

VALTIO-OMISTEISUUS JA OMISTAJAOHJAUKSEN DISKURSSI

Millaisia merkityksiä poliitikot ja virkamiehet
valtio-omistukseen liittävät?

Veera Vihula

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Yleinen valtio-oppi,
hallinnon ja politiikan
tutkimus
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2016



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä □ – Författare – Author Veera Anni Maria Vihula			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Valtio-omisteisuus ja omistajaohjauksen diskurssi. Millaisia merkityksiä poliitikot ja virkamiehet valtio-omistukseen liittävät?			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi: hallinnon ja organisaatioiden tutkimus			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu	Aika – Datum – Month and year Maaliskuu 2016	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 88	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan Suomen valtionyhtiöiden omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta diskurssien näkökulmasta. Tutkielman tavoitteena on tutkia, millaisia merkityksiä virkamiehet ja poliitikot antavat valtion omistamiselle ja omistajaohjaukselle, ja onko virkamiesten ja poliitikkojen merkityksenannoissa eroja. Vaikka valtio-omisteisuutta on tutkittu paljon erityisesti taloustieteen näkökulmasta, poststrukturalistista, toimijoiden merkityksenantoja tarkastelevaa tutkimusta ei juuri ole. Tässä tutkielmassa pyritään Laclauin diskurssianalyysin avulla analysoimaan annettuja merkityksiä. Tutkielma on rajattu koskemaan kaupallisesti toimivia valtio-omisteisyhtiöitä. Tutkielman kaksi tutkimuskysymystä ovat, millaisia merkityksiä virkamiehet ja poliitikot antavat valtion omistamiselle Suomessa ja suhtautuvatko virkamiehet ja poliitikot eri tavoin valtio-omisteisiin yrityksiin ja niiden omistajaohjaukseen.</p> <p>Tutkielman teoreettinen viitekehys pohjautuu Laclauin poliittiseen ajatteluun ja diskurssiteoriaan, joiden taustalla on teoria hegemoniasta. Diskurssiteoria on poststrukturalistinen ja anti-essentialistinen tutkimussuunta, joka on kiinnostunut siitä, miten sosiaaliset käytännöt systemaattisesti konstruoivat subjektien ja objektien identiteettejä diskursiivisella kentällä. Merkitysten muodostuminen tapahtuu artikulaatioiden kautta ja diskurssit ovat artikulaatioiden tuotetta. Aineiston analyysissä on käytetty diskurssiteoriaan perustuvaa laclaulaista diskurssianalyysia. Laclauin diskurssianalyysi tarjoaa joukon käsitteitä, joiden avulla voidaan tunnistaa merkityksenantoja ja laajemmin vallitsevia diskursseja. Aineisto koostuu tutkielmaa varten kerätystä haastatteluaineistosta, hallinnollisista tekstilähteistä sekä eduskunnassa esitetyistä kirjallisista ja suullisista kysymyksistä, joiden aiheena on ollut valtio-omisteiset yhtiöt tai omistajaohjaus.</p> <p>Valtio-omisteisuuden ja omistajaohjauksen tieteellistä tutkimusta tarkastellaan jakamalla se oikeustieteelliseen, taloustieteelliseen ja poliittis-hallinnolliseen tutkimukseen. Omistajaohjauksen tutkimus on Suomessa painottunut eritteleviin ja yksityiseen omistukseen vertaaviin tutkimuksiin, vaikka poikkeuksiakin on. Tutkielmassa tarkastellaan myös poliitikkojen ja virkamiesten välistä suhdetta käsittelevää kirjallisuutta, lähtien Weberin klassisesta ideaalimallista. Tarkastelulla pyritään avaamaan taustoja sille, että virkamiesten ja poliitikkojen merkityksenannoissa voidaan olettaa esiintyvien eroja. Diskurssiteoriassa identiteettejä ei nähdä annettuina, vaan ne syntyvät artikulaatioiden kautta. Virkamiesten ja poliitikkojen identiteetin muodostumista lähestytään Laclauin diskurssiteorialle keskeisen identifikaation käsitteen kautta.</p> <p>Analyysin perusteella valtion omistamisella on Suomessa hegemoninen asema. Vaikka ilmiö politisoituu ja sen sisällöstä kiistellään, artikulaatioita valtio-omisteisuuden kokonaan purkamisesta ei ole. Hegemonista diskurssia valtio-omisteisuudesta pitää yllä tyhjä merkityspragmaattisuus. Merkityspragmaattisuus on tyhjennetty alkuperäisestä merkityksestään prosessissa, jossa siitä on tullut yhteinen merkityspragmaattisuus laajalla joukolle artikulaatioita. Tämä tarkoittaa, että eri poliittiset tahot käyttävät samaa käsitettä oikeuttaakseen poliittiset toimet valtion omistuksessa. Sekä valtio-omisteisten yhtiöiden yksityistäminen että valtio-omistuksen lisääminen voidaan artikuloida pragmaattisina toimina ja näin ollen diskurssi valtiosta yhtiöomistajana pysyy stabiilina riippumatta siitä, mikä puolue on vallassa ja millaista omistajapolitiikkaa harjoitetaan. Valtio-omistamisen hegemoniaa tukevat myös historialliset myytit jälleenrakentamisesta ja Suomesta pääomaköyhänä maana, joiden kautta valtio-omistaminen perustellaan.</p> <p>Keskeisimmiksi merkityksiksi virkamiesten ja poliitikkojen omistajaohjausdiskurssissa nousivat analyysin perusteella pragmaattisuus, mahdollistaminen, aktiivisuus, työllisyys, aluepolitiikka, johdon palkitseminen ja yritysvastuu. Poliitikkojen ja virkamiesten artikulaatiot ovat samankaltaisia, mutta erojakin on. Keskeisin ero virkamiesten ja poliitikkojen diskursseissa on omistajaohjauksen linkittämisessä muuhun elinkeinopolitiikkaan. Poliitikoille omistajaohjaus on osa elinkeinopolitiikkaa, tapa kartuttaa valtion kassaa verojen ohella ja tapa tukea työllisyyttä ja tehdä aluepolitiikkaa. Virkamiehille omistajaohjaus on käytännönläheistä yritysten kannattavuuden lisäämistä. Virkamiesten ja poliitikkojen artikulaatiot omista positioistaan ja keskinäisistä suhteistaan noudattelevat aiheen perinteisiä teorioita.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords valtio-omisteiset yhtiöt omistajaohjaus Laclauin diskurssiteoria diskurssianalyysi virkamiehet poliitikot			

Sisällys

1 JOHDANTO	1
2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA VIITEKEHYS	5
3 SUOMEN VALTIO-OMISTEISET YHTIÖT, OMISTAJAPOLITIikka JA OMISTAJAOHJAUS.....	8
3.1 Yleisesti.....	8
3.1.1 Laki omistajaohjauksesta	10
3.1.2 Valtio-omistuksen historia Suomessa	12
3.2 Valtio-omisteisuus ja omistajaohjaus tutkimuksen kohteena	14
3.2.1 Valtion omistajavalta, oikeustieteellinen näkökulma omistajaohjaukseen	14
3.2.2 Valtio-omisteisuus taloustieteellisestä näkökulmasta.....	16
3.2.3 Valtio-omisteisuus politiikan ja hallinnon tutkimuksen kohteena	18
3.2.4 Niin siinä käy kun omistaa.....	23
4 POLIITIKOT JA VIRKAMIEHET – politiikan ja hallinnon suhde.....	26
4.1 Virkamiesten ja poliitikkojen erot.....	27
4.2 Virkamiesten ja poliitikkojen suhde Suomessa.....	31
5 LACLAULAINEN DISKURSSITEORIA	35
5.1 Hegemonia ja antagonismi.....	38
5.2 Subjekti ja identiteetti	40
5.3 Diskurssiteorian kritiikki.....	42
6 DISKURSSIANALYYSI JA TUTKIMUSAINEISTO	44
6.1 Diskurssianalyysi tutkimusmenetelmänä.....	44
6.2 Keskeiset käsitteet eli ns. työkalupakki	45
6.3 Tutkimusaineisto	47
7 ANALYYSI	51
7.1 Diskurssi valtiosta yhtiöomistajana	51
7.2 Diskurssi omistajaohjauksesta	54
7.3 Virkamiesten ja poliitikkojen suhde valtion omistajaohjauksessa.....	60
7.4 Poliitikkojen ja virkamiesten diskurssit?	61
8 PÄÄTELMÄT	66
8.1 Tutkimustulokset.....	66
8.2 Tutkielman anti, avut ja puutteet.....	69
9 POHDINTA	71

9.1 Pragmaattisuudesta.....	72
9.2 Tutkijoiden roolista diskurssin rakentajina	73
LÄHTEET.....	75
LIITTEET	80
Liite 1. Taulukot.....	80
Liite 2. Haastattelun teemarunko: virkamiehet	83
Liite 3. Haastattelun teemarunko: poliitikot.....	84
Liite 4. Valtion omistusosuudet	85

1 JOHDANTO

Valtionyhtiöiden rooli Suomessa on merkittävä niin rahallisen arvon, työpaikkojen määrän kuin institutionaalisen asemankin kautta tarkasteltuna. Valtio-omistus on monimuotoista ja valtionyhtiöt näkyvät suomalaisten arjessa. Valtionyhtiöt saavatkin kansalaisissa aikaan voimakkaita tunteita ja herättävät paljon keskustelua mediassa. Valtion yhtiöomistuksen arvo on noin 30 miljardia euroa. Lukua voi mittasuhteiden hahmottamiseksi verrata valtion budjettiin, joka vuonna 2016 on 54,4 miljardia. Pohdinta siitä, kuinka paljon ja mitä valtion pitäisi omistaa, on käynnissä kaiken aikaa. 1980-luvulta eteenpäin on ollut voimassa kansainvälinen trendi, jossa valtioiden liiketoimintaa on yksityistetty. Vaikka yksityistämisen prosessi on ollut ja on edelleen käynnissä täälläkin, valtion omistajarooli on Suomessa yhä verrattain vahva (ks. esim. Ahonen 2015, Löyttyniemi 2011, Ranki 2012).

Vuoden 2016 alussa Suomen valtiolla oli omistuksia yhteensä 63 yhtiössä, joista 15 on pörssiyhtiöitä ja 21 noteeraamattomia kaupallisia yhtiöitä (esim. VR ja Posti). Lisäksi valtiolla on 25 erikoistehtävää hoitavaa yhtiötä, kuten Alko ja Yleisradio. Valtion omistajapolitiikan lähtökohtana on hallitusohjelma, ja linjausten valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. (Valtioneuvoston kanslia 2014.) Hallitusohjelma linjaa omistajapolitiikan keskeiset tavoitteet ja periaatteet koko hallituskaudelle. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös puolestaan linjaa omistajaohjauksen päivittäisen toiminnan periaatteet ja toimintatavat (Valtioneuvoston kanslia 2014). Laissa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta määritellään eri toimijoiden valtuudet (21.12.2007/1368).

Viime vuosien aikana omistajaohjauksessa on ollut varsin paljon turbulenssia, sillä ensin omistajaohjauksesta vastannut ministeri Heidi Hautala joutui jättämään tehtävänsä mediakohun saattamana ja häntä seurannut Pekka Haavisto ehti toimia tehtävässä vajaan vuoden ennen kuin vihreät jätti hallituksen. Haavistoa seurannut Sirpa Paatero ehti toimia tehtävässä vajaan vuoden ennen vaaleja. Kahden ja puolenvuoden sisällä omistajaohjauksesta on vastannut jo yhteensä neljä ministeriä. Valtionomistus on suorastaan aina ajankohtainen aihe ja usein esillä niin eduskunnassa kuin mediassakin. Tämän tutkielman tekee kuitenkin erityisen ajankohtaiseksi se, että istuvalla Juha Sipilän

hallituksella on ollut valmisteilla omistajaohjauksen uusi strategia, joka julkaistaan keväällä 2016 (Helsingin Sanomat 2016).

Valtionyhtiöitä ja valtion omistamista on tutkittu paljon, erityisesti taloustieteen piirissä. Lähestymistapana on ollut usein tarkastella sitä, miten valtionomistus eroaa yksityisestä ja mikä olisi tehokkain tapa omistaa (ks. esim. Shleifer 1998; Miettinen 2000). Pertti Ahonen on puolestaan jo pitkään tutkinut aihetta hallinnontutkimuksen näkökulmasta. Muilta osin valtionyhtiöiden tutkimus tuntuu jääneen virkamiesten ja tutkimuslaitosten raportteihin (esim. Junka 2010; Kisanlahti 2001; Vuoria 2004). Pro graduissa omistajaohjaus näyttäisi kuitenkin olevan suosittu aihe. Erityisesti Tampereen yliopiston finanss hallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen pääaineessa on kirjoitettu aiheesta tutkielmia (esim. Mikkola 2008; Ojala 2011; Pentikäinen 2015).

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan Suomen valtionyhtiöiden omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta diskurssien näkökulmasta. Tutkielman tavoitteena on tutkia, millaisia merkityksiä virkamiehet ja poliitikot antavat valtion omistamiselle ja omistajaohjaukselle, ja onko virkamiesten ja poliitikkojen merkityksenannoissa eroja. Tutkielmassa luodaan katsaus valtion omistajapolitiikkaan ja siitä johdettuun käytännön omistajaohjaukseen kirjallisuuden, muiden tekstilähteiden sekä haastatteluaineiston kautta, ja pyritään Laclau'n diskurssianalyysin avulla tunnistamaan laajempia teemoja ja vallitsevia merkityksiä.

Tutkielman keskeisin tutkimuskysymys on: Millaisia merkityksiä poliitikot ja virkamiehet valtion omistamiselle ja valtion omistajaohjaukselle antavat? Tähän pääkysymykseen linkittyy tiiviisti kysymys siitä, suhtautuvatko virkamiehet ja poliitikot eri tavoin valtio-omisteisiin yrityksiin ja niiden omistajaohjaukseen. Tämän kysymyksen taustana tarkastellaan tutkimusta poliitikkojen ja virkamiesten välisestä suhteesta sekä poliitikko- ja virkamiesidentiteeteistä. Tarkastelun lähtökohtana voidaan pitää Weberin ideaalimallia, jossa virkamiesten ja poliitikkojen eetos on erotettu toisistaan. Omistajaohjausta tutkimuskohteena tarkastellaan aikaisemman tutkimuksen valossa, pyrkiessä painottamaan poliittista ja hallinnollista tutkimussuuntaa. Tutkielman aineisto koostuu tätä tutkielmaa varten kerätystä haastatteluaineistosta sekä kirjallisesta aineistosta.

Tutkimuksen tavoite on valottaa Laclau'n diskurssianalyysin keinoin valtion omistuksen ja omistajaohjauksen ilmiöitä siitä näkökulmasta, miten keskeisimmät toimijat ilmiön

hahmottavat ja esittävät artikulaatioidensa kautta. Laclaulainen diskurssiteoria pohjaa marxistiseen perinteeseen ja diskurssiteorian piirissä on tehty paljon arvopohjaista tutkimusta ja pyritty myös erittelemään toimijoiden valtasuhteita. Tämän tutkielman tarkoitus ei kuitenkaan ole pohtia millaista omistajaohjauksen tulisi olla tai esittää universaalia totuutta omistajaohjauksesta. Tarkastelemalla valtion omistajaohjauksesta vastaavien tahojen merkityksenantoja voidaan kuitenkin valottaa päätöksenteon taustojen eri vaikuttumia, jotka usein ansaitsisivat olla enemmänkin esille.

Diskurssiteoria sekä poliitikkojen ja virkamiesten identiteettejä ja suhdetta tarkasteleva tutkimusote tarjoavat tuoreen näkökulman omistajaohjaukseen. Diskurssiteorian oletusten mukaisesti omistajaohjausta analysoidaan virkamiesten ja poliitikkojen artikulaatioiden muodostamana diskursiivisena muodostelmana. Virkamiesten ja poliitikkojen identiteetin muodostuminen identifikaation prosessissa puolestaan pyrkii tarjoamaan diskurssiteoreettisen näkökulman virkamiesten ja poliitikkojen suhteen tutkimukseen.

Tutkielman teko ajoittui vaalivuoteen 2015. Tarkasteluun on tekstilähteiden osalta alun perin valittu eduskuntakausi 2011–2014, joka on päättynyt kevättalvella 2015. Haastatteluaineiston keruu ajoittui kuitenkin keväälle 2015 ja syksylle 2015 ja pitkittymisen vuoksi rajausta jatkettiin tekstilähteidenkin osalta vuoden 2015 loppuun. Vaalien ajoittuminen aineistonkeruun väliin merkitsee sitä, että Suomen poliittinen kenttä muuttui tutkimuksenteon aikana. Koska diskurssit ovat joka tapauksessa jatkuvassa liikkeessä, eduskunnan ja hallituksen vaihtuminen ei ole tutkimuksen kannalta erityisen merkittävää.

Tutkielma etenee niin, että ensin esitellään tutkimuskysymykset ja viitekehys lyhyesti. Luvussa kolme esitellään tutkittava ilmiö, valtio-omisteisuus ja omistajaohjaus. Yleisen kuvauksen lisäksi luvussa eritellään aiempaa aiheen tutkimusta Suomessa eri teoreettisten suuntausten näkökulmista. Tavoite on tarjota katsaus siihen, mitä valtio-omisteisuudella tarkoitetaan ja miten sitä on tutkittu. Neljäs luku erittelee virkamiesten ja poliitikkojen suhdetta koskevaa tutkimusta sekä yleisesti että Suomessa. Viidennessä luvussa tarkastellaan tarkemmin Laclauin ja Mouffin diskurssiteoriaa, johon laclaulainen diskurssianalyysi perustuu. Alkuperäisen tekstien lisäksi keskeisiä lähteitä ovat olleet Howarthin, Torfingin ja Stavrakakiksen kirjoitukset ja tulkinnat Laclauin teoriasta. Suomenkielisten käännösten ja termien osalta olen hyödyntänyt erityisesti Emilia Palosen

artikkelia (2008) aiheesta ja käytän myös samoja suomennoksia käsitteistöstä. Diskurssianalyysia tutkimusmenetelmänä käsitellään luvussa kuusi, jossa myös käydään läpi tutkielman aineisto. Tämän pohjustuksen jälkeen analysoin luvussa seitsemän aineistoa ja pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Johtopäätökset esitellään luvussa 8, jossa myös arvioidaan tutkimusasetelman onnistumista. Tutkielman lopussa pohdin tutkielmaa tehdessä esiin nousseita teemoja ja mietin millaisia jatkotutkimuksen aiheita omistajaohjaukselle tulevaisuudessa on.

2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA VIITEKEHYS

Tutkielman tavoitteena on tarkastella Suomen valtionyhtiöiden omistusta ja omistajaohjausta poliittisena ilmiönä diskurssianalyysin keinoin. Tutkimuskysymykset ovat, millaisia merkityksiä poliitikot ja virkamiehet antavat valtion omistamiselle ja valtion omistajaohjaukselle ja suhtautuvatko virkamiehet ja poliitikot eri tavoin valtion omistamiseen ja omistajaohjaukseen. Päättökysymyksen tarkoitus on kuvata valtion yhtiöomistamista politiikan osa-alueena. Tavoitteena on tuoda esiin diskurssianalyysin avulla niitä merkityksiä, joita valtion omistamiselle ja omistajaohjaukselle annetaan. Tämän lisäksi tarkastellaan mahdollisia eroja merkityksenannoissa. Millainen käsitys omistajaohjauksen kanssa työskentelevillä virkamiehillä ja poliitikoilla on aiheesta? Millainen politiikan osa-alue omistajaohjaus on ja eroaako se muista politiikan osa-alueista? Mitkä merkitykset nousevat keskeisiksi ja nostavatko poliitikot ja virkamiehet eri asioita esille?

Valtio-omisteisuus on ilmiönä laaja ja monimuotoinen, minkä vuoksi tutkimus on rajattu koskemaan kaupallisesti toimivia valtio-omisteisia yhtiöitä. Erityistehtävää hoitavat yhtiöt kuten Alko tai Yle on rajattu ulkopuolelle, sillä niiden rooli yhteiskunnassa, erikseen laissa säädettyä tehtävää hoitavina yhtiöinä, eroaa merkittävästi kaupallisesti toimivista. Niiden erityisluonteen vuoksi yhtiöiden omistajaohjaus on myös sijoitettu kustakin toimialasta vastaavaan ministeriöön, eikä keskitetty valtioneuvostonkanslian omistajaohjausosastolle. Lisäksi niihin kohdistuva omistajapolitiikka ja omistajaohjaus ovat sisällöltään hyvin erilaista verrattuna pörssiyhtiöihin ja kaupallisesti toimiviin noteeraamattomiin yhtiöihin. Tämän vuoksi erityisyhtiöiden tarkastelu osana omistajaohjausta on lähtökohtaisesti rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kokonaisvaltaista kuvasta valtion omistamisen ilmiöstä ei siis lähdetä tavoittelemaan, vaan tutkielmassa keskitytään kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaukseen.

Tutkielman keskeisin viitekehys rakentuu laclaulaisen diskurssiteorian ympärille. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe ovat kehittäneet teoriansa poststrukturealistisista, postmarxistisista ja antiessentialistisista lähtökohdista (ks. esim. Howarth & Stavrakakis 2000; Palonen 2008). Diskurssiteoria tutkii tapaa, jolla sosiaaliset käytännöt artikuloivat ja kyseenalaistavat diskursseja, joille sosiaalinen todellisuus perustuu (Palonen 2008, 209–218). Vaikka teoria on alun perin marxistinen, se soveltuu muuhunkin kuin luokkareduktion tarkasteluun (Torfing 2005). Diskurssiteorian käsitteistö tarjoaa välineet

tutkia ilmiöitä diskurssianalyysin keinoin. Diskurssianalyysin avulla voidaan tunnistaa artikulaatioita ja ennen kaikkea niiden suhteita toisiinsa. Laclaulainen diskurssianalyysi tarkastelee diskursseja erityisesti hegemonian ja sosiaalisen antagonismin käsitteiden kautta, joiden avulla päästään käsiksi diskurssien muuttuvaan luonteeseen.

Diskurssiteoreettisen lähestymistavan kokonaisvaltainen omaksuminen ei ole helppo tehtävä, eikä siihen tässä tutkielmassa lähtökohtaisesti pyritä. Tavoite on vastata tutkimuskysymyksiin diskurssianalyysin keinoin, joka pohjautuu diskurssiteoriaan. Teorian konstruktivistisen luonne sopii hyvin tutkimuskysymyksiin. On syytä korostaa, että vaikka diskurssiteorialla on vahvat ideologiset juuret marxismissa, tässä tutkielmassa ei ole lähdetty ideologisista lähtökohdista. Laclau'n diskurssiteoriaa eli tutkielman teoreettista viitekehystä tarkastellaan lähemmin luvussa viisi. Tarkastelussa on pyritty avaamaan Laclau'n teoreettista ajattelua ja diskurssiteorian keskeisiä käsitteitä, jotka ovat tutkielman analyysin kannalta oleellisia. Tällaisia ovat erityisesti hegemonia ja identiteetti. Diskurssianalyysi on päätetty erottaa omaksi luvukseksi (luku 6), jossa sitä käsitellään enemmän tutkimusmenetelmänä ja jonka yhteydessä esitellään myös tutkielman aineisto. Jaottelu on täysin keinotekoinen, sillä laclaulaisen diskurssianalyysi ja diskurssiteoria nivoutuvat tiiviisti yhteen.

Tutkielmassa nousee keskeisesti esille myös virkamiesten ja poliitikkojen suhde sekä hallinnon ja politiikan yhteenliittyminen, joihin omistajaohjaus tarjoaa mielenkiintoisen tarkastelupisteen. Poliitikkojen ja virkamiesten suhdetta on tutkittu paljon (esim. Aberbach & al.1981; Peters & Pierre 2001) lähtien Weberin klassisesta ideaali-mallista, jossa arvojen pohjalta päätöksiä tekevä poliitikko on erotettu päätöksiä neutraalisti toteuttavasta virkamiehestä. Vaikka työnkuvat ovat tulleet osittain lähemmäs toisiaan ja eri hallinnoissa on löydettävissä erilaisia hierarkiatasoja ja suhdemalleja, kaiken kaikkiaan virkamiesten ja poliitikkojen toiminnan ja ajattelun logiikoissa on havaittu selviä eroja. Tämän pohjalta voidaan olettaa, että näkemykset omistajaohjauksesta rakentuvat näiden erilaisten logiikoiden kautta ja toimijoiden merkityksenannot voivat näin ollen olla erilaisia. Jos toimijoiden merkityksenannot eroavat toisistaan, millaisia haasteita se asettaa käytännön työskentelylle ja mitä se kertoo poliitikkojen ja virkamiesten työnjaosta ja suhteesta? Kysymystä voidaan myös tarkastella siinä valossa, vastaako poliitikkojen ja virkamiesten merkitystenantojen välille mahdollisesti syntyvä ero poliitikkojen ja virkamiesten suhdetta kuvaavia malleja. Luvussa 4 käsitellään tätä

kysymystä tarkemmin ja tarkastellaan aiempaa tutkimusta poliitikkojen ja virkamiesten suhteesta.

Diskurssiteorian poststrukturalismin yhdistäminen virkamies-poliitikko tarkasteluun ei tunnu täysin luontevalta aiemman tutkimuskirjallisuuden valossa. Vaikka virkamiesten ja poliitikkojen suhdetta tarkasteleva tutkimus painottaisikin subjektin rakentumista, se on kuitenkin usein strukturalistista (esim. Aberbach & al. 1981). Diskurssiteoria antaa kuitenkin mahdollisuuden tarkastella virkamiesten ja poliitikkojen suhdetta ohi strukturalististen hierarkioiden. Poststrukturalistiseen tarkasteluun on pyritty analysoitaessa poliitikkojen ja virkamiesten merkityksenantoja. Keskeistä tässä on subjektin käsite ja subjektin muodostuminen, joita tarkastellaan osana diskurssiteoria lukua. Virkamiesten ja poliitikkojen suhdetta käsittelevän tutkimuksen tarkasteleminen on tutkimuskysymysten kannalta oleellinen, joten huolimatta sen ja diskurssiteorian eriävistä näkökulmista, muodostavat ne yhdessä tutkielmani teoreettisen viitekehyksen. Virkamies-poliitikko tarkastelu pohjustaa kysymyksen siitä, eroavatko merkityksenannot ja miksi erot ovat mahdollisia, ja tähän pyritään diskurssianalyysin avulla vastaamaan.

Tutkimuskysymykset ovat siis:

1. Millaisia merkityksiä virkamiehet ja poliitikot antavat valtion omistamiselle ja valtion omistajaohjaukselle Suomessa?
2. Suhtautuvatko virkamiehet ja poliitikot eri tavoin valtio-omisteisiin yrityksiin ja niiden omistajaohjaukseen?

3 SUOMEN VALTIO-OMISTEISET YHTIÖT, OMISTAJAPOLITIikka JA OMISTAJAOHJAUS

Tässä luvussa tarkastellaan ensin valtio-omisteisuutta yleisesti politiikan osa-alueena sekä lain ja historian näkökulmasta. Sen jälkeen eritellään aiempaa tutkimusta valtio-omisteisista yhtiöistä ja omistajaohjauksesta, sekä poliittisen ja hallinnollisen tutkimuksen, lainopillisen että taloudellisen tutkimuksen osalta, kuitenkin niin että pääpaino on poliittisessa ja hallinnollisessa tutkimuskirjallisuudessa.

3.1 Yleisesti

Valtion yhtiöomistuksen kokonaisarvo on yli 30 miljardia, joten kyseessä on hyvin merkityksellinen osa valtiontaloutta. Valtionomistuksille on määritelty erilaisia lähtökohtia, sen mukaan miksi ja kuinka paljon valtio yhtiöistä omistaa. Valtionomistuksen erilaisiin muotoihin liittyy erilaisia merkityksenantoja. Näiden eri lähtökohtien ja merkitysten kautta voidaan asettaa erilaisia tavoitteita ja päämääriä, jotka on poliittisesti määritelty. Omistajapolitiikalla tarkoitetaan kunkin hallituksen näkemystä siitä, mihin suuntaan valtion omistusta tulisi kehittää.

Valtio harjoittaa omistajapolitiikkaa, joka on luonteeltaan aktiivista ja pragmaattista. Omistajan käytettävissä olevilla keinoilla valtio pyrkii yhtiöiden kehittämiseen ja tukemaan omistaja-arvon pitkäaikaista kasvua. Valtion omistajapolitiikka on luonteeltaan mahdollisimman avointa toimintaa, jossa pyritään johdonmukaisiin ja ennustettaviin ratkaisuihin. Omistajapolitiikan lähtökohtana on hallitusohjelma. (Valtioneuvoston kanslia 2014)

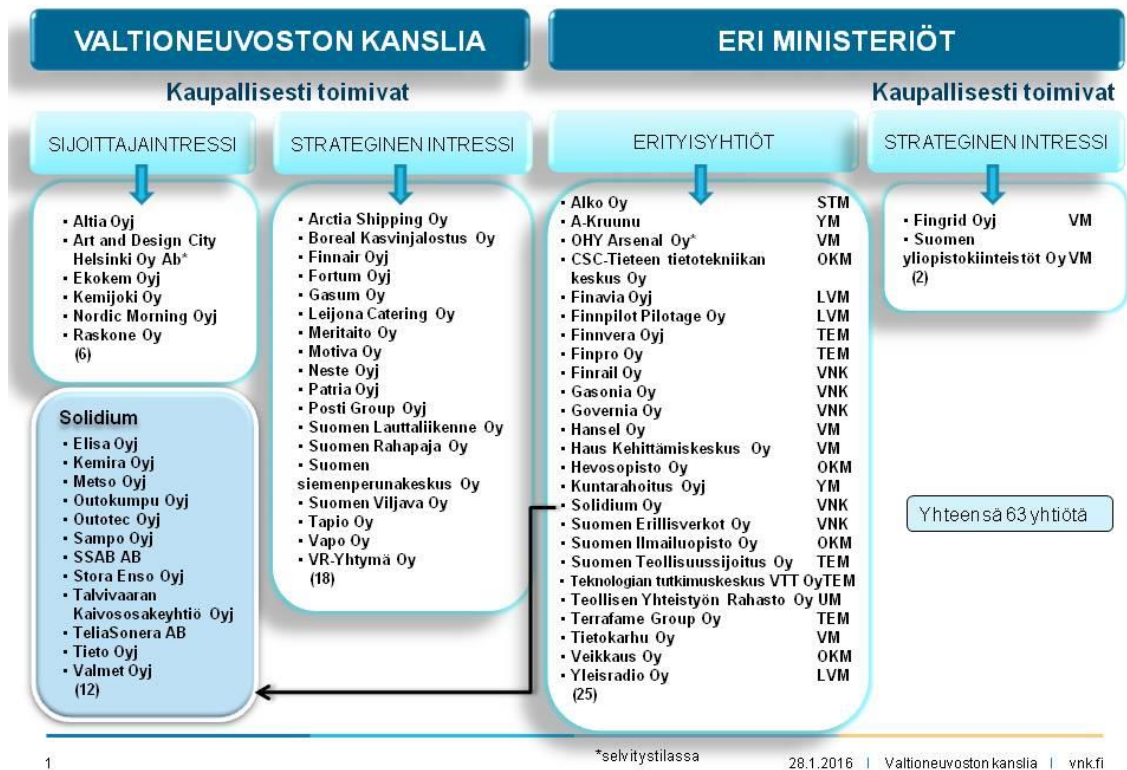
Omistajaohjaus on puolestaan käytännön toimia, joilla omistajapolitiikka laitetaan käytäntöön. Omistajaohjauksesta vastaa ministeri (kaudella 2011–2014 kehitysministeri, 2015- pääministeri), jonka alapuolella toimii suoraan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto.

Omistajaohjauksen 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 etutahojen huomioon ottaminen. Omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen. (Valtioneuvoston kanslia 2014)

Kaisanlahti (2001, 19–20) määrittelee Kauppa- ja teollisuusministeriön raportissa omistajaohjauksen tavoitteeksi

lisäarvon tuottamisen yhtiöissä, jotka kuuluvat valtion sijoitusportfolioon. Lisäarvon tuottamisessa otetaan huomioon henkilöstön ja muiden sidosryhmien oikeutetut intressit. Lisäksi omistajaohjaus on eriytetty valtioneuvostokäytännössä politiikkatavoitteista mahdollisimman kauas. Käytännössä omistaja-ohjaus on aktiivista ja siinä haetaan pragmaattisia ratkaisuja yhtiökohtaisesti.

Valtion omistamien yhtiöiden määrä muuttuu jatkuvasti, joskaan ei vauhdikkaasti. Vuoden 2014 lopussa valtio-omisteisia yhtiöitä oli yhteensä 61, vuoden 2016 alussa 63 (Valtioneuvoston kanslia 2016). Valtio-omisteiset yhtiöt voidaan jakaa valtion omistusmäärän mukaan valtioneemmistöisiin ja valtion osakkuusyhtiöihin. Pörssiyhtiöissä valtion omistus vaihtelee 7,8 % ja 55,8 % välillä ja muissa kaupallisesti toimivissa yhtiöissä 22 % ja 100 % välillä (Liite 4). Valtion omistamat yhtiöt voidaan jaotella sen mukaan, ovatko ne kaupallisesti toimivia vai erityistehtävää hoitavia yrityksiä. Kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus on keskitetty valtioneuvoston kansliaan. Valtiolla voi näiden yhtiöiden osalta olla ainoastaan vahva sijoittajaintressi tai strateginen intressi. Strategisella intressillä tarkoitetaan, että yhtiöön liittyy esimerkiksi infrastruktuuriin tai turvallisuuteen liittyviä intressejä, joiden vuoksi katsotaan, että valtion on syytä pysyä vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset intressit. Valtiolla on kuitenkin myös näihin yhtiöihin vahva sijoittajaintressi. Kun valtio toimii sijoittajaintressillä, on omistajaohjausta järjestettäessä otettava huomioon valtion omistusosuuteen liittyvä määräys- tai vaikutusvalta sekä siihen liittyvät omistajan riski ja omistukseen perustuva osallistuminen yhtiön päätöksentekoon. Erityisyhtiöiden kohdalla valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi, eli yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli. (Valtioneuvoston kanslia 2014.) Tässä tutkielmassa keskitytään kaupallisesti toimiviin yhtiöihin. Erityisyhtiö Solidiumin kautta hallinnoitu omistus on kuitenkin tutkimuksen piirissä, sillä kyseiset yhtiöt ovat kaupallisesti toimivia.



Kuva 3.1 Valtion omistamien yhtiöiden jako kaupallisesti toimiviin ja erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin (Valtioneuvoston kanslia, 24.2.2016)

Kuten todettu, valtio-omisteisuus on monimuotoista, joten on myös monia termejä, joilla siihen viitataan. Matti Vuoria esitti selvitysmiesraportissaan, että valtionyhtiö sanaa käytettäisiin vain yhtiöistä, jotka valtio omistaa kokonaan (Vuoria 2004; Löyttyniemi 2011, 24). Laissa tunnetaan termit ”valtion yhtiöomistus”, ”valtioenemmistöinen” sekä ”valtion osakkuusyhtiö”, joita käytetään omistuksen määrästä riippuen. Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin käsitettä valtionyhtiö, kun viitataan mihin tahansa yhtiöön, jossa valtio on omistajana. Samaan viitataan myös valtio-omisteisella yhtiöllä.

3.1.1 Laki omistajaohjauksesta

Laissa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (21.12.2007/1368) määritellään, että valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Valtioenemmistöisellä yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä

valtiolla on enemmistö. *Valtion osakkuusyhtiöllä* tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on vähintään kymmenen prosenttia ja enintään viisikymmentä prosenttia. Valtion osakkuusyhtiöksi voidaan lakia sovellettaessa määrätä valtioneuvoston asetuksella myös yhtiö, jossa valtion osuus äänivallasta on alle kymmenen prosenttia. Tällöin edellytyksenä on, että valtion osakeomistusta yhtiössä pidetään merkittävänä joko taloudellisten tai omistajaohjaukseen liittyvien seikkojen nojalla. Laissa määritellään myös eri toimijoiden roolit ja toimivalta. (4§-6§.)

Lain mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat osakkeiden luovuttamista sekä osakehankintoja valtioneemmistöissä yhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee myös valtion myötävaikutusta järjestelyihin, joissa valtion täysin omistaman yhtiön osakkeita luovutetaan muille tai joissa valtion osuus yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttuu vähintään viidellä prosenttiyksiköllä tai muuten omistajavallan kannalta merkittävällä tavalla. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunto käsittelee asiat, jotka koskevat valtion osakepääomasijoituksia ja muita oman pääoman ehtoisia sijoituksia valtioneemmistöisiin yhtiöihin ja valtion osakkuusyhtiöihin, valtion myötävaikutusta päätökseen, jolla yhtiö asetetaan vapaaehtoiseen selvitystilaan, sekä valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimintaohjeita.

Lain mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö puolestaan käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä, yhtiöiden muuta omistajaohjausta. Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee myös asiat jotka koskevat valtion myötävaikutusta järjestelyihin, joiden seurauksena valtion osuus muun kuin valtion täysin omistaman yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttuu, kun kyseessä ei ole valtioneuvoston toimivaltaan kuuluva muutos.

Toinen keskeinen laki, joka vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen on osakeyhtiölaki (21.7.2006/648). Osakeyhtiölaki säätelee kaikkien osakeyhtiöiden toimintaa. Keskeistä valtio-omistuksen kannalta on esimerkiksi lain 7§ eli yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä

päätöstä tai ryhtyä toimenpiteeseen, joka tuottaa osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella. Osakeyhtiölaki rajoittaa siis poliittisen kontrollin mahdollisuuksia erityisesti valtion osakkuusyhtiöissä.

3.1.2 Valtio-omistuksen historia Suomessa

Tässä alaluvussa käydään tiiviisti läpi valtio-omistuksen historiaa aiheen taustoittamiseksi. Esimerkiksi Ahonen (1987) on tarkastellut laajemmin valtion liiketoiminnan historiaa, myös vallinneen poliittisen tilanteen valossa. Valtio-omisteisuudella on Suomessa pitkät perinteet ja sen voidaan katsoa alkaneen jo vuonna 1811, kun Suomeen perustettiin postilaitos (Ahonen 1987, 155). 1900-luvun alkuun tultaessa valtion liiketoiminta käsitti valtion metsät, postin, Valtionrautatiet ja useita teollisuuslaitoksia kuten sahoja ja Suomen Rahapajan (Ahonen 1987, 155). Junkan (2010) mukaan valtionyhtiöiden perustamisen taustalla 1900-luvun alkupuoliskolla olivat yhteiskunta- ja elinkeinopoliittiset tarpeet. Valtio otti kantaakseen yrittäjäriskin toimialoilla, joihin yksityinen pääoma ei lähtenyt mukaan. (Junka 2010, 1–5.) Itsenäistymisen ja sitä seuranneen sisällissodan jälkeen valtionliiketoimintaan sovellettiin vuoden 1919 hallitusmuodon säädöksiä, ja vasta 1931 tuli voimaan laki valtion teollisuuslaitoksista (Ahonen 1987, 175–176). Keskustelu valtion osakeyhtiöiden muodostumisesta alkoi myös 30-luvulla ja ensimmäinen laki valtion osakeyhtiöistä tuli voimaan 1932. Vuosikymmenen lopussa keskeisimmät valtioenemmistöiset osakeyhtiöt olivat Enso-Guzeit, Outokumpu, Imatran voima, Veitsiluoto, Alkoholiliike, Yleisradio ja Valtion rikkihappo- ja sulfaattitehtaat. (Ahonen 1987, 210–211.)

Sodat ja niitä seuranneet sotakorvaukset ja jälleenrakentaminen lisäsivät valtion taloudellista merkitystä 40-luvulla (Ahonen 1987, 231). Valtio ei kuitenkaan perustanut uusia tuotantolaitoksia valmistaakseen sotakorvaustavaroita, vaikka olemassa olevien laitosten tuotantosuuntaa muutettiin. Valtio ei myöskään ottanut yksityisiä laitoksia haltuunsa, vaan tilaukset tehtiin yksityiseltä teollisuudelta (Ranki 2012, 34.) Vuonna 1946 asetettu sosialisimiskomitea suunnitteli laajaa kansallistamisohjelmaa, jossa eri teollisuuden alat, kuten energiatalous, puhelinlaitokset, jopa tupakkatehtaat olisi siirretty valtion haltuun. (Ahonen 1987, 235; Ranki 2012, 41–43.) Ohjelma jäi toteutumatta ja komitea lakkautettiin 1950. Vaikka kansallistamisen henki laantui, laajeni valtion teollisuusomistus. Ranki (2012, 43) kuvaa laajentumisen olleen ”orgaanista”, alue- tai teollisuuspolitiikalla tai huoltovarmuudella perusteltua ja tapahtuneen ilman pakotettuja

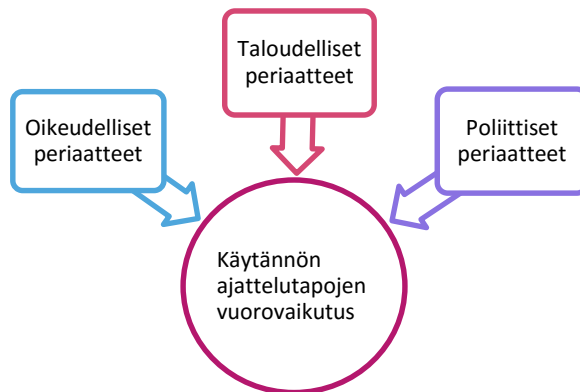
muutoksia. Valtio lähti 50-60-luvuilla mukaan uusien perusteollisuuksien luomiseen (esim. Neste oy, Rautaruukki). Aluepolitiikan merkitys korostui Kekkonen johdolla 1960-luvulla. 60-luvulle tultaessa valtion liiketoiminnan osuus koko teollisuuden bruttoarvosta oli 19 %, kun se vuonna 1938 oli 10 %. (Ahonen 1987, 241.) 1970-luvulla valtionyhtiöiden toimisto siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriöön. Pyrkimyksenä oli valtion teollisuustoiminnan laajentaminen, erityisesti elektroniikkateollisuudessa. (Ahonen 1987, 272–273.)

Siinä missä 1970-luvulla valtion omistamista vielä laajennettiin, 1980-luvulle tultaessa alettiin keskustella yksityistämisestä (Ranki 2012, 43). Junkan (2010, 2) mukaan katsottiin, että kansantalouden teollinen perusta ja infrastruktuuri oli jo rakennettu, eikä kansantalouden omavaraisuuden varmistaminenkaan enää vaatinut valtion yrittäjätoimintaa. Valtionyhtiöiden omistajapohja alkoi laajeta 80-luvun lopulla, mutta oli merkittävää vasta 1993 (Junka 2010, 5). Usean teollisuusyrityksen enemmistöosuuksista luovuttiin 1990-luvulla ja toimialajärjestelyjä tehtiin paljon. Vanhoja liikeyrityksiä liikelaitostettiin ja yhtiöitettiin. Salmisen (2001) mukaan yksityistämisen trendi 80- ja 90-luvuilla tulee ymmärtää neljän tekijän summana. Ensimmäinen sodanjälkeisen jälleenrakennuskauden myötä valtion omistuspohja oli laaja, mikä mahdollisti omistuksen yksityistämisen. Toiseksi 80-luvulla nähtiin tarvetta perustaa uuden tyyppisiä valtion julkisia liikelaitoksia ja valtionyhtiöitä julkisista agentuureista korporaatioihin ja yksityisiin yrityksiin. Strateginen tavoite oli varmistaa, että valtionyhtiöiden pääomalliset tarpeet täyttyivät ja niiden kansainvälinen kilpailukyky parani, kun samaan aikaan pyrittiin kehittämään teollisia rakenteita ja kehittämään Suomen pääomamarkkinoita (Salminen 2001.)

Vuonna 2007 valtionyhtiöiden omistajaohjaus keskitettiin uuteen organisaatioon, kun valtioneuvoston kansliaan muodostettiin omistajaohjausosasto. Toinen suuri muutos omistajaohjauksessa 2000-luvulla on ollut vähemmistöomisteisten pörssiyritysten omistuksen siirtäminen salkunhoitoyhtiö Solidiumiin vuonna 2009. 2010-luvun alkupuolella omistajaohjauksen kysymykset ovat liittyneet yritysvastuuseen ja johdon palkitsemiseen. Viime aikoina Solidiumin roolin uudelleen arviointi, omistusten laajempi uudelleenjärjestäminen ja omistuspohjan arviointi ovat nousseet esille (Ranki 2012, HS 2016).

3.2 Valtio-omisteisuus ja omistajaohjaus tutkimuksen kohteena

Valtion liiketoiminta tieteellisen ajattelun kannalta jakaantuu oikeusteorioihin, talousteorioihin ja yhteiskuntatieteellisiin teorioihin (joista keskeisimpiä politiikan ja hallinnon teorit). Nämä teoriasuunnat muuntuvat myös käytännön ajattelutavoiksi. Verrattuna aiheen talousteorioissa saamaan huomioon, politiikan teorioissa valtion liiketoiminta on jäänyt tutkimuskohteena syrjäiseksi ja hallinnon tutkimus aiheesta sitäkin hajanaisemmaksi (Ahonen 1987, 92 ja 97.) Tutkielmassa tarkastellaan valtio-omistusta ja omistajaohjausta koskevia tutkimuksia Ahosen (1987, 56–153) jaottelua lainaten ja soveltaen. Valtionomistuksesta on myös paljon virkamiestyönä kirjoitettuja raportteja, joiden voidaan ajatella muodostavan oma ”lajityyppinsä”. Raportteja tarkastellaan kuitenkin lähestymistavasta riippuen osana eri ajattelutapojen alalukuja. Erilaiset teoreettiset ja käytännölliset ajattelutavat ovat kuitenkin vuorovaikutuksessa keskenään ja näin ollen eri tutkimukset sisältävät usein kaikkia näkökulmia. Jaottelu onkin tässä välineellinen apukeino olemassa olevan tutkimuksen hahmottamiseen ja erittelyyn, eikä varsinaisesti sidostu tutkielman analyysiin.



Kuva 3.2 Käytännön ajattelutavat valtion liiketoiminnasta (Ahonen 1987)

3.2.1 Valtion omistajavalta, oikeustieteellinen näkökulma omistajaohjaukseen

Teoksessaan *Valtion omistajavalta* (1999), Pertti Eilavaara ja Mikko Sarja tarkastelevat valtionomistusta ja omistajaohjauksen vallanjakoa lainopillisesta näkökulmasta. Liiketoimintaa ei ole säädetty laissa varsinaiseksi valtion tehtäväksi tai velvollisuudeksi, mutta sitä ei myöskään ole kielletty. Näin ollen valtion liiketoiminnan perusteet ovat niissä intresseissä, joita liiketoiminnalla on tavoiteltu. Eilavaaran ja Sarjan (1999) mukaan valtion liiketoiminnan intressit voidaan jaotella kolmeen ryhmään: liiketaloudellisiin, yhteiskuntapoliittisiin ja ideologisiin. Liiketaloudellinen intressi (eli

sijoittajaintressi) tarkoittaa, että toiminnalla tavoitellaan mahdollisimman suurta voittoa. Yhteiskuntapoliittinen intressi sisältää strategisia intressejä, mutta myös työpoliittisia ja aluepoliittisia näkökulmia. Eilavaaran ja Sarjan mukaan valtion liiketoiminta tai sen yksityistäminen ei ole nojannut ideologiaan, vaan ”pragmaattisiin, käytännön tarpeista lähteviin, perusteisiin.” (Eilavaara & Sarja 1999, 42).

Valtio on abstrakti oikeushenkilö, jota viranomiset ja viime kädessä yksittäiset virkamiehet edustavat. Käyttäessään viranomaisen puhevaltaa, virkamiehet edustavat valtiota. Erityisesti ministeriöiden virkamiehet ja myös yksittäiset kansanedustajat edustavat valtio-omistajaa valtionyhtiöiden hallintoelimissä. Näin ollen valtion omistajavalta konkretisoituu viime kädessä yksittäisten luonnollisten henkilöiden toiminnassa. (Eilavaara 1999, 129).

Pekka Timonen on puolestaan tarkastellut julkisen ja yksityisen rajapintaa, jossa poliittisesti johdettu ja julkisoikeudellisella sääntelyllä normitettu omistaja, eli valtio, toimii liiketaloudellisin periaattein johdetussa ja yksityisoikeudellisesti säännellyssä yhteisössä (Timonen 2006.) Timosen mukaan OECD on tunnistanut valtionomistamiseen kaksi keskeistä mallia, joiden välille useimpien maiden valinnat omistusten suhteen osuvat. Timosen mukaan Suomen valtionomistaminen noudattelee suhdemallia, jossa yksityisen ja julkisen rajanveto on ratkaistu käyttämällä yksityisoikeudellisia tai niitä lähellä olevia toimijoita. (Timonen 2006, 1322–1324.)

Suhdemallille on tyypillistä, että yrityksen hallituksessa on suora valtion edustus. Valtio ei kuitenkaan aseta muodollisia vuotuisia tavoitteita yritykselle tai sen hallitukselle, eikä yritysten menestymistä arvioida millään budjettitalouteen liittyvällä vuotuisella menettelyllä (Timonen 2006, 1322–1324). Muutenkin valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt ovat erillään valtion budjettitaloudesta, toisin kuin valtion liikelaitokset. Suhdemalli mahdollistaa myös yrityksen ja valtion erillisyyden erilaisissa julkisuuteen liittyvissä kysymyksissä ja varmistaa esimerkiksi, etteivät valtionhallinnon julkisuusperiaatteet koske valtionyrityksiä. Suhdemalli edellyttääkin tehokasta ja laajaa jälkikäteistä julkistamista, joka mahdollistaa sekä yritysten että omistajuudesta vastaavien tahojen arvioimisen ja tarvittaessa myös kritisoimisen. (Timonen 2006, 1322–1324.) Suhdemalli mahdollistaa myös valtio-omistajan pysymisen erillään yrityksen päivittäisestä johtamisesta sekä hallituksen itsenäisyyden säilyttämisen.

Valtio on toisaalta lainsäätäjänä määrittänyt yhtiöiden sisäiset ja Suomessa harjoitettavan liiketoiminnan ulkoiset pelisäännöt. Samalla valtio itse omistajana on sitoutunut sekä toimimaan noiden sisäisten pelisääntöjen mukaisesti, että pidättymään toimista, jotka vääristäisivät kilpailutilannetta yritysten välillä. Timosen mukaan poliittisen omistajan ja yksityisoikeudellisen omistuskohteen välillä on pysyvä jännite, mutta sitä on hallittu pääsääntöisesti varsin hyvin suhdemallia soveltavin käytännöin. (Timonen 2006, 1324.)

3.2.2 Valtio-omisteisuus taloustieteellisestä näkökulmasta

Taloustieteellinen tutkimus usein asettaa valtio-omisteisuuden ja yksityisomistuksen vastakkain ja vertaa näiden etuja ja haittoja (ks. esim. Laffont & Tirole 1991; Shleifer & Vishny 1994). Harvardin taloustieteen professori Andrei Shleiferin (1998) artikkeli on hyvä esimerkki taloustieteen kriittisestä ja talousliberaalista näkökulmasta valtion omistukseen. Shleiferin mukaan yksityistä omistamista pitäisi yleisesti ottaen suosia ohi julkisen omistamisen, kun halutaan panostaa ja kannustaa innovointiin ja kulujen hallintaan. Pohjimmiltaan Shleiferin mielestä kyse on sosialismin ja kapitalismin välisestä suhteesta ja vapaiden markkinoiden elinvoimaisuudesta. (Shleifer 1998.) Myös poliitikkojen rooli näyttäytyy Shleiferille ongelmallisena. Valtionyhtiöt eivät ole tehottomia vain koska niiden johdolla on heikot kannustimet hallita kuluja, vaan tehottomuus johtuu myös poliitikkojen pyrkimyksistä siirtää resursseja tukijoilleen. Shleiferin mukaan esimerkiksi Isossa-Britanniassa valtio tuki hiilikaiivosten toimintaa, koska kaivosmiesten unionilla oli poliittista voimaa kaataa hallitus. (Shleifer 1998, 141–142.) Poliitiikka mahdollistaa kaupankäynnin ja lahjonnan myös poliitikkojen ja johtajien välillä (Shleifer & Vishny 1994, 997). Bennedsen (1998) tarkastelee intressiryhmien vaikutusta hyödyntäen Coasen teoreemaa. Myös Bennedsenin tarkastelussa politiikan mukanaolo yritystoiminnassa antaa eri intressiryhmille mahdollisuuden vaikuttaa resurssien jakamiseen. Bennedsenin artikkelin keskeisin väite onkin, että sillä on merkitystä kuka omistaa. (Bennedsen 1998.)

Miettinen (2000) vertailee valtionyhtiöiden ja yksityisten yhtiöiden tavoitteita ja niiden toteutumista Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (ETLA) keskusteluraportissa. Suomessa valtionyhtiöt ovat korostaneet kannattavuus- ja omistaja-arvotavoitteita yksityisiä enemmän 1990-luvulla. Miettisen (2000, 31) mukaan valtionyhtiön erityispiirteitä ovat perinteisesti olleet omistajien määrän vähyys, omistajien käsitysten yhtenäisyys sekä omistajan tavoitteiden vaihtuvuus. Näiden ominaisuuksien kuvaavuus on kuitenkin

heikentynyt omistajapohjan laajettua. Koska valtionyhtiöiden omistus pohja on perinteisesti kuitenkin ollut kapea, on tällaisista arvokysymyksistä ollut helpompi sopia omistajien kesken. Omistajien arvomaailman ollessa yhdenmukainen, voivat muutkin kuin puhtaasti voitonmaksimointiin tähtäävät tavoitteet olla optimaalisia omistajan kannalta. Taloustieteen näkökulmasta jokainen sellainen toimintatavan muutos on kannattava, jonka seurauksena voitto vähenee vähemmän, kuin mikä on toimintatavan muutoksesta seurannut arvonlisä omistajalle. (Miettinen 2000, 31–32.) Miettisen (2000) mukaan valtionyhtiöiden yksityisistä poikkeavassa tavoiteasettelussa on kyse juuri omistus pohjan arvostuksista. Jos toimintatavan muutoksella saavutettu yhteiskunnallinen hyöty on suurempi kuin voiton väheneminen muutoksen seurauksena, valtionyhtiön kannattaa muuttaa toimintatapaansa. Oletuksena on, että yhtiön johtamis- ja valvontajärjestelmät ovat tehokkaita, ja että valtio-omistaja on hyväntahtoinen ja haluaa ajaa puhtaasti kansakunnan etua. (Miettinen 2000, 31–32.)

Valtion omat tavoitteet määritellään hallitus- ja puolueohjelmissa ja vaalien myötä hallitus pohjat- ja ohjelmat vaihtelevat. Jos vaihtelevuus on suurta, voi valtionyhtiöiden mahdollisuudet tuottaa muuta arvonlisää kuin diskontattua voittoa vaikeutua. (Miettinen 2000, 32.) Tästä johtuen sekä virkamiehet että poliitikot kuuluttavat pitkäjänteistä omistajuutta (ks. 3.1 ja 7).

Taloustieteellisestä näkökulmasta valtion olemassaolo on perusteltua, kun se tarjoaa kansalaisille hyödykkeitä, jotka ovat kansalaisille arvoa lisääviä, mutta joita ei voi hankkia markkinoilta markkinoiden puuttumisen vuoksi (Miettinen 2000, 32). Valtion toiminta puolestaan on oikeutettua, kun se korjaa markkinoiden toimintaa niin, että sen toiminnasta on kansalaisille enemmän hyötyä kuin kustannuksia. Tämä puolestaan on arvostuskysymys ja sen laskeminen on osoittautunut vaikeaksi. (Miettinen 2000, 32–33.) Miettinen toteaa, että valtionyhtiöiden toiminta muiden kuin markkinoiden asettamien tavoitteiden pohjalta on perusteltava hyvin ulkoisvaikutuksilla. Jos valtionyhtiöllä ei ole erikseen osoitettua ja perusteltua kansallista tehtävää, valtion omistus ja vaikuttaminen valtionyhtiössä eivät ole välttämättömiä. (Miettinen 2000, 33.) On kuitenkin erittäin vaikea arvioida mitä ulkoisvaikutuksia valtionyhtiöiden toiminnasta voiton lisäksi syntyy eri kansalaisryhmille. Taloustieteen näkökulmasta yksityistämiseen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä ohjenuoraa, vaan tässäkin korostuu tapauskohtainen arviointi (pragmaattisuus). Mikäli ulkoisvaikutukset ovat merkittäviä valtio-omistus saattaa olla kannattavaa. (Miettinen 2000, 39.)

Timo Kaisanlahti (2001) on puolestaan hyödyntänyt rahoitusteoriaa tarkastellessaan vallanjakautumista yritysjohdon ja sijoittajien välillä. Kaisanlahden raportti on tehty virkatyönä Kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikössä. Rahoitusteoria kiinnittää huomiota omistuksen ja kontrollin eriyttämiseen, eli riskinkantamisen ja yritysjohdon eroon. Rahoitusteoriassa oletetaan, että yritysjohdon tavoitteet poikkeavat lähtökohtaisesti osakkeenomistajien intresseistä. Keskeisimmät syyt tälle ovat epäsymmetrinen informaatio ja ettei yritysjohdon asemaan sidottu riski ei ole hajautettu sijoittajariskin tavoin, vaan on sidottu yhtiön kohtaloon. Intressien erosta taas syntyy agenttikustannuksia. (Kaisanlahti 2001, 17–20.)

Sijoittajien näkökulmasta valtio-omistajalla on tiettyjä ominaispiirteitä, joista poliittinen vastuu on merkittävimpiä. Taloustieteen näkökulmasta tämä kompensoituu markkinoilla. Jos valtionyhtiötä koskevassa päätöksessä painotetaan muita yhteiskunnallisia näkökohtia kuin taloudellista tehokkuutta, ovat sijoittajat valmiita maksamaan osakkeesta alemman hinnan, kuin jos tällaista rajoitetta ei olisi (Kaisanlahti 2001, 17–18.) Kaisanlahden (2001) mukaan toimivilla arvopaperimarkkinoilla hinta on kuitenkin käypä hinta ja kuvaa rajoitusten merkitystä osakkeen arvolle. Kärjistäen voidaan siis todeta, ettei sijoittajan kannalta ole ratkaisevaa merkitystä sillä, onko valtiolla yhtiön omistajaohjauksessa muita tavoitteita kuin taloudellisia, sillä he voivat huomioida sen hinnassa, jonka ovat valmiita maksamaan kyseisen yhtiön osakkeista. Myös valtion sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin vaikuttaa osakkeiden hintaan, sillä epäuskottava sitoutuminen lisää sijoittajan riskiä, mikä alentaa hintaa. Takeeksi toimintansa vakaudesta ja pitkäjänteisyydestä valtio voi esimerkiksi hallitusohjelmassa tai periaatepäätöksessä sitoutua tiettyyn ohjausmalliin. (Kaisanlahti 2001, 17–18.)

3.2.3 Valtio-omisteisuus politiikan ja hallinnon tutkimuksen kohteena

Pertti Ahonen on kirjassaan *Valtion liiketoiminta, hallinnon teorit ja finanssihallinto* (1987) tarkastellut valtion liiketoiminnan (valtion yhtiöiden ja niiden omistajaohjauksen) merkityksen muodostumista, mutta tekee sen strukturalistisesta näkökulmasta, merkitysjärjestelmien rakenne-elementtejä ja niitä toisiinsa liittäviä sääntöjä tarkastelemalla. Tarkastelussa valtion liiketoiminnan eri organisaatiomuodot jaetaan joukoiksi niiden ”merkityksen muodostumisen peruselementtejä” (Ahonen 1987, 8–10.) Ahonen pyrkii tarkastelussaan integroimaan eri tieteenalojen tutkimusta valtion liiketoiminnasta. Lähestymistapa perustuu käsitykseen, jonka mukaan minkä tahansa

merkitysten muodostuminen perustuu rakenteisiin. Jäsentymisen syvyytasoja on useita ja rakenteet ovat kullekin tasolle ominaisia. Ensimmäisellä tasolla tutkimuskohdetta analysoidaan ominaisuuksien ja niiden puuttumisen kannalta ja merkitysten muodostumisen malli saa sisältönsä arvoista. Toisella tasolla tutkimuskohdetta eritellään toiminnan näkökulmasta, jolloin keskiöön nousevat subjekti ja subjektisuus (Ahonen 1987, 16–21.) Ahoselle subjekti konstituoituu ideologioiden ja niihin liitettyjen arvojen kautta. Subjektit objekteineen muodostuvat ideologisina, siis ideologioiden alaisina ja ideologian termein määrittyvinä subjekteina (1987,18). Kolmannella tasolla tarkastelun kohteina ovat merkitysten muodostumisen ja muodostuneiden merkitysten tilallinen, historiallinen ja sosiaalinen konkretisoituminen ja realisoituminen. Esimerkiksi kuinka abstraktit subjektit konkretisoituvat toimijoina (Ahonen 1987, 19–20.) Ahosen mukaan valtion liiketoiminnan perusmääreinä ja -arvoina voidaan tarkastella sen lähtökohtien kaksinaisuutta, eli toisaalta sen ankkuroitumista markkinoihin ja toisaalta ohjatumpaan politiikkaan ja hallintoon. Kumpikin kahdesta ankkurikohdasta merkitsee erilaisten määreiden ja arvojen muodostumista valtion liiketoiminnan perustaksi. Ahosen mukaan valtion omistajaohjaus ja -politiikka ovat siis näiden kahden modalisaatio. Vastaavasti myös omistajaohjausyksikön ja sen johdon muodostuminen on ollut markkinaperusteisen ja valtiokeskeisen ideologian yhteisvaikutuksen seurausta. (Ahonen 1987, 351–361.)

Vaikka Ahonen tarkasteleekin valtion liiketoiminnan merkitysten muodostumista, Laclau'n poststrukturalistisesta näkökulmasta ongelmaksi muodostuu se, että Ahosen lähestymistavassa elementit oletetaan annetuiksi, siis itsestään valtionomistukseen liittyviksi elementeiksi. Poststrukturalistinen tutkimus, jota tämäkin tutkielma pyrkii tavoittelemaan, kohdistaa huomionsa nimenomaan niihin artikulaatioprosesseihin, joissa nämä peruselementit, osaset, on liitetty tähän ilmiöön ja tuotu artikulaatioilla osaksi sen merkitystä.

Meklin ja Ahonen ovat laatineet artikkelin Suomen valtionyhtiöistä kansainväliseen hallinnon alan julkaisuun, jossa he erittelevät omistuksen ominaispiirteitä, yhtiömuotojen, hallitusten ja johdon sekä rahoituksen, lainsäädännön ja kilpailun näkökulmista (Meklin & Ahonen 1998). Artikkelin tavoite on tarjota katsaus Suomen valtionyhtiöomistukseen ja mahdollistaa vertailu muiden maiden tapoihin organisoida yhtiöomistustaan. Meklin ja Ahonen nostavat myös esiin pragmaattisuuden valtionomistuksen muodostumisen taustalla (1998, 272). Meklinin ja Ahosen mukaan Suomen valtionomistuksella on enää vähän uniikkeja piirteitä. Heidän mukaansa hallitus

toimii portfolionsa suhteen enenevässä määrin kuten mikä tahansa omistaja. Sama koskee myös jokaisen yhtiön hallintoa ja sen organisoimista. Myös yritysvastuukysymyksissä on Meklinin ja Ahosen mukaan pyrittävä parhaisiin käytänteisiin, jotka yksityisellä sektorilla on käytössä. (Meklin & Ahonen 1998.) Artikkelit eivät pyri analyysiin, eikä vertailuun, vaan ainoastaan esittelemään Suomen yhtiöomistusta sen eri ominaisuuksien kautta. Thynne (1998) puolestaan on hyödyntänyt Meklinin ja Ahosen artikkelia omassa artikkelissaan, joka palvelee saman erikoisnumeron johdantona. Thynne vertailee Suomen, Uuden Seelannin, Australian, Yhdysvaltojen, Alankomaiden, Kiinan ja Ghanan valtionyhtiöitä ja tapaa organisoida omistusta. Otanta on kapea, mutta tuo esiin eroja siinä, miten valtiot ovat järjestäneet valtio-omistuksensa. (Thynne 1998.) Thynnen mukaan maakohtaiset tutkimukset osoittavat, että monet ongelmat ovat yhteisiä. 1980-luvulla on tapahtunut muutos maiden tavassa hallinnoida omistustaan. Taloudellisten kriisien, markkinoiden globalisoitumisen ja kilpailun aiheuttamat paineet ovat pakottaneet hallitukset omaksuma erilaisia politiikkaohjelmia rakenteellisen muutoksen toteuttamiseksi, johtaan usein laajoihin uudistuksiin julkisen sektorin organisaatioissa. (Thynne 1998, 226.)

Ahonen on jatkanut valtion omistuksen tutkimista myös viime vuosina. Ahosen artikkeli *Holdings of National and Local Governments in Companies in Finland: Persistence and change in the longer term* (2015), lienee uusin Suomen julkista omistusta koskeva tutkimus. Artikkelit luo historiallisen katsauksen valtion ja kuntien omistamiin yhtiöihin ja niiden institutionaaliseen kehitykseen Suomessa ensimmäisen maailmansodan jälkeen uusinstitutionalismien lähtökohdista. Samalla Ahonen tarkastelee julkisen omistamisen institutionaalisten muotojen leviämistä maasta toiseen ja maiden sisällä, sekä sitä miten eri muodot muovautuvat käytännön omistajaohjauksessa. Ahosen (2015) mukaan valtion yhtiöiden institutionaalista kehitystä leimaa jännite, joka syntyy toisaalta joustavista tavoista valikoida, hoitaa ja hallinnoida valtion omistuksia ja toisaalta joustavuudesta nousevien hallinnollisten haasteiden välille. Suomalaisissa valtion yhtiöomistuksen järjestelyissä on vaihtelevuutta, kun omistajaohjausta on sekä keskitetty omistajaohjausosastolle, että hajautettu eri ministeriöihin (erityisyhtiöt), osaa yhtiöistä hallinnoidaan suoraan ja osaa holding-yhtiön kautta ja osa yhtiöistä sisällytetään tiettyjen hallinnollisten järjestelyjen piiriin ja osaa ei. (Ahonen 2015, 15.)

Käytännön politiikkatyön näkökulmasta Ahonen pitää pragmaattista lähestymistapaa institutionaalisten muutosten tekemisessä parempana kuin tiukkojen periaatteiden

noudattamista (Ahonen 2015, 15). Suomen valtionyhtiöiden historia onkin Ahosen mukaan ollut ”pragmaattisen harkinnan höystämää” kun yhtiöitä on perustettu tai valtio on hankkinut osuuksia. Osittainen ja kokonaisvaltainen yksityistäminen on toteutettu pragmaattiselta enemmän kuin periaatteelliselta pohjalta. (Ahonen 2015, 15–16.) Ahonen (2015) kuitenkin esittää, ettei pragmatismi kaikessa pitkäikäisyydessään ole ollut tarpeeksi perusteellista. Ahosen mukaan sekä valtio- että kuntaomisteiset yhtiöt ovat omaksumassa institutionaalisten muotojen monokulttuurin, joka on johdettu osakeyhtiölaista sellaisenaan tai täydennettynä julkisoikeudella ja kilpailulainsäädännöllä, jolloin yhtiöt alkavat muistuttaa voittoa tavoittelemattomia organisaatioita erityisesti kuntatasolla. Ahosen mukaan julkisten yhtiöomistusten monimuotoisuudelle on vedettävä rajat johonkin. (Ahonen 2015, 15–16.)

Toinen verrattain tuore tutkimus valtion yhtiöomistuksesta on vuonna 2011 julkaistu Timo Löyttyniemen raportti *Valtio-omistus 2030 – mitä ja miksi?* Löyttyniemen tavoite raportissaan on visioda Suomen valtio-omistamisen tulevaisuutta ja pyrkiä vastaamaan kysymyksiin miksi valtio omistaa ja mitä valtion tulisi omistaa. Löyttyniemi maalailee erilaisia tulevaisuudenkuvia valtio-omistukselle ja esittelee tekijöitä, jotka voivat tähän tulevaisuuteen vaikuttaa. (Löyttyniemi 2011.) Löyttyniemi korostaa läpi raporttinsa perusteltua valtionomistamista ja näkee, että vuonna 2030 valtion yhtiöomistajan tulisi olla poikkeus enemmän kuin sääntö (Löyttyniemi 2011). Löyttyniemen raportti on laadittu Pörssisäätiölle, joten se noudattelee taloustieteellistä näkökulmaa, esimerkiksi siitä, että valtio on yksityistä tehottomampi omistaja. Raportti ei kuitenkaan puhtaasti edusta taloustieteellistä tutkimusta, vaan siinä on omaksuttu hieman laajempi tarkastelutapa aiheeseen. Siksi raportti on sijoitettu hallinnon ja politiikan tutkimuksen piiriin, joskin raportti voitaisiin perustellusti käsitellä myös taloustieteellisen tutkimuksen alla.

Löyttyniemi tunnistaa myös pragmatismien valtion omistajaohjauksessa ja näkee niin ikään ideologisen tyhjiön, johon pragmaattinen suhtautuminen on johtanut: ”Solidiumin perustamista edeltäneellä ajanjaksolla valtio-omistamiselle on ollut ideologinen tyhjiö, sillä omistamiseen on pitkälti suhtauduttu pragmaattisesti.” (Löyttyniemi 2011, 6.) Löyttyniemi on siis tulkinnut, että Solidiumin perustaminen ja sen taustalla oleva tavoite turvata tehokkaasti kotimainen omistaminen tärkeissä suomalaisissa yrityksissä, olisi ideologinen muutos verrattuna aiempaan.

Löyttyniemi nostaa esiin aktiivisuuden omistajan ominaisuutena, mutta hänen mukaansa valtion liialliseen aktiivisuuteen omistajana voidaan suhtautua kielteisemmin kuin yksityisen omistajan aktiivisuuteen. Toisaalta välillä toivotaan aktiivisuutta toimina, joihin valtiolla ei ole edellytyksiä tai tahtoa. Tällaiset vaatimukset tulevat usein esiin tilanteissa joissa yhtiöt ovat irtisanomassa tai sulkemassa yksiköitään. Löyttyniemi korostaa, ettei nykyisen osakeyhtiölain myötä valtiolla ole mahdollisuutta vaikuttaa suoraan, kuten ennen 1990-lukua. (Löyttyniemi 2011, 6.)

Pohtiessaan valtionomistamisen lähtökohtia myös Löyttyniemi viittaa Suomen historiaan ja sotien jälkeiseen aikaan Suomen valtio-omistuksen keskeisinä taustatekijöinä ja korostaa myös aluepolitiikan merkitystä (2011, 18 ja 32). Valtionyhtiöillä on hänen mukaansa ollut keskeinen osa Suomen teollistamisessa ja kansantalouden kehittämisessä (ks. luku 3.1.2; myös Junka 2010). Löyttyniemi argumentoi, että tulevaisuudessa valtion tulisi pyrkiä tilaan, jossa se on omistuksellisesti tarpeeton. Valtio-omistaminen voidaan kuitenkin perustella periaatteille, joita ovat esimerkiksi pelastajan, kehittäjän tai täydentäjän roolin omaksuminen (Löyttyniemi 2011, 67.) Löyttyniemen raportti on varsin käytännönläheinen, mutta sen ansioksi voidaan lukea erilaisia mahdollisuuksia erittelevä ja kansainvälisesti vertaileva ote.

Vuonna 2004 Kauppa- ja teollisuusministeriölle laatimassaan selvitysmiesraportissaan Matti Vuoria on pohtinut tarpeita hallinnollisille ja poliittisille uudistuksille ja esittää yksityiskohtaisia ehdotuksia omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen kehittämiseksi. Vuonna 2004 tehdyistä ehdotuksista monia on myös toteutettu, kuten lainsäädännön tarkistaminen (uusi laki tullut voimaan 2007) sekä omistajaohjauksen keskittäminen omistajaohjausosastolle. Lisäksi Vuoria laati ehdotuksen omistajapolitiikkaa koskevaksi valtioneuvoston periaatepäätökseksi. (Vuoria 2004.) Myös Vuorian mukaan Suomen valtiovallan suhtautuminen omiin omistuksiinsa ja yritysten omistamiseen yleensä on ollut viime vuosina varsin pragmaattista (Vuoria 2004, 9). Vuoria kuitenkin tunnistaa valtio-omistajan heikkoudet suhteessa yksityiseen, kun heikkoudella tarkoitetaan omistajatahdon epäselvää sisältöä, valtion omistajarooliin liittyvien odotusten ristiriitaisuutta ja päätöksenteon hitautta. Valtio on Vuorian mukaan kuitenkin vahvistanut omistajuuttaan tukemalla hallitusten roolia ja hallitustyöskentelyn tehostamista. (Vuoria 2004, 10.) Vuorian selvityksessä korostuu markkinaehtoisuuden ja osakeyhtiölain omistajaohjaukselle asettamat raamit. (Vuoria 2004.) Vuorian raportti on toteutettu virkamiestyönä ja siinä arvioidaan omistajaohjauksen silloista tilaa ja tarpeita

uudistuksille. Raportti ei ole tieteellinen tutkimus, vaan hallinnollinen asiakirja, jossa tarkastellaan poliittisen uudistamisen tarpeita virkamiesnäkökulmasta. Sinänsä raportti voisi siis toimia myös osana kirjallista aineistoa. Sitä on tässä tutkielmassa kuitenkin tarkasteltu osana valtion omistajaohjauksen tutkimuskirjallisuutta.

Kaiken kaikkiaan hallinnollisessa tutkimuksessa korostuu historiallinen näkökulma ja erilaisten valtionomistuksen ominaisuuksien tarkastelu. Aihetta lähestytään pikemminkin eritellen kuin analysoiden. Hallinnon tutkimuksen näkökulma tuntuu olevan eritellä eri tapoja organisoida valtionomistusta ennen ja nyt, sekä niitä keinoja ja edellytyksiä, joita valtio-omistajalla on käytössään. Erittelevää lähestymistapaa edustaa esimerkiksi Junkan VTT:lle tekemä tutkimus valtionyhtiöistä vuosina 1975–2008, jossa hän käy läpi valtionyhtiöiden historiaa ja omistuksen tunnuslukuja, kuten osingonjakoa, tuloja sekä henkilöstömääriä (Junka 2010.) Poliittinen näkökulma valtionomistuksen tutkimukseen tuntuu puuttuvan kokonaan ja aiheen kirjallisuus painottuu vahvasti taloustieteelliseen ajatteluun. Tästä poikkeuksena täytyy kuitenkin mainita Ahosen mittava työ, kun hän teoksessaan käy läpi organisaatiomuutosten takana olevat poliittiset olosuhteet ja toimijat (Ahonen 1987). Ahosen teos sijoittuu kuitenkin 30 vuoden taakse, minkä jälkeen valtionomistuksessa on tapahtunut paljon uudistuksia.

3.2.4 Niin siinä käy kun omistaa

Valtioneuvoston pitkäaikainen virkamies, valtiotieteiden tohtori Risto Ranki on vuonna 2012 julkaissut teoksen *'Niin siinä käy kun omistaa'*, jossa hän tarkastelee Suomen valtion omistajaohjauksen historiaa. Rangin teos edustaa poliittista ja hallinnollista käytännön ajattelutapaa valtionomistuksesta ja omistajaohjauksesta, eikä niinkään teoreettista ajattelua. Ranki tarkastelee valtion omistajaohjausta ennen kaikkea historiallisesti sen erilaisten vaiheiden ja yhtiötarinoiden näkökulmasta. Ranki on myös haastatellut entisiä kollegoitaan ja ministereitä kauppaja- ja teollisuusministeriöstä. Rangin teos on tutkielman kannalta mielenkiintoinen nimenomaan Rangin kirjaan keräämien haastattelujen takia. Ne osaltaan täydentävät tutkielmaa varten kerättyä haastatteluaineistoa. Siksi tämä osio on nostettu erilleen muusta poliittis-hallinnollisesta tutkimuksesta.

Suomessa harjoitettua omistajapolitiikkaa on Rangin mukaan hyvin ja paikkansapitävästi kuvattu pragmaattiseksi (Ranki 2012, 50, ks. myös esim. Ahonen 2015; Löyttyniemi

2011: Valtioneuvostonkanslia 2014). Pragmaattisuus tarkoittaa käytännönläheisyyttä ja omistajaohjauksen yhteydessä sitä, että päätökset tehdään tapauskohtaisesti, ilman ideologista taustaa. Pragmaattisuus on Rangin mukaan koskenut koko salkkua, yksittäisiä yhtiöitä kuin yhtiöiden välisiä toimijärjestelyjä.

Pragmaattisuus on siitä hyvä ilmaus, että sen suojissa jokainen voi ajatella mitä tahansa. Hyristä hiljaa itsekseen, purra hammasta tai tuntea tekevänsä arkisen asiallista työtä, ja kaikki tämä tapaus kerrallaan. (Ranki 2012, 51).

Tämän tutkielman kannalta pragmaattisuus herättää mielenkiintoisia kysymyksiä. Pragmaattisuus on ensisijaisesti liitettävissä virkamiesten etiikkaan ja hallinnoimiseen, kun taas sen vastakohta dogmaattisuus eli opillisuus on politiikkaan ja poliitikkoihin liitettävä ominaisuus. Jos valtion omistajaohjausta voidaan luonnehtia pragmaattiseksi, onko se silloin politiikan osa-alueena menettänyt poliittisuuttaan? Myös Rangin keräämissä haastatteluissa pragmaattisuus ja poliittisen agendan puute ovat esillä.

Omistajapohjan laajeneminen – on ollut prosessi. Siinä ei ole ollut mitään poliittista agendaa, eikä edellisten hallitusten tekemisiä ole kyseenalaistettu. Eteenpäin on menty markkinaehtoisesti ja hankittu tarvittavat valtuudet etukäteen. (haastattelu Markku Tapio, Ranki 2012, 85)

Se että omistajapoliittinen linja on parikymmentä vuotta ollut näinkin vakaa riippumatta hallituskoalitiosta, on varmaankin yhdistelmä suomalaista konsensusajattelua, pragmaattista etenemistä ja ehkä myös virkamiesten vahvuutta. (haastattelu Antti Kalliomäki Sdp, Ranki 2012, 132)

Korostan omistuksen jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä, se ei voi olla jotain kvartaaliliikehdintää kuten joissain maissa. Uskon pragmaattiseen omistajaohjaukseen. Ei ole hyvä, jos siinä on mukana liikaa ideologiaa. Toivoisin, että eduskunnankin kanssa löytyisi pragmaattinen tapa keskustella, jolloin strategisia intressejä voitaisiin aika ajoin arvioida uudestaan. (haastattelu Heidi Hautala vihreät, Ranki 2012, 145).

Ranki on nostanut haastatteluissaan esiin tiettyjä teemoja, kuten Solidiumin ja johdon palkitsemisen. Kirjasta ei käy ilmi, onko teemoista keskusteltu Rangin vai haastateltavien aloitteesta, mutta kaiken kaikkiaan virkamiesten ja poliitikkojen puheissa nousevat samat aiheet. Omistajaohjauksen keskittämistä ja Solidiumin perustamista muistellaan

merkittävinä muutoksina. Osassa haastatteluja korostuu myös henkilösuhteiden ja tiettyjen henkilöiden merkitys. (Ranki 2012, 71–146.)

Rangin teos ei sinällään tarjoa teoreettista lisäarvoa, mutta on mielenkiintoinen katsaus omistajaohjaukseen sen parissa työskennelleiden toimijoiden puheenvuorojen kautta. Rangin teoksessa pragmatismi nousee historian kautta valtion omistajaohjauksen punaiseksi langaksi. Pragmatismi nousee esiin myös aineiston analyysissä ja sitä pohditaan tarkemmin myös luvussa 9.

4 POLIITIKOT JA VIRKAMIEHET – politiikan ja hallinnon suhde

Luennossaan *Politiikka kutsumuksena* (Politik als Beruf, 1918) Max Weber erottaa virkamiehen ja poliitikon eetoksen toisistaan. Virkamies soveltaa hallinnollista etiikkaa, jossa hän on puolueeton tekninen toteuttaja ilman intohimoa. Virkamies edustaa hallitsevan järjestyksen intressejä, eikä sekoita niihin omia näkemyksiään. Poliitikon kutsumus sen sijaan on antautua politiikkaan intohimolla ja taistella intressiensä puolesta. Weberin ideaalissa poliitikko on asialleen intohimoisesti omistautunut, vastuuntuntoinen ja suhteellisuudentajuinen toimija. (Weber 1946.) Weberin mallissa poliitikkojen tehtävä on tehdä päätöksiä ja virkamiesten yksinkertaisesti toteuttaa niitä. Weberin malli oli kuitenkin ideaali, jonka toteutumista hän itsekkin piti epätodennäköisenä johtuen päätöksenteon luonteesta, jossa jokainen ongelma, olkoon se kuinka tekninen tahansa, voi sisältää poliittista merkittävyyttä ja sen ratkaisemiseen voi merkittävästi vaikuttaa poliittinen harkinta (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 5.)

Vaikka Weber piti luentonsa lähes sata vuotta sitten, sen sisällössä on edelleen merkittävää pohdittavaa myös tämän päivän yhteiskunnassa. Weberin esille nostamat teemat ovat edelleen ajankohtaisia, sillä moderni valtio ja hyvinvointiyhteiskunta ovat edelleen riippuvaisia politiikan tasosta. (Temmes 2010, 239.)

Weberin ajattelun pohjalta ja sen vastapainoksi on kehitetty myöhempinä vuosikymmeninä lisää erilaisia malleja kuvaamaan hallintovirkamiesten ja poliitikkojen rooleja ja työnjakoa sekä myös laajemmin hallinnon ja politiikan välistä suhdetta. Toimintojen monimuotoisuus, työnjaon epäselvyys sekä toimijoiden väliset yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteet ovat olleet tutkimuksen keskiössä (Juntunen 2010, 47). Poliitikkojen ja virkamiesten suhdetta analysoivassa tutkimuskentässä on tunnistettavissa kaksi haaraa. Toinen keskittyy virkamiesten ja poliitikkojen (itse kuvaamiin) rooleihin ja heidän poliittisiin näkemyksiinsä. Tämä tutkimushaara pohjaa vahvasti Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin (1981) työhön ja heidän laajaan haastattelututkimukseensa, jossa he haastattelivat poliitikkojen ja virkamiesten eliittiä useissa eri maissa. Toinen haara on strukturalistisempi ja tutkii vaikutuksia, joita rakenteellisilla tekijöillä on suhteisiin julkisella sektorilla. (Peters & Pierre 2001, 3–10.) Tässä tutkielmassa keskitytään tutkimusasetelman mukaisesti roolien kautta aihetta lähestyvään tutkimukseen.

4.1 Virkamiesten ja poliitikkojen erot

Kenties laajimpia selvityksiä poliitikkojen ja virkamiesten suhteesta on Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin tutkimus (1981), johon he keräsivät vuosina 1970–1974 laajan haastattelu- ja kyselyaineiston seitsemässä eri maassa, selvittääkseen millaisia poliitikot ja virkamiehet ovat policy-toimijoina ja eroavatko he jotenkin toisistaan. Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin tutkimuksessa on tarkasteltu nimenomaan näiden kahden ryhmän toimijuutta, vaikka heidän mukaansa virkamiesten ja poliitikkojen suhdetta tarkasteltaessa joudutaan huomioimaan myös rakenteelliset ja institutionaaliset tekijät (1981, 4). Aberbach, Putnam ja Rockman analysoivat keräämänsä aineiston pohjalta miten byrokraatit ja poliitikot itse näkevät omat tehtävänsä ja roolinsa. Analyysin pohjalta he toteavat, että toisin kuin dikotominen ajattelu olettaa, myös virkamiehet osallistuvat politiikkatyöhön. Weberläinen erottelu virkamiesten teknisten kykyjen ja poliitikkojen poliittisten periaatteiden edistämisen välillä on kuitenkin edelleen relevantti. Se ei kuitenkaan anna rooleista kokonaisvaltaista kuvaa, sillä virkamiesten osallistuminen poliittisten päätösten valmisteluun on niin lähellä politiikan tekoa, ettei heitä voida pitää muina kuin poliittisina toimijoina (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 112.) Poliitikkojen ja byrokraattien roolit ovat ajan kanssa muotoutuneet entistä monimutkaisemmiksi. Kuitenkin virkamiesten ja poliitikkojen politiikan tekemisen tavat poikkeavat dramaattisesti. Virkamiesten politiikka on erilaisten intressien pallottelua ja yhteensovittamista, ei uusien poliitikkojen ehdottamista. Poliitikot ovat kiinnostuneempia laajoista tavoitteista ja intressien edistämisestä, virkamiesten taas tulee pohtia maltillisempia vaihtoehtoja. Virkamiehet välttävät konflikteja ja ääripäitä, kun poliitikot puolestaan tuovat vastakkainasettelujen kautta energiaa politiikkatyöhön. (Aberbach, Putnam & Rockman 1981.)

Edellä kuvatun työnjaon taustalla on Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin hahmottelemat neljä kuvausta (image) poliitikkojen ja virkamiesten suhteesta, joihin he vertasivat empiiristä aineistoaan (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 4–23). Ensimmäinen on Yhdysvalloissa hallinnon kehittämisen aikaan kannatettu, erityisesti Woodrow Wilsonin ajama malli, jossa politiikan tekeminen (policy) ja hallinto on erotettu toisistaan. Mallissa poliitikot tekevät päätöksiä ja virkamiehet toteuttavat niitä. Weberin ajattelussa tämä vastaa ideaalimallia, jota Weber itsekään ei pitänyt realistisena työnjakona. Toinen kuvaus olettaa, että molemmat osapuolet ovat mukana policy-työssä, mutta eri näkökulmista. Virkamiesten tehtävä on tarjota neutraalia faktaa ja tietoa aiheesta,

poliitikkojen taas intressejä ja arvoja. Kyse on ikään kuin poliittisen rationaalisuuden ja hallinnollisen rationaalisuuden eri lähtökohdista. Kolmannessa kuvauksessa on kyse politiikan tekemisen energiasta ja tasapainosta. Sekä poliitikot että virkamiehet osallistuvat policy-työhön ja ovat kiinnostuneita politiikasta, mutta poliitikot ilmaisevat laajoja ja hajanaisia organisoitumattomien tahojen mielipiteitä ja virkamiehet taas välittävät kapeita, keskitettyjä tiettyjen asiakasryhmien tarpeita. Poliitikot ovat intohimoisia, isänmaallisia idealisteja ja tuovat politiikkatyöhön energiaa, kun virkamiehet puolestaan ovat keskittyneitä, käytännöllisiä ja pragmaattisia ja pyrkivät tasapainottamaan politiikkaa. Neljäs suhteen kuvaus, jonka Aberbach, Putnam ja Rockman virkamiesten ja poliitikkojen suhteesta hahmottelevat, on hypoteesi suhteen kehittymisestä hybridiksi, jossa weberläinen erottelu roolien välillä näennäisesti häviää. Kuvaus on ollut hypoteettinen, mutta auttaa kiinnittämään huomiota mahdolliseen lähentymiseen kahden ryhmän mielipiteissä ja käytöksessä.

Kirjoittajien tarkoitus ei ollut tutkimuksella testata näiden kuvausten suhdetta toisiinsa tai todistaa jonkin kuvauksen hallitsevaa asemaa poliitikkojen ja virkamiesten suhteissa, vaan kuvaukset toimivat taustana, joiden kautta empiirisiä löydöksiä voidaan hahmottaa. (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 4–23.) Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin analyysi vahvistaa, että poliitikoilla ja virkamiehillä on erilaiset rooli politiikkatyössä (1981, 93). Puhdas jako politiikan teon ja hallinnon välillä ei vastaa todellista policy-työtä, eikä saanut aineistossa tukea virkamiesten eikä poliitikkojen taholta. Faktat ja ideaalit -jaottelu, eli kuvaus kaksi, pitää osittain paikkansa. Virkamiehet ovat enemmän fakta-orientoituneita ja poliitikkoja motivoivat enemmän arvot ja ideaalit, mutta kuvaus ei tavoita kokonaiskuvaa monimutkaisesta työnjaosta. Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin (1981, 93) mukaan ympyrä sulkeutuu kuvauksessa kolme. Molemmat ryhmät osallistuvat policy-työhön, mutta orientaatio on erilainen. Poliitikot keskittyvät laajoihin tavoitteisiin ja virkamiehet puolestaan yksityiskohtiin. Kirjoittajat kuitenkin painottavat myös, että vaikka edellä kuvattu on heidän aineistonsa perusteella yleinen työnjako poliitikkojen ja virkamiehien välillä, kyseessä eivät ole yhtenäiset ryhmät. Erilaiset tehtävät vaativat erilaisia painotuksia ja orientaatioita. Näin ollen esimerkiksi ministeri joutuu omaksumaan erilaisen näkökulman kuin rivikansanedustaja. (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 93–94.)

Tarkastellessaan miten virkamiehet ja poliitikot eroavat toisistaan Aberbach, Putnam ja Rockman kiinnittivät huomiota myös näiden eliittiryhmien taustoihin (1981, 46–83). He eivät havainneet poliitikkojen ja byrokraattien taustoissa juurikaan eroja. 1970-luvun puolivälissä jolloin aineisto on kerätty, molemmat ryhmät olivat korkeasti koulutettuja miehiä ylemmästä keskiluokasta. Poliitikot edustivat laajemmin koko maata, ja heidän joukossaan oli myös vähemmän kouluttautuneita. Virkamiehiltä edellytettiin korkeakoulutusta, mikä osaltaan vaikutti siihen, että he tulivat pääasiallisesti urbaaneilta ja keskeisiltä alueilta (yliopistokaupungit). Naisten osuus poliitikoissa ja virkamiehissä on sen jälkeen kohonnut kiitettävästi ja Suomessa kansanedustajista lähes 50 % on ollut naisia jo useamman eduskuntakauden. Samoin virkamieskunta on naisistunut merkittävästi ja naisten osuus myös johtavassa asemassa on korkeampi kuin verrattaessa yksityiseen sektoriin. Koulutuksen merkitys ei ole kuitenkaan ole vähentynyt kummassakaan ryhmässä.

Aberbach, Putnam ja Rockman eivät tutkimuksessaan oleta, että virkamiesten ja poliitikkojen roolit ja heidän välisensä suhteet olisivat välttämättä vastakkaisia. Toimijoiden välillä on kuitenkin tunnistettavissa raja, diskursiivisesti rakennettu erottelu virkamiesten ja poliitikkojen välillä, tehden niistä “toisia” toisilleen. Aberbach, Putnam ja Rockman myös osallistuvat tämän dikotomian rakentamiseen jo sillä, että tarkastelevat näitä kahta ryhmää toisistaan poikkeavina. (1981.)

Hansen ja Ejersbo ovat puolestaan hahmotelleet dikotomia-duaalisuus-mallia, joka heidän mukaansa antaa laajemman kuvan poliitikkojen ja virkamiesten suhteesta, kuin Weberin ideaalityyppiin perustuva klassinen malli (Hansen & Ejersbo 2002). Hansenin ja Ejersbon mukaansa on välttämätöntä kiinnittää huomiota näiden kahden ryhmän toiminnan logiikkaan ja he väittävätkin, että poliitikkojen ja virkamiesten välillä on logiikan disharmonia. Logiikan disharmonia perustuu oletuksiin poliitikkojen ja virkamiesten käytöksestä. Oletuksen mukaan poliittisen toiminnan perustana ovat vaalipiirissä esiin nousevat tapaukset ja asiat. Poliitikot tarkastelevat ongelmia tapaus kerrallaan ja sitä kautta muodostavat mielipiteen ongelmasta ja kilpailevista intresseistä. Poliitikkojen toiminnan logiikkaa voidaan pitää induktiivisena. Vastaavasti virkamiesten toiminnan perustana ovat lait, säännöt, päämäärä ja arvot, joiden kautta virkamiehet lähestyvät tapauksia ja ratkaisevat ongelmia. Virkamiehet tarkastelevat päämääriä ja

strategioita osana yhtenäistä kokonaiskuvaa organisaation hierarkiassa. Virkamiesten toiminnan logiikkaa voidaan pitää deduktiivisena. (Hansen & Ejersbo 2002.) Hansenin ja Ejersbon mukaan yllä kuvatut toiminnan logiikat dominoivat virkamiesten ja poliitikkojen toimintaa, mutta eivät sulje pois muita tapoja toimia. Lisäksi henkilöiden persoonallisuus, aika ja institutionaalinen rakenne vaikuttavat toimintaan. (Hansen & Ejersbo 2002, 738–739.) Hansenin ja Ejersbon logiikan disharmonia-malli on luonteeltaan deskriptiivinen ja painottaa dynaamista, konflikti-orientoitunutta ja dialektista vuorovaikutusta poliitikkojen ja virkamiesten välillä (Hansen & Ejersbo 2002, 749). Hansenin ja Ejersbon malli noudattelee pitkälti Aberbachin, Putnamin ja Rockamin tutkimustuloksia, mutta osoittaa että sama jaottelu on relevantti vielä 2000-luvullakin.

Niels Åkerstrom Andersen on puolestaan tarkastellut politiikan ja hallinnon suhdetta diskurssianalyysin keinoin, vaikka Åkerstrøm Andersen käyttääkin Luhmannin systeemiteoriaa Laclaun diskurssiteorian sijaan. Tästä huolimatta tutkimus edustaa samaa teoriasuuntausta (Åkerstrøm Andersen 2005, 139–144.) Siinä missä Luhmannin muodon analyysi vastaa Derridan dekonstruktion käsitettä, Luhmannin semanttinen analyysi vastaa Foucault'n tai Laclaun diskurssianalyysia (2005, 144). Dekonstruktion on tarkoitus avata poliittinen tila purkamalla keskeiset erittelyt kuten esimerkiksi vapaus/valta ja esittää logiikka näiden järkeilyn takana, diskurssianalyysi puolestaan erittelee nämä logiikat historiallisesti konkreettisena diskursiivisena kamppailuna hegemoniasta. Åkerstrøm Andersenin artikkelin (2005) keskisin tutkimuskysymys on, mikä on politiikan ja hallinnon ero ja mikä merkitys tällaisella erottelulla on modernissa poliittisessa järjestelmässä. Onko kaksi erillistä järjestelmää, joiden välillä on raja (boundary) ja molemmissa oma logiikkansa vai onko kyseessä poliittisen järjestelmän sisäinen erottelu? Kysymyksen asettelu on erittäin mielenkiintoinen tämän tutkielman näkökulmasta.

Åkerstrøm Andersenin (2005, 147–149) mukaan politiikan ja hallinnon väliltä ei löydy merkityksiä erottavaa rajaa. Merkityksenanto eivät perustu politiikassa eri olosuhteille kuin hallinnossa. Åkerstrøm Andersenin mukaan politiikka ja hallinto ovat osa samaa poliittista järjestelmää, eivät siis toisistaan erillisiä järjestelmiä (2005, 147). Poliittisen järjestelmän hän taas määrittelee erityiseksi kommunikaatiojärjestelmäksi, jolla on tietyt funktiot ja koodit (Åkerstrøm Andersen 2005, 147). Systeemiteorian näkökulmasta poliitikko/virkamies erottelu ei ole merkitysten raja, vaan uudelleen ja uudelleen

järjestelmään tuotu (reintroduced), eli artikuloitu ero. Ero sen välillä, mikä on poliittista ja mikä ei, on kopioitu ja uudelleen artikuloitu poliittisessa kommunikaatiossa.

Åkerstrøm Andersenin mukaan poliittinen järjestelmä joutuu paradoksaalisen tilanteen eteen, jossa poliittinen ja hallinnollinen periaatteessa pysyvät rajattomina tai määrittelemättöminä (indefinite). Kun hallinto eritellään poliittisen *sisällä*, se ei voi samanaikaisesti olla erillinen poliittisesta. ”Ongelma on erilaisuus yhtenäisyydessä (same)”, eli esimerkiksi tarve käsitellä hallintoa politiikasta erillisenä, vaikka hallinto on samaan aikaan poliittista (Åkerstrøm Andersen 2005, 149.) Erojen artikuloiminen on osa poliittista kommunikaatiota ja siis luonteeltaan poliittista. Vain poliittisen sisällä voidaan määritellä mikä on periaatekysymys eli poliittinen kysymys ja mikä taas yksittäistapaus eli hallinnollisen päätöksenteon piirissä, eli milloin kyse on poliittisesta päätöksestä ja milloin päätöksen käytännön toimeenpanemista. (Åkerstrøm Andersen 2005, 151.) Riippumatta siitä, mistä kohtaa poliittista järjestelmää tarkastellaan, löydetään politiikka/hallinto erottelu, joskin aina erilaisessa muodossa. Åkerstrøm Andersenin mukaan ero on aina paikallisesti määritelty, mutta eron paikallisuus jää silti piiloon. Näin ollen politiikka/hallinto erottelu ei ole poliittisen järjestelmän ulkoinen raja, mutta ei myöskään selvä jakolinja poliittisen järjestelmän sisällä. (Åkerstrøm Andersen 2005, 152.)

4. 2 Virkamiesten ja poliitikkojen suhde Suomessa

Tehtyään ensin pitkän uran virkamiehenä, Markku Temmes on tutkinut virkamiehiä ja hallintoa Suomessa ja opettanut tulevia virkamiehiä Helsingin yliopistolla. Artikkelissaan politiikan politisoitumisesta ja virkamiestyön kriisiytymisestä, Temmes esittää, että hyvinvointivaltion kehitykseen on liittynyt merkittäviä virkamiestyön ja politiikan suhteen muutoksia, joista viimeisin on tapahtunut vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen myötä, jonka jälkeen poliittisen järjestelmän asema on Temmeksen mukaan vahvistunut ja virkamiestyön asema heikentynyt (Temmes 2014.) Myös Temmes tunnistaa Weberin erottelun tärkeyden politiikan ja virkamiestyön suhteen tarkastelun lähtökohtana (2014, 54).

Suomalaisen virkamiestyön perusta luotiin autonomian aikana, kun Ruotsin vallan aikaiset vaikutteet ja autonomian tuoma toiminnanvapaus kohtasivat (Temmes 2014, 55). Virkamiesten asema oli keskeinen ja virkamiesvalta laaja, sillä poliittinen valta (keisari) oli etäällä ja säätyvaltiopäivien aikaan suhteet virkamieskuntaan olivat tiiviit.

Itsenäistymisen myötä politiikan ja hallinnon suhde muuttui radikaalisti ja virkamiesten asema heikkeni. Toisen maailman sodan jälkeen sekä hallinto että politiikka elivät aktiivista vaihetta, jossa poliittinen tilanne vaihteli nopeasti, pysyen kuitenkin hyvässä sovussa aktiivisen hallinnon kanssa jälleenrakentamisen hyväksi. Aktiivinen politiikka toteutettiin aktiivisena virkamiestyönä. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikana 1960–1980-luvuilla hallinto laajeni ennätystasolle, kun uusia keskusvirastoja perustettiin ja uusia virkamiehiä palkattiin. Siirryttiin suurten julkisten organisaatioiden aikakauteen, jossa johtavien virkamiesten asema korostui (Temmes 2014, 55.) Vahva keskitetty valtionhallinto ja kuntasektori laajalla palveluntarjontavastuulla ovat olleet suomalaisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskeisimmät piirteet. Vastaavasti virkamiesten hallinnollista asemaa on kuvannut neutraalius, jatkuvuus, pysyvyys ja lailliset piirteet (Salminen 2001.) 1990-luvulla lama ja EU-jäsenyys vaativat sekä hallinnon että politiikan sopeuttamista ja New Public Management-doktriini sai täälläkin jalansijaa. Eryteisesti 2000-luvulle tultaessa toimivallan hajauttaminen ja poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen heikensivät virkamiesjohdon asemaa. (Temmes 2014, 56).

Vuoden 2000 perustuslaki vaikutti merkittävästi politiikan ja virkamiestyön väliseen suhteeseen. Presidentin nimitysvallan karsiminen, sekä hallituksen nimittäjänä että johtavien virkamiesten nimittäjänä, on Temmeksensä mukaan ilmeisin esimerkki. Yksittäisten ministereiden nimitysvalta on puolestaan johtanut poliittisiin virkamiesnimityksiin. Ministerit ovat myös ottaneet vetovastuun ministeriöiden tiedottamisessa, mitä julkiseen esiintymiseen tulee, sillä virkamiesten esiintyminen tiedotusvälineissä on harvinaisempaa kuin aikaisemmin. (Temmes 2014, 56–57.) Temmeksensä mukaan aitoon liberaalidemokratiaan tähdänneet uudistukset ovat hyödyttäneet poliitikkoja ja lisänneet heidän valtaansa suhteessa virkamiehiin. Temmes arvelee, että vanha perinne, jossa johtavat poliitikot ja johtavat virkamiehet ovat toisistaan riippuvaisia ja luottavat toisiinsa saattaa olla murenemassa, kun poliittisen johdon ja virkamiesjohdon tiet näyttävät kulkeneen eri suuntiin viime vuosina. (Temmes 2014, 57–58.) Temmes myös kritisoi uutta dynamisempaa politiikkaa tulosten sekavuudesta ja kiistanalaisuudesta, joka antaa politiikasta heikon ja päämäärättömän vaikutelman. Ongelma on Temmeksensä mukaan politiikan sellaisessa politisoitumisessa, joka on eriyttänyt virkamiesvalmistelun liiaksi taka-alalle tai vaikeuttanut sitä. Weberin ajatukset poliittisen johdon ja virkamiesjohdon yhteistyöstä ja selvästä roolijaosta yhteiskuntaa

kehittävinä tekijöinä on unohdettu uudessa poliittisessa kulttuurissa. (Temmes 2014, 58.) Temmeksien näkökulmaan epäilemättä vaikuttaa pitkä virkamiestausta. Uuden poliittisen kulttuurin rinnalla on kuitenkin syntymässä myös uusi virkamieskulttuuri. Uusi toimintatapa on nopeampoisempi ja vahvemmin poliittisen regiimin käsissä. Tempon kiihtyminen vaikeuttaa valmistelun tason ja monipuolisuuden varmistamista. Temmeksien mukaan komiteatyön syrjäyttäminen on johtanut myös konsulttivalmistelun lisääntymiseen. (Temmes 2014, 58–59.) Temmeksien mukaan hallinnon rakennemuutokset 1990-luvulta alkaen ovat vaikuttaneet myös valtion yhtiöiden toimintaan. Muutokset ovat Temmeksien mukaan vaikeuttaneet virkamiestyötä ja yhtiöiden ja liikelaitosten asema ja rooli hallintokoneiston kokonaisuudessa näyttävät tuottavan vaikeuksia. (Temmes 2014, 59.) Myös Ari Salminen (2001) tunnistaa keskeisten toimijoiden aseman muutoksen. Salmisen mukaan suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on peruuttamattomasti muuttumassa, koska julkisen sektorin uudistukset ovat muuttaneet toimijoiden perinteisiä asemia. Yksi muutoksista hallinnon ja politiikan välillä on poliittinen hallinto. Poliitikkojen, virkamiesten ja muiden toimijoiden välille muodostuva hallinto on korvannut aiemmat hyvinvointiyhteiskunnan ohjausmekanismit (Salminen 2001.)

Pekka Juntunen (2010) on tarkastellut väitöskirjassaan poliitikkojen ja virkamiesten suhdetta hallinnon uudistamisen näkökulmasta. Juntusen mukaan politiikalla ja hallinnolla on omat tulokulmansa, jotka kumpuavat toimijoiden omista intresseistä, hallinnon ja politiikan välillä vallitsevista keskinäisistä suhteista sekä poliittisten päättäjien ja virkamiesten välisestä työnjaosta. Poliitikkoja ja virkamiehiä suhdetta tarkastellessaan myös Juntunen lähtee liikkeelle Weberistä ja tämän ideaalimallista ja jatkaa Aberbachin, Rockmanin ja Putnamin jaottelulla. Juntusen mukaan hallinnon ja politiikan perinteinen erottelu ei ole pitkiin aikoihin vastannut todellisuutta esimerkiksi siksi, että hallinnon merkitys on ajan myötä kasvanut yhteiskunnassa ja tätä kautta myös politiikassa. Hallintovirkamiesten rooli on kasvanut myös poliittisella tasolla, kun he osallistuvat yhä enemmän tavoitteiden määrittelyyn. Toisaalta poliitikot osallistuvat Juntusen mukaan yhä enemmän erilaisten päätösten toimeenpanoon ja hallintatehtäviin. (Juntunen 2010, 49–50.) Juntunen havaitsi, että ainakin aluehallintouudistuksissa virkamiehistö on kyennyt yhdistämään ”poliittisia mahdollisuuksia hallinnollisten välttämättömyyksien” kanssa (Juntunen 2010, 214). Raja poliittisen päätöksentekijän roolin ja virkamiesten roolin välillä on tullut liukuvaksi ja muuttuvaksi, ja politiikan ja

hallinnon roolit voivat mennä sekaisin. Molemmilla toimijoilla on joka tapauksessa tärkeä rooli päätöksenteossa.

Politiikan ja hallinnon, sekä poliitikkojen ja virkamiesten suhdetta tarkastelevan tutkimuksen mukaan politiikan ja hallinnon suhde on siis kaiken kaikkiaan muuttunut yhä monimutkaisemmaksi ja ero häilyvämmäksi. Kuitenkin, poliitikkojen ja virkamiesten ”hyveet” näyttävät vastaavan edelleen Weberin ideaalia, jossa poliitikon eetos on olla intohimoinen idealisti ja virkamiehen taas neutraali asiantuntija.

Virkamiesten ja poliitikkojen välisten erojen ja roolijaon tarkastelun tarkoituksena on osoittaa, että virkamiesten ja poliitikkojen voidaan olettaa suhtautuvan eri tavoin omistajaohjaukseen ja valtionomistukseen. Virkamiehet ja poliitikot eivät luonnollisestikaan ole homogeenisia ryhmiä ja henkilökohtaiset näkemykset voivat vaihdella merkittävästi ryhmien sisällä. Tässä tutkielmassa kuitenkin kiinnitetään huomiota nimenomaan identifikaation prosessin kautta muodostuneeseen virkamies- tai poliitikkoidentiteettiin ja siihen miten toimijat merkityksellistävät omistajaohjauksen näiden identiteettien kautta. Kun kaksi toimijaa identifioituvat erillisiksi toisistaan identifikaation prosessissa, mutta kuitenkin ovat läheisessä yhteistyössä saman asian parissa, on relevanttia tarkastella miten näiden kahden ryhmän käsitykset ja merkityksenannot eroavat, vai eroavatko. Jos on olemassa kaksi toimijaryhmää, virkamiehet ja poliitikot, niin onko olemassa myös kaksi erillistä diskurssia? Jos on olemassa kaksi erillistä diskurssia, ovatko ne sovittavissa yhteen ja jos eivät, niin kumpi niistä on keskeisempi? Diskurssien mahdollisen vastakkaisuuden kautta voidaan päästään myös tarkemmin kiinni virkamiesten ja poliitikkojen välisiin valtasuhteisiin ja sen kautta lopulta jopa valtio-omistuksen demokraattisuuteen.

5 LACLAULAINEN DISKURSSITEORIA

Tässä luvussa käsitellään laclaulaista diskurssiteoriaa ja sen keskeisiä lähtökohtia. Aineiston analyysissä sovelaan laclaulaista diskurssianalyysia, joka pohjautuu Ernesto Laclaun ja hänen vaimonsa Chantal Mouffen diskurssiteoriaan. Torfingin (1999, 11–12) mukaan Laclaun ja Mouffen työtä on vaikea nimetä, sillä sekä diskurssiteorian ja diskurssianalyysin käyttämisessä on ongelmansa. Kyse ei ole selkeästi teoriasta, jos teoria ymmärretään sen rajatussa merkityksessä joukoksi empiirisesti testattavia ja deduktiivisesti muodostettuja hypoteeseja, eikä metodista jos metodina pidetään instrumenttia, jolla voi kuvata tiettyä ilmiötä sen ulkopuolelta (Torfing 1999, 12). Torfingin mukaan Laclaun ja Mouffen teoreettista propositiota voi kutsua Foucault’laisittain teoreettiseksi analyysiksi ”theoretical analytic”, joka on kontekstisidonnainen, historiallinen ja abstrakti (non-objective) viitekehys diskursiivisten muodostelmien analysointiin (Torfing 1999, 12). Diskurssiteoriaan viitataan joskus myös ideologia- ja diskurssianalyysi (IDA) nimellä, joka viittaa Essexin yliopiston samanimiseen koulutusohjelmaan. Samoin teoriaan voidaan viitata myös poliittisena diskurssiteorian (PDT), erotuksena esimerkiksi kriittiseen diskurssianalyysiin (Glynos & al. 2009). Diskurssiteoria on kuitenkin saavuttanut nimenä vakaan aseman Laclaun ja Mouffen diskurssityöstä puhuttaessa, joten tässä tutkielmassa käytetään sitä. On kuitenkin tärkeä huomata, ettei kyseessä ole siis puhtaasti teoria, eikä analyysi niin kuin diskurssianalyysi kielitieteissä ymmärretään, vaan näiden yhdistelmä.

Diskurssiteorian tausta on Laclaun ja Mouffen postmarxistinen ja anti-essentialistinen teoretisointi luokkareduktiosta ja taloudellisesta determinismistä (Glynos & al. 2009, 7). Laclaun ja Mouffen ajattelu pohjaa vahvasti Gramsciin ja marxismiin ja he rakentavat tieteellistä positiotaan pääasiallisesti kahdelle tieteelliselle virtaukselle, poststrukturalismille ja postmarxismille (Torfing 1999). Poststrukturalismi kyseenalaistaa suljettujen ja keskitettyjen rakenteiden olemassaolon ja korostaa, että sosiaalinen kanssakäyminen tapahtuu muuttuvassa ja kontingentissa kontekstissa. Tämän myötä myös merkitsijän ja merkittävän välisen yhteyden pysyvyys on kyseenalaistettu. Torfingin mukaan poststrukturalismin merkitys on ollut sen tavassa horjuttaa käsitystä ennalta-annetuista ja itsestään sulkeutuneista yhteyksistä, olivat ne sitten rakenteissa, merkeissä tai tieteellisissä diskursseissa (Torfing 1999, 54–55).

Torfinin (1999, 55) mukaan Gramscin ajatusten ja ideoiden myöhempi uudelleen arviointi ja radikalisoimien vaikuttivat postmarxistisen teoreettisen kentän muodostumiseen. Poststrukturalismi johti monella marxismin hylkäämiseen, mutta ei Laclau ja Mouffen kohdalla. Heidän postmarxisminsa on heidän omien sanojensa mukaan sekä *postmarxistista* että *postmarxistista* (Laclau & Mouffe 1985, 4).

Torfinin (1999, ks. myös Howarth 2015; Norval 2005, 86) jakaa Laclau ja Mouffen intellektuellisen ajattelun ja tieteellisen tutkimuksen kolmeen vaiheeseen, joista ensimmäinen on marxistinen. Strukturalistisen marxismin kritiikin kautta, Laclau laajensi ajatteluun pohtimaan muitakin ristiriitoja kuin luokkajakoa, mikä puolestaan laajeni teoriaksi populismista (Torfinin 1999, 30; Laclau 2005). Vaikka diskurssiteoria siis pohjaa marxismiin, se kyseenalaistaa luokka-käsitteen ensisijaisuuden ja tarkastelee hegemoniaa ja antagonismia yhteiskunnassa laajemmin (Palonen 2008, 209–215). Tieteellisen ajattelunsa toisen vaiheen aikana Laclau ja Mouffe liikkuvat Gramscin ajatusten inspiroimina postmarxistiseen ja poststrukturalistiseen ajatteluun (Torfinin 1999, 54). Laclau ja Mouffen poststrukturalistinen ja postmarxistinen viitekehys epäonnistui kuitenkin systemaattisesti selittämään subjektin luonnetta ennen sen subjektivoimista tai konstruoimista (Torfinin 1999, 56). Lacanin psykoanalyttinen teoria ja sen subjektikäsitteet tarjosivat Laclaulle ja Mouffelle ratkaisun ongelmaan. Laclau ja Mouffen tavoite artikuloida poststrukturalismi ja postmarxismi yhdessä Lacanin psykoanalyttisen teorian kanssa tarjoaa uudenlaisen postmodernin teoretisoinnin, jonka myötä Laclau ja Mouffen intellektuellinen kehitys saavuttaa Torfinin mukaan kolmannen vaiheensa (1999, 57.)

Diskurssiteoria olettaa, että kaikki objektit ja teot ovat merkityksellisiä ja niiden merkitys on koodattu historiallisesti spesifeihin sääntöjärjestelmiin. Objektin merkitys riippuu diskurssista, joka määrittää sen identiteetin ja merkityksen (Howarth & Stavrakakis 2000, 2-4.) Diskurssiteoria käsittää yhteiskunnan symbolisena järjestyksenä, jossa sosiaalista antagonismia ja ”struktuurialisia kriisejä” ei voida yksinkertaistaa ekonomisten suhteiden ja prosessien määrittelemiin luokkiin (vrt. marxismi). Diskurssiteoria tutkii tapaa, jolla sosiaaliset käytännöt artikuloivat ja kyseenalaistavat diskursseja, joille sosiaalinen todellisuus perustuu. Artikuloinnin ja kyseenalaistamisen prosessit ovat puolestaan mahdollisia, koska diskurssit merkitysten järjestelminä ovat kontingenteja eli muutosalttiita, eivätkä koskaan kata merkitysten kenttää kokonaan. (Howarth & Stavrakakis 2000, 2-4.)

Diskurssiteoria on kiinnostunut siitä, miten sosiaaliset käytännöt systemaattisesti muotoilevat subjektien ja objektien identiteettejä diskursiivisella kentällä, artikuloimalla kontingenteja merkitysijöiden joukkoja yhdessä. Diskursiivinen, voidaan Howarthin ja Stavrakakiksen mukaan (2000, 3) määritellä teoreettiseksi horisontiksi, jonka sisällä objektien olemus muodostuu. Kaikki objektit ovat diskurssin osia, koska niiden merkitys riippuu sosiaalisesti konstruoidusta sääntöjärjestelmästä ja merkitsevistä eroista muihin objekteihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki voidaan pelkistää diskursseiksi tai “osoita skeptisyyttä maailman olemassaoloa kohtaan” (Howarth & Stavrakakis 2000, 3). Diskurssiteorian mukaan olemme kuitenkin kaikki objekteja merkitystenantamiselle ja näin ollen aina itse diskursiivisuuden sisäpuolella. Näin ollen yritykset tarkastella maailmaa diskurssien ulkopuolelta on itsessään paradoksaalista diskurssiteorian näkökulmasta. (Howarth & Stavrakakis 2000, 3.)

Diskurssi voidaan määritellä joukoksi osasia (elementtejä, esimerkiksi käsitteitä), jotka ovat liittyneet yhteen ja joilla on raja (Palonen 2008). Laclau ja Mouffe näkevät diskurssin elementtien välisistä sisäisistä, erottelevista merkityssuhteista muodostuvana kokonaisuutena (Laclau & Mouffe 1985; Jokinen & Juhila 1991, 15). Elementtien väliset merkitykselliset sidokset syntyvät sosiaalisissa käytännöissä. Tätä merkityksellistämisen prosessia kutsutaan artikulaatioksi ja elementtien välille muodostuvaa merkitysten verkkoa diskurssiksi (Jokinen & Juhila 1991, 15). Laclau ja Mouffin mukaan kaikki identiteetit ja määritelmät muotoutuvat merkitseviä osasia artikuloimalla ja uudelleen artikuloimalla (Howarth & Stavrakakis 2000,7; identiteetin muodostumisesta ks.5.2). Artikulaatio on mikä tahansa teko tai toiminta, joka tuottaa elementtien välille sellaisia suhteita, että elementtien identiteetti muovautuu tai muuttuu. ”Rakenteellinen kokonaisuus”, joka syntyy artikulaatioiden tuloksena, on diskurssi (Laclau & Mouffe 1985, 105.) Diskurssit ovat siis artikulaatioiden tuotetta.

Diskursseja voidaan tuottaa sisällön ja sen rajojen kautta (Palonen 2008, 215–218), eli artikuloimalla mitä kuuluu sisälle ja mikä ei. Laclaulainen analyysi painottaa perustavanlaatuaista ”ratkaisemattomuutta” diskurssien välillä ja näin ollen keskittyy nimenomaan analysoimaan rajojen vetämistä, eli tapoja, joilla jotakin rajataan ulkopuolelle (Sonnichen & al. 2014, 252). Raja siis erottaa ne, jotka ovat diskurssin sisäpuolella ja ne jotka jäävät sen ulkopuolelle. Ratkaisemattomuus viittaa diskurssien jatkuvasti muuttuvaan luonteeseen. Rajanvedon myötä diskurssit sisältävät aina

vallankäyttöä ja ovat luonteeltaan poliittisia. Kuten todettu, diskurssit eivät ole pysyviä, vaan kontingenteja ja historiallisesti muotoutuneita (Howarth & Stavrakakis 2000, 2–4.)

5.1 Hegemonia ja antagonismi

Laclauin poliittisen ajattelun ja diskurssiteorian perusta on teoriassa hegemoniasta (Palonen 2008, 213). Palosen mukaan Laclau viittaa hegemonialla poliittista diskurssia tai yhteisöä ylläpitäviin voimiin ja prosesseihin, jotka ovat poliittisen artikulaation tai toiminnan tulosta. Se on siis sekä prosessi, että artikuloitu, järjestystä ja merkityksiä luova käsiterakenne. Toisaalta se voidaan nähdä myös yhteiskunnallisten liikkeiden toiminnan tavoitteena. (Palonen 2008, 212–221.)

Laclaulle hegemonia on siis tietyn tyyppinen poliittinen käytäntö, jossa hegemonisia projekteja konstruoidaan ja dekonstruoidaan (Howarth 2015, 9). Howarthin (2015, 9-10) mukaan tällaiset projektit joko haastavat vallalla olevan poliittisen diskurssin tai pyrkivät vahvistamaan ja laajentamaan sitä kieltämällä tai sisällyttämällä vastustajien artikuloimia vaatimuksia ja toiveita siihen. Hegemonia voidaan nähdä käsitteiden tai ryhmien yhteenliittymänä, jonka merkitys on artikuloitu ja jota on pyritty juurruttamaan tiettyjen osasten kautta merkitysten kenttiin (Palonen 2008, 212–221).

Laclau ja Mouffe ovat lainanneet hegemonian käsitteen oppi-isältään Gramscilta. Gramscin hegemonian käsite kuvaa tilannetta, jossa elementit tai ryhmittymät yhdistyvät yhteisen nimittäjän avulla kokonaisuudeksi yhteistä vastustajaa vastaan. Gramscille yhteys löytyy yhteiskuntaluokista, mutta Laclauin mukaan yhteistä nimittäjää ei ole ennalta määritetty, vaan se on poliittisen artikuloinnin ja toiminnan tulosta. Hegemonian käsitteen avulla voimme tunnistaa erilaisia ryhmittymiä, yhteenliittymiä ja kokonaisuuksia. Hegemonisten prosessien kautta voidaan kuvitella sisäinen yhteys tiettyjen nimettyjen ongelmien tai vaatimusten kautta. (Palonen 2008, 209–215.)

Jos identiteettien suhteiden järjestelmä olisi suljettu ja muuttumaton, ja kaikkien osasten merkitys olisi pysyvä, hegemonisille prosesseille ei olisi tilaa. Siksi hegemonia olettaa avoimen ja keskeneräisen sosiaalisen järjestelmän, jota artikulaatiot määrittelevät. (Laclau & Mouffe 1985, 134).

Miten hegemonia sitten eroaa artikulaatiosta? Laclau ja Mouffe käyttävät *Hegemony and Socialist Strategy* kirjassaan (1985, 135) esimerkkinä byrokraattisten, hallinnollisten toimintojen uudelleen organisoimista rationaalisuuden ja tehokkuuden kriteerien

mukaan. Tilanteessa ovat läsnä keskeiset elementit kaikkiin artikulaatiokäytäntöihin: organisoidun erojen järjestelmän muodostaminen alkaen hajanaisista ja puretuista elementeistä. Kyseessä ei kuitenkaan ole hegemoninen käytäntö, sillä pelkkä artikulaatio ei riitä. Artikulaatioiden täytyy tapahtua vastakkainasettelun kautta, johon liittyy antagonistisia artikulaatiokäytäntöjä. Hegemonia esiintyy siis vain kontekstissa jossa antagonistiset voimat liikkuvat ristiin rastiin (Laclau & Mouffe 1985, 135–136; Torfing 1999, 101.)

Sosiaalinen antagonismi vakauttaa diskursiivisen järjestelmän, vaikka samalla estääkin sen lopullisen sulkeutumisen. Sosiaalinen antagonismi on konstruktio, jossa uhkaava toiseus rajataan ulos. Diskurssin rajojen ulkopuolelle jäävä toiseus saa siis merkityksensä sosiaalisen antagonismin kautta. Antagonismi näyttäytyy poliittisten rajojen (frontier) tuottamisen kautta. Myöskään rajat eivät ole pysyviä, vaan kamppailu siitä mikä kuuluu ja mikä ei kuulu hegemoniseen diskurssiin on keskeinen osa politiikkaa. (Torfing 2005.) Chantal Mouffe on myöhemmin kehittänyt antagonismin tilalle agonistisen demokratian käsitteen. Agonistinen demokratia pyrkii politiikkaan, joka sallii antagonismien ilmaisemisen ilman että ne kehittyvät vihollisuudeksi ja avoimeksi väkivallaksi. Antagonismia ei siis pidä yrittää kieltää, vaan sitä tulee kanavoida ja hallita. (Sonnichen & al. 2014, 253; Mouffe 2013a.)

Hegemonisen artikulaation kaksi perusedellytystä ovat antagonististen voimien läsnäolo ja niitä erottavien rajojen epävakaus. Vain laaja joukko kelluvia merkitsijöitä ja mahdollisuus artikuloida niitä vastakkaisiin leireihin, mahdollistaa toiminnan määrittämisen hegemoniseksi. Ilman ekvivalenssia eli yhtäläisyyttä ja ilman rajoja on mahdotonta puhua hegemoniasta (Laclau & Mouffe 1985, 136.) Antagonistiset voimat ovat käytännössä kuitenkin aina läsnä ja ne joko kesytetään tai politisoidaan (Mouffe 2013b). Ilmiön hegemonisuus tulee siis ilmi sen politisoituessa (politisoitumisesta ks. Palonen 2003). Kun ilmiön ympärillä aletaan käydä poliittista keskustelua ja kiistellä kelluvista merkitsijöistä, tulee näkyväksi se, mikä asetetaan kyseenalaiseksi ja mikä ei.

Laclau'n poliittinen teoria ja hegemonian logiikka on kehittynyt vuosikymmenten aikana (Norval 2005, 86; Howarth 2015, 7-12.) Teoksissaan *Emancipation(s)* (1996) ja *On Populist Reason* (2005) Laclau on vastannut kritiikkiin ja kehittänyt hegemonian logiikkaa eteenpäin syventämällä dekonstruktion ja psykoanalyysin merkitystä teoriassaan. Laclau'n myöhemmässä tuotannossa hegemoninen kamppailu voidaan nähdä

tyhjien merkitsijöiden (empty signifier) tuottamisen kautta ja niiden pyrkimyksessä merkitä 'puuttuvaa täysinäisyyttä' (Howarth 2015, 11.)

5.2 Subjekti ja identiteetti

Diskurssiteorian näkökulmasta sosiaalisissa identiteeteissä ei ole kyse niiden löytämisestä tai tunnistamisesta, vaan siitä miten ihmiset konstruoivat niitä. Identifikaation prosessi siis korvaa identiteetin ja subjektipositio subjektin (Palonen 2008, 209–210; Laclau 1994, 2.) Laclau ja Mouffin ja diskurssiteorian teoretisointi identiteetistä ja subjektista pohjautuu vahvasti Althusserin ja Lacanin teorioihin (Howarth & Stavrakakis 2000, 12–14; Palonen 2008, 209–210; Stavrakakis 2005, 72–76).

Kun sosiaalisten identiteettien essentialistisuus ja ”itsestänselvyys” hylätään, identiteettien muodostumisen poliittinen aspekti ja sen riippuvuus hegemonisista peleistä ja rajanvedon prosesseista tulee näkyväksi (Stavrakakis 2005, 70). Nämä poliittiset konstruktion prosessit ovat jatkuvia, eivätkä voi koskaan sulkeutua ja muodostaa absoluuttisia identiteettejä. Identiteettiin pätee siis sama kuin diskurssiin, se ei ole pysyvä ja muuttumaton, vaan jatkuvassa muutoksessa. Ihmisillä on tarve identifioitua johonkin, (esim. poliittiseen ideologiaan tai etniseen ryhmään), sillä subjekti on lähtökohtaisesti ja ylitsepääsemättömästi vailla identiteettiä (subject of lack). (Stavrakakis 2005, 70–71; Laclau 1994, 3.)

Toisin kuin diskurssi, identiteetti ei muodostu hegemonisen kamppailun, vaan identifikaation prosessin kautta. Laclau on lainannut identifikaation käsitteen Lacanin psykoanalyysistä (Torfing 1999, 57). Laclau mukaan ”identifikaatio on mekanismi, jonka kautta subjektin (puute) ja identiteetin (objektiivisuus) suhde välittyy” (Laclau & Zac 1994, 31). Identifikaation käsitteessä keskeistä on sen vaatimus puutteesta jokaisen identiteetin pohjalla. Identifikaatio on toimintaa, joka pyrkii täyttämään tätä puutetta (Laclau 1994, 3). Poliittinen subjekti riippuu identifikaatiosta, mutta identifikaatio ei kuitenkaan koskaan tuota kokonaisia identiteettejä. Jokainen merkitsijä epäonnistuu kuvaamaan subjektia ja jättää jäänteeseen, jota se ei pysty kuvaamaan. (Laclau & Zac 1994, 32; Stavrakakis 2005, 70–71.)

Laclau mukaan identifikaatio olettaa, että jokainen sosiaalinen identiteetti on perustavanlaatuisesti jakautunut sisällön ja toiminnan välillä. Toiminta viittaa identifikaatioon *toimintana*, kun taas sisältö on identifikaation pinta, jonka kautta

identifikaatio tulee esiin. Sisällön ja toiminnan välinen suhde on kontingentti ja identifikaatio on toimintana sisällöstä itsenäinen (Laclau & Zac 1994, 35).

Laclau ja Mouffe kuvaavat identiteetin kontingenttiutta kirjassaan *Hegemony and Socialist Strategy* (1985, 85–86). Hegemonian logiikka, artikulaation ja kontingenttiuden logiikkana, määrittää hegemonisen subjektin identiteetin. Tästä seuraa, ettei yksikään sosiaalinen identiteetti ole pysyvä. Laclau ja Mouffe kuvaavat tätä luokan käsitteen ja hegemoniakamppailun välisen suhteen kautta. Marxismi olettaa, että hegemonisen taistelun ja luokan, sen luonnollisena agenttina, välillä on rikkoutumaton suhde. Kuitenkin, hegemoniakamppailun ja luokan välinen linkki on faktinen ja kontingentti. Kyse on siis identifikaation toiminnan ja sisällön välisestä linkistä. Kun hegemoniakamppailun ja luokan välillä ei ole välttämätöntä linkkiä

se saa identiteettinsä pelkästään hegemonisessa muodostelmassa sille annettujen artikulaatioiden kautta. Sen identiteetistä on tullut puhtaasti suhteellista. Ja koska tämä suhteiden järjestelmä on itsessään lakannut olemasta pysyvä ja stabiili, mahdollistaen hegemoniset käytännöt, jokainen sosiaalinen identiteetti ilmenee jatkuvasti alisteisena. (Laclau & Mouffe 1985, 86. käännös kirjoittajan)

Subjektien teot siis ilmenevät identifikaation kontingenttiuden kautta (Howarth & Stavrakakis 2000, 13).

Diskurssiteoria erottaa toisistaan poliittisen subjektiivisuuden ja subjektiposition, jotta subjektien asemoituminen diskursiivisissa rakenteissa ja subjektien toimijuus voidaan paremmin hahmottaa. Poliittinen subjektiivisuus viittaa tapaan, jolla sosiaalinen toimija toimii ja subjektipositio taas niihin useisiin muotoihin joiden kautta sosiaalinen toimijuus muotoutuu. Yhdellä subjektilla voi olla useita eri positioita (Howarth & Stavrakakis 2000, 12–13.) Diskurssit eivät organisoidu toimijoiden mukaan vaan yksi ja sama toimija voi liikkua eri diskursseissa (Jokinen & Juhila 1991, 59–60). Jokisen ja Juhilan (1991) mukaan ihmiset liikkuvat varsin taitavasti eri subjektipositioiden välillä eri diskursseissa, mikä auttaa selviämään arkipäivän monimutkaisuudessa. Emme välttämättä kuitenkaan ”liiku” vaan kuulumme erilaisiin diskursseihin yhtä aikaa omissa subjektipositioissamme, jotka muodostuvat muuttuvien ja ristiriitaistenkin suhteiden kautta. Henkilö ei siis vaihda jatkuvasti positioista toiseen, vaan kantaa niitä jatkuvasti mukanaan. Toisin sanoen virkamies voi olla myös äiti, osakkeenomistaja, valtiotieteilijä ja niin poispäin. Hän on näitä kaikkia samaan aikaan, eikä niin sanotusti ”vaihda hattua” saapuessaan tai

poistuessaan työpaikalta. Sama pätee poliitikkoon. Kuitenkin virkamies toimii tietyllä tavalla, mistä muotoutuu virkamiehen poliittinen subjektiivisuus. Virkamiehelle tyypillinen käytös on seurausta olemassa olevista tietyistä kontingenteista diskursiivisista rakenteista, joiden kautta virkamies-identiteetti muodostuu.

”Me”-ryhmittymiä puolestaan tuotetaan joko yhtäläisyyden logiikan tai eroavaisuuden logiikan avulla (Palonen 2008, 218; Torfing 1999). Selittääkseen sosiaalisten antagonismien muodostumista ja sitä miten antagonistiset suhteet uhkaavat diskursiivista järjestelmää, Laclau ja Mouffen täytyi teoretisoida identiteetti, joka on puhtaasti negatiivinen, eli jota ei voida liittää osaksi mitään olemassa olevaa erojen järjestelmää. Vastauksena tähän Laclau ja Mouffe esittelivät yhtäläisyyden logiikan (logic of equivalence). Yhtäläisyyden logiikka toimii luomalla yhtäläisyyksiä, pyrkien jakamaan erojen järjestelmän ja luomaan poliittisen rajan kahden vastakkaisen tahon väliin. Ihmiset siis unohtavat eroavaisuutensa ja identifioituvat yhteisen asian ympärille, vastustaakseen ”toiseutta”, joka muodostetaan yhtäläisyyden logiikalla. Erityisyyden logiikka (logic of difference) pyrkii puolestaan vastakkaiseen, eli laajentamaan erojen järjestelmää ja purkamaan yhtäläisyyden ketjua. Erityisyyden logiikkaa hyödyntävät projektit pyrkivät siis heikentämään antagonistisia jakoja ja siirtämään erimielisyydet yhteiskunnan reuna-alueille. (Howarth & Stavrakakis 2000, 11–12.) ”Meitä” voidaan siis tuottaa joko sisällön kautta tai toiseuden kautta vetämällä rajoja (Palonen 2008, 218.) Yhtäläisyyden ja erityisyyden logiikat eivät kuitenkaan sulje toisiaan pois, vaan niiden välillä on aina monimutkainen yhteys (Howarth & Stavrakakis 2000, 11–12; Palonen 2008, 218). Kaikki sosiaaliset identiteetit ovat siis yhtäläisyyden logiikan ja erityisyyden logiikan risteyskohtia (Torfing 1999).

5.3 Diskurssiteorian kritiikki

Koska Laclau ja Mouffen teoria ja poststrukturalistinen lähestymistapa ovat saaneet myös paljon kritiikkiä osakseen, on syytä käsitellä sitä lyhyesti. Torfing (2005, 17–21; myös Howarth 2015, 2) erittelee diskurssiteorian osakseen saamaa kritiikkiä ja vastaa neljään keskeisimpään kritiikin aiheeseen.

Torfingin (2005, 18) mukaan usein ajatellaan virheellisesti, että diskurssiteorian johtaa idealismiin. Diskurssiteoria korostaa kaikkien sosiaalisten merkitysten ja identiteettien diskursiivista luonnetta, minkä katsotaan johtavan väitteeseen, ettei todellisuutta ole ilman diskurssia. Diskurssiteoria ei kuitenkaan ole hylännyt realistista oletusta siitä, että

materia on olemassa riippumatta ihmisten tajunnasta, ajatuksista tai kielestä. Materian olemassa olosta ei kuitenkaan ole mitään seurasta, sillä materia ei sisällä välineitä omaan representaatioonsa. Materian ymmärrettävä sosiaalinen olemus muodostuu diskursseissa ja niiden kautta.

Toinen yleinen kritiikin kohde on, että diskurssiteoria veloo relativistisessa synkkyudessa ja edustaa nihilististä relativismia. Väitteen mukaan, jos kaikki on diskurssia, eikä mikään ole pysyvää, on mahdotonta puolustaa väitteitä siitä mikä on totta, oikein tai hyvää. Torfingin (2005, 19) mukaan totuutta, moraalialia tai etiikkaa ei ole olemassa diskursiivisen ulkopuolella. Olemme kuitenkin aina osa tiettyä diskurssia, joka tarjoaa joukon suhteellisen määrättyjä ja ehdottomia arvoja ja standardeja ja kriteerit erottaa totuus ja valhe, oikea ja väärä tai hyvä ja paha toisistaan. Kuten todettu, diskurssit muuttuvat, joten myös käsityksemme siitä mikä on totta, oikein tai hyvää muuttuu artikulaatioiden myötä.

Diskurssiteoriaa on arvosteltu myös kyvyttömyydestä arvostella diskursseja, joita se analysoi. Torfing vastaa, että koko kritiikin idea tulisi ajatella uudestaan. Kritiikin ei tulisi pyrkiä mittaamaan nykyistä asiantilaa johonkin ennalta-annettuun mittaan, johon vertaamalla voidaan todeta mikä on hyvää ja oikein. Pikemminkin sen tulisi pyrkiä dekonstruoimaan eettisiin, normatiivisiin, kulttuurillisiin ja poliittisiin tekijöihin vetoava ratkaisu. Heidän mukaansa dekonstruktio on ikään kuin sisäistä kritiikkiä, jossa teksti käännetään itseään vastaan näyttämällä, miten kaksoishierarkiat eivät ole johdonmukaisesti ylläpidettyjä (2005, 20.)

Kriitikot ovat myös kyseenalaistaneet diskurssiteorian kyvyn selittää ilmiöitä, eikä vain kuvata ja ymmärtää niitä. Diskurssiteoria kuitenkin hylkää kausaaliset selitykset sosiaalisille ilmiöille, joissa empiiriset tapahtumat valjastetaan todistamaan universaaleja lakeja. Sen sijaan diskurssiteoria pyrkii kuvaamaan, ymmärtämään ja selittämään, miten ja miksi tietyt diskursiiviset muodostumat muodostuivat, stabilisoituivat ja muuttuivat. Diskurssin muodostumisen ja uudelleen muotoutumisen prosessin tutkimiseen diskurssiteorialla on käsitteiden ”työkalupakki”, jossa on käsitteitä kuten dislokaatio, hegemonia, sosiaalinen antagonismi, tyhjä merkitysijä ja niin edelleen. (Torfing 2005, 17–21.)

6 DISKURSSIANALYYSI JA TUTKIMUSAINEISTO

Tässä luvussa tarkastellaan ensin laclaulaista diskurssianalyysia tutkimusmenetelmänä, sekä keskeisimpiä käsitteitä, joiden avulla analyysia tehdään. Laclaulainen diskurssianalyysi linkittyy erittäin tiiviisti Laclaun diskurssiteoriaan, mutta luettavuuden vuoksi se on tässä erotettu teoriaosiosta. Alaluvussa 6.3 on esitelty tutkielman aineisto, johon diskurssianalyysia aiotaan soveltaa.

6.1 Diskurssianalyysi tutkimusmenetelmänä

Diskurssianalyysin valitseminen tutkimusmenetelmäksi ei ole täysin mutkatonta. Jokinen ja Juhila tuovat esimerkiksi varsin tiukkasanaisesti esille mielipiteensä, että diskurssianalyysia ei tule tarkastella metodina perinteisessä mielessä, vaan kyseessä on ”laaja diskurssin roolia ja luonnetta sosiaalisessa elämässä käsittelevä viitekehys, jonka pohjalta voidaan tehdä ainoastaan ehdotuksia siitä, kuinka diskursseja voidaan tutkia.” (Jokinen & Juhila 1991, 2). Heidän lähestymistapansa on siis varsin diskurssiteoreettinen.

Diskurssianalyysi viittaa tapaan analysoida empiiristä materiaalia ja informaatiota diskursiivisina muodostelmina. Empiirinen aineisto ymmärretään joukkona merkityksenantoja, jotka muodostavat diskurssin ja sen todellisuuden. (Howarth & Stavrakakis 2000, 4–5.) Suhteessa haastatteluaineistoon diskurssianalyttinen lukutapa merkitsee haastattelujen analysoimista sosiaalisena todellisuutena sinänsä ja myös sitä rakentavina selontekoina. Olennaista ei ole, kertooko haastateltava ns. totuuden selonteissaan, sillä huomio kohdistetaan siihen, millaisia tulkintoja haastateltava rakentaa, miten hän niitä rakentaa ja miksi. Haastateltavan puheen vilpittömyys ei siis muodostu aineiston laatukriteeriksi. Koska toimijalla voi olla monta eri subjektipositioita, haastateltavan haastatteluselonteko voi myös ilmentää useaa diskurssia. (Jokinen & Juhila 1991, 59.)

Vaikka diskurssiteoria ei siis sinällään tarjoa yksiselitteistä metodia, jota voisi käyttää oppikirjamaisesti seuraten (Jokinen & Juhila 1991, Torfing 2005, 27), Laclaun ja Mouffen käsitteistöä voidaan hyödyntää diskurssin ja sitä kautta ilmiön analyysissa. Esimerkiksi Howarth ja Torfing (2005) ovat nähneet diskurssiteorian haasteena vähäisen empiirisen tutkimuksen ja koonneet yhteen empiirisiä diskurssianalyttisiä artikkeleita pyrkiessä korjaamaan tätä ongelmaa. Diskurssianalyysin käyttäminen edellyttää kuitenkin diskurssiteorian lähtökohtien tarkastelua ja huomioonottamista myös Howarthin ja Torfingin mielestä (2005, 24). Diskurssiteoria on omaksunut ja suorastaan radikalisoitunut

jälkipositivismin epistemologian kritiikin. Sen mukaan ei ole diskurssin ulkopuolisia totuuksia, eikä siis myöskään metodeja tai kriteerejä joita soveltamalla saadaan ”todellista” tietoa. (Torfing 2005, 26–27.) Torfingin (2005, 27) mukaan anti-epistemologinen asemoituminen on johtanut metodiikan laiminlyömiseen, mutta sääntökirjaa ongelmalähtöiseen diskurssianalyysin tekemiseen ei ole järkeä tehdä. Metodiikkaan ja tehtyihin valintoihin on kuitenkin tärkeä kiinnittää huomiota ja suhtautua kriittisesti ja avoimesti myös diskurssianalyttisessä tutkimuksessa. (Torfing 2005, 27.)

6.2 Keskeiset käsitteet eli ns. työkalupakki

Laclau ja Mouffe ovat kehittäneet joukon käsitteitä, jotka liittyvät hegemonian prosessiin. Niiden avulla voidaan kuvata hegemonisten rakenteiden syntyä ja kyseenalaistamista. (Palonen 2008, 215.) Käsitteet ovat siis ikään kuin työkalupakki, jonka avulla voidaan analysoida poliittisia ilmiöitä.

Hegemony and Socialist Strategy -kirjassaan Laclau ja Mouffe kuvaavat käsitteiden osanen ja tuokio (moment) kautta sitä kuinka diskurssi muodostuu. Vapana liikkuvat osaset (elements) muuttuvat artikulaatioiden kautta diskurssin rakennetta ja merkitystä ylläpitäviksi tuokioiksi. Tuokiot pitävät diskurssia yllä vain niin kauan kuin niitä artikuloidaan, mutta jos diskurssi koostuisi vain artikuloituista tuokioista, se muuttuisi suljetuksi kokonaisuudeksi. (Laclau & Mouffe 1985, 105–107.)

Tuokion käsite on myöhemmin korvattu kiinnekohdan (nodal point, point de caption) käsitteellä (Palonen 2008, 215–217). Kinnepohdat ovat merkitsevistä osasista keskeisimpiä. Ne ovat kunkin diskurssin etuoikeutettuja merkitsijöitä, jotka antavat muotoa ja kiinnittyneisyyttä diskurssille (Howarth 2015, 12; Palonen 2008, 215–217). Kinnepohdat eivät kuitenkaan ole pysyviä, vaan ne on artikuloitava jatkuvasti, minkä vuoksi ne myös muuttuvat (Palonen 2008, 215–217). Esimerkiksi hyvinvointivaltion käsitteessä julkinen terveydenhuolto ja ilmainen koulutus ovat muodostuneet kinnepohdiksi, joiden kautta konseptia hyvinvointivaltio artikuloidaan ja käsitetään.

Tyhjä merkitsijä (empty signifier) on kiinnekohta, jolla on laajempi yhtenäisyyttä tuottava merkitys, ainakin hetkellisesti (Palonen 2008, 215–217). Merkitsijä ei ole sinällään tyhjä, vaan tyhjentyy prosessissa, jossa se on joutunut laajan joukon yhteiseksi nimittäjäksi. Tyhjään merkitsijään on liitetty niin monta merkitystä, että se on tyhjentynyt alkuperäisestä merkityksestään. Tyhjä merkitsijä siis oikeastaan pikemminkin täyttyy kuin tyhjenee ja täytyessään se menettää erityisen sisältönsä. Kun samalla käsitteellä

kuvataan enemmän ja yhdistetään isompaa joukkoa erilaisia arvoja, ryhmiä, yksilöitä tai asioita, sen sisältö ohenee. (Palonen 2008, 215–217.) Laclau on kuvannut artikkelissaan *Why do Empty Signifiers Matter to Politics?* tyhjien merkitsijöiden muodostumista rajojen ja yhtäläisyyden ketjujen kautta (Laclau 1996, 38–39).

Tyhjä merkitsijä sidostuu kelluvan merkitsijän (floating signifier) käsitteeseen. Kelluva merkitsijä on kiinne kohta, josta on käynnissä kamppailu, eli kaksi tai useampi ryhmittymä kilpailee yhdestä osasesta ja samalla sille annetusta merkityksestä. Kelluvia merkitsijöitä pyritään kiinnittämään osaksi omaa diskurssia. (Palonen 2008, 215–217.) Kelluva merkitsijä voi myös olla tyhjä, mutta kelluminen ei automaattisesti tee siitä tyhjää (Laclau 1996, 36; Palonen 2008, 215–217). Jos useampi ryhmä liittyy merkitsijään omia merkityksenantojaan, se kuitenkin helposti tyhjenee alkuperäisestä merkityksestään. Siinä missä kelluvat merkitsijät siis ovat ideologisia elementtejä, jotka eivät ole vakaasti kiinnittyneet mihinkään tiettyyn diskurssiin ja joita siksi voidaan konstruoida eri suuntiin, tyhjät merkitsijät ovat kiinne kohtia, jotka voivat pitää yhdessä useita ja jopa vastakkaisia vaatimuksia (Howarth 2015, 12).

Jokaisella diskurssilla on rajat. Raja erottaa sen, mikä kuuluu diskurssiin ja mikä ei. Diskurssi on olemassa, kunhan voimme olettaa, että sen ulkopuolella on jotain, mikä ei ole diskurssin osanen. Vastaavasti kuuluminen mukaan tarkoittaa, että on jotain, mikä ei kuulu joukkoon. (Palonen 2008, 217.) Rajanvetäminen tapahtuu artikulaatioiden kautta. Kun se mikä ei kuulu joukkoon nimetään, syntyy raja (frontier). Laclau on siis erottanut diskurssin luonnollisen reunan (limit) ja poliittisesti tuotetun eli artikuloitun rajan (frontier). Rajojen vetäminen on aktiivista toimintaa, politiikkaa. Laclaun mukaan vain siellä missä on rajoja, on politiikkaa ja näin ollen rajanveto on politiikkaa par excellence. (Palonen 2008, 217).

Myytit ja imaginaarit ovat rakenteita, jotka ylläpitävät merkityksiä. Niihin ja niiden oletettuihin sisältöihin viitataan, kun luodaan yhteisöllisyyttä ja yhteistä puhetilaa (Palonen 2008, 217). Myös myytit ja imaginaarit ovat muuttuvia, joten myytistä voi tulla imaginaari ja toisin päin. Kuten hegemonisia kiinne kohtia, myös myyttejä voi olla useampi diskursiivisessa muodostelmassa. (Norval 2000, 227–228.) Myytti muuttuu imaginaariksi, kun se artikulaatioiden kautta tiivistyy tärkeäksi ja määrääväksi osaksi diskursiivista horisonttia. Myytti ei sanana viittaa asian epätoteen luonteeseen, vaan siihen että se on laajasti tunnettu ja luo yhteisöllisyyttä. (Palonen 2008, 217.)

Edellä esitellyt käsitteet auttavat analyysin välineinä hahmottamaan hegemonisten prosessien ja diskurssien muodostumista.

6.3 Tutkimusaineisto

Tutkielman aineisto, johon diskurssianalyysia sovelletaan, koostuu haastatteluaineistosta ja tekstilähteistä. Haastatteluaineisto koostuu yhteensä 7 haastattelusta, joista osa on tehty keväällä 2015 ja osa loppuvuodesta 2015. Haastatteluaineisto on tutkielmassa keskeisimmässä roolissa. Tekstilähteinä olen tarkastellut vuosien 2011–2015 pöytäkirjoja eduskunnassa tehdyistä suullisista ja kirjallisista kysymyksistä koskien valtio-omisteisia yhtiöitä ja omistajaohjausta. Tekstilähteinä tarkastelen myös seuraavia asiakirjoja: valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös (2011), omistajaohjausta koskeva ote Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmasta (2011), sekä valtion omistajaohjauksen vuosikertomus 2013 ja 2014. Olen hyödyntänyt myös Risto Rangin (2012) teokseensa *Niin siinä käy kun omistaa – tarinaa valtionyhtiöistä* keräämiä haastatteluja aineistossani (ks. 3.2.4).

Lähtökohtaisesti aikaväliksi valikoitui eduskuntakausi 2011–2014, mutta haastattelujen keräämisen venyessä yli vaalikauden, pidennettiin myös eduskunnassa tehtyjen kysymysten aikaväliä joulukuuhun 2015. Tarkoitus on tarkastella vallitsevia merkityksenantoja ja eduskuntakausi on Suomessa politiikan keskeisimpiä syklejä. Neljän ja puolenvuoden ajanjakso tarjoaa tarkastelupinnan myös laajempiin teemoihin ja tarjoaa enemmän materiaalia analyysia varten. Vuodet 2011–2014 ovat siinä mielessä olleet omistajapolitiikan näkökulmasta mielenkiintoiset, että omistajaohjauksesta vastaava ministeri vaihtui kahdesti neljän vuoden sisällä. Lisäksi pääministeri vaihtui kesken vaalikauden ja kaksi kuudesta vuoden 2011 hallituspuolueesta siirtyi oppositioon. 2015 keväällä pidettiin eduskuntavaalit, joiden myötä hallituspohja muuttui ja hallituksen muodosti kolme oikeistopuoluetta. Huomionarvoista on myös se, että omistajaohjaussalkku siirtyi vaalien jälkeen pääministerille.

Tätä tutkielmaa varten on kerätty haastatteluaineisto, joka koostuu teemahaastatteluista, joissa on haastateltu virkamiehiä valtioneuvostonkanslian omistajaohjausosastolta, sekä poliitikkoja eri puolueista. Haastatteluja tehtiin yhteensä 7, joista kolme virkamiesten, kolme kansanedustajien ja yksi omistajaohjausministerin kanssa. Haastattelujen pohjana on toiminut sama kysymysrunko, johon on kunkin haastateltavan kohdalla tehty lisäyksiä tai poistoja riippuen haastateltavan asemasta tai tehtävistä. Haastattelutilanteissa on tehty

tarvittaessa tarkennuksia ja esitetty haastateltavan vastauksista johdettuja lisäkysymyksiä. Haastattelut ovat kuitenkin luonteeltaan varsin strukturoituja, minkä osalta aineiston keruutapa ei ole ollut diskurssianalyysin kannalta ihanteellisin. Koska keskustelukontekstilla on diskurssianalyysin kannalta merkitystä, on syytä tässä yhteydessä todeta, että haastattelu oli luonteeltaan tilanne, jossa haastateltava oli asiantuntijaroolissa selittämässä ulkopuoliselle henkilölle poliittista ilmiötä, jonka parissa työskentelee. Haastateltavat kuitenkin vahvasti tiedostivat, että haastattelijalla oli tiettyjä ennakkotietoja aiheesta ja poliitikkojen osalta myös heistä henkilöinä. Haastatteluissa pyrittiin siihen, etteivät kysymykset sisältäisi liiaksi ohjailevia sanavalintoja, eikä haastattelijat pyrkineet kyseenalaistamaan tai haastamaan annettuja vastauksia, vaan oli kuuntelijan (joskin aktiivisen) roolissa. Diskurssianalyysissa haastattelu usein nähdään keskustelutilanteena, jossa haastattelijat on aktiivinen keskustelija (Jokinen & Juhila 1991). Tässä pro gradu -tutkielmassa on kuitenkin päätetty helpottaa analyysivaihetta tekemällä keskustelusta strukturoidumpaa.

Ensimmäinen haastattelujen keruuvaihe ajoittui kevättalveen 2015. Ensimmäinen haastattelu tehtiin omistajaohjausministerin (Sdp) kanssa. Haastattelun aikana helmikuussa 2015 ministeri oli toiminut tehtävässä 5 kuukautta. Ministerin rooli ministeriön ja eduskunnan välimaastossa on tutkimuksen kannalta erittäin mielenkiintoinen. Koska ministerin positio eroaa kansanedustajan positioista ja hän työskentelee läheisessä yhteistyössä virkamiesten kanssa, saattaa hän omaksua enemmän virkamiesten merkityksenantoja suhteessa kansanedustajiin.

Toisena haastateltiin finanssineuvosta, joka on omistajaohjauksen viestintävastaava. Haastattelu tehtiin maaliskuussa 2015. Kolmas haastattelu tehtiin heti toisen perään, neuvottelevan virkamiehen kanssa, joka työskentelee osaston analyysipuolella. Kevään neljäs haastattelu tehtiin maaliskuussa 2015, omistajaohjausosaston osastopäällikön kanssa. Osastopäällikkö oli haastattelun aikaan toiminut tehtävässä kaksi vuotta. Omistajaohjausosaston osastopäällikkö vastaa osaston toiminnasta suoraan vastuuministerille. Osaston 17 virkamiestä ovat päällikön alaisuudessa. Haastatelluilla virkamiehillä ei ollut puolueiden jäsenkirjoja.

Haastattelujen kerääminen jatkui syksyllä 2015. Keväällä 2015 oli eduskuntavaalit, joiden jälkeen hallituspohja vaihtui, samoin kuin vastuuministeri. Loppuvuodesta 2015 haastateltiin kolme kansanedustajaa, joista kaksi istuu talousvaliokunnassa (keskusta ja

perussuomalaiset) ja kolmas on toiminut omistajaohjausministerinä (vihreät). Keskustan kansanedustajan pyynnöstä häneen viitataan tutkimuksessa puolueensa kansanedustajana. Perussuomalaisten kansanedustaja toimi haastattelun aikaan talousvaliokunnan puheenjohtajana. Viimeinen haastattelu tehtiin joulukuussa 2015, vihreiden kansanedustajan, entisen omistajaohjausministerin kanssa. Haastateltava otti vahvasti entisen omistajaohjauksesta vastanneen ministerin position ja puhui oman kokemuksensa kautta, pikemmin kuin vihreiden kansanedustajana.

Yhteensä haastatteluaineistoa kertyi 235 minuuttia 34 sekuntia (3tuntia 55 minuuttia). Litteroituna tekstiä oli yhteensä 57 sivua (pistekoko 12, riviväli 1,0). Koonti haastattelujen pituuksista on taulukoituna (taulukko 1) liitteeseen 1.

Eduskunnassa esitetyt suulliset ja kirjalliset kysymykset täydentävät haastatteluaineistoa. Kysymykset on kerätty eduskunnan asiakirjapalvelusta hakusanoilla omistajaohjaus ja valtionyhtiö. Muilla hakuyhdistelmillä ja eri asiakirjalajeista voi olla löydettävissä lisää valtionyhtiöitä koskevaa keskustelua, mutta rajausta on kuitenkin päätetty tehdä näiden asiansanojen mukaan. Omistajaohjauksesta on tehty vuosina 2011–2015 15 kirjallista kysymystä ja 4 suullista kysymystä. Valtionyhtiöistä puolestaan on tehty 25 kirjallista ja 8 suullista kysymystä (osa kysymyksistä menee päällekkäin omistajaohjauksen kanssa). Suulliset kysymykset on analysoitu kaikki aiheesta riippumatta, sillä niissä keskustelu liikkuu laajasti aihealueen ympärillä ja erilaiset merkityksenannot ovat värikkäämmiin esillä. Kirjallisista kysymyksistä on tarkasteltu vain kaupallisesti toimiviin yhtiöihin kohdistuvia kysymyksiä. Suullisista kysymyksistä kahdeksan on vasemmistopuolueiden tekemiä ja koskevat pääasiassa irtisanomisia ja työnantajavastuita. Loput neljä on keskustan ja perussuomalaisten edustajien tekemiä ja aiheina on johdon palkitseminen ja työllisyys. Kirjallisista kysymyksistä 36/39 on tehty kaupallisista yhtiöistä. 15 niistä on vasemmiston (Sdp ja Vas.) ja 16 oikeiston (Kok., Kesk., Ps.) Kristillisdemokraatit ja Rkp ovat molemmat laatineet yhden ja vihreät kaksi kysymystä. Kysymysten teemoissa ei ole merkittäviä eroja eri puolueiden välillä. Taulukko (3) kaikista kysymyksistä ja niiden aihealueista löytyy liitteestä 1. Taulukon tarkoitus on havainnollistaa, mitkä aiheet ja yhtiöt ovat eduskunnan keskusteluissa esillä.

Aineiston kannalta on hieman ongelmallista, että eduskuntavaalit 2015 osuivat keskelle aineiston keruuta ja keruuseen tuli puolen vuoden tauko. Vaalit toivat Suomen poliittiseen kenttään merkittävän muutoksen hallituksen muodostuessa pelkästään porvaripuolueista.

Toisaalta, diskurssien luonne on muuttuva, joten aikavälin venyminen saattoi oikeastaan tuoda esille enemmän erilaisia näkökulmia ja merkityksenantoja. Haastatteluaineistossa eivät ole edustettuna kaikki eduskuntapuolueet. Vihreät ja Sdp valikoituivat omistajaohjaussalkkujen vuoksi. Perussuomalaiset ja keskusta ovat siitä hyvät valinnat, että vuonna 2011–2014 ne olivat oppositiossa, kun taas 2015–2019 puolueet istuvat hallituksessa. Oppositio- ja hallituspuolueet ovat edustettuina siis sekä vuosilta 2011–2014 että 2015 (Sdp ja vihreät oppositiossa). Myös puolueiden sijoittuminen oikeisto-vasemmisto-akselille on huomioitu ja mukana on sekä taloudellisen oikeiston että vasemmiston edustajia.

Aineistossa poliitikkojen puhe on saanut enemmän tilaa, johtuen eduskunnan suullisista ja kirjallisista kysymyksistä. Tätä on yritetty hiukan tasapainottaa omistajaohjausosaston vuosikertomuksilla 2013 ja 2014. Haastatteluaineisto on kuitenkin tämän tutkielman pääasiallinen aineisto.

7 ANALYYSI

Tässä luvussa eritellään kerättyä aineistoa ja pyritään laclaulaisen diskurssianalyysin avulla kartoittamaan merkityksiä, joita virkamiehet ja poliitikot valtio-omisteisille yhtiöille ja omistajaohjaukselle antavat. Analyysissa on hyödynnetty jonkin verran myös teemoittelevaa laadullista lähilukua. Taulukoimalla aineistoa on haluttu tarjota visuaalinen tapa tarkastella aineistoa ja siitä löytyviä eroja kootusti. Taulukot löytyvät liitteestä 1. Ryhmittelemällä merkityksenantoja eri teemojen alle saadaan konkreettisempi kuva siitä, mitä merkityksiä poliitikot ja virkamiehet omistajaohjaukseen liittävät (tutkimuskysymys 1). Diskurssianalyysin avulla päästään kuitenkin huomattavasti syvemmälle merkityksenantoihin ja analyysiin siitä, miten nämä merkityksenannot liittyvät toisiinsa ja millainen diskurssi omistajaohjauksesta muodostuu.

7.1 Diskurssi valtiosta yhtiöomistajana

Vaikkakin valtio yhtiöomistajana on tietyn osin kyseenalaistettu, se on kuitenkin laajasti hyväksytty ilmiö ja hegemonisessa asemassa keskusteltaessa valtion omistajaohjauksesta. Suomen poliittisessa valtavirrassa ei ole artikulaatioita, joissa valtion pitäisi kokonaan luopua kaikesta omistuksestaan, vaikkakin jotkin marginaaliset liberaalit ryhmittyvät voivat tällaista ajaa. Kuten aiemmin todettu, hegemonia voidaan nähdä käsitteiden tai ryhmien yhteenliittymänä, jonka merkitys on artikuloitu ja jota on pyritty juurruttamaan tiettyjen osasten kautta merkitysten kenttiin (Palonen 2008, 212–215). Valtion yhtiöomistajuus on selvästi juurrutettu Suomen politiikan merkitysten kenttiin. Hegemonia esiintyy kuitenkin vain kontekstissa, jossa liikkuu antagonistisia voimia (Laclau & Mouffe 1985). Tällaista vastakkainasettelua tai antagonistisia kamppailuja on vaikea tunnistaa valtionomistuksen kontekstissa. Valtion yhtiöomistamisen hegemonisuus kuitenkin paljastuu, kun ilmiö politisoidaan (politisoitumisesta ks. Palonen 2003). Kirjoitushetkellä valtionomistuksen ympärillä on alkanut laaja poliittinen keskustelu, sillä Sipilän hallitus on myymässä yksityiseen omistukseen osaa valtionyhtiöistä ja arvioimassa uudelleen strategisten omistusten perusteita (Helsingin Sanomat 26.1.2016). Ilmiö on siis politisoitunut. Antagonistiset tai agonistiset voimat tulevat artikulaatioissa näkyviksi, jos oppositio asettuu vastustamaan omistusten myymistä. Kuitenkaan valtionomistamista, sitä että Suomen valtio ylipäätään omistaa yhtiöitä, ei ole asetettu keskustelussa kyseenalaiseksi. Tässä paljastuu valtion omistamisen hegemoninen luonne.

Laclau painottaa poissulkemista ja identiteetin pohjautumista sille, mitä jokin ei ole. Tässä mielessä valtion omistamisen merkitys oikeastaan perustuu artikulaatioon siitä, mitä valtio yhtiöomistajana *ei* ole. Sekä Rangin (2012) että Ahosen (1987 ja 2015) mukaan Suomen omistajapolitiikka ja omistajaohjaus eivät ole ideologista (ks. 3.2.3). Valtion omistajapolitiikka ei edusta sosialismia, eikä se edusta thatcherismia. Valtion omistuksen historiassa on ollut erilaisia vaiheita, mutta omistajaohjauksen takana ei ole ollut poliittista ideologiaa tai oppia ja omistajaohjausta kuvataan laajasti pragmaattiseksi niin raporteissa, tutkimuksissa kuin valtioneuvoston kansliassakin. Myös haastatteluaineistossa toistuvat sanat pragmaattinen ja käytännönläheinen. Finanssineuvoksen haastattelussa pragmaattisuus toistuu useaan kertaan tapana, jolla asioita omistajaohjauksessa hoidetaan. Pragmaattinen salkunhoito on doktriini, joka on omistajaohjausosastolla omaksuttu vahvasti. Myös neuvottelevalle virkamiehelle käytännönläheisyys on omistajaohjauksen ydin.

”Ja kyl me mun mielestä toimitaan niin kun valtio toimii sillä tavalla tässä aika pragmaattisesti ainakin meidän osastolla. Tää on ollut mun mielestä hyvin käytännönläheistä toimintaa. Ett on katottu asiat asioina ja yhtiöt yhtiöinä, että kun me tehdään se analyysi ja se strategiatyö ja mietitään mikä on minkäkin yhtiön tilanne niin se on se tulokulma.” (Neuvotteleva virkamies, 4.3.15)

”Tässäkin kun pragmaattisesti katsotaan tilannetta niin meidän täytyy pystyä luomaan, luomaan arvoa. Taloudellista arvoa.” (Osastopäällikkö, 19.3.15)

”Mä luulen ett se on niinku tää omistajaohjaus on sellanen asia ett se tulee tilanteiden mukaan ett tilanteet sit vaihtelee eri hallituskausilla” (Kansanedustaja perussuomalaiset 19.11.15)

Pragmatismi ja käytännönläheisyys olivat esillä myös useissa Rangin keräämissä niin virkamiesten kuin aiempien ministerienkin haastatteluissa (ks. luku 3.2.4; Ranki 2012, 71–146).

Pragmatismi on siis keskeinen kiinnekohta omistajaohjausdiskurssissa. Se on myös tyhjä merkitsijä ja kelluva merkitsijä. Merkitsijä pragmatismi on tyhjennetty alkuperäisestä merkityksestään prosessissa, jossa siitä on tullut yhteinen merkitsijä laajalla joukolla artikulaatioita. Tämä tarkoittaa, että eri poliittiset tahot käyttävät samaa käsitettä oikeuttaakseen poliittiset toimet valtion omistuksessa. Kelluvaksi merkitsijän tekee se, että täysin erilaiset poliittiset ideologiat liittävät pragmaattisuuden omaan diskurssiinsa,

tarkoittaen sillä jopa aivan vastakkaisia toimia ja kiistäen samalla vastapuolen pragmaattisuuden. Valtio-omisteisten yhtiöiden yksityistäminen ja valtio-omistuksen lisääminen voidaan molemmat artikuloida pragmaattisina toimina ja näin ollen diskurssi valtiosta yhtiöomistajana pysyy stabiilina riippumatta siitä, mikä puolue on vallassa ja millaista omistajapolitiikkaa harjoitetaan. Tämä tunnustetaan myös haastatteluissa.

”Mä en niinku hirveesti nää sillä ett tuota kuka tai mikä taho on, niinku vastaa omistajaohjauksesta, ett oli se sitten sosiaalidemokraatti tai kokoomukselainen ministeri joka siitä omistajaohjauksesta vastaa niin ne toimet on kuitenkin ihan samantyyppiset.” (Kansanedustaja perussuomalaiset, 19.11.15)

”maltillisuudella viittaa siihen että on tavallaan aina se vastuu että seuraajat sais myös niinku hyvässä kunnossa ne yhtiöt -- koska kuitenkin valta on vaan lainassa” (Kansanedustaja keskusta, 18.11.15)

Hegemonista muodostelmaa valtiosta yhtiöomistajana vahvistavat myytit Suomen jälleenrakennuksesta toisen maailmansodan jälkeen ja Suomesta pääomaköyhänä maana. Myytit ja imaginaarit ovat rakenteita, jotka ylläpitävät merkityksiä. Niihin ja niiden oletettuihin sisältöihin viitataan, kun luodaan yhteisöllisyyttä ja yhteistä puhetilaa (Palonen 2008, 217). Myytti sanana ei siis viittaa epätoteen luonteeseen. Sodan jälkeen Suomi täytyi rakentaa uudelleen ja sotakorvaukset tuli maksaa. Yksityistä rahaa ei ollut ja valtion oli otettava hoitaakseen useita eri teollisuudenaloja. Nämä myytit on laajasti hyväksytty ja se voidaan nähdä jopa imaginaarina, myyttiä laajempänä ja tärkeämpänä osana diskursiivista horisonttina, valtionomistukselle Suomessa. Haastattelumateriaalissa kuusi haastateltavaa viittasi historiallisiin syihin ja yksityisten sijoittajien puutteeseen, kysyttäessä miksi valtio omistaa. Samoihin syihin viitataan myös Junkan raportissa (2010) ja Rangin teoksessa (2012).

”Suomi on erittäin pääomaköyhä maa, Suomen valtion omistaminen on noin sata vuotta vanhaa ja erityisesti kun tavallaan sodasta päästiin niin nää sotakorvausten tekeminen ja monet muut asiat niin valtio oli oikeastaan ainoa joka pystyi toimimaan yhteiskunnassa ja tekemään ja luomaan.” (Osastopäällikkö, 19.3.15)

”Pitää palata varmaan historiassa taaksepäin. -- täällä ei ole ollut investoijia, eikä täällä ole ollut sellaisia rahoittajia jotka ois sitä lähtenyt tekemään.” (Omistajaohjausministeri, 28.2.15)

”Siis tää historiallinen perimä on se minkä kaikki meistä hyvin tietää, eli toisen maailmansodan jälkeen Suomi oli huonossa tilanteessa, maa piti teollistaa – Tää yhteiskunta piti rakentaa uudelleen. Yksityistä rahaa ei ollut niin paljon että saatiin perustettua yrityksiä ja valtion piti lähteä perustamaan yrityksiä että saatiin nää kyseiset tavoitteet saavutettua.” (Finanssineuvos, 4.3.15)

Historiaan viittaaminen on itsessään poliittisessa keskustelussa laajasti käytetty retorinen keino, jolla asioiden nykytilaa pyritään selittämään ja perustelemaan. Omistajaohjauksen osalta tämä myytti tai imaginaari (luultavasti ajankohdasta riippuen) valtion historiallisesta omistamisesta on myös linjassa pragmatismien kanssa. Valtion oli ryhdyttävä omistajaksi ja se oli käytännön, ei ideologian, sanelemaa.

7.2 Diskurssi omistajaohjauksesta

Ensimmäinen tutkimuskysymys on mitä merkityksiä poliitikot ja virkamiehet valtion omistajaohjaukseen liittävät. Kysyttäessä suoraan, miten haastateltava kuvailisi valtion omistajaohjausta, sitä kuvataan tärkeäksi, vaikeaksi, pitkäjänteiseksi, läpinäkyväksi, pragmaattiseksi, maltilliseksi, katkonaiseksi ja idealistiseksi. Sen myös kuvataan olevan vaikutusvaltaista, vaikuttavaa, merkittävää, monimuotoista, reaktiivista, käytännönläheistä, järjestelmällistä, ammattimaista, laaja-alaista ja koordinoiva. Muun puheen joukossa omistajaohjauksen sanotaan olevan faktoihin perustuvaa, aktiivista, huolellista ja ammattitaitoista. Tässä on kuitenkin vain osa merkityksistä, joita aineistosta on tunnistettavissa. Seuraavaksi pyritään analysoimaan suoran kuvauksen ulkopuolelta, millaiset merkitykset muodostuvat keskeisiksi.

Kiinnekohta, joka nousee esille sekä virkamiesten, että poliitikkojen puheessa on mahdollistaminen. Näiden artikulaatioiden mukaan valtiolla tulisi olla mahdollistava rooli. Esimerkiksi finanssineuvos kuvaa mahdollistamista syyksi omistamiselle, eli että valtion tulee olla yhteiskunnassa mahdollistaja. Tällä hän viittaa valtion rooliin rahoittajana, kun yksityinen kotimainen rahoitus ei riitä, erityisesti strategisesti merkittävässä hankkeissa. Kun toiminta on saatu käyntiin ja yksityistä rahaa on saatavilla, valtio voi vetäytyä sivummalle.

”Valtion pitää olla mahdollistaja, mikä tarkoittaa sitä että valtion yhtiöomistukset ei voi olla itseisarvo, valtio ei voi omistaa sen takia että valtion pitää vaan omistaa.” (Finanssineuvos, 4.3.15)

Myös perussuomalaisten kansanedustaja tarkastelee valtion omistajuutta sijoittamisen näkökulmasta. Tässäkin nousee esiin tulkinta valtiosta mahdollistajana.

”Valtio on mukana käynnistämässä hankkeita, laajentamassa hankkeita öö niinku vientiyritys jolla on pääoman tarpeita näin päin pois ja hyvä näkymä tulevaisuuteen niin valtio on yhtenä osapuolena mukana sitten tämmösessä sijoituksessa. Ja tavallaan se saa kun valtio lähtee mukaan niin se saa sitten helposti niinku yksityistä rahaa myöskin” (Kansanedustaja perussuomalaiset, 19.11.15)

”Tarvii miettiä että mikä on valtion rooli olla mukana yhtiöissä jotka lähtee vaikka uusille toimialoille tai, tai että valtio voi olla mukana sellaisissa vaikkapa kaivokset joissa on sama ongelma kuin sata vuotta sitten elikkä ei ole sellaisia investoijia välttämättä Suomessa” (Omistajaohjausministeri, 28.2.15)

Erityisesti omistajaohjausministerin pohdinnasta, mutta myös muista artikulaatioista käy selkeästi ilmi, että mahdollistaminen sidostuu myytiin Suomesta pääomaköyhänä maana. Pääomaa ei ole ollut, eikä ole edelleenkään ja siksi valtion rooli omistamisessa on edelleen keskeinen.

Omistajaohjausosaston vuosikertomuksessa 2014 toistuvat samat sanavalinnat ja termit kuin haastatteluissa. Omistajaohjausosaston osastopäällikkö puhuu kirjoittamassaan katsauksessa valtiosta ”mahdollistajana”. Hän korostaa, että valtio mahdollistaa, mutta niillä keinoilla, jotka osakeyhtiön omistajalla on käytössään: ”Valtio-omistaja käytettävissä olevilla omistajan keinoilla mahdollistaa sekä yhtiöomistukseen liittyvää omistaja-arvon kasvua, että omalta osaltaan tukee koko Suomen kasvua ja kehitystä.” (Valtioneuvostonkanslia 2015). Tässä tulee kiinnittää huomio siihen, että valtio-omistus ensin mahdollistaa omistaja-arvon kasvua ja toiseksi Suomen kasvua. Puheenvuorossa nousee esiin toistuvasti myös sana aktiivinen. Valtion omistaminen on aktiivista. Valtio ei siis ole passiivinen ja syrjäänvetäytyvä omistaja, vaan aktiivinen ja käyttää niitä keinoja jotka sille on osakeyhtiölaissa suotu.

Jos kiinnitetään huomiota sanavalintaan mahdollistaa tai mahdollistaja, huomataan että valtio omistajana haluaa tarjota edellytyksiä, mutta ei takaa mitään. Kun puhutaan mahdollistamisesta, siirretään vastuuta samalla toisaalle. On annettu mahdollisuus, joka pitää lunastaa. Valtio ei ole takaaja, johon voi turvata kun menee huonosti, vaan valtio on mahdollistaja, joka silottaa esteitä jotta voisi mennä paremmin.

Toinen sana, joka nousee ainiestossa esiin on aktiivisuus. Valtion omistajaohjausta kuvataan aktiiviseksi ja siltä toivotaan aktiivisuutta, myös valtioneuvoston omistajapolitiikan periaatepäätöksessä 2011. Valtion omistajaroolia kuvataan aktiiviseksi sekä haastatteluissa että vuosien 2013 ja 2014 omistajaohjausosaston vuosikertomuksissa.

”Yllättävää kyllä me ollaan hyvin aktiivinen rooli että me, me toimitaan tavallaan päivittäin kuin monessa muussa maassa” (Osastopäällikkö, 19.3.15)

”Omistaja toimii omistajan keinon ja hallitus määrittelee strategian, johto johtaa ett niin se menee. Mut kyllä me ollaan mun mielestä oltu aktiivisia” (Neuvotteleva virkamies, 4.3.15)

Toisaalta toiminta on kuitenkin reaktiivista, ei proaktiivista ja aktiivista toimijuutta peräänkuulutetaan eduskunnan kirjallisissa kysymyksissä, erityisesti kriisitilanteissa.

”Valtion pitäisi olla aktiivinen siinä omistajaroolissa”
(Kansanedustaja keskusta, 18.11.15)

”Sieltä pitäis sitten näitä helmiä ömm myydä eteenpäin ja löytää sellasia yksityisiä omistajia jotka halua näitä yhtiöitä viedä eteenpäin -- ett siel on, ett hyvin monenlaisia, mut se vaatis sillä tavalla niinku aktiivisuutta omistajaohjaukselta.”
(Kansanedustaja vihreät, 8.12.15)

Omistajaohjausosaston vuosikertomuksessa 2014 yhteiskunnallisen vaikuttamisen osiossa korostetaan valtion aktiivisuutta omistajana. Tässä tehdään myös ero sijoittajan ja omistajan välille. Valtio on aktiivinen omistaja, ei passiivinen sijoittaja. Tässä erottelussa aktiivisuuden käsite liitetään omistajuuteen ja tehdään näin ero, eli vedetään raja, sijoittamiseen. Omistajuutta kuvattaessa korostetaan pitkäjänteisyyttä ja vastuullisuutta, kun taas sijoittaja nähdään kasvottomana, vähemmistöosuuden haltijana, jonka toiminta on markkinakursseista riippuvaisempaa ja näin lyhytjänteisempää. Valtion omistusosuuden vaihtelevat eri yhtiöissä ja on ymmärrettävää, että enemmistöyhtiöissä valtio on ja esittää itsensä omistajana. Mutta myös vähemmistöyhtiöissä on haluttu esiintyä omistajina. Valtio ei vain sijoita, valtio omistaa.

Valtion omistajaohjauksen rooli työllisyyden näkökulmasta näyttäytyy eduskunnan keskustelujen ja haastattelujen perusteella ongelmallisena. Poliitikot artikuloivat omistajaohjauksen osaksi elinkeinopoliittista keinovalikoimaa, jossa omistajaohjaus ja

valtio-omisteisuus nähdään tapana vaikuttaa työllisyyteen ja erityisesti alueelliseen työllisyyteen. Suurin osa omistajaohjauksesta ja valtionyhtiöistä tehdyistä kysymyksistä käsittelee työllisyyttä ja valtionyhtiöiden irtisanomisia ja sitä, miten omistajaohjaus voisi näihin vaikuttaa. Kirjallisissa ja suullisissa kysymyksissä työllisyys on teemana kiistatta eniten esillä (taulukko 3). Myös aktiivisuudesta puhuttaessa korostuu, että poliitikot toivovat, että valtio-omistaja voisi tehdä enemmän ja omistajaohjaus voisi olla vaikuttavampaa erityisesti työllisyyskysymyksissä. Työllisyys on siis merkittävä kiinnekohta poliittisessa omistajaohjausdiskurssissa.

Omistajaohjausosastolla virkamiehet tunnistavat poliitikkojen tavan nähdä omistajaohjaus osana suurempaa elinkeinopoliittista kokonaisuutta, mutta hylkäävät tämän tulkinnan ja merkityksellistävät omistajaohjauksen ensisijaisesti salkunhoidoksi. Virkamiehet korostavat nimenomaan pragmaattista salkunhoitoa, jolla pyritään tuottamaan lisäarvoa, erityisesti taloudellista lisäarvoa. Poliitikot puolestaan tunnistavat tämän, erityisesti ministeritehtävissä.

”Poliitikko puolella näkemys on se, että kaupallisen yhtiöomistuksen täytyisi toimia työllistäjänä ja tällasena elinkeinopoliittisena toimijana ja aluepoliittisena toimijana, mitä se oli silloin kun sodan jälkeen maata rakennettiin -- Eli totta kai valtio toimijana joutuu miettimään työllisyyttä ja edellä mainittuja, mutta valtio yhtiöomistajana, sen kuuluu olla siis fundmanageri.” (Finanssineuvos, 4.3.15)

”Jos menee tonne omistajaohjausosastolle niin siellähän on tämmönen tyyli että mitä jää viivan alle se on tärkeää, ja mä oon sanonut että valtihan hyötyy yritystoiminnasta hirveen montaa kautta. Se hyötyy aluepolitiikan kautta, se hyötyy työllisyyden kautta, se hyötyy verotulojen kautta ja sit se hyötyy tietysti sen kautta mitä sinne viivan alle jää.” (Kansanedustaja vihreät, 8.12.15)

Poliitikkojen merkityksenannoissa työllisyys linkittyy vahvasti aluepolitiikkaan. Yhdellä tehtaalla voi olla erittäin suuri työllistävä vaikutus tietyllä alueella ja kansanedustajat luonnollisesti haluavat kiinnittää huomiota oman vaalialueensa oloihin. Haastatteluisia aluepoliittiset tekijät olivat implisiittisesti esillä poliitikkohaastatteluisissa. Annetut esimerkit liittyivät oman vaalipiirin elinkeinopoliitiikkaan ja yhtiöiden työllistävä merkitys alueilla tuotiin esiin. Erityisesti Turun telakoiden ja Talvivaaran tapausten merkitys alueiden työllisyyteen tuotiin esiin.

”Voi tietysti kysyä että onko Talvivaaran osalta toimittu oikein, ett tässä valossa varmaan kyllä ett silloin kun sitä alettiin tekemään ja sinne tehtiin suuria panostuksia ett siinä oli taustalla niinkun aluepoliittisia seikkoja - - tähän asti valtio kuitenkin on ollut valmis laittaa sinne että kaivos saatais jaloille - - Kainuussa kuitenkin täytyy saada ihmisille töitä” (Kansanedustaja keskusta, 18.11.15)

Myös teollisuuspolitiikka liitetään poliitikkojen puheessa omistajaohjaukseen. Kysymys siitä, onko Suomessa jollain tietyllä teollisuudenalalla tulevaisuudessa toimintaa, on erityisesti strategiseen omistukseen liitetty merkitys.

”Valtio on hyvin erilainen omistaja kuin kukaan muu sen vuoksi että sillä on tämmönen kokonaisvastuu ja silloin tavallaan sellaisetkin asiat harkinnassa kuin aluepolitiikka tai jonkun teollisuussektorin jääminen Suomeen valtion harkinnassa voi painaa.” (Kansanedustaja vihreät, 8.2.15)

Eduskunnan kysymyksissä kolmas yleinen teema on johdonpalkitseminen. Kansanedustajien mukaan yritysjohton (hallitus, toimitusjohtaja) palkat ja bonukset ovat suhteettoman suuria, ja ministerin tulisi aktiivisesti rajoittaa palkitsemista. Näiden artikulaatioiden pohjalta haastatteluissa otettiin esiin myös konkreettinen esimerkki Neste Oilin ja Fortumin johdon palkkioista, joissa ministeri veti valmistellun esityksen takaisin, kun se aiheutti eduskunnassa ja mediassa kohua. Virkamiehet artikuloivat johdon palkitsemisen osaksi yritysten kilpailukykyä ja mahdollisuutta rekrytoida osaavia johtajia. Poliitikkojen näkökulmasta valtion yhtiöiden johdon palkitseminen linkittyy yleiseen työllisyystilanteeseen. Keskustan kansanedustaja tiivistää keskustelun osuvasti:

”Kyllähän se niin on koska aika on vaikea ja ihmiset saa lopputilejä ja yt-neuvotteluita ja valtion taloutta tasapainotetaan julkista sektoria leikkaamalla, niin ihmiset kokee sen epäoikeudenmukaiseksi että sitten joku jotenkin tässä valtioyhteydessä kuitenkin oleva saisi enemmän -- mutta virkamiehet kattoo sitä sitten omasta näkövinkkelistään ja siitä omasta putkestaan, vertaa sitten muihin markkinoilla toimiviin yrityksiin että minkä kokoiset palkkiot siellä on.” (Kansanedustaja keskusta, 18.11.15)

Neljäs teema kysymyksissä ja kiinnekohta omistajaohjausdiskurssissa on yritysvastuu, joka koskee ympäristöä, alihankintaketjuja ja useimmiten työntajavastuita. Corporate governance teorioissa yritysvastuu koostuu kolmesta osa-alueesta: taloudellisesta, sosiaalisesta ja ympäristövastuusta (van Apeldoorn &al. 2007). Se voidaan tulkita kelluvaksi merkitsijäksi, sillä sen sisällöstä ja liittämistä omistajaohjaukseen

kiistellään. Kansanedustajat merkityksellistävät yritys vastuun sosiaalisen sisällön kautta, erityisesti työntekijöistä aseman näkökulmasta, aktiiviseksi yhteiskunnan edun ajamiseksi. Kansanedustajien kysymysten perusteella yritys vastuun ei ole valtionyhtiöissä riittävää, eikä täytä poliitikkojen sille artikuloimaa sisältöä. Omistajaohjausosasto ja istuva ministeri puolestaan tulkitsevat yritys vastuun taloudellisista lähtökohdista yritysten toiminnan tavaksi kilpailussa muiden yritysten kanssa. Virkamiesten näkökulmasta omistajaohjauksessa on onnistuttu edistämään yritys vastuukysymyksiä ja valtionyhtiöiden toiminta täyttää yritys vastuun kriteerit. Heidän mukaansa yhtiöiden tulee olla tuottavia ja vain tuottava yritys voi ylipäättään työllistää. Valtion omistajaohjauksen vuosikertomuksessa 2013 silloinen omistajaohjausministeri toteaa:

”Yrityksen vastuista tärkein on säilyä kilpailukykyisenä ja taloudellisesti kannattavana. Omistajaohjauksessa pyritään myös tulevaisuudessa seuraamaan ja vaikuttamaan siihen, että tämä ja muut yritys vastuukysymykset toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla. Valtion omaisuus ei ole mitä tahansa sijoitus pääomaa, vaan sen tarkoitus on palvella suomalaisia.”

Yritys vastuun käsitteestä on olemassa erilaisia tulkintoja siitä, mitä sen tulisi olla käytännössä ja eduskunnan keskusteluissa yritys vastuun liitetään vastakkaisiin tulkintoihin. Tästä näkökulmasta se voidaan nähdä jossain määrin kelluvana merkittäjänä. Yritys vastuun on nostettu keskeiseksi teemaksi sekä Kataisen (2011), että sille perustuvassa Stubbin hallituksen (2014) hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston omistajaohjausta koskevassa periaatepäätöksessä. Valtion omistajaohjauksen vuosikertomuksessa 2013 kerrotaan, että marraskuussa 2011 tehdyssä periaatepäätöksessä korostetaan ”selvästi aiempaa voimakkaammin yritys vastuun merkitystä. Valtio-omistaja painottaa avoimuutta yritysten kaikissa toiminnoissa, henkilöstön aseman kunnioittamista sekä ympäristön kannalta vastuullista toimintaa.” Poliitikot ovat siis artikuloineet sen kiinnokokhdaksi valtion omistajaohjausdiskurssiin ja virkamiehet ovat omilla artikulaatioillaan vahvistaneet sitä. Kaiken kaikkiaan yritys vastuun nähtiin haastatteluissa laajempaan omistajuuteen liittyvänä teemana, jonka tulisi koskettaa kaikkia sijoittajia. Sekä poliitikot että virkamiehet kuitenkin olivat sitä mieltä, että valtion tulee omistajana olla tässä esimerkkinä muille ja että valtio-omistajaan kohdistuu muita enemmän yritys vastuun paineita.

7.3 Virkamiesten ja poliitikkojen suhde valtion omistajaohjauksessa

Ennen toisen tutkimuskysymyksen tarkastelua, on syytä tarkastella millaiseksi virkamiehet ja poliitikot haastatteluissa merkityksellistävät roolinsa ja toimijoiden väliset suhteet. Ensinnäkin huomio tulee kiinnittää siihen, miten nämä identiteetit muodostuvat laclaulaista analyysia hyödyntäen. Virkamiehen identiteetti perustuu artikulaatioon siitä, että he eivät ole poliitikkoja. Jälleen identiteetti muodostuu rajanvedon ja ”negaation” kautta. Tämä artikulaatio pohjautuu luonnollisesti lainsäädäntöön ja siinä saneltuun työn- ja vastuunjakoon, se on yhdenmukainen weberläisen ideaalimallin kanssa ja virkamiehet vahvistavat sitä päivittäin omalla toiminnallaan, jossa poliittinen subjektiivisuus tuotetaan. Omistajaohjausosasto on pieni ja ministeri on lähellä virkamieskuntaa. Kuitenkin haastatteluissa artikuloidaan hyvin yksiselitteisesti, että virkamiehet tekevät virkamiesten töitä ja poliitikot tekevät päätökset. Poliitikkojen ja virkamiesten välistä roolijakoa kuvataan haastatteluissa hyvin perinteiseen tapaan, niin että valmistelu ja päätöksenteko erotetaan toisistaan. Omistajaohjausosaston virkamiesten ja ministerin välinen työnjako noudattelee aineiston perusteella Aberbachin, Putnamin ja Rockamanin (1981, 9-16) kolmatta mallia, jossa weberläinen selkeä byrokraattinen roolitus ja hierarkia yhdistyy virkamiesten kykyyn vaikuttaa ministeriössä. Virkamiehet ovat aktiivisesti mukana policy-työssä, mutta päätösvalta on poliitikolla.

”Meil ei täss niinku meidän perus maailmankuvassa niin virkamiehet, mä luulen että me ei tässä hirveesti hötkytä, mutta se että miten me pystytään edistämään niin se vaihtelee sitten oleellisesti riippuen siitä millainen ministeri meillä on tässä ja millainen maan hallitus on, koska täytyy koko aika muistaa ja hokea mielessään että me emme ole täällä niin kuin päätöksentekijöitä virkamiehinä, vaan ne on ne poliitikot jotka päättää” (Osastopäällikkö)

”Se lähtee siitä valtion toiminnan perusajatuksesta, eli virkamies on valmistelija ja poliitikko on päättäjä. Sitten taas miten valmistelijan rooli tässä meidän asiassa näkyy, niin tähän on , tää on niinkun hyvin pragmaattista ja hyvin pitkäjänteistä sillä tavalla, että osastohan on rakennettu niin että täällä on siis analytytöt, strategiavastaavat ihmiset ja sitten tukifunktio. – Ja näiltä osin se perussydän koko toiminnalle tulee tästä virkamiestyöstä, eli siitä valmisteleavasta roolista. – Toki vastuuministerin kanssa käydään jatkuvaa keskustelua koko ajan.” (Finanssineuvos)

”No se roolijako on varmaan – yleensä ihan hyvä ja selvä siihen asti kunnes tulee jokin ongelma. -- Ja sit alkaa ole sellanen että kenen kuuluu puuttua ja missä kohtaa olis pitänyt puuttua ja miksei kukaan tee mitään. - - No ministeri on tietysti esimies niille kaikille, elikkä jos me nyt jotain linjauksia tehdään niin ne menee ministerin kautta ja virkamiehet on sitten niitä jotka toteuttaa, ett – ja sekin on ihan selkee rooli.” (Omistajaohjausministeri)

”Ett onhan siinä tietysti ett virkamiehet on niinku siinä poliittisen päätöksen tekemisessä tukena, mut näin se menee että poliitikot päättää ja virkamiehet toteuttaa.” (Kansanedustaja perussuomalaiset)

Virkamiesten ja poliitikkojen tarkasteleminen erillisinä ryhminä, jopa vastakkaisina ryhminä, tuli haastattelijan aloitteesta. Haastateltavat kuitenkin tarttuivat tähän, eikä kukaan myöskään esittänyt ettei näitä kahta ryhmää tulisi erottaa. Virikkeen pohjalta virkamiesten ja poliitikkojen roolijako ilmaistiin hyvin selkeästi ja näiden kahden ryhmän erillisyyttä ja erilaisuutta artikuloitiin muissakin keskustelun kohdissa. Erityisesti virkamiehet artikuloivat oman toimintansa epäpoliittisuutta ja toivat esille pragmaattisen virkamiestyön merkitystä. Yksi virkamies ja yksi poliitikko ilmaisivat myös uskovansa, että toinen toimija kuvaa asiat lähes päinvastaisesti heidän esittämiinsä näkemyksiin verrattuna.

7.4 Poliitikkojen ja virkamiesten diskurssit?

Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin poliitikko- ja virkamiesartikulaatioita valtion omistajaohjauksesta. Sekä omassa haastatteluaineistossani, että Rangin (2012) haastatteluissa, virkamiehet kuvaavat omistajaohjausta sanoilla aktiivinen, pragmaattinen ja pitkäjänteinen. Nämä sanat toistuvat myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä (pitkäjänteisyys yli 10 kertaa) ja hallitusohjelmassa. On siis selvää, että virkamiesten ja hallituksen diskursseissa on vähintään samoja osasia. Mielenkiintoista on kuitenkin pohtia, kumpi oli ensin, muna vai kana. Onko hallituksen politiikkajulistus omaksuttu virkamiesten toimesta, vai pohjautuuko hallituksen politiikkaohjelma virkamiesartikulaatioihin, joita ministeri uudelleen artikuloi vastatessaan parlamentille. Periaatepäätös on tietenkin virkamiesten laatima, mutta kuitenkin valtioneuvoston asiakirjana edustaa poliitikkojen tahtoa ja tavoitteita ja muovaa näin koko politiikka-alueen keskustelutilaa.

Missä virkamiesten ja poliitikkojen artikulaatiot eroavat? Aineistoon perustuen, virkamiesten artikulaatiot pohjautuvat hallitusohjelmaan ja lainsäädäntöön, painottaen yrityksen näkökulmaa. Kansanedustajat puolestaan artikuloivat laajemmin yhteiskunnallisia merkitsijöitä valtion omistamisen ja omistajaohjauksen yhteyteen. Kansanedustajien diskurssissa kiinnekohtia ovat työllisyys, aluepolitiikka, palkitseminen, joka merkityksellistetään epäreiluksi ja kohtuuttomaksi, sekä yritysvastuu. Yritysvastuun merkitys poikkeaa sisällöltään virkamiesten yritys vastuulle antamasta merkityksestä.

Jos tarkastellaan lähemmin eduskunnassa tehtyjä kirjallisia ja suullisia kysymyksiä, käy selväksi, että ministerien kannanotot poikkeavat kansanedustajien kannanotoista. Tämä siis huolimatta siitä, kuka ministeri kysymykseen on vastannut. Ministerien antamat vastaukset eroavat luonteeltaan ja sanavalinnoiltaan hyvin vähän, riippumatta heidän puolueestaan. Kansanedustajat vaativat kysymyksissään usein valtiolta aktiivisempaa toimintaa esimerkiksi työpaikkojen säilyttämiseksi valtio-omisteisissa yhtiöissä. Vastauksissaan ministeri puolestaan viittaa usein lakiin omistajaohjauksesta, hallitusohjelmaan sekä omistajapolitiikkaa koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen. Ministeri myös usein huomauttaa, että kaupallisesti toimivien yhtiöiden on toimittava pörssilainsäädännön mukaisesti ja että myös valtio on omistajana lain sitoma. Haastattelussa omistajaohjausministerin merkityksenannot olivat kuitenkin lähempänä kansanedustajia kuin virkamiehiä. Haastattelujen puhe ja suulliset ja kirjalliset kysymykset edustavat muutenkin erilaista artikulaatiotapaa. Kysymyksissä asioiden esitystapa on suora ja vaativa, siinä missä haastatteluissa se on pohtiva ja arvioiva. Poliitikkojen haastatteluissa omistajaohjaus nähtiin kuitenkin myös osana laajempaa elinkeinopoliittista keinovalikoimaa. On varsin luonnollista, että omistajaohjaukseen erikoistuneet virkamiehet tarkastelevat aihetta erillisenä osa-alueenaan, kun taas kansanedustajilla on taipumusta pohtia ja katsoa valtio-omistusta, valtionyhtiöitä ja omistajaohjausta laajemmassa suhteessa muuhun talouspolitiikkaan.

Jos kiinnitetään huomiota siihen, mitkä yhtiöt esiintyvät puheessa valtionomistuksesta, huomataan merkittävä ero poliitikkojen ja virkamiesten välillä (Taulukko 2). Ensinnäkin poliitikot puhuvat aiheesta huomattavasti enemmän yhtiöiden ja konkreettisten tapausten kautta. Jokin yhtiö mainitaan nimeltä poliitikkojen haastatteluissa yhteensä 125 kertaa, kun virkamiehillä vastaava luku on 42. Solidium saa kaiken kaikkiaan eniten mainintoja ja on tasavertaisesti esillä sekä virkamiesten että poliitikkojen puheessa (12 ja 18 kertaa). Solidiumin rooli erityisyhtiönä, joka vastaa vähemmistöomisteisten yhtiöiden

omistajaohjauksesta, onkin erityisen mielenkiintoinen ja järjestelynä vielä suhteellisen tuore. Eniten mainintoja poliitikkojen puheessa saavat VR ja Posti. Tämän pohjalta voidaan arvioida, että valtionomistuskurssissa VR ja Posti ovat mielikuvultaan vahvimmin valtioyhteyteen liitettyjä yhtiöitä. Virkamiespuheessa yhtiöt eivät puolestaan saa mainintoja.

Omistajaohjausosaston vuosikertomuksessa 2014 omistajaohjausministeri pohtii yritystoiminnan ja poliittisen päätöksenteon rajapintaa ja sitä millaisen haasteen se poliitikolle asettaa. Ministeri kirjoittaa, että yhtiöiden tulee toimia niin, että se laajasti edistää Suomen valtion ja kansalaisten etua. Ministeri myös puhuu kansalaisista ja veronmaksajista omistajina. Näin valtio-omistaja saa yksityisen ihmisen kasvot. Osastopäällikkö puolestaan puhuu valtiosta ja viittaa sidosryhmiin. Omistajaohjausministeri kirjoittaa, että ”jokaisella kansalaisella valtionyhtiön omistajana on myös oikeus odottaa yhtiöiltä paljon”. Myös haastattelussa (28.2.15) hän kuvaa esimerkiksi mediakeskustelua tästä näkökulmasta:

”Mun mielestä siihen [informaatioon yhtiöistä mediassa] pitää olla kansalaisilla oikeus enemmän, koska ne on valtion. Ne on meidän kaikkien veronmaksajien yhteisiä rahoja niin kyl siit pitää kestää ja pitää ymmärtää se ett niistä kuuluu käydä keskustelua. Koska mun mielestä on toisaalta arvokasta ja tärkeätä, että jos meillä on tapaus, no vaikka VR:ä – niin se on kaikkien ihmisten oma VR:ä.”

Tällaista puhetapaa ei ole löydettävissä vuosikertomusten virkamiesteksteistä, joissa kansalaisia ei mainita ollenkaan.

Suhtautuminen omistajaohjauksen poliittisuuteen ja ideologisuuteen on aineiston perusteella jokseenkin ristiriitaista. Sekä virkamiehet että poliitikot tunnistavat tai tunnustavat hyvin omistajaohjaukseen liittyvän ideologisen vaihtelun ja poliitikkojen ideologiset erot. Erityisesti ministerisalkun vaihtumisella puolueelta toiselle nähtiin olevan merkittävä vaikutus tiettyjen asioiden, kuten Arctia Shippingin laivojen työskentelyyn, etenemiseen. Omistajaohjausministeri ja finanssineuvos kuvaavat tilannetta haastatteluissa seuraavasti:

Omistajaohjausministeri: Mut noi, mut ehkä ne periaatteet ei niinkään voi vaihtua että aina kun ministeri vaihtuu. Että varmaan on ollut jonkun verran painotuseroja siitä että edelliset ministerit oli vihreitä. Ja – no vaik nyt taas yks tapausesimerkki vaikka meidän Arctia Shipping ja tää laiva-kysymys ton liikenne- ja

viestintäministeriön kanssa ja mahdollisuus toimii myöskin pohjoisessa niin, ne oli varmaan sellasia esimerkkejä jotka *nyt* lähti eteenpäin, mitkä oli ehkä enemmän jumissa silloin toisten ministerien aikana. Ja niitä on muutama muukin joissa on jotain kehitystä, joo

Haastattelija: Joo ja ja uskotteko että se on juurikin tässä niinkun puoluetäustasta ehkä osittain kiinni

Omistajaohjausministeri: Joo

(Omistajaohjausministeri, 28.2.15)

”Niin kyllä tässä on ollut niin kun selkeesti nähtävissä että silloin kun meillä oli tota vihreät ministerit kaks kappaletta peräkkäin niin heidän arvomaailmansa muun muassa tässä Arctia Shipping keskustelussa oli sellainen että tossa tota haravointipaattit seiso näin karrikoidusti sanottuna laiturissa ja teki turskaa. Mutta sitten kun meille tuli tällänen ministeri jonka arvomaailmaan kuuluu erilaiset asiat, niin sittenpä ne paattit lähtikin tonne tota, tai tuli lupa työskennellä myös polaarilla alueilla.” (Finanssineuvos, 4.3.15)

Vihreiden ja keskustan kansanedustajat myös arvelivat monen asian taustalla olevan ideologisia kysymyksiä. Vihreiden kansanedustaja otti myös Arctia Shippingin esimerkiksi.

”No valtioneuvoston piirissä on erilaisia ideologioita ja ja on, voi sanoa ja ei oo vaikea arvata mikä puolue painottaa mitäkin, mutta on ympäristöpainotteisuutta, vihreät, Arctia Shipping. On työntekijäpainotteisuutta, on tätä viivan alle painotteisuutta, miksi valtio hoitaa miksi eivät yksityiset, myydään pois tyylistä painotteisuutta ja ja näiden välillä tavallaan, näiden linjojen välillä niin sitten se omistajaohjausministeri siinä seilaa, seilaa ja varmaan on on riippuen aina puoluekannasta erilaisia näitä asioita ja erilaisia painotteisuuksia, että kyllä näistä ihan riittävästi saa ristiriitoja aikaan näis monipuoluehallituksissa, eikä oo helppoja asioita.” (Kansanedustaja vihreät, 8.12.15)

”Ja sitten - politiikka kuitenkin on sitä että koitetaan tehdä maailmasta parempi paikka niin kyllähän siinä tietty idealistisuus varmasti kaikilla ketkä siitä omistajaohjauksesta aina kulloisenakin aikana vastaa niin on siellä tavoitteena.” (Kansanedustaja keskusta, 18.11.15)

Ministerivaihdosten nähdään kuitenkin olevan enemmän henkilökysymys sekä virkamiesten että poliitikkojen puheessa. Haastattelujen pohjalta syntyi kuva, että

ministerin persoonalla on enemmän merkitystä omistajaohjauksen arjessa ja policy-työssä, kuin sillä ideologialla, jota ministeri ja hallituspuolueet edustavat.

”Mut mielenkiintoista on tietysti havaita että nää on niinkun persoonakohtaisia asioita. -- tottakai niinku poliitikoilla jos nyt tulee eri puolueista, täs on nyt ollut vihreet ja demareita tässä nyt toistaseks, niin totta kai heillä on myös arvomaailma, omia arvomaailmakysymyksiään ja näin, mut sit loppupeleissä kuitenkin etenkin virkamiehen kannalta kaikkein keskeisintä on se, että se ihmissuhde ja se että avoimesti käsitellään asioita avoimesti voidaan olla myös eri mieltä asioista ja näin niin, niin on on ihan keskeistä siinä.” (Osastopäällikkö, 19.3.15)

”Kaikki asiat on loppuun myös ihmisten välisiä asioita niin myös saattaa olla tällasia henkilökemialkysymyksiä että mikä on ministerin rooli mikä on niinku hänen omistajaohjauksesta valmistelevalle esikunnan rooli mikä on niinku Solidiumin rooli ja mikä on sitten itse sen niinku yhtiön – niinku hallituksen tai operatiivisen johdon rooli” (Kansanedustaja keskusta, 18.11.15)

Taustalla olevat ideologiat siis tunnustetaan. Haastatteluissa myös nähdään, että suurin ero valtio-omistajan ja yksityisen omistajan välillä on poliittinen paine ja ideologioiden vaikutus. Käytännön omistajaohjaukseen liittyen niiden merkitystä ei kuitenkaan haluta korostaa tuoda esiin, erityisesti virkamiehet korostavat käytännönläheisyyttä. Toisaalta myös koalitiollahitukset vaikuttavat siihen, että ministerien tulee edustaa hallituksen eikä puolueensa linjaa, mikä vähentää puolueideologioiden vaikutusta. Poliitikkojen ja virkamiesten artikulaatioissa on siis paljon samaa, mutta myös eroja löytyy.

8 PÄÄTELMÄT

Tässä luvussa vedän yhteen aineistosta tehdyt löydökset ja tarkastelen niitä myös aiemman tutkimuksen valossa. Luvussa myös arvioin tutkimustavoitteen onnistumista ja yleisesti tutkielman avuja ja puutteita.

8.1 Tutkimustulokset

Tutkielmassa on pyritty vastaamaan laulaulaisen diskurssianalyysin avulla seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisia merkityksiä virkamiehet ja poliitikot antavat valtion omistamiselle ja valtion omistajaohjaukselle Suomessa?
2. Suhtautuvatko virkamiehet ja poliitikot eri tavoin valtio-omisteisiin yrityksiin ja niiden omistajaohjaukseen?

Seuraavaksi tarkastelen luvussa 7 tehdyn analyysin pohjalta saatuja vastauksia kysymys kerrallaan.

Millaisia merkityksiä virkamiehet ja poliitikot valtion omistajaohjaukselle antavat: Aineiston perusteella keskeisimmät merkitykset ja omistajaohjausdiskurssin kiinnostavat kohdat ovat pragmaattisuus, mahdollistaminen, aktiivisuus, työllisyys, yritysvastuu, aluepolitiikka ja johdonpalkitseminen. Nämä ovat toistuvia artikulaatioita sekä virkamiesten että poliitikkojen puheessa.

Aineiston tärkeimmäksi löydökseksi nousee merkittävä pragmaattisuuden keskeisyys. Pragmaattisuus ja käytännönläheisyys toistuvat virkamiesten ja poliitikkojen puheessa tapana hoitaa valtionyhtiöiden omistajaohjausta. Tyhjänä merkittäjänä se on pitänyt ja pitää valtionomistuksen diskurssia stabiilina. Pragmaattisuus on tyhjentynyt merkityksestään, kun erilaisia ideologioita edustavat poliittiset ratkaisut voidaan artikuloida pragmaattisiksi. Samalla omistajaohjauksen diskurssissa poliittinen on häivytetty pragmaattisen taakse. Toisin sanoen poliittinen ulottuvuus on olemassa, mutta sitä ei haluta artikulaatioissa korostaa. Junka vertaa yksityistämistä Suomessa ja Englannissa ja toteaa hyvin että: ”Valtionyhtiöiden yksityistämistä on Suomessa perusteltu lähinnä käytännönläheisillä tarpeilla. Olisi kuitenkin outoa, ellei Suomessakin yksityistämisen taustalla olisi ollut muiden maiden tapaan ideologisia tavoitteita.” (Junka 2010, 5.) Ilmiön poliittisuus tulee ilmi erityisesti puhuttaessa tiettyihin yhtiöihin kohdistuneista omistajaohjauksen toimista. Tapaus Arctia Shipping on hyvä esimerkki

ministerien poliittisten ideologioiden käytännön vaikutuksesta valtionyhtiön omistajaohjaukseen. Poliittisuus ja ideologian vaikutus on siis tapauskohtaista, ei koko toimintaa käsittävää opillisuutta. Virkamiehet ja poliitikot myös tunnistavat ja artikuloivat eri puolueiden ideologisia painotuksia omistajaohjaukseen liittyen. Toisaalta artikulaatioissa korostuvat myös henkilökemiat erityisesti ministerin ja omistajaohjausosaston välillä. Ministerin rooli artikuloidaan kaiken kaikkiaan keskeiseksi.

Pragmaattisuus tai käytännönläheisyys näyttäytyykin tapana, johon virkamiehet omistajaohjausosastolla pyrkivät, osittain pitääkseen ilmiön poliittisuutta kurissa ja etäällä päivittäisestä ohjauksesta. Esimerkiksi Solidiumin perustamisen taustalla myönnetään olleen tarve pitää poliittinen kontrolli kädenmitan päässä valtion osakkuusyhtiöistä, joissa pienet omistusosuudet eivät mahdollista valtiolle saneluvaltaa hallituksessa ja yhtiökokouksissa (Finanssineuvos 4.3.2015).

Kaiken kaikkiaan valtio-omisteisuudella on Suomessa hegemoninen asema. Valtion omistamista ei kyseenalaisteta, vaikka valtion perustelut omistaa tietynlaista yritystoimintaa ovatkin politisoituneet vuoden 2015 vaalien jälkeen. Pragmaattisuus pitää tyhjänä merkitsijänä hegemoniaa yllä. Valtion omistajaroolin hegemonisuutta tukevat myytit jälleenrakentamisesta ja pääomaköyhyydestä. Onkin kiistatta tosiasia, että Suomessa on ollut vähän yksityistä rahaa ja sijoittajia. Historialliset syyt ja pääomaköyhyys artikuloidaan toistuvasti syiksi sille miksi valtio omistaa. Myytit luovat yhteisöllisyyttä ja yhteistä puhetilaa ja rakentavat osaltaan valtio-omistamisen hegemoniaa.

Suhteessa aiempaan valtion omistajaohjauksen tutkimukseen, valittu tutkimustapa poikkeaa poststrukturalistisena merkittävästi lähestymistavaltaan. Huomionarvoista on kuitenkin se, miten virkamiesten ja poliitikkojen merkityksenannot toistavat tai niitä toistetaan omistajaohjaustutkimuksessa. Erityisesti pragmaattisuus, käytännönläheisyys ja valtionomistamisen historialliset syyt toistuvat valtionomistus- ja omistajaohjauskirjallisuudessa.

Suhtautuvatko poliitikot ja virkamiehet eri tavoin valtio-omisteisiin yrityksiin ja niiden omistajaohjaukseen:

Kuten todettu, virkamiehillä ja poliitikoilla on paljon samoja merkityksenantoja. Artikulaatioissa on kuitenkin havaittavissa eroja näiden kahden subjektiposition välillä. Keskisimpiä eroja poliitikkojen ja virkamiesten diskurssissa on omistajaohjauksen linkittämisessä muuhun elinkeinopolitiikkaan. Poliitikoille omistajaohjaus on osa elinkeinopolitiikkaa, tapa kartuttaa valtion kassaa verojen ohella, tapa tukea työllisyyttä ja tehdä aluepolitiikkaa. Virkamiehille omistajaohjaus on käytännönläheistä yritysten kannattavuuden lisäämistä. Poliitikot artikuloivat työllisyyttä ja aluepolitiikkaa mukaan omistajaohjausdiskurssiin ja virkamiehet puolestaan artikuloivat niitä sen ulkopuolelle.

Merkityksenannot ovat siis samankaltaisia, mutta painottuvat eri tavoin. Åkerstrøm Andersenin (2005, 147) mukaan politiikan ja hallinnon väliltä ei löydy merkityksiä erottavaa rajaa ja merkityksenanto eivät perustu politiikassa eri olosuhteille kuin hallinnossa. Poliitikkojen ja virkamiesten merkityksenantojen samankaltaisuus tukee tätä oletusta. Kuitenkin tavassa puhua omistajaohjauksesta ja merkityksellistää sitä on havaittavissa selviäkin eroja, varsinkin tavassa tarkastella valtion omistamista osana laajempaa talouspoliittista kokonaisuutta. Åkerstrøm Andersenin tulkinta, jonka mukaan politiikka ja hallinto ovat osa samaa poliittista järjestelmää ja samaa poliittista kommunikaatiojärjestelmää näyttäisi osittain olevan linjassa tutkielman analyysin kanssa (2005, 147). Toisaalta, vaikka hallinto voidaankin nähdä osana poliittista järjestelmää, tutkielman analyysin perusteella virkamiesten ja poliitikkojen logiikat eroavat. Tämä puolestaan on linjassa Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin (1981) tutkimuksen, sekä Hansenin ja Ejersbon (2002) logiikkamallin kanssa. Järjestelmien välillä ei ole erottavaa rajaa ja virkamiehet ovat osallisina politiikkatyössä, mutta identifikaation kautta toimijat omaksuvat erilaiset roolit, joiden kautta myös merkityksellistäminen tapahtuu. Virkamies-poliitikko suhteen tarkastelun lähtökohtana oli Weberin klassinen ideaalimalli ja erottelu näiden toimijoiden välillä. Tätä silmällä pitäen täytyy todeta, että ajatus siitä että ”poliitikot tekevät päätöksiä ja virkamiehet toteuttavat niitä” toistuu aineistossa usein ja on sen perusteella juurtunut omistajaohjaukseen ja todennäköisesti laajemmin Suomen hallintoon, ainakin puhetapana. Analyysin perusteella virkamiesten ja poliitikkojen diskursseja valtion omistajaohjauksesta ei voida pitää vastakkaisina. Niiden välillä on kuitenkin selviä painotuseroja, mikä voi johtaa ristiriitaisiin tulkintoihin valtion omistajaroolista ja valtio-omistuksen tehtävistä.

8.2 Tutkielman anti, avut ja puutteet

Tutkielmani tarjoaa uudenlaisen lähestymistavan valtion omistamiseen ja omistajaohjaukseen. Laclaun diskurssiteorian kautta on lähdetty tarkastelemaan artikulaatioita, joiden kautta omistajaohjaus ja valtio-omistaminen konstruoituvat, eli muodostuvat. Analysoimalla virkamies- ja poliitikkoahaastatteluja, sekä eduskunnan keskusteluja ja omistajaohjausasiakirjoja, on tunnistettu merkityksenantoja, joita virkamiehet ja poliitikot omistajaohjaukseen ja valtion omistamiseen liittävät. Tutkielmassa on myös tarkasteltu näiden kahden ryhmän subjektiposition muodostumista Laclaun identifikaatio käsitteen kautta, sekä etsitty aineistosta mahdollisia eroja näiden kahden subjektiposition merkityksenantojen välillä.

Valittu viitekehys ja tutkimusmenetelmä ovat mielestäni toimineet hyvin suhteessa tutkimuskysymyksiin. Laclaun diskurssiteoria on haastava ja moniulotteinen viitekehys, jonka omaksuminen kokonaisvaltaisesti vaatisi vuosien perehtymisen. Tutkielmassa on kuitenkin pyritty erittelemään diskurssiteorian keskeisimmät lähtökohdat ja käsitteet, joiden kautta on lähestytty diskurssianalyysia tutkimusmenetelmänä. Tarkempi tutustuminen esimerkiksi Derridan, Lacanin ja Foucaultin teoretisointeihin olisi hyödyllistä laajemmassa tutkielmassa, samoin kuin esimerkiksi Žižekin Laclaun teoriaan kohdistaman kritiikin tarkastelu. Pro gradun puitteissa olen kuitenkin pyrkinyt koherenttiin, tutkimuskysymysten näkökulmasta rajattuun tarkasteluun, joskin sekin on varsin laaja.

Tutkimus on rajattu koskemaan vain kaupallisesti toimivia yhtiöitä. Valtion erityisyhtiöt on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, mistä johtuen kokonaisvaltaista merkitysten kenttää valtion omistamisen ilmiöstä ei ole lähtökohtaisesti edes pyritty kartoittamaan. Pro gradun puitteissa rajoitus on kuitenkin perusteltu työn koherentiuden säilyttämiseksi. Erityisyhtiöt toimivat eri lainsäädännön piirissä ja erilaisista rahoituksellisista lähtökohdista, ja niiden omistajaohjaus on hajautettu eri ministeriöihin. Jatkotutkimuksen kannalta erityisyhtiöt olisi hyvä ottaa tarkasteluun mukaan, jotta tarkasteluun saataisiin koko omistajaohjauksen kirjo. Valtionyhtiöitä koskeva tutkimuskirjallisuus painottuu vahvasti suomalaiseen tutkimukseen. Thynnen artikkeli (1998) on tästä poikkeus. Ulkomainen kirjallisuus olisi tarjonnut vertailukohtia ja laajemman katsauksen valtio-omisteisuuteen kansainvälisesti, mutta koska tavoite oli kartoittaa Suomen valtion omistajaohjauksen diskurssia, ei vertailu ollut tässä kohtaa mielenkiinnonkohteena.

Laajempi haastatteluaineisto olisi luonnollisesti tarjonnut enemmän merkityksenantoja analysoitaviksi. Kvalitatiivinen tutkimus ei aseta määritelmiä sille, millainen otanta on ”riittävä” vaan sen sanelee tutkimuskysymys. Aineiston osalta olen erityisen tyytyväinen siihen, että sain haastatella niin sanotut ”avainpelaajat”, eli omistajaohjausministerin sekä osastopäällikön. Samoin edeltävän ministerin ja talousvaliokunnan puheenjohtajan haastattelut olivat positioiden kautta arvokkaat. Useamman eri puolueen ja vastaavasti eri tehtävissä olevien virkamiesten haastattelut olisivat kuitenkin voineet tuoda mukaan lisää variaatiota. On kuitenkin huomattava, että Rangin (2012) keräämissä haastatteluissa nousee esiin samoja merkityksiä kuin omassa aineistossani, joten laajempi aineisto ei välttämättä tarjoaisi erilaisia vastauksia. Diskurssianalyysin kannalta olisi ollut parempi, jos haastattelutilanne olisi ollut keskustelelevampi. Nyt haastattelu oli varsin strukturoitu, joskin mahdollisesti tarkennusten ja tarkentavien kysymysten tekemisen, ja haastattelijan rooli jäi keskustelussa vähäiseksi. Kaiken kaikkiaan haastatteluja voidaan kuitenkin pitää onnistuneina, sillä niissä nousee laajasti esiin erilaisia teemoja, merkityksenantoja ja toimijoiden näkemyksiä, joita on voitu diskurssianalyysin keinoin analysoida. Kirjallisten lähteiden rooli oli täydentää haastatteluaineistoa. Erityisesti eduskunnan kirjalliset ja suulliset kysymykset tarjosivatkin erittäin hedelmällisen lähteen poliitikkojen merkityksenantoihin. Kysymysten vuoksi aineisto kuitenkin painottuu poliitikkoihin. Tästä johtuen yksittäisten virkamiesten merkityksenannot saavat suhteessa enemmän painoarvoa poliitikkojen ja virkamiesten merkityksenantoja vertailtaessa. Toisaalta, eräänlaisina virkamiesteksteinä voidaan pitää myös Kisanlahden, Vuorian ja Rangin kirjoituksia, vaikkakaan niitä ei sellaisena ole tutkimuksessa tarkasteltu.

9 POHDINTA

Tässä alaluvussa pohdin tutkielmaa tehdessä heränneitä lisäkysymyksiä ja jatkotutkimuksen aiheita. Erityisen kiinnostavaa on pragmaattisuuden rooli mahdollisesti laajemminkin suomalaista hallintokulttuuria ylläpitävänä tyhjänä merkitsijänä.

Valtionomistaminen ja omistajaohjaus ovat aiheena jatkuvasti ajankohtaisia, niin usein ne mediassa esiintyvät. Kuten johdannossa jo todettiin, kirjoittaessani tätä tutkielmaa hallituksella on ollut valmisteilla omistajaohjauksen uusi strategia. Helsingin Sanomien artikkelissa (26.1.2015) kerrotaan, että hallitus haluaa pääministerin johdolla arvioida omistuspohjaa uudelleen (myös YLE 5.3.2016). Erityisesti strategisten omistusten roolia halutaan ajatella uudestaan ja kyseenalaistaa historialliset syyt. Jos hallitus tekee merkittävän suunnanmuutoksen valtion omistuksessa ja järjestelee omistukset uudelleen, saattaa se osoittaa, että puolueiden omistajapoliittiset näkemykset todella eroavat toisistaan ja nyt kolmen oikeistopuoleen hallituksessa erot konkretisoituvat enemmän kuin laajoissa koalitiollahituksissa. Kuitenkin, historian ja omien tutkimustulosteni näkökulmasta arvioin, että Sipilän hallitus tulee paketoimaan merkittävätkin muutokset pragmatismiin pakettiin, joka korostaa muutosten käytännölläisyyttä, ei poliittista luonnetta. Tässä varmasti nojataan virkamiesartikulaatioihin ja talousteorioiden painottamaan tulkintaan siitä, että valtion omistuksen tulee aina olla perusteltua. Poliittinen keskustelu tuleekin todennäköisesti painottumaan artikulaatioihin siitä, mitkä ovat valtion perusteet omistaa. Mahdollistaminen näyttäytyi analyysin perusteella olevan vallitseva perustelu omistajaohjausosastolla, mutta poliitikkojen puheessa (erityisesti vasemmistossa) on nähtävissä muitakin perusteita.

Vastaavan merkityksenantoja tarkastelevan tutkimuksen tekeminen 5, 10 tai 20 vuoden päästä olisi mielenkiintoinen siitä näkökulmasta, kuinka jähmettyneenä valtionomistuksen diskurssia voidaan pitää. Muuttavatko merkittävät poliittiset päätökset ja suunnanmuutokset omistajaohjauksen diskurssia, vai jatketaanko samalla, samoihin valtionomistuksen hegemoniaa rakentaviin myytteihin ja merkitsijöihin viitaten.

Erittäin mielenkiintoinen lisä tutkimusasetelmaan olisi kansalaisten näkemysten tarkastelu. Haastattelemalla kansalaisia saataisiin tuotua näkyväksi poliittisten päätöksentekijöiden ja päätösten toimeenpanijoiden näkemysten suhteutuminen äänestäjien näkemyksiin. Olisi mielenkiintoista tietää, miten kansalaiset ymmärtävät valtion omistajaroolin, millaisiksi valtion vaikutusmahdollisuudet ymmärretään, ja missä

määrin valtionomistus on kansalaisille tärkeää. Kansalaisten näkemyksiin linkittyisi myös median rooli merkitysten välittäjänä ja rakentajana. Alun perin tämän tutkielman aineistoon oli tarkoitus ottaa mukaan myös lehtiartikkeleita ja uutisia. Otin median roolin myös haastatteluissa esille, mutta työtä tehdessä aihe rajautui ulkopuolelle, samoin kuin media-aineisto. Laajemmassa tutkimuksessa mediaa voisi tarkastella yhtenä artikulaation kenttänä ja merkityksien luojana.

Kaiken kaikkiaan valtion omistamisen ja omistajaohjauksen tutkiminen on painottunut taloustieteelliseen tutkimukseen, sekä arvottaviin raportteihin siitä, miten omistajaohjausta tulisi tehdä. Valtion omistajapolitiikan poliittinen ja hallinnollinen tarkastelu on jäänyt vähemmälle. Tämä on jopa yllättävää, sillä kyseessä on hyvin monimuotoinen, vaikuttava ja monia merkityksiä saava politiikan osa-alue, joka herättää kansalaisissa vahvoja tunteita.

9.1 Pragmaattisuudesta

Pragmaattisuuteen vetoaminen on retorinen keino, jonka poliitikot tuntevat hyvin. Kun asia puetaan pragmaattiseksi, käytännölliseksi, tilanteen sanelemaksi, häivytetään taustalta ne ideologiset tekijät, jotka valintaan ovat vaikuttaneet. Päättäjä voi tietysti päätyä oman ideologiansa vastaiseenkin päätökseen, jos pitää sitä tilanteessa järkevämpänä vaihtoehtona, mutta se ei tarkoita etteikö jokaisella poliittisella päätöksellä *olisi ollut* vaihtoehtoa ja etteikö jokaisella päättäjällä olisi arvoja ja mielipiteitä, jotka ohjaavat heitä valintoja tehdessä. Kun puhutaan pragmaattisuudesta, häivytetään ideologisuutta, joka on poliittiseen sisäänrakennettua.

Omistajaohjauksen diskurssissa poliittinen on osittain häivytetty pragmaattisen taakse. Toisin sanoen poliittinen ulottuvuus on olemassa, mutta sitä ei haluta artikulaatioissa korostaa. Suomalaiseen konsensuspolitiikkaan se sopii hyvin. Samoin se palvelee liiketoiminnan tarpeita, joissa tempoileva ja päätöksenteossaan ailahteleva omistaja ei ole ihanteellinen vaihtoehto. Toisaalta ministerien toiminnassa on tunnistettavassa ”pragmaattista ideologiaa”, eli poliittiset näkemykset nousevat esiin tapauskohtaisesti, vaikka ei omistajaohjausta läpäisevää doktriinia ei olekaan. Tarkoitukseni ei ole argumentoida pragmaattista omistajaohjausta vastaan tai sitä vastaan, että asiat otetaan asioina, eikä noudateta tiukasti mitään poliittista oppia. On kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että jos kaikki toiminta artikuloidaan pragmaattiseksi ja käytännönsanelemaksi, poliittinen aspekti, joka kuitenkin aina on läsnä, jää helposti myös

kansalaiskeskustelun ulkopuolelle. Voi olla vaikea ymmärtää millaista omistajapolitiikkaa valtio harjoittaa, jos käytännön omistajaohjauksen ja tehtyjen päätösten ei myönnetä olevan poliittisia.

Omistajaohjaus on luonnollisesti vain yksi suomalaisen politiikan osa-alue. Voidaan kuitenkin pohtia, vallitseeko vastaava pragmatismien verho myös muiden politiikka-alueiden yllä. Suhtaudutaanko Suomessa politiikkaan liiankin käytännöllisesti, ja jättääkö se tilaa ideologiselle keskustelulle? Poikkeavat ideologiat ovat kuitenkin niitä, jotka haastavat olemassa olevaa järjestystä ja toimintamallia. Haasteet taas pakottavat tarkastelemaan toimintatapaa ja etsimään uusia ratkaisuja ja kehittymään. Jos ilmiötä artikuloidaan ja merkityksellistetään vain yhdellä hegemonisella tavalla, eikä rajanvetoa tapahdu, häviävät myös valta-asetelmat ja vallankäyttö, jotka diskurssin rakentamiseen ja ylläpitämiseen liittyvät.

Tuntuu että Suomen poliittinen kulttuuri on ollut viimeisten kahden eduskuntakauden aikana enemmän myllerryksessä kuin viimeiseen kahteenkymmeneen vuoteen. Perussuomalaisten jytky ja seuraavalla vaalikaudella seurannut hallitukseen nousu ovat muuttaneet Suomen poliittista kenttää. Samaan aikaan sekä liberaalit että konservatiiviset artikulaatiot ovat kärjistyneet julkisuudessa, kun suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuu taloudellisia ja sosiaalisia paineita. Omistajaohjauksen kohdalla pragmaattisuus on onnistuttu juurruttamaan syväälle, mutta Sipilän uuden omistajaohjauksen politiikkaohjelman myötä ideologisuus ja rajanveto saattaa nousta paremmin esille.

Mielestäni tässä tutkielmassa omaksuttua tutkimustapaa voidaan soveltaa myös muiden politiikan alojen tutkimukseen. Eri tahojen merkityksenantoja analysoimalla voidaan tarkastella riitaisia politiikkoja, kuten Sote-uudistusta, sekä niitä joiden poliittiseen luonteeseen olisi syytä kiinnittää enemmänkin huomiota. Erittäin mielenkiintoinen näkökulma olisi vertailla eri politiikanalojen diskursseja ja tarkastella onko pragmaattisuus tyhjänä merkitsijänä omistajaohjauksen erityispiirre, vai onko pragmaattisuuden artikulaatiota löydettävissä myös muista ministeriöistä, ja kuvaako se silloin laajemminkin suomalaista hallintokulttuuria.

9.2 Tutkijoiden roolista diskurssin rakentajina

Tutkielmaa tehdessä kiinnitin huomiota siihen, miten myös tutkijat rakentavat valtio-omistuksen ja omistajaohjauksen diskursssia. Kuvaamalla valtion omistajaohjausta pragmaattiseksi, tutkijat vahvistavat tätä tulkintaa (Ahonen 2015; Eilavaara & Sarja 1999;

Meklin & Ahonen 1998; Löyttyniemi 2011; Ranki 2012) ja pragmaattisuus käsitteen merkitystä omistajaohjauksdiskurssin kiinnekohtana. Vastaavasti tarkasteltaessa valtio-omistuksen historiaa esimerkiksi Ahonen ja Löyttyniemi viittaavat jälleenrakentamiseen ja sotakorvauksiin, mikä vahvistaa sota-ajan imaginaaria valtion omistamisen taustana.

Mikä merkitys tutkijoiden käyttämällä valtio-omistuksen diskurssilla on virkamiesten ja poliitikkojen diskurssille? Vaikuttaako tutkijoiden tapa käsitellä aihetta enemmän toiseen toimijaan? Virkamiehillä on luonnollisesti suurempi tarve perehtyä aiheen akateemisen tutkimukseen, joten nojaako virkamiesartikulaatiot tutkijoiden analyysiin?

Kertooko se, että tutkijat, virkamiehet ja poliitikot rakentavat valtio-omistuksen merkityksen samojen imaginaarien ja hegemonisten tulkintojen kautta, että omistajaohjauksendiskurssi on luonteeltaan jämähtänyt. Akateeminen tutkimus vahvistaa nykyistä diskurssia, omaksuen samat merkityksenannot ja toistaen toinen toisensa tulkintoja. Kenties tutkijoiden ja akateemisen tutkimuksen tulisi pyrkiä pikemminkin haastamaan ja kyseenalaistamaan vallitsevaa diskurssia ja hegemoniaa ja kaivamaan ideologiset tekijät pragmaattisuuden kuoren takaa.

LÄHTEET

Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press

Ahonen, Pertti. 2015. Holdings of National and Local Governments in Companies in Finland: Persistence and change in the longer term. *Annals of Public and Cooperative Economics* 00:0 (1-18).

Ahonen, Pertti. 1987. *Valtion liiketoiminta, hallinnon teorit ja finanss hallinto*. Turku: Åbo Akademi Förlag

Bennedsen, Morten. 1998. Political Ownership. *Working Paper* 98-09. Aarhus: Centre for Labour Market and Social Research Science Park Aarhus. ISSN 0908-8962.

Eilavaara, Pertti & Sarja, Mikko. 1999. *Valtion omistajavalta*. Helsinki: Edita

Glynos, Jason, Howarth, David, Norval, Aletta & Speed, Ewen. 2009. *Discourse Analysis: Varieties and Methods*. ESCR National Centre for Research Method Review paper. NCRM/014.

Hansen, Kasper M. & Ejersbo, Niels. 2002. The Relationship between politicians and administrators – A Logic of disharmony. *Public Administration* 80:4, 733–750.

Helsingin Sanomat. 2016. Juha Sipilän 30 miljardin pesänjako – alkaako hallitus myydä valtion omistuksia?. *Helsingin Sanomat* 26.1.2016.
<http://www.hs.fi/kotimaa/a1453701048139> (26.1.2016)

Howarth, David. 2015. Discourse, hegemony and populism: Ernesto Laclau's political theory. Teoksessa Howarth, David (toim.) *Ernesto Laclau – Post-Marxism, populism and critique*. Oxon: Routledge

Howarth, David & Stavrakakis Yannis. 2000. Introducing discourse theory and political analysis. Teoksessa Howarth, David, Norval, Aletta J. & Stavrakakis, Yannis (toim.), *Discourse theory and political analysis – Identities, hegemonies and social change* (1-18). Manchester: Manchester University Press

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi. 1991. *Diskursseja rakentamassa – Näkökulma sosiaalisten käytäntöjen tutkimiseen*. Tampere: Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia Sarja A, nro 2.

Junka, Teuvo. 2010. *Valtionyhtiöt 1975-2008*. VATT tutkimukset 155. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Juntunen, Pekka. 2010. *Politikointia ja reviiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Rovaniemi: Lapin yliopisto. ISBN 978-952-484-416-1

Kaisanlahti, Timo. 2001. *Valtion omistajaohjaus – perusta ja välineet*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 4/2001.

- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. Lontoo: Verso
- Laclau Ernesto. 1996. Why do Empty Signifiers Matter to Politics. Teoksessa *Emancipation(s)*. Lontoo: Verso
- Laclau, Ernesto. 1994. Introduction. Teoksessa Laclau, Ernesto (toim.) *The Making of Political Identities* (1-10). Lontoo: Verso
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal. 1985. Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics. Lontoo: Verso
- Laclau, Ernesto & Zac Lilian. 1994. Minding the Gap: The Subject of Politics. Teoksessa Laclau, Ernesto (toim.) *The Making of Political Identities* (11-39). Lontoo: Verso
- Laffont, Jean-Jacques & Tirole, Jean. 1991. Privatization and Incentives. *The Journal of Law, Economics. & Organization*. 7 (84-105). ISSN: 8756-6222.
- Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 21.12.2007/1368 <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071368> (4.11.2014)
- Löyttyniemi, Timo. 2011. *Valtio-omistus 2030 – mitä ja miksi?* Helsinki: Pörssisäätiö
- Meklin, Pentti & Ahonen Pertti. 1998. Government-owned companies in Finland: pragmatic change and modernization. *Public Administration and Development*. 18, (265-272).
- Miettinen, Topi. 2000. *Poikkeavatko valtionyhtiöt yksityisistä? Valtionyhtiöiden tavoitteiden kehitys ja vertailu yksityisomistettuihin yrityksiin*. ETLA Keskusteluaiheita. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA) ISSN 0781-6847, No. 730.
- Mikkola, Anni. 2008. *Hyvä hallinto- ja johtamisjärjestelmä listatuissa valtionyhtiöissä*. Pro gradu-tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto, Taloustieteenlaitos.
- Mouffe, Chantal. 2013a. For an agonistic model of democracy. Teoksessa Martin, James (toim.), *Chantal Mouffe: Hegemony, radical democracy, and the political* (191-206). Lontoo: Routledge.
- Mouffe, Chantal. 2013b. Politics and passions: stakes of democracy. Teoksessa Martin, James (toim.), *Chantal Mouffe: Hegemony, radical democracy, and the political* (181-190). Lontoo: Routledge.
- Norval, Aletta. 2005. Theorising hegemony: between deconstruction and psychoanalysis. Teoksessa Tønder, Lars & Thomassen, Lasse. *Radical Democracy: Politics between abundance and lack*. Manschester: Manchester University Press.
- Norval, Aletta. 2000. Trajectories of future research in discourse theory. Teoksessa Howarth, David, Norval, Aletta J. & Stavrakakis, Yannis (toim.), *Discourse theory and political analysis – Identities, hegemonies and social change* (1-18). Manchester: Manchester University Press.

Ojala, Harri. 2011. *Valtion yhtiöomistajuus ja omistajaohjaus markkinaehtoisesti toimivissa yrityksissä. Arviointitutkimus strategisista vaikuttimista ja vaihtoehtoista*. Pro gradu-tutkielma. Tampere: Tampereen Yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Osakeyhtiölaki. 21.07.2006/624. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624> (29.2.2016)

Palonen, Emilia. 2008. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe. Diskurssiteoriaa ja radikaalia demokratiaa. Teoksessa Lindroos, Kia & Soininen, Suvi (toim.), *Politiikan nykysteoreetikkoja* (209-232). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press

Palonen, Kari. 2003. Four Times Of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*. 28:2003, (171-186).

Pentikäinen, Sanni. 2015. *Taloudellisen ja muun informaation hyödyntäminen valtion omistajaohjauksessa – Case valtioneuvostonkanslian omistajaohjausosasto*. Pro gradu - tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Lontoo: Routledge

Ranki, Risto. 2012. *Niin siinä käy kun omistaa. Tarinaa valtionyhtiöistä*. Julkaisija Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Edita

Salminen, Ari. 2001. The reform 'industry' in the Finnish government –Towards the new welfare idea through the central and local administrative reforms of the 1980's and 1990's. Teoksessa Peters, B. Guy & Pierre, Jon (toim.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (142-153). Lontoo: Routledge

Shleifer, Andrei. 1998. State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*. 12:4, (133-150).

Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. 1994. Politicians and Firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109, (995-1025).

Sonnichen, A., Hansen, A. D. & Jensen, C. 2014. Introduction: thematic section on Ernesto Laclau and Chantal Mouffe. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 15:3, (251-254).

Stavrakakis, Yannis. 2005. Passion of identification: Discourse, enjoyment, and European identity. (68-92). Teoksessa Howarth, David & Torfing, Jacob (toim.), *Discourse theory in European Politics – Identity, Policy and Governance*. New York: Palgrave Macmillan.

Temmes, Markku. 2014. Politiikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi. *Hallinnon Tutkimus*. 33:1, (54-62).

Temmes, Markku. 2010. Pohdintoja Max Weberin luentojen ajankohtaisuudesta. *Hallinnon Tutkimus*. 29:3, (239-247).

Thynne, Ian. 1998. Government companies as instruments of state action. *Public Administration and Development*. 18, (217-228).

Timonen, Pekka. 2006. Valtio omistajana ja yrittäjäriskin kantajana. *Lakimies* 7–8:2006, (1312–1324).

Torfin, Jacob. 2005. Discourse theory: Achievements, Arguments, and Challenges. Teoksessa Howarth, David & Torfin, Jacob (toim.), *Discourse theory in European Politics – Identity, Policy and Governance* (139-167). New York: Palgrave Macmillan.

Torfin, Jacob. 1999. *New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Žižek*. Oxford: Blackwell Publishers.

Valtioneuvoston kanslia. 2014. Omistajaohjausosaston verkkosivut www.vnk.fi/omistajaohjaus (5.11.2014, 24.2.2016).

Valtioneuvoston kanslia. 2016. Omistussuodet ja eduskuntavaltuudet. <http://vnk.fi/omistajaohjaus/eduskuntavaltuudet> (2.3.2016).

van Apeldoorn, Bastiaan, Nölke, Andreas & Overbeek Henk. 2007. The Transnational Politics of Corporate Governance Regulation: Introducing Key concepts, Questions and Approaches. Teoksessa Overbeek, Henk, van Apeldoorn, Bastiaan & Nölke Andreas (toim.). *The Transnational Politics of Corporate Governance Regulation* (1-25). New York: Routledge.

Vuoria, Matti. 2004. Valtion omistajapolitiikan selvitysmiesraportti. *Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja*. 2/2004. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö. ISBN 951-739-750-X.

Weber, Max. 1946. Politics as vocation (Politik als Beruf). Teoksessa Gerth H.H & Mils C. Wright (toim.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (77-128). New York: Oxford University Press.

Yleisradio. 2016. Sipilä: Valtion omistuksissa miljardeja euroja laiskaa pääomaa. Yle uutiset 5.3.2016.

www.yle.fi/uutiset/sipila_valtion_omistuksissa_miljardeja_euroja_laiskaa_paaomaa/8722280 (5.3.2016)

Åkerstrøm Andersen, Niels. 2005. Political Administration. Teoksessa Howarth, David & Torfin, Jacob (toim.), *Discourse theory in European Politics – Identity, Policy and Governance* (139-167). New York: Palgrave Macmillan.

Aineistolähteet:

Eduskunnan kirjalliset kysymykset aiheista valtionyhtiöt ja omistajaohjaus 2011-2015, Eduskunta. 2011-2016. www.eduskunta.fi (12.1.2016):

valtionyhtiöt: KK171/2015, KK37/2015, KK1235/2014, KK200/2014, KK897/2014, KK789/2014, KK278/2014, KK208/2014, KK907/2013, KK761/2013, KK908/2013, KK1017/2013, KK841/2013, KK729/2013, KK421/2013, KK311/2013, KK235/2013, KK65/2013, KK67/2013, KK185/2012, KK664/2012, KK877/2012, KK484/2012, KK158/2011 omistajaohjaus: KK25/2015, KK149/2015, KK16/2015, KK347/2015,

KK194/2015, KK376/2015, KK1130/2014, KK270/2013, KK424/2013, KK556/2013, KK921/2013, KK208/2012, KK48/2012, KK33/2012, KK179/2011

Eduskunnan suulliset kysymykset aiheista valtionyhtiöt ja omistajaohjaus 2011-2015, Eduskunta. 2011-2016. www.eduskunta.fi (12.1.2016):

SKT64/2014, SKT51/2014, SKT102/2013, SKT85/2013, SKT70/2013, SKT45/2013, SKT126/2012 SKT46/2012, SKT17/2012, SKT5/2012, SKT22/2011, SKT7/2011

Valtioneuvoston kanslia. 2011. *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011*. www.vnk.fi/julkaisut (25.9.2014)

Osoitteesta:http://vnk.fi/documents/10616/356365/VNn_periaatepaeatoes_03112011.pdf/af8f288d-0762-4934-99d6-e9acfb1e4ffa

Valtioneuvoston kanslia. 2011. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. www.vnk.fi/julkaisut (30.9.2014)

Osoitteesta:<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

Valtioneuvoston kanslia. 2014. *Valtionomistajaohjauksen vuosikertomus 2013*. ISBN PDF 978-952-287-095-7 www.vnk.fi/julkaisut (25.9.2014).

Valtioneuvoston kanslia. 2015. *Valtion omistajaohjauksen vuosikertomus 2014*. www.vnk.fi/julkaisut (14.10.2015).

LIITTEET

Liite 1. Taulukot

Taulukko 1: Haastatteluaineisto

Haastatteluaineisto

Haastateltava	pvm	kesto	sivumäärä	huom.
Kehitysministeri SDP	25.2.2015	25:07:00	9	litterointi eroaa muista
Finanssineuvos	4.3.2015	46:40:00	10	
Neuvotteleva virkamies	4.3.2015	30:48:00	7	
Osastopäällikkö	19.3.2015	31:41:00	8	
MP keskusta	18.11.2015	37:56:00	9	
MP perussuomalaiset	19.11.2015	29:00:00	6	talousvaliokunnan pj
MP vihreät	8.12.2015	34:22:00	8	ent. omistajaohjausministeri
7kpl		235:34:00	57	

Taulukko 2: Yhtiöiden esiintyminen haastatteluaineistossa

Yhtiö	Poliitikot lkm	Virkamiehet lkm	yhteensä mainintoja
Solidium	18	12	30
VR	21	1	22
Finnair	17	4	21
Posti	19	0	19
Telakat/Turun telakka	12	1	13
Talvivaara	7	3	10
Fortum	1	9	10
Neste Oil	2	6	8
Outokumpu	7	0	7
Arctia Shipping	3	3	6
Rautaruukki	5	0	5
Finavia	4	0	4
Stora Enso	3	0	3
Altia	2	1	3
Destia	1	2	3
Alko	1	0	1
Kemira	1	0	1
Meritaito	1	0	1

Taulukko 3: Eduskunnan suulliset ja kirjalliset kysymykset omistajaohjauksesta ja valtionyhtiöistä

Suulliset kysymykset hakusanoittain					
Valtionyhtiöt			Omistajaohjaus		
kysymyksen nro	aihe	esittäjän puolue	kysymyksen nro	aihe	esittäjän puolue
SKT64/2014	työllisyys/myynti/Altia	vas	SKT51/2014	työntekijöiden asema/Alko	vas
SKT85/2013	palkitseminen		SKT102/2013	työntekijöiden asema/Finnair	sd
SKT126/2012	yhteiskuntavastuu/työllisyys	vas	SKT70/2013	työllisyys	sd
SKT46/2012	palkitseminen/Veikkaus	ps	SKT45/2013	omistajaohjaus	vas
SKT17/2012	palkitseminen/Finnair	kesk			
SKT5/2012	valtionomistus/Finnair	sd			
SKT22/2011	työllisyys/Posti	ps			
SKT7/2011	työllisyys/Finnair	sd			
8			4		

Kirjalliset kysymykset hakusanoittain					
Valtionyhtiöt			Omistajaohjaus		
kysymyksen nro	aihe	esittäjän puolue	kysymyksen nro	aihe	esittäjän puolue
KK171/2015	verotus/yritysvastuu	vas	KK25/2015	Posti/aluepolitiikka	sd
KK37/2015	Arctia Shipping/yritysvastuu/ympäristö	vihr	KK149/2015	VR/työllisyys	sd
KK1235/2014	Vapo/aluepolitiikka	kok	KK16/2015	Posti/aluepolitiikka	vas
KK200/2014	verotus/yritysvastuu	rkp	KK347/2015	VR	sd
KK897/2014	palkitseminen	ps	KK194/2015	Fennovoima/eettisyys	vihr
KK789/2014	Posti/yritysvastuu	vas	KK376/2015	hyvä hallintitapa/Finavia	sd
KK278/2014	Posti/kotimaisuus/työllisyys	ps	KK1130/2014	aluepolitiikka/Finavia	kok
KK208/2014	yritysvastuu	vas	KK270/2013	työllisyys ja alue/Vapo	sd
KK907/2013	työllisyys	sd	KK424/2013	työllisyys	vas
KK761/2013	työllisyys/eettisyys/omistajapolitiikka	kesk	KK556/2013	Stora Enso/alue ja työllisyys	sd
KK908/2013	Arctia Shipping/eettisyys	ps	KK921/2013	valtion kuljetusyhtiöt	kok
KK1017/2013	Finavia/aluepolitiikka/yritysvastuu	kesk	KK208/2012	eettisyys/Finnair	vas
KK841/2013	telakat/kotimaisuus	kesk	KK48/2012	alkoholipolitiikka/Alko	kd
KK729/2013	Kemijoki oy/työllisyys	ps	KK33/2012	lentoliikenne/ Stora Enso	sd
KK421/2013	Altia/myynti/työllisyys/kotimaisuus	sd	KK179/2011	Posti	ps
KK311/2013	Fortum/palkitseminen	sd			

KK235/2013	Arctia Shipping/eettisyys	ps			
KK65/2013	Telia Sonera/ yritysvastuu	vas			
KK67/2013	Finnair/yritysvastuu	kd			
KK185/2012	yritysvastuu	kesk			
KK664/2012	VR/yritysvastuu	kesk			
KK877/2012	Arctia Shipping/työllisyys	ps			
KK484/2012	VR/työllisyys/kotimaisuus	ps			
KK158/2011	VR/junaliikenne	ps			
24				15	

Liite 2. Haastattelun teemarunko: virkamiehet

Taustakysymykset

1. Asema/virkanimike?
2. Työtehtävät?
3. Toimitteko esimiestehtävissä? Alaisten määrä?
4. Koulutustausta?
5. Aikaisempi kokemus valtionhallinnosta/aiemmat poliittiset tehtävät?
6. Puoluetausta?

Valtion omistaminen:

1. Mikä näkemys sinulla on siitä, miksi valtio omistaa?
2. Millaisena näet valtion omistajaroolin?
3. Millaiseen suuntaan valtio-omisteisuus on mielestäsi kehittymässä?
4. Millainen omistaja valtio mielestäsi on, jos verrataan yksityiseen omistajaan? Eroavatko omistajaroolit ja omistajaohjauksen painotukset jollakin tavalla?

Valtion omistajaohjaus:

1. Millaista valtion omistajaohjaus mielestäsi on? Kolmella adjektiivilla?
2. Onko valtion omistajaohjaus muuttunut jotenkin sinä aikana kun olet työskennellyt sen parissa? Millaisia muutoksia olet havainnut?
3. Miten kuvailisit virkamiesten toimintaa/roolia valtion omistajaohjauksessa?
4. Entä poliitikkojen toimintaa/roolia?
5. Millaisia vaikutuksia ministerin vaihtumisella on ollut omistajaohjaukseen?
6. Onko omistajaohjaukseen liittynyt viime aikoina ristiriitoja tai eriäviä äänenpainoja? Onko syntynyt ristiriitaisia tulkintoja valtion roolista, esim. Talvivaaran kohdalla?
7. Millä tavoin mediahuomio mielestäsi vaikuttaa tapaan jolla omistajaohjauksesta puhutaan? Onko siinä eroa ns. normaalitilaan? Onko mediahuomiolla vaikutusta päätöksentekoon?
8. Yritysvastuun merkitystä on nostettu aiempaa enemmän esille tämän hallituskauden (kahden edellisen hallituksen) aikana. Miten se mielestäsi on näkynyt käytännössä?
9. Miten sijoittajaintressi ja vastuullinen valtio-omistajuus linkittyvät mielestäsi yhteen? Onko näiden välillä ristiriitoja? Jos, kumpaan suuntaan vaaka kallistuu?
10. Jos pohditaan viimeaikaista Neste Oilin hallituksen palkkiot- casea, kuinka yleistä on, että eduskunnasta tuleva vaade vaikuttaa päätöksiin, joita valtio omistajana tekee? Millaisena näit kyseisen tapauksen omasta asemastasi käsin?
11. Tuleeko mieleen tilanteita tai päätöksiä, joissa olisi mielestäsi pitänyt menetellä toisin?
12. Missä omistajapolitiikan tai omistajaohjauksen suhteen on onnistuttu erityisen hyvin?
13. Onko vielä jotain mitä haluaisit sanoa valtion omistajapolitiikasta tai omistajaohjauksesta?

Liite 3. Haastattelun teemarunko: poliitikot

Tausta:

1. Kuinka tuttu omistajaohjaus on teille ilmiönä tai politiikan osa-alueena?
2. Kuinka usein omistajaohjaus on esillä talousvaliokunnan kokouksissa?

Valtion omistaminen:

1. Mikä näkemys teillä on siitä, miksi valtio omistaa?
2. Millaisena näette valtion omistajaroolin?
3. Millaiseen suuntaan valtio-omisteisuus on mielestänne kehittymässä?
4. Millainen omistaja valtio mielestänne on, jos verrataan yksityiseen omistajaan? Eroavatko omistajaroolit ja omistajaohjauksen painotukset jollakin tavalla?

Valtion omistajaohjaus ja omistajapolitiikka:

1. Millaista valtion omistajaohjaus mielestänne on? Kolmella adjektiivilla?
2. Onko valtion omistajaohjaus muuttunut mielestänne sinä aikana kun olette toimineet politiikassa? Esim. jos verrataan edeltävää ja nykyistä hallitusta?
3. Miten kuvailisitte poliitikkojen toimintaa/roolia valtion omistajaohjauksessa?
4. Entä millaisena virkamiesten rooli näyttää?
5. Millaisena näette yksittäisen kansanedustajan mahdollisuudet vaikuttaa omistajaohjaukseen ja politiikkaan? Entä ministerin?
6. Onko omistajaohjaukseen liittynyt viime aikoina ristiriitoja tai eriäviä äänenpainoja? Onko syntynyt ristiriitaisia tulkintoja valtion omistajaroolista?
7. Millä tavoin mediahuomio mielestänne vaikuttaa tapaan jolla omistajaohjauksesta puhutaan? Onko siinä eroa ns. normaalitilaan? (esim. eduskuntaryhmän kokouksissa)
8. Miten sijoittajaintressi ja vastuullinen valtio-omistajuus linkittyvät mielestänne yhteen? Onko näiden välillä ristiriitoja?
9. Jos pohditaan viimekeväistä Neste Oilin ja Fortumin hallitusten palkkiot-casea, jossa kansanedustajan taholta tuli vaade laittaa johdon jo sovitut palkkiot jäihin, niin millaisena näitte kyseisen tapauksen?
10. Tuleeko mieleenne tilanteita tai päätöksiä, joissa olisi mielestänne pitänyt menetellä toisin?
11. Missä omistajapolitiikan tai omistajaohjauksen suhteen on onnistuttu erityisen hyvin?
12. Onko vielä jotain mitä haluaisitte sanoa valtion omistajapolitiikasta tai omistajaohjauksesta?

Liite 4. Valtion omistussuudet

Valtion omistussuudet ja eduskuntavaltuudet 1.3.2016

Pörssiyhtiöt	Omistaja-ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus	Omistuksen alaraja
			%	%
Elisa Oyj	Solidium Oy	1a	10,0 %	0,0 %
Finnair Oyj	VNK	1b	55,8 %	50,1 %
Fortum Oyj	VNK	1b	50,8 %	50,1 %
Kemira Oyj	Solidium Oy	1a	16,7 %	0,0 %
Metso Oyj	Solidium Oy	1a	14,5 %	0,0 %
Neste Oyj	VNK	1b	50,1 %	50,1 %
Outokumpu Oyj	Solidium Oy	1a	26,2 %	0,0 %
Outotec Oyj	Solidium Oy	1a	14,5 %	0,0 %
Sampo Oyj	Solidium Oy	1a	11,9 %	0,0 %
SSAB	Solidium Oy	1a	17,1 %	0,0 %
Stora Enso Oyj	Solidium Oy	1a	12,3 %	0,0 %
Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj	Solidium Oy	1a	15,2 %	0,0 %
Telia Sonera Oyj	Solidium Oy	1a	3,2 %	0,0 %
Tieto Oyj	Solidium Oy	1a	10,0 %	0,0 %
Valmet Oyj	Solidium Oy	1a	11,1 %	0,0 %
Yhteensä (lkm)		15		
Noteeraamattomat kaupallisesti toimivat yhtiöt	Omistaja-ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus	Omistuksen alaraja
			%	%
Altia Oyj	VNK	1a	100,0 %	0,0 %
Arctia Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Art and Design City Helsinki Oy Ab ¹⁾	VNK	1a	35,2 %	0,0 %

Boreal Kasvinjalostus Oy	VNK	1b	60,8 %	50,1 %
Ekokem Oyj	VNK	1b	34,1 %	0,0 %
Fingrid Oyj	VM	1b	53,1 %*	0,0 %
Gasum Oy	VNK	1b	100,0** %	0,0 %
Kemijoki Oy	VNK	1a	50,1 %	50,1 %
Leijona Catering Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Meritaito Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Motiva Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Nordic Morning Oyj	VNK	1a	100,0 %	0,0 %
Patria Oyj	VNK	1b	90,4 %	50,1 %
Posti Group Oyj	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Raskone Oy	VNK	1a	85,0 %	0,0 %
Suomen Lauttaliikenne Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Suomen Rahapaja Oy	VNK	1b	100,0 %	50,1 %
Suomen Siemenperunakeskus Oy	VNK	1b	22,0 %	0,0 %
Suomen Viljava Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Tapio Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Vapo Oy	VNK	1b	50,1 %	50,1 %
VR-Yhtymä Oy	VNK	1b	100,0 %	100,0 %
Yhteensä (lkm)		22		
Kaupallisesti toimivat yhteensä		37		

Erityistehtäviä hoitavat yritykset	Omistaja-ohjaus	Ryhmä	Valtion omistus	Omistuksen alaraja
			%	%
A-Kruunu Oy	YM	2	100,0 %	100,0 %
Alko Oy	STM	2	100,0 %	100,0 %
OHY Arsenal Oy²⁾	VM	2	100,0 %	0,0 %

CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy	OKM	2	100,0 %	100,0 %
Finavia Oyj	LVM	2	100,0 %	100,0 %
Finnpilot Pilotage Oy	LVM	2	100,0 %	100,0 %
Finnvera Oyj	TEM	2	100,0 %	100,0 %
Finpro Oy	TEM	2	100,0 %	100,0 %
Finrail Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Gasonia Oy	VNK	2	99,0 %	0,0 %
Governia Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Hansel Oy	VM	2	100,0 %	100,0 %
HAUS Kehittämiskeskus Oy	VM	2	100,0 %	100,0 %
Hevosopisto Oy	OKM	2	25,0 %	0,0 %
Kuntarahoitus Oyj	YM	2	16,0 %	0,0 %
Solidium Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Suomen Erillisverkot Oy	VNK	2	100,0 %	100,0 %
Suomen Ilmailuopisto Oy	OKM	2	49,5 %	0,0 %
Suomen Teollisuussijoitus Oy	TEM	2	100,0 %	100,0 %
Suomen yliopistokiinteistöt Oy	VM	2	33,3 %	..
Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy	TEM	2	100,0 %	100,0 %
Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund)	UM	2	90,4 %	50,1 %
Terrafame Group Oy	TEM	2	100,0 %	0,0 %
Tietokarhu Oy	VM	2	20,0 ³⁾ %	50,1 %
Veikkaus Oy	OKM	2	100,0 %	100,0 %
Yleisradio Oy	LVM	2	100,0 %	100,0 %
Yhteensä (lkm)		26		
Kaikki yhteensä (lkm)		63		

* Valtion osuus äänistä 70,9 %

**** 73,49 % Gasonia Oy (valtion täysin omistama erityistehtävayhtiö), Suomen valtio 26,51 % + 1 K-osake

¹⁾Selvitystilassa

²⁾Selvitystilassa, 21,05 % omistusta Valtion vakuusrahaston kautta

³⁾ Valtion osuus äänistä 80 %

LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö

OKM = Opetus- ja kulttuuriministeriö

STM = Sosiaali- ja terveysministeriö

TEM = Työ- ja elinkeinoministeriö

UM = Ulkoasiainministeriö

VM = Valtiovarainministeriö

VNK = Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto

YM = Ympäristöministeriö

Yhtiöryhmä 1 a: Valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi. Omistajaohjausta järjestettäessä on otettava huomioon valtion omistusosuuteen liittyvä määräys- tai vaikutusvalta sekä siihen liittyvät omistajan riski ja omistukseen perustuva osallistuminen yhtiön päätöksentekoon.

Yhtiöryhmä 1 b: Vahvan sijoittajaintressin lisäksi yhtiöön liittyy strategisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit, jos omistusosuutta pienennetään tai omistuksesta luovutaan.

Yhtiöryhmä 2: Valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi: yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli.