditaan esimerkillisen hyvin.	Vastuullisuus kasvattaa yritysten arvoa
2011	Erityisen tärkeitä asiaryhmiä ovat avoimuus, jonka tulee näkyä yhtiön raportoinnissa, palkitsemisessa ja yleisessä toiminnan läpinäkyvyydessä. Valtiolla on tärkeää, että yhtiöissä omaksutaan henkilöstön aseman ja oikeuksien kunnioittaminen sekä ympäristön kannalta vastuulliset toimintatavat ja valtio odottaa yhtiöiden kiinnittävän huomiota myös alihankintaketjujensa läpinäkyvyyteen sekä hyvän henkilöstö- ja ympäristöpolitiikan toteutumiseen myös alihankintayrityksissä.	Raportointi on olennainen osa valtion omistajuutta
2011	Yritysten vastuukysymysten osalta lähtökohtana tulee olla toimialan parhaiden käytäntöjen noudattaminen ja vähintään keskeisiä kilpailijoita vastaavien standardien omaksuminen.	Yritysten on toimittava korkealaatuisesti ja markkinaehtoisesti
2016	Valtion omistajapolitiikka on pitkäjänteistä toimintaa ja vaatii yli vaalikausien ulottuvaa parlamentaarista sitoutumista.	Valtio on pitkäjänteinen omistaja
2016	Valtionyhtiöiden on näytettävä esimerkkiä arvojohtamisesta ja yhteiskuntavastuusta osana yritykselle määritettyjä arvoja. Yhteiskuntavastuun kantaminen lähtee periaatteesta, että yritys osana yhteiskuntaa pärjää sitä paremmin, mitä paremmin ympäröivä yhteiskunta voi.	Vastuullisuus kasvattaa yritysten arvoa
2016	Valtio-omistaja haluaa omistajan keinoin edistää vastuullista yritystoimintaa, koska se tukee yhtiöiden maineen rakentamista ja omistaja-arvon kasvua pitkällä aikavälillä.	Vastuullisuus kasvattaa yritysten arvoa
2020	Yhtiöiden tulee ottaa huomioon taloudellisten tekijöiden lisäksi toiminnan sosiaaliset, alueelliset ja ympäristölliset vaikutukset	Yhtiöiden on toimittava eettisesti kestävästi
2020	Ihmisoikeudet on otettava huomioon läpinäkyvästi niin omassa toiminnassa kuin alihankintaketjuissa huomioiden YK:n periaatteiden vaatimukset	Alihankinta tehdään läpinäkyvästi

2020	Aggressiivinen verosuunnittelu ei ole hyväksyttyä	Veronmaksu suoritetaan vastuullisesti
2020	Valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Lisäksi toimintaan sovelletaan Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodia ja OECD:n corporate governance suosituksia soveltuvilta osin.	Omistajavallan ja liiketoimintapäätösten tekeminen on selkeästi erotettu

Taulukko 4. Laadukkaat tavoitteet: Valtion toiminta omistajana on tavoitteellista ja markkinaehtoista.

Periaate-päätös	Alkuperäisilmaus	Pelkistetty ilmaus
1999	Niissä poikkeustapauksissa, joissa yhtiöillä on kotimaassa julkisen vallan toimenpiteistä tai olosuhteista johtuva erityisasema, on asianomaisen ministeriön kuitenkin erityisesti seurattava yrityksen toimialan muutoksia ja yritysostoja.	Eritystehtäviä hoitavien yritysten toimialaa seurataan aktiivisesti
2004	Eritystehtävät tulee toteuttaa tehokkaasti, mutta näitä tehtäviä hoitavien yhtiöiden hallinto ja raportointi tulee järjestää samojen yleisperiaatteiden mukaan kuin markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden.	Eritystehtäviä hoitavien yritysten toiminta perustuu markkinaehtoisin toimintaperiaatteisiin
2004	Yhtiöille asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden takia valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai ainakin valtion määräysvallassa.	Eritystehtäviä hoitavat yritykset ovat valtion yksin omistamia
2004	Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tavoitteena tulee olla liiketaloudellisesti kannattava toiminta.	Eritystehtäviä hoitavien yritysten on oltava taloudellisesti kannattavia
2004	Eritystehtävää hoitavassa yhtiössä valtio on aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön ja sen merkityksen yhtiölle asetettaville tavoitteille. Yrityksen liiketoimintastrategian määrittelevät yhtiön johto ja hallintoelimet. Liiketoimintastrategian ja erityistehtävän yhteensovittaminen edellyttää vastuuministeriön sekä yhtiön johdon ja hallintoelinten yhteistoimintaa. Tuottotavoitteen ja muiden tavoitteiden suhteesta päättää vastuuministeriö, tarvittaessa talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanottojen perusteella.	Eritystehtäviä hoitavien yritysten toiminnassa valtio on aktiivinen omistaja
2004	Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai valtion määräysvallassa. Niiden omistuspuhjan laajentaminen tulee kysymykseen lähinnä, kun erityistehtävän merkitys on vähemmän tai poistumassa tai kun erityistehtävän hoitamisen voidaan arvioida tehostuvan muiden omistajien mukaantulon tai omistusosuuden kasvun myötä.	Eritystehtäviä hoitavat yritykset ovat valtion yksin omistamia
2007	Valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on myös kannattavaa.	Eritystehtäviä hoitavissa yrityksissä valtion tavoitteet ovat yhteiskunnallisia
2011	Valtionomistukseen liittyvien yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai vähintään valtion määräysvallassa.	Eritystehtäviä hoitavat yritykset ovat valtion yksin omistamia
2020	Eritystehtävayhtiöt eivät saa vääristää kilpailua toimialallaan.	Eritystehtäviä hoitavat yritykset eivät vääristä kilpailua
1999	Ympäristöongelmat koskettavat erityisesti teollisuus- ja energiatuotantoa ja liikennepalveluja.	Valtio tunnistaa ympäristöä kuormittavat toimialat
2004	Yhtiöiden ympäristöpolitiikan tavoitteena on vastuullinen käyttäytyminen, joka perustuu lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten ja eri etutahojen perusteltujen odotusten kunnioittamiseen. Valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, joilla yhtiöt pyrkivät sovittamaan yhteen tuotannolliset ja taloudelliset sekä ympäristönäkökohdat yhtiön kilpailukykyä edistävällä tavalla.	Ympäristön eteen tehtävä työ perustuu lainsäädäntöön ja sopimuksiin
2011	Yhtiöiden toiminnan ympäristövaikutuksia arvioidessa kiinnitetään huomiota myös valtion ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin.	Valtioyhtiöt ovat keino saavuttaa asetettuja ympäristötavoitteita
2020	Yhtiöiden on tunnistettava oman toimintansa ilmastovaikutukset, vaikutukset ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle sekä asettava niille verokkiyhtiöihin nähden kunnianhimoiset mitattavat tavoitteet	Valtioyhtiöt ovat keino saavuttaa asetettuja ympäristötavoitteita
2020	Valtio-omisteisten yhtiöiden edellytetään ottavan huomioon tavoite hiili-neutraalista Suomesta 2035 ja Pariisin ilmastopimuksen tavoitteet ilmastomuutoksen hillitsemiseksi 1,5 asteeseen	Valtioyhtiöt ovat keino saavuttaa asetettuja ympäristötavoitteita

Taulukko 5. Henkilöstön hyvinvointi: Valtio huolehtii henkilöstöstään ja palkitsee kohtuullisesti onnistumisista.

Periaate-päätös	Alkuperäisilmaus	Pelkistetty ilmaus
1999	Nämä lähtökohdat huomioon ottaen on valtionyhtiöiden henkilöstöpolitiikan tavoitteena pidettävä sitä, että ne ovat esimerkillisiä työnantajia, jotka noudattavat tehtyjä työmarkkinasopimuksia ja jotka jatkuvasti ja aloitteellisesti kehittävät henkilöstöpolitiikkaansa.	Valtion omistamat yhtiöt ovat esimerkillisiä työnantajia

1999	Hallintoa uudistettaessa henkilöstön asema ja riittävät vaikutusmahdollisuudet turvataan.	Henkilöstön on kyettävä vaikuttamaan
2004	Omistajaohjauksen keskeisenä lähtökohtana on yhtiöiden kilpailukyvyyn turvaaminen siltä osin kuin siihen voidaan vaikuttaa omistajan toimin. Tämä koskee myös palkkausta ja palkitsemisjärjestelmiä. Valtion tulee tukea järjestelyjä, jotka takaavat yhtiöille mahdollisuudet kilpailla osavista ja sitoutuneista johtajista ja muusta henkilöstöstä.	Henkilöstön on oltava ammattitaitoista ja tästä huolehditaan asianmukaisella palkkauksella
2007	Valtio pitää tärkeänä, että henkilöstön edustus ja riittävät vaikutusmahdollisuudet yhtiön hallintoelimissä on turvattu vähintään henkilöstöedustuksesta annetun lain määrittelemissä puitteissa. Yhtiöiden henkilöstöpolitiikan tavoitteena tulee olla, että yhtiöt ovat esimerkillisiä työnantajia, jotka noudattavat tehtyjä työmarkkinasopimuksia ja jotka jatkuvasti ja aloitteellisesti kehittävät henkilöstöpolitiikkaansa.	Henkilöstön on kyettävä vaikuttamaan
2007	Valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, jotka luovat edellytyksiä uusien työpaikkojen syntymiselle ja arvostaa pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa, jossa työsuhteiden jatkuvuus ja työntekijöiden osaamis-pääoma otetaan huomioon myös toimittaessa erilaisten kustannuspaineiden alaisena.	Henkilöstön osaaminen on valtiolle omistajana aktiivinen voimavara
2011	Valtio pitää tärkeänä, että henkilöstön edustus ja riittävät vaikutusmahdollisuudet yhtiön hallintoelimissä on turvattu vähintään henkilöstöedustuksesta annetun lain määrittelemissä puitteissa. Valtio edellyttää omistajana henkilöstöryhmien ja johdon säännönmukaista ja avointa vuorovaikutusta. Yhtiöiden henkilöstöpolitiikan tavoitteena tulee olla, että yhtiöt ovat esimerkillisiä työnantajia, jotka noudattavat tehtyjä työmarkkinasopimuksia ja jotka jatkuvasti ja aloitteellisesti kehittävät henkilöstöpolitiikkaansa.	Henkilöstön on kyettävä vaikuttamaan
2011	Valtio on omistajana toteuttanut tasa-arvolakia yhtiöiden hallituksia valittaessa. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä varmistamaan tasa-arvotavoitteiden toteutumista. Yhtiöiden ylintä johtoa, johtoryhmiä ja muita johtotehtäviä nimettäessä tulee siksi varmistaa, että molempien sukupuolten edustajilla on yhtäläiset mahdollisuudet edetä urallaan ja kohota johtotehtäviin.	Tasa-arvosta huolehditaan aktiivisesti
2011	Valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, jotka luovat edellytyksiä uusien työpaikkojen syntymiselle ja arvostaa pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa, jossa työsuhteiden jatkuvuus ja työntekijöiden osaamis-pääoma otetaan huomioon myös toimittaessa erilaisten kustannuspaineiden alaisena.	Henkilöstön osaaminen on valtiolle omistajana aktiivinen voimavara
2011	Osana hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtio arvostaa menettelytapoja, joilla voidaan poistaa ja ehkäistä vähemmistöryhmien syrjintää. Samalla tuetaan erilaisten henkilöstöryhmien, kuten maahanmuuttajien kotouttamista sekä edistetään joustavin työaika- ja työtehtäväjärjestelyin vaikeasti työllistyvien henkilöiden mahdollisuuksia olla mukana työelämässä.	Tasa-arvosta huolehditaan aktiivisesti
2016	Valtio omistajana kannustaa pörssinoteerattujen yhtiöiden johtoa sekä rekrytointitilanteissa että muutoin sijoittamaan omaa varallisuuttaan johtamansa yhtiön osakkeisiin. Näin johto osoittaa sitoutumista, yrittäjäjyötä sekä uskoa johtamansa yhtiön kasvuun ja kehitykseen.	Johtoa kannustetaan sitoutumaan yritykseen myös taloudellisesti
2020	Valtio edellyttää omistajana henkilöstön ja johdon avointa vuorovaikutusta, työmarkkinasopimusten noudattamista sekä aloitteellista ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Yhtiöiden tulee varmistaa, että kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet urakehitykseen. Henkilöstön edustuksen osalta valtio suosittelee, että henkilöstö on edustettuna yhtiöiden hallintoelimissä. Tarvittaessa hallitukset voivat kutsua henkilöstön edustajia hallituksen kokoukseen.	Tasa-arvosta huolehditaan aktiivisesti
1999	Omistajaohjauksen näkökulmasta on perusteltua, että valtionyhtiöissä sovelletaan yhtiö- ja tapauskohtaisen harkinnan mukaan johdon sitouttamis- ja kannustejärjestelmiä, jotka parhaiten turvaavat näiden yhtiöiden kilpailukyvyyn tarvittavien johtoresurssien rekrytoinnissa.	Sitouttamis- ja kannustusjärjestelmä on perusteltu parhaan osaamisen saavuttamiseksi
2004	Palkitsemisen tulee ottaa huomioon koko henkilöstön motivointi ja palkitseminen toteutetaan joko henkilöstörahastojen kautta tai muutoin. Valtion erityistehtäviä hoitavissa yhtiöissä kannustimet tulee suunnitella siten, että ne ottavat huomioon sekä erityistehtävään liittyvien tavoitteiden että taloudellisten tavoitteiden merkityksen kyseisessä yhtiössä.	Palkitseminen ei ole vain johdon etu
2011	Palkitsemisen tulee olla oikeudenmukaista siten, että myös muuta henkilöstöä motivoidaan ja palkitaan joko henkilöstörahastojen kautta tai muutoin.	Osaava ja motivoitunut henkilöstö saavutetaan oikeasuhtaisella palkitsemisella
2011	Omistajaohjauksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana on yhtiöiden kilpailukyvyyn turvaaminen siltä osin kuin siihen voidaan vaikuttaa omistajan toimin. Tämä koskee myös palkkausta ja palkitsemisjärjestelmiä. Lähtökohtana on, että johdon palkkauksessa ja palkitsemisessä noudatetaan pitkäjänteiseen tulokseen ja yritysten kokonaismenestykseen perustuvia kriteerejä ja kohtuullisuuden periaatteita.	Kilpailukyvyyn kannalta kohtuullinen palkitseminen on perusteltua
2011	Palkitsemisjärjestelmiä suunniteltaessa valmisteluvastuun on oltava yhtiöiden hallituksilla.	Palkitsemisesta vastaa yhtiön hallitus

2011	Palkitsemisen tulee olla oikeudenmukaista siten, että myös muuta henkilöstöä motivoidaan ja palkitaan joko henkilöstörahojen kautta tai muutoin.	Palkitseminen ei ole vain johdon etu
2011	Yhtiöiden hallitustyöskentelystä maksettaviin palkkioihin sovelletaan samoja periaatteita kuin johdon palkitsemisessa. Palkkioiden tulee olla suhteessa yhtiön kokoon, sen toiminnan luonteeseen ja hallitustyöskentelyn vaativuuteen. Pörssi-yhtiöiden hallituspalkkioiden osalta vertailukohtana ovat muut suomalaiset pörssi-yhtiöt, noteeraamattomien yhtiöiden osalta vastaavasti vertailukelpoiset listaamattomat yhtiöt.	Hallitusta palkitaan kohtuullisesti ja johdonmukaisesti
2016	Valtion näkemyksen mukaan uusissa sopimuksissa pörssi-yhtiöissä ja pörssi-yhtiöihin rinnastettavissa listaamattomissa yhtiöissä irtisanomisaajan palkan ja erokorvauksen yhteenlaskettu suuruus ei saisi ylittää 12 kuukauden kiinteää palkkaa. Muissa kuin pörssi-yhtiöissä korvaus ei saisi ylittää 6 kuukauden kiinteää palkkaa.	Irtisanomispalkka ja erokorvaus on sovittava kohtuullisen kokoiseksi
2016	Johdon ja henkilöstön palkitseminen on yhtiön hallituksen työkalu, jolla tavoitellaan yhtiön tavoitteiden saavuttamista ja pitkäjänteistä arvonnousua.	Palkitseminen on keino saavuttaa osaavaa työvoimaa ja asetettuja tavoitteita
2020	Palkitsemisen tulee olla kohtuullista ja läpinäkyvää	Palkitseminen on kohtuullista ja läpinäkyvää
2020	Uusissa sopimuksissa erityisesti kiinteän palkitsemisen tasoa harkitaan tarkkaan yhtiökohtaisesti, tarvittaessa alaspäin	Palkitsemisen taso on kriittisen arvioinnin kohde
2020	Vastuullisuus tulee huomioida osana johdon palkitsemiskriteerejä	Palkitseminen on osa vastuullisuustyötä
2020	Valtio-omistaja odottaa yhtiöidensä soveltavan henkilöstönsä kannustavaa palkkaus- ja palkitsemispolitiikkaa	Palkitseminen ei ole vain johdon etu
2020	Yhtiöiden johdon palkitsemisen tason on oltava kohtuullisessa suhteessa yhtiön kokoon, sen tehtäviin, asemaan markkinoilla, sekä yleiseen johdon palkkatasoon.	Palkitseminen on kohtuullista ja läpinäkyvää
2020	Valtio kannustaa listattujen yhtiöiden johtoa sijoittamaan omaa varallisuuttaan johtamansa yhtiön osakkeisiin.	Johtoa kannustetaan sitoutumaan yrityksiin myös taloudellisesti
2020	Valtio noudattaa hallitusjäsenten palkitsemisessa avoimuuden ja kohtuullisuuden periaatteita.	Hallitusta palkitaan kohtuullisesti ja johdonmukaisesti
2020	Yhtiöiden hallituksen jäseniä kannustetaan noteeratuissa yhtiöissä hankkimaan yhtiöiden osakkeita ja pitämään niitä vähintään hallitustyökauten ajan.	Johtoa kannustetaan sitoutumaan yrityksiin myös taloudellisesti
2020	Kiinteän kokonaispalkan lisäksi maksettavien tulospalkkioiden perusteena olevien tavoitteiden on oltava vaativia ja johdon on omalla panoksellaan kyettävä vaikuttamaan tavoitteen saavuttamiseen.	Palkitseminen on keino saavuttaa osaavaa työvoimaa ja asetettuja tavoitteita

Taulukko 6. Juridinen pohja: Valtion toimintaa omistajana ohjaa laki.

Periaatepäätös	Alkuperäisilmaus	Pelkistetty ilmaus
1999	Edellisen valtioneuvoston periaatepäätöksen jälkeen lainsäädännössä toteutetuista merkittävistä valtionyhtiöiden toimintaan vaikuttavista muutoksista voidaan mainita ainakin osakeyhtiölain osittaisuudistus (145/1997), kirjanpitolainsäädännön kokonaisuudistus (1336/1997), useat muutokset arvopaperimarkkinalakiin ja julkisista hankinnoista annettuun lakiin tehdyt muutokset.	Lainsäädäntö on kehittynt
2004	Omistajapolitiikan ensimmäinen ja keskeisin yleisperiaate on sääntelyn ja omistajaohjauksen tehokas eriyttäminen siten, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta valtion omistajuustoimintoa hoidetaan itsenäisesti, yhdenmukaisesti ja selkeästi erillään sääntelytehtävistä.	Sääntely ja omistajaohjaus pidetään erillään
1999	Silloin, kun valtio harjoittaa liike-yms. toimintaa osakeyhtiömuodossa, on toiminnan tapahduttava osakeyhtiölain ja muun yleisen lainsäädännön puitteissa.	Kaiken toiminnan on perustuttava lakiin
2011	Valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä.	Vastuunjako toimielinten välillä perustuu lakiin
2016	Valtion toiminta omistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (L 1368/2007, ”omistajaohjauslaki”). Laki koskee valtion toimintaa omistajana kaikissa yhtiöissä eikä sisällä poikkeuksia osakeyhtiölaista tai muusta yhtiölaainsäädännöstä. Erot omistajaohjauksessa listattujen ja listaamattomien yhtiöiden välillä johtuvat arvopaperimarkkinalainsäädännöstä. Valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Osakkeenomistajalla, yhtiön hallituksella ja toimivalla johdolla on kullakin omat osakeyhtiölakiin perustuvat tehtävänsä, vastuunsa ja oikeutensa. Lisäksi niiden toimintaan sovelletaan hyvää hallintotapaa ja kulloinkin voimassa olevia corporate governance -suosituksia.	Valtion omistaminen perustuu lakiin
2004	Yhtiöiden ympäristöpolitiikan tavoitteena on vastuullinen käyttäytyminen, joka perustuu lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten ja eri etutahojen perusteltujen odotusten kunnioittamiseen. Valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, joilla yhtiöt pyrkivät sovittamaan yhteen tuotannolliset ja taloudelliset sekä ympäristönäkökohdat yhtiön kilpailukykyä edistävällä tavalla.	Ympäristön eteen tehtävä työ perustuu lainsäädäntöön ja sopimuksiin

