

Jarmo R. Lehtinen

Julkinen **toimija** MARKKINOILLA

Yhteiskunnan omistaman yhtiön hallitustyö

Jarmo R. Lehtinen

Esipuhe Jussi Pajunen

JULKINEN OMISTAJA MARKKINOILLA

Kustantaja: Allocatin point Oy

Sisältö

JUSSI PAJUSEN ESIPUHE	4
LUKIJALLE	6
JOHDANTO – JULKINEN OMISTAJA MARKKINOILLA	8
JULKINEN OMISTAJA – DEMOKRATIAN HAASTEET.....	12
JULKINEN OMISTAJUUS TALOUSTEORIASSA.....	17
KILPAILUNEUTRALITEETTI	22
EU-OIKEUS JA VALTIONTUKI.....	26
INSTITUUTTIOT, YHTIÖITTÄMINEN JA IN-HOUSE-LOGIIKKA – JULKISEN SEKTORIN ORGANISAATIOMUOTO STRATEGISENA VALINTANA	38
KUNTAKONSERNIT JA IN-HOUSE-YHTIÖT	52
JULKINEN YRITYS KILPAILIJANA.....	55
CASE FINLANDIA-TALO – JULKINEN OMISTAJA PALVELUMARKKINOILLA ..	57
FINLANDIA-TALO – VIRASTOSTA YHTIÖKSI MARKKINOILLE.....	59
YHTEISKUNNAN OMISTAMIA YRITYKSIÄ JA KILPAILUNEUTRALITEETTI....	93
FINLANDIA-TALON PERUSPARANNUSHANKE JA UUDET LIIKETOIMINNOT	102
FINLANDIA-TALO PERUSKORJAUKSEN JÄLKEEN.....	106
TERVEYDENHUOLLON OPETUS – JULKINEN JA YKSITYINEN RINNAKKAIN	111
STRATEGINEN ASEMOITUMINEN – JULKISEN OMISTAJAN ROOLI MARKKINOILLA	113
CASE: KUNNAN PYSÄKÖINTIYHTIÖ – KUN MARKKINAT KOHTAAVAT SAKOT	117
NORMATIIVINEN MALLI JULKISELLE OMISTAJALLE	119
JOHTOPÄÄTÖKSET – JULKINEN OMISTAJA MARKKINATALOUDESSA	124
10 STRATEGISTA TEESIÄ JULKISELLE OMISTAJALLE.....	128
CASE JOUKKOLIIKENNE – JULKINEN MONOPOLI VAI KILPAILTU MARKKINA?.....	138
CASE KULTTUURILAITOKSET – MISSIO VAI MARKKINA?	149

JUSSI PAJUSEN ESIPUHE

Jos tänään pitäisi päättää, millä sijoituskohteella on paras tulevaisuuden odotus, tekisin valintani ihmisten kohtaamiseen perustuvalta toimialalta. Yli viisi vuosikymmentä jatkunut digitaalinen vallankumous vyöryy tekoälykehityksen myötä entistä hurjempana. AI-agentit ovat kohta mukana lähes kaikessa tekemisessämme. Mutta inhimillistä kohtaamista ne eivät korvaa. Haluamme edelleen aistia toisen ihmisen lähellämme iloineen ja suruineen. Asioiden yhdessä kokeminen ja tunteiden kautta oppiminen ei ole katoamassa. Kohtaamiselle tarvitaan paikka. Se on Finlandia-talon toimiala.

Jarmo Lehtinen on ansiokkaasti teoksessaan paneutunut julkiseen omistajuuteen. Suomalaisen hyvinvointimallin lähtökohdat ovat demokratia, markkinatalous ja oikeusvaltio. Mallia toteutetaan yksityisen sektorin lisäksi monien julkisesti omistettuihin yhteisöihin kautta. Ne voivat olla suoraan markkinaehtoisia tai olla pelkästään tukemassa omistajansa omaa toimintaa. Demokratia ei ole paras organisaation johtaja. Se on kuitenkin viimekädessä ainoa, jolla on oikeus käyttää omistajan ääntä yhteistä omaisuuttamme koskevilla asioilla.

Demokratialla on omat pelinsääntönsä, vaikka moni asia toimiikin samankaltaisesti yksityissektorin kanssa. Omistajaohjauksen keskeinen tehtävä on luoda omistamisesta, hallitustyöstä ja yhteisön johtamisesta saumaton ketju.

Finlandia-talo ja koko Töölönlahden alue on erinomainen esimerkki siitä, missä julkisten ja yksityisten toimijoiden muodostama tila on lopulta yksi kokonaisuus. Se on yhteinen olohuoneemme.

Finlandia-talo syntyi Helsingin kaupungin lahjana 50-vuotta juhlivalle Suomelle. Siitä tuli välittömästi keskeinen ikoni Helsinkiin. Alvar Aalto on arvostetuin suomalainen arkkitehti kautta aikojen. Se on myös historiallisesti merkittävä rakennus. Euroopan Turvallisuus- ja Yhteistyökokous (ETYK) pidettiin siellä 1975, ja siitä alkoi Neuvostoliiton romahtaminen.

Finlandia-talo tunnetaan myös kansainvälisesti. Vuonna 2015 Pariisin järkyttävän terroristihyökkäyksen jälkeen lähetin surunvalittelumme Pariisin kaupungille Twitter-viestillä, missä oli kuvana Ranskan väreillä valaistu Finlandia-talo. Se saavutti lähes puolimiljoonaa katsojaa. Finlandia-talo vie viestiä maailmalle, ja se symbolisoi kaupunkiamme ja maatamme.

Elinkeinomarkkinointi on tärkeä osa kaupunkien toimintaa. Onnistunut elinkeinopolitiikka tuo elinvoimaa ja työpaikkoja. On kansainvälinen tapa, että keskeiset tapahtuma- ja kongressiareenat on rakennettu julkisen omistajan toimesta. Ei kaikki, mutta monet. Onnistunut tapahtuma säteilee laajasti koko yhteisöön.

Finlandia-talo sijaitsee Helsingin kaupungin keskeisimmällä paikalla Töölönlahden alueella. Sillä on ainutlaatuisen hyvä saavutettavuus. Se on luonnostaan Suomen ykkös-kohtaamispaikka. Eduskunnan lisäksi sen välittömässä läheisyydessä sijaitsee mm Kes- kustakirjasto Oodi, Musiikkitalo, Kiasma, Amos Rex ja Kansallismuseo. Ja Töölönlahden rakentaminen jatkuu.

Kun Musiikkitalo vuonna 2011 avattiin, alkoi Finlandia-talolle toiminnallisesti uusi aika. Aiemmasta kahden orkesterin, Helsingin Kaupunginorkesterin ja Radion Sinfoniaorkesterin kotipesästä tuli niiden pois muuttaessa tasavertainen kumppani muiden tapahtuma-areenojen kanssa. Toiminnallisesti muutosta tuki hyvin se, että omistuksellisesti Finlandia-talon liiketoiminta oli yhtiöitetty omaksi yhtiökseen. Kiinteistöomaisuus jäi edelleen kaupungin taseeseen.

Helsingin menestys kaupunkina ratkaistaan pitkälti Töölönlahden alueella. Jatkuvan menestyksen rakentaminen vaatii määrätietoista ja osaavaa julkista omistajaa. Se on haaste, mihin tämä kirja vastaa.

Jarmo Lehtinen on ollut aitiopaikalla seuraamassa Töölönlahden alueen kehittämistä. Hän toimi Helsingin kaupungin kokonaan omistaman Finlandia-talo Oy:n hallituksen puheenjohtajana vuosina 2006–2022. Samalla julkisen omistamisen haasteet ovat tulleet hänelle tutuiksi.

Jussi Pajunen

Ylipormestari

Helsingin kaupunginjohtaja 2005–2017

LUKIJALLE

Tämä kirja on kulkenut mielessäni pitkään. Sen siemen kylvettiin jo vuosia sitten keskusteluissa Jussi Pajunen kanssa, joka aikanaan esitteli minulle julkisomisteisen yhtiön hallituksen puheenjohtajuuden tehtävän. Keskustelimme paljon siitä, mitä tarkoittaa toimia rajapinnassa, jossa julkinen omistus ja markkinalogiikka kohtaavat – ja toisinaan myös törmäävät.

Noista keskusteluista jäi elämään kysymys: miten julkinen toimija voi toimia markkinoilla uskottavasti, tehokkaasti ja samalla oikeudenmukaisesti?

Toinen keskeinen vaikutus tämän kirjan syntyyn ovat olleet Boardman-verkoston tilaisuudet ja niissä käydyt keskustelut. Niissä toistui sama havainto: julkisomisteisten yhtiöiden hallitustyö on erityislaatuista, mutta sitä käsitellään liian usein samoilla malleilla kuin puhtaasti yksityisiä yrityksiä. Myös alan julkaisut ja käytännön kokemukset ovat muovanneet tätä teosta.

Oma näkökulmani perustuu pitkään käytännön kokemukseen. Viisitoista vuotta minkä tahansa yhtiön hallituksen puheenjohtajana on pitkä aika – ehkä liiankin pitkä. Tässä tapauksessa sitä voi kuitenkin perustella yhdellä asialla: muutos. Finlandia-talo Oy muuttui tuona aikana merkittävästi. Se siirtyi virastomaisesta toimintatavasta kohti kannattavaa, asiakaslähtöistä palveluyritystä. Tämä muutos ei ollut itsestäänselvyys, vaan seurausta määrätietoisesta työstä, johon palaan myöhemmin kirjan eri luvuissa.

Tätä kirjaa ei pidä lukea yhtenäisenä teoriana tai valmiina oppijärjestelmänä. Se on pikemminkin kokoelma havaintoja, kokemuksia ja johtopäätöksiä – katsaus niihin tekijöihin, jotka ovat olleet keskeisiä ja tulevat olemaan keskeisiä julkisomisteisten yhtiöiden hallitustyössä. Erityisesti tarkastelen asioita puheenjohtajan näkökulmasta, ”näköalatornista”, josta kokonaisuus usein hahmottuu kirikkaammin – mutta jossa myös vastuu korostuu.

Finlandia-talon Oy:n kohdalla erityinen piirre on sen asema osana Helsingin kaupunkikonsernia. Se on taloudellisilla mittareilla pieni toimija, mutta merkitykseltään huomattavasti suurempi. Rakennuksena ja toimintana Finlandia-talo on osa Helsingin identiteettiä – osa sitä, mitä kutsutaan Helsinki-brändiksi.

Juuri tästä seuraa väistämätön jännite: julkinen omistus tuo mukanaan kiinnostuksen, odotukset ja kriittisen tarkastelun. Keskustelu kohdistuu usein yksityiskohtiin – joskus jopa marginaalisiin, kuten Finlandia-talon marmorielementteihin. Samalla helposti unohtuu kokonaisuus: mikä on toiminnan tarkoitus ja miten sitä johdetaan.

Toinen keskeinen keskustelunaihe liittyy toimimiseen markkinoilla. Julkisosmisteinen yhtiö ei voi – eikä sen pidä – toimia epäreiluilla ehdoilla. Tämä periaate on ollut keskeinen koko oman puheenjohtajakauteni ajan. Tasapaino markkinaehtoisuuden ja julkisen omistuksen välillä ei synny itsestään; se vaatii tietoista johtamista ja jatkuvaa arviointia.

Miksi kirjoittaa tämä kirja nyt? Ehkä siksi, että aika on tehnyt tehtävänsä. Kokemukset ovat jäsentyneet, osa havainnoista kypsynyt ja osa näkemyksistä kirkastunut. Luontevaksi käännekohtaksi muodostui Finlandia-talo peruskorjaus – mittava hanke, jossa talon tekniikka uudistettiin ja samalla luotiin uusia mahdollisuuksia ravintola- ja koustoiminnalle.

Remontin aikana syntyi väliaikainen ratkaisu, Pikku-Finlandia. Se osoittautui menestykseksi: se palveli asiakkaita, keräsi suosiota ja osoitti, että myös poikkeusolosuhteissa voidaan toimia laadukkaasti ja asiakaslähtöisesti. Erityisesti sen ravintolatoiminta ja näkyvä Töölönlahdelle jäivät monien mieleen. Vaikka rakennus oli alun perin tarkoitettu väliaikaiseksi, se ehti jättää jälkensä. Seuraavaksi Pikku-Finlandia siirretään kaupungin tarpeen mukaisesti Itä-Helsinkiin, Helsingin muotoilulukion lisätilaksi.

Tämä kaikki ei olisi ollut mahdollista ilman osaavaa ja sitoutunutta henkilöstöä. Haluan erityisesti nostaa esiin toimitusjohtaja Johanna Tolonen johdolla tehdyn työn, joka mahdollisti toiminnan jatkuvuuden myös poikkeuksellisessa tilanteessa.

Tämä kirja ei tarjoa yksiselitteisiä vastauksia. Sen sijaan se esittää kysymyksiä – ja toivottavasti auttaa lukijaa näkemään julkisen toimijan markkinoilla uudesta näkökulmasta. Finlandia-Talon osalta painotus on muutosprosessissa ja sitä on sen vuoksi käsitelty varsin paljon.

On myös huomattava, että tavoitteena on ollut kirjoittaa sellaista tekstiä, joka ei ole liian teoreettista tai liian esimerkiksi juridiikkaa sisältävää. Tarkoituksena on ollut kirjoittaa kirja sellaisille henkilöille, jotka ovat kiinnostuneita julkisesti omistettujen yhtiöiden hallitustyöstä.

Jarmo Lehtinen

JOHDANTO – JULKINEN OMISTAJA MARKKINOILLA

Julkisen sektorin rooli markkinoilla on muuttunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Vielä 1900-luvun jälkipuoliskolla julkinen valta nähtiin ennen kaikkea sääntelijänä ja palvelujen järjestäjänä. Markkinoilla toimivat pääasiassa yksityiset yritykset, ja julkisen vallan tehtävänä oli luoda niille toimintaedellytykset lainsäädännön, infrastruktuurin ja koulutusjärjestelmän kautta.

Tämä asetelma on kuitenkin muuttunut. Kunnat, kaupungit ja valtio toimivat nykyisin monilla toimialoilla myös yritysomistajina ja aktiivisina markkinatoimijoina. Julkisia yhtiöitä toimii energia-alalla, kiinteistöliiketoiminnassa, logistiikassa, ICT-palveluissa, ravintola- ja tapahtumapalveluissa sekä terveydenhuollossa.

Julkisen omistamisen laajeneminen markkinoille on synnyttänyt laajan keskustelun. Keskeiset kysymykset koskevat taloudellista tehokkuutta, kilpailun toimivuutta sekä julkisen vallan roolia markkinataloudessa.

Seppo Ollin näkökulma on otettu heti alkuun, sillä hän oli käytännössä vetovastuussa hankkeesta.

KESKEISIÄ KYSYMYKSIÄ

Voiko julkinen yritys toimia markkinoilla yhtä tehokkaasti kuin yksityinen yritys?

Millä ehdoilla julkinen omistaja voi osallistua kilpailuun ilman, että kilpailu vääristyy?

Missä tilanteissa julkinen omistaminen on perusteltua ja missä tilanteissa se voi heikentää markkinoiden toimivuutta?

SEPPO OLLIN NÄKÖKULMA – KONSERNIOHJAUksen ASIANTUNTIJAN ANALYYSI

Tausta ja rooli Helsingin kaupungissa

Seppo Olli toimi Helsingin kaupungin kamrerina vuodesta 2000 lähtien. Ennen kamreeriksi siirtymistään hän työskenteli Helenellä, jossa hän sai kokemusta kaupungin omistamien yhtiöiden toiminnasta käytännössä. Kamreerina hänen erikoisalaansa olivat raatutuksen valmistelu, varainhoito ja konserniohjaus – tehtäväalue, joka antoi hänelle ainutlaatuisen näkökulman Helsingin kaupungin omistamien yhtiöiden ja laitosten toimintaan.

Finlandia-talon yhtiöittämiseen Seppo Olli liittyi konserniohjauksen valmistelutehtävien kautta. Hänen vastuullaan oli valmistella konserniohjeita sekä kaupunginjohtajalle että apulaiskaupunginjohtajille. Tähän tehtävään kuului erilaisten toimintojen yhdistäminen ja organisoiminen. Seppo Olli oli mukana myös muiden kuntayhtiöiden, kuten HSY:n (Helsingin seudun ympäristöpalvelut) ja HSL:n (Helsingin seudun liikenne), perustamisessa ja kehittämisessä.

Kunnan ydintehtävä – palvelujen tuottaminen kuntalaisille

Seppo Ollin mukaan kunnan tehtävien perusydin on tuottaa palveluita kuntalaisille. Kunnan tehtävänä on toimia nimenomaan paikallisviranomaisena kansalaisten ja kaupunkilaisten eduksi. Tämä perustehtävä määrittää sen, mitä kunta tekee ja miten se organisoii toimintansa.

Kun tarkastellaan Finlandia-taloa tästä näkökulmasta, se ei suinkaan ole kaupungin ydintehtävä. Finlandia-talo oli aina yhtiöittämiseen saakka virasto, jota johti virastopäällikkö. Virastopäällikkö toimi varsin itsenäisesti, sillä – toisin kuin muilla virastoilla ja hallinnonaloilla – Finlandia-talolla ei ollut omaa lautakuntaa tai johtoryhmää. Finlandia-talon johtaja vastasi suoraan kaupunginhallitukselle ja valtuustolle. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että johtaja vastasi kaupunginjohtajalle.

Helsingin kaupungilla on toki muitakin vastaavia virastoja, joilla ei ole omaa lautakuntaa, esimerkiksi henkilöstökeskus. Mutta Finlandia-talon erityispiirre oli se, että se toimi markkinoilla kilpailutilanteessa muiden kongressi- ja tapahtumapalvelujen tarjoajien kanssa. Tämä teki sen asemasta poikkeuksellisen.

Virastologiikan jäykkyys – miksi yhtiöittäminen?

Seppo Ollin käsityksen mukaan virastomalli oli aivan liian jäykkä ja hankala palveluorganisaatiolle, jonka tuli joustavasti toimia markkinoilla. Virastomuoto oli suunniteltu julkishallinnon perustehtäviin – lupien myöntämiseen, valvontaan, päätöksentekoon – ei kilpailulliseen palveluliiketoimintaan.

Tämän vuoksi syntyi ajatus, että Finlandia-talosta tehtäisiin kaupungin omistama yhtiö. Yhtiömuoto mahdollistaisi joustavamman toiminnan, nopeamman päätöksenteon ja markkinaehtoisen johtamisen. Seppo Olli toteaa, että ajatuksena oli alun perinkin, että Finlandia-taloon voisi tulla myös muita osakkaita. Tämä olisi mahdollistanut laajemman rahoituspohjan ja ehkä myös uudenlaista osaamista hallitukseen.

Vastustus yhtiöittämiselle – yllättävä lähde

Yllättäen suuri vastustus uuden toimintamallin hyväksymiseksi tuli Finlandia-talon si-

sältä, ei suinkaan poliitikoilta. Finlandia-talo ei ollut riittävän suuri virasto herättääkseen poliitikoissa suuria intohimoja. Sen sijaan henkilökunnalta vastustus oli huomattavaa.

Jotkut työntekijät halusivat jäädä kaupungin virkamieheksi ja jäädä eläkkeelle kaupungin virkamiehenä, eivät Finlandia-talo Oy:n työntekijänä. Tämä oli ymmärrettävää: virkamiesasema koettiin turvallisemmaksi, ja eläkejärjestelyt olivat erilaisia. Finlandia-talossa järjestettiin yhtiöittämisestä myös henkilöstökysely, jossa tuli selvästi esille, että vastustus oli osittain varsin huomattavaa.

Auni Palo toimi tuolloin johtajana, ja yhtiöittämisen yhteydessä hänestä tuli toimitusjohtaja. Hänen roolinsa muutosprosessin läpiviemisessä oli keskeinen. Vaikka vastustus ei ollut valtavan suurta poliitikkojen keskuudessa, kaupunki ei kuitenkaan pystynyt tekemään yksimielistä päätöstä Finlandia-talon yhtiöittämisestä, vaan siitä tehtiin äänestyspäätös. Tämä kertoo siitä, että asiassa oli eriäviä näkemyksiä myös poliittisella tasolla, vaikka vastustus ei ollut pääasiallisesti sieltä lähtöisin.

Yhtiöittämisen valmistelu – skenaariot ja konsultit

Yhtiöittämisen valmistelussa käytettiin ulkopuolisia konsultteja, ja yritettiin luoda mahdollisimman selkeä toimintamalli. Yhtiöittämisen valmistelussa mietittiin erilaisia skenaarioita, joista yksi oli niin sanottu nollaskenaario, jossa toiminta jatkui samalla tavalla kuin se oli jatkunut virastona. Toinen ääripää oli Seppo Ollin mukaan ”vetää vähän valtatie” -skenaario, jossa toiminnan paraneminen olisi ollut huikea sekä taloudellisesti että laadullisesti.

Näiden välissä oli keskitie. Nyt jälkikäteen on helppo todeta, että ”vetävä valtatie” on ollut se valtatie, jolla Finlandia-talo Oy on jatkanut toimintaansa. Yhtiöittäminen mahdollisti merkittävän kehityskoikan, joka ei olisi ollut mahdollinen virastomuodossa.

Hallituksen kokoonpano – ammattimaisuus politisoinnin sijaan

Helsingin kaupunki miehittää lautakuntien ja hallitusten paikkoja yleensä poliittisten voimasuhteiden mukaan. Valtuustoryhmät miettivät, miten paikat jaetaan sen suhteen, kuinka paljon ääniä kukin ryhmä on saanut vaaleissa ja paljonko millä puolueella on paikkoja valtuustossa ja hallituksissa.

Toki näin kävi myös Finlandia-talon osalta, mutta alun perin lähtökohtana pidettiin sitä, että Finlandia-talo Oy:n hallitusta ei politisoida. Tästä olivat samaa mieltä sekä kaupunginjohtaja että Seppo Olli. Finlandia-talo Oy:n hallitukseen ei siis ole ylipäättänsä tullut poliittisesti nimettyä henkilöä, vaan alusta alkaen ulkopuolinen oli puheenjohtaja ja hallituksessa oli kaupungin virkamiehiä.

Esimerkiksi Jukka Niemelä, joka oli pitkään hallituksessa varapuheenjohtajana, oli

Takakansiteksti



Julkinen sektori toimii nykyisin monilla markkinoilla yhdessä yksityisten yritysten kanssa. Kunnat ja valtio omistavat yrityksiä, jotka tarjoavat palveluja energia-, kiinteistö-, tapahtuma-, ICT- ja terveyspalvelumarkkinoilla. Tämä kehitys on muuttanut perinteistä käsitystä julkisen ja yksityisen sektorin välisestä työnjaosta.

Keskeinen kysymys

Missä kulkee raja julkisen palvelutehtävän ja markkinaehtoisen liiketoiminnan välillä?

Julkinen omistaja markkinoilla tarkastelee tätä kysymystä talousteorian, kilpailuoikeuden ja strategisen johtamisen sekä ennen kaikkea hallitustyön näkökulmasta. Kirja analysoi, millaisissa tilanteissa julkinen omistus voi tukea markkinoiden toimivuutta ja milloin se voi johtaa kilpailun vääristymiseen.

Kirjan keskeisiä teemoja

Teos käsittelee muun muassa:

- Kilpailuneutraliteetin periaate ja sen soveltaminen käytännössä
- EU:n valtioneuvoston sääntely ja sen vaikutus julkiseen omistukseen
- Kuntakonsernien ja in-house-yhtiöiden rooli markkinoilla
- Julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuasetelmaa ja sen dynamiikka

Konkreettiset esimerkit, kuten **Finlandia-talon tapaus** sekä **terveydenhuollon markkinat**, havainnollistavat, millaisia strategisia valintoja julkisen omistajan on tehtävä markkinoilla toimiessaan. Mukana on lisäksi kaksi tapausesimerkkiä.