

Antti Anttonen

KÄSIVARREN MITAN PÄÄSSÄ: KUINKA JULKISTEN TOIMINTOJEN YHTIÖITTÄMINEN VAIKUTTAA JULKISTEN ARVOJEN TOTEUTUMISEEN?

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro Gradu -tutkielma
Kesäkuu 2023

TIIVISTELMÄ

Antti Anttonen: Käsivarren mitan päässä: Kuinka julkisten toimintojen yhtiöittäminen vaikuttaa julkisten arvojen toteutumiseen?

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisen talousjohtamisen opintosuunta

Kesäkuu 2023

Yhtiöittäminen, eli julkisten palvelujen erottaminen julkisesta organisaatiosta yhtiömuodossa tuotettavaksi, on kasvattanut suosiotaan Suomessa ja maailmalla 1980-luvulta lähtien merkittävästi. Yhtiöittämisellä tavoitellaan usein tehokkuutta ja joustavuutta palvelun tuottamiseen sekä sen erottamista suorasta poliittisesta vaikuttamisesta. Kun julkisia palveluita tuotetaan ja tarjotaan yksityisoikeudellisessa yhtiössä, on olemassa riski yksityisten tavoitteiden ja arvojen, kuten voitontavoittelun, ajamisesta julkisten arvojen ohi.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan yhtiöittämisen vaikutuksia julkiseen arvoon ja sen luontiin, sekä pyritään ymmärtämään tekijöitä ja mekanismeja, jotka vaikuttavat julkisen arvon toteutumiseen julkisomisteisissa yhtiöissä. Tutkimuskysymys on ”kuinka julkisten toimintojen yhtiöittäminen vaikuttaa julkisen arvon toteutumiseen?” Tutkielma on menetelmältään systemaattinen kirjallisuuskatsaus, jonka avulla kartoitetaan tämänhetkistä tutkimusta ja keskustelua julkisesta arvosta yhtiöittämisen yhteydessä sekä pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen. Tutkielman aineisto koostuu viidestätoista vertaisarvioidusta tieteellisestä artikkelista, jotka on valittu tarkan metodologisen ja sisällöllisen rajaamisprosessin perusteella.

Tutkielman keskeisiä tuloksia ovat muun muassa julkisen arvon määrittelyn, hahmottamisen ja mittaamisen ongelmat, jotka hankaloittavat sen luontia julkisomisteisissa yhtiöissä. Yhtiöiden hallitukseen, jotka ohjaavat yhtiön toimintaa, liittyy monia haasteita, jotka voivat heikentää julkisen arvon luontia ja toteutumista. Palvelun tuotannon eriyttäminen julkisesta organisaatiosta luo haasteita tilivelvollisuuden, läpinäkyvyyden, riippumattomuuden ja valvonnan näkökulmasta. Yhtiöittämisen haasteet julkisen arvon näkökulmasta ovat pitkälti saman suuntaisia ympäri maailmaa, mutta korostuvat erityisesti kehittyvissä talouksissa. Yhtiöittäminen ja palveluiden tuottaminen yhtiömuodossa ei välttämättä vaaranna julkisen arvon luomista ja toiminnan yhteiskunnallisia tavoitteita, mutta siihen liittyvät tekijät vaativat tietoisuutta ja tahtoa yhtiöltä ja sen julkiselta omistajalta välttää julkisen arvon heikentymistä. Tutkimus osoittaa, että tutkimusta aiheesta tarvitaan lisää ja sitä voitaisiin jatkotutkimuksissa tarkastella esimerkiksi Suomessa kvalitatiivisesti tai kvantitatiivisesti, jotta ilmiötä ja sen vaikutuksia voitaisiin ymmärtää paremmin.

Avainsanat: yhtiöittäminen, julkinen arvo, kuntayhtiöt, valtionyhtiöt

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymys	6
3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet	8
3.1 Julkinen arvo ja julkinen intressi	8
3.2 Yhtiöittäminen	11
3.3 Julkisten palveluiden siirtyminen kohti markkinoita	13
3.4 Julkisosmisteisen osakeyhtiön ominaisuuksia ja haasteita	15
4. Tutkimusmenetelmät	17
4.1 Kirjallisuuden valinta ja rajaus	18
5. Keskeiset tulokset	27
5.1 Yhtiöittämisen tausta ja käsitteen määrittely	35
5.2 Julkisen arvon tausta ja käsitteen määrittely	37
5.3 Julkisen arvon luontia edistävät tekijät	39
5.3.1 Johdon autonomia ja hyvä hallinto	39
5.3.2 Kyky ja tieto palvella kansalaisia	40
5.3.3 Arvojen mittaaminen ja vertailukelpoisuus	42
5.4 Julkisen arvon luontia hankaloittavat tekijät	43
5.4.1 Julkisen arvon mittaamisen haasteet	43
5.4.2 Arvojen väliset konfliktit ja kompromissit	44
5.4.3 Poliittiset esteet	45
5.5 Yhtiöiden hallitusten ongelmat	48
5.6 Yhtiöiden kustannustehokkuus ja asema markkinoilla	52
5.7 Riippumattomuuden, läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden vaarantuminen	54
5.8 Monitasoinen päämies-agentti-asetelma	57
6. Tulosten yhteenveto	60
6.1 Julkisen arvon määrittely ja hahmottaminen usein sen luomisen esteenä	60
6.2 Epäonnistuminen poliittisen vaikutusten erottamisessa palvelun tarjonnasta heikentää julkisen arvon luontia	61
6.3 Monitasoinen päämies-agentti -asetelma hämärtää tilivelvollisuutta ja heikentää riippumattomuutta	63
6.4 Julkisen arvon luonnin ongelmat korostuvat kehittyvien maiden julkisosmisteisissä yhtiöissä	63
7. Päätelmät ja pohdinta	65
8. Lähteet	67

1. Johdanto

Julkiselle sektorille kohdistuu jatkuvia ja yhä kasvavia paineita vastata niukkuuden ongelmaan eli tuottaa ja tarjota mahdollisimman hyviä ja kattavia palveluita kansalaisille käytettävissä olevilla resursseilla. Erityisesti tulevaisuudessa Suomessa sekä monissa muissa maissa väestön ikääntyminen ja heikkenevä huoltosuhde pakottavat julkisen sektorin pohtimaan ratkaisuja, kuinka saadaan palvelujen tarpeen lisääntyessä ja työikäisen väestön määrän pienetessä rajalliset resurssit riittämään.

Yhtenä mahdollisena ratkaisuna tähän ongelmaan nähty on yhtiöittäminen, eli julkisten palvelujen tuottamisen erottamista kiinteästä julkisorganisaatiosta (esimerkiksi kunnasta) yksityisoikeudelliseksi toimijaksi, usein osakeyhtiöksi, josta kyseinen julkisorganisaatio omistaa osan tai yhtiön kokonaan. Suomessa on yritetty vastata julkiselle sektorille kohdistuviin suuriin toiminallisiin ja taloudellisiin haasteisiin erilaisilla ohjelmilla, hankkeilla ja rakenteellisilla muutoksilla. Valtionhallinnossa onkin pyritty tehokkuuden parantamiseen toteuttamalla useita muutoksia, joissa valtion virastojen tai liikelaitosten toimintoja on siirretty valtion ulkopuolelle joko yhtiöittämällä tai muilla tavoin. Valtion hallinnossa voidaankin nähdä olevan kovin vähän jäljellä mahdollisuuksia merkittäviin yhtiöittämiin, joten jatkossa julkisen palvelutuotannon yhtiöittäminen koskee erityisesti kuntasektoria. (Hallipelto, Hietanen, Narikka, Saltevo & Soikkanen 2013; ks. Andrews, Ferry, Skelcher & Wegorowski 2020.)

Erityisesti kunnallisten osakeyhtiöiden suosio kasvoi Suomessa vuonna 1993 valtionosuusuudistuksen myötä. Kuntien valtionosuuksien pienentyessä vauhditti se kuntien rakenteiden analysointia ja tehokkaampien ratkaisuiden etsintää. Kuntien rahoitusvastuu ja -vapaus kasvoivat, ja toisaalta hyvinvointipalveluiden järjestämisvastuu lisääntyi. Valtionosuuksien pieneneminen johti paineeseen vähentää käyttömenoja pysyvästi. Yhtiöittämisellä saatiin yksityisen sektorin tehokkuus istutettua kunnan toimintaan. (Vesterinen 2006.)

Kunnissa osakeyhtiömuodon käyttäminen on kasvattanut suosiotaan viime vuosikymmeninä. Vaikka kunnat ovat yhtiöittäneet palveluitaan jo aiemmin, niin tahdissa on tapahtunut merkittävä nousu. Uuden kuntalain (410/2015, KuntaL) kuntayhtiötä ja sen omistajaohjausta koskevat säännökset ovat muuttaneet toimintatapoja kuntakentällä. Erityisesti 1.6.2017 voimaan tulleet kuntalain uudet omistajaohjaussäännökset ovat keskeisiä kuntayhtiönäkökulmasta. Huomionarvoista on myös, että kunta voi olla pakotettu yhtiöittämään toimintansa kilpailulain (948/2011) mukaan, mikäli kunta

toimii kilpailluilla markkinoilla, eli ei tuota esimerkiksi palveluja vain omaan käyttöönsä. Kilpailuneutraliteettisäännöksillä on ollut vaikutusta sekä kuntien toimintojen yhtiöittämiseen että kuntayhtiöiden toimintaan kilpailluilla markkinoilla. Kilpailua koskevilla säännöksillä pyritään turvaamaan kilpailu julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. 2020-luvulla kilpailuneutraliteettivalvonnan sääntelyä on tiukennettu muun muassa kirjanpidon eriyttämismahdollisuutta koskevalla sääntelyllä. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2021.)

Julkisen toiminnon yhtiöittäminen tuo potentiaalisen tehokkuuden lisäyksen lisäksi julkisorganisaatiolle ketteryyttä toimia. Esimerkiksi kunnan osakeyhtiö voi ottaa omiin nimiinsä lainoja, joista se on itse vastuussa. Kunta tässä tapauksessa omistajana vastaa sen veloista vain sen osalta, mitä se on yhtiöön sijoittanut. Hallipellon et al. (2013) mukaan yhtiöittäminen tarjoaa mahdollisuuden eriyttää toimintaan liittyvät riskit emo-organisaatiosta sekä parantaa kustannusrakenteen ja pääomahuollon läpinäkyvyyttä ja vertailukelpoisuutta. Osakeyhtiölain (624/2006, OYL) mukaankin osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on tuottaa omistajilleen voittoa. Omistajan ominaisuudessa siis (osan) yhtiöstä omistava julkisyhteisö saisi esimerkiksi osinkoa, mikäli sitä päätetään maksaa. Lisäksi yhtiöittäminen tarjoaa mahdollisuuden keventää julkista sektoria. Monissa kaupungeissa ja valtiolla julkisen sektorin koko on kasvanut jo hyvin suureksi, joka voi hankaloittaa hallintoa. Yhtiöittämällä toimintojaan julkisorganisaatio voi tavallaan ulkoistaa omia palveluitaan, mutta sillä säilyy silti kyky vaikuttaa niiden organisointiin ja toimintaan. On myös mahdollista, että julkisomisteiset osakeyhtiöt ovat julkisorganisaatioita houkuttelevimpia työpaikkoja osaavalle henkilöstölle. (Hallipello et al. 2013; ks Cooper, Tweedie, Andrew & Baker 2022.)

Yksityisten yritysten on nähty usein toimivan tehokkaammin ja nopeammin kuin julkisten organisaatioiden. Tätä selittää osaltaan julkisten organisaatioiden byrokraattisuus ja poliittinen ohjaus, joka vie aikaa. Esimerkiksi strategisten suunnanmuutosten tai reagointi muuttuneeseen toimintakenttään voidaan nähdä olevan hitaampaa. Tämä johtuu usein siitä, että yhtiöittämisen jälkeen päätösvalta on siellä, missä toiminta tosiasiallisesti tapahtuu: toimia ei tarvitse hyväksyttää muulla taholla. Hallipellon et al. (2013) mukaan yhtiöittämisen tavoitteena voi olla toiminnan kehittäminen: ”varsinkin julkisyhteisöjen toteuttamissa yhtiöittämisissä tavoitellaan tyypillisesti toiminnan joustavoittamista ja päätöksenteon nopeuttamista.” Mikäli esimerkiksi palveluntuotanto kärsii toiminnan hitaudesta, voi se heikentää julkista arvoa ainakin tilapäisesti. Ruohosen et al. (2021) mukaan syitä yhä yleistyvälle julkisten toiminnan yhtiöittämiselle onkin lakisääteinen yhtiöittämisvelvollisuus sekä toiminnan tehostamisen tavoite. (Ruohonen et al. 2021; Hallipello et al. 2013.)

Yhtiötetyt toiminnot ja organisaatiot eli tässä tapauksessa kuntien ja valtion omistamat osakeyhtiöt toimivat julkisen omistajansa ohjauksessa, mutta kuitenkin yksityisen yrityksen reunaehtojen ja esimerkiksi osakeyhtiölain mukaan. Voidakseen toimia ja olla kannattava, näidenkin yritysten on siis tuotettava voittoa tai vähintään päästävä nollatulokseen. Osassa erityisesti valtion omistamissa suuremmissa osakeyhtiöissä julkisen omistajan intressi voi toki olla puhtaasti taloudellinen, mutta useimmissa julkisomisteisissa osakeyhtiöissä sen tulisi palvella myös julkisen organisaatioiden ”osakkaiden”, eli kansalaisten, intressejä, eli julkisten arvojen mukaisesti. Onkin siis mielenkiintoista selvittää, toteutuvatko julkiset arvot yhtiötetyissä osakeyhtiöissä, ja mitkä seikat sitä mahdollisesti parantavat ja mitkä heikentävät julkisia arvoja.

Teoksessaan *Julkiset palvelut menevät markkinoille* Markku Kiviniemi arvioi muun muassa yhtiöittämisen riskejä ja niiden hallintaa seuraavasti: ”Markkinaperusteiset toimintamuodot vaativat usein suuria organisatorisia muutoksia, mikä on aiheuttamassa muutuskustannuksia. Lisäksi ne voivat vääristää organisaation yhteiskunnallisia tavoitteita. On mietittävä keinoja kontrolloida ja tarkkailla niitä seurannaisvaikutuksia, joita markkinaperusteiseen toimintamuotoon siirtyminen julkisessa sektorissa merkitsee. Lisäksi on kyettävä selvittämään, mitä ovat ne negatiiviset sivuvaikutukset, jotka ovat väistämättömiä. Muutoksia tulee arvioida tulosten perusteella.” (Kiviniemi 1994.)

Yhtiöittämistä, julkisomisteisia yhtiöitä (state-owned corporations, SOCs ja municipally owned corporations, MOCs) sekä julkisia arvoja niissä on tutkittu jonkin verran, mutta useista eri lähtökohdista. Tämän tutkielman tarkoituksena olisikin kartoittaa, millä eri tavoilla julkisten arvojen toteutumista ja toteuttamista sekä julkisen arvon luontia on tutkittu, ja koota siitä yhteenvetoa systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla. Kirjallisuuskatsaus on hallintotieteissä suhteellisen vähän käytetty tutkimustapa (Salminen 2011), eli tieteenalan tuotoksia tarkastelevia, yhteen nivovia tai läpileikkaavia tutkimuksia ei ole toistaiseksi paljoa tehty. Yhtiöittämistä, kuntayhtiöitä ja valtionyhtiöitä sekä julkista arvoa on tutkittu jonkin verran eri näkökulmista tekemieni alustavien hakujen perusteella, mutta nimenomaan tällaista yhteen nivovaa, konsensushakuista tutkimusta aiheesta ei nähdäkseni ole tehty. Tässä tunnistan mielestäni siis tutkimusaukon julkisen talousjohtamisen sekä laajemmin hallintotieteiden kentällä. Tutkimukseni avulla saadaan tietoa laajasti julkisten arvojen toteutumisesta yhtiöittämisen seurauksena, ja siitä voidaan johtaa uusia tutkimusaiheita.

Jokaisen yhteisön, yrityksen ja organisaation voidaan nähdä pyrkimään tuottamaan arvoa. Oli kyse sitten esimerkiksi kunnasta, taloyhtiöstä, pörssiyhtiöstä tai hyväntekeväisyysjärjestöstä, on niiden

toiminnan mielekkyyden aikaansaamiseksi tuotettava arvoa jollekin. Arvon voidaan katsoa jakautuvan yksityiseen ja julkiseen arvoon. Arvo voi olla rahassa mitattavaa tai jotakin aineetonta, kuten hyvinvointia tai vaikuttavuutta. Yksityisellä arvolla tarkoitetaan sellaisia arvoja, jotka hyödyttävät rajattua yhteisöä. Esimerkiksi yritykset toimivat tuottaakseen arvoa omistajilleen, eli osakkeenomistajille ja yksityishenkilöt tuottaakseen arvoa lähtökohtaisesti itselleen. Yksityinenkin yritys voi tuottaa myös julkista arvoa, tarjoamalla esimerkiksi lääkäripalveluita tai tuottamalla sähköä kuluttajien käyttöön, mutta toiminnan keskiössä on oltava aina yksityinen arvo. Julkisorganisaatiot sen sijaan pyrkivät tuottamaan julkista arvoa, joka on lähtökohtaisesti vastikkeetonta kohdeyhteisölleen. Esimerkiksi valtio pyrkii tuottamaan arvoa kansalaisilleen pyrkimättä saavuttamaan taloudellista etua itselleen. (Mm. Moore 1995; Meynhardt 2009.)

Kun organisaatio ei ole puhtaasti julkinen eikä yksityinen, arvon tuottamisen luonne ja toiminnan tavoitteet voivat hämärtyä. Esimerkiksi VR-yhtymä Oyj on osakeyhtiömuotoinen konserni, jonka kuitenkin omistaa Suomen valtio. Yhtiöllä on monopoli-asema Suomen henkilöraide liikenteessä, vaikka se avattiinkin kilpailulle vuonna 2021. Voidaankin siis pohtia, onko VR-yhtymän toiminnan tarkoitus tuottaa voittoa omistajalleen, vai palvella kansalaisten liikkumista mahdollisimman tehokkaasti ja edullisesti. Kysymys on siis siitä, pyritäänkö tuottamaan julkista vai yksityistä arvoa. Täysin kaksijakoinen kysymys ei tietenkään ole, sillä kuten todettua, yhtiö voi yksityisen arvon tuottamisen ohella tuottaa myös julkista arvoa. Kuitenkin yleensä toinen päämäärä ohjaa toimintaa enemmän kuin toinen.

Suomessa julkinen sektori on maailman mittakaavassa suhteellisen laaja ja vaatii myös paljon rahoitusta, joka suurimaksi osaksi tulee verotuksen kautta. Olennainen kysymys onkin, tarvitseeko julkisen sektorin tuottaa kaikkia tuottamiaan palveluita itse? Tutkimuksesta on hyötyä sen arvioimisessa, milloin, millä keinoin ja millaisen palveluntuotannon luovuttaminen enemmän markkinoiden ohjattavaksi olisi kannattavaa. Mikäli samat palvelut saadaan tuotettua vähintään yhtä hyvinä markkinavetoisesti ja ei-toivotut sivuvaikutukset saadaan minimoitua, voidaan kysyä, miksi julkisen sektorin tulisi tuottaa kyseistä palvelua? Kevyemmän julkisen sektorin voi nähdä palvelevan myös julkista intressiä, sillä kevyempi ”koneisto” todennäköisesti vaatisi vähemmän verorahoja, joka kollektiivisen ostovoiman lisääntyessä palvelisi kaikkia. Mutta tämä edellyttää sen, että julkisten palveluiden yhteiskunnalliset tavoitteet saavutetaan yhtiöittämisen jälkeenkin.

Nimenomaan julkisen arvon näkökulmasta julkisen sektorin yhtiöitettyjä toimintoja on mielenkiintoista tutkia. Mitä toiminnan arvontuottamiselle tapahtuu, kuin esimerkiksi kunnan

orgaaninen toiminto tai liikelaitoksella tuotettu toiminta yhtiötetään, ja sitä alkaa hoitamaan osakeyhtiö. Onko julkisen intressin mukaista, että esimerkiksi junalippujen hinta nousee tilikaudella, jolla rautatieyhtiö tekee voittoa, mutta kuluttajahinnat kasvavat? Kuten todettua, yksityisten yritysten voidaan nähdä toimivan markkinoilla usein tehokkaammin ja ne ovat usein joustavampia tekemään strategisia suunnanmuutoksia tilanteen niin vaatiessa. Tätä puoltaa erityisesti päätöksenteon siirtyminen julkisorganisaatiolta yhtiölle. Esimerkiksi tilanteessa, jossa julkisomisteinen osakeyhtiö pystyy toimimaan kustannustehokkaammin kuin julkinen toimija, voidaan nähdä julkisen arvon kasvavan ja tyydyttävän julkista intressiä enemmän. Yhtiöittämisellä voi siis olla julkisen arvon ja intressin kannalta monenlaisia vaikutuksia, jotka voivat olla positiivisia ja negatiivisia. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää näitä vaikutuksia kirjallisuuskatsauksen keinoin ja pyrkiä löytämään sellaisia ominaisuuksia tai valintoja, joilla on joko myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia julkiseen arvoon.

2. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymys

Tutkimustehtävänäni on tarkastella ja arvioida yhtiöittämisen vaikutuksia julkiseen arvoon. Aihepiiristä tehdyn aiemman tutkimuksen perusteella on tarkoitus saada vastauksia tutkimuskysymyksiin ja koota yhteen toistuvia havaintoja julkisen arvon toteutumisesta julkisomisteisissa osakeyhtiöissä. Varsinainen tutkimuskysymykseni on:

”Kuinka julkisten toimintojen yhtiöittäminen vaikuttaa julkisten arvojen toteutumiseen?”

Arvioitaessa julkista arvoa on tärkeää ymmärtää, mitä julkinen arvo on, kuinka sitä voidaan luoda ja mitkä tekijät eri toiminnassa lisäävät tai vähentävät sitä. Ensimmäinen, tarkentava alatutkimuskysymys onkin:

1. ”Mitkä asiat tai toimintatavat artikkelin mukaan heikentävät tai vahvistavat julkista arvoa julkisomisteisissa osakeyhtiöissä?”

Siirryttäessä julkisessa palveluntuotannossa lähemmäs kohti markkinaehtoista toimintaa, syntyy usein jännitteitä eri arvojen välillä. On sikäli aiheellinen huoli, kärsiikö julkisen arvon tavoittelu ja sen toteutuminen, kun palvelu siirrytään tuottamaan yksityisoikeudellisessa yhteisössä. Toinen tarkentava alatutkimuskysymys on:

2. Mitä ovat ne esteet, jota julkinen arvo ja sen ”luominen” (public value creation) kohtaavat kohdeorganisaatiossa tai -maassa?

Tutkimuksessa lähdetään liikkeelle asetelmasta, jossa julkisen palvelun tai toiminnan tarkoituksena on lähtökohtaisesti tuottaa ja luoda julkista arvoa. Julkisen arvon tematiikkaa ja problematiikkaa käsitellään tarkemmin tutkimuksen seuraavassa osiossa. Siirryttäessä tai siirrettäessä ”puhtaasti” julkista toimintaa järjestettäväksi yksityisoikeudellisen yhteisön kautta, on todennäköistä, että arvoille ja arvon luonnille tapahtuu jotakin. Mielenkiinto tätä muutosta kohtaan ohjaa osaltaan tätä tutkimusta.

Tutkimusta ohjaa osaltaan myös ajatus sellaisesta asetelmasta, että kunnanjohtaja tai kunnanvaltuusto alkaa pohtimaan, tulisiko tietty toiminto julkisesta organisaatiosta yhtiöittää. Tutkimus pyrkii vastaamaan siihen problematiikkaan, mitä yhtiöittämisestä seuraa ja millaisia vaikutuksia sillä voi olla julkisen arvon kannalta. Tutkimus pyrkii tuottamaan uutta tietoa siitä, miten toiminta kannattaa

yhtiöittää ja millaisilla toimenpiteillä julkista arvoa voidaan vahvistaa ja täten vähentää epävarmuutta ja epätietoisuutta yhtiöittämiseen liittyen.

3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet

3.1 Julkinen arvo ja julkinen intressi

Mark H. Moore esittää kirjassaan *Creating public value* idean siitä, että siinä missä yksityisen sektorin johtajalla on tehtävänä tuottaa yksityistä arvoa, on julkisen sektorin johtajan tehtävä tuottaa julkista arvoa. Siinä siis, missä yksityisen sektorin johtaja pyrkii tuottamaan yksityistä, rahallista arvoa omistajilleen ja palvelemaan heidän yksityisiä intressejään, pyrkii julkisen sektorin johtaja tuottamaan julkista arvoa omistajilleen, eli veronmaksajille ja palvella heidän intressejään. Tämä ajatus on saanut usein kriittisen vastaanoton - eritoten Yhdysvalloissa – jossa ”kaltaisemme liberaali yhteiskunta näkee julkisen sektorin ’epätuottavana sektorina’”. Tämän näkemyksen mukaan valtiovalta tai muu julkinen toimija ei voi tuottaa arvoa ja parhaimmillaankin se on ”pakollinen paha”: tuomari, joka asettaa säännöt siviiliyhteiskunnalle ja markkinataloudelle, jossa ne voivat toimia tai instituutio, joka täyttää vapaamarkkinakapitalismin aukkoja. Vaikka nämä nähdään sinällään tarpeellisina, niitä ei usein nähdä kuitenkaan arvoa luovina tai tuottavina. (Moore 1995.)

Edellä esitetty näkemys kuitenkin kieltää sen, mitä julkissektorin johtajat kokevat päivittäin. Heidän näkökulmastaan julkinen sektori toimiessaan johtajiensa kautta suojelee maata ulkoisilta vihollisilta, pitää kadut siisteinä ja puhtaina, kouluttaa lapset ja eristää kansalaiset luonnollisista ja ihmisten toiminnan seurauksena syntyneistä katastrofeista, jotka ovat köyhdyttäneet aiempien sukupolvien elämiä. Heille se, että julkinen sektori tuottaa arvoa yhteiskunnalle, näyttää itsensä selvytenä. Se on koko heidän työnsä idea. (Moore 1995.)

Timo Meynhardtin mukaan ”julkinen arvo on jotain, joka vaikuttaa ’julkisen’ arvoihin”. ”Vaikuttaa” ei ainoastaan viittaa positiiviseen vaikutukseen, vaan ennen kaikkea jonkinlaiseen – positiiviseen tai negatiiviseen – vaikutukseen, jolla on merkitystä ihmisten arvoille heidän koetusta suhteestaan ”julkiseen”. Tämän näkemyksen mukaan julkinen arvo ei ole välttämättä aina ole pelkästään sitä, että monet suhtautuvat myönteisesti tai suopeasti ”yhteiseen hyvään”, joka kumpuaisi humanismin tai jonkin erityisen arvojoukon ideoista. Julkinen arvo olisi näin ollen (julkisen) yleisön yhdistetty tahto siitä, minkä he kokevat arvokkaaksi. (Meynhardt 2009.)

Myös Ho Long-Sak toteaa, että valtiovallan voidaan nähdä myös palvelevan ihmisiä tarjoamalla heille tärkeitä palveluita ja hyödykkeitä, joita yksityinen sektori ei halua tai pysty tarjoamaan, kuten yleistä hygieniaa. Se sovittelee ja ratkoo ihmisten ja yhteisöjen välisiä ongelmia reilusti ja toteuttaa riskienhallintaa ihmisten puolesta, esimerkiksi tarjoamalla suojaa rikoksilta ja vahingoilta. (Ho, 2011.)

Usein julkista sektoria, julkishallintoa ja sen toimintaa kohtaan esitetty kritiikki pohjaa niiden rahoitukseen. Julkiset palvelut tuotetaan pitkälti verorahoilla, jotka ovat pakollisia kaikille maksaa riippumatta siitä, käyttääkö kaikkia palveluita vai ei. Aiemmin esitetty näkemys julkisesta arvosta ei siis ole täysin tyydyttävä, sillä se tarkastelee vain tuloksia (outputs) eikä kustannuksia (inputs). Rahoille, jotka yksittäiset ihmiset, yritykset ja yhteisöt käyttävät verojen maksuun, olisi vaihtoehtoisiaakin käyttötarkoituksia. Veronmaksuun päätyvät varat ovat pois yksityisestä kuluttamisesta sekä investoinneista. Ei siis riitä, että julkiset toimijat tuottavat tuloksia, joita arvostetaan; niiden täytyy myös pystyä osoittamaan, että saavutetut tulokset ovat menetettyjen yksityisen kuluttamisen ja rajoittamattoman vapauden vääртеjä. Vain tällöin voidaan perustellusti todeta, että julkista arvoa on luotu. (Moore 1995.)

Julkisen toiminnan ja vallankäytön yhtenä olennaisimmista piirteistä voidaan pitää toimintaan liittyvän poliittisen vaikutuksen ja ohjauksen määrää. Barry Bozeman kirjoittaa teoksessaan *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism* (2007) siitä, että toiminnan voidaan harvoin sanoa olevan puhtaasti yksityistä tai puhtaasti julkista. Hänen mukaansa onkin mielekkäämpää puhua julkisuuden tai yksityisyyden tasoista tai syvyydestä (engl. extent). Tulisikin siis puhua organisaatioista ”enemmän julkisina” tai ”vähemmän julkisina” tai ”enemmän yksityisinä” riippuen siitä, miten paljon niiden toimintaa ohjaavat joko poliittiset rajoitteet ja rahoitus tai markkinat. Kun puhutaan nykyaikaisista julkisorganisaatioista esimerkiksi Suomessa, on tämä Bozemanin ”dimensionaalinen julkisuus” varsin käyttökelpoinen työkalu niiden jäsentämisessä ja tutkimisessa. Erityisesti kunnat ovat viime vuosikymmeninä liikkuneet ”vähemmän julkisia” -suuntaan, kun kunnan toimintoja on esimerkiksi yhtiöitetty ja liikelaitoistettu. Bozemanin mukaan julkisen arvon ja lopulta julkisten intressien tyydyttäminen vaatii oikeansuhtaisen sekoituksen julkisuutta ja yksityisyyttä. (Bozeman 2007.)

Bozemanin määritelmän mukaan ”julkinen intressi” viittaa ideaaliin ja toivottuun asiutilaan. Se viittaa sellaisiin lopputulemiin, jotka palvelevat parhaiten tietyn sosiaalisen kollektiivin, jota kutsumme julkiseksi, pitkän aikavälin selviytymistä ja hyvinvointia: *“In a particular context, the public interest refers to the outcomes best serving the long-run survival and wellbeing of a social collective construed as a “public.”* (Bozeman 2007.)

Lok-Sang Ho määrittelee julkisen intressin hieman eri lähtökohdasta: *“The public interest is the interest of “the representative individual”—an imaginary person who forgot his identity and who imagined that he had equal chance of being anyone in society. By pondering policy options using this ex ante perspective impartially, the most preferred option is the one that is deemed to maximize the public interest. With the public interest defined this way, policy decisions should be made on the basis*

of comparing benefits in terms of enhancement of the public interest on the one hand, and costs on the other hand.” Lok Sang Hon määritelmän mukaan siis julkinen intressi tarkoittaa ”edustuksellisen yksilön” intressiä – kuvitteellisen henkilön, joka on unohtanut identiteettinsä ja joka kuvittelee hänellä olevan tasaveroiset mahdollisuudet olla kuka vain yhteiskunnassa. Kun punnitaan poliittisia menettelytapoja tästä näkökulmasta, paras vaihtoehto on se, joka maksimoi julkisen intressin. Kun julkinen intressi määritellään tällä tavoin, poliittiset päätökset tulisi tehdä vertaamalla hyötyjä toisaalta julkisen intressin lisäämiseen ja toisaalta kustannuksiin. (Ho, 2011.) Julkinen intressi voidaan nähdä ideaaleina, abstrakteina asiatiloina, joihin ei ole vaikutettu yksilöiden omaa etua ajaen. Asiatiloina, joihin kuka tahansa haluaisi päätyä, jos hänellä ei olisi tietoa omasta sosiaalisesta asemastaan tai edellytyksistään yhteiskunnassa.

Bozemanin teoksessa julkiset arvot voidaan jakaa sekä yhteiskunnan julkisiin arvoihin että yksilön julkisiin arvoihin. Yhteiskunnan julkiset arvot määritellään seuraavasti: *A society’s “public values” are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based.* Julkiset arvot yhteiskunnassa siis viittaavat kansalaisten a) oikeuksiin ja vapauksiin b) velvollisuuksiin ja c) periaatteisiin, joihin valtiolta ja sääntely perustuu. Yksilön julkiset arvot ovat samansuuntaisia kuin yhteiskunnankin, mutta tilanne- ja sisältösidonnaisempia: *“Individual “public values” are the content-specific preferences of individuals concerning, on the one hand, the rights, obligations, and benefits to which citizens are entitled and, on the other hand, the obligations expected of citizens and their designated representatives.”* Koska ihmisiä on hyvin monenlaisia, yksilön julkiset arvot ovat usein hyvin erilaisia ja ne voidaan nähdä myös yksityisen arvon suuntaisina. Julkisessa johtamisessa ja hallinnossa haasteena onkin tunnistaa ja valita parhaat keinot, joilla päästään näistä erilaisista yksilön julkisista arvoista, joita voidaan helposti mitata esimerkiksi gallupien ja äänestysten perusteella, laaja-alaisempiin yhteiskunnan julkisiin arvoihin. (Bozeman 2007.)

Julkiset arvot eivät ole usein universaalisti hyväksytyjä tai laajan konsensuksen saavuttavia. Ne eivät myöskään välttämättä ole aina hyveellisiä, sillä esimerkiksi vähemmistöt voivat kärsiä enemmistön kokemasta ja muovaamasta julkisesta arvosta. (Bozeman 2007). Liberaali demokratiakaan itsessään ei takaa riittäviä olosuhteita taloudelliselle kukoistukselle tai onnelliselle yhteiskunnalle. Demokratiatkin voivat joutua enemmistön tai vähemmistön tyrannian vaikutuksen alaiseksi, jonka vuoksi niitä on padottava erityisesti hyvän hallinnon keinoin, kuten perustuslain kirjauksin. Voidaankin siis nähdä, että julkisella vallalla on täysin ratkaiseva merkitys sen kannalta, että yhteiskunnassa yhteiskunnan julkisia arvoja toteutetaan ja liikutaan kohti julkisia intressejä.

Tehokkaan julkisen hallinnon tehtävänä onkin paitsi puolustaa myös vähemmistön intressejä, myös estää virkavallan käyttäjiä väärinkäyttämästä valtaansa ja estää eri intressitahoja väärinkäyttämästä poliittisia prosesseja yksityisten intressiensä edistämiseksi. (Ho, 2011.)

Meynhardt (2009) näkee julkisen arvon ja intressin välisen eron siinä, että julkista arvoa voidaan luoda eri hallinnon ja johtamisen valinnoilla, siinä missä julkinen intressi viittaa juridiseen termiin, joka kattaa ”julkisen hyvinvoinnin”, ”yleisen hyvinvoinnin” ja ”yhteisen hyvän” muodolliset näkökohdat. Tämä tarkoittaa siis sitä, että vaikka tietyn lain mukaan tietty kansalaisten käyttäytyminen olisi julkisen intressin mukaista, ihmiset ovat saattaneet sisäistää muita arvoja tälle käyttäytymiselle. Julkinen intressi voi muotoutua julkiseksi arvoksi, mutta ei välttämättä. Julkisen arvon ja intressin välisestä eroa kuvaa tilanne äänestämiskäyttäytymisestä. Vaikka demokraattisuus ja ihmisten oikeus äänestää on julkisessa intressissä, monet ihmiset eivät ole sisäistäneet oikeutta äänestää julkiseksi arvoksi. Julkinen intressi voidaan siis nähdä staattisempana ja pysyvämpänä kuin muutoksille alttiimpi ja reaktiivisempi julkinen arvo. (Meynhardt 2009.)

3.2 Yhtiöittäminen

Yhtiöittäminen tarkoittaa julkisen toimijan tehtävän hoitamiseksi perustettavaa yksityisoikeudellista yhteisöä, useimmiten osakeyhtiötä, johon kyseisellä julkisorganisaatiolla on määräysvalta. *”Yhtiöittämisellä tarkoitetaan sitä, että kunnan, kuntayhtymän tai kunnallisen liikelaitoksen harjoittama toiminta siirretään yhtiömuodossa hoidettavaksi.”* (Ruohonen et al. 2021.)

Tyypillinen julkinen virasto toimii hallinto-oikeuden alaisena, verovaroin rahoitettuna, on määräraha-allokaatioiden kohteena ja riippuvainen paikallisten vaaleilla valittujen päättäjien näkemyksistä. Kontrastina tälle julkisomisteiset yhtiöt ovat ’omilla jaloillaan seisovia’ organisaatioita, jotka nojaavat käyttäjämaksuista saamiinsa tuloihin, ovat nimitetyn hallituksensa hallinnassa ja joilla on itsenäinen asema. Julkisomisteisilla yhtiöillä ei ole demokraattista legitimitettä, koska niiden johtajat eivät ole vaaleilla valittuja, mutta julkinen tilivelvollisuus säilyy silti osittain, kun julkinen omistajataho nimittää yhtiön hallituksen. (Tavares 2007.)

Yhtiöittäessä esimerkiksi kunnallista toimintaa, poistuu kyseinen palvelutuotanto juridisesti kunnan ”alta”: *Yhtiöittämisprosessissa kunnan tai kuntayhtymän harjoittama liiketoiminta ja siihen liittyvä omaisuus siirretään yhtiölle eli yhtiöittämisen myötä yhtiö vastaa toiminnan järjestämisestä ja päätöksenteosta. Päätösten tekeminen ja vastuu päätöksenteosta siirtyy siis kunnalta kuntayhtiön toimielimille. Kyse on periaatteellisesti tarkasteltuna isosta muutoksesta. Kuntayhtiön hallitus ja*

toimitusjohtaja ovat päätöksenteon keskiössä, ja ne ovat myös vastuussa tekemistään päätöksistä. (Ruohonen et al. 2021.) Siinä missä juridisesti palvelu siirtyy pois kunnan harteilta, säilyy käytännössä sen velvollisuus huolehtia julkisen tehtävän hoitamisesta.

Julkisia palveluita tarjotaan enenevissä määrin kuntien ja valtion omistamien yhtiöiden kautta. Perinteisiä kunta- ja valtionyhtiöiden aloja ovat olleet energia ja vesi, mutta nykyisin julkisomisteiset yhtiöt tarjoavat myös sosiaali-, terveys- ja kulttuuripalveluita. Tällaiset yhtiöt tarjoavat yleensä henkilökohtaisia palveluita, eivätkä niinkään kollektiivisia hyödykkeitä kuten sisäinen turvallisuus tai hygienia. Ne saavat tulonsa pääsääntöisesti omista myynneistään, ja niiden pääasiallinen tarkoitus tulisi olla julkinen arvo eikä niinkään voiton tekeminen. (Grossi & Reichard 2008.)

Julkisilla organisaatioilla on Suomessa lakisääteisiä sekä vapaaehtoisia tehtäviä, joita ne hoitavat. Perinteisesti valtio ja kunnat ovat itse vastanneet palvelutuotannostaan, mutta viimeisten kymmenen vuoden aikana osakeyhtiömuodon käyttö kuntapalveluiden tuottamisessa on lisääntynyt. Vuonna 2015 voimaan tulleen uuden kuntalain (410/2015, KuntaL) mukaan mikäli kunta toimii kilpailluilla markkinoilla, on sen toiminta yhtiötettävä. ”Jos kunta [...] toimii kilpailluilla markkinoilla, toiminta on lähtökohtaisesti yhtiötettävä. Kyse ei ole vapaaehtoisesta yhtiöittämisestä, vaan velvollisuudesta hoitaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön muodossa.” Osakeyhtiön tarkoitus tulee olla voiton tuottaminen omistajilleen, mutta tästä voidaan poiketa yhtiöjärjestyksen määräyksellä, mikäli niin halutaan. (Ruohonen et al. 2021.)

Yhtiöittämisen taustalla on usein tilanne, jossa toiminnan järjestäminen nähdään tarkoituksenmukaisemmaksi yhtiömuodossa. Tyypillisenä tilanteena voitaneen pitää sitä, että esimerkiksi julkisen palvelun hoitamiseen tai kolmannen sektorin varainhankintaan liittyvän toiminnan koko, merkitys ja itsenäisyys ovat kasvaneet sellaisiin mittoihin, että toimintaympäristön muutokset kannustavat harkitsemaan yhtiöittämistä. Yhtiöittämisellä tavoitellaankin hyötyä, joka arvioidaan niin merkittäväksi, että yhtiöittäminen kannattaa toteuttaa. (Hallipelto et al. 2013.)

Yhtiöittämisen voidaan nähdä tapahtuvan lähtökohtaisesti kahdesta syystä. Se voi johtua lainsäädännön muutoksista, kuten uuden kuntalain tapauksessa tai jonkinlaisen hyödyn tavoittelemisesta. Yhtiöittämisen keskeiset tavoitteet voivat olla tapauksesta riippuen taloudellisia, toiminnallisia tai laadullisia. Olennaista on, että yhtiöittämisen seurauksena koetaan saavutettavan merkittävää edistystä jollain näillä saroilla, joka ei olisi mahdollista toiminnan aiemmassa muodossa. Taloudellista hyötyä ei välttämättä tavoitella perinteisten osakeyhtiön tavoitteiden ohjaamina, kuten yhtiön tuottaman voiton, arvonnousun ja osingonjaon kautta, vaan tavoitteena voi olla myös pyrkimys alentaa kustannuksia tai tehostaa julkisten varojen käyttöä. Joissakin tapauksissa

yhtiöittämisprosessin käynnistävänä tekijänä voi olla yhtiötettävän organisaation heikko taloudellinen tilanne. Tällöin on tarkasteltava erityisen tarkasti aloittavan yhtiön taloudellisia toimintaedellytyksiä. (Hallipelto et al. 2013.)

3.3 Julkisten palveluiden siirtyminen kohti markkinoita

Markku Kiviniemi toteaa Valtionhallinnon Kehittämiskeskuksen julkaisemassa teoksessaan *Julkiset palvelut menevät markkinoille*, että markkinaperustaisten toimintamuotojen yksi edellytyksistä on kilpailun ja kehittyneiden markkinoiden olemassaolo toimialalla. Kilpailuilla aloilla yhtiöittäminen on heidän mukaansa verrattain helppoa. Sen sijaan kilpailun luominen ja kilpailuolosuhteiden kehittäminen ”saattavat olla vaativampia tehtäviä”. (Kiviniemi 1994.)

Julkista toimintaa voidaan ”markkinoistaa” useilla eri tavoilla. Ajatuksena markkinoistamisessa on, että aiemmin julkisiin palveluihin sovelletaan markkinaperusteisia toimintatapoja. Sitä käytetään sellaisissa toiminnoissa, joissa toimintaa voidaan ”luovuttaa” markkinoiden ohjattavaksi osaltaan. Eri toimintatavat soveltuvat erilaisiin palveluihin eri tavoin ja valintaa ohjaavat eri tarkoitukset. Jotta yhtiöittämistä voisi paremmin ymmärtää ja sen soveltuvuutta julkisen toiminnan markkinoistamisessa arvioida, esitellään seuraavaksi lyhyesti eri toimintatavat Kiviniemen mukaan:

Palveluista perittävien maksujen tarkoituksena on vähentää julkisten palveluiden ”turhaa” käyttöä ja maksattaa palvelut enemmän niiden käyttäjillä. Työn tekee julkinen palveluorganisaatio ja käyttäjä maksaa siitä. Kun palvelusta maksavat enemmän niitä käyttävät, vähenee tarve rahoittaa toimintaa suoraan verovaroista. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta on kunnallinen uimahalli, joka perii maksun palveluidensa käytöstä.

Ostopalvelut (contracting out) tarkoittavat palveluiden hankintaa oman organisaation ulkopuolelta. Ostopalveluiden keskeinen idea on, että julkisen organisaation ei tarvitse itse tuottaa palvelua, vaan se maksaa siitä, että joku muu tekee sen. Ostopalveluja voidaan hankkia joko kilpailuttamalla tai suoraan hankintana muodostamalla yhteistyökumppanuuksia (hankintalain puitteissa), jolloin tavoitellaan pidempiaikaisia kumppanuuksia. Kilpailuttaminen on nykyisin hyvin yleinen ja tehokkaaksi havaittu keino ostopalveluita käytettäessä, sillä se on osoittautunut tehokkaaksi kustannusten säästäjäksi. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöehtosopimuksista (1397/2016) velvoittaa nykyisin julkisia organisaatioita kilpailuttamaan kynnysarvon ylittävät hankintansa. Esimerkiksi taloushallinnon palveluita voidaan hankkia ostopalveluna.

Tuotantosopimukset tarkoittavat palveluiden tuotannon siirtämistä yksityiselle edustajalle (franchising) joko tuotantovälineiden vuokraamisen tai toimiluvan antamisen kautta. Tällöin julkisen organisaation ei tarvitse esimerkiksi hankkia mahdollisesti kalliita tuotantolaitteita itse, vaan se voi esimerkiksi leasing-sopimuksella käyttää yksityisen toimijan laitteistoja. Esimerkiksi julkisorganisaation laboratoriotutkimustyötä varten voitaisiin tehdä tuotantosopimus yksityisen tahon kanssa, jolta soveltuvat laitteet löytyvät.

Palveluseteli (voucher) on ennalta määritetylle henkilölle annettu shekki, jota ei voi käyttää muuhun kuin ennalta määrättyyn käyttötarkoitukseen, mutta jolla voidaan ostaa palvelu vaihtoehtoisista palvelulaitoksista. Julkinen sektori antaa joko korvauksetta tai korvausta vastaan palvelusetelin, jolla yksityinen kansalainen saa palvelut haluamastaan toimipisteestä. Esimerkiksi vanhustenhoidossa tai muissa sosiaalipalveluissa voidaan käyttää palveluseteliä

Julkisesta reaaliomaisuudesta luopuminen tarkoittaa julkisia tehtäviä hoitaneiden organisaatioiden (tai muun julkisen omaisuuden) myyntiä, pois antamista tai markkinoiden armoille jättämistä. Organisaation myynti eli yksityistäminen voi tapahtua yksittäiselle strategiselle ostajalle, laajalle yleisölle pörssin kautta tai yrityksen johdolle, työntekijöille tai asiakkaille tarjoamalla osakkeita. Näin voidaan kuitenkin myydä vain osa yritystä, jolloin julkiselle sektorille voi jäädä määräysvaltaa, varsinkin jos sen osakkeet ovat muita määräysvaltaisempia. Yksityistämistä on perusteltu osin samoin kuin yhtiöittämistä eli sillä, että yksityinen yritys on toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkaampi kuin julkisen sektorin omistama laitos tai yritys. Suomessa esimerkkinä tästä on valtion osittain omistaman Fortumin sähkönsiirtoverkkoyhtiö Caruna, joka myytiin pääomasijoittajille. (Helsingin sanomat 28.10.2018).

Liikelaitoksissa julkinen sektori voi ”markkinoistaa” palvelu- ja tavaratuotantoaan organisoimalla niitä liikelaitoksiksi. ”Julkinen liikelaitos eroaa yksityisestä yrityksestä siinä suhteessa, että sillä on jokin poliittisten päätöksentekijöiden määrittämä yleinen etu ajettavanaan. Tämän mukaan julkiset liikelaitokset tuottavat yhteiskunnalle hyötyä vähintään yhtä paljon kuin aiheuttavat kustannuksia. Nämä hyödyt ja kustannukset eroavat liikelaitoksen omista hyödyistä ja kustannuksista.” Liikelaitokset ovat myös kiinteä osa julkista organisaatiota, toisin kuin kuntien ja valtion omistamat yhtiöt, jotka ovat omia oikeushenkilöitään. Tyypillisiä liikelaitoksia ovat usein kuntien vesilaitokset.

Osuuskunnat ovat jäsenyhteisöjä, joissa päätösvalta perustuu ”jäsen ja ääni” -periaatteelle ja osuuskunnan taloudellinen tulos jakautuu jäsenille sen mukaan, miten he ovat käyttäneet osuuskunnan palveluita hyväkseen. Osuuskunta oli viime vuosisadan alussa suosittu

organisaatiomuoto, mutta on menettänyt suosiotaan ja merkitystään organisaatioiden kasvaessa. Tunnetuin suomalainen osuuskunta lienee S-ryhmä.

Yhtiöittäminen: ”Liikelaitokset ja virastot voidaan organisoida uudelleen osakeyhtiölain mukaisiksi osakeyhtiöiksi. Osakeyhtiö on oikeushenkilö, jolla on itsenäinen oikeudellinen asema. Yhtiöittämisellä haetaan organisatorista tehokkuutta eteenkin silloin, kuin yritys on kilpailutilanteessa. Tehokkuuden ja tuloksellisuuden nostoa voidaan saada aikaan päätöksentekoteiden lyhentämisellä, palkkaamisen vapautumisella ja itsenäisemmällä rahoituspolitiikalla. Osakeyhtiömuodon katsotaan mahdollistavan paremman tuloksen ja tehokkaamman tulosseurannan. Holding- ja tytäryhtiöt voivat muodostaa konsernin, jossa yksi emoteleli holdingyhtiö omistaa osake-enemmistön tytäryhtiöistään.” Esimerkkinä yhtiötetystä osakeyhtiöstä on Tampereen Sähkölaitos Oy.

Sisäinen yrittäjyys ”tarkoittaa julkisen sektorin sisäisen toiminnan vapauttamista siten, että esimerkiksi tulosyksikön johtajalla on valta ja vastuu toiminnan tuottamisesta ”yrittäjämäisesti” mahdollisimman tehokkaasti toiminnallisessa ja taloudellisessa mielessä.” (Kiviniemi 1994.)

Markkinaperusteisten toimintamuotojen käytössä on kyse siitä, mikä kulloisessakin tilanteessa on kannattavaa ja mitä sillä tavoitellaan. Toisin sanoen minkä verran painotetaan poliittista ohjausta ja minkä verran markkinaohjautuvuutta. Yleisesti voidaan ajatella, että kollektiiviset jakamattomat hyödykkeet, kuten yleinen järjestys ja turvallisuus sekä maanpuolustus ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä toiminta eivät ole luontevasti siirrettävissä poliittisen ohjauksen piiristä markkinoiden varaan. Sen sijaan yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden käyttöön tarkoitetut ja kysyntään perustuvat ns. merit-hyödykkeet, kuten liikenne- ja kulttuuripalvelut, voidaan luonteensa nojalla tehdä markkinaohjautuviksi. (Kiviniemi 1994.) Kuten edellä esiteltiin, markkinaperustaisuutta voidaan tuoda julkiseen palvelutuotantoon eri tavoin ja eriasteisesti.

3.4 Julkisomisteisen osakeyhtiön ominaisuuksia ja haasteita

Suomessa valtio ja kunnat ovat taseen osalta konserneja, joilla on alaisuudessaan monia enemmän tai vähemmän markkinaehtoisesti toimivia organisaatiota, kuten aiemmassa osiossa todettiin. Merkittävä määrä niistä on joko julkisyhteisöön orgaanisesti kuuluvia liikelaitoksia ja sen ohjauksen alaisia, mutta itsenäisiä osakeyhtiöitä. Vesa Vesterinen toteaa tutkimuksessaan *Kunta ja yhtiöittäminen* (2006), että kun perusasiat kunnan toiminnassa ja omistajaohjauksessa ovat kunnossa, ei ole merkittävää toiminnallista eroa liikelaitoksen ja osakeyhtiön välillä omistajan näkökulmasta. Hänen

mukaansa yhtiöittäminen on usein seurausta (syystä tai toisesta) välttää demokraattinen päätöksenteko. ”Siten on tarpeen, että yhtiöittämisessä on strategia takana ja se ottaa huomioon kunnan kokonaisedun ja että kontrolli ja omistajaohjaus ovat demokraattisesti valituilla kunnan elimillä. Motto on, että osakeyhtiö sopii, jos toiminnalla on taloudelliset edellytykset.” (Vesterinen 2006)

Yhtiöittämisestä houkuttelevaa tekee sen joustavuuden tuomat edut teollisen tason toiminnan saavuttamiseksi, joita ei kiinteästi julkisessa organisaatiossa voitaisi saavuttaa. Yhtiöitettäessä palvelua ei kuitenkaan jouduta luopumaan täysin palveluntarjonnan sosiaalipoliittisesta orientaatiosta. Yhtiöittämisen etuna pidetään siis kykyä ja liikkumavaraa toimia kuten yksityinen yritys, laskematta kuitenkaan yhteiskunnallisten tavoitteiden ajamista pois julkisista käsistä. (Tavares 2017.)

Vesterisen mukaan yhtiöittämistä perustellaan usein rahoituksen helpommalla järjestämisellä. Hänen mukaansa tätä väitettä on kuitenkin hankala perustella, sillä kunnan omistaman yhtiön osakepääoma on kuitenkin kunnan rahoitettava. Vieraan pääoman hankinnassa on kuitenkin yleisesti mittakaavaetuja, joten ”on vaikeaa ymmärtää kunnan omistaman yhtiön etua kuntaan verrattuna, ellei yhtiötä ole pääomitettu kohtuuttoman omavaraiseksi kunnan kustannuksella.” Kunnallisten energiayhtiöiden yhtiöittämisestä on kokemuksia jo yli kolmenkymmenen vuoden ajalta ja asunto- ja kiinteistöyhtiöistä huomattavasti pidemmältä ajalta. Näiden perusteella yhtiöittäminen ei vaikuta olevan yleispätevä lääke kunnallisten palvelujen ja liiketoiminnan tehostamiseksi. Esimerkiksi vielä vuosituhanen vaihteessa yhtiöitettyjen energialaitosten tehokkuus ei parantunutkaan verrattuna kunnallisina liikelaitoksina jatkaneisiin laitoksiin. Liikelaitokset ryhmänä voittivat tuolloin vertailun sekä sijoitetun pääoman tuotossa, että tuloutuksissa omistajille. Kunnilla onkin ollut ajoittain vaikeuksia omistamiensa osakeyhtiöiden ohjauksessa. Ongelmia on ollut tehokkuudessa, tuloksessa sekä tulojen käytössä. Jopa tehokkaasti toimivista ja hyvin menestyvistä yrityksistä kunnilla on ollut vaikeuksia nostaa osinkoja yhtiön johdon halutessa hoitaa ja sijoittaa itse paisuneet kassavarat. (Vesterinen 2006.)

4. Tutkimusmenetelmät

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmaa voisi lähestyä erilaisilla tutkimusotteilla. Sitä voisi tutkia sekä kvalitatiivisesti että kvantitatiivisesti, esimerkiksi teettämällä kyselyn tai tekemällä haastatteluja julkisomisteisiin osakeyhtiöihin. Arvioitaessa julkisen arvon toteutumista ja julkisten päämäärien edistämistä luonnollinen haastateltavien subjektiivisuus voisi vaikuttaa tutkimustuloksiin niiden painoarvoa jonkin verran vähentävästi. Määrällisellä tutkimusotteella taas ei saavutettaisi välttämättä riittävän syvää ymmärrystä julkisen arvon toteutumisesta ja siihen vaikuttavista asioista ja tekijöistä. Tästä syystä olen valinnut systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tutkimustavaksi, jossa pyritään rajattujen tieteellisten artikkeleiden avulla saavuttamaan mahdollisimman objektiivista kuvaa siitä, kuinka julkisten toimintojen yhtiöittäminen vaikuttaa julkisten arvojen toteutumiseen. Kirjallisuuskatsaus antaa myös mahdollisuuden hyödyntää aiemmin aiheesta tehtyjä laadullisia ja määrällisiä tutkimuksia, jossa kirjoittajat ovat jo arvioineet aineistojensa ja tulostensa luotettavuutta ja arvoa. Näin ollen eri näkökulmista tehtyjen, aiheeseen kuitenkin kiinteästi liittyvien tutkimusten hyödyntäminen tutkimuksen ”aineistona” tarjoaa mahdollisuuden luoda kokonaiskuvaa julkisten arvojen toteutumisesta ja vastata tutkimuskysymykseen mahdollisimman tarkasti.

Tekemieni alustavien hakujen perusteella erilaisilla hakusanakombinaatioilla kävi ilmi, että yhtiöittämistä on Suomessa ja maailmalla tutkittu jonkin verran. Eteenkin yhtiöittämisen yleistyttyä 2000-luvulla tutkimusta siitä on jonkin verran tehty. Iso osa näistä tutkimuksista liittyy johonkin muuhun kuin julkiseen arvoon tai julkisiin intresseihin. Yhdistelemällä yhtiöittämisen, julkisomisteiset yhtiöt ja julkiset arvot saadaan rajattua siitä joukosta artikkelit, jotka ovat relevantteja tutkimuskysymyksen kannalta.

Systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen liittyy olennaisesti hakutermien, hakutulosten, käytettävien tietokantojen ja käytettävien artikkeleiden tarkka rajausta, joka palvelee tutkimusongelman selvittämistä. Kirjallisuuskatsauksen tavoite on suorittaa se niin perusteellisesti ja tarkasti, että samoilla kriteereillä tehty tutkimus olisi mahdollista toistaa jonkun muun toimesta hyvin samankaltaisena. Valinnat on kyettävä perustelemaan. Kirjallisuuskatsauksessa on tärkeää dokumentoida haku- ja rajausprosessit, jotta ne voidaan perustella. Kiinnostava ja relevantti tutkimuskysymys sekä hakujen ja kirjallisuuden perusteltu käyttö luo mahdollisuudet onnistuneeseen kirjallisuuskatsaukseen, joka on oikein tehty ja josta on hyötyä sekä tiedeyhteisölle, että muille toimijoille.

Tutkimuksen kirjallisuutena valitsin käyttäväni hallintotieteellisissä lehdissä julkaistuja tieteellisiä, vertaisarvioituja artikkeleita, tietyllä aikarajauksella. Tarkoitukseni oli ottaa mukaan lehtiä sekä Euroopasta eritoten eurooppalaisen, Suomea lähempänä olevan hallinto- ja liike-elämäkulttuurin vuoksi sekä Pohjois-Amerikkalaisia lehtiä, koska iso osa alan arvostetuimmista lehdistä julkaistaan siellä. Lopulliset lehdet päätettiin niiden soveltuvuuden mukaisesti. Käytettäväksi tietokannaksi on valittiin Scopus, sillä alustavien hakujen perusteella sieltä löytyi valtaosa alan lehdistä, ja Tampereen yliopiston jäsenenä niihin suorat lukuoikeudet. Tutkimuksessa käytettäviä artikkeleita tuli yhteensä 15 kappaletta. Tällä saatiin riittävän saturoitunut aineisto. Käytettävien artikkelien valinnan jälkeen, suoritettiin niiden analyysi. Artikkeleista tehtiin taulukointi, johon eri luokkiin kerättiin kaikki relevantti tieto, jota kirjallisuudesta saatiin. Muodostettujen luokkien ja teemojen myötä rakentui tutkimusraportin sisältö. Tavoitteena oli saada jäsenneiltyä alan kirjallisuudessa käsitelty tieto selkeään muotoon ja arvioimalla niitä itse vastata tutkimuskysymykseen sekä sen myötä saavuttaa yhteenveto aiheesta tehdystä tutkimuksesta ja niiden tuloksista.

4.1 Kirjallisuuden valinta ja rajaus

Kirjallisuuskatsauksen tekemiselle on monia perusteita. Sillä voidaan kehittää olemassa olevaa teoriaa ja luoda myös uutta teoriaa. Toiseksi, sen avulla voidaan arvioida teoriaa. Kolmanneksi, kirjallisuuskatsaus rakentaa kokonaiskuvaa tietystä asiakokonaisuudesta. Katsauksella pyritään tunnistamaan ongelmia ja viimeiseksi, se antaa mahdollisuuden kuvata tietyn teorian kehitystä historiallisesti. Salmisen mukaan hallintotieteissä kirjallisuuskatsauksia on tehty suhteellisen vähän. Hallintotieteissä kumulatiivisuus on vähemmälle jäänyt ominaisuus, johon ei riitä tutkimusten löyhä linkittely. Kumulatiivisuuden saavuttamiseksi onkin käytettävä kirjallisuuskatsausta ja meta-analyysiä. (Salminen 2011.)

Hallintotieteellisenä metodina kirjallisuuskatsaus kuuluu kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen yhdistelmään. Kirjallisuuskatsauksessa tehdään 'tutkimusta tutkimuksesta' eli kootaan tutkimusten tuloksia, jotka ovat perustana uusille tutkimustuloksille. Kirjallisuuskatsauksessa kiinnitettäessä huomiota käytettyjen lähteiden keskinäiseen yhteyteen ja tekniikkaan, jolla valitut teokset on hankittu, puhutaan systemaattisesta kirjallisuuskatsauksesta. Tällainen tutkimus edellyttää samanlaista tarkkaa tutkijanotetta kuin muukin tieteellinen tutkimustyö. (Salminen 2011). Arlene Finkin määritelmän mukaan tutkimuskirjallisuuteen perustuva kirjallisuuskatsaus on systemaattinen, täsmällinen ja toistettavissa oleva menetelmä, jolla tunnistetaan, arvioidaan ja tiivistetään tutkijoiden,

tiedemiesten ja käytännön asiantuntijoiden valmiina oleva ja julkaistu tutkimusaineisto. Katsaus perustuukin alkuperäisestä korkealaatuisesta tutkimustyöstä tehtyihin johtopäätöksiin. (Salminen 2011.)

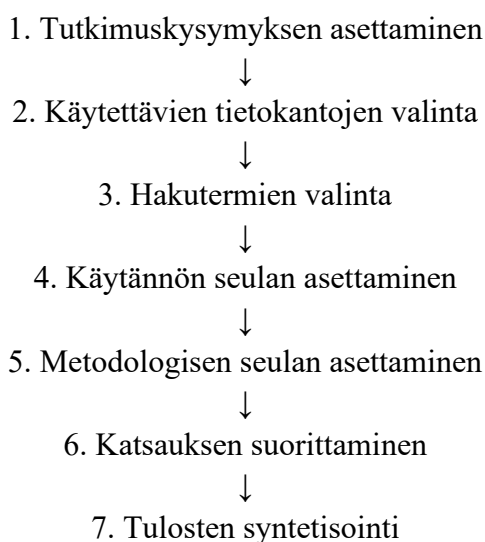
Kirjallisuuskatsauksen määrittely on osittain ongelmallinen. Suomeksi termi 'kirjallisuuskatsaus' (engl. review, literature review, research literature review) on hieman harhaanjohtava tai vajavainen. Kyse ei ole niinkään katsauksesta, joka arkikielessä mielletään lyhyeksi tai tiiviiksi vilkaisuksi tai yhteenvedoksi ilman analyttistä tai muutoin perusteellista otetta. Termillä 'review' viitataan katsauksen lisäksi arviointiin, joka tehdään uudelleen tai kriittisesti. Lisäksi termillä voidaan tarkoittaa selontekoa, arvostelua, tarkistusta tai historiikkia. Kirjallisuuskatsaus on siis tutkimusmenetelmänä huomattavasti perusteellisempi ja kriittisempi kuin mitä voisi tulla ajatelleeksi. (Salminen 2011.)

Tämä tutkimus on tyypiltään systemaattinen kirjallisuuskatsaus. Se on tiivistelmä tietyn aihepiirin aiempien tutkimusten olennaisesta sisällöstä. Systemaattisella kirjallisuuskatsauksella kartoitetaan keskustelua ja seulotaan esiin tieteellisten tulosten kannalta mielenkiintoisia ja tärkeitä tutkimuksia. (Salminen 2011).

Systemaattista kirjallisuuskatsausta saatetaan pitää tekniikkana, joka tukee muita metodeja ja rakentaa tutkimuksessa vain ikään kuin alkuasetelmaa, esimerkiksi tutkimuksen johdanto-osaa. Metodin itsenäiseen luonteeseen eli käyttöön varsinaisena tutkimusmetodina viittaavat monet tutkijat kuten Fink (2005), Brent (1986) sekä Cronin, Ryan ja Coughlan (2008). Brucen mukaan kirjallisuuskatsaus kantaa 'omien jalkojensa varassa' loppuun asti. (Salminen 2011.)

”Systemaattinen kirjallisuuskatsaus on tehokas tapa testata hypoteeseja, esittää tutkimusten tuloksia tiiviissä muodossa sekä arvioida niiden johdonmukaisuutta. Se voi paljastaa aikaisemmassa tutkimuksessa esiintyvät puutteet eli tuoda esiin uusia tutkimustarpeita.” (Salminen 2011). Tässä tutkimuksessa tarkoitus onkin arvioida ja esittää aiempien tutkimusten tuloksia tiiviissä muodossa, ja koota niiden havaintoja yhteen pyrittäessä vastata tutkimuskysymykseen.

Kirjallisuuskatsauksen suorittaminen Arlene Finkin (2014) mukaan



Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksen suorittaminen (Fink 2014).

Arlene Fink (2014) on luonut systemaattista kirjallisuuskatsausta selventävän seitsenvaiheisen mallin, joka tarjoaa jaottelun katsauksen tekoprosessista. Ensimmäisessä vaiheessa asetetaan tutkimuskysymys. Sen jälkeen valitaan kirjallisuus ja käytettävät tietokannat. Kolmannessa vaiheessa valitaan hakutermit, jotka voivat olla sanoja tai fraaseja. Hakutermin tarkalla rajaamisella tavoitellaan sitä, että jäljelle jäävä materiaali vastaisi tutkimuskysymystä. Neljännessä vaiheessa hakutuloksia karsitaan käytännön seulan kautta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, mitkä kielet ja vuodet kelpuutetaan rajaaviksi kriteereiksi. Viidentenä vaiheena hakutuloksia seulotaan metodologisessa mielessä. Päämääränä on arvioida artikkelien ja tutkimusten tieteellistä laatua, eli valikoida katsaukseen laadukkain mahdollinen materiaali. Kuudentena vaiheena on itse katsauksen tekeminen. Seitsemäntenä eli viimeisenä vaiheena on tulosten syntetisointi. (Salminen 2011.)

Seuraavaksi kuvataan tämän tutkimuksen etenemistä ja kirjallisuuskatsauksen materiaalin rajausta noudatellen Finkin seitsenvaiheista mallia.

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymys on ”Kuinka julkisten toimintojen yhtiöittäminen vaikuttaa julkisten arvojen toteutumiseen?” Tätä tehtävää varten pyrittiin löytämään relevantti otos olennaisesta kansainvälisestä tutkimuksesta, joka auttaisi meitä ymmärtämään paremmin yhtiöittämisen vaikutuksia julkisen arvon luontiin ja toteutumiseen. Käytettäväksi tietokannaksi valittiin Elsevier-yhtiön Scopus-tietokanta. Scopusin valintaa tuki laaja hallintotieteellisten ja sitä sivuavien lehtien tarjonta, sekä se, että Tampereen yliopistolla oli näihin lehtiin täydet luku-oikeudet. Hakutermin asettaminen osoittautui huomattavasti haastavammaksi tehtäväksi. Systemaattisen

kirjallisuuskatsauksen seula on niin tiukka, että hakutermit on saatava riittävän tarkoiksi, jotta epäolennaiset artikkelit saadaan rajattua karkeasti pois, mutta toisaalta mitään olennaista ei jää hakutuloksista uupumaan. Hakutermejä ja niiden kombinaatioita muodostettaessa kävikin nopeasti selväksi, että aihepiiriin ja siitä käsittelevään kirjallisuuteen ja keskusteluun on tutustuttava syvemmin, jotta on mahdollista löytää oikeat hakusanat. Artikkelien hakuprosessi vei paljon aikaa, ja vaati paljon yritystä ja erehdystä. Pidin hakemisen ajan päiväkirjaa tehdyistä hauista, niiden tuloksista ja havainnoista.

Tutkimuksessa pyrittiin tutkimaan yhtiöittämisen vaikutuksia julkiseen arvoon rajaamatta ilmiötä mitenkään maantieteellisesti, mutta tarkoituksena on kuitenkin tarkastella ilmiötä suomalaisen yhteiskuntaan sopivana. Esimerkiksi koulujen, yliopistojen ja terveydenhuollon yhtiöittämistä käsittelevät artikkelit rajattiin pois. Olennaista oli myös, että valittavissa artikkeleissa ei puhuta yksityistämisestä, sillä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena olivat julkisen toimijan omistuksessa ja ohjauksessa olevat, yritysmuodossa toimivat yhteisöt. Hakuprosessin eri vaiheet on esitetty taulukossa 2.

Artikkelien hakuprosessin eteneminen
<p>Hakusanat: Corporatization AND public value*</p> <p>Tuloksia: 75 kappaletta</p> <p>Rajaukset: ei rajauksia</p> <p>Havainnot: Haku liian tiukka, hakusanat olivat perusmuodossaan, eivätkä jättäneet taivutuksille tai vaihtoehtoisille termeille tilaa. Suuri osa tuloksista ei käsitellyt ilmiötä tämän tutkimuksen kannalta relevantilla tavalla.</p>
↓
<p>Hakusanat: Corporatization AND "public value*"</p> <p>Tuloksia: 3 kappaletta</p> <p>Rajaukset: ei rajauksia</p> <p>Havainnot: Edellisessä haussa huomattiin, että "public" ja "value" käsiteltiin hakualgoritmeissa erillisinä sanoina, eikä niinkään yhdessä, kuten oli tarkoitettu. Lainausmerkkeihin asettamalla tulokset vähenivät liki olemattomiin.</p>
↓
<p>Hakusanat: Corporatization AND public</p> <p>Tuloksia: 490 kappaletta</p> <p>Rajaukset: ei rajauksia</p>

<p>Havainnot: Haku tuotti enemmän tuloksia, mutta koska hakuterminä oli Corporatizationin lisäksi vain "public", tuotti haku paljon julkiseen liittyviä tutkimuksia, muttei niinkään julkiseen arvoon.</p>
↓
<p>Hakusanat: Corporatiz* AND public Tuloksia: 572 kappaletta Rajaukset: ei rajoituksia</p> <p>Havainnot: sama ongelma kuin aiemmassa haussa, "corporatizationin" lyhentäminen taivutuksiin sopivaksi ei merkittävästi auttanut</p>
↓
<p>Hakusanat: corporatization OR corporatisation AND "public service*" Tuloksia: 64 kappaletta Rajaukset: ei rajoituksia</p> <p>Havainnot: Havaittiin, että yhtiöittämisen kirjoitusasussa voi olla eroavaisuuksia, joten lisättiin toinen kirjoitusmuoto. Vaihdettiin "public value":n tilalle "public service*", mutta tulokset eivät tämän tutkimuksen kannalta olleet relevantteja.</p>
↓
<p>Hakusanat: corporatization AND municipal* Tuloksia: 61 kappaletta Rajaukset: ei rajoituksia</p> <p>Havainnot: Saatiin jo tutkimuksen kannalta potentiaalisilta vaikuttavia tutkimuksia, muttei riittävästi. Lisäksi haku kohdistui vain potentiaalisesti kuntien omistamiin yhtiöihin, ja jätti valtio-omisteiset huomiotta. Myös julkinen arvo -keskustelu vähäistä.</p>
↓
<p>Hakusanat: "Municipally own*" OR "MOC*" OR "SOE*" AND "Public value*" Tuloksia: 12 kappaletta Rajaukset: ei rajoituksia</p> <p>Havainnot: Saatiin hyviä tuloksia, mutta kokonaisuudessaan tuloksia hyvin vähän. Tunnistettiin yhtiötetyille yhtiöille omat hakusanat "MOC" ja "SOE". Tarve laajentaa hakua.</p>
↓
<p>Hakusanat: "public value" AND municipal* OR corporati* Tuloksia: 153 kappaletta Rajaukset: Alan lehdet, relevantit avainsanat Tuloksia: 27 kappaletta</p>

Havainnot: Alustavan haun perusteella lupaava haku, jonka jälkeen sisällönrajoituksilla karsittiin. Lopulta ei kuitenkaan riittävästi tutkimuksen kannalta olennaisia artikkeleita. Tunnistettiin "public value*":n välttämättömyys hakulausekkeessa sellaisenaan.



Hakusanat: "public value" AND municipal* OR corporati* OR "MOC*" OR "SOE*"
Tuloksia: 159 kappaletta
Rajaukset: Alan lehdet, relevantit avainsanat
Tuloksia: 41 kappaletta

Rajaukset: Otsikoiden ja tiivistelmien perusteella varmasti epäolennaiset pois
Tuloksia: 21 kappaletta

Rajaukset: Tutustumalla tarkemmin artikkeleihin löydettiin 15 soveltuvaa artikkelia. Ne valittiin tutkimuksen aineistoksi.

Havainnot: Tällä haulla saatiin riittävästi tuloksia, ja eri vaiheisten rajausten jälkeen löydettiin tutkimuksen kannalta 15 relevanttia artikkelia.



Ongelma: 5 valituista artikkeleista ei ollut käytettävissä

Ratkaisu: Aiemmillä hauilla seulottujen, hakukriteerit ja sisäänotto- ja poissulkukriteerit (ks. Taulukko 3) täyttäviin artikkeleihin liittyvistä artikkeleista (Scopusessa "related documents") valittiin niin ikään hakukriteerit täyttävät korvaavat 5 artikkelia. Valinnassa käytettiin tutkijan vapautta ja harkintaa, jotta saadaan relevantti, edustava ja koherentti otos tutkimusongelman kannalta.

Lopputulokset: 15 artikkelia

Taulukko 2. Artikkelien hakuprosessin eteneminen.

Hakusanoiksi päätyivät pitkällisten koehakujen jälkeen "public value*" AND municipal* OR corporati* OR "MOC*" OR "SOE*". Julkinen arvo eli public value on tutkimuksen keskiössä, jonka vuoksi sen oli löydettävä jokaisen valittavan artikkelin otsikosta, tiivistelmästä tai avainsanoista. Yhtiöittäminen ja julkisomisteiset yhtiöt ovat toinen kiinteä osa tutkimusta, mutta hankalemmin seulottavissa tietokannoista monien mahdollisten termien ja hakusanojen vuoksi. Tästä syystä koin parhaaksi eri kokeilujen jälkeen laittaa hakusanoiksi yhtiöittämisen (hakusana corporati*), kunnallisen (municipal*) kuntien omistamat yhtiöt (Municipally owned corporations, vakiintunut lyhenne MOC*) ja valtion omistamat yhteisöt (State owned enterprises, vakiintunut lyhenne SOE*). Public valuen jälkeen muut hakusanat erotettiin toisistaan OR-sanalla, eli "public valuen" lisäksi riitti, että otsikossa, tiivistelmässä tai avainsanoissa oli joku edellä mainituista. Hakusanat on katkaistu

tähdellä sen vuoksi, että hakutuloksissa ei rajaudu ulos niitä tuloksia, joissa kyseisiä sanoja on taivutettu.

Tämä hakulauseke sellaisenaan tuotti yhteensä 151 tulosta. Tämän jälkeen tehtiin rajaus käytettävistä lehdistä, jossa otettiin mukaan kaikki hallintotieteisiin, julkiseen talousjohtamiseen, julkiseen arvoon tai yhtiöittämiseen viittaavat lehdet. Vastaavasti lehdistä pois rajattiin sellaiset, jotka liittyivät selkeästi muuhun, kuten matematiikan ja rakennustekniikan julkaisut. Rajauksena oli siis hallintotieteelliset lehdet sekä lehdet, joista nimen perusteella oli odotettavissa, että niistä voisi löytyä tutkimusasetelmaan sopivia artikkeleita. Tämän rajauksen jälkeen tuloksia oli yhteensä 41 tulosta. Näistä tuloksista luettiin niiden tiivistelmät läpi, ja niiden perusteella valittiin tutkimukseen otettavat artikkelit. Perusteena artikkelin mukaan ottamiselle oli tutkimusongelmaan liittyvä aihe tai tutkimusongelman käsitteitä tai ilmiöitä relevantilla tavalla tarkastelu. Valittuja artikkeleita edellä mainituilla kriteereillä löytyi ja valittiin 15 kappaletta.

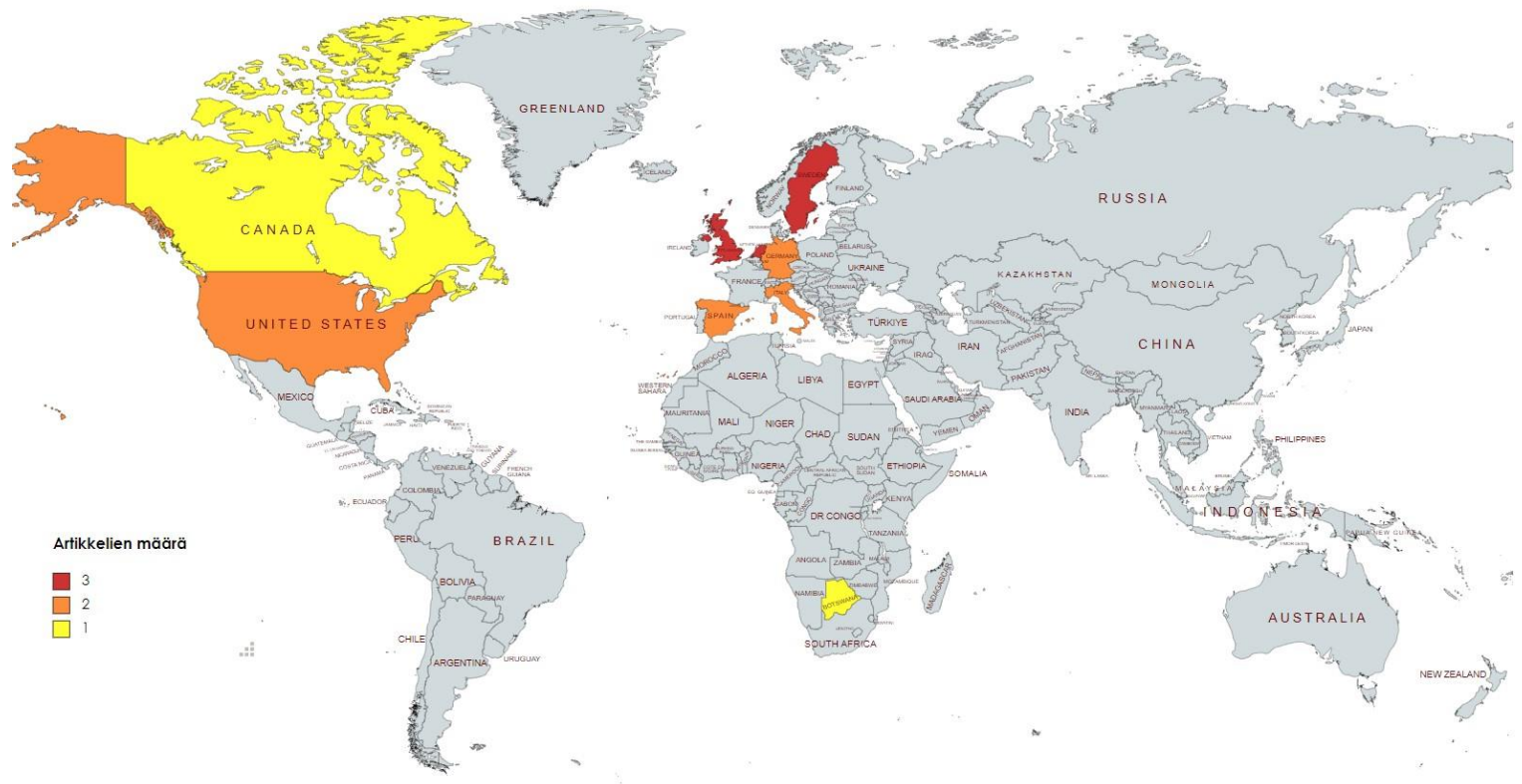
Kuitenkin valituista 15:sta artikkelista viittä ei voitu käyttää, sillä niihin ei ollut Tampereen yliopistolla lukuoikeuksia. Lukuoikeuksien hankinta olisi ollut kallista ja/tai aikaa vievää, joten tässä kohtaa päädyttiin korvaamaan käyttökelvottomat artikkelit selaamalla tutkimukseen valittuihin artikkeleihin liittyviä artikkeleja. Valinta tehtiin samanlaisilla kriteereillä kuin aiemminkin ja tässä vaiheessa käytettiin tutkijan harkintaa ja vapautta valinnassa, mitkä artikkelit olivat olennaisimpia tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Korvaavat, valitut artikkelit läpäisivät kirjallisuuskatsauksen sisäänottokriteerit.

Näiden artikkelien avulla on perusteltua suorittaa kirjallisuuskatsaus. Artikkelit on julkaistu vuosien 2002 ja 2022 välillä, painottuen skaalan loppupäähän (14 artikkelia vuoden 2015 ja 2022 välillä). Tutkimuksen kirjallisuus on siis suhteellisen tuoretta, ja sopii siksi aiheen nykyhetken tarkasteluun. Yksi vanhempi artikkeli otettiin mukaan, sillä sen tieto on edelleen relevanttia. Alla olevassa taulukossa on esitetty tutkimuksen sisäänotto- ja poissulkukriteerit.

Sisäänottokriteerit	Poissulkukriteerit
Englannin kieli	Muut kuin englanninkieliset artikkelit
Julkaisuvuosi 2000-2023	Julkista arvoa tai yhtiöittämistä tutkimuskysymyksen kannalta irrelevantilla tavalla käsittelevät artikkelit
Hallintotieteisiin liittyvät tieteelliset lehdet	Ei-vertaisarvioidut artikkelit
Julkista arvoa, yhtiöittämistä tai molempia käsittelevät artikkelit	Ei saatavilla Tampereen yliopiston oikeuksilla
Kaikki tutkimusmenetelmät	
Vertaisarvioidut artikkelit	

Taulukko 3. Sisäänotto- ja poissulkukriteerit.

Artikkelien valinnan jälkeen alkoi niiden lukeminen. Artikkelit luettiin läpi kertaalleen, jonka jälkeen toisella lukukerralla artikkeleista kirjoitettiin ylös erilliseen tiedostoon niiden tutkimuskysymysten ja tutkimusongelman kannalta relevantti sisältö omin sanoin. Kun kaikista artikkeleista oli niiden keskeinen sisältö paperilla, aloitettiin sisällön paloittelu ja artikkelien sisäisten teemojen ja näkökulmien tunnistaminen. Nämä esiin nousseet teemat kirjattiin ylös, ja niiden perusteella hahmoteltiin tulososion jaottelu. Esiin nousseet teemat kirjoitettiin kommentein niitä koskeviin tekstiin osiin sekä erillisille paperilapuille. Niitä tuli noin 50 kappaletta. Paperilaput levitettiin kaikki näkyville, josta niiden aiheen perusteella etsittiin yhteneväiset laput. Ensimmäisen jaottelun tarkoitus oli saada julkisen arvon ja yhtiöittämisen käsitteenmäärittelyyn ja taustaan kantaa ottavat kappaleet yhteen kasaan, julkisen arvon luontiin vaikuttavat tekijät (alatutkimuskysymys 2) toiseen kasaan ja ongelmat julkisomisteisissa yhtiöissä julkisen arvon kannalta (alatutkimuskysymys 1) kolmanteen. Tämän jaottelun jälkeen ryhmien sisällä tehtiin tarkempi jaottelu, jonka mukaan tarkentuivat pääotsikoiden alaluvut. Tämän jälkeen aineisto järjestettiin luodun järjestyksen mukaisesti. Seuraavana tarkastettiin kappaleiden toimivuus niille suunnitelluilla paikoilla ja muutettiin tarvittaessa, jonka jälkeen tuloskappaletta oikoluettiin, kappaleita muokattiin tekstin koherenttiuden saavuttamiseksi ja lisättiin selittäviä huomioita. Viimeiseksi tulososio oikoluettiin ja tarkastettiin sen toimivuus kirjoittajan tarkoittamalla tavalla.



Kuva 1. Artikkelien alkuperämaat.

5. Keskeiset tulokset

Tässä kappaleessa esitetään kirjallisuuskatsauksen keskeiset tulokset. Artikkelit lähestyvät tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksiä eri kulmista, joista osa ottaa kantaa päätutkimuskysymyksen lisäksi molempiin alatutkimuskysymyksiin, osa vain toiseen. Yksityiskohtaisesti yhtiöittämisen tai yhtiötetyn julkisen palveluntarjonnan vaikutuksista julkiseen arvoon ja sen luomiseen on vain vähän tutkimusta, joten tutkiakseen ja ymmärtääkseen ilmiötä on sitä tarkasteltava hieman laajemmalla linssillä. Osa artikkeleista tarkastelee yhtiöittämisen vaikutuksia julkiseen palveluntuotantoon ja osa julkista arvoa ja sen luontia eri tilanteissa. Osissa artikkeleita tarkastellaan valtion omistamia yhtiöitä (SOE) ja osassa kuntien omistamia yhtiöitä (MOC). Kaikilla artikkelilla on merkittävä kontribuutio tutkimusongelman ja ilmiön ymmärtämisessä, mutta niiden tulokulmat, tutkimusmenetelmät ja maantieteelliset erot voivat olla merkittäviä. Tämä on toisaalta myös osa tutkimuksen rikkautta. Artikkeleiden osat on jaoteltu tähän kappaleeseen niiden tutkimuskysymyksellisen kontribuution mukaan. Tutkimuksen seuraavassa osiossa, vedetään artikkeleiden havainnoista ja tuloksista yhteen niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat julkiseen arvoon ja sen luontiin yhtiöittämisen yhteydessä joko myönteisesti tai kielteisesti. Taulukossa 4 on esitelty tutkimuksessa käytetyt artikkelit, niiden teemat ja tavoitteet, tutkimusmenetelmät, tärkeimmät tulokset ja johtopäätökset sekä hyöty ja arvo tälle tutkimukselle ja kumpaan alatutkimuskysymykseen artikkeli vastaa. Alatutkimuskysymyksiä olivat:

1. ”Mitkä asiat tai toimintatavat artikkelin mukaan heikentävät tai vahvistavat julkista arvoa julkisomisteisissa osakeyhtiöissä?”

2. Mitä ovat ne esteet, jota julkinen arvo ja sen ”luominen” kohtaavat kohdeorganisaatioissa tai maassa?

Artikkelin tekijät, nimi ja julkaisupaikka	Tutkimuksen tavoitteet ja pääteemat	Tutkimusmenetelmät	Tärkeimmät tulokset ja johtopäätökset	Hyöty ja arvo tälle tutkielmalle
Alexius, S., & Cisneros Örnberg, J. (2015)	Hybridiorganisaatioiden, erityisesti valtionomisteisten yhtiöiden (SOE)	Laadullinen tutkimus, jossa käytetään arvostuksen ja	Arvojen välisissä konflikteissa ei-taloudelliset arvot jäävät usein	Julkisten arvojen ja niiden luonnin ongelmat julkisomisteisissa

<p>Mission(s) impossible? configuring values in the governance of state-owned enterprises.</p> <p>International Journal of Public Sector Management</p>	<p>kyky ylläpitää moniarvoisuutta. Arvojen väliset konfliktit ja kompromissit.</p>	<p>arvioinnin teoriaa (theory of valuation and evaluation).</p>	<p>taloudellisten varjoon. Taloudelliset korkeammalla hierarkiassa ruotsalaisissa valtionyhtiöissä. Prosessit ja standardit luotu pitkälti taloudellisten arvojen mukaisesti.</p>	<p>yhtiöissä. Pyrkii selittämään sitä, miksi julkisten arvojen luominen voi hankaloitua yhtiöittämisen yhteydessä.</p>
<p>Andrews, R., Clifton, J., & Ferry, L. (2022)</p> <p>Corporatization of public services</p> <p>Public Administration</p>	<p>Julkisten palvelujen yhtiöittäminen, julkisomisteisten yhtiöiden hallinta, tilivelvollisuudet ja suorituskyky. Yhtiöittämisen haasteita ja mahdollisuuksia.</p>	<p>Kirjallisuuskatsaus</p>	<p>Yhtiöittämistä tutkittu varsin vähän. Yhtiöittämisen kaksi muotoa: progressiivinen ja neoliberaali.</p>	<p>Julkisomisteisten yhtiöiden mahdollisuuksien ja vaikutusten erot toimittaessa markkinaoikeuden tai hallinto-oikeuden alla. Auttaa ymmärtämään yhtiöittämisen ilmiötä.</p>
<p>Bel, G., Esteve, M., Garrido, J. C., & Zafra-Gómez, J. L. (2022)</p> <p>The costs of corporatization: Analysing the effects of forms of governance</p>	<p>Julkisomisteisten yhtiöiden kyky tarjota palveluita ja niiden tehokkuus. Julkisen omistuksen eri asteet yhtiöissä ja niiden vaikutukset kustannuksiin Espanjassa.</p>	<p>Laadullinen tutkimus.</p>	<p>Julkisomisteiset yhtiöt eivät ole kustannuksiltaan julkisia organisaatiota tehokkaampia. Yhtiöillä, joilla on sekä yksityisiä omistajia, mutta julkisella enemmistöosuus, on jopa korkeammat</p>	<p>Julkisomisteisten yhtiöiden kustannukset ja tehokkuus hallinto-oikeuden alaisessa maassa. Lisää ymmärrystä maantieteellisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutuksesta</p>

Public Administration			kustannukset kuin muilla tyypeillä. Espanjassa kaikki julkisomisteiset yhtiöt toimivat hallinto-oikeuden alla ja maassa on vahva AY-liike, joka voi hankaloittaa niiden tehokkuutta.	yhtiöiden tehokkuuteen.
Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., & Wittberg, E. (2022) What happens when municipalities run corporations? empirical evidence from 290 Swedish municipalities. Local Government Studies	Yhtiöittämisen optimistisen näkökulman haastaminen ja yhtiöittämiseen liittyvien epäkohtien tarkastelu ja arviointi.	Määrällinen tutkimus, jossa tarkastellaan 290:ää ruotsalaista kuntayhtiötä.	Ruotsissa kunnat, joilla on paljon yhtiöitä omistuksessaan, ovat alttiimpia korruptiolle ja väärinkäytöksille yhtiöiden sisällä. Lisäksi niillä on korkeammat kunnallisveroprosentit, mutta ei kuitenkaan tyytyväisempiä kansalaisia tai parempaa liiketoimintailmapiiriä.	Yhtiöittämiseen liittyvien ongelmien esiintuonti ja tarkastelu. Julkisomisteisten yhtiöiden väärinkäytösten, korruption, riippumattomuuden ja läpinäkyvyyden syiden ja seurausten ymmärtäminen.
Bothale, E. K. (2020) Corporate governance in state-owned enterprises in Lesotho Social Responsibility Journal	Hyvä hallintotapa (corporate governance) ja omistajaohjaus Lesothon valtionyhtiöissä.	Laadullisella otteella tehty dokumentti-analyysi, jossa aineistona itsenäiset sekä valtiovallan julkaisut ja uutisartikkelit.	Lesothossa vallitsee laajasti huonon ja tehottoman hallinnon kulttuuri. Valtionyhtiöt syövät paljon julkisia resursseja, mutta tuottavat kovin vähän julkista arvoa.	Huonon hallinnon ja omistajaohjauksen vaikutukset tulevat karusti esiin kehittyvissä talouksissa, jossa resurssien niukkuus ja julkisen arvon luomisen tarve ovat suuret.

<p>Daiser, P., & Wirtz, B. W. (2021)</p> <p>Strategic corporate governance factors for municipally owned companies: An empirical analysis from a municipal perspective</p> <p>International Review of Administrative Sciences</p>	<p>Strategisen omistajaohjauksen ja hallinnon keinot julkisen arvon luomiseen. Tarkastelussa saksalaiset kuntayhtiöt.</p>	<p>Laadullinen tutkimus hyödyntäen rakenneyhtälömallintamista (structural equation modeling).</p>	<p>Tutkimuksessa havaittiin, että julkisomisteisten yhtiöiden koettuun menestykseen vaikuttavat erityisesti jaettu visio kunnan ja yhtiön johdon välillä, strateginen koordinaatio ja tavoitteiden selkeys. Myös kuntien aktiivisuus omistajan roolissaan vaikutti positiivisesti yhtiöiden koettuun menestykseen.</p>	<p>Tulokset antavat hyvän kuvan siitä, millaiset ohjauksen ja hallinnon valinnat sekä yhteistyö yhtiön johdon kanssa johtavat todennäköisemmin positiivisiin tuloksiin julkisen arvon kannalta.</p>
<p>de Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016)</p> <p>Coping with public value conflicts</p> <p>Administration and Society</p>	<p>Tavoitteena selvittää julkishallinnon käsityksiä julkisesta arvosta ja arvojen välisistä konflikteista. Lisäksi tarkastellaan keinoja, joilla arvojen välisiä konfliktitilanteita voidaan ratkoa.</p>	<p>Kirjallisuuskatsaus</p>	<p>Arvojen väliset ristiriitatilanteet ovat yleisiä ja kuuluvat hallintotyöskentelyyn. Konflikteja voidaan purkaa organisaatioissa jakamalla eri vastuut eri arvojen edistämisestä eri osastoille tai ammattilaisille.</p>	<p>Artikkeli luo ymmärrystä arvojen välisten konfliktien ymmärtämisestä ja kohtaamisesta, sekä tarjoaa keinoja tunnistaa niitä parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi.</p>
<p>Grossi, G., Papenfuß, U., & Tremblay, M. (2015)</p>	<p>Hyvä hallintotapa ja tilivelvollisuus julkisomisteisissa yhtiöissä. Omistajaohjauk-</p>	<p>Kirjallisuuskatsaus</p>	<p>Julkisten yhtiöiden omistajaohjauksen arviointi, tutkimus ja</p>	<p>Hallinnon ja ohjauksen merkitykset julkisomisteisten yhtiöiden</p>

<p>Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives.</p> <p>International Journal of Public Sector Management</p>	<p>sen ja yhtiöiden menestyksen välinen suhde.</p>		<p>käytännön toteutus kohtaavat haasteita termien ja määritelmien moninaisuudesta ja hajanaisuudesta johtuen. Tutkimusta alalta tarvitaan lisää, jotta vaikutuksia pystytään tarkemmin arvioimaan. Palveluiden tarjontaa ja budjettien vakautusta ei voida vahvistaa ilman vaikuttavaa hallintoa ja ohjausta.</p>	<p>toiminnassa. Palveluiden tarjonnan ja kustannustehokkuuden taso vaikuttavat vahvasti julkisen arvon luontiin.</p>
<p>Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2002)</p> <p>Public values lost?: Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States</p> <p>Public Management Review</p>	<p>Palveluiden ulkoistamisen vaikutukset julkisen arvon luontiin sekä ihmisten reaktiot ulkoistamiseen Atlantassa, Yhdysvalloissa sekä Farumissa ja Graested-Gillejessä, Tanskassa.</p>	<p>Laadullinen vertaileva tapaustutkimus.</p>	<p>Reaktiot ja odotukset ulkoistamisen vaikutuksiin ovat paikallisiin kokemuksiin, kulttuuriin ja yhteiskuntaan sidonnaisia. Ulkoistamisella on julkisen arvon kannalta riskinsä, mutta se ei tarkoita, että ne aina realisoituisivat. Toiminnan onnistuneella suunnittelulla, ohjauksella ja viestinnällä julkisten arvojen suojeleminen on täysin mahdollista.</p>	<p>Artikkeli tarjoaa näkökulman yhtiöittämisestä pidemmälle menevän julkisten palveluiden markkinoistamisen vaikutuksiin ja ihmisten näkemyksiin niistä. Odotetut ja todelliset vaikutukset ovat pitkälti samankaltaisia, jota julkisten palvelujen yhtiöittämiseen liittyy.</p>

<p>Marie, T. T. (2016)</p> <p>Public values as essential criteria for public entrepreneurship: Water management in France</p> <p>Utilities Policy</p>	<p>Vesihuollon ratkaisut Ranskassa julkisen arvon näkökulmasta.</p>	<p>Tutkimus-toiminta-lähestymistapa (research-action approach).</p>	<p>Ranskassa vesihuollon aiemmin vallalla yhtiöittämistä on alettu purkaa, sillä siihen on liittynyt paljon epäkohtia, kuten nousevat hinnat ja puutteellinen valvonta. Vesihuolto nähdään Ranskassa toiminnaksi, jonka tulee olla kannattavaa, mutta muuten julkiseen arvoon tulee keskittyä yksityistä enemmän.</p>	<p>Artikkeli tarjoaa hyvän näkökulman tärkeään julkiseen palveluun liittyvästä arvokeskustelusta. Se on hyödyllinen tarkastelemansa "käänteisen yhtiöittämisen" vuoksi, ja tarjoaa näkökulman yhtiöittämisen tekijöistä, jotka ovat saaneet aikaan tahdon palauttaa palveluita takaisin julkisen sektorin tuotettavaksi.</p>
<p>Palumbo, R., Vezzosi, S., Piccioli, P., Landini, A., Annarumma, C., & Manna, R. (2018)</p> <p>Fostering organizational change through co-production. Insights from an Italian experience.</p> <p>International Review on Public and Nonprofit Marketing</p>	<p>Julkisten palvelujen yhteisjärjestäminen (public service co-production) palvelun vastaanottajien kanssa. Yhteisjärjestämisen vaikutukset julkisen arvon luontiin.</p>	<p>Laadullinen, kuvaileva tapaustutkimus.</p>	<p>Italiassa toteutetussa tapaustutkimuksessa havaittiin, että ottamalla lasten vanhemmat ja asiantuntijatahon mukaan kouluruokailun suunnitteluun ja järjestämiseen, saavutettiin parannusta julkisen arvon luonnissa paremman asiakastyytyvyyden, vähemmän hävikin ja matalampien kustannusten muodossa. Lisäksi osallistaminen lisäsi ihmisten luottamusta julkisiin toimijoihin.</p>	<p>Tutkimus tarjoaa hyvän näkökulman osallistamisen mahdollisuuksista julkisen arvon luontiin. Asiakaslähtöisyys edesauttaa kansalaisten tarpeiden paremmissa ymmärtämisessä ja auttaa optimoimaan palvelun järjestämistä. Havaintoja voitaisiin hyödyntää myös julkisomisteisissa yhtiöissä.</p>

<p>Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. (2018)</p> <p>Measuring public value: A conceptual and applied contribution to the debate</p> <p>Public Money and Management</p>	<p>Julkisen arvon mittaaminen. Tavoitteena testata kirjoittajien luomaa julkisen arvon mittaussmallia Ferraran kunnassa Italiassa.</p>	<p>Tapaustutkimus</p>	<p>Julkista arvoa on haastavaa, mutta mahdollista mitata. Mittareiden parametrit ovat käyttäjien päätettävissä, joten niitä voidaan käyttää (väärin) haluttujen tulosten saamiseksi. Ammattilaisten kesken käytettynä mittaus voi olla hyödyllistä esimerkiksi saman ilmiön julkisen arvon mittaamisessa eri vuosina.</p>	<p>Julkisen arvon mittaamisen ja vertailukelpoisten mittaustulosten saavuttaminen on yksi julkisen arvon luonnin haasteista. Artikkelin ja siinä esitetty mittaustapa tarjoavat tavan arvioida julkisen arvon määrää.</p>
<p>Thompson, R. M., Alleyne, P., & Charles-Soverall, W. (2019)</p> <p>Exploring governance issues among boards of directors within state-owned enterprises in Barbados</p>	<p>Valtionyhtiöiden hallitukseen liittyvät jännitteet ja haasteet. Tavoitteena arvioida barbadoslaisten valtionyhtiöiden hallitusten toimintaa päämies-agenttiteorian avulla.</p>	<p>Yhdistetty laadullisen ja määrällisen tutkimisen metodi.</p>	<p>Barbadoksella valtionyhtiöt syövät paljon julkista rahoitusta, mutta tuottavat heikosti julkista arvoa ja vääristävät kilpailua markkinoilla. Tästä johtuen yhtiöillä ei ole kannustimia toimia</p>	<p>Heikosti ohjattujen, johdettujen ja valvottujen julkisomisteisten yhtiöiden ongelmien syyt julkisen arvon luonnin kannalta. Eri osa-alueiden merkitys julkiseen arvoon.</p>

International Journal of Public Sector Management			tehokkaammin tai vaikuttavammin. Yhtiöiden hallitusten nimitykset ovat usein poliittisia ja julkisen edun sijaan niissä ajetaan usein omaa etua. Myös valvonnan, ohjauksen, läpinäkyvyyden ja riippumattomuuden ongelmat heikentävät yhtiöiden julkisen arvon luontia.	
Voorn, B. (2022) Professional managers, public values? The delicate balance between corporatization and stewardship to society	Julkisten arvojen säilyttäminen yhtiöittämisen jälkeen. Tutkimuksessa tarkastellaan hollantilaisten kuntayhtiöiden julkisen arvon luontia.	Laadullinen tutkimus	Yhtiön johdon strateginen autonomia on avainasemassa julkisen arvon luomisessa ja säilyttämisessä. Saadessaan vapaasti, ilman poliittista kontrollointia toteuttaa julkista palvelun tarjontaa, kuntayhtiöiden ammattilaisjohtajat onnistuivat parhaiten julkisen arvon luonnissa.	Olellainen tutkimus julkisen arvon luonnista hollantilaisissa julkisomisteisissa yhtiöissä. Arvokasta näyttöä seikoista, jotka edistävät julkisen arvon luontia yhtiöittämisen yhteydessä.
Public Management Review				
Voorn, B., & van Genugten, M. (2022)	Julkisomisteisten yhtiöiden hallinto ja monien omistajien	Laadullinen tutkimus.	Yhtiön hallinnon ongelmia ovat muun muassa vapaamatkustami	Ymmärrys useiden omistajien ja useiden intressien

Dealing with multiple principals in at arm's length organizations: A qualitative study of Dutch municipally owned corporations	eriävien intressien vaikutukset. Tarkastellaan hollantilaisten kuntayhtymien päätöksentekoa ja toimintaa, kun niillä on monta eri kuntaa omistajina.		nen eli hyötyminen kuntayhtymän toiminnasta panostamatta itse siihen sekä hallinnon duplikoituminen, eli samojen tehtävien suorittaminen eri tahojen osalta. Yhtiön hallituksessa istuvien kuntien virkamiesten rooli sekä päämiehessä että agentissa usein ongelmallinen.	aiheuttamista ongelmatilanteista julkisen arvon luonnin kannalta. Julkisomisteisten yhtiöiden hallituksen ja yhtiöiden ohjauksen ongelmat. Epäkohtien tunnistaminen ja toimenpiteet niiden lievittämiseksi merkityksellistä julkisen arvon edistämiseksi.
Public Administration				

Taulukko 4. Kirjallisuuskatsauksen artikkelit

5.1 Yhtiöittämisen tausta ja käsitteen määrittely

Julkisten palveluiden yksityistämistä on kansainvälisesti tutkittu suhteellisen paljon, mutta palveluiden yhtiöittämisestä on huomattavasti vähemmän tutkimusta. Andrews et al. artikkelissa *Corporatization of public services (2022)* nostetaan esiin odotukset yhtiöittämisestä, jonka odotetaan menestyvän julkisesta organisaatiosta erillisenä entiteettinä paremmin, kun 'ammattimaisuus korvaa politiikan' ja yhtiö saa suuremman autonomian. Samalla kuitenkin esitetään huoli mahdollisesta demokratian vajeesta, kun palveluntarjonta erotetaan suorasta poliittisesta kontrollista. Erityisesti tietoverkkojen, energian, julkisen liikenteen ja vedenjakelun aloilla yhtiöittäminen on kasvattanut suosiotaan 1980-luvulta lähtien. Sitten yhtiöittämisestä on harjoitettu entistä enemmän myös sosiaalisiin alueisiin, kuten sairaaloihin, sosiaalipalveluihin, eläkkeisiin, vapaa-ajan palveluihin ja kulttuuriin. Huomionarvoista on myös, että palveluita on palautettu myös kiinteästi julkisen sektorin alle esimerkiksi Saksassa, Alankomaissa ja Yhdysvalloissa. Yhtiöittäminen kasvavan trendin ja sitä vastaavan kirjallisuuden määrällinen epäsuhtaisuus voi johtaa epätoivottuun suuntaan, jossa yhtiöittämisestä tehdään ideologisista syistä eikä niinkään tosiseikkoihin perustuen. (Andrews et al. 2022.)

Yhtenä yhtiöittämisen taustalla vaikuttaneista syistä on ollut pyrkimys tasapainoilla poliittisen vaikutusten ja ammattimaisuuden välillä. Ennen yhtiöittämisen trendin kasvua 1980-luvulla, julkisia palveluita hoidettiin joko kiinteästi julkisyhteisön, kuten kunnan, toimesta tai ostopalveluna kokonaan yksityisen toimijan kautta. Julkisenä tuotettuja palveluja rasitti hallinnon byrokraattisuus, joka näyttäytyi usein tehottomuutena ja yksityisenä tuotettuja monet markkinoihin liittyvät ongelmat sekä informaation epäsymmetriaan tuottajan ja viranhaltijoiden välillä. Yhtiöittämisellä nähtiin myös muita mahdollisuuksia. Niillä nähtiin pystyvän kiertämään kuntia koskevia taloudellisia rajoitteita, koska julkisomisteisten yhtiöiden menot eivät näy suoraan omistajatahonsa kirjanpidossa ja yhtiöiden keräämiä maksuja ei lasketa veroina. Julkisomisteiset yhtiöt auttavat myös välttämään työvoimaan liittyviä rajoitteita. Yhtiöiden keräämät maksut nähtiin poliitikkojen keskuudessa myös helpommin hyväksytyinä kuin verotus ja he kokivat, että yhtiöiden johdossa olevia ammattilaisjohtajia voitaisiin 'syyttää', mikäli asiat menisivät huonosti. (Voorn, van Genuten 2021.)

Merkittävä osa julkisesta toiminnasta maailmanlaajuisesti on organisoitu julkisomisteisten yhtiöiden kautta. Niihin käytetään samalla merkittävä määrä julkista rahaa. Monet näistä yhtiöistä toimivat myös markkinoilla, joten niihin kohdistuu laajaa mielenkiintoa ja odotuksia eri toimijoiden ja sektoreiden taholta. Julkisomisteisille yhtiöille ominaista on moniarvoisuus eli pluralismi, eli ne pyrkivät ajamaan monenlaisia arvoja samanaikaisesti. Yhtiöt toimivat julkisen ja yksityisen välimaastossa, joten niiden täytyy yrittää sovittaa kahden potentiaalisesti ristiriidassa olevan institutionaalisen logiikan välillä: julkisen ja kaupallisen. Samanaikainen arvontuotto sekä julkisen että yksityisen arvon osalta on siis valtio-omisteisten yhtiöiden tavoite, mutta harvemmin ongelmatonta realismia. Yhtiöiden useat tavoitteet sekä tilivelvollisuudet johtavat usein vaihtokauppoihin ja arvokonflikteihin taloudellisten ja ei-taloudellisten arvojen välillä. Arvoanalyysissä keskeistä on arvojen väliset suhteet, sillä usein arvojen ”klusterit” yksittäisten arvojen sijaan hallitsevat (organisaatioiden) käyttäytymistä. Arvojen kompleksisuutta voidaan pyrkiä hallitsemaan hajauttamalla vastuuta niistä organisaation sisällä. Artikkelissa mainitaan, että useiden tapaustutkimusten mukaan arvotyön prosessit eivät koskaan ole neutraaleja, epäpoliittisia tai vain ”teknisiä arviointeja”. Sen sijaan arvoja järjestellään enemmän tai vähemmän avoimissa ja enemmän tai vähemmän poliittisesti latautuneissa konflikteissa arvojen välillä. Pyrkimys niiden kategorisointiin väistämättä esittää yhden pointin hyvässä valossa ja hiljentää toiset. Haastetta lisää myös se, että metodit taloudellisten tavoitteiden mittaamiseen ovat yleensä hyvin vakiintuneet, mutta sosiaalisen suoriutumisen arvioinnista puuttuu usein standardisoinnin ja vertailukelpoisuuden puutteet. Tämä voi johtaa ei-taloudellisten arvojen vähenemiseen. Metodologisilla eroilla on merkittävä vaikutus arvojen

asetantaan, joka puolestaan vaikuttaa siihen, kuinka organisaatiot, markkinat ja muut sosiaaliset järjestelmät koetaan ja organisoidaan. (Alexius & Cisneros Örnberg, 2015.)

Andrewsin et al. mukaan yhtiöittäminen voi tapahtua kahdella tavalla: progressiivisella tai neoliberaalilla. Progressiivisessa yhtiöittämisessä kyse on toiminnan erottamisesta julkisesta toimijasta, kuten valtiosta, omaksi entiteetikseen, mutta jossa julkinen omistus säilyy kokonaisuudessaan. Tällöin yhtiölle siirtyy vastuu organisaatiostaan, sen rakenteesta ja kirjanpidosta. Odotetut hyödyt progressiivisessa yhtiöittämisessä ovat sen johtajien vapaus toimittaa palveluja omistajansa alla, mutta kuitenkin merkittävästi vähäisemmän poliittisen vaikutuksen alaisena. Neoliberaali yhtiöittäminen menee progressiivista pidemmälle yhtiön etäisyydessä julkiseen omistajaansa. Siihen liittyy myös reformeja, jotka vähentävät valtion tai kunnan roolia palveluntarjonnassa. Merkittävänä tekijänä on myös yhtiön siirtyminen markkinaoikeuden alle, ja sitä koskevat samat säädökset kuin yksityisiä kilpailijoitaan. Usein neoliberaaliin yhtiöittämiseen liittyy myös yksityisten osakkaiden mukaantulo yhtiöön. Vaikka julkisten palveluiden tarjonta tämänkaltaisessa yhtiössä sisältää mahdollisia negatiivisia vaikutuksia, sen toiminen kilpailuilla markkinoilla voi parantaa sen tehokkuutta. Andrewsin et al. artikkelissa nostetaan esiin yhtiöittämiseen liittyvän tutkimuksen aukkoja. Niitä ovat esimerkiksi julkisomisteisten yhtiöiden vastaanottavaisuus ja reagointi kansalaisten tarpeisiin ja kysyntään. Yhtiöittämisen kasvattaessa suositaan tapana järjestää julkisia palveluita, tarvitaan paljon enemmän tietoa siitä, ovatko niiden tarjoamat palvelut parempia tai huonompia kuin julkisten organisaatioiden tai yksityisten palveluntarjoajien palvelut, ja missä olosuhteissa ne toimivat parhaiten tai huonoiten. Tutkimusta tarvitaan siis lisää siitä, kuinka paljon yhtiötetyt palvelut pystyvät tuottamaan julkista arvoa. (Andrews et al. 2022.)

Julkisomisteiset yhtiöt ovat merkittävä ryhmä globaalisti. Artikkelin mukaan vuonna 2011 pelkästään valtio-omisteiset yhtiöt vastasivat kymmenestä prosentista globaalista bruttokansantuotteesta 3,6 biljoonan dollarin vuosittaisella liikevaihdolla. Julkisomisteisiin yhtiöihin käytetään paljon rahaa julkisella sektorilla, joten niihin kohdistuu suuria odotuksia ja paineita tehokkuuden, vaikuttavuuden, kestävyuden ja läpinäkyvyyden saralla. Vaikka lukujenkin valossa puhutaan merkittävästä ilmiöstä, on sitä tarkasteltu silti suhteellisen vähän. (Grossi et al. 2015.)

5.2 Julkisen arvon tausta ja käsitteen määrittely

Beck Jörgensen ja Bozeman avaavat artikkelissaan *Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States* (2010) julkisen arvon keskustelua ja sitä, mistä

se on lähtenyt. Toisen maailmansodan jälkeen uskomukset julkisen sektorin kykyyn ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia kasvoivat merkittävästi. Kuitenkin 1980-luvulta lähtien, erityisesti Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin aikakausilla Yhdysvalloissa ja Britanniassa, usko valtioihin sosiaalisten ongelmien ratkaisijana on kokenut säröjä. Tällöin julkisen sektorin reformit kuten valtion uudelleen keksiminen (re-inventing government) ja uusi julkisjohtaminen (new public management) nousivat haastamaan julkisen sektorin hyveellisyyttä. Valtion johtamista kuten yritystä suositummaksi tavaksi nousi yritysten antaminen johtaa valtiota. Tämä tarkoitti esimerkiksi julkisten tehtävien ulkoistamista tai alihankintaa yrityksiltä (contracting out). Se johti laajamittaiseen ulkoistamiseen, jonka seurauksena vankiloita, hyvinvointijärjestelmiä, julkista tiestöä ja lentokenttiä hoitivat yksityiset yritykset. Tämä kehitys aiheutti debatin ja kirjallisuuden kasvun julkisista arvoista. Edellä kuvatun kehityksen johdosta niin sanotut perinteiset julkisen sektorin arvot kuten rehellisyys, lahjomattomuus, tilivelvollisuus ja puolueettomuus ovat tulleet uhatuiksi. Yksityistämisen ja ulkoistamisen haasteet menevät hallinnon ytimeen, vaikuttaen käsityksiin valtiosta ja vastavuoroisista velvollisuuksista kansalaisten ja valtion välillä. Artikkelissa vertaillaan ulkoistamisen vaikutuksia Atlantassa, Yhdysvalloissa ja Farumissa, Tanskassa ja keskittyvät viemärointiin, vedenjakeluun ja vanhustenhoitoon. Tutkimuskysymyksenä on, kuinka ja miten paljon julkiset arvot on otettu huomioon päätöksissä ulkoistaa julkista palveluntarjontaa. (Beck Jörgensen, Bozeman 2010.)

Julkisen arvon mittaaminen ja sen saaminen vertailukelpoiseen muotoon on yksi suurimpia haasteita sen ympärillä käytävässä keskustelussa. Papi et al. pyrkii artikkelissaan (2018) selvittämään tätä. Julkiselle arvolle tai arvoille ei ole kirjallisuudessa yhtä, laajan konsensuksen saavuttamaa määritelmää. Artikkelissa nostetaan esiin eri määritelmiä, joita on esitetty vuosien varrella: (julkinen arvo) viittaa arvoon, jonka valtio luo palveluiden, lakien, sääntelyn ja muun toiminnan kautta; toisaalta kansalaiset päättävät viime kädessä, mitä julkinen arvo on palautteellaan päättäjille; ja toisaalta julkiset arvot muuttuvat ajan myötä ja määritellään jatkuvasti uudelleen yhteiskuntapoliittisessa vuorovaikutuksessa. O'Flynn, jota artikkelissa siteerataan, toteaa, että ”julkista arvoa on kuvailtu moniulotteiseksi konstruktioksi – heijastukseksi kollektiivisesti ilmaistuiksi, poliittisesti mietityiksi mieltymyksiksi, jota kansalaiset ’kuluttavat’ – jotka eivät ole luotuja ainoastaan tulosten kautta vaan myös prosessien kautta, jotka luovat luottamusta tai reiluutta.” Julkisen sektorin tulisi stimuloida keskustelua julkisista arvoista yhteiskunnassa, jotta saataisiin selville, mitä ihmiset pitävät arvokkaana. Julkisen sektorin toimijoiden on otettava pyrkimyksessä arvon luontiin huomioon myös tulevat sukupolvet, sillä niiden tulee olla kestäviä ollakseen arvokasta. Keskustelussa julkisesta arvosta on myös olennaista huomioida, että siihen kuuluu sekä etujen toimittaminen, kuten palveluiden lisääminen, että uhrausten asettaminen, kuten verotuksen

lisääminen ja niiden välinen suhde. Artikkelissa nostetaan myös esiin tärkeänä elementtinä julkisen, yksityisen ja järjestösektorin sekä kansalaisten välinen kumppanuus, eritoten vähenevien resurssien aikana. Myös arvon luominen yhteistyössä palvelun kuluttajien tai objektien kanssa on hyvin merkityksellistä. (Papi et al 2018.)

Daiserin ja Wirtzin (2019) artikkelissa julkisen arvon teorian mukaan julkisen arvon luonti voidaan kuvata julkisen sektorin kontribuutiona yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen ja ympäristölliseen hyvinvointiin. Tämän teorian mukaan julkisen arvon voidaan luoda tarjoamalla tehokkaita ja vaikuttavia, korkealaatuisia palveluita lisäämällä samalla luottamusta niitä tuottavia julkisia organisaatioita kohtaan. Julkisomisteisten yhtiöiden menestyksellä kirjoittajat tarkoittavat havaittuja saavutuksia tavoitteisiin ja tarkoituksiin nähden, joita kunta asettaa yhtiöilleen. He käyttävät näitä kolmea tekijää arvioidessaan julkisomisteisten yhtiöiden menestystä artikkelissaan. Kunnan ja yhtiön välisellä jaetulla visiolla, strategisella koordinaatiolla ja tavoitteiden selkeydellä on merkittävä positiivinen vaikutus julkisomisteisten yhtiöiden menestymisessä. Selkeät sopimukset osapuolten välillä sen sijaan eivät olleet merkittäviä. Jaettu visio korreloi tutkimuksen mukaan vahvasti yhtiön koetun menestymisen kanssa. Yhteinen visio luo viitekehyksen yhteiselle strategian painopisteille ja näyttää tulevaisuuden suuntaa yhtiölle. (Daiser & Wirtz 2019.)

5.3 Julkisen arvon luontia edistävät tekijät

5.3.1 Johdon autonomia ja hyvä hallinto

Julkisen sektorin toiminnasta puhuttaessa yksi kritisoidumpia sen piirteitä on toiminnan hitaus ja kankeus. Koska julkisella toimintaa ohjaavat viime kädessä poliittiset päättäjät, on muutosten aikaansaanti ja reagointi erilaisiin tilanteisiin usein vaivalloisempaa kuin yksityisellä sektorilla. Bart Voornin artikkelissa Professional managers, public values? (2022) on havaittu julkisomisteisten yritysten johdon strategisen autonomian parantava yhteiskunnan palvelua. Tutkimuksessa tutkittiin hollantilaisten kuntien omistamia yhtiöitä. Kun yhtiöllä on vapaus päättää itse strategiastaan ja sen toteuttamisesta, olivat tavoitteet tuolloin vähemmän poliittisia ja enemmän julkisia. Tutkimuksessa havaittiin, että yhtiöiden johto koki olevansa suurempia kansan palvelijoita, kun heillä oli enemmän valtaa päättää organisaation ja toiminnan tavoitteista. Strateginen autonomia siis tässä tapauksessa tarkoittaa sitä, että tavoitteita ei saneltu ”ylempää” eli poliittisten päättäjien toimesta. Tutkimuksessa havaittiin myös, että yhtiöittäminen vähentää poliittisia esteitä ja näin lisää julkisen arvon saavuttamista. Nämä havainnot ovat Voornin mukaan ristiriidassa yleisesti aiheesta olevan kirjallisuuden kanssa. (Voorn 2022.)

Kehittyvissä maissa, erityisesti Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa, valtioiden omistamia yhtiöitä (SOE) on perustettu vastaamaan talouskasvun ja kehityksen tuomiin haasteisiin. Emmanuel Botlhale kirjoittaa artikkelissaan *Corporate governance in state-owned enterprises in Lesotho (2020)*, että tällaisten yhtiöiden, jotka on pitkälti verorahoin rahoitettu, on luotava arvoa rahalle. Mikäli ne eivät luo arvoa, on suurien rahasummien investointia niihin vaikea perustella ja oikeuttaa. Tällainen tilanne johtaa allokatiiviseen tehottomuuteen. Tilanteen estämisessä hyvällä hallinnolla on suuri rooli. Afrikassa vallitsee yleisesti hyvän hallinnon vaje. Kirjoittajan mukaan huono hallinto johtaa vähempään luotuun (julkiseen) arvoon, jota valtio-omisteiset yhtiöt tuottavat. Huonon hallinnon vuoksi monet valtio-omisteiset yhtiöt ovat tehottomia ja heikosti vaikuttavia. Kirjoittaja mainitsee artikkelissaan heikosti toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden kuluttavan julkisia resursseja ja hidastavan talouskasvua. Ne aiheuttavat negatiivisia ilmiöitä kolmella tasolla: vähäistä vastinetta investoinneille niiden saadessa suuria määriä rahoitusta, mutta tuottavan vain vähän. Toiseksi valtion tukemat yhtiöt voivat vääristää kilpailua markkinoilla ja sulkea ulos yksityisiä yrityksiä. Kolmanneksi näihin yhtiöihin käytetyt rahat ovat pois muista valtion tehtävistä, ja voitaisiin allokoida toisiin kohteisiin, kuten sosiaalisektorille. (Botlhale 2020.)

5.3.2 Kyky ja tieto palvella kansalaisia

Julkista palveluntuotantoa voidaan suunnitella ja järjestää monella tavalla. Julkisen arvon luontiin vaikuttavat monet eri tekijät, ja erilaisista aspekteista palveluiden järjestämisessä voidaan ottaa oppia toisenlaisiin. Rocco Palumbon et al. artikkelissa *Fostering organizational change through co-production. Insights from an Italian experience (2018)* tarkastellaan julkisen palvelun yhteisjärjestämistä (public service co-production) julkisen palveluntuottajan ja palvelun käyttäjien yhteistyöllä. Kirjoittajien mukaan tällaista yhteisjärjestämistä työkaluna julkisen arvon luontiin on tutkittu kovin vähän. Artikkelissaan he tutkivat sitä peruskoulun ruokailujen järjestämisen näkökulmasta italialaisessa Quarratan kaupungissa. Julkisten palvelujen yhteisjärjestämisessä palvelun käyttäjät ovat kiinteä osa palvelujen suunnittelua ja toteutusta, minkä on todettu parantavan palveluntuotannon tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Sen on nähty lisäävän arvoa sekä järjestävälle että kuluttavalle taholle. Palvelujen yhteisjärjestäminen on palvelun vastaanottajien eli käyttäjien osallistamista samaan tapaan kuin esimerkiksi osallistavassa budjetoinnissa. Italiassa on kuntien vastuulla ja päätäntävällässä järjestää peruskoulujen ruokapalvelut joko itse tai hankkia ne muualta.

Artikkelin perusteella ruokapalvelujen yhteisjärjestämiseen päädyttiin Quarratan kaupungissa aiempien haasteiden vuoksi. Yhteisjärjestämiseen osallistuivat Quarratan kaupunki, Pistoian maakunnan paikallinen terveystyöntekijä ja oppilaiden vanhemmista koostuva kouluruokalan komitea. Yhteisjärjestämisellä muun muassa kestävyys ja palvelun laatu paranivat. Järjestelyn seurauksena havaittiin seuraavia asioita: oppilaiden vanhempien itsetunto tyytyväisyys kouluruokailun järjestämisestä kohtaan kasvoi; Quarratan kaupunki saavutti liki 25 000 euron kustannussäästöt neljän vuoden tarkkailujakson aikana; eri sidosryhmien halukkuus vaikuttaa kouluruokailun suunnitteluun ja järjestämiseen kasvoi. Yhteisjärjestämisellä oli myös positiivisia sivuvaikutuksia. Oppilaille järjestettiin retkiä paikallisille ruoantuotantoyhtiöille ja tiloille. Lisäksi hankkeen tarkoituksena oli myös kasvattaa oppilaiden tietoisuutta ruoantuotantoketjusta alkutuotannosta ruokailuun saakka sekä tutustuttaa heidät ihmisiin ja yhteisöihin, jotka tuotannossa olivat mukana. Seurauksena ruokahävikin määrä kaupungin peruskouluissa väheni merkittävästi ja paikallisten tuotteiden ja yritysten käyttö kouluruokailussa lisääntyi. Kirjoittajat korostavat, että toimiakseen tehokkaasti eri sidosryhmien tulee olla mukana prosessin kaikissa vaiheissa suunnittelusta toteutukseen. Hankkeella oli useita positiivisia tuloksia julkisen arvon kannalta: se onnistui rakentamaan luottamusta eri sidosryhmien välillä, erityisesti kuntalaisten luottamusta julkisiin toimijoihin ja tuottajiin; palvelun käyttäjien tyytyväisyys kouluruokailuun kasvoi samalla kun kustannukset pienenevät sekä oppilaiden että vanhempien tietoisuus terveellisistä ruokatuotteista kasvoi. Kansalaisten osallistamisella esimerkiksi tällä tavalla vaikuttaisi parantavan julkisten organisaatioiden toimintaa ja siten kasvattavan julkisen arvon luontia. Osallistamisen mahdollisuudet on kuitenkin tunnistettava ja julkisten yhteisöjen on otettava aktiivinen rooli osallistamisen käynnistämiseksi. Myös luottamus eri osapuolien ja sidosryhmien välillä on tärkeää osallistamisen menestymiseksi ja julkisen arvon kasvattamiseksi. (Palumbo et al. 2018.)

Daiser ja Wirtz havaitsivat yhtiöiden koetun yleisen menestyksen ja niiden taloudellisen menestyksen välillä vallitsevan suhteellisen korkean korrelaation tapaustutkimuksessaan. Julkisomisteiset yhtiöt, joiden koettiin saavuttavan tavoitteensa tehokkuuden, vaikuttavuuden ja luottamuksen saralla siis saavuttivat usein myös niille asetetut taloudelliset tavoitteet. Kirjoittajat kehottavat virkamiehiä, jotka ovat vastuussa hyvästä hallinnosta ja ohjauksesta, rakentamaan yhteistä ymmärrystä yhtiöidensä kanssa niiden rooleista ja velvollisuuksista, luomaan jaettava visiota ja tarkalleen kuvaamaan yhtiön strategiset tavoitteet. Heidän tulisi ottaa aktiivinen rooli yhteisymmärryksen luomisessa halutusta strategiasta ja yhdistää yhtiöiden strategiset toimet samansuuntaisiksi kunnan strategian kanssa liiallisen byrokratian tai sopimuksellisen esteiden luomisen sijaan. Kirjoittajat huomauttavat, että

muitakin positiivisesti vaikuttavia tekijöitä varmasti on, mutta heidän tutkimuksessaan niitä ei mitattu. Toisekseen tutkimuksessa tarkasteltiin ainoastaan saksalaisia yhtiöitä. (Daiser, Wirtz 2019.)

5.3.3 Arvojen mittaaminen ja vertailukelpoisuus

Papin et al. artikkelissa julkinen arvo nähdään julkishallinnon kykynä saavuttaa ja ylläpitää tasapainoa yhteisön tarpeiden (esimerkiksi työttömyyden vähentäminen) ja julkishallinnon tarpeiden (esimerkiksi tulot ja menot tasapainossa) täyttämisen välillä. Tämän tuloksena minkä tahansa julkisen arvon mittaamiseen käytetyn järjestelmän tulisi keskittyä merkittävimpiin hyötyihin ja uhrauksiin, jotka liittyvät julkisen arvon luomisen prosessiin. Julkisen arvon luominen täten tulisi edistää yhteisön tarpeita ja suojata julkishallinnon pitkän aikavälin intressejä. Huomioon tulisi siis ottaa sekä yhteisön että julkishallinnon tarpeet ja intressit. Julkishallinnon näkökulmasta tämä tarkoittaa taloudellisen kestävyuden lisäksi keskittymistä aineettomiin, sen tehtäviin suoraan liittymättömiin aspekteihin, jotka ruokkivat julkisen arvon luomista. Julkista arvoa luodaan silloin, kun sosiaaliset, taloudelliset ja aineettomat hyödyt (benefits) ovat suuremmat kuin niihin liittyvät uhraukset. Kirjoittajat lokeroivat nämä arvot sosiaalisiin arvoon, taloudelliseen arvoon ja aineettomaan arvoon, jotka voidaan laskea vähentämällä hyödyistä uhraukset. Sosiaalinen arvo tarkoittaa kansalaisten tyytyväisyyttä julkisiin palveluihin laadullisessa, määrällisessä, ajallisessa ja monetaarisessa mielessä. Taloudellinen arvo tarkoittaa julkishallinnon näkökulmasta taloudellista suorituskykyä, taloudellista tasapainoa ja tehokkuutta. Aineeton arvo tarkoittaa julkisen organisaation ja sen sidosryhmien kykyä ymmärtää muutoksia kontekstissa, jossa se operoi ja kehittyä sen mukaisesti. Aineettoman arvon viisi tyyppiä ovat rakenteellinen, inhimillinen, relationaalinen, empaattinen ja evolutiivinen. (Papi et al. 2018.)

Kirjoittajat testasivat kehittämänsä mittausjärjestelmän toimivuutta Ferraran kunnassa Italiassa. Kunta on tunnettu erilaisista tapahtumistaan, johon se myös panostaa merkittävästi. Mittausjärjestelmä toisaalta osoitti toimivuutensa julkisten arvojen (sosiaalinen, taloudellinen ja aineeton) mittaamisessa, mutta toisaalta Ferrarasta saavutetuissa tuloksissa vaikutti painottuvan taloudellinen arvo, jonka voidaan nähdä painavan muita arvoja taka-alalle, kuten muissa tämän tutkimuksen artikkeleissa on huomattu. Kuten muuallakin on todettu, tätä selittää muun muassa se, että taloudellista dataa on helposti saatavilla ja sitä on yksinkertaista käyttää. Mittaustapa kuitenkin tarjosi Ferraran kunnan toimijoille näkökulmia tapahtumiensa ja palveluidensa eri vaikutuksista, jotka koettiin hyödyllisiksi. Se esimerkiksi paljasti (julkisen) arvon laskua eri vuosien välillä osa-

alueilla, jotka olisivat muuten jääneet huomaamatta. Mittaustavan kompleksisuus ja tulosten esittäminen yksinkertaisessa muodossaan koettiin haasteelliseksi erityisesti pyrittäessä raportoimaan tuloksia yleisölle. Mittaustavan rajoitteita ovat myös subjektiivisuus siihen syötettyjen arvon ajajien (value drivers) vuoksi, joita voidaan manipuloida parempien lopputulosten saavuttamiseksi. Toinen haaste mittaustavassa oli normalisoitu arviointiasteikko, jota voitaisiin myös manipuloida saattaakseen tuloksia parempaan valoon. Mikäli mittaustapaa sovellettaisiin vain ammattilaisten sisäiseen käyttöön, eikä käytettäisi tapana raportoida yleisölle, riski manipulaatiolle olisi pienempi. (Papi et al. 2018.)

Rajoitteistaan huolimatta, kirjoittajat toteavat mittaustavalla olevan monia hyötyjä. Jo mittauksen käyttöönotto pakottaa kohdeorganisaation tutkimaan arvonmuodostustaan ja määrittelemään olennaiset tekijät, jotka vaikuttavat julkisen arvon luomiseen. Toisekseen se tarjoaa tavan mitata niitä luotettavasti. Yhtenä vuonna mitatut asiat ovat toisen vuoden kanssa vertailukelpoisia, mikäli tekijät ja määrittäjät pysyvät samana. Malli voi auttaa myös näkemään yhteyksiä arvojen eri ulottuvuuksien välillä, joka voi auttaa päätöksentekijöitä näkemään selvemmin päätöstensä vaikutuksia. Mittaustavan vahvuus on sen pysyminen samana tekniikan ja skaalojen suhteen; ainoastaan arvojen ajajat, indikaattorit ja normalisoidun skaalan äärimmäiset arvot tulee määrittää tapauskohtaisesti. (Papi et al. 2018.)

5.4 Julkisen arvon luontia hankaloittavat tekijät

5.4.1 Julkisen arvon mittaamisen haasteet

Julkisten arvojen tunnistaminen, mittaaminen ja niistä yhtä mieltä oleminen on toisinaan hyvin haastavaa. Tällöin on myös vaikeaa havaita tai osoittaa, jos julkiset arvot vähenevät tai kärsivät. Myös niiden ilmaiseminen ja toteuttaminen vaikeutuu samasta syystä. Tämä voi johtaa julkisten arvojen sivuuttamiseen konkreettisempien ja konsensuaalisempien haasteiden, kuten hinta- ja tehokkuuskysymysten tieltä. Julkisen ja yksityisen sektorin rajat ovat muuttuneet häilyvimmiksi. Karkean ja selvärajaisen jaottelun julkisiin ja yksityisiin toimijoihin sijaan tulisi pikemminkin arvioida toimijan ja toiminnan julkisuuden astetta. Yksi näkökulma, josta julkisten arvojen voidaan nähdä olevan uhattuna, on poliittisen tilivelvollisuuden väheneminen julkisen toiminnan ulkoistamisen seurauksena. Jos ajatellaan, että kansa valitsee poliittiset päättäjät ja päättäjät hallitsevat julkista sektoria, voidaan ulkoistamisen myötä tämän kontrollin lipeävän poliitikkojen ja

viime kädessä kansan käsistä. Kirjoittajat tarkastelevat seuraavia julkisia arvoja, joita he ovat tunnistaneet aiemman kirjallisuuden perusteella. Laillisuusperiaate; samanarvoinen kohtelu; hallinnon vakaus; tasapainoilu eri intressien välillä; läpinäkyvyys; ammattimaiset standardit; henkilöstön pyyteettömyys ja sitoutuminen; henkilöstön turvallisuus; sosiaalinen koheesio; paikallinen itsehallinto; kansalaisten osallistaminen; asiakaslähtöisyys. Tutkimuksessa tarkastellaan julkisen toiminnan ulkoistamisen vaikutuksia näihin arvoihin. (Beck Jörgensen, Bozeman 2010.)

5.4.2 Arvojen väliset konfliktit ja kompromissit

Julkiset arvot voivat olla myös ristiriidassa toistensa kanssa ja sulkea toisensa pois. Hyvä hallintotapa pyrkii käsittelemään jännitteitä potentiaalisesti ristiriitaisten julkisten arvojen välillä. De Graaf viittaa Beck Jorgensenin ja Sorensenin tutkimukseen vuodelta 2013, jossa on tunnistettu, että on olemassa ”globaaleja” julkisia arvoja, jotka esiintyvät eri maissa, joiden tulisi muodostaa hallinnon perusta. Kirjoittajan mukaan on helpompaa listata julkisia arvoja – kuten rehellisyys, demokratia ja tehokkuus – kuin toteuttaa niitä aina käytännössä. Päivittäisessä käytännön työssä tulee vastaan tilanteita, jolloin kaikkia arvoja ei voida täydellisesti noudattaa, ja tällöin on tehtävä valintoja niiden välillä. Tässä artikkelissa julkinen arvo nähdään hallinnon prosessiarvoina, siten kuin ne on käsitteellistetty hyvän hallintotavan koodistossa. Artikkelissa nostetaan esiin, että esimerkiksi tasa-arvo ja tehokkuus törmäävät väistämättä julkisessa toiminnassa. Toiseksi esimerkiksi läpinäkyvyyden arvo väistämättä kärsii sellaisessa julkisessa toiminnassa, jonka on oltava tietyistä sysistä salaista. Arvojen väliset konfliktit eivät kuitenkaan ole kirjoittajan mukaan itsessään ongelmia, vaan kuuluvat osaksi hallintotyöskentelyä. Tiettyjen arvojen painotus ja kohdatut arvojen väliset konfliktit ovat vahvasti työ(paikka)riippuvaisia. Tutkimuksessa tunnistettiin kaksi tapaa, jolla arvojen välisistä konflikteista voidaan selvitä organisaatiossa. Ensimmäisessä tavassa organisaation eri osastoille annetaan tietty tai tietyt arvot, joiden toteutumisen edistämistä se vastaa. Tämä helpottaa toimintaa, sillä osastojen henkilöstö tietää mitä heidän täytyy tehdä. Tämän tulisi vähentää arvojen ristiriitatilanteita yksittäiseltä työntekijältä tai osastolta. Kuitenkin tilanteissa, jossa kaikki organisaation osastot ovat osallisina tiettyyn asiaan, ristiriitatilanne nousee takaisin pinnalle. Toisessa tavassa eri arvoja ei ole annettu eri osastojen vastuulle, vaan konflikti jätetään ammattilaisen ratkaistavaksi parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Tämä lisää yksittäisen henkilön taakkaa ja sen vuoksi organisaatioissa on yleensä yhdistetty erilaista tukea päätöksenteolle. (de Graaf 2016.)

Perinteisesti julkisten palvelujen tarjoamisessa arvojen välisiä konflikteja on vähän, sillä julkinen toimija, joka palvelut tuottaa, on palvelujen objekteille eli kansalaisille tilivelvollinen ja toimii heidän mandaatillaan. Kun palveluita järjestävään tahoon tulee muita osapuolia tai palvelun tuottaminen ulkoistetaan esimerkiksi yhtiöittämillä toiminta, kasvaa myös potentiaalisesti kilpailevien intressien ja eri arvojen välisten konfliktien mahdollisuus,

Bart Voorn ja Marieke van Genuten tarkastelevat useiden kuntien omistamia kuntayhtymiä, jotka toimivat yhtiömuodossa. Kuntien ja kuntayhtiön välisiä konsensuspyrkimyksiä heikentää päämies-agentti -suhteet kuntayhteisöjen itsensä sisällä sekä kansallinen lainsäädäntö. Markkinaoikeudellisilla aloilla toimivien yhtiöiden konsensuspyrkimyksiä heikentää erityisesti kuntien mahdollisuus olla hyväksymättä heitä yhtiön hallituksessa edustavien valtuutettujensa ehdotuksia. Eräs dilemma on yhtäältä koordinoinnin tarve osakaskuntien välillä ja toisaalta tilivelvollisuus yksittäisten kuntien valtuustoille. Kuntien valtuustojen tulisi ottaa aktiivisempi rooli edustajiensa ohjeistuksessa kuntayhtiön hallituksessa, jotta välttyttäisiin osakkaiden välistä luottamusta syövästä päätösten kumoamisista. Paikallishallinnon toimivan ja ohjaavan alojen selkeä kommunikaatio on tärkeää. Yhtä lailla tärkeää on, että kun kommunikaatio heidän välillään toimii, tulee kaikki tieto kuntayhtiöstä kunnalle kunnanhallituksen kautta, eikä sen hallinnollista roolia hämärretä. Edellä mainitut haasteet johtavat demokraattisesti valittujen elinten vaikutusvallan vähenemiseen. Osa tutkimuksessa havaituista ilmiöistä johtuu Hollannin lainsäädännöstä, eikä siksi voida yleistää. (Voorn, van Genuten 2021.)

5.4.3 Poliittiset esteet

Julkisen sektorin toimintaan liittyy aina jollakin tavalla politiikka. Jos kunta yhtiöittää palvelunsa, poliittisuus ja politisoituneet mielipiteet näkyvät omistajan ja yhtiön ohjauksen kautta. Tällöin kansalaisten intressien sijaan voidaan päätyä ajamaan tiettyjä poliittisia intressejä. Voorn ja van Genuten tekivät useiden omistajien kuntayhtiöistä seuraavanlaisia havaintoja: Mitä enemmän kuntia eli osakkaita yhtiössä on, sitä enemmän intressejä ja mielipiteitä asioihin on. Osakkaat kunnat eivät ole välttämättä aina kiinnostuneita alueesta (region), vaan omista kunnistaan ja niiden edun ajamisesta. Myös kuntien kaupunkilaisuus tai maalaisuus vaikuttaa niiden intresseihin yhtiön tavoitteiden ja toiminnan osalta. Nämä voivat luoda kitkaa yhteisen yhtiön toiminnassa. Toiseksi, kun mukana päätöksiin vaikuttamassa voi olla kymmeniä kuntia, usein näkemyksiä on paljon erilaisia ja konsensusta tai yhteistä suuntaa on vaikea saavuttaa. Tämä johtaa usein yhtiön toimivan johdon päätöksiin ja omien tavoitteiden asetantaan, joka ei välttämättä palvele kuntia. Monien intressien

aiheuttamaa kitkaa pyritään kuntayhtiöissä purkaa erilaisilla virallisella ja epävirallisella koordinaatiolla. Virallisiin lukeutuvat hallitusten kokoukset, joissa asioista äänestetään ja päätetään. Merkittävää roolia näyttelee myös epäviralliset kokoukset ja tapaamiset, joissa keskustellaan ja 'pätetään asioista', vaikka päätökset eivät olekaan sitovia. Tällaiset keskustelut voivat olla kuitenkin hyödyllisiä ja valmistavia virallisia kokouksia silmällä pitäen. (Voorn, van Genuten 2021.)

Torben Beck Jörgensen ja Barry Bozeman tarkastelevat artikkelissaan *Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States (2010)* julkisten palvelujen ulkoistamisen vaikutuksia julkiseen arvoon ja kansalaisten reagointia eri palvelujen ulkoistamispyrkimykseen. Tutkimuksessa tarkasteltiin Atlantan kaupunkia Yhdysvalloissa sekä kahta kuntaa Tanskassa. Atlantan kaupungin vedenjakelu ulkoistettiin vuosituhannen vaiheessa yksityiselle yritykselle. Päätöksellä oli kannattajansa ja vastustajansa, mutta valtaosa molemmista puolista kuitenkin uskoi palvelun tuottamisen olevan tehokkaampaa kuin mitä se oli ollut puhtaasti julkisena toimintana. Kaupungin pormestari lupaili jopa 20 miljoonan dollarin mahdollisia säästöjä 20 vuoden sopimuksen aikana. Ulkoistamisen koettiin kansalasisen keskuudessa aluksi edistävän sosiaalista koheesiota, sillä sen uskottiin parantavan palvelua ja veronmaksajien sekä muiden sidosryhmien näkemysten ja valitusten kuuntelun olevan enemmän yhtiön intresseissä kuin kaupungin virkamiesten. Kirjoittajien mukaan tällainen toiveikkuus ei ole tavatonta toiminnan ulkoistamisen yhteydessä. Yhtenä huolenaiheena oli palveluntuotannon säilymisen ammattimaisena. Pelkona oli, että suuri määrä teknistä osaamista ja ammattimaisuutta menetettäisiin yksityistämisen yhteydessä. Huoli kuitenkin hälveni, kun selvisi, että yksityinen palveluntuottaja oli velvoitettu palkkaamaan useita aiempia kaupungin työntekijöitä. Toisena suurena huolena ulkoistamisen yhteydessä olivat Atlantan päätöksentekoprosessit, jotka oli aiempien skandaalien myötä koettu perustuvan tuttavien suosimiseen. Nämäkin huolet kuitenkin vähenivät, kun kaupunki kehitti sen kilpailutusprosessejaan. Yksityistämisestä Atlantassa tuli julkisten ja yksityisten arvojen sulatusuuni, jota ei ohjannut niinkään poliittiset tai markkinaehtoiset teoriat, vaan vastaaminen päällä oleviin poliittisiin kriiseihin. (Beck Jörgensen, Bozeman 2010.)

Farumissa, Tanskassa julkisten palveluiden järjestäminen tapahtuu pitkälti samalla tavalla kuin muissakin pohjoismaisissa kunnissa, joissa esimerkiksi peruskoulu, päiväkodit, kirjasto ja liikuntapaikat ovat kunnan järjestämiä. Kuitenkin vedenjakelu ja viemäröinti ovat kunnassa ulkoistettuja toiselle palveluntarjoajalle. Farumissa on omaksuttu myös yksityiseltä sektorilta peräisin oleva myy-ja-liisaa takaisin -malli. 1990-luvulla Farumin kunta myi viemäröintitoimintansa yksityiselle taholle, jolta se liisaa palvelua. Toisin kuin Atlantan tapauksessa, tehokkuuden parantumisesta ei Farumissa ollut etukäteen yksimielisyyttä. Ulkoistamisen kannattajat näkivät sen

johtavan luonnollisesti korkeampaan tehokkuuteen. Vastustajat taas väittivät, että myy-ja-liisaa takaisin -metodi todennäköisesti ei tuottaisi nettohyötyjä kunnalle ja syyttivät pormestaria kustannusten ja hyötyjen väärin laskemisesta. (Beck Jörgensen, Bozeman 2010.)

Tutkimuksessa otettiin vielä kolmas tarkasteltava kohde mukaan. Graested-Gillelejen kunta Farumin lähellä valittiin tarkastelun kohteeksi, sillä siellä oli ulkoistettu vanhustenhoito, joka on tanskalaisessa yhteiskunnassa huomattavasti vedenjakelua tai viemärointiä kontroversiaalisempi aihe. Kirjoittajien mukaan Tanskassa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että heikommassa asemassa olevien tarpeita ei tulisi koskaan asettaa alttiiksi kaupallisille intresseille. Vanhustenhoidon palveluiden ulkoistaminen yksityisille yhtiöille toteutettiin asteittain, johtaen lopulta neljän vanhainkodin ulkoistamiseen kolmelle eri yhtiölle. Kunnalla oli edelleen kuntaorganisaation yksikkö, joka tilasi palvelut ja vastasi vanhusten neuvonnasta palveluiden valinnassa, laadun arvioinnista ja valitukseen vastaamisesta. Vaikka ulkoistaminen vaikutti olleen hyvin suunniteltu ja organisoitu, julkinen keskustelu siitä kävi kuumana. Erityisesti Sosialidemokraattinen puolue ja jopa Tanskan pääministeri (sd.) julistivat, että perinteiset hyvinvointivaltion toiminnot eivät sovellu ulkoistettavaksi yksityisille toimijoille. Se myös johti kunnan työntekijöiden lakkoon ja uuden paikallisten vanhojen ihmisten puolueen perustamiseen, joka toimitti ulkoistamisen takana olleelle pormestarille lähes 3 000 allekirjoituksen vetoamuksen. Vastustusta aiheuttivat myös huolet kunnan mahdollisuuksista vaikuttaa palvelun järjestämiseen ja kontrolliin, kun julkinen tieto muuttuikin bisnessalaisuuksiksi. (Beck Jörgensen, Bozeman 2010.)

Tutkimuksen lopuksi kirjoittajat toteavat vertailun Atlantan ja Tanskan kuntien välillä kertovan enemmän Atlantasta ja Tanskasta kuin julkisista arvoista tai yksityistämisestä. Vaikutukset julkisiin arvoihin ja kritiikki julkisten palveluiden ulkoistamista kohtaan oli erilaista eri maissa: Tanskassa huoli liittyi kommunitarianismiin, eli oikeuteen elää omien arvojensa mukaisesti. Atlantassa taas kritiikki ja huoli liittyi pelkoon tuttavien suosimisesta ja poliittisesta korruptiosta, joka johtui osittain huonoista aiemmista kokemuksista. Tanskassa yksityistämistä ei nähty automaattisesti johtavan kasvavaan tehokkuuteen, toisin kuin Atlantassa. Farumin ja Graested-Gillelejen tapausten erot osoittavat, että ulkoistettavalla palvelulla (vedenjakelu – vanhusten hoito) on väliä sen suhteen, miten ongelmalliseksi se koetaan. Kritiikki Graested-Gillelejen vanhustenhoidon ulkoistamista kohtaan kuitenkin laantui sen edettyä, ja kirjoittajat nostavat selittäviksi tekijöiksi hyvän suunnittelun ja valmistautumisen; laaduntarkkailun ja sen viestimisen julkisesti; palvelun käyttäjien eli vanhusten osallistamisen prosessiin; asiakaslähtöisyyden, valinnanvapauden ja paremman julkisen kontrollin esiin nostamisen saavutetun tehokkuuden ja säästöjen sijaan; sekä vanhojen työntekijöiden työpaikkojen ja edun turvaamisen. Palvelujen ulkoistaminen vaikuttaakin useimmissa tapauksissa

uhkaavan julkisia arvoja, mutta ei välttämättä vaadi niiden uhraamista. Paremman kuvan saamiseksi markkinaehtoisten palveluiden järjestämisen vaihtoehtojen seurauksista julkisille arvoille tulisi kirjoittajien mukaan kehittää mittareita, joilla arvoja ja niiden kehitystä voidaan tarkemmin arvioida. (Beck Jörgensen, Bozeman 2010.)

5.5 Yhtiöiden hallitusten ongelmat

Kirjallisuudessa yhtiöittäminen usein yhdistetään odotettuun tehokkuuden kasvamiseen ja byrokratian vähenemiseen. Berghin et al. artikkelin *What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities (2022)* mukaan tämä käsitys on yhtiöittämisen 'optimistinen näkökulma', jolle ei välttämättä ole aina perusteita. Heidän näkökulmansa tarkastella yhtiöittämisen vaikutuksia onkin 'skeptinen näkökulma', jossa siihen yhdistyy heikko valvonta, tilivelvollisuuden puute ja korruption riskit. Yhtiöittämistä on kuvattu olennaisena osana Uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) trendiä, jossa julkisomisteisten yhtiöiden on sanottu olevan 'näennäisyksityistämisen', 'keskikentän' tai 'hybridisaation' ilmentymiä. Yhtiöittämisellä on nähty myös olevan ei-toivottuja ja tarkoittamattomia sivuvaikutuksia, kuten riskit korruptiosta. YK:n kehitysohjelma (UNDP) on jopa korostanut kuntien omistamat yhtiöt erityisen alttiiksi korruptiolle. Lisäksi on nostettu esiin, että uuteen julkisjohtamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia poliittiseen tilivelvollisuuteen, ja että operoiminen julkisella sektorilla yksityisen yrityksen tavoin uhkaa julkisia ydinarvoja. Artikkelin mukaan kuntien omistamat yhtiöt operoivat yleensä markkinaoikeudellisen sääntelyn alla (Ruotsissa). Yhtiöittämisen tarkoituksena on ainakin teoriassa ollut antaa yhtiön johdolle autonomia ja joustavuus palveluiden toimittamisessa, sillä sen on nähty mahdollistavan erottaa politiikka palveluntarjonnan käytännön implementaatiosta. Tällöin myös omistajuus erotetaan kontrollista: omistajuus säilyy kunnalla, mutta vastuu palveluiden käytännön tuottamisesta siirtyy yhtiön johdolle. (Bergh et al. 2022.)

Viime vuosikymmenen aikana Ruotsissa on noussut jonkin verran kriittisiä näkemyksiä kuntien omistamista yhtiöistä. Ruotsin kilpailuviranomainen on toistuvasti kritisoinut kuntayhtiöitä paikallisen liiketoimintailmaston vääristämisestä kilpailemalla yritysten kanssa jo vakiintuneilla markkinoilla. Toiseksi Ruotsin kansallinen rikosten ehkäisyneuvosto BRÅ huomasi, että kuntayhtiöt ovat yliedustettuina korruptiotapauksissa, joita tuotiin syytteeseen. Kolmanneksi tilintarkastajat ja tutkivat journalistit ovat toistuvasti valittaneet, että kuntayhtiöitä on hankalampi tarkastaa ja arvioida kuin orgaanisia julkisia toimijoita. Neljänneksi Ruotsin verovirasto on väittänyt paikallishallintojen

kiertävän veroja kuntayhtiöiden kautta. Viidenneksi on kritisoitu sitä, että kuntayhtiöiden hallituksiin on valittu suureksi osaksi kunnanvaltuutettuja ja/tai poliittisten puolueiden jäseniä, eikä jäseniä kokemuksen tai kompetenssin perusteella. Erityisesti päämies-agentti -asetelman näkökulmasta tämä on ongelmallista, mikäli päämiehen edustajia istuu suuri joukko agentin hallituksissa. (Bergh et al. 2022.)

Artikkelin tuloksissa kirjoittajat toteavat, että kunnilla, joilla on paljon kuntayhtiöitä, on enemmän yhteyksiä koettuun korrupioon ja korkeammat kunnallisveroasteet. Kuntayhtiöiden vaikutus liiketoimintailmastoon havaittiin negatiiviseksi, mutta sen merkitys oli häviävän pieni. Tuloksista ei voida kirjoittajien mukaan päätellä, että esimerkiksi yhtiöittäminen kausaalisesti lisääisi korrupiota. Kirjoittajat nostavat esiin neljä seikkaa, joista yhtiöittämisessä tulee olla tietoinen: yhtiöittämistä harjoitetaan usein 'suuren riskin sektoreilla', kuten kaavoituksessa ja laajamittaisessa rakentamisessa, veden- ja energianjakelussa ja julkisessa liikenteessä. Toiseksi poliittisen sekaantumisen ja tilivelvollisuuden heikkenemisen riski on suuri, sillä vaikka ajatuksena yhtiöittämisessä on erottaa omistaja ja palveluntuottaja toisistaan, monet valtuutetut ja puolueiden jäsenet istuvat valvomiensa ja ohjaamiensa yhtiöiden hallituksissa. Tämä voi luoda myös otollista tilaa korrupiolle. Kolmanneksi yhtiöittäessä palveluntarjonnan läpinäkyvyys voi heikentyä. 'Hybridiorganisaatioina' ne ovat harmaalla alueella julkisen ja yksityisen oikeuden välimaastossa ja julkisen ja yksityisen kenttien rajat muuttuvat häilyvimmiiksi. Tällä on tapana tehdä säädöksistä ja normeista sumeita, ja lopulta heikentää perinteisiä tilivelvollisuuden mekanismeja ja heikentää paikallisia lahjomattomuusjärjestelmiä. Viimeiseksi, kuntayhtiöiden hallituksissa naiset ovat selvästi aliedustettuina 20-25% edustuksellaan poliittisten valtuustojen yli 40% edustukseen nähden. Tutkijat viittaavat tutkimustuloksiin, jossa korkealla naisten määrällä hallituksessa ja matalalla korrupiolle on positiivinen korrelaatio. Kirjoittajien tulkinnan mukaan on todennäköisemmin ongelmallista edellä mainituista syistä, mikäli kunnilla on monia eri kuntayhtiöitä, joiden hallinta ja valvonta on hankalampaa. Kuntayhtiöiden kuin myös muiden - yksityisten ja julkisten – toimijoiden valvonta on ollut paljon tutkivien journalistien ja yksityisen kansalaisten varassa. Kuntayhtiöiden määrän nopea kasvu, valvonnan ja tarkastamisen haasteet sekä monien paikallislehtien sulkeminen ovat tehneet epäkohtien esiin nostamisesta hankalampaa, joka luo myös tilaa korrupiolle ja hankaloittaa tilivelvollisuuden toteutumisen valvontaa. Julkisomisteisten yhtiöiden epäkohdat ja ongelmat eivät välttämättä johdu niistä itsestään, vaan siitä, että valvonta, sääntely ja asianosaisten tietoisuus sallituista ja kielletyistä asioista ei ole pystynyt seuraamaan nopean yhtiöittämistrendin tahdissa. Nämä riskitekijät voivat viedä palveluntarjontaa kauemmas julkisista arvoista ja sen luomisesta, minkä johdosta yhtiöittämisen yhteydessä tulisi olla erityisen huolellinen ja varovainen. (Bergh et al. 2022.)

Ranskassa vedenjakelua on yli vuosisadan hallinnoineet yksityiset yhtiöt. Viime vuosikymmeninä käynnissä on ollut kuitenkin ikään kuin käänteinen yhtiöittäminen, kun vedenjakelua on pyritty saamaan takaisin julkisiin käsiin. Erityisesti kritiikin kohteeksi oli joutunut vesi-yhtiöiden puutteellinen valvonta ja luottamus teknisiin asiantuntijoihin, riittämätön regulaatio monopolihinnointeluun sekä taloudellisen läpinäkyvyyden puuttuminen. Artikkelin mukaan siinä missä useimmissa teollistuneissa maissa vedenjakelua pyrittiin ”epäpolitisoidaan” tekemällä siitä autonominen paikallishallintoon nähden, Ranskassa valtio on pyrkinyt ”jälleenpolitisoidaan” vedenjakelua lisäämällä paikallisyhteisöjen osallisuutta. Vedenjakelun muutosta selittävät Ranskassa myös muut tekijät. Kotitalouksien juomaveden kysyntä laski vuosien 2004 ja 2008 väillä 14 litraa. Toiseksi jatkuvat veden hinnannousut investointitarpeiden johdosta ja vähentyneet tulot ovat vaarantaneet veden saannin matalapalkkaisilta ihmisiltä. Vuosituhannen alussa Ranskassa raportoitiin olevan yli kaksi miljoonaa ihmistä, joiden tuloista vesilasku ylitti kolme prosenttia. Artikkelissa tarkastellaan tarkemmin Suur-Nantesin vesipalvelua, joka muodosti hybridiorganisaation julkisen toimijan ja kahden yksityisen tahon kanssa. Tutkimuksen tuloksissa kävi ilmi, että vesi-yhtiön työntekijöiden ja kansalaisten, jotka olivat valokeilassa aineistonkeruuvaiheessa, mielestä vedenjakeluun liittyviä tärkeimpiä arvoja olivat solidaarisuus, perustavanlaatuinen oikeus veteen, sosiaalinen oikeus ja yhdenvertaisuus. Voittoa tai kannattavuutta ei kuitenkaan nähty niinkään arvona. Toiminnan kannattavuus nähtiin kuitenkin välttämättömänä, jotta vedenjakelu voidaan järjestää ja turvata. Eräs haastatelluista kiteyttääkin, että ”vesi ei ole ilmaista, mutta sen hinnan täytyy olla rajallinen”. (Marie 2016.)

Julkisten arvojen saavuttamista ja luomista kuitenkin hankaloittaa moni tekijä: julkisten arvojen hybridinomaisen luonne, aiempien toimintatapojen luomat rajoitteet, poliittisiin valintoihin mukautuminen ja kilpailevien intressien yhteensovittaminen. Julkisessa yritystoiminnassa, joilla tuotetaan julkisia palveluita, on haasteensa. Suhde- ja käyttäytymiskompetenssien säätäminen tukemaan julkista arvoa vaatii motivaatiota ja kriittistä itsereflektiota niiltä, jotka ovat osallisina toimintaan. Erityisesti Ranskan kontekstissa, jossa julkiset organisaatiot ovat hierarkkisia ja ylhäältä alas johdettuja. Haasteena onkin kehittää yhteinen näkemys ja päästä yli sisäisen vallan ja konfliktin perusteista. Julkisten arvojen kulttuurin edistäminen organisaation jokaisella tasolla on avainasemassa, mutta se vaatii sisäisten esteiden purkamista teknisten ja hallinnollisten funktioiden välillä. Toinen haaste on ”julkisten arvojen poliittinen riski”, tarkoittaen, että poliitikot eivät välttämättä toimi aina julkisten arvojen edellyttämällä tavalla. Niiden edistäminen ei aina näytä hyvältä ja edistä uudelleevalintaa. Tutkimuksen lopussa todetaan, että julkisten arvojen saavuttaminen luo legitimitettä julkisessa palvelussa, joka vastaa ihmisille välttämättömistä

hyödykkeistä. Julkiset arvot näyttäytyvät kollektiivisena konstruktiona, jotka tuovat yhteen kaikki sidosryhmät organisaation johdossa ja hallinnossa ja korostavat vakaita arvoja, jotka ovat laajasti jaettuja yhteiskunnassa. Tuloksissa mainitaan myös, että julkisen ja yksityisen johdon välinen ero on heidän kyvyssään ilmentää ja edustaa julkisia arvoja. Menettelytapojen kontekstissa kun yksityiset, taloudelliset arvot ovat ristiriidassa julkisten tavoitteiden kanssa, julkiset arvot ottavat etusijan johtamisessa ja palvelun sääntelyssä. (Marie 2016.)

Alexiusksen ja Cisneros Örnbergin artikkelin mukaan valtio-omisteisten yhtiöiden on perusteltava olemassaolonsa ja tarpeellisuutensa jatkuvasti osoittamalla kontribuutionsa ei-taloudellisten tehtävien ja niiden alaisten arvojen edistämällä. Ministeriöt, jotka ohjaavat valtionyhtiöitä toteuttavat tätä asettamalla ympäristön, ihmisoikeudet, työolosuhteet, korruption vastaisuuden, bisnesetiikan, sukupuolten välisen tasa-arvon ja monimuotoisuuden korkealle priorisoiduiksi arvoiksi omistajaohjauksessaan. Suoriutuakseen kompleksisista, moniarvoisista ja -tavoitteisista tehtävistään valtionyhtiöiden ohjauksessa korostuu seuraavat piirteet: ammattimaisuus, investointitiimit, prosessit ja standardit sekä dialogit. Näiden noudattaminen ja edistäminen vahvistaa ei-taloudellisten tavoitteiden saavuttamista. Taloudellisten ja ei-taloudellisten tehtävien välisten potentiaalisten konfliktien lievittämiseksi kirjoittajat ehdottavat ”meta-arvojen” tuomista mukaan suoriutumisen käytettävään kieleen. Tällaisia meta-arvoja ovat muun muassa läpinäkyvyys, ammattimaisuus, tieteellinen tieto ja tehokkuus, jotka suojaavat konfliktilta ja kääntävät huomiota prosesseihin sisällön sijaan. Peräänkuulutettaessa läpinäkyvyyttä valtionyhtiöissä, tiedon merkitystä korostetaan osana hyvää hallintotapaa ja ohjausta. Tämä voi toisaalta paradoksaalisesti johtaa myös poliittisten agendojen läpinäkyvyyden heikentymiseen, sillä ei ole olemassa täysin objektiivista tietoa koskien sosiaalista toimintaa. Valtionyhtiöillä on myös riski ajautua tahtomattaan sivuraiteille ajamissaan tavoitteissa. Huolimatta virallisista linjauksista moniarvoisuudesta ja tasapainoilusta eri arvojen välillä, artikkelissa havaitaan, että arvojen hierarkiassa usein korostuvat taloudelliset arvot. Tämä johtuu siitä, että ekonomistien ja taloudellista logiikkaa noudattelevien mittareiden ja metodien määrä on muihin nähden suurempi. Lisäksi pyrkimys mitata ja saattaa ei-taloudellisia tavoitteita vertailukelpoiseksi muuttamalla ne taloudellisen suorituskyvyn kielelle voi korostaa arvojen hierarkisuutta tahtomatta. Jos valtionyhtiöitä ohjataan priorisoimalla tehokasta suoriutumista, on vaarana tehtävien ajautumien sivuraiteille ja taloudellisten arvojen painottuminen. Toisaalta, jos priorisoidaan hybriditeettiä ja arvojen moninaisuutta, on riskinä kohdata kritiikkiä tehottomuudesta sekä poliittisuudesta ja epämääräisyydestä. Vaikka tilanne on hankala, on nämä vaikutukset tiedostamalla mahdollisuus välttää epätoivottuja prosesseja ja lopputuloksia. Kirjoittajat päättävät artikkelinsa toteamukseen, että on kompleksinen tehtävä hallita valtionyhtiön kaltaisia

hybridiorganisaatioita, joilla on kompleksisia tavoitteita, mikäli tehtävässä onnistuminen on ylipäätään mahdollista. (Alexius, Cisneros Örnberg 2015.)

5.6 Yhtiöiden kustannustehokkuus ja asema markkinoilla

Julkisomisteiset osakeyhtiöt voivat toimia eri maissa joko markkinaoikeuden tai hallinto-oikeuden alaisen sääntelyn mukaan. Artikkelin mukaan yhtiöt, jotka toimivat markkinaoikeuden (commercial law) alla, ovat hallinto-oikeuden (administrative law) alaisia yhtiöitä vapaampia muuttamaan toimintansa painopisteitä ja etsimään vaihtoehtoisia tuottotapoja. Kuitenkin, esimerkiksi Alankomaissa ja Norjassa, kaikki julkisomisteiset yhtiöt toimivat hallinto-oikeuden alla. Tällaiset yhtiöt ovat aiemman tutkimuksen mukaan vähemmän autonomisia, hierarkisemmin hallittuja ja alttiimpia politiikalle. Artikkelissa jaotellaan julkisomisteiset yhteisöt neljään eri luokkaan: julkiset virastot; (kokonaan) julkiset yhtiöt; yhdistetyt julkiset yhtiöt, joissa julkisella vähemmistöosuus; sekä yhdistetyt julkiset yhtiöt, joissa julkisella enemmistöosuus. German Belin et al. artikkelin *The costs of corporatization: Analysing the effects of forms of governance* (2020) mukaan julkisomisteisten yhtiöiden tehokkuudesta on vähän tutkimusta, ja niiden tulokset ovat ristiriitaisia. (Bel et al. 2020.)

Tutkimuksessa tarkastellaan espanjalaisten kuntien palveluiden tarjonnan eri muotojen tehokkuutta. Siinä käytetään ”tehokasta kustannusta” (effective cost) mittarina palvelun tarjoamisen kustannuksille. Se on käytössä Espanjan valtionvarainministeriöllä, ja siihen kuuluvat suorat kustannukset, kuten palkat, hankinnat ja korot, sekä epäsuorat kustannukset, kuten poistot, lyhennykset ja muut henkilöstökulut. Kuntien tulee toimittaa nämä tiedot ministeriöön, joka varmistaa tutkimuksessa käytettävän datan homogeenisuuden. He käyttävät kustannukset per capita datan vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi. (Bel et al. 2020.)

Kirjoittajat havaitsivat, että kustannuksiltaan korkein organisaation muoto oli yhdistetty yhtiö, jossa valtiolla oli enemmistöomistus. Niiden kustannukset olivat merkittävästi korkeammat kuin julkisyhteisöjen itsensä tuottaminen palveluiden. Kokonaan julkisten yhtiöiden ja yhdistettyjen yhtiöiden, jossa valtiolla oli vähemmistöomistus, välillä merkittävää eroa kustannuksissa ei ollut verrattuna julkisiin yhteisöihin. Kaikkiin palveluihin palveluntarjoajan muodolla ei ollut merkitystä. Sosiaalisten palveluiden, jätteiden käsittelyn ja keräämisen sekä kirjastojen kustannuksiin sillä ei ollut vaikutusta. Sen sijaan muihin tarkasteltuihin palveluihin, viemäröintiin, katujen puhtaanapitoon, jätteisiin liittyvään ympäristönsuojeluun ja vedenjakeluun, organisointimuodolla oli merkitystä.

Näissä valtion ainakin osittain omistamien yhdistettyjen yhtiöiden kustannukset olivat korkeimmat. Tutkimuksen mukaan ei ole näyttöä siitä, että julkisten palveluiden yhtiöittäminen laskisi niiden kustannuksia. Siinä havaittiin myös, että kun julkisomisteisessa yhtiössä on yksityisomistusta mukana, mutta enemmistöomistus on edelleen julkisella toimijalla, palvelun tarjonta tapaa olla kalliimpaa. Muiden kolmen palveluiden tarjonnan organisointitavan välillä ei havaittu merkittäviä eroja kustannuksissa. Yhtenä selityksenä tälle kirjoittajat pitävät Espanjan vahvaa ammattiyhdistysliikettä, joka on tunnettu vaatimuksistaan työntekijöiden samaan kompensatioon, mikäli toimintaa yhtiöitetään. Toiseksi syyksi julkisen, julkisten osakeyhtiöiden sekä julkisessa vähemmistöomistuksessa olevien yhtiöiden välisiin pieniin kustannuseroihin pidetään kaikkien niiden toimimista hallinto-oikeuden alla. Vaikka yhtiömuodossa toimivat palveluntarjoajat ovatkin julkisorganisaatioita joustavampia HR-asioiden ja työvoiman hallinnassa, työehtosopimusten neuvottelu ja eriyttäminen on hyvin rajoitettua hallinto-oikeudellisen aseman vuoksi. Tällöin esimerkiksi työvoimakustannuksia on vaikea alentaa. Kolmanneksi syyksi mainitaan yhdistelmäyhtiöiden duaaliset tavoitteet – ja sitä kautta arvot. Esimerkiksi puhtaasti taloudellista tehokkuutta voi heikentää yhteisön yhteiskunnalliset tavoitteet. Tätä tukee myös kirjoittajien havainto siitä, että yksityisillä tahoilla ollessa enemmistöomistus yhtiöstä korkeammat kustannukset vähenivät. Myös tavoitteiden arvojärjestys ja niiden ajaminen voivat muuttua omistajuuden painopisteen myötä. Tämä korostaa toisaalta myös julkisen enemmistöomistuksen merkitystä, mikäli halutaan varmistaa julkisen arvon ensisijaisuutta tällaisissa yhtiöissä. Merkityksellistä on myös se, toimivatko julkisomisteiset yhtiöt markkinaoikeuden vai hallinto-oikeuden alla. Tutkimuksen tapauksessa, jossa tarkasteltiin asiaa Espanjan kontekstissa, jossa kaikki julkisomisteiset yhtiöt ovat hallinto-oikeuden alla, todetaan, että kustannussäästöjä on tällöin vaikea saavuttaa. Tutkimuksessa todetaankin, että yhtiöittämisspätökset tulisi tehdä muiden kuin taloudellista tehokkuutta ajavien seikkojen vuoksi. Tässä kontekstissa myös todetaan, että toiminta kannattaa pitää kokonaan julkisomisteisena tai vaihtoehtoisesti luovuttaa enemmistöomistus yksityiselle kumppanille, mikäli kustannukset halutaan pitää kurissa. Artikkelin lopussa todetaan, että yhtiöittämisen muita vaikutuksia tulisikin tutkia enemmän. (Bel et al. 2020.)

Kehittyvissä maissa, kuten Barbadosella, valtionomisteisten yhtiöiden hallinnasta ja ohjauksesta on hyvin vähän empiiristä tutkimusta. Reneé M. Thompsonin et al. *artikkelin Exploring governance issues among boards of directors within state-owned enterprises in Barbados* (2018) mukaan kehittyvissä talouksissa valtionyhtiöt harvemmin kohtaavat kilpailua, sillä ne operoivat usein joko luonnollisesta tai kilpailijoiden puuttuessa monopoliasemasta. Kilpailun puutteen vuoksi niiden johtamisen ja hallinnon harjoittamisesta puuttuu kannustimet kehittää toimintaa, vaikka

organisatoriset heikkoudet tunnistettaisiinkin. Ei myös välttämättä tarkalleen tiedetä, mitä pitäisi tehdä kehittääkseen hyvää hallintotapaa. Yhtenä ongelmana nähdään myös monitasoinen päämies-agentti -asetelma, jossa valtiolla ja yhtiön johdolla voi olla eri näkemykset ja intressit, kuten myös valtion 'omistajilla' eli kansalaisilla. Tarkasteltavan valtion Barbadoksen haavoittuvuus ulkoisia shokkeja kohtaan kävi ilmi, kun globaali finanssikriisi vuonna 2008 iski maahan. Sen jäljiltä sen talouskasvu on ollut hidasta, työttömyys suhteellisen suurta ja julkinen velka lähes vuotuisen bruttokansantuotteen verran. Pienessä, kehittyvässä taloudessa sen 63 valtionyhtiöllä on merkittävä rooli. Maassa on esitetty valtionyhtiöiden uudelleen järjestelyä, sillä ne on koettu tehottomiksi palveluiden tarjoamisessa ja heikosti tuottaviksi. Myös Barbadoksella hallitusten jäsenten valintamenettelyt on kyseenalaistettu. Lisäksi valtion raskas yhtiöidensä pääomistus tuottaa valtiolle taloudellisia rasitteita niiden toimiessa tehottomasti. Valtionyhtiöiden rahoitustarve on kasvanut viime vuosikymmeninä ja niistä on tullut suuri taakka valtion budjetissa. (Thompson et al. 2018.)

5.7 Riippumattomuuden, läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden vaarantuminen

Ruotsissa päätettiin 2000-luvulla, että valtion ei tulisi omistaa yhtiöitä, ellei sille ole erityisiä syitä. Alexiuksen ja Cisneros Örnbergin artikkelissa tarkastellaan ruotsalaisia valtionyhtiöitä, joista noin puolella oli vain kaupallisia tavoitteita. Vajaalla neljänneksellä oli erikseen määriteltyjä yleishyödyllisiä tehtäviä (public policy assignment) ja neljänneksellä sekä että. Yhtiöitä, joilla on virallisesti tämänkaltainen duaalitehtävä, ovat muun muassa vedonlyöntimonopoli Svenska Spel ja alkoholinmyynnin monopoli System Bolaget. Ruotsissa on tehty vuoden 2005 jälkeen paljon työtä valtio-omisteisten yhtiöiden ammattimaistamiseksi. Tämä tarkoittaa, että yhtiöt ja niiden ohjaus on järjestetty niin tinkimättömästi, että esimerkiksi poliitikkojen laajempi vaihtuminen ei muuta sitä merkittävästi. Yhtiöiden toimintaa on pyritty ammattimaistamaan myös ottamalla vaikutteita yksityisen sektorin parhaiksi havaituilta toimintatavoilta. Myös työntekijät, jotka työskentelevät valtionyhtiöissä tai niiden parissa, ovat nykyisin pääsääntöisesti korkeakoulutettuja ammattilaisia, joilla useilla on kokemusta myös yksityiseltä sektorilta. (Alexius, Cisneros Örnberg 2015.)

Alexius ja Cisneros Örnberg puhuvat artikkelissaan valtionhallinnon sijoitusjohtajista, eli virkamiehistä, jotka vastaavat muun muassa valtionyhtiöiden rahoituksesta. Ideaali valtion sijoitusjohtaja valtion toimielimessä on artikkelin mukaan sellainen, joka operoi sopivan välimatkan päästä sekä politiikkaan että korkeimpiin yhtiön johtajiin ja jonka työtä ohjaa objektiivinen tieto ja

standardoidut prosessit. Ongelmana on, että usein tällaiset sijoitusjohtajat ovat myös hallinnoimiensa yhtiöiden hallituksen jäseniä. Virkamiehet pyrkivätkin ratkaisemaan arvojen välisiä konflikteja viittaamalla tieteeseen ja parhaaseen toimintatapaan. Vuodesta 2012 valtionyhtiöissä on ollut käytössä taloudellisten tavoitteiden selonteko, ja vuodesta 2013 on kehitetty mittaristoa, jolla voidaan arvioida parlamentin asettamia yleishyödyllisiä tehtäviä. Eräs haastatelluista virkamiehistä kiteyttää edellä mainitun seuraavasti: ”Hallituksen tavoitteet yhtiöilleen ovat tuottaa arvoa ja missä soveltuvaa, varmistaa että yleishyödylliset tehtävät tulevat hyvin suoritetuiksi”. Yritystoiminnan ja innovaatioiden ministeriö, joka vastaa valtionyhtiöiden omistajaohjauksesta, on pyrkinyt integroimaan näitä tavoitteita niin, että niitä voitaisiin ajaa samanaikaisesti, samoilla prosesseilla. Haasteena tässä on arvon näkökulmasta se, että integroituja tavoitteita tavataan tulkita taloudellisten mittarien kautta, jolloin on riski, että ei-taloudelliset tavoitteet jäävät taloudellisten varjoon. Jokaiselle valtionyhtiölle on oma ”investointitiiminsä”, joka vastaa yhtiöiden omistajaohjauksesta. Vaikka nämä tiimit koostuvat eri alojen ammattilaisista, on suurempi osa heistä investointianalytikoita ja -managereita, joka muodostaa riskin kompetenssien, ja siten tulosten, hierarkisoitumisesta. Tämä tarkoittaa siis taloudellisten näkökulmien korostumista omistajaohjauksessa. Vuonna 2013 valtionyhtiöiden suoriutumista yleishyödyllisistä tehtävistään alettiin seurata systemaattisesti. Haasteena on yleisesti ei-taloudellisten tavoitteiden mittaaminen ja siten eri toimialoilla toimivien yhtiöiden vertailukelpoisuus. (Alexius, Cisneros Örnberg 2015.)

Lesotholaisten valtionyhtiöiden hallinnoinnissa havaittiin ongelmia Maailmanpankin raporissa 2016, joka tehtiin Lesothon valtiovarainministeriön pyynnöstä. Yhtiöiden valvonnasta vastaavan VM:n yksityissektorin kehityksikön ei katsottu olevan riittävän kykenevä valvomaan yhtiöitä ja niiden hallituksia tehokkaasti. Raportin mukaan vahvistamalla yksikköä valtio voisi parantaa suhdettaan ja otettaan yhtiöihinsä. Lesothon hallituksen omassa selvityksessä vuonna 2018 todettiin valtionyhtiöiden olevan ”huonon hallinnon piinaamia” ja tämän johdosta tuottavan olemattomasti julkista arvoa. Toisessa valtion selvityksessä vuodelta 2017 todetaan kolme hallinnon haastetta, jotka vaikuttavat hyvän hallinnon heikkoon tilaan: pätevät tarkastajien kannanotot puutteet, rikkomukset Public Financial Management Act -lakiin ja puutteet tilintarkastetun taloudellisen raportoinnin saatavuudessa. Valtionyhtiöitä hoidetaan kirjoittajan mukaan ”karkean huolimattomasti” (“it can be asserted that these SOEs are grossly remiss”). Huonon hallintotavan vuoksi myös valtionyhtiöt harrastavat siirtohinnoittelua ja jättävät osinkoja maksamatta valtiolle, vaikka ne tekisivät voittoa. Lesothon valtion päätilintarkastaja on todennut konferenssissa vuonna 2013, että huono hallintotapa heikentää valtionyhtiöiden potentiaalia ja johtaa taloudellisiin vaikeuksiin petosten, korruption, laittomuuksien ja epäsäännöllisyyksien vuoksi. Hallituksen puheenjohtaja Lesotho Institute of

Directors Board:sta lausui vuonna 2019 seuraavaa: “Lesotho has suffered tremendously for the past years as a result of poor standards of corporate governance, particularly with regard to poor administration of boards of directors, in both private and state-owned enterprises (SOEs)”. Huonosta hallintotavasta ja -kulttuurista johtuvat ongelmat korostuvat kriittisissä luonnonvaroja hallinnoivissa yhtiöissä, kuten valtion vesi- ja energiayhtiöissä. Valtionyhtiöiden ”syvät taskut” ja huono hallintotapa tarkoittavat, että ne eivät luo julkista arvoa ja täten johtavat allokatiiviseen tehottomuuteen, operatiiviseen tehottomuuteen ja heikkoon vaikuttavuuteen sekä, ”katastrofaalisesti”, korkeisiin vaihtoehtokustannuksiin. (Botlhale 2020.)

Ratkaisuna heikosti toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden haasteisiin nähdään yhtiöiden reformi, jossa niitä edelleen yksityistetään, tai ne korvataan jollakin toisenlaisella julkisen ja yksityisen välisellä kumppanuudella (public-private-partnership). Kirjoittaja siteeraa OECD:n raporttia vuodelta 2005, jossa valtio-omisteisten yhtiöiden menestymiseksi ehdotetaan seuraavia uudistuksia: valtion roolin muuttaminen johtajasta kohti omistajaa; yhtiöiden autonomian vahvistamista; yhtiöiden hallitusten riippumattomuuden varmistaminen ja läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden kasvattaminen. (Botlhale 2020.)

Hollannissa kunnanvaltuutetuilla, jotka istuvat sekä valtuustossa että kuntayhtiön hallituksessa, on haastava ja usein hämmennystä aiheuttava rooli. Heitä rohkaistaan ajamaan yhtiön ja täten koko alueen etua toimiessaan yhtiön hallituksessa, mutta he kokevat kuitenkin olevansa vastuussa kunnalleen yhtiössä tehtävistä päätöksistä. Tässä tulee esiin myös monitasoinen päämies-agentti -asetelma, jossa ei ole aina selvää, kelle ollaan tilivelvollisia. Kun yksittäisen kunnan ja kuntayhtiön tavoitteet tai keinot niiden saavuttamiseksi eivät ole linjassa, ongelma korostuu. Valtuutettuja ei voida myöskään lain mukaan kunnan toimesta velvoittaa esimerkiksi äänestämään tietyllä tavalla, vaan he edustavat yhtiötä hallitusroolissaan. Valtuutettujen kausi on myös Hollannissa neljä vuotta, joten kaikilla valtuutetuilla ei ole välttämättä suurta tahtotilaa toimia huonojen uutisten toimittajana. Tämä voi syventää informaatiokuilua kuntien ja kuntayhtiön välillä entisestään. (Voorn, van Genuten 2021.)

Thompsonin et al. mukaan hyvää hallintotapaa ja onnistunutta yhtiön johtamista nakertaa hallitusten jäsenien poliittisuus ja omien intressien ajaminen ohi yhtiön tai julkisen intressin. Julkisomisteisten yhtiöiden hallitusten suoriutumista ei myöskään riittävästi arvioida. (Thompson et al. 2018.)

Grossi kumppaneineen määrittelee hyvän hallintotavan yhtiöiden ohjauksessa (corporate governance) seuraavasti: vallan käyttöä yhtiötä kohtaan tai ”tapoina ja keinoina, joilla rahoituksen tarjoajat varmistavat saavansa investoinneilleen vastinetta”. Kiteytetysti se tarkoittaa siis järjestelmiä, joilla

yhtiöitä ohjataan ja kontrolloidaan. Artikkelin tuloksissa kerrotaan, että kestävä julkisten palvelujen tarjontaa ja budjettien vakauttamista ei voida monilla aloilla saavuttaa ilman vahvaa ohjausta ja kontrollia julkisomisteisten yhtiöiden tapauksessa. Aikaisemman tutkimuksen mukaan on kuitenkin edelleen vakavia omistajaohjauksen ja tilivelvollisuuden haasteita, joita päättäjien täytyy hoitaa. Omistajaohjauksen ja yhtiöiden suoriutumisen välistä suhdetta on tutkittu kovin vähän ja yhtiöiden hallitusten toiminnasta ei ole juurikaan tietoa. Kirjoittajat toteavat, että termien moninaisuus ja niiden eri merkitykset eri konteksteissa hankaloittavat tutkimista ja heikentävät tiedon kollektiivisuutta. Tutkijoilla voi olla eri käsityksiä ja perspektiivejä näihin määritelmiin ja termeihin. Eriytetty ja tarkkarajainen debatti voisi parantaa tutkimuksen tasoa alallamme. Alalla tarvitaan määrällistä, vertailukelpoista ja jyvää dataa, jotta ymmärrystä ja muutosten, järjestelyiden ja sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten seuranta voidaan lisätä. Laadullista tutkimusta tarvitaan ilmiöistä olevan tiedon ja ymmärryksen kasvattamiseksi. Laajempi, koherentimpi ja yhtenäisempi tutkimus auttaa ymmärtämään eri metodeja ja niiden vaikutusta paremmin ja voi johtaa tällöin parempaan julkisomisteisten yhtiöiden ohjaukseen ja kontrolliin. (Grossi et al. 2015.)

5.8 Monitasoinen päämies-agentti-asetelma

Daiserin ja Wirtzin (2021) artikkelissa korostetaan, että sen lisäksi, että kuntien omistamista yrityksistä tarvitaan enemmän tietoa, olisi tarpeen myös erityisesti parantaa olemassa olevaa tietoa strategian ja hyvän hallinnon aspekteista, joita on tarpeen ymmärtää paremmin julkisomisteisuuden ja ohjauksen muuttuvissa olosuhteissa. Eritoten niistä hyvän hallinnon mekanismeista, joita kunnat voivat käyttää edesauttaakseen julkisomisteisten yritysten menestystä, tarvitaan lisää tutkimusta. Artikkelissa kunnan ja sen omistaman yhtiön suhdetta tarkastellaan päämies-agenttiteorian kautta, jossa kunta on päämies ja yhtiö agentti, joka suorittaa päämieheltään saamaansa tehtävää. Heidän mukaansa hyvän hallinnon mekanismeilla voidaan vähentää päämies-agentti -suhteen yleisiä jännitteitä ja kaventaa intressi- ja informaatiokuilua osapuolten välillä. He viittaavat hyvään hallintoon julkisomisteisten yhtiöiden kontekstissa ”sääntöinä ja proseduureina, joilla julkisomisteista yhtiötä ohjataan ja hallitaan/kontrolloidaan”. Niihin lukeutuvat yhtiön juridinen muoto, omistuspohja ja käytetyt johto- ja hallintomekanismit, kuten sopimukset, korvausjärjestelmät, johtamisen autonomia, raportointi strateginen valvonta ja tavoiteasetanta. (Daiser & Wirtz 2021.)

Myös Voorn ja van Genuten (2021) näkevät yhtiöittämisen yhtenä perustavanlaatuisena haasteena sen päämies-agentti -asetelman. Tämä johtaa herkästi tavoitteiden erisuuntaisuuteen ja informaation

epäsymmetriaan. Siihen voidaan vastata riittävällä ja oikealla ohjauksella ja valvonnalla, joka auttaa selvittämään näitä haasteita saattaa yhtiön intressit linjaan omistajan intressien kanssa. Päämies-agentti -asetelma voidaan nähdä myös monitasoisena, sillä esimerkiksi kunta toimii kuntalaisten agenttina. Julkisomisteinen yhtiö ei ole samalla tavalla tilivelvollinen kansalaisille, kuin julkinen yhteisö, vaan ainoastaan omistajalleen. Alan kirjallisuuden mukaan ongelma voi olla suhteellisen merkittävä. Julkisomisteisella yhtiöllä voi olla useita omistajia. Mikäli kaikki osakkaat ovat kuntia, puhutaan usein kuntayhtymästä. Kun mukana on useampia tahoja, joilla on omat intressinsä, intressiristiriitojen mahdollisuus kasvaa entisestään ja yhteisten tavoitteiden löytäminen voi muuttua entistä hankalammaksi. Useamman omistajan yhtiössä kirjoittajat nostavat esiin kolme ongelmaa: vapaamatkustus; hallinnon moninkertaistuminen; sekä lobbaaminen yhtiössä omien etujen saavuttamiseksi. (Voorn, van Genuten 2021.)

Thompson et al. saivat haastatteluidensa perusteella tutkimuksessaan seuraavanlaisia tuloksia julkisomisteisten yhtiöiden hallitusten ongelmista: haastateltujen hallitusten jäsenten mukaan yhtiöiden toimitusjohtajille on annettu riittävästi valtaa johtaa yritystä. Sen sijaan organisaation väärinkäytösten kontrollin strategia ei ollut kovin hyvin hallitusten jäsenten tiedossa. Lisäksi vaikka hyvän hallintotavan sisällön tunnistaminen koettiin kelvolliseksi, epäkohtiakin nousi esiin: hallintoprosesseihin ei koettu olevan kunnollisia ohjeita tai suuntaviivoja; hyvän hallintotavan menetit ja vaatimukset ovat vielä suhteellisen uusi konsepti, ja sille löytyy vastustusta niiden joukossa, jotka toimisivat mieluummin perinteisten tapojen mukaan; sekä kieltäytymisiä noudattamasta varainhoitoa koskevia määräyksiä. Kirjoittajien mukaan tämä on kaukana 'parhaista tavoista hoitaa asioita' ja johtaa valvonnan ongelmiin. Matalat pisteet testissä sai myös väittämä hallituksen hyvän hallintotavan prosessien kirjauksesta vuosikertomukseen osana organisaation läpinäkyvyyttä. Poliitikkojen ollessa myös yhtiöiden hallituksen jäsenenä, on vaarana, että he noudattavat poliittista tahtoa kansalaisten tarpeiden ja tahdon sijaan. Tällöin myös palveluntarjonnan erottaminen poliittisesta toiminnasta, joka on usein yksi yhtiöittämisen tarkoituksista, hankaloituu. Hallitusten jäsenten poliittinen valinta käy ilmi myös haastatelluiden lausunnoista. Monilla valituilla hallitusten jäsenillä ei ole vaadittavaa kokemusta tai kompetenssia yhtiönsä alasta, mikä johtaa usein tehottomuuteen ja palveluiden tarjonnan laadun heikkenemiseen. Yhtenä tuloksena oli lisäksi hallitusten jäsenten puutteelliset tiedot ja taidot muun muassa hyvästä hallintotavasta, kirjanpidosta, tilintarkastuksesta ja hallinnosta: kaikki hallituksen jäsenet eivät tiedä mitä heidän pitäisi tehdä tai mikä heidän roolinsa on. Myös tieto, jota tarvitaan päätöksentekoon, ei aina ole ajoissa saatavilla. (Thompson et al. 2018.)

Barbadoksella sääntöihin ja lakeihin ei suhtauduta hirveän tarkasti. Erityisesti julkisomisteisten yhtiöiden hallituksiin päätyy todennäköisemmin poliittisen statuksen, perheen tai liike-elämän kontaktien kautta kuin osaamisen, vaikka nimellisesti kompetenssi olisikin kriteerinä. Hyvää hallintotapaa (Corporate governance) ei toteuteta eikä toisaalta tunnetakaan kaikissa tapauksissa yhtiöiden hallitusten jäsenten keskuudessa. Tästä kärsivät myös toiminnan läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus erityisesti kansalaisille. Toisekseen hyvää hallintotapaa tulisi edistää ja kouluttaa valtionyhtiöissä. Erityisesti hallitusten tietoa jäsenten rooleista ja tehtävistä sekä taloudellista lukutaitoa tulisi lisätä. Kolmanneksi, yhtiöissä tarvittaisiin itsenäisten johtajien, joilla ei ole riippuvuussuhteita tai muuta jäävyttä muihin osapuoliin, nimittämistä. Lisäksi kokouskäytäntöjä ja päätöksentekoprosesseja tulisi kehittää tehokkaampaan suuntaan. (Thompson et al. 2018.)

6. Tulosten yhteenveto

6.1 Julkisen arvon määrittely ja hahmottaminen usein sen luomisen esteenä

Kysymys julkisista arvosta, sen luomisesta ja toteutumisesta on haastava. Käsitteelle on vaikeaa antaa tyhjentävää määritelmää ja sitä on myös haasteellista tarkkarajaisesti rajata. Julkinen arvo on myös useimmiten aineetonta, mikä itsessään hankaloittaa sen hahmottamista, selvittämistä ja edistämistä. Myös sen mittaaminen ja näin vertailukelpoiseksi asettaminen joko muiden arvojen kanssa tai esimerkiksi eri vuosien välillä on haastavaa. Usein julkisen arvon jäädessä muiden, kuten yksityisen arvon tai taloudellisen tehokkuuden tavoittelun, varjoon, kyse ei niinkään ole siitä, etteikö julkisia arvoja haluttaisi edistää tai julkista arvoa luoda. Kysymys vaikuttaa olevan monesti siitä, ettei täysin ymmärretä tai osata konkretisoida julkista arvoa riittävästi, eikä näin ollen myöskään ymmärretä tai osata arvioida eri toimien vaikutuksia siihen. Tässä tutkimuksessa on pyritty avaamaan julkisen arvon käsitettä ja ymmärtämään siihen liittyviä mekanismeja ja problematiikkaa.

Yhtiöittäminen on kasvattanut suosiotaan viime vuosikymmeninä merkittävästi. Yhtiöitettäessä julkisia palveluita, jotka aikaisemmin on tuottanut kiinteästi esimerkiksi kunta tai valtio, on julkisen arvon luonnin kannalta monia asioita, jotka voivat toisaalta edesauttaa arvon luontia tai heikentää sitä merkittävästi. Koska julkisen arvon luomiseen liittyviä tekijöitä ei aina tiedetä tai ymmärretä, on riski niiden heikentymiseen olennainen siirryttäessä tuottamaan palveluita yritysmuodossa, jossa taloudelliset intressit väistämättä näyttelevät osaa. Itse yhtiöittäminen sinänsä ei vaikuta heikentävän julkisia arvoja ja niiden luontia (julkisen arvon luonnissa voidaan yhtä lailla epäonnistua myös kiinteästi julkisella sektorilla operoidessa), mutta yhtiömuodossa toimimiseen liittyy monta tekijää, jotka edellyttävät erityistä huomiota.

Yhtiöittämisen yhteydessä usein jonkinasteisena tavoitteena on tehostaa toimintaa. Kun tavoitellaan tehokkuutta, eli yksinkertaistaen tuotosten kasvua suhteessa panoksiin, siirtyy osa huomiosta väistämättä siihen. Yhtiöittämisen toisena yleisenä tavoitteena on monesti ammattimaistaa toimintaa sekä erityisesti yhtiön johtoa, eli että se toimisi samalla tavalla kuin mikä tahansa yksityinenkin yritys. Tähän liittyy pyrkimykset mitata ja arvioida yhtiön toimintaa erilaisilla mittareilla erilaista dataa hyödyntäen. Tällaisessa tilanteessa usein korostuvat ja saavat huomiota sellaiset asiat, joita voidaan helposti esittää numeraalisessa muodossa, joita on helppo mitata ja siten arvioida. Julkiset arvot ovat tällöin vaarassa jäädä vähälle huomiolle tai kokonaan huomiotta. Niitä on haastavaa mitata ja saada helposti vertailukelpoiseen muotoon eli numeraaliseen muotoon. Julkisia arvoja ja niiden edistämistä

voidaan toki kirjata strategiaan ja yhtiön tavoitteisiin, mutta juuri mittaamisen hankaluuden vuoksi niiden toteutumista tai julkisen arvon luonnin edistymistä tai taantumista voi olla hankala havaita.

Mittaamisen ongelmien lisäksi yrityksissä ei välttämättä aina ole selvää, mitä kansalaiset haluavat tai tarvitsevat. Julkinen arvo tarkoittaa tietyssä mielessä yleisen, jakamattoman edun tuottamista. Se on kuitenkin ajassa muuttuvaa ja paikasta riippuvaista. Yhtiössä ei näin ollen välttämättä aina edes tiedetä tarkasti, mitä heidän tulisi oikeastaan edistää.

6.2 Epäonnistuminen poliittisen vaikutusten erottamisessa palvelun tarjonnasta heikentää julkisen arvon luontia

Julkisessa toiminnassa ja julkisten palveluiden järjestämisessä politiikka ja erilaiset poliittiset intressit näyttelevät aina jonkinlaista osaa. Julkisen sektorin päättäjät valitaan demokraattisesti kansan keskuudesta edustamaan äänestäjiään vaalikauden ajaksi, jossa heidän tulisi edistää äänestäjiensä (kansalaisten, kuntalaisten) intressejä. Julkista sektoria ja toimintaa sääntelee usein tarkastikin laki, joka tuottaa tietyt reunaehdot toiminnalle ja takaa esimerkiksi tietyt palvelut kansalaisille riippumatta siitä, mitkä poliittiset tahot ovatkaan hallitusvastuussa. Lain mukaan toimisen julkisella sektorilla voidaan nähdä takaavan tietynlaisen julkisten arvojen tason, mutta jättää myös paljon valinnanvaraa palveluiden järjestämisessä luoda lisää arvoa tai ainakin ylläpitää niiden tasoa. Perinteisessä asetelmassa, jossa julkinen sektori tuottaa palvelut itse suoraan niiden vastaanottajille eli kansalaisille, on tilivelvollisuuden asettuminen suhteellisen selvää. Kuitenkin silloin, kun toimintaa yhtiötetään erilliselle oikeushenkilölle eli julkisomisteiselle yhtiölle, ei tilivelvollisuuden ja kansalaisten intressien palveleminen olekaan enää niin yksiselitteistä ja suoraviivaista.

Merkittävä haaste yhtiöittämisessä julkisen arvon näkökulmasta on monitasoinen päämies-agentti-asetelma. Perinteisessä asetelmassa, jossa julkinen sektori tuottaa palvelut suoraan kansalaisille, eli agentti tuottaa palvelut suoraan päämiehelleen, tilivelvollisuus on varsin selvä. Kun toiminta yhtiötetään, syntyy uusi päämies-agentti-suhde yhtiön omistajan eli kunnan tai valtion ja yhtiön eli palvelun tuottajan välillä. Päämies-agentti-teorian mukaisesti sekä juridisesti yhtiö on tällöin tilivelvollinen omistajalleen, eikä niinkään kansalaisille, jotka ovat yhtiön päämiehen päämiehiä. Kun julkisen arvon luomisessa on kyse juurikin yhteiskunnan ja sen jäsenten palvelemisesta, asettaa tämä asetelma niiden valvonnan ja toiminnan läpinäkyvyyden kyseenalaiseksi. Kyse ei välttämättä ole siitä, että kansalaisten tarpeita tai julkisen arvon luontia ei toteutettaisi, vaan pikemminkin siitä, että ylimääräinen päämies-agentti-suhde luo tilaa niiden jäämiseksi vähemmälle huomiolle sekä mahdollisille väärinkäytöksille.

Kun julkinen palvelu yhtiöitetään, siirtyy palvelun tuottaminen orgaanisesti yhtiön alle. Yhtiöllä on oma hallituksensa, joka vastaa yhtiön toiminnasta ja johtamisesta, sekä toimiva johto, joka vastaa yhtiön operatiivisesta toiminnasta. Julkisomisteisissa yhtiöissä omistajalla eli kunnalla tai valtiolla on edustajansa yhtiön hallituksessa. Omistajan edustajien määrään yhtiön hallituksessa vaikuttaa muun muassa sen omistajuuden aste yhtiöstä. Julkinen omistaja voi halutessaan nimittää uudelleen kokonaan julkisessa omistuksessa olevien yhtiöiden hallituksen, mikäli se on siihen tyytymätön. Julkisen omistajan intressi ja toimeliaisuus yksittäisen yhtiön valvontaan ja aktiiviseen ohjaukseen voi vaihdella paljonkin. Monilla suurilla kaupungeilla ja valtioilla voi olla kymmeniä yhtiöitä omistuksessaan, jolloin vastuu yhtiöiden suunnasta ja tavoitteista voi jäädä pitkälti yhtiön hallituksen varaan. Tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa havaittiin useita yhtiöiden hallituksiin, niiden nimityksiin ja toimintaan liittyviä epäkohtia.

Tutkimuksen artikkeleissa (mm. Bergh et al. 2022; Thompson et al. 2018; Botlhale 2020) kuvataan julkisomisteisten yhtiöiden hallitusten nimityksiä usein poliittisiksi, jossa valintaan voi edesauttaa kunnanvaltuustossa istuminen tai poliittisen puolueen jäsenyys, eikä niinkään kokemus ja kompetenssi yhtiön alalta. Tämä johtaa herkästi heikompaan hallintoon ja johtamiseen, kun osaamisen sijaan valinta tapahtuu poliittisin perustein. Vaikutuksena voi myös olla poliittisten intressien ajaminen yhtiön kautta. Voi käydä myös niin, että yhtiön hallituksessa istuu sellaisia henkilöitä, joiden päivytyö on ohjata julkisen tahon yhtiöitä. Tällöin myös riippumattomuus sekä toiminnan läpinäkyvyys vaarantuvat, sillä omistajan ja yhtiön väliset rajat haalistuvat ja sekoittuvat. Myös virkamiesten, jotka vastaavat sekä omistajaohjauksesta että istuvat hallituksessa, lahjomattomuus sekä yleisen edun eli julkisen arvon ajaminen tulee kyseenalaiseksi, eteenkin jos yhtiöissä jaetaan hallitusten jäsenille tuntevia palkkioita. Esimerkiksi Suomessa nousi esiin mahdolliset epäkohdat valtion omistajaohjauksen osastopäällikön istumisesta valtionyhtiö Fortumin hallituksessa hänen saadessaan tuntevan palkkion muiden hallitusten jäsenten tavoin aikana, jolloin valtio oli pääomittanut yhtiötä merkittävästi (Helsingin Sanomat 18.4.2023).

Ongelmat yhtiöiden hallituksessa eivät aina johdu välttämättä tahallisista tai tuottamuksellisista väärinkäytöksistä. Epäkohtia voi syntyä myös siitä, että asianosaiset yhtiöiden hallituksissa eivät tiedä, mitä on sallittua tehdä ja mitä kiellettyä. Tämä korostuu eritoten poliittisten nimitysten yhteydessä, jossa jäsenet eivät välttämättä ole tietoisia oikeuksistaan, velvollisuuksistaan ja eturistiriitojen aiheuttamista jääviyksistään.

6.3 Monitasoinen päämies-agentti -asetelma hämärtää tilivelvollisuutta ja heikentää riippumattomuutta

Päämies-agentti -suhteen yleinen haaste on agentin tehtävän hoitaminen päämiehen haluamalla tavalla sekä osapuolten välinen informaatiokuilu, joka voi haitata yhteisymmärryksen saavuttamista ja agentin tietoisuutta toiminnan tavoitteista. Päämiehellä ja agentilla voi olla myös toisistaan eriävät intressit siitä, kuinka tointa tulisi hoitaa ja mitä asioita priorisoida. Esimerkiksi kunnan omistamassa osakeyhtiössä voitonjaosta voi johtua erilaisia näkemyksiä, kuinka yhtiön voitto tulisi käyttää. Kunnalla voi olla intressi kotiuttaa varoja yhtiöstä osinkona, kun taas yhtiön johdossa voi samalla olla tahto käyttää vapaata pääomaa investointeihin. Kumpikaan valinta ei automaattisesti heikennä tai vahvista julkisen arvon luontia, mutta kuvastaa vaikutus- ja päätäntämahdollisuuksien etäännyttä kansalaisista ja omistajasta. Hyvä hallintotapa sekä toimiva omistajaohjaus auttavat näiden jännitteiden lieventämisessä ja intressi- ja informaatiokuilun kaventamisessa. Yhtiöittäessä julkisia palveluita julkisen omistajan ja omistajaohjauksen rooli julkisen arvon turvaajana ja valvojana kasvaa entisestään. Tilivelvollisuuden palveluiden tuottamisesta siirtyessä kauemmas kansalaisista voi avata myös mahdollisuuksia pyrkimyksille edistää poliittisia intressejä, kun mahdollisista epäonnistumisista voidaan 'syyttää' yhtiötä ja sen johtoa. Tilivelvollisuuden hämärtyessä myös toiminnan epäkohtien esiin nostaminen voi osoittautua ongelmaksi.

Julkisen omistuksen määrä voi myös vaikuttaa julkisten toimijoiden intresseihin ja odotuksiin omistamistaan yhtiöistä sekä yhtiöiden hallintaan ja ohjaukseen. Yleisesti voidaan mieltää, että mitä vähemmän omistusta julkisyhteisöllä on yhtiöstä, sitä pienempi intressi sillä on toiminnan sisällöstä ja julkisten arvojen luomisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että usein valtion ollessa vähemmistöomistaja yhtiössä, se ei pysty vaikuttamaan yksin yhtiön strategiaan ja johtamiseen. Tällöin omistukseen saattaa liittyä puhtaasti taloudellinen intressi. Vaikka yhtiöittämisen yhteydessä on luonnollista puhua valtionyhtiöistä ja kuntayhtiöistä, on tärkeää huomata se, että kaikki niiden alle lukeutuvat yhtiöt eivät ole olemassa suorittaakseen julkista tehtävää ja luomassa julkista arvoa.

6.4 Julkisen arvon luonnin ongelmat korostuvat kehittyvien maiden julkisomisteisissa yhtiöissä

Julkisomisteisten yhtiöiden haasteet julkisen arvon luomisessa ja toiminnan läpinäkyvyydessä vaikuttavat vaihtelevan jonkin verran eri maissa. Erityisesti kehittyvien talouksien ongelmat ovat tutkimuksen perusteella merkittävämpiä kuin esimerkiksi Euroopassa. Haasteiden luonne vaikuttaisi kuitenkin olevan pitkälti samansuuntainen maasta riippumatta. Valvonnan, läpinäkyvyyden,

tilivelvollisuuden ja riippumattomuuden haasteet, kyvyttömyys arvioimaan ja mittaamaan julkista arvoa sekä suoranainen korruptio tuottavat haasteita kuntien ja valtioiden omistamissa yhtiöissä eri puolilla maailmaa. Kehittyvissä talouksissa valtionyhtiöihin käytetään suuri osa valtion resursseja. Usein valtionyhtiöt vastaavat merkittävien palveluiden, kuten vedenjakelun, energian, tietoverkkojen ja tiestön, järjestämisestä. Näiden valtionyhtiöiden on koettu Lesothossa (Botlhale 2020) ja Barbadosella (Thompson et al. 2018) heikentävän julkisen arvon luontia merkittävästi, koska niitä johdetaan huolimattomasti ja kustannustehottomasti. Erityisesti julkisen arvon menetys näkyy vaihtoehtokustannuksissa, sillä valtavat rahasummat, joita yhtiöihin käytetään, voitaisiin käyttää muualla tuottamaan hyvinvointia. Lisäksi niiden vahva asema julkisen rahoituksen turvin estää tällaisissa maissa tehokkaasti kilpailun syntymistä, jolloin valtionyhtiöiltä puuttuu ulkoiset kannustimet toimia tehokkaammin ja vaikuttavammin. Myös niiden tehokkuus panos-tuotos-suhteen näkökulmasta on heikkoa, kuluttaen näin julkista arvoa.

Hyvän hallintotavan ja läpinäkyvyyden sekä riippumattomuuden ongelmat korostuvat näissä maissa. Maissa, joissa julkinen hallinto ei ole kovin vahva tai nauti itsekään kovin vahvaa luottamusta, on valtionyhtiöiden valvonta ja kontrolli erityisen hankalaa. Esimerkiksi Lesothossa valtionhallinnon ja sen yksityissektorin kehitysyksikön ei nähdä kykenevän riittävästi valvomaan yhtiöitään ja puuttumaan niiden epäkohtiin. Tämä luo tilaa väärinkäytöksille ja korruptiolle. Valtio ei myöskään riittävästi pysty vaikuttamaan suuriin yhtiöihinsä, jotta se pystyisi turvaamaan omia ja kansalaisten intressejä riittävän vahvasti.

7. Päätelmät ja pohdinta

Tässä Pro Gradu -tutkielmassa pyrittiin selvittämään vaikutuksia julkiselle arvolle, kun julkisia palveluita yhtiötetään. Tutkimuksen taustalla oli ajatus, jossa kunnassa tai valtionhallinnossa pohditaan, tulisiko jokin toiminto tai palvelu yhtiöittää. Tutkimus pyrkii ottamaan kantaa siihen, mitkä seikat vaikuttavat julkisen arvon luontiin ja mitkä heikentävät sitä sekä millä tavalla ne vaikuttavat.

Julkisen arvon luonti on harvoin vapaata konflikteista tai kompromissien tarpeesta eri arvojen välillä. Kuten aiemmin todettiin, julkisten arvojen havainnointi ja mittaaminen on vaikeaa, jonka johdosta ne voivat jäädä toisarvoisiksi yhtiön toiminnassa. Kun julkiset arvot on tunnistettu, voidaan niiden luomiseen vaikuttaa ja niihin liittyen tehdä päätöksiä. Esimerkiksi postinjakelussa, jota suurelta osin Suomessa hoitaa valtionyhtiö Posti, joudutaan tekemään päätöksiä arvojen välillä, kun pohditaan kuinka usein postia tulisi jakaa. Yhtäältä postin jakaminen harvemmin, kuten joka toinen päivä, parantanee yhtiön tehokkuutta vähentämällä kustannuksia tai vapauttamalla työvoimaa muihin työtehtäviin. Toisaalta harvempi jakelu vähentää postinjakelun vaikuttavuutta, joka voi olla kansalaisten intresseissä. Julkisen arvon ympärillä tehtävät valinnat ja niiden vaikutukset ovat kuitenkin myös moniulotteisempia kuin tämä yksinkertainen esimerkki. Jos tähdätään maksimaaliseen vaikuttavuuteen, joka on julkinen arvo sinänsä, voivat yhtiön kustannukset kohota hyvin korkeiksi. Tämä taas vaatii omistajalta eli tässä tapauksessa valtiolta lisääntyvää rahoitusta tai yhtiöltä palvelumaksujen korotusta, jotka viime kädessä tulevat kuluttajilta. Voidaan väittää, että julkinen arvo ei välttämättä kokonaisuudessa kasva, jos postia jaetaan joka päivä, mutta sen seurauksena kansalaisilta kerätään enemmän veroja. Keskustelussa julkisen arvon luonnista ja eri vaihtoehtojen vaikutuksista on siis aina harjoitettava punnintaa.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että julkisen toiminnan yhtiöittämiseen liittyy monenlaisia haasteita ja mahdollisuuksia julkisen arvon luomisen kannalta. Vaikutukset siihen vaihtelevat eri yhteiskunnissa ja luovat eritasoisia ongelmia. Tutkimuksesta on kuitenkin nostettavissa esiin tekijöitä, joista huolehtimalla julkisomisteisilla yhtiöillä on edellytykset menestyä sekä luoda julkista arvoa. Yhtiöiden autonomian vahvistaminen, eli omistajan ja palveluntuottajan roolien eriyttäminen tukee yhtiöiden menestymistä. Aktiivisen omistajaohjauksen ja hyvän hallintotavan keinoin voidaan lievittää osapuolten välistä informaatio- ja intressikuilua ja pyrkiä varmistumaan osapuolten tavoitteiden samansuuntaisuudesta. Toisekseen yhtiöiden hallitusten riippumattomuuden ja läpinäkyvyyden kasvattaminen tarkemmilla hallitusten nimitysprosesseilla ja -kriteereillä vahvistaa osaavaa ja tarkoituksenmukaista yhtiön johtamista ja ohjausta. Kolmanneksi yhtiöiden valvontaan on

taattava riittävästi resursseja ja kehitettävä julkisyhteisön sisäistä tarkastusta erityisesti epäkohtien tunnistamiseksi ja niihin oma-aloitteisesti reagoimiseksi. Tehokas sisäinen valvonta voi parantaa myös ihmisten luottamusta julkisyhteisöön ja vähentää ei-toivottua julkisuutta, kun epäkohdat eivät jää ulkopuolisten tai median esiin nostettaviksi.

Tutkimuksessa ilmeni julkisen arvon tutkimuksen vähyys yhtiöittämisen ja julkisomisteisten yhtiöiden kontekstissa. Aihe on yhteiskunnallisesti tärkeä ja tässä tutkimuksessa on osoitettu julkisen arvon mekanismien heikohko tuntemus. Tämä tutkimus tarjoaa katsauksen aiheen ympärillä käytävään keskusteluun ja tutkimuksen tämänhetkiseen tilaan. Huomionarvoista oli myös se, että Suomesta ei löytynyt mittavan hakuprosessin aikana yhtään tieteellisessä lehdessä julkaistua artikkelia. Jatkotutkimusaiheina yhtiöittämisen vaikutuksia julkiseen arvoon voitaisiinkin tutkia esimerkiksi kvantitatiivisen tai kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmin, jotta saataisiin parempaa tietoa julkisen arvon luomisesta kotimaisissa kunnan- ja valtionyhtiöissä.

8. Lähteet

- Alexius, S., & Cisneros Örnberg, J. (2015). Mission(s) impossible? configuring values in the governance of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4-5), 286-306. doi:10.1108/IJPSM-08-2015-0151
- Andrews, R., Clifton, J., & Ferry, L. (2022). Corporatization of public services. *Public Administration*, 100(2), 179-192. doi:10.1111/padm.12848
- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., & Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the public sector: Explaining the growth of local government companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493. doi:10.1111/puar.13052
- Bel, G., Esteve, M., Garrido, J. C., & Zafra-Gómez, J. L. (2022). The costs of corporatization: Analysing the effects of forms of governance. *Public Administration*, 100(2), 232-249. doi:10.1111/padm.12713
- Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., & Wittberg, E. (2022). What happens when municipalities run corporations? empirical evidence from 290 swedish municipalities. *Local Government Studies*, 48(4), 704-727. doi:10.1080/03003930.2021.1944857
- Botlhale, E. K. (2020). Corporate governance in state-owned enterprises in lesotho. *Social Responsibility Journal*, 17(3), 429-443. doi:10.1108/SRJ-12-2019-0402
- Bozeman, B (2007): Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism
https://web-s-ebscohost-com.libproxy.tuni.fi/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fMjE2NjcX19BTg2?sid=e1fe3e05-b27d-49f4-81ff-3931214b27e8@redis&vid=0&format=EB&lpid=lp_vii&rid=0

- Bryson, Crosby and Bloomberg(2015): Public value and public administration https://web-s-ebscohost-com.libproxy.tuni.fi/ehost/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fMTEwODM4OV9fQU41?sid=96eeb3de-194b-43a5-a434-197ad226c859@redis&vid=0&format=EB&lpid=lp_xvii&rid=0
- Bäckgren, N. (2018) Kun valtionyhtiö Fortum sähköverkko myytiin ulkomaisille sijoittajille, poliitikot vakuuttelivat että sähkösiirron hinta ei nouse – kävikin juuri päinvastoin. Helsingin Sanomat, 28.10.2018. Haettu osoitteesta <https://www.hs.fi/paivanlehti/28102018/art-2000005878612.html>
- Cooper, C., Tweedie, J., Andrew, J., & Baker, M. (2022). From “business-like” to businesses: Agencification, corporatization, and civil service reform under the thatcher administration. *Public Administration*, 100(2), 193-215. doi:10.1111/padm.12732
- Daiser, P., & Wirtz, B. W. (2021). Strategic corporate governance factors for municipally owned companies: An empirical analysis from a municipal perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), 135-153. doi:10.1177/0020852319845451
- de Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration and Society*, 48(9), 1101-1127. doi:10.1177/0095399714532273
- Fink, A. (2014). *Conducting research literature reviews: from the Internet to paper* (4th ed.). Sage.
- Grossi, G., Papenfuß, U., & Tremblay, M. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4-5), 274-285. doi:10.1108/IJPSM-09-2015-0166

Grossi, G., & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10(5), 597-617. doi:10.1080/14719030802264275

Hallipelto, A., Hietanen, M., Narikka, J., Saltevo, A. & Soikkanen, K. (2013) *Yhtiöittäminen*. Helsinki: Tietosanoma.

Ho, Lok-Sang. *Public Policy and the Public Interest*, Taylor & Francis Group, 2011. *ProQuest Ebook Central*, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tampere/detail.action?docID=735284>.
Created from tampere on 2022-05-24 20:16:02.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2002). Public values lost?: Comparing cases on contracting out from denmark and the united states. *Public Management Review*, 4(1), 63-81.
doi:10.1080/14616670110101681

Kiviniemi, M. (1994). Julkiset palvelut menevät markkinoille: kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Helsinki: Painatuskeskus. Print.

Kilpailulaki (948/2011). Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110948>

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeuksista (1397/2016) Haettu osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2016/20161397>

Marie, T. T. (2016). Public values as essential criteria for public entrepreneurship: Water management in france. *Utilities Policy*, 40, 162-169. doi:10.1016/j.jup.2016.02.005

Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219. doi:10.1080/01900690902732632

Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1995. Print.

- Palumbo, R., Vezzosi, S., Picciolli, P., Landini, A., Annarumma, C., & Manna, R. (2018). Fostering organizational change through co-production. insights from an italian experience. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 15(3), 371-391. doi:10.1007/s12208-018-0205-7
- Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. (2018). Measuring public value: A conceptual and applied contribution to the debate. *Public Money and Management*, 38(7), 503-510. doi:10.1080/09540962.2018.1439154
- Ruohonen, Janne, Veikko Vahtera, and Seppo Penttilä. *Kuntayhtiö. 2., uudistettu painos*. Helsinki: Alma Talent, 2021. Print.
- Salminen, A. (2011) *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja (2011)
- Scopus: As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management, Mark R. Rutgers
<https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2939194/view>
- Tavares, A. F. (2017). Ten years after: Revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery. *Local Government Studies*, 43(5), 697-706.
doi:10.1080/03003930.2017.1356723
- Thompson, R. M., Alleyne, P., & Charles-Soverall, W. (2019). Exploring governance issues among boards of directors within state-owned enterprises in barbados. *International Journal of Public Sector Management*, 32(3), 264-281. doi:10.1108/IJPSM-04-2018-0099
- Vesterinen, Vesa. *Kunta ja yhtiöittäminen* (2006). Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö. Print.

Voorn, B. (2022). Professional managers, public values? the delicate balance between corporatization and stewardship to society. *Public Management Review*, doi:10.1080/14719037.2022.2026691

Voorn, B., & van Genugten, M. (2022). Dealing with multiple principals in at arm's length organizations: A qualitative study of dutch municipally owned corporations. *Public Administration*, 100(2), 291-307. doi:10.1111/padm.12746