



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtion liiketoiminnan järjestäminen



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Valtion liiketoiminnan järjestäminen

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-428-6 (NID.)
ISBN 978-952-499-429-3 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-429-3
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN: 978-952-499-429-3](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-429-3)

GRANO OY
HELSINKI 2018

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1, 2, 3 JA 4, IStock
KUKU 5, VALOKUVAAJA VILJA PURSIAINEN, VTV

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 380/54/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Valtion liiketoiminnan järjestämistä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, Liikennevirastolle ja Viestintävirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan talousvaliokunnalle, eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä, Liikennevirastolla ja Viestintävirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 18. kesäkuuta 2018

Marko Männikkö
ylivohtaja

Sami Vuorinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Valtio käyttää yhtiöitä sisäisten palvelutehtävien hoitamiseen ja liiketoiminnan harjoittamiseen. Tässä tarkastuksessa on arvioitu liiketoiminnan harjoittamisen edellytyksiä. Valtio harjoittaa liiketoimintaa markkinaehtoisesti omistuksessaan olevien osakeyhtiöiden ja liikelaitosten välityksellä. Valtio on ainoana omistajana, enemmistöomistajana tai vähemmistöomistajana 68 osakeyhtiössä. Valtion yhtiöomaisuuden arvo on noin 34 miljardia euroa. Lisäksi valtio harjoittaa liiketoimintaa Senaatti-liikelaitoksen ja erityisliikelaitoksena toimivan Metsähallituksen kautta.

Omistajapolitiikan linjauksen mukaan liiketoimintaan sidotun omaisuuden hoidossa valtion tulee pyrkiä mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen. Omaisuuden hoidossa yhdistyy liiketoiminnan tuoton, omistuksen arvon kehittymisen ja taloudellisen kestävyysvaatimukset sekä odotukset yhtiöiden ja liikelaitosten vastuulle annettujen julkisten palvelutehtävien tuloksellisesta hoitamisesta.

Tarkastus on osa Valtion omaisuuden hallinta -tarkastusteemaa. Tarkastuksessa on arvioitu omaisuuden hallinnan näkökulmasta, täyttääkö liiketoimintana harjoitettava toiminta valtio-omisteisen liiketoiminnan kriteerit. Valtion liiketoiminnan järjestämistä ei ole ohjeistettu kootusti, siksi tarkastuksen kriteerit perustuvat valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettuun omistajapolitiikan linjaukseen vuodelta 2016, OECD:n valtio-omisteisten yhtiöiden toiminnan suuntaviivoja koskevaan suositukseen sekä yhteismarkkinoita koskeviin päätöksiin ja oikeuskäytäntöön.

Tarkastuksen kohteena on ollut valtion liiketoiminnan järjestäminen. Tarkastuksessa on arvioitu sitä, onko tarkastuksen kohteena ollut liiketoiminta ollut siihen liittyvien tavoitteiden ja odotusten mukaista sekä noudattanut valtion roolia ja toimintaa ohjaavia linjauksia ja säädöksiä.

Tarkastuksen tavoitteena on edistää valtiontalouden hyvää hoitoa muun muassa tuottamalla tietoa siitä, miten liiketoiminnan muotoa määrittävät kannattavuus ja kilpailuneutraliteetti sekä synergia, omistajarooli, tilivelvollisuus ja liiketoimintariskien hallinta vaikuttavat ja tulee huomioida liiketoimintaa koskevissa päätöksissä.

Valtiovarainministeriö on keväällä 2018 käynnistänyt valtionhallinnon uudelleenjärjestämisessä noudatettavia periaatteita koskevan ohjeistamisen. Yhtenä tarkoituksena tässä työssä on laatia yhtiöittämisestä koskevat arviointikriteerit. Tämä on perusteltua, koska yhtiöittäminen koskee yhä suurempaa osaa valtion toiminnoista.

Valtion liiketoimintaan kohdistuvat odotukset toteutuvat tarkastuksen kohteissa pääosin hyvin. Sääntely- ja palvelutavoitteen ja liiketoiminnan välillä on kuitenkin liiketoiminnan kannattavuuteen, markkinoiden rajoittuneisuuteen sekä kilpailuneutraliteettiin liittyviä jännitteitä.

Osa valtion liiketoimintana harjoittamasta julkisesta palvelutehtävästä on heikosti kannattavaa. Postitoiminnan yleispalvelun ja monitoimimurtaajien markkinoilla tapahtuva kehitys on heikentänyt kannattavan liike-

toiminnan edellytyksiä. Niin kirjejakelu kuin jäänmurtokin ovat kuitenkin yhteiskunnan kannalta välttämättömiä julkisia palveluja, jotka on turvattava. Nykymuotoisen postitoiminnan yleispalvelun ylläpitäminen ei vaikuta olevan tulevaisuudessa mahdollista ilman subventioita.

Mikäli liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia, ei julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ole perusteltua.

Arctia Oy:n pääasiallinen asiakas Itämeren jäänmurrossa on Liikennevirasto. Arctia Oy:llä voi olla myös markkinaehtoisen toiminnan sopimus-kumppaneita. Tällä hetkellä yhtiö tulot muodostuvat pääosin valtion budjetti-varoilla tehtävistä palveluhankinnoista. Tästä syystä kustannustehokkuuden seuranta on tärkeämpää kuin sen kannattavuuden arviointi. Liiketoiminnan periaatteet soveltuvat huonosti jäänmurron palveluhankintaan myös sen vuoksi, että varautumisen edellyttämän laivaston koko on määritetty varautumisen tarpeesta käsin eikä liiketaloudellisin perustein. Myöskään julkisilla hankintamenettelyillä ei tällaisessa tilanteessa saavuteta hyötyjä, jotka puoltaisivat liiketaloudelliseen toimeksiantoon perustuvaa sopimuskäytäntöä.

Rahoituksellisesti vahvasta asemasta sekä omistajan ja toimialan sääntelijän rooleista johtuen valtion liiketoiminta saattaa vaikuttaa kielteisesti kilpailuihin markkinoihin. Valtion ei tulisi toimia kilpailluilla markkinoilla ilman erityistä perustetta. Valtioneuvosto on linjannut, että sellaisista yhtiöistä, joiden omistamiseen ei ole perustetta, luovutaan hallitusti. Tämä seikka yhdessä toimintaympäristössä tapahtuvan kehityksen kanssa edellyttää yhtiöiden toiminnan ja toimintaympäristön seurantaan sekä liiketoimintamuodon ja valtion omistuksen tavoitteiden ja perusteiden säännön-mukaista arvioimista.

Senaatti-kiinteistöt toimii liikelaitoksena valtio-konsernin sidos-yksikkönä. Senaatti-kiinteistöt vuokraa perustehtävänsä liittyen tiloja myös muille kuin valtioon sidosyksikköasemassa oleville toimijoille. Tämän toiminnan osuus on noin 10 % liikelaitoksen liikevaihdosta. Hankintalain raja ulosmyynnille on 5 % tai 500 000 euroa.

Senaatin asema valtion sidosyksikkönä edellyttäisi, että liikelaitoslaissa olisi säädetty hankintalakea poikkeavasta ulosmyynnin osuudesta. Lisäksi on olemassa riski, että liikelaitoksen vähäininkin ulosmyynti johtaa lainkäytössä sidosyksikköasemasta riippumatta tulkintaan, että liikelaitosta hyödyttävät konkurssikelvottomuus ja yhteisöverovapaus ovat yhteisöoikeuden vastaista kiellettyä valtiontukea.

Senaatti-kiinteistöjen toimintamuoto liikelaitoksena on sen tehtävän näkökulmasta perusteltu, ja liikelaitosmuotoisuus tuottaa valtiolle myös konsernitason hyötyjä.

Perustaessaan SoteDigi Oy:tä valtioneuvosto siirsi myytävää yhtiö-omaisuutta Valtion kehitysyritys Vake Oy:ön ja pääomitti perustettavaa yhtiötä näillä myyntituotoilla. Tämä menettely ei edellyttänyt eduskunnan määrärahapäätöstä.

Valtion yhtiömuotoinen toiminta voi siirtää budjettivaltaa pois eduskunnalta.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että

1. valtion liiketoimintaa ohjaavat ministeriöt arvioivat säännönmukaisesti, että valtio-omisteisten yhtiöiden ja liikelaitosten toimintamuoto ja tavoitteet ovat taloudellisen ja yhteiskunnallisen kokonaistuloksen näkökulmasta edelleen perusteltuja.
2. valtiovarainministeriö yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa varmistaa, että liikelaitoksen liiketoiminta täyttää sidosyksikköaseman vaatimukset.
3. valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto arvioi yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön ja liikenneviraston kanssa eri keinoja varmistaa talvimerenkulun palvelutaso ja turvallisuus myös muuttuvassa toimintaympäristössä.
4. liikenne- ja viestintäministeriö ja liikennevirasto selvittävät Itämeren jäänmurtokaluston varallaolon kustannusten eriyttämistä palvelusopimuksista ja varautumistehtävän osoittamista Arctia Oy:lle kustannusperusteisena tehtävänä.
5. liikenne- ja viestintäministeriö ja viestintävirasto varautuvat postilain 33 §:n mukaisesti siihen, että postitoiminnan yleispalvelun ylläpitämisen kustannuksia joudutaan korvaamaan valtion varoista.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Markkinasuuntautuneisuus ja kannattavuus rajoittavat julkisen palvelutuotannon organisointia	15
2.1 Liikelaitoksen tarkoituksena ei ole markkinaehtoinen toiminta	15
2.2 Palvelutuotannon kannattavuus on kestävä liiketoiminnan edellytys	18
3 Valtion liiketoiminta voi hyödyttää julkista palvelutuotantoa	25
3.1 Liiketoimintayksikön ja palvelutuotannon välinen synergia tukee julkista palvelua	25
3.2 Solidium Oy:n kustannustehokkuutta on pyritty vahvistamaan	29
4 Kansainvälinen sääntely ohjaa valtion liiketoimintaa	31
4.1 Hyvän hallintotavan suuntaviivat ohjaavat valtion omistajapolitiikkaa	31
4.2 Omistajan ja sääntelijän roolit eivät ole olleet täysin erilliset	33
4.3 Jäänmurron ja varautumistehtävän kilpailuttaminen täyttää menettely-vaatimuksen mutta ei tuota hyötyjä	34
4.4 Liikelaitoksen kilpailuoikeudellinen asema voi olla ongelmallinen	38
5 Valtion liiketoiminta eduskunnan budjettivallan ja tilivelvollisuuden näkökulmasta	45
5.1 Yhtiömuotoinen omistuksen hallinta on joustavaa, mutta se rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa	45
5.2 Senaatti-kiinteistöjen liikelaitosasema on toiminnallisesti perusteltu	49
5.3 Tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan tilivelvollisuus toteutuu	51
5.4 Tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan riskienhallinnan menettelyt ovat asianmukaiset	52
Liite: Miten tarkastettiin	54
Viitteet	60



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus on yksi Valtion omaisuuden hallinta -tarkastusteemana raportoitavista tuloksellisuustarkastuksista. Tarkastuksessa on arvioitu omaisuuden hallinnan näkökulmasta, täyttääkö liiketoimintana harjoitettava toiminta valtio-omisteisen liiketoiminnan kriteerit. Tässä tarkoituksessa tarkastuksessa on yksilöity tekijät, jotka määrittävät valtion liiketoiminnan muotoja ja tarkastettu, että tarkastuksen kohteena ollut valtion liiketoiminta on ollut siihen liittyvien tavoitteiden ja odotusten mukaista sekä noudattanut valtion roolia ja toimintaa ohjaavia linjauksia ja säädöksiä. Tätä koskevat johdopäätökset perustuvat ensisijassa liiketoiminnan kannattavuutta, kilpailuneutraliteetin toteutumista ja liiketoiminnan tuottamia hyötyjä koskeviin havaintoihin.

Valtion liiketoiminnan tavoitteet on kirjattu valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevaan periaatepäätökseen. Valtion liiketoimintaa ohjaavat lisäksi kansallinen ja EU:n yhteismarkkinalainsäädäntö ja oikeuskäytäntö sekä OECD:n suosituksena julkaistu kansainvälinen sopimus valtio-omisteisten yhtiöiden asemasta. Tarkastuksessa on näihin kriteereihin tukeutuen pyritty todentamaan liiketoiminnan riippumattomuuden edellytyksiä sekä arvioitu kilpailuneutraliteetin, eduskunnan budjettivallan ja tilivelvollisuuden toteutumista valtion liiketoiminnassa. Näin tarkastuksessa on ollut mahdollista esittää arvio siitä, onko valtion harjoittama liiketoiminta ollut eri kriteereihin perustuvien ehtojen mukaista ja onko valtion liiketoiminnan sisältö näin ollen vastannut ja toteuttanut sille annettua muotoa.

Tapaustarkastelun kohteiksi valikoituivat liiketoiminnan taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen sekä näköpiirissä olleen kehityksen perusteella jäänmurto, valtion kiinteistöomaisuuden ja pörssiomaisuuden hallinta, yleispalveluvelvoitteen mukainen postitoiminta sekä Valtion kehittämissyhtiö Vake Oy:n rooli elinkeinorakenteen kehittämisessä.

Valtion liiketoimintamuodot ovat osakeyhtiö ja liikelaitos

Valtion omistuksessa on osakkeita tai osuuksia 68 yhtiöstä. Valtion liiketoimintaan kohdentuva pääoma muodostuu valtio-omisteisten yhtiöiden osakkeista sekä Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallitus-erityisliikelaitoksen omistuksista. Omistuksen tarkka arvo vaihtelee määrittämisen tavan ja ajankohdan mukaan. Vuoden 2017 lopussa valtion liiketoimintaan sidottu pääoma oli noin 42 miljardia euroa.¹

Liiketoimintaan sidotun omaisuuden hoidossa valtio pyrkii mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen. Kokonaistuloksessa yhdistyvät liiketoiminnan tuotto ja omistuksen arvon kehittyminen, liiketoiminnan kestävyys sekä yhtiöiden toteutettavaksi tarkoitettujen tehtävien tuloksellinen hoitaminen.

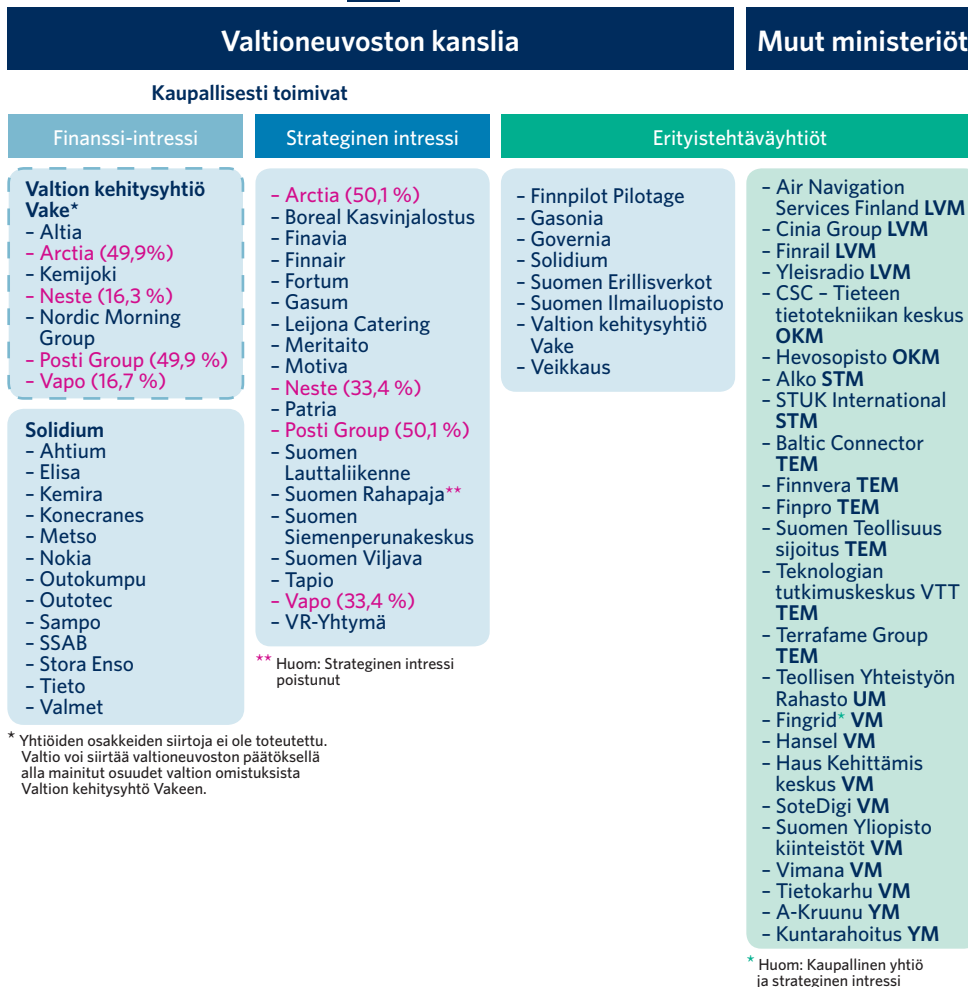
Pelkästään kaupallisin perustein toimivissa yhtiöissä valtio odottaa tuottoja ja omistuksen arvon suotuisaa kehittymistä. Tällaisia kilpailullisessa ympäristössä kaupallisin perustein toimivia yhtiöitä on 35, joista 13 on valtion suorassa tai Solidium Oy:n kautta välillisessä omistuksessa olevia pörssinoteerattuja yhtiöitä.

Eräät valtionyhtiöt on perustettu toteuttamaan valtion erityistehtävää, eli valtio on asettanut niille myös yhteiskunnallisia tavoitteita. Vaikka näiden erityistehtäväyhtiöiden tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen, yhtiön toiminnan on oltava tehokasta ja itsekannattavaa. Erityistehtäviä hoitavia yhtiöitä oli vuoden 2017 lopussa 33.

Myös kaupallisesti toimivalle yhtiölle voi olla määritetty yhteiskunnallinen tavoite tai strateginen intressi, kuten infrastruktuurin kannalta tärkeiden toimintojen varmistaminen, huoltovarmuus tai keskeinen asema peruspalveluiden tuottajana. Strategisen intressin vuoksi yhtiön osakkeiden luovuttamista on rajoitettu.

Valtion yhtiöomistuksen hallinta ja omistajaohjaus on keskitetty pääosin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Omistajaohjaus ohjaa myös valtion pörssiomistusta hallinnoivaa erityistehtäväyhtiötä, Solidium Oy:tä. Muu taloudellista tuottoa painottava valtion yhtiöomaisuus tullaan siirtämään omistajaohjauslain muutoksen (L 1315/2016) nojalla valtion erityistehtäväyhtiönä toimivaan Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:ön. Maaliskuussa 2018 siirtoja ei ollut vielä toteutettu.

Kuviossa 1 on kuvattu valtion yhtiöomistus ja sen ohjaus.



* Yhtiöiden osakkeiden siirtoja ei ole toteutettu. Valtio voi siirtää valtioneuvoston päätöksellä alla mainitut osuudet valtion omistuksista Valtion kehitysyhtiö Vakeen.

* Huom: Kaupallinen yhtiö ja strateginen intressi

Kuvio 1: Valtion yhtiöomistus ja sen ohjaus, tilanne maaliskuu 2018
Lähde: Valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto

Valtioneuvoston kanslian lisäksi seitsemän sektoriministeriötä ohjaa 24:ää valtion erityistehtäväyhtiötä. Liikelaitoksista Senaatti-kiinteistöjen omistaja-ohjaus on osoitettu liikelaitoslilla (1062/2010) valtiovarainministeriölle ja Metsähallituksen ohjaus erityislilla (L 234/2016) maa- ja metsätalousministeriölle.

Valtion liikelaitos tuottaa valtion sisäisiä palveluita yritysten tapaan liike-taloudellisten periaatteiden mukaan. Liikelaitoksista Senaatti-kiinteistöjen omistusten tasearvo vuonna 2017 oli 4,55 miljardia euroa ja liikevaihto oli noin 625 miljoonaa euroa. Metsähallituksen maa- ja vesiomaisuuden arvo uuden liikelaitoksen avaavassa taseessa vuonna 2016 oli 3,8 miljardia euroa.

Valtion virastojen ja laitosten maksullisessa toiminnassa on piirteitä, jotka muistuttavat liiketoimintaa. Maksullisen toiminnan markkinasuoritteita voidaan muun muassa hinnoitella liiketaloudellisin perustein. Virastojen ja laitosten markkinasuoritteiden kokonaisvolyymi vuonna 2016 oli 350 miljoonaa euroa. Virastojen maksullisessa toiminnassa ei kuitenkaan ole kyse valtion liiketoiminnasta, koska toiminta ei täytä EU:n kilpailusääntöjen mukaista taloudellisen toiminnan määritelmää. Tarkastus ei kohdistu liike-taloudellisin perustein hinnoiteltuun valtion maksulliseen toimintaan, eikä siinä ole arvioitu erilaisten palvelutuotannon muotojen tehokkuutta tai mahdollisia tehokkuuseroja.

Alus-
tekniikka

Kalusto

Väylä-
maksu-
järjes-
telmä

Elin-
keino-
elämän
rakenne-
muutos

Satama-
verkko

Palvelu-
taso

Digitalisaatio

IMO

Ilmast-
muut-

Operatiiviset
päätökset

Rahoitus

Jään
laatu

Kansainvälinen
yhteistyö

Vaihto-
ehtoiset
reitit

Logis-
tiikka-
ketju

Toiminnan-
ohjaus

EEDI

Teolli-
suuden
sijoit-
tuminen

2 Markkinasuuntautuneisuus ja kannattavuus rajoittavat julkisen palvelutuotannon organisointia

Liiketoimintana järjestettävän valtion palvelutuotannon tulee täyttää toiminnalle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet tehokkaasti ja myös liike-taloudellisesti kestäväällä tavalla. Myös kilpailuneutraliteettiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Valtion liikelaitos ei esimerkiksi voi tuottaa markkinasuuntautuneita palveluita, vaan tällainen palvelutuotanto on yhtiötettävä.

Liikelaitoksen ja erityistehtävää hoitavan valtio-omisteisen yhtiön toiminta on itsekannattavaa, jos sille asetetut palvelutavoitteet täyttyvät ja tulot kattavat menot. Jos toiminnan tulot eivät kata sen kustannuksia, palvelutuotanto on organisoitava uudelleen, sillä vain kannattava palvelutuotanto voidaan järjestää liiketoimintamuotoisena.

2.1 Liikelaitoksen tarkoituksena ei ole markkinaehtoinen toiminta

Valtio harjoittaa liiketoimintaa omistamiensa osakeyhtiöiden ja liikelaitosten kautta. Valtiolla ei ole ohjeistusta periaatteista, jotka määrittävät toimintamuodon valintaa. Liiketoiminnan kannattavuus sekä valtiokonsernin ulkopuoliset asiakkuudet ratkaisevat kuitenkin osaltaan, voidaanko palvelutuotanto järjestää liiketoimintana ja voidaanko se antaa liikelaitoksen tehtäväksi vai tuleeko toiminta yhtiöittää.

Valtion liikelaitoksen toimintamuotoa puoltaa yhteiskunnallisen ohjauksen intressi sekä konsernihyödyt. Jos toiminta on pääomaintensiivistä, voi esimerkiksi lainarahoituksen hinta yksin muodostaa keskeisen perusteen liikelaitosmuodolle. Liikelaitoksen markkinaehtoinen toiminta on kuitenkin rajattua, sillä pääosan sen liikevaihdosta tulee muodostua konsernin sisäisestä palvelutuotannosta.

Osakeyhtiön toiminnassa taas tulee kiinnittää huomiota liiketoiminnan perusteltavuuteen; täyttääkö osakeyhtiön toiminta toiminnallisten odotusten ja osakeyhtiölain vaatimusten lisäksi myös ne perusteet, jotka valtion liiketoiminnalle on kansallisesti ja kansainvälisesti asetettu.

Senaatti-kiinteistöjen ja Arctia Oy:n toiminnan lähtökohtien ja kehityksen vertailu tuo esiin valtio-konsernin ulkopuolelle suuntautuvan markkinaehtoisien liiketoiminnan ratkaisevan vaikutuksen liiketoimintamuotoon.

Liikelaitoksen toimintamuotoa puoltaa yhteiskunnallisen ohjauksen tarve

Senaatin ja Arctia Oy:n toiminta on samanlaisista lähtökohdista kehittynyt eri suuntiin

Valtion kiinteistöomaisuutta on hallinnoitu ja jäänmurto on järjestetty ensin virastojen palvelutoimintana ja sittemmin liikelaitosten liiketoimintana.

Vuonna 1995 perustettiin Valtion kiinteistölaitos kehittämään valtion rakennuksia ja kiinteistöomaisuutta, ja vuonna 1999 se muutettiin liikelaitokseksi. Vuonna 2001 liikenimeksi tuli Senaatti.² Jäänmurrosta vastasi vuoteen 1998 asti Merenkulkuhallitus ja sen jälkeen Merenkululaitos. Vuonna 2004 jäänmurtotoiminta siirrettiin Varustamo-liikelaitokseen, joka toimi aputoiminimellä Finstaship. Vuonna 2010 jäänmurtotoiminta yhtiöitettiin Arctia Oy:ksi.³

Valtion liikelaitosten asema arvioitiin uudelleen⁴ sen jälkeen, kun Euroopan unionin komissio oli 10.12.2007 antanut Suomelle kohdistetun valtiontukipäätöksen C 7/2006. Päätöksessä komissio otti kantaa Tieliikelaitokselle myönnettyyn valtiontukeen. Sen mukaan Tieliikelaitos sai valtiontukea ainakin tuloverolakiin perustuvan verovapauden ja konkurssikelvottomuuden kautta, eikä liikelaitoksen toiminta näin täyttänyt yhteismarkkinoiden vaatimuksia. Päätöksestä on muodostunut keskeinen valtion liikelaitosten asemaa määrittävä yhteisöoikeudellinen oikeusohje.

Valtion sisäiseen palvelutuotantoon keskittynyt liikelaitos Senaatti-kiinteistöt sekä Metsähallitus jatkoivat liikelaitoksena. Muut liikelaitokset, joilla oli liiketoimintaa myös avoimilla markkinoilla, kuten Finstaship, yhtiöitettiin osakeyhtiöiksi.⁵

Tarkasteltaessa pelkästään valtio-konsernin ulkopuoliseen sopimus-toimintaan liittyvää kilpailuoikeudellista asemaa, Senaatin ja Arctia Oy:n asemat ovat kehittyneet eri suuntiin verrattuna vuoteen 2010, jolloin näiden toimijoiden liiketoimintamuodosta päätettiin.

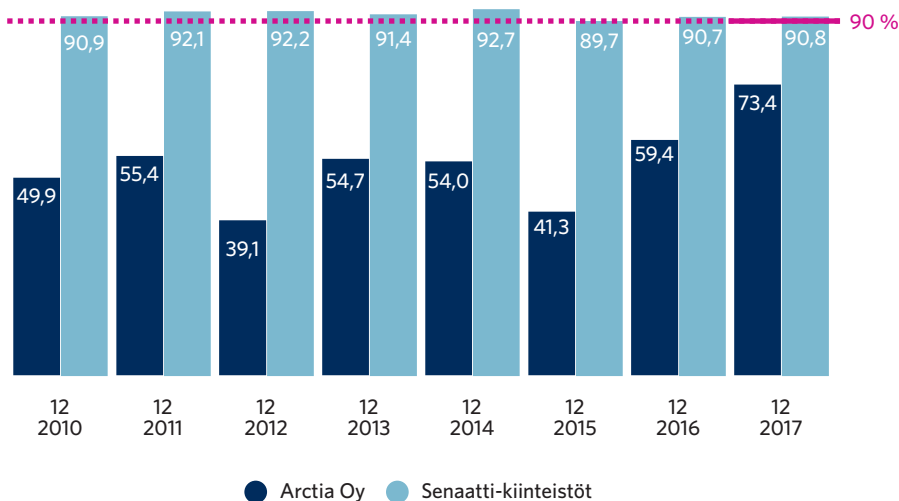
Liikelaitoslain (1062/2010) mukaisen liikelaitoksen tarkoituksena on tukea valtion sisäistä palvelutuotantoa sidosyksikköasemassa. Sidosyksiköllä tarkoitetaan erillistä toimijaa, joka vertautuu hankintayksikön omaan toimintaan.

Senaatti on vuokrannut tiloja myös valtiokonsernin ulkopuolisille toimijoille. Ulosvuokrauksen tarkoituksena hyödyntää vapautuneita tiloja ja tukea kohteiden myyntiä. Tällä hetkellä Senaatin liiketoiminnasta noin 10 prosenttia on peräisin avoimilta markkinoilta.

Arctia Oy:n yhtiöittämisen tarkoituksena on ollut jäänmurtajakaluston hyödyntäminen avoimilla markkinoilla. Esimerkiksi vuonna 2012 Arctia-konsernin ulkopuolinen sopimustoiminta tuotti yli 60 prosenttia yhtiön koko liikevaihdosta. Vuonna 2016 merkittävät ulkoiset sopimukset päättyivät ja vuonna 2017 konsernin tuloista enää vain 26,6 prosenttia muodostui avoimilta markkinoilta.⁶

Senaatin ja Arctian sidosyksikköasemassa harjoitetun liiketoiminnan kehitystä on havainnollistettu oheisella kuviolla.

Liikelaitoksen tarkoituksena on tukea valtion sisäistä palvelutuotantoa



Kuvio 2: Senaatti-kiinteistöjen ja Arctia Oy:n sidosyksikkö-liikevaihdon osuuden kehitys kaikista tuloista joulukuussa 2010–2017

Finstahip ja Arctia Oy ovat harjoittaneet tuottoisaa liiketoimintaa erilaisissa palvelutehtävissä arktisella merialueella. Tarkasteluhetkellä Arctia Oy:n tulovirta perustuu kuitenkin keskeisiltä osin Liikenneviraston kanssa solmittuihin Itämeren jäänmurtoa koskeviin sopimuksiin. Siinä missä Senaatti-kiinteistöjen ulkopuolinen sopimustoiminta on muodostumassa ongelmalliseksi uuden hankintalain (1397/2016) sidosyksikkömääritelmään nähden liian suuren volyymin vuoksi, Arctia Oy:n tavoitteena on löytää aiempaa sopimustoimintaa korvaavia asiakkuuksia.

Markkinaehtoisen liiketoiminnan volyymin vaihtelu voi edellyttää liiketoimintamuodon uudelleen arvioimista

Niin Arctia Oy:n kuin Senaatti-kiinteistöjen toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia. Arctia Oy:n perustaminen on alun perin mahdollistanut jäänmurtokaluston käyttöastetta nostavan ulkopuolisen sopimustoiminnan. Sopimustoiminta on lomittunut kaluston pääasiallisen käyttötarkoituksen kanssa. Vaikka vuonna 2017 ulkopuolinen sopimustoiminta on ollut vähäistä, on Arctia Oy:n yhtiömuotoinen toiminta ollut perusteltua, koska se on pidemmällä aikavälillä mahdollistanut jäänmurtotehtävää täydentävän tuottoisan liiketoiminnan.

Senaatin ulosvuokraus on perusteltua, koska se tukee Senaatin tulokellisuutta. Asetelma on kuitenkin ristiriitainen, koska ulosvuokrauksen volyymi yhdessä sidosyksikköasemaa koskevan hankintalain muutoksen kanssa tulee vaarantamaan Senaatin sidosyksikköaseman ja siten myös ne konsernitason hallinnolliset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset hyödyt, joita Senaatti liikelaitoksena tuottaa.

2.2 Palvelutuotannon kannattavuus on kestävä liiketoiminnan edellytys

Kannattavuus on kestävä liiketoiminnan ehdoton edellytys. Myös valtioneuvosto on linjannut, että valtion liiketoiminnan on oltava kannattavaa. Tarkastuksen kohteena olleesta liiketoiminnasta postitoiminnan yleispalvelun ja jäänmurron kannattavuuden voidaan todeta heikentyneen niin, että liiketoiminnan kestävyys on vaarantunut.

Valtion liiketoiminnan on oltava kannattavaa

Liiketoiminnan kannattavuuden määrittely riippuu valtionyhtiön mahdollisesta erityistehtävästä. Lähtökohtana on, että valtion kaupallisen yhtiöomaisuuden tarkoituksena on omaisuuden arvon lisääminen ja tuotto. Julkista tehtävää hoitavan yhtiön kohdalla riittää, että se suoriutuu sille annetusta tehtävästä itsekannattavasti eli liiketoiminnan tulot kattavat kestävästi sen kustannukset. Julkista tehtävää ei siis tule järjestää liiketoiminnan varaan, jos liiketoiminta itsessään ei ole kannattavaa.

Julkista tehtävää ei tule järjestää liiketoimintana, jos se ei ole kannattavaa

Virastojen ja laitosten maksullinen toiminta ei välttämättä täytä kustannusperusteisen kannattavuuden vaatimusta. Liiketalousperusteisen hinnoittelun tulee kattaa kaikki viraston maksamat kustannukset sekä lisäksi laskennallisen käyttöpääoman koron ja liiketoiminnan katteen. Laskennalliset erät jäävät kuitenkin viraston käyttöön, sillä virasto ei tulouta voitostaan osinkoa eikä käyttöpääoman korkoa vastaavaa erää valtion talousarvioon. Maksullisen toiminnan tuotot voidaan tosin ottaa huomioon viraston budjettimäärärahassa. Toisin kuin liiketoiminnassa, maksullisen toiminnan hinnoittelussa voidaan poiketa liiketaloudellisista perusteista, jolloin palvelutoiminnan rahoitus tukeutuisi sisäisiin subventioihin tai talousarviorahoitukseen.

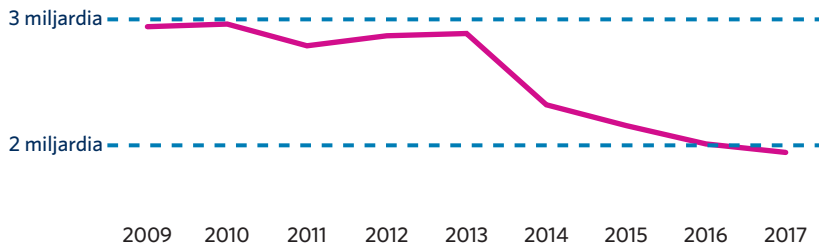
Kannattavuuden vaatimusta tulee tarkastella liiketoimintakohtaisesti. Vaikka yhtiö tai liikelaitos tuottaisi voittoa, myös palvelutuotannon tulojen on katettava sen menot, jotta se olisi kestävällä tavalla kannattavaa. Jos tappiollisen liiketoiminnan kustannuksia katettaisiin maksullisen palvelutoiminnan tavoin, saman yhtiön tai liikelaitoksen kannattavan liiketoiminnan tuotoilla, tämä olisi ongelmallista niin kustannusrakenteen läpinäkyvyyden kuin kilpailuneutraliteetinkin kannalta.⁷

Postitoiminnan yleispalvelun turvaaminen nykytasolla edellyttää tulevaisuudessa julkista tukea

Postitoiminnan yleispalvelu on postilaissa (415/2011) säädetty tehtävä, jolla turvataan kohtuuhintaisten perustason kirje- ja pakettipalvelujen saatavuus kaikkialla Suomessa. Viestintävirasto on nimennyt Posti Oy:n huolehtimaan kirjelähetysmarkkinoiden yleispalvelusta Manner-Suomessa. Yleispalveluvelvoitteen mukaisten postilähetysten, käytännössä pienyritysten ja kuluttajien lähettämien postimerkillä varustettujen kirjeiden sekä korttien, osuus postilähetysten kokonaismäärästä on alle 5 prosenttia.⁸

Yleispalvelun hoitamiseen liittyvät välittömät kustannukset syntyvät kirjeiden keräilystä, lajittelusta, kuljetuksesta ja jakelusta. Postin tuotantoprosessi pohjautuu yleispalveluvelvoitteen vaatimuksiin, mutta se on optimoitu muun kaupallisen tuotannon mukaan. Tuotanto on järjestetty yhteistuotantoprosessina, jolloin yleispalveluvelvoite hoidetaan muun postitoiminnan yhteydessä ja kustannukset jaetaan laskennallisesti yleispalvelun ja muun tuotannon välillä. Yleispalveluvelvoitteen mukainen jakelu hyötyy näin Posti Oy:n muun liiketoiminnan suuresta mittakaavasta.

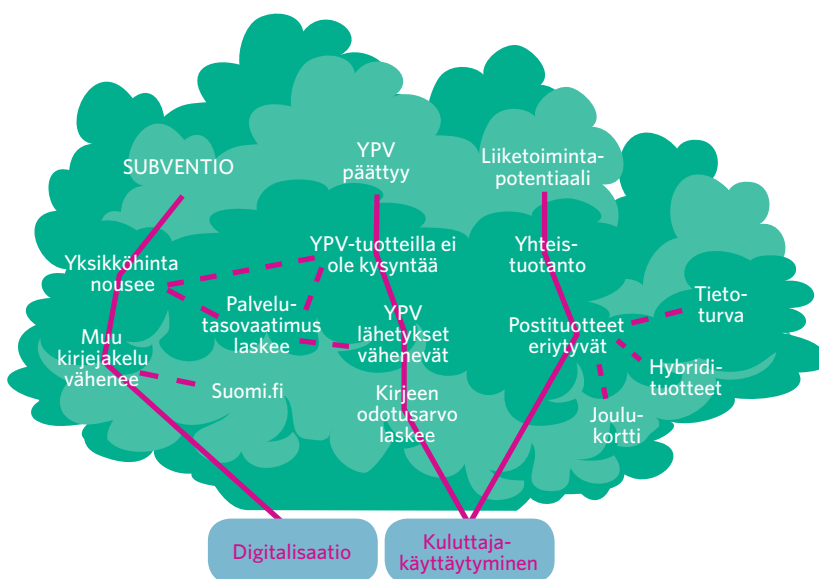
Postin jakelumäärät ovat vähentyneet voimakkaasti vuodesta 2013 alkaen.⁹



Kuvio 3: Postin jakelumäärien kehitys 2009–2017

Tarkastuksen yhteydessä toteutettiin työpaja, jossa muodostettiin näkemykset yleispalveluvelvoitteen tarkoituksen toteutumisesta ja kehityksestä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Työpajassa tuotetun aineiston perusteella laadittiin skenaarioita yleispalveluvelvoitteen tulevaisuudesta (ks. kuvio 4).

Skenaariolla tarkoitetaan tarkasteltavan ilmiön mahdollisia kehityskulkuja. Skenaario ei ole ennuste siitä, mitä tulee tapahtumaan, vaan tunnettuihin tekijöihin perustuvaa pohdintaa, millaisiin kehityskuluihin ja millaisten mekanismien välityksellä meneillään oleva muutos voisi johtaa toivottuun tai ei-toivottuun suuntaan.



Kuvio 4: Yleispalvelun tulevaisuustyöpajan skenaarioanalyysi

Yleispalvelujakelu hyötyy muun liiketoiminnan suuresta mittakaavasta

Postitoiminnan yleispalveluvelvoitteen kehitys rakentuu digitalisaation ja kuluttajakäyttäytymisen muutoksen varaan. Digitalisaation arvioidaan vähentävän postin välityksellä tapahtuvan viestinnän tarvetta. Kuluttajakäyttäytymisen muutosten vaikutus arvioidaan moniulotteisemmaksi. Yhtäältä odotusarvo kirjeen vastaanottamiselle saattaa laskea, jolloin myös lähetettävän kirjepostin määrä vähenee. Toisaalta markkinoilla on ja mahdollisesti syntyy uusia tuotteita, joille voi muodostua erillistä kysyntää.

Kirjepostin väheneminen voidaan nähdä itseään toteuttavaksi sykliseksi; jaettavan kirjepostin määrä nostaa yksikkökustannusta, mikä todennäköisesti alentaa palvelutasoa ja kysyntää. Palvelutason ja kysynnän lasku laskee vastaavasti kysyntää ja palvelutasoa sekä nostaa yksikköhintaa. Tässä skenaariossa yleispalveluvelvoitteen mukaisen kirjejakelun tarve jää erittäin vähäiseksi, mahdollisesti jopa niin vähäiseksi, että erilliselle yleispalveluvelvoitteelle ei enää olisi tarvetta.

Postitoiminnan yleispalveluvelvoitteen hoitaminen on tällä hetkellä heikosti kannattavaa. Yleispalveluun kohdistuu myös voimakas kustannuspaine. Tähän mennessä Posti Oy on tehostanut operatiivista toimintaansa. Myös palvelusovaatimuksia on laskettu postilain muutoksella (614/2017) ja postimerkin hintaa on nostettu kustannusperusteisesti¹⁰. Mikäli kirjejakelun kokonaismäärä laskee nykyisestä, yleispalveluvelvoitteen mukaisen kirjejakelun hoitamiseen ei nykyisellä palvelutasolla ole tulevaisuudessa edellytyksiä ilman merkittävää subventiota.

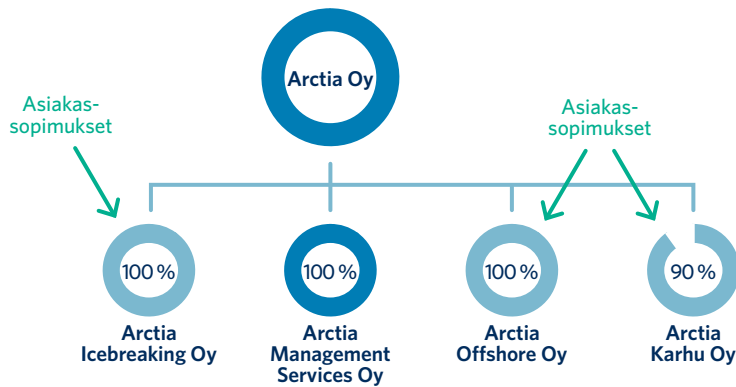
Postilain (415/2011) 33 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö päättää Viestintäviraston laatiman nettokustannuslaskelman pohjalta, korvataanko yleispalvelun tarjoajalle, hakemuksen perusteella, valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Lain mukaan muut postiyrietykset osallistuvat yleispalvelun tarjoajalle korvattaviin kustannuksiin.

Postilain täytäntöönpanoon liittyen Viestintävirasto on vuonna 2010 selvittänyt laskentajärjestelmää, jolla mahdollinen korvaus tulisi maksettavaksi. Valmiutta, esimerkiksi rahastoa, korvauksen maksamiseen ei kuitenkaan ole, sillä Viestintäviraston mukaan ei ole ollut näköpiirissä, että Posti Oy hakisi korvausta yleispalveluvelvoitteen aiheuttaman taloudellisen rasitteen muodostavista nettokustannuksista.

Kirjejakelun kokonaismäärän laskiessa yleispalvelua ei kyetä hoitamaan nykyisellä palvelutasolla ilman subventiota

Arctian monitoimimurtajaliiketoiminnan kannattavuus riippuu ulkopuolisesta sopimustoiminnasta

Arctia Oy on vuoden 2016 alusta alkaen toiminut konsernina, jossa palvelusopimukset kohdistuvat Arctia Icebreaking Oy:ön, Arctia Offshore Oy:ön ja Arctia Karhu Oy:ön. Liiketoimintayhtiöiden lisäksi konserniin kuuluu hallinnollisia palveluita tarjoava Arctia Management Services Oy.



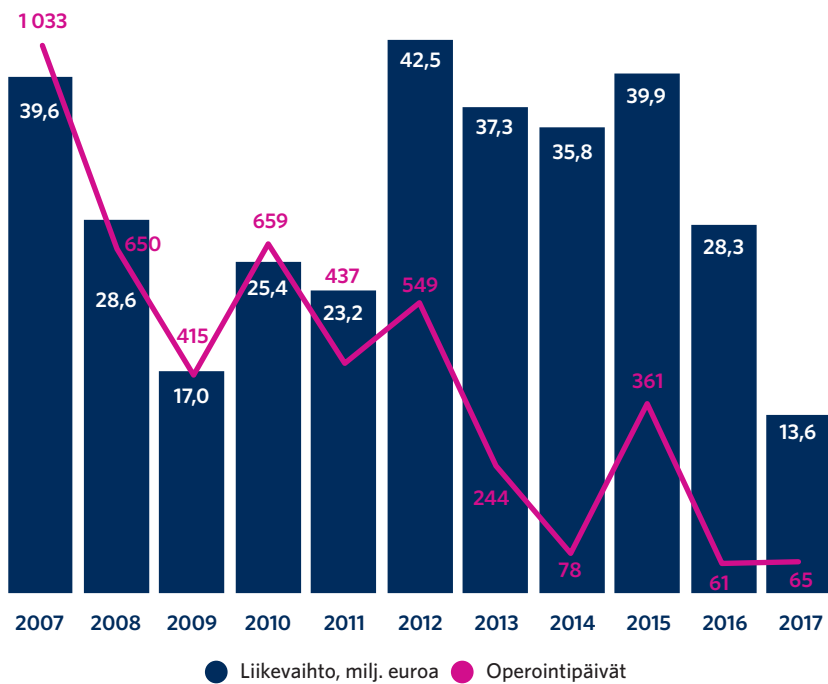
Kuvio 5: Arctia Oy:n konsernirakenne ja omistusosuus tytäryhtiöistä, lähde: Arctia Oy

Yhtiön konsernimuodon ja kaluston perusteella Arctia Oy:n liiketoiminta on jaettavissa Itämerellä tapahtuvaan jäänmurtoon ja muuhun sopimustoimintaan. Yhtiön konsernimuoto edistää osaltaan kustannusrakenteen läpinäkyvyyttä.

Itämeren jäänmurto perustuu Liikenneviraston kanssa solmittuihin varallaolo- ja palvelusopimuksiin. Sopimusten mukaan Liikennevirasto maksaa Arctia Oy:lle korvauksen murtajien varallaolosta ja erikseen korvausta murtajien rahtauksesta, siis operointipäivistä. Lisäksi Liikennevirasto kattaa varustamotoiminnan vakiintuneen käytännön mukaisesti alusten kulluttaman polttoaineen.

Varallaolon ulkopuolella Arctia Oy voi hyödyntää kalustoaan vapaasti myös markkinaehtoiseen toimintaan. Yhtiön konventionaalaisia murtajia käytetään Itämeren jäänmurrossa ja vain vähäisessä määrin ulkopuolisessa sopimustoiminnassa. Polaariset monitoimimurtajat soveltuvat käytettäväksi myös Itämerta suuremmilla merialueilla ja alusten varustelu mahdollistaa niiden monipuolisen käytön muun muassa vedenalaisiin rakennus- ja huoltotöihin, kuten putkien ja kaapeleiden laskuun. Asiakkaina Arctia Oy:llä on ollut muun muassa öljy- ja kaasuyhtiöitä ja niille huolto- ja rakennustöitä tekeviä yrityksiä. Tämä muu rahtaus on nostanut kaluston käyttöastetta ja on ollut yhtiölle tuottoisia. Vuosina 2007 ja 2010 monitoimimurtajien käyttöaste on ollut peräti 90 prosenttia.¹¹

Öljyn maailmanmarkkinahinnan lasku johti vuonna 2015 ulkopuolisen asiakkaan rahtausopimuksen ennakaiseen päättämiseen. Sopimuksen mukaisesti Arctia Oy sai vuoden 2016 rahtausta vastaavan korvauksen, mutta samalla monitoimimurtajien ulkopuoliseen sopimustoimintaan perustuvan liiketoiminnan volyyymi kutistui ja siitä saadut tulot laskivat.



Kuvio 6: Finstaship-liikelaitoksen ja Arctia Oy:n ulkoinen sopimustoiminta, liikevaihto ja operointipäivät 2007–2016, lähde Finstaship, vuosikertomukset 2007–2009 ja Arctia Oy, vuosikertomukset 2010–2016

Arctia Oy:n liiketoiminnan tulos vuodelta 2017 on tappiollinen. Tulosta heikensivät monitoimimurtajien merkittävien sopimusten päätyminen ja käyttöasteen lasku sekä tavanomaista helpommat jääolosuhteet. Myös Polaris-aluksen tekniset haasteet, joiden vuoksi alus ei ollut varalla, heikensivät tulosta.¹²

Arctia Oy:n toiminta on edelleen tuottavaa useilla mittareilla. Arctia Oy maksaa valtiolle osinkoa, sen verojalanjälki on merkittävä ja yhtiö kattaa vastuullisen toimintansa kustannukset liiketoiminnallaan. Samoin Arctia Oy:n mukaan yhtiön tase on siinä määrin vahva, että yhtiö kestää liiketoiminnan tappioita. Yhtiön tavoitteena on löytää ulkopuolista palvelutoimintaa, jolla monitoimimurtajien käyttöastetta voitaisiin nostaa. Arctia Oy on ollut aloitteellinen myös pienimuotoisemman liiketoiminnan luomisessa. Samoin yhtiö on sopeuttanut toimintaansa markkinatilanteeseen ja pyrkinyt näin tukemaan liiketoiminnan kannattavuutta.

Arctia Oy on edelleen tuottava useilla mittareilla

Rakenteellisesti kannattamaton palvelutuotanto on organisoitava uudelleen

Arctia Oy:n ulkopuolisen sopimustoiminnan merkittävä väheneminen on johtunut öljyn tuotantoa tukeneen rahtaus sopimuksen ennaaikaisesta päättymisestä. Tämä ei ole poikkeuksellista, sillä myös vuonna 2013 öljyn tuotanto arktisella alueella keskeytettiin ja siihen liittynyt rahtausajo korvattiin muilla tehtävillä vuonna 2014. Myös tällöin Arctia Oy:n sai asiakkaaltaan alkuperäisen sopimuksen mukaisen korvauksen.

Postin kirjejakelun ja siihen sidoksissa olevan yleispalvelujakelun yksikkökustannusten nousu liittyy digitalisaatioon ja viestinnän tarpeiden ja rakenteiden etenevään ja ilmeisen pysyvään muutokseen.

Jos jo vakiintuneen valtion liiketoiminnan kannattavuus vaarantuu, ensisijaista on tukea sen kannattavuutta sisäisillä tehostamiskeinoilla. Esimerkiksi postitoiminnan yleispalveluvelvoitteen vaatimuksia on kevennetty, jotta kustannukset laskisivat muuttuvaa toimintaympäristöä vastaavaksi. Julkisen palvelun piilotukeminen, esimerkiksi konsernin kannattavasta liiketoiminnasta vyörytettävän tuen avulla, on kustannusten seurannan ja kilpailuvaikutuksien näkökulmasta ongelmallista. Postilaki (415/2011) mahdollistaa yleispalvelun julkisen tuen, mikä on läpinäkyvämpää kuin esimerkiksi kustannusten vyöryttäminen konsernin kannattavan liiketoiminnan kannettavaksi.

Monitoimimurtajia hyödyntävässä liiketoiminnassaan Arctia Oy on menettänyt keskeisimmän ulkoisen palvelusopimuksen ja on siksi ajautunut kannattamattomaksi. Vaikka tilanne on vaikea, ei tarkastus anna perustetta todeta, että tilanne olisi muodostumassa rakenteelliseksi ja että monitoimimurtajien edellytykset kannattavaan liiketoimintaan olisivat heikentyneet pysyvästi.

Yleisesti ottaen, liiketoiminnan kannattavuuden vaarantuminen on aina peruste arvioida, onko palvelutuotannon toimintamuoto kestävä. Omistajan näkökulmasta tappiollinen liiketoiminta vaikuttaa kielteisesti sitä hoitavan yhtiön arvoon. Pitkittyessään tappiollinen liiketoiminta voi vaarantaa palvelutuotannon tai jopa yhtiön toiminnan. Riskin hallitsemisen toimenpiteet, asiakashankinta, uuden liiketoiminnan kehittäminen sekä toiminnan mahdollinen tehostaminen tai sopeuttaminen, tulee suhteuttaa yhtiön kestokykyyn niin, että uudet liiketoimintariskit eivät vaaranna alkuperäistä palvelutehtävää.

Välttämättömän julkisen palvelun kohdalla harkittavaksi voivat tulla subventiot tai yhteisöläinsäädännön mahdollistamat, korvausta vastaan hoidettavat tehtävät. Kun muutos valtion liiketoiminnan kannattavuudessa on rakenteellinen, voi kyseeseen tulla julkisen palvelutuotannon yhtiöittämisen purkaminen. Kun otetaan huomioon, että nykyisin liiketoimintana järjestettävää palvelutuotantoa on hoidettu aiemmin valtion virkatyönä, ei ole varsinaista estettä sille, että liiketoimintana kannattamaton palvelutuotanto palautuisi viraston hoidettavaksi.

Rakenteellisesti kannattamattoman palvelutuotannon yhtiöittäminen voidaan purkaa



3 Valtion liiketoiminta voi hyödyttää julkista palvelutuotantoa

Valtio voi tuottaa julkisia palveluita markkinaehtoisen liiketoiminnan yhteydessä. Tarkastustapauksissa on käynyt ilmi, että liiketoiminnan synnyttämä synergia voi hyödyttää niin julkisen palvelutehtävän hoitamista kuin markkinaehtoista liiketoimintaakin ja puoltaa palveluiden tuottamista liiketoimintana. Synergiassa ei ole kyse epäterveestä liiketoimintayksikön sisäisestä subventiosta.

3.1 Liiketoimintayksikön ja palvelutuotannon välinen synergia tukee julkista palvelua

Tarkastuksen kohteena ollut liiketoiminta on hyötynyt sitä harjoittavan yhtiön ja palvelutuotannon välisestä synergiasta. Synergialla tarkoitetaan tässä yhteydessä kahden liiketoiminnan välistä yhteyttä, joka tehostaa palvelutuotantoa, vahvistaa liiketoiminnan kannattavuutta tai tuottaa muutoin lisäarvoa aiheuttamatta toisen liiketoiminnan tulokseen kohdistuvia menoja tai menetyksiä.

Monitoimimurtajien ulkopuolinen sopimustoiminta on laskenut jäänmurtokaluston pääomakustannuksia

Monitoimimurtajalla tarkoitetaan jäänmurtokalustoa, joka kykenee lisävarustelun ansiosta myös muunlaiseen operatiiviseen toimintaan kuin jäänmurtoon.

Monitoimimurtajan hankintahinta on noin kolmanneksen kalliimpi konventionaaliseen murtajaan nähden. Lisäinvestoinnit ovat perustuneet off shore -strategiaan. Sen mukaan monitoimimurtajat osallistuisivat Itämeren jäänmurtoon, mutta kaluston hyödyntäminen jäänmurtokauden ulkopuolisessa sopimustoiminnassa nostaisi kaluston käyttöastetta ja lasisi Itämeren jäänmurtokustannuksia.¹³

Valtioneuvosto siirsi 21.10.2004 Merenkululaitoksen hallinnassa olleen, liiketoiminnan kannalta välttämättömän omaisuuden Varustamoliikelaitokselle, Finstahipille. Osa omaisuudesta merkittiin peruspääomaksi ja osa lainaehdokseksi vieraaksi pääomaksi.¹⁴ Finstahip-liikelaitoksen velka valtiolle oli 94 miljoonaa euroa ja lainan korko oli kiinteä, 4,75 prosenttia. Koron peruste ja korkokehitys huomioiden lainan ehdot eivät ole olleet markkinahintaa edullisemmat. Arctia Oy:n näkemys on, että osa korosta on tosiasiallisesti ollut tuloutusmekanismi.

Finstahip ja Arctia Oy ovat varallaolon ulkopuolella hyödyntäneet monitoimimurtajakalustoaan valtio-konsernin ulkopuolisessa sopimustoiminnassa. Vaikka sopimustilanne on vaihdellut vuosittain voimakkaasti, ulkopuolisesta sopimustoiminnasta on kertynyt tuottoja, joilla on lyhennetty kaluston siirtoon liittyneitä lainoja.

Monitoimimurtajien tuotot ovat kasvattaneet yhtiön tasearvoa ja myös pienentäneen jäänmurtokustannuksiin vyörytettäviä pääomakustannuksia. Jos Finstahip ja Arctia Oy eivät olisi keränneet tuottoja myös avoimilta markkinoilta, budjettivaroista maksettavan Itämeren jäänmurtokustannukset olisivat olleet ja olisivat edelleen nykytasoa korkeammat.

Monitoimimurtajien tuotot ovat laskeneet Itämeren jäänmurtokustannuksia

Väylämaksu on varustamoilta perittävä veronluonteinen yleiskatteellinen maksu. Väylämaksun tuottoa ei siis ohjata meriväylien rakentamiseen, kunnossapitoon tai ylläpitoon. Väylämaksua ei myöskään ole sidottu merenkulun palveluiden, esimerkiksi jäänmurron, käyttöön.

Monitoimimurtajien käyttöasteen nostaminen ulkopuolisella sopimustoiminnalla on perusteltua myös kaluston kunnossapidon kustannusten ja sesongin ulkopuolisten henkilöstökulujen kattamiseksi. Monitoimimurtajien ulkopuolisella sopimustoiminnalla on siten mahdollista kattaa myös jäänmurron kiinteitä kustannuksia.

Väylämaksu on varustamoilta perittävä veronluonteinen yleiskatteellinen maksu. Väylämaksun tuottoa ei siis ohjata meriväylien rakentamiseen, kunnossapitoon tai ylläpitoon. Väylämaksua ei myöskään ole sidottu merenkulun palveluiden, esimerkiksi jäänmurron, käyttöön.

Arctia Oy on mallintanut väylämaksuista ja asiakkuuksiin ulottuvan arvoketjun. Arctia Oy katsoo, että jäänmurron kustannukset siirtyvät väylämaksujen kautta varustamojen asiakkailtaan perimiin rahtaushintoihin, vaikka jäänmurtopalvelu hankitaankin valtion talousarviovaroin.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 1.11.2017 asettanut työryhmän selvittämään merenkulun väylämaksujen uudistamistarvetta. Mikäli väylämaksujärjestelmää uudistettaisiin esimerkiksi niin, että väylämaksu kohdistuisi jäänmurron käyttöön, tilanne vastaisi Arctian jo kuvaamaa arvoketjua. Tällöin tehokas varautuminen, operointi ja kaluston käyttö laskisivat jäänmurron kustannuksia ja varustamoilta kerättäviä väylämaksuja. Tämä vaikuttaisi myönteisesti myös vientiteollisuuden kansalliseen kilpailukykyyn.

Postitoiminnan kokonaisvolyyymi laskee yleispalvelujakelun yksikköhintaa

Posti Oy:n harjoittama postipalveluliiketoiminta muodostuu kirje-, lehti- ja markkinointipalveluista. Kirjepalvelut vastaavat muun muassa yrityksille ja kuluttajille tarjottavista kirjepalveluista, postimerkeistä sekä postinohjauspalveluista. Vuonna 2017 yleispalveluvelvoitteen mukaisen kirjepostitoiminnan, käytännössä postimerkillisten kirjepalveluiden, osuus kuljetuksen ja jakelun kokonaisvolyyymista oli noin 5 prosenttia.¹⁵

Yleispalveluvelvoitteen mukaiset kuljetukset, lajittelu ja jakelu toteutetaan yhteistuotannossa muun postin kanssa. Posti Oy pitää yllä yhtä tuotantoprosessia ja jakeluverkkoa, joka palvelee yleispalvelua ja kaupallista toimintaa.

Yleispalveluvelvoitteen mukaisen postitoiminnan riippuvuus postitoiminnan kokonaisvolyyymista on ilmeinen, koska postitoiminnassa kiinteiden kustannusten osuus on suuri, eikä kustannusrakenne juuri jousu volyyymien mukaan. Jaettavan postin suurempi määrä jakaa kiinteitä kustannuksia pienempiin osiin aiheuttaen vain vähäisen lisäkustannuksen. Vaikka yleispalveluvelvoitteen kustannukset vyörytetäänkin kustannuspaikkaan aiheuttamisperusteen mukaisesti, yleispalvelujakelu hyötyy yhteistuotantoprosessissa Posti Oy:n muun liiketoiminnan tuotannon suuresta mittakaavasta.

Yleispalvelujakelu hyötyy Posti Oy:n tuotannon suuresta mittakaavasta

Yleispalveluvelvoitteen tehokkuuden keskeinen tunnusluku on yksikkökustannus. Kuluttajille suunnattujen kirjepalveluiden yksikkökustannus rinnastuu postimerkin hintaan. Viestintävirasto valvoo yleispalvelun hinnoittelua ja varmistuu vuosittain, että postimerkin hinta vastaa postilain mukaisesti siitä aiheutuvia kustannuksia.¹⁶

Mikäli yleispalvelua ei hoidettaisi yhteistuotantona ja sitä varten jouduttaisiin luomaan Posti Oy:n tuotanto- ja jakeluverkkoon nähden rinnakkainen verkko, yleispalvelun yksikkökustannus, postimerkin hinta, muodostuisi merkittävästi nykyistä kalliimmaksi.

Valtion metsien monikäyttö parantaa suojelun ja virkistyskäytön edellytyksiä

Valtiontalouden tarkastusviraston Metsähallituksen toimintaa koskeneessa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (1/2018) on tuotu esiin Metsähallitus-liikelaitoksen toiminnan sisäinen synergia. Metsähallitus-konsernin tehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteidensa puitteissa ja hoitaa myös sille säädettyjä julkisia hallintotehtäviä.

Metsähallituksen alueisiin kohdistuu lukuisia käyttötarpeita. Näitä ovat metsätalouden lisäksi esimerkiksi luonnonsuojelu, virkistyskäyttö, luontomatkailu, kiinteistöjalostus ja maa-aineskauppa. Viime vuosina Metsähallituksen panostukset yhteisiin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin, siis luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen, virkistyskäytön ja työllisyyden edistämiseen sekä saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen, ovat vuosittain olleet 55–56 miljoonaa euroa. Kustannus muodostuu menetetyistä tuotteista.

Vaikka Metsähallituksen liiketoiminnan ja yhteiskunnallisten velvoitteiden yhteensovittamiseen liittyy myös ongelmia, Metsähallitus saavuttaa silti merkittäviä hyötyjä toteuttamalla liiketoiminnan ohessa yleisiä yhteiskunnallisia velvoitteita. Velvoitteiden kautta Metsähallitus muun muassa saavuttaa sosiaalisen toimiluvan valtion omistamien metsävarojen hyödyntäjänä. Yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioiminen liiketoiminnassa edistää myös toiminnan vastuullisuutta ja maineen hallintaa. Keskeistä on myös, että Metsähallituksen liiketoiminnan ja yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden yhdistelmällä, valtion metsien monikäytöllä, saavutetaan synergiahyötyjä. Monikäyttömetsissä kyetään esimerkiksi toteuttamaan laajamittaista mutta tehokasta täsmäsuojelua ja virkistyskäyttöä. Muita monikäyttöön perustuvia tuloksellisuuden synergiahyötyjä ovat osaamisen kattavuuden varmistaminen, yhteiset tietojärjestelmät, prosessien ja palveluiden tehokkuus sekä mittakaavaedut esimerkiksi hankinnoissa ja toimitilakysymyksissä.¹⁷

Metsähallitus saavuttaa hyötyjä toteuttamalla yhteiskunnallisia velvoitteita liiketoiminnan ohessa

Senaatti-kiinteistöt tehostaa toimintaansa vuokraamalla vapautuvia tiloja ulkopuolisille

Liikelaitoslain (1062/2010) perustelujen mukaan Senaatti-kiinteistöt voi vähäisessä määrin vuokrata valtion vuokraustoiminnassa tyhjäksi jääneitä tiloja tai kiinteistöjä markkinaehtoisesti. Vuoden 2017 lopussa 9,2 prosenttia Senaatin liikevaihdesta muodostui avoimilla markkinoilla.¹⁸

Valtion tilojen käyttö on tehostunut viime vuosina ja valtion käytöstä on sen vuoksi vapautunut tiloja. Tilatehokkuuden ja rakenteellisten järjestelyjen edetessä tiloja vapautunee edelleen myös tulevaisuudessa. Vapautuvalle tilalle löytyy vain harvoin ostaja nopeasti. Vaikka tila ei ole käytössä, eikä siitä saada vuokratuottoa, tilan ylläpidosta aiheutuu omistajalle kustannuksia.

Senaatin toiminnan tarkoituksena ei ole tilojen ulosvuokraus. Liikelaitoslain (1062/2010) mukaan lähtökohtana on, että liikelaitos tuottaa palveluja valtiokonsernin sisäisesti. Valtiokonsernin ulkopuoliset vuokrasopimukset tukevat Senaatin perustehtävää kahdella tapaa.

Ylläpidon kustannuksien kattamiseksi tapahtuva ulosvuokraus on kokonaistaloudellisesti perusteltua. Tilan vuokraaminen saattaa myös luoda edellytyksiä uudelle alueelliselle elinkeinotoiminnalle. Kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta on välttämätöntä, että vuokran määrä määrittyy markkinoilla, eikä pelkästään tilan kustannusten kattamiseen perustuvan tarpeen mukaan.

Toiseksi, ulkopuoliset vuokrasopimukset tukevat myös tilan tai kiinteistön myyntiä. Liike-, toimisto- ja tuotantotilojen myyntihinta määrittyy sopimusten vuokratuoton ja keston perusteella. Kun Senaatin tarkoituksena on myydä konsernin näkökulmasta tarpeettomaksi jäävä tila tai kiinteistö, tilan vuokraaminen parantaa kaupan syntymisen edellytyksiä. Pitkäaikainen vuokrasopimus myös nostaa kauppahintaa. Myös tästä näkökulmasta on tärkeää, että avoimeksi jäänyt tila täytetään nopeasti vuokraamalla, jos sille ei ole tiedossa ostajaa.

Ylläpidon kustannuksien kattamiseksi tapahtuva ulosvuokraus on perusteltua

Palvelutuotantoa hyödyttävä synergia on huomioitu valtion liiketoiminnassa

Julkisen palvelutuotannon ja kaupallisen liiketoiminnan yhdistyminen, esimerkiksi olemassa olevan kaluston, muun kapasiteetin tai osaamisen tehokkaan hyödyntämisen kautta, voi luoda julkista palvelutuotantoa vahvistavaa synergiaa. Kuten tarkastuksessa käsitellyt esimerkit osoittavat, synergiahyödyt voivat konkretisoitua myös julkisen tehtävän kustannusrakenteen keventymisen kautta.

Tarkastusvirasto on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että maa- ja vesiomaisuuden tarkoituksenmukaisen hoidon kannalta voi olla perusteltua, että valtion maista vastaa kattavasti yksi organisaatio, Metsähallitus. Havainto on mahdollinen myös valtion muussa liiketoiminnassa: jos liiketoiminnan synergiat tukevat julkista palvelutuotantoa, liikelaitosten tai valtionyhtiöiden toimintakenttää ei tule rajata keinotekoisesti tavalla, joka sulkisi pois mahdolliset synergiahyödyt.

3.2 Solidium Oy:n kustannustehokkuutta on pyritty vahvistamaan

Tuottoisa liiketoiminta on hyödyttänyt valtion palvelutuotantoa valtion budjettiin tehtyjen tuloutusten kautta. Esimerkiksi valtion pörssiomistuksen hallinnoinnista vastaava Solidium Oy on tulouttanut valtion budjettiin historiansa aikana 5,0 miljardia euroa.¹⁹

Yhtiöön muodostunut tuloutusvara on riippunut pääosin osinkotuotoista sekä osakkeiden hinnan kehityksestä, myynnin ajoittamisesta ja myyntihinnoista. Myös yhtiön toiminnan kustannuksilla ja kustannustehokkuudella on merkityksensä tuloutusvaralle. Solidium Oy:n kustannukset muodostuvat muun muassa kiinteistä vuotuisista kustannuksista, konsulttiselvityksien palkkioista sekä transaktioihin liittyvistä välitys- ja konsulttipalkkioista.

Suhteessa omaisuusmassaan Solidium Oy:n hallinnointikustannus on 0,06 prosenttia. Solidium-työryhmä katsoi toukokuussa 2015, että kun Solidium Oy:n toimintamenoja verrattiin niiden tuottamaan lisäarvoon, kulutasoa ei kaikilta osin voitu pitää perusteltuna. Työryhmä katsoi myös, että odotus siitä, että yhtiön henkilöstöllä olisi valmius suoriutua itse hankkeissa tarvittavista selvityksistä ja analyyseistä, ei ollut toteutunut täysin.²⁰

Syyskuussa 2016 yhtiön toimiohjeen kustannustehokkuuden vaatimusta täsmennettiin. Uudessa toimiohjeessa on muun muassa kuvattu nimenomainen kustannus-tehokkuusanalyysi, jonka tuottamaa tietoa sekä muuta tietoa toimintamenoista raportoidaan säännöllisesti valtioneuvoston omistajaohjausosastolle.²¹ Omistajaohjausosaston näkemys on, että Solidium Oy:n johto on tiedostanut yhtiön uuteen toimiohjeeseen sisältyvän kustannustehokkuuden vaatimuksen velvoittavuuden. Myös Solidium Oy:n johto on tuonut esiin pyrkimyksensä vahvistaa omaisuuden hallinnoinnin kustannustehokkuutta edelleen.

Omistajapolitiikan periaatepäätöksessä 13.5.2016 omaisuuden myyntituottoja linjattiin uudelleen niin, että jatkossa osakkeiden myynnistä saatuja tuloja ei enää tulouteta valtion budjettiin yleiskatteellisesti, vaan niitä käytetään yhtiön kautta olemassa olevan omistuksen vahvistamiseen ja uuden toiminnan luomiseen. Osinkotuloja tuloutetaan valtion budjettiin kuitenkin aiemminkin.

Solidium Oy hoitaa valtion omistusta välillisenä toimijana. Yhtiön tuottamaan lisäarvoon ja kustannustehokkuuteen tulee siksi kiinnittää erityistä huomiota. Vaikka kustannustehokkuushyödyt voivat vaikuttaa pörssiomistuksen arvoon nähden marginaalisilta, Solidium Oy:n toimivan johdon tulee seurata ja vahvistaa omaisuuden hallinnan kustannustehokkuutta. Tässä tarkoituksessa olennaista on muun muassa pyrkiä vaikuttamaan ainakin osakekauppojen transaktiokustannusten tasoon. Solidium Oy onkin jo tehostanut toimintaansa muun muassa lisäämällä omana työnä tehtävää analyysitoimintaa ja ulkopuolisen konsultoinnin hankinnan kilpailuttamista.

Omistajaohjausosasto on asianmukaisesti ohjeistanut Solidium Oy:tä kehittämään kustannustehokkuuttaan, ja sen johdosta yhtiön toiminta on tällä osin kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Omistajaohjaus on ohjeistanut Solidiumia kehittämään kustannustehokkuutta



4 Kansainvälinen sääntely ohjaa valtion liiketoimintaa

Suomi noudattaa kansainvälisesti sovittuja valtionyhtiöiden hallinnonin hyviä käytäntöjä. Valtion asema omistajana ja toimialaa ohjaavan lainsäädännön valmistelijana muodostuu ongelmalliseksi esimerkiksi, jos lainsäädäntöä muutetaan valtionyhtiölle edulliseksi ilman yhteiskunnallista perustetta. Jos taas markkinoita hallitsevan valtionyhtiön markkinat muodostuvat pelkästään talousarviorahoitteisesta palvelutoiminnasta, kyse on liiketoiminnan sijaan valtion ylläpitämästä infrastruktuurista.

Senaatti-kiinteistöt liikelaitoksen sidosyksikköasema on vaarantumassa hankintalain muutoksen johdosta. Liikelaitoksen soveltuvuus yhteismarkkinoille tulee varmistaa, jotta liiketoimintamuodon tuottamat konsernihyödyt voidaan varmistaa myös jatkossa.

4.1 Hyvän hallintotavan suuntaviivat ohjaavat valtion omistajapolitiikkaa

Valtion yhtiöomaisuuden hallintaa ohjaavan keskeisen lainsäädännön muodostavat valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettu laki (1368/2007), osakeyhtiölaki (624/2006) ja arvopaperimarkkinalainsäädäntö sekä yhteismarkkinoiden kilpailulainsäädäntö. Lisäksi valtio noudattaa OECD:n valtionyhtiöitä koskevia hyvän hallintotavan suuntaviivoja.

Valtioneuvosto linjaa omistajapolitiikkaa hallituskausittain periaatepäättöksellä. Omistajapolitiikka määrittää valtion yritysomistuksen keskeiset tavoitteet ja keinot.

Kansainvälinen sopimus määrittää valtionyhtiöiden hyvää hallintotapaa

Suuntaviivat valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnon hyvistä käytännöistä perustuvat OECD:n ja G20-foorumin kokouksessa 5.9.2015 vahvistettuun sopimukseen. Suositus ohjaa valtioiden hallituksia valtionyhtiöiden tulokselliseen, läpinäkyvään ja tilivelvollisuutta toteuttavaan hallintointiin. Ohjeistuksen tavoitteena on välttää niin valtionyhtiöiden ohjauksen passiivisuuteen liittyvää tehottomuutta, kuin myös markkinoiden toimintaan vaikuttavaa valtio-omistajan ylimitoitettua vallan käyttöä yhtiöissä.²² Suomi on Euroopan unionin jäsenenä sitoutunut noudattamaan näitä kansainvälisesti sovittuja periaatteita.

Suositus valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnon hyvistä käytännöistä on OECD:n ja G20-foorumin vahvistama

Valtio luopuu kilpailuilla markkinoilla toimivien valtionyhtiöiden osakkeista, jos omistukselle ei ole perustetta

Valtion omistamien yritysten toimintaan liittyy erilaisten markkina-vaikutusten ja -häiriöiden riski. Valtio-omistajan vahva rahoituksellinen asema ja sääntelyrooli voivat vääristää markkinoita ja liiketoiminnan edellytyksiä valtion omistamien yhtiöiden hyväksi. OECD:n valtionyhtiöiden hyvää hallintoa koskevan suosituksen mukaan valtion omistajuudelle tulee olla peruste. Lähtökohtana on, että valtio pyrkii omistuksensa kautta ensisijassa edistämään yhteiskunnallisia tavoitteita.

Omistajapolitiikan linjauksessa (13.5.2016) valtioneuvosto on arvioinut yritysomistuksen perusteet yhtiökohtaisesti. Linjauksen mukaisesti valtio pyrkii irtautumaan liiketoiminnasta, jonka omistamiseen ei enää ole perustetta. Tarkoituksena on, että valtionyhtiö ei kilpailisi yksityisessä omistuksessa olevien yhtiöiden kanssa. Eduskunta on tämän mukaisesti päättänyt yhtiöomistuksen myyntivaltuuksista.

Omistus, jonka myyntiin eduskunta on antanut valtuuden, siirretään valtion suorasta omistuksesta Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:ön. Kehitysyhtiön tarkoituksena on tuoda lisäarvoa yhtiöihin ja tarvittaessa luopua osakeomistuksesta hallitusti. Valtion yhtiöomaisuuden myynti mahdollistaisi valtioneuvoston mukaan elinkeinorakenteen uudistamisen ja muut yhteiskunnan kokonaiskehityksen kannalta tärkeät sijoitukset.²³

Omistaja on käyttänyt myös operatiivista valtaa valtionyhtiössä

Valtionyhtiöiden toimivan johdon riippumattomuus perustuu osakeyhtiölakiin (624/2006). Tarkastuksen mukaan yhtiöiden hallinto on järjestetty osakeyhtiölain mukaisesti, mikä täyttää myös OECD:n hyvän hallintotavan suosituksen. Osakeyhtiölain mukaan omistaja käyttää valtaa yhtiössä yhtiökokouksen, toimiohjeen ja hallituksen jäsenten nimeämisen välityksellä.

Osakeyhtiölain 5 §:n mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa omistajille, jos tarkoitusta ei ole yhtiöjärjestyksessä määritelty toisin. Vaikka yhtiöjärjestyksiin ei olekaan kirjattu osakeyhtiölaista poikkeavaa tarkoitusta, yhtiöiden toimiohjeiden sekä Posti Group Oyj:n osalta myös postilain (415/2011) ja -direktiivin (2006/8/EY) voidaan katsoa muodostavan perusteen ottaa yhtiön toiminnassa huomioon voiton tavoitteluun nähden ristiriitaisia yhteiskunnallisia päämääriä.

Vuoteen 2015 asti valtio-omistaja ohjasi Solidium Oy:tä myös tuloutusvaatimuksen kautta. Tuloutusvaatimukseen sisältynyt ohjeistus on ollut riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallinen, koska se saattoi sisältää tiukkojakin reunaehtoja yhtiön toiminnalle. Tuloutusvaatimuksessa saatettiin esimerkiksi nimetä yhtiö, jonka omistamista vähentämällä tuloutusvaatimus olisi tarkoitus saavuttaa.²⁴ Solidium Oy:n mukaan tuloutusvaatimuksena rahoittamiseksi on esimerkiksi edellytetty TeliaSonera Oyj:n omistuksen vähentämistä ajankohtana, joka Solidium Oy:n analyysin mukaan ei ollut myymiselle otollinen. Solidium Oy päätyi täyttämään tuloutusvaatimuksen lainarahoituksella ja maksoi lainan pois myytyään osakeomistustaan myöhemmin.

Solidium Oy:n mukaan yhtiön hallitus toimii aktiivisesti sijoituspäätöksissä. Toisaalta rajanveto operatiivisen toiminnan ja strategisen ohjauksen välillä on Solidium Oy:ssä vaikeaa, koska operatiivinen sijoituspäätös on samanaikaisesti myös pitkäaikainen strateginen ratkaisu. Omistajan kuuleminen on merkittävässä sijoituspäätöksissä, kuten Talvivaara Oyj:n osakeannissa tai Telia Company Ab:n omistuksesta luopumisessa, ollut perusteltu ja toimiohjeen mukainen menettelytapa. Riippumattomuuden toteutumisen näkökulmasta on kuitenkin keskeistä, että yhtiö, ei omistaja, on ollut transaktioissa aloitteellinen osapuoli.

Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:ssä valtioneuvoston suora omistajaohjauksellinen toimivalta ulotettiin kehitysyhtiön omistamiin yhtiöihin omistajaohjauslain muutoksella. Lainmuutoksen tarkoituksena oli varmistaa, että valtion yhtiöomistusta ja omistajaohjausta koskeva suora päätök-

Tuloutusvaatimukseen sisältynyt ohjeistus on ollut ongelmallinen

Rajanveto operatiivisen ja strategisen ohjauksen välillä on vaikeaa

senteon toimivalta ei heikkenisi merkittävän yhtiöomistuksen siirtyessä kehitysyhtiöön.²⁵ Vaikka järjestely on ristiriidassa osakeyhtiölakiin perustuvan ja OECD:n valtionyhtiöitä koskevan suosituksen mukaisen riippumattomuuden vaatimuksen kanssa, lakiin perustuvan toimivallan käyttö on silti läpinäkyvämpää, kuin jos esimerkiksi valtioneuvosto tai sen jäsen toimisi omistusjärjestelyissä aloitteellisena taustavaikuttajana ilman nimenomaista toimivaltaa.

4.2 Omistajan ja sääntelijän roolit eivät ole olleet täysin erilliset

OECD:n valtionyhtiöitä koskevan suosituksen mukaan valtion yhtiöomistuksen ja valtion sääntelijäroolien tulee olla erilliset, koska valtio päättää markkinoihin ja valtionyhtiöön vaikuttavasta toimialan lainsäädännöstä. Tarkastuksessa on varmistettu, että valtion omistajan ja toisaalta toimialan sääntelijän roolit ovat olleet erilliset.

Solidium Oy on valtion sääntelijäroolista erillinen omistaja

Solidium Oy on valtion välillisen pörssiomistamisen toimija. Yhtiön nykyinen toiminta käynnistyi vuonna 2008, kun valtion pörssiomistukselle tarvittiin uusi hallintamalli erottamaan valtion yhtiöomistuksen poliittisesta päätöksenteosta. Yhtäältä malli tuo ketteryyttä ja turvaa muihin omistajiin verrattavan kyvyn reagoida markkinoihin. Toisaalta poliittinen päätöksentekomenettely ja sen julkisuus vaarantaisi myös osakekauppojen edellyttämän luottamuksellisuuden ja voisi vaikuttaa kielteisesti kaupan kohteena olevaan yhtiöön.

Toisaalta hallintamalli erottaa valtion sääntelijän ja omistajan roolit, mikä lisää luottamusta osakemarkkinoiden toimintaan. Se myös lisää läpinäkyvyyttä, kun valtio ei välillisen pörssiomistuksen johdosta voi hyötyä esimerkiksi osakkeiden arvoon vaikuttavasta luottamuksellisesta tiedosta, kuten valmisteilla olevasta lainsäädännöstä tai valtion sopimusneuvotteluista.

Solidium Oy:n hallintamalli erottaa valtion sääntelijän ja omistajan roolit

Palvelusovaatimuksilla on yhteys Posti Group Oyj:n osakkeiden arvoon

Toimialalainsäädännöllä voidaan luoda markkinatoimijoille velvoitteita ja vapauksia. Postitoiminnan yleispalveluvelvollisuudesta säädetään postilaissa (415/2011).

Yleispalveluvelvoitteen tarkoituksena on turvata kuluttajille yhdenvertaisin ehdoin toteutuva kohtuuhintainen postitoiminnan peruspalvelu. Postipalvelun hinnoittelun on oltava kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Postitoimijan on ylläpidettävä erillistä kustannuslaskentajärjestelmää, joka mahdollistaa yleispalvelun kustannusten riittävän erittelyn, seurannan ja valvonnan sekä täytettävä yleispalvelun laatuvaatimukset, jotka koskevat toimipisteiden sijoittelua, kirjeiden kulkunopeutta sekä jakelun tiheyttä.

Vuonna 2017 ainoa postitoiminnan yleispalvelua tuottava yritys oli Posti Oy. Postilaissa asetetut velvoitteet kohdentuvat siten Posti Group Oyj:n harjoittamaan liiketoimintaan ja määrittävät osaltaan sen liiketoiminnan kannattavuutta.

Posti Oy on ainoa yleispalvelua tuottava yritys

Mitä tiukemmat palvelutasoehdot postitoiminnalle lailla määritetään, sitä korkeammaksi liiketoiminnan kustannukset kohoavat. Kun kustannukset kohdennetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti yleispalvelutuotteisiin, hintojen nousu vähentää kirjelähetysten määrää. Palvelutasovaatimusten yksityiskohtainen sääntely voi myös rajoittaa palveluntuottajan vapautta hyödyntää yhteistuotantoa tai optimoida tuotantoaan muutoin.

Eduskunta on antanut valtuuden luopua 49,9 prosentin osuudesta Posti Group Oyj:n osakkeista. Yleispalveluliiketoiminta voi nosta tai laskea yhtiön arvoa, sillä tilanteessa, jossa valtio myy osaa Posti Group Oyj:n osakkeista, yleispalvelun velvoitteet ja laatuvaatimukset voidaan joko mieltää liiketoimintaa rajoittaviksi ylimääräisiksi kustannuseriksi tai ostaja voi nimenomaan tavoitella osakekaupalla yleispalvelun edellyttämää jakeluverkon kansallista kattavuutta.

Postilain sisältöä on muutettu viimeksi syyskuussa 2017 (L 614/2017). Lakimuutoksen tarkoituksena on ollut postitoimijoiden liiketoimintaa haittaavan sääntelyn purkaminen. Hallituksen esityksen (272/2016 vp.) mukaan yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelu on välttämätöntä, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta Posti Oy:lle kohtuutonta taloudellista rasitetta ja jotta postiyrietykset voivat suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistään myös jatkossa ilman valtion tukea.

Lain muutos on kohdistunut pääasiallisesti Posti Group Oyj:ön. Yleispalvelun sääntelyn keventäminen on vahvistanut valtion kokonaan omistaman yhtiön toimintaedellytyksiä ja potentiaalisesti nostanut näin valtion omistuksen arvoa. Lakimuutoksen tarkoituksena oli kuitenkin julkisena palveluna järjestettävän postitoiminnan varmistaminen, ei Posti Group Oyj:n tukeminen. Jos valtio toimialan sääntelijänä päättäisi tukea omistamaansa yhtiötä ilman yhteiskunnallista perustetta, valtio kytkisi erilliset roolinsa tavalla, jota ei OECD:n suositukset huomioon ottaen voida pitää hyväksyttävänä.

Postitoimintaa haittaavaa sääntelyä puretaan

4.3 Jäänmurron ja varautumistehtävän kilpailuttaminen täyttää menettelyvaatimuksen mutta ei tuota hyötyjä

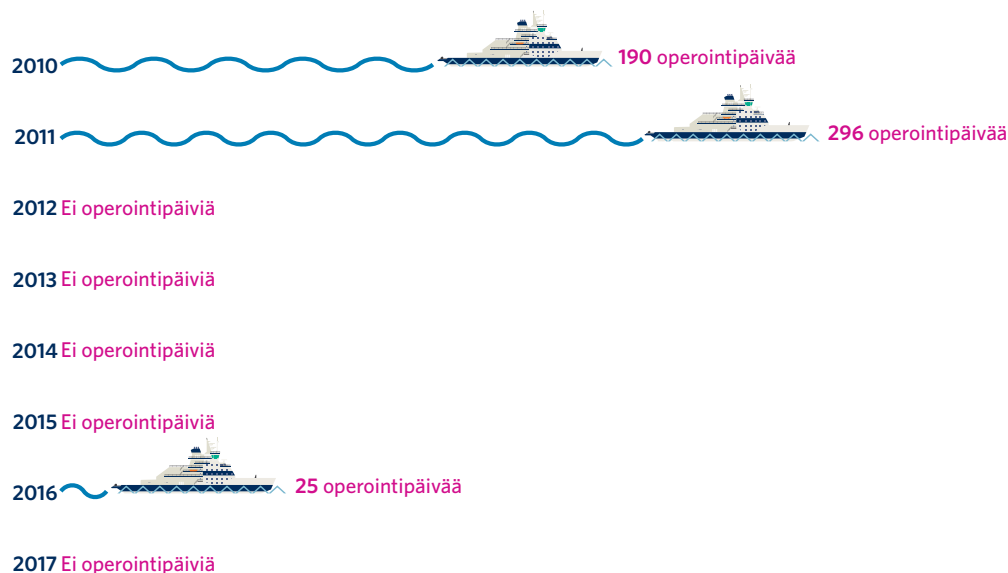
Monitoimimurtajien kalliimpi ajopäivä ohjaa murtokaluston käyttöä

Arctia Oy:n murtokalustoa voidaan kuvata niiden ominaisuuksien, käytettävyyden ja varustelun perusteella konventionaaliseksi jäänmurtajiksi tai polaariksi monitoimimurtajaksi. Erot erilaisten alustyyppien kustannuksissa muodostuvat pääoma- ja käyttökustannusten eroista. Vaikka alustyyppiominaisuudet vaihtelevat laivakohtaisesti, monitoimimurtajien hankintahinta ja käyttökustannukset ovat suuremmat kuin perinteisten murtajien. Hankintahinnan ero selittyy lähinnä varusteluinvestoinneilla, käyttökustannukset taas suuremmalla polttoaineen kulutuksella.

Arctia Oy:n mukaan laskelmat alustyyppien kustannuksista eivät ole yksiselitteistä. Monitoimimurtajikaluston käyttö jäänmurrossa on kalliimpaa, mutta monitoimikalustolla on etuja myös Itämerellä, kun se murtaa leveämmän väylän alussaattueen käyttöön. Lisäksi monitoimimurtajan käytettävyyden on Arctia Oy:n mukaan perinteisiä jäänmurtajia laajempi vaihtelevissa jääolosuhteissa.

Liikennevirasto päättää Arctia Oy:n asiakkaana kaluston ajattamisesta. Liikennevirasto on ajattanut kussakin tehtävässä ja valliinneissa olosuhteissa kalustoa, joka on soveltunut siihen parhaiten. Operoinnin kustannukset ovat keskeisesti määrittäneet tätä kaluston soveltuvuutta. Liikennevirasto on ajattanut ensisijaisesti edullisempia perinteisiä murtajia, ja monitoimimurtajat ovat jääneet reserviksi.

Liikennevirasto on jättänyt monitoimimurtajat reserviksi



Kuvio 7: Monitoimimurtajien ajattaminen Itämeren jäänmurrossa, operointipäivät 2010–2017, lähde: Arctia Oy, vuosikertomukset 2010–2017

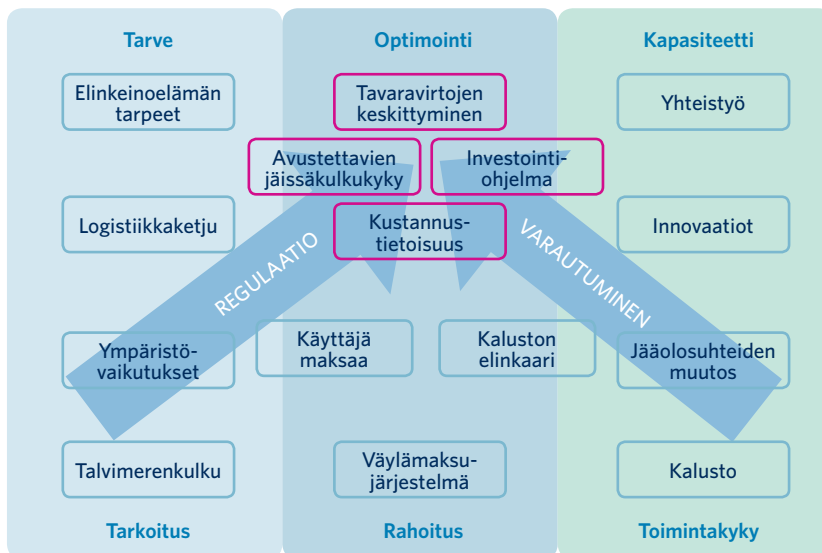
Viime vuosien leutoina talvina monitoimimurtajien käyttö on rajoittunut yksittäisiin operointipäiviin. Esimerkiksi vuosina 2012–2015 ja 2017 monitoimimurtajia ei käytetty lainkaan Itämeren jäänmurrossa.

Jäänmurron tavoitteita ei tule perustella pelkästään sisäisellä kustannustehokkuudella

Jäänmurron tarkoituksena on elinkeinoelämän tarpeita vastaavan talvimerenkulun ja sen turvallisuuden varmistaminen Itämerellä. Jäänmurto on yksi osa arvoketjussa, joka mahdollistaa muun muassa teollisuustuotannon edellyttämät raaka-ainekuljetukset sekä vientikaupan. Merirahtauksen ennakoitavuus, toimitusvarmuus ja talvimerenkulun sujuvuus vaikuttavat suoraan elinkeinoelämän investointipäätöksiin sekä logistiikan käytäntöihin ja kustannuksiin.

Liiketoiminnan kestävyteen liittyvänä tiedonmuodostuksen menetelmänä tarkastuksessa käytettiin tulevaisuustyöpajaa. Työpajassa jäsennettiin jäänmurron tulevaisuutta koskevia näkemyksiä ja ennakoituja vaikutuksia. Työpajan osallistajat edustivat jäänmurron tilaajaa ja palveluntuottajaa sekä näiden ohjauksesta vastaavia ministeriöitä.

Työpajan lähtökohtana oli näkemys, että jäänmurto on kustannustehokasta, kun palvelutuotannossa optimoidaan varautumisen kapasiteettia elinkeinoelämän tarpeita vastaavasti.



Kuvio 8: Jäänmurron toimintaympäristö ja keinot vaikuttaa siihen skenaarioanalyysin mukaan

Työpajan perusteella jäänmurron tehtävää ja toimintakykyä määrittää tulevaisuudessa kaksi keskeistä tekijää: merenkulun regulaatio sekä varautumisen toimintakykyyn vaikuttava kehitys. Merenkulun regulaatio tulee muun muassa laskemaan laivojen tehoa ja siten heikentämään niiden kykyä kulkea jäissä. Ilmaston ja jääolosuhteiden muutos taas voi muuttaa jäänmurron tulevaa palvelutarvetta ja sen edellyttämää varautumisen tasoa.

Kuviossa 8 on korostettu neljä työpajassa esiin nousutta keinoa vahvistaa jäänmurron ja varautumisen toimintaedellytyksiä. Nämä ovat 1) tavaravirtojen keskittyminen, 2) avustettavien riittävän jäissäkulkukyvyn varmistaminen, 3) investointiohjelman suunnitelmallisuus sekä 4) kustannustietoisuus. Kyse on toimialan sääntelijän, omistajaohjaajan ja murto-operaattoriyhtiön päätösvallassa olevista valinnoista, jotka määrittävät joko jäänmurron tarpeen vähentymistä tai toimintakyvyn tehostumista. Jäänmurron tarpeen vähentyessä myös kapasiteetin tarve vähenee. Toimintakyvyn tehostuminen taas parantaa edellytyksiä vastata elinkeinoelämän muuttuviin tarpeisiin.

Kansallisen päätösvalan ulkopuolisista kapasiteettitekijöistä Itämeren valtioiden yhteinen operointi ja laivaston ylläpidon synergiahyödyt sekä innovaatiot voivat tulevaisuudessa tehostaa merkittävästi jäänmurron varautumista Itämeren alueella.

Jäänmurto on sidoksissa muuhun taloudelliseen toimintaan. Kun jäänmurron järjestämisessä ja avustustehtävissä painottuu kansantaloudellinen hyöty, jäänmurron tavoitteita ja valintoja ei tule perustella pelkästään jäänmurron sisäisellä kustannustehokkuudella. Kehitystä arvioitaessa tulee antaa painoarvoa myös sille, miten yhteiskunnalliset ja elinkeinopoliittiset tavoitteet toteutuvat jäänmurrossa ja sen avulla.

Varautuminen muodostaa pääosan jäänmurron kustannuksista

Jäänmurron varautumistehtävä varmistaa, että jäänmurto kykenee mahdollistamaan merenkulun talven ankaruudesta riippumatta. Varautumisen taso määrittää päätös Arctic Oy:n kaluston määrästä sekä avustustehtävien hoitamisen palvelutavoitteet, esimerkiksi avustettavien kohtuulliset odotusajat.

Jäänmurron tilaajaorganisaationa toimivalla Liikennevirastolla on käytettävissään seitsemän Arctia Oy:n parhaan jäissäkulkukyvyn (A-luokan) omaavaa murtajaa ja yksi B-luokan murtaja, valtiosopimuksen pohjalta Ruotsin merenkulkuvirasto SFV:n kalustoa sekä yksityisen toimijan C-luokan murtaajakalustoa ja paikallisesti hankittavaa hinaajakalustoa.

Arctia Oy ja Liikennevirasto ovat sopineet jäänmurron varallaolosta ja rahtauksesta kolmella sopimuksella. Sopimusten mukaan Liikennevirasto maksaa Arctia Oy:lle korvauksen erikseen kaluston varallaolosta ja käytöstä. Jäänmurtoon liittyvästä ajosta Liikennevirasto maksaa Arctia Oy:lle käyttökorvausta sekä kustantaa polttoaineet. Pääosa sopimuskorvauksesta kohdistuu varallaolon kustannuksiin. Vaihutuvien kustannusten osuus jäänmurron kustannuksista on noin neljännes. Merkittävä osa Arctia Oy:n liiketoiminnan tuotoista syntyy siten varautumistehtävästä, ei jäänmurron operoinnista.

Varautumisen taso on määritetty niin, että käytettävissä olevalla laivastolla kyetään varmistamaan talvimerenkulku myös ankarissa olosuhteissa ja vaikeissa jäätilanteissa.²⁶ Varautumisen tason edellyttämästä A-luokan murtokaluston määrästä ja niiden keskittämisestä Arctia Oy:n omistukseen vallitsee laaja konsensus. Keskeistä on, että Arctia Oy:n laivaston koko on määritetty varautumisen tarpeesta käsin, ei liiketaloudellisin periaattein.

Pääosa jäänmurron sopimuskorvauksesta kohdistuu varallaolon kustannuksiin

Jäänmurtopalvelun muodollinen kilpailutus ei tuota hyötyjä

Liikennevirasto kilpailuttaa jäänmurron sopimukset määräajoin julkisista hankinnoista säädetyn menettelyn mukaisesti. A-luokan murtaajien kilpailutuksessa Arctia Oy on ollut ainoa tarjoaja. Liikenneviraston mukaan näköpiirissä ei myöskään ole, että markkinoille olisi tulossa Arctia Oy:n kanssa kilpailevaa vapaata A-luokan murtokalustoa. Jäänmurron kilpailutus jää näin ollen muodolliseksi.

Muodollisena kilpailutusta voidaan pitää myös siksi, että jos Arctia sitoisi kalustonsa ulkopuolisen asiakkaan rahtaukseen ja jättäisi tekemättä tarjouksen jäänmurtopalvelusopimusten kilpailutuksessa, eikä tarjouspyyntöön ei tulisi muitakaan tarjouksia, Liikennevirasto voisi velvoittaa merkittävässä markkina-asemassa olevan Arctia Oy:n hoitamaan jäänmurtoa kustannusperusteisesti.²⁷

Toisaalta jos Liikennevirasto kilpailutuksen perusteella hankkisi jäänmurtopalveluita joltakin toiselta toimijalta kuin Arctia Oy:ltä, muodostuisi Arctian talous kestävämmäksi, koska varsinkaan perinteisellä murtaajakalustolla ei juuri ole muita käyttömahdollisuuksia tai markkinoita.

Muodollinen kilpailutus täyttää julkisia hankintoja koskevan menettelytapavaatimuksen mutta ei toteuta muutoin kilpailuttamisen tarkoitusta tai tuota muitakaan taloudellisia hyötyjä, jotka puoltaisivat menettelyä.

Jäänmurron kilpailutus ei toteuta kilpailuttamisen tarkoitusta eikä tuota hyötyjä

Jäänmurto on yleishyödyllinen taloudellinen palvelu

A-luokan jäänmurtajille ei ole olemassa avoimia markkinoita, joilla eri toimijat kilpailisivat Arctia Oy:n kanssa Itämeren jäänmurron operoinnista tai yhtiön kalustosta jäänmurrolle vaihtoehtoisessa rahtauksessa. Arctia Oy:n voidaan katsoa olevan markkinoita hallitseva yhtiö, jonka liiketoiminta tukeutuu tällä hetkellä valtion talousarviomäärärahalta katettavaan palveluhankintaan.

Palvelun hankkiminen muodollisella kilpailutuksella valtionyhtiöltä on ongelmallinen, koska hintataso ei tule testatuksi eivätkä jäänmurron kustannukset siten ole läpinäkyviä. Arctia Oy:n kustannusrakenne ja liikevoitto vaikeuttavat kustannusten seurantaa, kun osa kustannuksista palautuu valtion talousarvioon osinkoina. Kun jäänmurron kustannuksia ei myöskään vyörytetä loppukäyttäjille palvelun käyttöön kohdistuvina maksuina, Itämeren jäänmurrossa on kyse ennemminkin budjettivaroin järjestettävästä infrastruktuurista kuin liiketoiminnasta. Palvelun kilpailuttaminen ja liiketoimintamuotoinen toimintamalli eivät tuota sellaisia taloudellisia hyötyjä, jotka puoltaisivat nykyistä menettelyä.

Jäänmurto on kansantalouden arvoketjuun liittyvä julkinen palvelu, joka katetaan kokonaan valtion talousarviomäärärahalta. Euroopan unionin tuomioistuimien on kehittänyt oikeuskäytännössään neljä Altmark-kriteereinä tunnettua yleishyödyllisten taloudellisten palveluiden (SGEI-palvelut) valtiontukiarvioinnin ehtoa. Kriteerit määrittävät sitä, muodostuvatko SGEI-palvelujen toteuttamisesta maksetut julkiset korvaukset kielletyksi valtiontueksi vai ei.

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmäselvityksen mukaan jäänmurto voitaisiin hankkia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita koskevan Altmark-kriteeristön mukaisena julkisena palveluna²⁸. Palvelutarpeeseen sidotun jäänmurron hankkiminen Arctia Oy:ltä omakustanneperusteisena parantaisi kustannusten läpinäkyvyyttä. Omakustannehinnassa tulisi luonnollisesti huomioiduksi myös toiminnan jatkuvuutta turvaavat elementit, kuten kaluston yllä- ja kunnossapidon kustannukset sekä investointivaraukset. Arctia Oy on katsonut, että SGEI-palveluhankinnalla saattaisi olla yhtiön asemaan sekä toiminnan turvaamiseen ja kehittämiseen liittyviä kielteisiä vaikutuksia.

Valtioneuvoston kanslia on kertomusluonnoksesta lausueessaan suhtautunut varauksellisesti SGEI-palveluhankintamallin ja kustannusperusteisen hinnoittelun soveltuvuuteen jäänmurrossa. VNK:n mukaan kustannusperusteinen hinnoittelu ei todennäköisesti parantaisi jäänmurron kustannustehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Vastaavasti kuin Arctia Oy, myös VNK on katsonut lausunnossaan, että SGEI-palveluhankinnalla saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia Arctia Oy:n toimintaan. Lausunnossa VNK ei kuitenkaan ole yksilöinyt, mitä nämä kielteiset vaikutukset voisivat käytännössä olla.

Talvimerenkulun varmistaminen on kansantaloudellisesti välttämätöntä, ja palveluhankinnan lähtökohtana tulee siksi olla riittävän toimintakyvyn varmistaminen. Toimintakyvyn ja varautumisen kustannustehokkuuden näkökulmasta jäänmurron palveluhankinnan mallia keskeisimpi kysymys tulee olemaan Itämeren alueen operoinnin tehostaminen, etenkin Suomen ja Ruotsin yhteistyön tiivistäminen sekä yhteisen laivaston tuottamat synergiahyödyt. Kaluston käyttöasteen nostamisessa myös tuotekehittelyllä voi olla oma merkittävä rooli.

4.4 Liikelaitoksen kilpailuoikeudellinen asema voi olla ongelmallinen

Valtion liikelaitokset ovat markkinaohjattu osa valtiota. Valtion liikelaitos tuottaa valtion sisäisiä palveluita yritysten tapaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaan. Vaikka liikelaitos vastaa velvoitteistaan varallisuudellaan, liikelaitoksen varat eivät ole valtiosta erilliset, eikä liikelaitosta voi siksi ha-

kea konkurssiin. Liikelaitokselle on myös säädetty tuloverolaissa vapautus liiketoiminnan tuloksesta maksettavasta verosta.

Euroopan komission valtiontukea koskevan päätöksen (C 7/2006) mukaan markkinaehtoisessa toiminnassa liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeava verokohtelu muodostuvat kielletyksi valtiontueksi. Päätöksen sisältö on EU-oikeuskäytännössä vahvistettu koskemaan kaikkia julkisyhteisöjen liikelaitoksia.²⁹

Tällä hetkellä liikelaitokset harjoittavat liiketoimintaa, johon kohdistuu erityinen yhteiskuntapoliittinen ohjaustarve. Senaatti-kiinteistöt on ainoa liikelaitoslain mukainen liikelaitos. Sen lisäksi Metsähallitus toimii liikelaitosmuotoisena, mutta sen toiminta perustuu erityislakiin.

Liikelaitokset harjoittavat liiketoimintaa, johon kohdistuu erityinen ohjaustarve

Senaatti-kiinteistöjen sidosyksikköasema perustuu hankintalakiin

Liikelaitoslain (1062/2010) mukaan liikelaitos voi toimia ainoastaan sidosyksikköasemassa siten, että se tuottaa palveluja valtion virastoille, laitoksille, muille liikelaitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille sekä eduskunnalle ja sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille. Valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulle määrärahalta.

Sidosyksikköasema on hankintamenettelyyn liittyvä käsite. Yhteismarkkinoiden hankintamenettelyistä on säädetty hankintadirektiivissä (2014/24/EU). Hankintadirektiivin mukaan sidosyksikön tuottamia palveluita voidaan verrata omaan tuotantoon. Koska sidosyksikköasemassa toimiva yhteisö ei tässä tilanteessa toimi markkinoilla eikä kilpaile muiden yritysten kanssa, sidosyksiköltä voidaan tehdä hankintoja poikkeuksellisesti suorahankintana.

Liikelaitoslain 1 §:ssä on säädetty, että liikelaitos voi tuottaa palveluja ainoastaan valtion virastoille ja laitoksille ja niihin verrattaville tai valtion rahoittamille yhteisöille. Lain perustelujen mukaan liikelaitos voisi kuitenkin harjoittaa vähäisessä määrin myös ulosmyyntiä, Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa siis vuokrata tiloja myös valtio-konsernin ulkopuolisille toimijoille. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan on jossain määrin ongelmallista, että liikelaitoksen asemasta on säädetty osittain lain perusteluissa, ei itse laissa. Toisaalta sidosyksikön vähäinen ulosmyynti on ollut mahdollista jo hankintalain mukaisen sidosyksikkömääritelmänkin perusteella.

Hankintalaissa on nimenomainen säännös, jonka mukaan liikelaitos on hankintayksikkö, jonka toimintaan sovelletaan hankintalakia. Vastaavasti liikelaitoslain perusteluissa liikelaitoksen asemaa sidosyksikkönä perustellaan kansallisella hankintalailla.³⁰ Hallituksen esityksen (63/2010 vp.) mukaan liikelaitos on kansallisen hankintalain mukainen hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jota hankintayksikkö valvoo itse tai yhdessä muiden kanssa samoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan. Sidosyksikkönä liikelaitoksen tulee harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräsvallassa se on³¹.

Liikelaitoslaissa viitattiin nyt jo kumotun hankintalain (348/2007) sidosyksikkömääritelämään. Tämä puolestaan tukeutui Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuolloin vielä kehittymässä olleeseen oikeuskäytäntöön. Liikelaitoslaissa tai sen perusteluissa ei ole säädetty, miten ”pääosa toiminnasta” tulisi määrittää.

Senaatti-kiinteistöt on tarkastusvaiheessa katsonut, että liikelaitoslaissa on sen sidosyksikköasemasta säädettäessä tukeuduttu säätämisaikojen kehityksessä olleeseen EU-oikeuskäytäntöön eikä kansalliseen hankintalakiin. EU-oikeuskäytäntöön ja nyttemmin hankintadirektiiviin (2014/28/EU) tukeutunut Senaatin toiminta on perustunut siihen, että markkinaehtoisen toiminnan volyyymi saa olla 10 prosenttia liikevaihdosta, ilman että sen sidosyksikköasema vaarantuisi. Senaatti-kiinteistöjen kantana on, että tilanne ei tältä osin ole muuttunut.

Senaatti-kiinteistöt on katsonut myös, että liikelaitoslaki määrittää liikelaitoksen sidosyksikköaseman itsenäisesti erityislakina. Tämä sivuuttaisi Senaatin mukaan hankintalaissa säädetyn sidosyksikkö-määritelmän. Myös työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, että liikelaitoslaki olisi säädetty erityislakina ja että hankintalain sanamuodon mukaan hankintalain sidosyksikkömääritelmää ei sovellettaisi liikelaitokseen³². Valtiovarainministeriö on kertomusluonnoksen johdosta antamassa lausunnossaan katsonut, että liikelaitoslaki on erityislaki, mistä seuraa, että Senaatti-kiinteistöjen markkinaehtoinen liikevaihto voi olla 10 % myös 1.1.2019 jälkeen.

Liikelaitoslain perustelujen mukaan valtion liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö on muodostunut yleislaista, laitokohtaisista laeista ja asetuksista sekä liikelaitoslain nojalla annetuista valtioneuvoston asetuksista. Hallituksen esityksen (63/2010 vp.) perusteella ei voi tulla siihen johtopäätökseen, että liikelaitoslaki (1062/2010) poikkeaisi tästä lainsäädäntöperiaatteesta.

Kun hallituksen esitykseen kirjatun perusteella liikelaitoslakiin on lisäksi otettu lähinnä yleiset valtion liikelaitoksia koskevat säännökset, liikelaitoslaki vaikuttaisi olevan yleislaki, vaikka se tällä hetkellä koskee vain Senaatti-kiinteistöjä. Liikelaitoslakiin on myös jätetty erityislakivarauma, mikä tukee käsitystä, että liikelaitoslaki on ilmeisestikin säädetty yleislakina.

Keskeistä kuitenkin on, että liikelaitoslaissa ei ole kyse hankintadirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta. Liikelaitoslakia (1062/2010) säädettäessä ei ole viitattu hankintadirektiiviin vaan kansalliseen hankintalakiin. On siten ilmeistä, että liikelaitoslailla ei ole ollut tarkoitus saattaa kansallisesti voimaan hankintadirektiivin mukaista sidosyksikkömääritelmää, jonka sisältö poikkeaa hankintalaista³³.

Hankintalain noudattamista valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on todennut, että liikelaitoslakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden sanamuoto viittaa suoraan ja nimenomaisesti kansallisen hankintalain sidosyksikkömääritelmään. Tämä kansallisen hankintalain sidosyksikkömääritelmä on 1.1.2017 jälkeen ollut julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 2 luvun 15 §:ssä. Liikelaitoslakia koskevassa hallituksen esityksessä valittu lähestymistapa ja perusteluiden tarkka sanamuoto osoittavat KKV:n mukaan lainsäätäjän tarkoituksen kiinnittää liikelaitoksen aseman arviointi kansallisen hankintalainsäädännön sidosyksikkökriteereihin, vaikka hankintalakia itsessään ei sovelleta kiinteän omaisuuden kauppaan tai vuokraukseen.

Kansallisella hankintalailla on pantu täytäntöön hankintadirektiivi 2014/24/EU. Kun huomioidaan EU-lainsäädännön etusijaperiaate, joka koskee myös direktiivien nojalla säädettyä lainsäädäntöä, liikelaitoslaki ei edes erityislakina voi asettua säädöshierarkiassa hankintalain yläpuolelle.³⁴ Kansallisen hankintalain sidosyksikkösääntely, joka on hankintadirektiivissä asetettujen reunaehtoisten mukainen, määrittää KKV:n näkemyksen mukaisesti myös liikelaitoksen sidosyksikköaseman reunaehdot.

Hankintalain
sidosyksikkömääritelmä
koskee myös Senaattia

Senaatti-kiinteistöjen sidosyksikköasema on vaarantumassa

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja sittemmin hankintadirektiivin (2014/28/EU) mukaan sidosyksikköaseman kriteereinä on, että yksikössä on vain hankintayksikön pääomaa, että ”pääosa” liikevaihdosta tulee hankintayksiköstä ja että ulkopuolisten kanssa harjoitettu liiketoiminta on luonteeltaan toissijaista, sidosyksikön varsinaista tarkoitusta palvelevaa. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään antanut painoarvoa myös sille, millaisia markkinavaikutuksia sidosyksikön toiminnasta aiheutuu³⁵.

Hankintadirektiivi ei ole täysharmonisoivaa lainsäädäntöä, mikä mahdollistaa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaran direktiivin täytäntöönpanossa. Hankintalaissa on harkittu direktiivin mahdollistamaa liikkumavaraa ja päätetty sen käyttämisestä.³⁶

Hankintalaissa on säädetty, että lain voimaantuloon liittyvänä siirtymäaikana sidosyksikön sallitun ulosmyynnin osuus liikevaihdosta on 10 prosenttia. Siirtymäajan päättyessä 31.12.2018 enää 5 prosenttia, kuitenkin korkeintaan 500 000 euroa, sidosyksikön liikevaihdosta voi kohdentua avoimille markkinoille. Maaliskuussa 2018 noin 8,7 prosenttia Senaatin vuokraus-toiminnan liikevaihdosta, eli 4,6 miljoonaa euroa, kohdentui avoimille markkinoille. Avoimille markkinoille sijoittuvat tässä laskelmassa myös julkiset toimijat, jotka eivät ole sidosyksikköasemassa valtioon nähden. Keskeisimpiä tällaisia Senaatti-kiinteistöjen asiakkaita ovat yliopistot ja Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy.

Yksityisille asiakkaille Senaatti-kiinteistöt vuokraa vain tiloja, jotka vapautuvat valtion omasta käytöstä. Tarkastuksessa on varmistuttu siitä, että ulosvuokraus palvelee hankintadirektiivin edellyttämällä tavalla liikelaitoksen tarkoitusta sidosyksikkönä. Ulosvuokrauksen nykytaso ylittää enimmäismäärän, joka on sallittu sidosyksikölle 1.1.2019 alkaen.

Kun markkinahäiriöllä tarkoitetaan kilpailun vääristymistä tai jo sen uhkaa, osoittaa Senaatin kiinteistöomistusten tarkastelu niin alueellisesti kuin käyttötarkoituksenkin mukaan, että sen liiketoiminnalla voi olla valikoivia vaikutuksia jäsenmaiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.

Edellä kuvatuista sidosyksikköaseman kriteereistä liian suuri markkinaehtoinen liikevaihto tulee väistämättä vaarantamaan Senaatti-liikelaitoksen sidosyksikköaseman. Sidosyksikköaseman vaarannuttua Senaatin katsottaisiin toimivan markkinaehtoisesti. Tämä vaikuttaisi tulkintaan siitä, katso taanko Senaatin hyötyvän kielletystä valtioneudesta ja muodostuisiko liikelaitoksen toiminta siten yhteisöoikeuden vastaiseksi.

Senaatin liiketoiminta tukee sisäistä palvelutehtävää, eikä sitä ole tarkoituksenmukaista rajoittaa niin, että ulosmyynti ei ylittäisi hankintalain (1123/2016) sidosyksikkömääritelmän mukaista 500 000 euron rajaa. Liikelaitoslain mukaan omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön vastuulla on varmistaa viime kädessä, että liikelaitoksen ulosmyynti ei vaaranna sen sidosyksikköasemaa.

Liian suuri markkinaehtoinen liikevaihto tulee vaarantamaan Senaatin sidosyksikköaseman

Liikelaitoksen toimintamalli ei sovellu yhteismarkkinoille

Euroopan komissio on Tieliikelaitosta koskevassa päätöksessään (C7/2006) katsonut, että liikelaitoksen toimintamalli on ollut ristiriidassa yhteismarkkinoiden kanssa. Liikelaitoksen konkurssisuoja on taloudelliseen toimintaan kohdistuva valtioneuto, koska Tieliikelaitos voi hyötyä turvatusta

asemastaan. Samoin vapautus yhteisöverosta muodostaa komission päätöksen mukaan kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voi perustella verojärjestelmän luonteella ja systematiikalla, jolloin myöskään liikelaitosten yhteisöverovapauden ei katsottu soveltuvan yhteismarkkinoille³⁷.

Senaatti-kiinteistöt hyötyy liikelaitoksena verovapauden ja konkurssilainsäädännön soveltumattomuuden lisäksi myös lainarahoituksen alhaisemmasta korkotasosta. Vuonna 2015 Valtiokonttorilain 2 §:än lisättiin uusi 4. momentti (HE 179/2014 vp.), jolla Valtiokonttorille annettiin mahdollisuus hoitaa myös sidosyksikköasemassa olevien valtion liikelaitosten lainanottoa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että valtiokonttori välittää valtion lainarahoituksen ehtoista rahoitusta myös Senaatti-kiinteistöille.

Valtiovarainministeriö on valtiokonttorilain muutosta valmistellessaan katsonut, että liikelaitoksen rahoitukseen ei kohdistuisi kilpailuneutraliteettiin tai raportoinnin läpinäkyvyyteen liittyviä ongelmia, koska Senaatti-kiinteistöjen lainanhoitokulujen vähentyminen ei laskisi asiakkailta perittäviä vuokria, ja toisaalta koska etu siirrettäisiin valtiolle tuloutuksena.³⁸ Jotta kilpailuneutraliteetti ei vaarantuisi, tulisi vieraan pääoman hinnan olla liikelaitokselle sama kuin markkinoilla yleensä. Euroopan komissio on päätöksessään C 7/2006 todennut, että omistajalle maksettavat tuloutukset eivät turvaa riittävällä tavalla markkinoiden tasapuolisuutta. Myöskään se, että lainanhoitokulujen säästöä ei vyörytetä asiakkailta perittäviin vuokriin, ei poista järjestelyn tuottamaa suhteellista kilpailuetua.

Senaatin saama taloudellinen etu muodostuu kielletyksi valtiontueksi, jos sen katsotaan harjoittavan liiketoimintaa avoimilla markkinoilla. Sallittua etu on, jos liikevaihto kohdistuu vain valtion laitosten ja niihin verrattavien yksiköiden tarpeiden tyydyttämiseen.

Hankintalain (1397/2016) mukaan liikelaitoksen olisi mahdollista harjoittaa vähäistä ulosmyyntiä sidosyksikköaseman vaarantumatta. Lainsäätäjän mukaan sidosyksikköaseman ehdot täyttävä liikelaitos toimisi suljetuilla markkinoilla. Komissio taas ei Tieliikelaitoksesta antamassaan päätöksessä ottanut kantaa siihen, määrittääkö liikelaitoksen sidosyksikköasema sen toimintaa avoimilla markkinoilla vai onko liikelaitoksen kaikki ulosmyynti kilpailua vääristävää, siten yhteismarkkinoille sopimatonta. Valtiovarainministeriö ei ole hyväksyttänyt liikelaitoslain perusteena olevaa tulkintaansa ennakkolisesti Euroopan komissiolla.

Korkein hallinto-oikeus on 13.12.2017 antamassaan valinnanvapauslainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan³⁹ kiinnittänyt huomiota maakuntien liikelaitosten mahdolliseen asemaan taloudellisena toimijana ja siihen, että liikelaitoksen poikkeava verokohtelu ja konkurssikelvottomuus voivat johtaa Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1. kohdan mukaiseen kiellettyyn valtiontukeen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kansallinen lainsäätäjät ei voi tehdä valtiontuen luonnetta koskevaa arviointia oikeudellisesti sitovalla tavalla.

Valtion liikelaitoksista ei voida tehdä konkurssikelpoisia muuttamatta toimintamallin keskeisiä peruseriaatteita. Liikelaitos ei siten voi harjoittaa avoimille markkinoille suuntautuvaa liiketoimintaa yhteismarkkinoille soveltuvalla tavalla. Oikeuskäytäntöä siitä, määrittääkö sidosyksikön ehtojen täyttyminen myös liikelaitoksen asemaa yhteismarkkinoilla, ei ole olemassa. Tulkinta, jonka mukaan liikelaitos ei voi toimia lainkaan yhteismarkkinoilla, koska liikelaitoksen sidosyksikköaseman mukainen vähäinenkin ulosmyynti vääristää kilpailua, on siten mahdollinen.

Kansallinen lainsäätäjät ei voi päättää valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille

Metsähallitusta koskeva erityislaki turvaa kilpailuneutraliteettia

Komission Tieliikelaitosta koskeva valtioneuvoston päätös (C 7/2006) pakotti Suomen arvioimaan uudelleen liikelaitosmallin perustan. Lähtökohdaksi muotoutui, että valtion liikelaitos ei voi tarjota palveluja markkinoilla kilpailutilanteessa, vaan se on sidosyksikkötoimija, joka tuottaa palveluja vain valtion virastoille ja laitoksille.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta vahvisti 6.3.2009 liikelaitoskohtaisesti linjaukset, joiden mukaan valmisteltiin hallituksen esitykset Senaatti-kiinteistöjen organisoimiseksi sekä Ilmailulaitoksen sekä Luotaus- ja Varustamoliikelaitosten muuttamiseksi osakeyhtiöiksi.

Valmisteilla olleen liikelaitoslain ei katsottu soveltuvan Metsähallitukselle, koska puutavaran ja siihen liittyvien muiden tuotteiden myynti ja toimittaminen asiakkaille on markkinoilla tapahtuvaa liiketoimintaa eikä Metsähallituksesta ollut tarkoitus kehittää valtionhallinnon sisästä toimijaa. Metsähallitukseen sovellettiin siksi uuden liikelaitoslain siirtymäsäännöksen nojalla muutoin kumottua vuoden 2002 liikelaitoslakia, kunnes laki Metsähallituksesta (234/2016) säädettiin. Lailla perustettiin Metsähallitus-erityisliikelaitos, joka on perustuslain 84 §:n 4. momentissa tarkoitettu valtion liikelaitos, mutta jota koskevat säännökset sisältyvät liikelaitoslain (1062/2010) sijaan erityislakiin.

Uudessa metsähallituslaissa yhdistyy useita tavoitteita. Yhtenä keskeisenä tavoitteena oli Metsähallituksen tehtävien säilyttäminen toiminnallisessa organisaatiokokonaisuudessa siten, että se täyttää Euroopan komission päätöksen ilmentämät kilpailuneutraliteettivaatimukset.

Metsähallituslain (234/2016) mukaan valtion maa- ja vesiomaisuus säilyy liikelaitoksen kautta valtion suorassa omistuksessa. Siltä osin kuin Metsähallitus toimii markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa, liiketoiminnat on yhtiötetty liikelaitoksen tytäryhtiöiksi. Metsätalousyhtiöllä on yksinoikeus harjoittaa metsätaloutta liiketoimintaan tarkoitettulla valtion maalla. Yhtiöllä on myös velvollisuus toteuttaa toiminnassaan kaikkia Metsähallitukselle säädetyjä yhteiskunnallisia velvoitteita. Metsähallitus hoitaa sille osoitetut julkiset hallintotehtävät erillisessä yksikössä, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön suorassa ohjauksessa.

Valtion maa- ja vesiomaisuuden ja toisaalta kiinteistöomaisuuden hallinnassa on toiminnallisia yhtäläisyyksiä. Yksi näistä on valtion kiinteistöstrategian toimeenpano, jossa Metsähallituksella ja Senaatilla on keskeinen rooli.⁴⁰

Toisaalta, metsähallituslain valmistelussa keskeisenä tavoitteena oli juuri kilpailuneutraliteetin varmistaminen. Tapa, jolla Metsähallituksen asema on järjestetty soveltuisi pääpiirteiltään myös Senaatti-kiinteistöihin. Järjestely, jossa omaisuus säilyy liikelaitoksen kautta valtion suorassa omistuksessa ja jossa liikelaitoksen tytäryhtiö hyödyntää omaisuutta liiketoiminnassaan, turvaa omaisuuden yhteiskunnallisia ja taloudellisia tavoitteita, mutta myös kilpailuneutraliteetin toteutumista. Huomioitavaa on myös, että Metsähallitusta koskeva erityislaki mahdollistaa myös julkisten hallintotehtävien osoittamisen liikelaitokselle.

Metsähallituksen
organisointimalli soveltuisi
myös Senaatti-kiinteistöihin



5 Valtion liiketoiminta eduskunnan budjettivallan ja tilivelvollisuuden näkökulmasta

Tarkastuksen kohteena olleiden yhtiöiden ja liikelaitoksen raportointi on toteuttanut näkyvää tilivelvollisuutta. Niiden riskien hallinnan menettelyt ovat myös olleet ajantasaisia. Senaatin asema liikelaitoksena on toiminnallisesti perusteltu.

Valtion kehitysyritys Vake Oy:n kautta tapahtunut SoteDigi Oy:n perustaminen tuo esiin valtion omaisuuden ketterän hallinnan ja eduskunnalle perustuslaissa turvattuun budjettivallan toteutumisen välisen ristiriidan. Vaken toiminnan käynnistyminen on viivästynyt ja sen merkitys on siksi jäänyt toistaiseksi vähäiseksi.

5.1 Yhtiömuotoinen omistuksen hallinta on joustavaa, mutta se rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa

Vake Oy:n perustaminen, Ekokem Oy:n osakkeiden kauppa ja SoteDigi Oy:n perustaminen on esimerkki järjestelystä, joka on kaventanut eduskunnan budjettivallan toteutumista.

Valtion kehitysyritys Vake Oy:n perustettiin valtion aktiivisen omistamisen välineeksi

Valtioneuvosto linjasi 13.5.2016 omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä perustettavaksi Valtion Kehitysyritys Vake Oy:n.⁴¹ Toimiohjeen mukaan kehitysyrityksen tehtävänä on luoda arvoa omistamissaan yhtiöissä. Yhtiöstä irrotettuja pääomia käytetään uuden yritystoiminnan synnyttämiseen, yhtiön salkussa olevien yhtiöiden pääomarakenteen vahvistamiseen ja yritysjärjestelyiden tehokkaaseen toteuttamiseen.⁴²

Yhtiön perustaminen eteni syksyn 2016 aikana siten, että 11.8.2016 valtioneuvoston yleisistunto valtuutti valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikön hoitamaan Vake Oy:n perustamiseen liittyvät toimenpiteet.⁴³ Yhtiö rekisteröitiin kaupparekisteriin syyskuussa 2016. Hallitukseen nimettiin tuolloin kolme omistajaohjausyksikön virkamiestä. Omistajaohjausministerin oli tarkoitus nimetä operatiivinen hallitus myöhemmin.

Lisätalousarvio II/2016:n ja omistajaohjauslain muutoksen (HE 233/2016) yhteydessä päätettiin, että Vake Oy:n omistukseen tullaan siirtämään kahdeksan valtion enemmistöomisteisen yhtiön ja osakkuusyhtiön osakkeita. Yhtiöön siirrettäviin omistuksiin ei sisälly strategista intressiä tai erityistehtävää, mikä jatkossa mahdollistaa myös omistuksesta luopumisen.

100 miljoonaa euroa Ekokem Oyj:n osakkeiden myymisellä saadusta tulosta tuloutettiin valtion talousarvioon

Valtio oli 27.5.2016 allekirjoittanut valtioneuvoston yleisistunnon antaman valtuutuksen nojalla Ekokem Oyj:n osakkeiden myyntiä koskevan kauppakirjan Fortum Oyj:n kanssa. Koska valtio omisti 34,1 prosenttia Ekokem Oyj:n osakkeista, eikä valtiolla siis ollut enemmistöä yhtiön osakkeista, eduskunnan suostumusta osakkeista luopumiseen ei tarvittu.⁴⁴

Osakekauppa toteutettiin elokuussa 2016, sen jälkeen, kun osakkeet oli siirretty Vake Oy:öön. Vake Oy:n kassaan jäi näin 194 miljoonaa euroa. Vake Oy varasi kauppasummasta 90 miljoonaa euroa SoteDigi Oy:n perustamiseen ja pääomittamiseen. 100 miljoonaa euroa Vake Oy tuloutti valtion talousarvioon.

Vake Oy:n toimiohjeen mukaan päätökset valtion talousarvioletalouden piiriin tuloutettavista yhtiön osinko- ja myyntituotoista sekä kehitysyritykselle uuteen sijoitustoimintaan jäävästä osuudesta tehdään tapauskohtaisesti valtion talousarviossa. Tuloutus on kuitenkin ristiriidassa omistajapolitiikan linjasta koskevan periaatepäätöksen kanssa, jonka mukaan yhtiöomaisuuden myyntituloja kohdennettaisiin lähtökohtaisesti uuden elinkeinotoiminnan luomiseen.

SoteDigi Oy:n perustamiseen käytettiin Vake Oy:n varoja

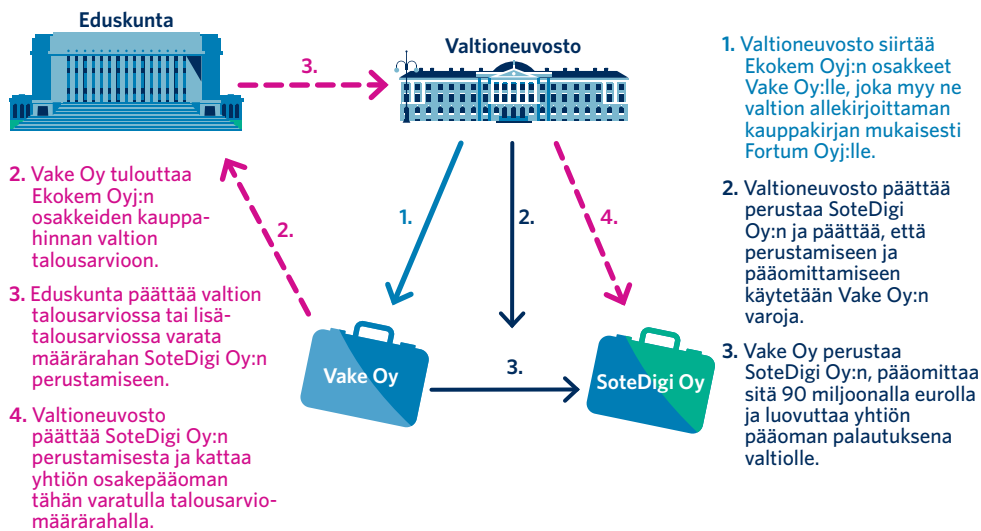
Valtioneuvoston yleisistunto päätti SoteDigi Oy:n perustamisesta 31.8.2017. Yhtiön tehtäväksi annettiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten asiakas- ja potilastietojärjestelmäratkaisujen sekä muiden digitaalisten ratkaisujen kehittäminen. Yhtiön keskeisenä tavoitteena on maakuntien tuotavuuden ja kustannusvaikuttavuuden sekä tehokkuuden lisääminen siten, että maakunnat voisivat saavuttaa niille asetetun säästötavoitteen.

Yhtiön perustamista valmistelivat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto sekä Vake Oy. Perustettavan yhtiön pääoman ja muiden perustamiskustannusten maksamiseen käytettiin Vake Oy:n varoja.⁴⁵

Vake Oy rekisteröi SoteDigi Oy -nimisen yhtiön kaupparekisteriin lokakuussa 2017 ja pääomitti yhtiötä 90 miljoonalla eurolla. 1.11.2017 SoteDigi Oy:n osakkeet luovutettiin oman pääoman palautuksena valtion suoraan omistukseen ja yhtiön omistajaohjaus siirrettiin valtiovarainministeriölle.

Uuden valtionyhtiön perustamisen tapahtuessa valtion varoilla, tarvitaan valtioneuvoston perustamista koskevan päätöksen lisäksi eduskunnan määrärahapäätös. SoteDigi Oy:n perustamiseen eduskunnan päätöstä ei tarvittu, sillä perustaminen tapahtui Vake Oy:n varoilla. Omistajaohjauslain (1368/2007, 3 § 2 mom.) mukaan eduskunnan suostumusta ei tarvita, jos valtio merkitsee osake-enemmistön perustettavassa yhtiössä tai hankkii enemmistöaseman pienessä tai keskisuurissa yhtiössä.

Kuviossa 9 on mustalla kuvattu SoteDigi Oy:n perustamisen toteutuneet vaiheet. Menettely perustui valtioneuvoston yleiseen toimeenpanovaltaan. Punaisella värillä on kuvattu menettelytapa, jossa eduskunta olisi budjetti-valtaa käyttäen päättänyt SoteDigi Oy:n peruspääomasta.



Kuvio 9: SoteDigi Oy:n perustaminen eduskunnan budjettivallan näkökulmasta

Eduskunnalla ei ole ollut tilaisuutta vaikuttaa päätöksiin siirtää myytäväksi aiotun Ekokem Oyj:n omistus Vake Oy:öön ja SoteDigi Oy:n pääomittamisesta. Omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä on tosin linjattu, että osakemyynnin tuottoja tulotaisiin jatkossa käyttämään mahdollisen uuden yritystoiminnan luomiseen. Perustettu valtion kokonaan omistama yhtiö myös siirrettiin pääomineen valtion suoraan omistukseen, jolloin jatkossa eduskunta päättää omistajaohjauslain (1368/2007) nojalla yhtiön myyntivaltuudesta.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa koskevassa selvityshankkeessa on tuotu esiin budjetti- ja valvontavallan oikeudellisen sääntelyn ja tosiasiallisen tilan välinen jännite. Vaikka kansainvälisessä vertailussa eduskunnalla on perustuslain nojalla hyvin laajat budjetti- ja valvontavaltaoikeudet, eduskunnan budjettivalta on tarkastusvaliokunnan tilaaman selvityksen mukaan kaventunut jo pitkään, eikä sen enää katsota toteuttavan perustuslakisääntelyä täysimääräisesti. Selvityshankkeen mukaan muun muassa lisääntynyt yhtiöittämiskehitys on vienyt valtion varallisuutta eduskunnan suoran tarkastelun ulottumattomiin, eikä valtiontalouden hoito ole enää eduskunnan näkökulmasta läpinäkyvää.⁴⁶

Eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta eduskunnalle olisi tullut varata mahdollisuus vaikuttaa 90 miljoonan euron omaisuuserän käyttöön, varsinkin kun otetaan huomioon yhtiöön siirretyn pääoman määrä sekä perustettavan yhtiön käynnistymiseen ja toimintaan liittyvä valtiontaloudellinen riski.

Jos SoteDigi Oy:n osakepääoma olisi ensin tuloutettu valtiolle yleiskatteellisena ja eduskunta olisi sen jälkeen päättänyt talousarviossa yhtiön perustamis- ja pääomittamis- määrärahaa, olisi eduskunnan budjettivalta toteutunut täysimääräisesti. Allokointiin olisi tällöin tosin käytetty aikaa ja resursseja nyt tapahtunutta enemmän.

Eduskunnalle olisi tullut varata mahdollisuus vaikuttaa 90 miljoonan euron käyttämiseen

Laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) valtioneuvoston toimivalta päättää kiinteistöjen, maa- ja vesialueiden, rakennuksien tai kiinteän omaisuuden hallintaan oikeuttavien osakkeiden myynnistä on rajattu korkeintaan 10 miljoonan euron arvoiseen omaisuuteen. Kun otetaan huomioon edellä mainitun lain 12 §:n ja liikelaitoslain 19 §:n mukaiset lausunto- ja suostumusmenettelyt, kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskeva toimivallan pidättäminen eduskunnalla perustuu nimenomaan budjettivaltaa turvaavaan sääntelyyn.

SoteDigi Oy:n perustaminen osoittaa, että valtion omaisuuden yhtiömuotoiset hallintamenettelyt ovat ketteriä, mutta niiden voidaan myös katsoa olevan ristiriidassa eduskunnan budjettivallan toteutumisen kanssa. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että kiinteistövarallisuuteen kuuluvan osakeomistuksen ja muun osakeomistuksen luovuttamisen toimivalta on säädelty budjettivallan näkökulmasta epäyhtenäisellä tavalla.

Kiinteistövarallisuuden ja muun osakeomistuksen luovuttamista on säädelty epäyhtenäisellä tavalla

Vake Oy:n toiminnan vaikutukset ovat vuoden 2017 loppuun mennessä jääneet vähäisiksi

Tarkastuksessa Vake Oy:n toimintaa on seurattu 31.12.2017 asti. Tarkastuksen mukaan kehitysyrityksen toiminta ei ollut tuohon mennessä käynnistynyt suunnitellussa laajuudessaan, eikä se siten ole edennyt aiotussa aikataulussaan.

Vuoden 2017 lopulla oli tarkoituksena edelleen, että Vake Oy kehittyisi ketteräksi budjetin ulkopuoliseksi toimijaksi. Nimenomaan yhtiön hallituksen kokoonpano ja sen kompetenssit ovat keskeinen voimavara, joka voi mahdollistaa tavoitteiden mukaista elinkeinorakenteen uudistamista ja yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeän yhtiöomistuksen muodostumista tai valtion yhtiöiden uusiutumista ja omistusrakenteen kehittymistä. 31.12.2017 mennessä ei vielä ollut tietoa hankkeista, jotka nimenomaan vaativat valtiota katalyytiksi ja jotka Vake Oy:ön mahdollisesti kertyvillä varoilla voitaisiin tulevaisuudessa käynnistää.

Toistaiseksi Vake Oy:n vaikutukset ovat olleet vähäisiä. Omistajapolitiikan linjauksen mukaan Vake Oy:n salkussa olevat omistukset ovat tiukasti valtioneuvoston ohjauksessa, sillä valtioneuvoston yleisistunto päättää jatkossakin Vake Oy:n omistamien yhtiöiden myynneistä ja muista omistusjärjestelyistä. Tässäkään mielessä muutos aiempaan, jossa omistus oli valtioneuvoston kanslian hallinnassa, ei ole ollut merkityksellinen.

Hyötyjä on vähän. Toistaiseksi tapahtuneet järjestelyt olisi omistajaohjauksen mukaan voitu hoitaa jo olemassa olleilla instrumenteilla. Toisaalta myöskään haittoja tai menetyksiä ei ole juuri tapahtunut. Taloudellisesti ainoa kielteinen seikka on ollut Vake Oy:n halussa olleiden varojen negatiivinen talletuskorko, josta aiheutunut nettomenetys on ollut noin 320 000 euroa⁴⁷.

5.2 Senaatti-kiinteistöjen liikelaitosasema on toiminnallisesti perusteltu

Senaatti-kiinteistöjen toiminnallinen asema on tarkastuksessa arvioitu perustelluksi liikelaitoksen hoidettavaksi annettujen tehtävien sekä toiminnan rahoitukseen liittyvien konsernihyötyjen näkökulmasta.

Senaatti-kiinteistöt osallistuu valtion toimitila- ja kiinteistöstrategioiden toimeenpanoon

Valtiovarainministeriö määrittää vuosittain Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteet.

Vuodelle 2016 Senaatille asetetut palvelutavoitteet koskivat:

- valtion uuden vuokrajärjestelmän käyttöönottoa,
- vahvistettujen investointivaltuuksien ja investointien priorisoinnin täytäntöönpanoa,
- virastojen ja laitosten tekemien valtion toimitilastrategian toimeenpanosuunnitelmien toimeenpanon varmistamista,
- valtion tilankäytön läpinäkyvyyden ja tehokkuuden lisäämistä,
- uusien tuottavuutta parantavien työnteon toimintamallien tukemista sekä
- talousrikollisuuden torjuntaa, sisäolosuhteiden parantamista ja energiankäytön tehostamista.

Valtion uuden vuokrajärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena on varmistaa valtion toimitilastrategian toteutuminen ja säästää valtion toimitilamenoissa; tavoitteena on saada aikaiseksi 100 miljoonan euron vuosittainen säästö kahdeksassa vuodessa. Esimerkiksi vuonna 2016 oli noin 130 eri ratkaisuprojektissa sovittu yhteensä noin jo 25 miljoonan euron säästöistä. Uusi vuokrajärjestelmä on laskenut valtion virastojen vuokria 15 prosenttia, mikä on leikannut Senaatti-liikelaitoksen tuottoja vastaavasti.⁴⁸

Investointivaltuuksien ja investointien priorisointi on edellyttänyt Senaatilta valtiolle tarpeettoman kiinteistöomaisuuden myyntiä. Voidakseen myydä valtion käytöstä poistuneita kiinteistöjä aiempaa suunnitelmallisemmin ja nopeammin Senaatti on vahvistanut kiinteistökehitys- ja myyntitoiminnan resursointia. Samoin Senaatin vastuulla on ollut koko konsernin investointihankkeiden toteuttaminen investointisuunnitelman ja priorisointikriteereiden mukaisesti.

Toimitilastrategian toimeenpanon sekä tilankäytön läpinäkyvyyden ja tehokkuuden osalta Senaatti-kiinteistöt toteuttaa asiakkaiden työympäristömuutos- ja toimitilaprojekteja. Muutoksen tavoitteena on toimitilasäästöt ja uusien työnteon tapojen edistäminen. Senaatti kerää myös kattavasti tietoa valtion tilankäytön tehokkuudesta ja raportoi siitä vuosikertomuksessaan.

Senaatti-kiinteistöt osallistuu keskeisenä toimijana valtion toimitila- ja kiinteistöstrategioiden toimeenpanoon. Sille asetetut palvelutavoitteet ovat konkreettisia. Ne on perusteltu selkeästi ja liittyvät toimintaan, johon Senaatti-kiinteistöt voi asiantuntemuksensa ja asemansa kautta luonnollisesti vaikuttaa. Keskeistä on myös, että palvelutavoitteet ohjaavat valtion konsernitason toimintaa alueella, jonka ohjaaminen muutoin olisi vaikeaa.

Eräät Senaatille osoitetut toimeenpanotehtävät ovat perusteltuja konsernin kokonaisuhyödyn näkökulmasta, vaikka ne vaikuttavatkin kielteisesti liikelaitoksen tuloihin. Jos valtion kiinteistöomaisuuden hallinta järjestettäisiin yhtiömuotoisena, olisi osaoptimoinnin riski ja ristiriita osakeyhtiölain mukaiseen toimintaan nähden ilmeinen. Liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöt kykenee ottamaan toiminnassaan huomioon palvelutavoitteiden mukaisen valtiokonsernin kokonaisuhyödyn. Julkisia hallintotehtäviä Senaatti ei liikelaitoslain mukaan voi kuitenkaan hoitaa, sillä tämä edellyttäisi suoraa valtion talousarviosta tulevaa rahoitusta.

Senaatin liikelaitosmuoto tuottaa myös rahoitushyötyjä

Senaatti-kiinteistöjen liiketoiminta on pääomaintensiivistä. Se rakennuttaa valtion virastojen ja laitoksien tarvitsemia tiloja ja vuokraa niitä. Investoinnit rahoitetaan tyypillisesti lainarahoituksella. Korkomenot, lainojen lyhennykset sekä yllä- ja kunnossapidon kustannukset taas katetaan vuokrasopimusten tuotoilla. Vuoden 2017 lopussa Senaatin lainakanta oli 1,52 miljardia euroa.⁴⁹

Valtiokonttorilain (305/1991) uuden 2 §:n 4. momentin (L 1081/2014) perusteella liikelaitos on voinut saada lainaa samoin rahoitusehdoin kuin valtio.⁵⁰ Senaatilla on valtion antamaa lainaa yli 1 150 miljoonaa euroa. Kun korkomarginaali on arvioitu jopa 0,5-0,75 %-yksikköä markkinaehtoista rahoitusta alhaisemmaksi⁵¹, taloudellinen hyöty konsernitason voitonlaskennallisesti olla jopa 5 miljoonaa euroa vuodessa verrattuna siihen, että vastaava rahoitus olisi hankittu markkinoilta. Valtiokonttorin kautta järjestetyn rahoituksen etuna on myös korkokustannuksien parempi ennustettavuus korkojen noustessa.

Luvussa 4.4 kiinnitettiin huomiota siihen, että liikelaitoksen toiminta markkinoilla on ongelmallista kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Liikelaitoksen mahdollisesti saama etu Valtiokonttorin kautta järjestetystä rahoituksesta saattaa muodostua yhteismarkkinoilla kielletyksi valtioneuoksi, jos liikelaitos harjoittaa liiketoimintaa avoimilla markkinoilla. Valtiokonttorin kautta kohdennettavan rahoituksen ehdot voitaisiin kuitenkin määrittää tavalla, joka varmistaisi, että liikelaitos ei saa kielletyksi valtioneuoksi tulkittavaa etua, mutta järjestely tuottaisi silti merkittäviä hyötyjä konsernitason voitonlaskennallisesti.

Ministeriön on turvattava Senaatti-kiinteistöjen liikelaitosasetus

Kun otetaan huomioon tässä luvussa kuvatut liikelaitosmallin edut verrattuna esimerkiksi yhtiömuotoiseen toimintaan ja luvussa 4.4 esiin tuodut liikelaitoksen asemaan liittyvät riskit, on varmistuttava, että Senaatti voi toimia liikelaitosmuotoisena myös jatkossa.

Vastuu siitä, että liikelaitosmallia ei jouduta purkamaan esimerkiksi Senaatin sidosyksikköasetuksen vaarantumisen johdosta, on liikelaitoslain mukaan valtiovarainministeriöllä.

5.3 Tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan tilivelvollisuus toteutuu

Tarkastuksessa on varmistuttu tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan sekä liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden hyvistä hallinnoinnin käytännöistä ja tilivelvollisuuden⁵² toteutumisesta.

Valtionyhtiöiden hallinnoinnin vaatimukset perustuvat eri lähteisiin, kuten osakeyhtiölakiin, omistajaohjauksen linjauksiin, yhtiöiden toimiohjeisiin sekä arvopaperimarkkinoiden sääntelyyn. Lisäksi valtionyhtiön tulee omistajapolitiikan linjauksen mukaisesti raportoida yritysvastuun toteutumisesta.

Arctia Oy, Posti Group Oyj ja Solidium Oy toteuttavat näkyvää tilivelvollisuutta

Valtionyhtiöiden osalta tarkastuksessa on voitu varmistua Arctia Oy:n, Posti Group Oyj:n ja Solidium Oy:n toimintaan liittyvän tilivelvollisuuden toteutumisesta. Keskeiseksi tilivelvollisuuden ulottuvuuksiksi on tarkastuksessa katsottu hallinnon järjestämisen käytäntöjen lisäksi omistajaohjauksen muodollinen perusta sekä raportoinnin asianmukaisuus. Valtion kehitysyritys Vake Oy:stä ei tarkastusta tehtäessä ollut käytettävissä raportointitietoja.

Tarkastuksessa on varmistuttu, että tarkastuksen kohteena olleiden yhtiöiden hallitusten ja toimitusjohtajien toimivalta- ja vastuusuhteet sekä johdon riippumattomuus ovat perustuneet osakeyhtiölakiin ja muihin objektiivisiin kriteereihin. Yhtiöiden hallinto- ja ohjausjärjestelmästä on laadittu Suomen hallinnointikoodin mukainen tai vastaava selvitys.

Omistajaohjauksen osalta kaikkien yhtiöiden strategisen intressin ja julkisen tehtävän on katsottava olevan, osakeyhtiölain 5 §:än perustuva voitontavoittelun tarkoituksesta poikkeaminen huomioiden, yhtiöjärjestyksen tai erillislaissa kuvatun veloitteen mukainen.

Arctia Oy raportoi tilinpäätöksestään FA-standardin ja Posti Group Oyj ja Solidium Oy IFR-standardin mukaisesti. Julkisen joukkovelkakirjan liikkeelle laskeneen Posti Group Oyj:n raportointi täyttää myös arvopaperimarkkinalain sekä Finanssivalvonnan ja Nasdaq Helsingin antamien määräysten ja suositusten vaatimukset.

Arctia Oy:n yritysvastuuraportointi kattaa omistajapolitiikan ohjeistuksen mukaisesti yhteiskunnallisen, taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristövastuun keskeiset osa-alueet.⁵³ Omistajaohjauksen yritysvastuuraportoinnin ohella Posti Group Oyj julkistaa vuosittain GRI-ohjeiston G4 Core -sovellustasoa vastaavan yritysvastuuraportin. Myös Solidium Oy:n yritysvastuuraportointi pohjautuu GRI-näkökohtiin.

Tarkastuksen kohteena olleista yhtiöistä Arctia Oy:n, Posti Group Oyj:n ja Solidium Oy:n kohdalla Suomen hallinnointikoodin mukaiset menettelyt turvaavat valtion liiketoiminnan hyvää hallinnointia ja yhtiöiden yritysvastuuraportointi osoittaa liiketoimintayksiköiden seuraavan ja kantavan vastuuta toimintansa vaikutuksista. Yhtiöiden tilivelvollisuus on siten osoitautunut näkyväksi.

Tarkastetun liiketoiminnan tilivelvollisuus on näkyvää

Senaatti-kiinteistöjen liiketoiminta on läpinäkyvää

Liikelaitoslain mukaan valtion liikelaitos toimii eduskunnan ja ministeriön ohjauksessa. Senaatti-liikelaitoksen osalta tilivelvollisuuden toteutusta on tarkasteltu konserniohjauksen ja hallinnon järjestämisen asianmukaisuuden näkökulmista. Liikelaitoksen tilivelvollisuuden vaatimukset perustuvat keskeisiltä osin liikelaitoslakiin (1062/2010).

Eduskunta on liikelaitoslain mukaisesti päättänyt Senaatin toimialasta ja tehtävistä. Lisäksi se päättää talousarvion yhteydessä Senaatin investointien ja uusien sitoumuksien, tytäryhtiöiden lainoista annettujen vastavakuudettomien takauksien sekä nettolainanoton enimmäismäärästä ja antaa luvan pitkäaikaisen lainan ottamiseen. Senaatti on osana taloudellista raportointiaan antanut vuosittain selvityksen eduskunnan ohjauksen toteutumisesta. Valtion talousarvion kautta tapahtuvan eduskunnan ohjauksen voidaan katsoa rajaavan liikelaitoksen riskiä, mutta ohjaus jää muutoin pinnalliseksi.

Valtiovarainministeriö määrittää omistajaohjaajana Senaatti-liikelaitoksen palvelutavoitteet. Valtiovarainministeriö on ottanut Senaatille asettamansa palvelutavoitteet huomioon asettaessaan liikelaitoksen vuokraus-toiminnan tulostavoitteen ja tuloksesta seuraavana vuonna suoritettavan tuloutuksen tavoitteen.

Senaatti-kiinteistöjen konserniohjauksen voidaan katsoa toteutuvan liikelaitoslain mukaisena. Senaatti raportoi valtiovarainministeriölle sille asetettujen palvelutavoitteiden saavuttamisesta ja tähän liittyvistä toimenpiteistä. Raportointi on selkeää ja se kohdistuu olennaisiin ja merkityksellisiin seikkoihin.

Tarkastuksessa on varmistuttu myös, että toimitusjohtajan toimivalta ja vastuusuhteet sekä johdon riippumattomuus määräytyvät osakeyhtiölain mukaisesti. Senaatti-kiinteistöt on myös laatinut hyvän hallinnon käytäntöjä koskevan corporate governance -ohjeistuksen, joka tukee liikelaitoksen operatiivista johtoa ja hallitusta johtamistehtävässään.

Senaatti-kiinteistöjen taloudellisen raportoinnin kautta voidaan varmistua liikelaitoksen toiminnan läpinäkyvyydestä ja tilivelvollisuuden toteutumisesta eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrV 5/2014 vp.) edellytetyllä tavalla.

Raportointi todentaa Senaatin toiminnan läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta

5.4 Tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan riskienhallinnan menettelyt ovat asianmukaiset

Yritystoiminta muodostaa aina taloudellisen riskin. Erilaiset yhtiön sisäiset ja ulkoiset tekijät vaikuttavat liiketoiminnan edellytyksiin ja kannattavuuteen. Valtionyhtiön liiketoimintariskin konkretisoituessa valtio joutuu tyypillisesti kantamaan vastuun siitä erityis- tai palvelutehtävästä, joka on liiketoimintana osoittautunut kannattamattomaksi. Liiketoimintariskin valtionaloudellinen vaikutus on siten suurempi kuin yritystoimintaan sijoitetun pääoman menettäminen.

Liiketoiminnan riskienhallinnan tarkoituksena on varmistaa liiketoiminnan edellytyksiä ja turvata valtio-omistajan sijoitettua pääomaa. Riskienhallinta on liikelaitoksen ja osakeyhtiön hallituksen tehtävä.

Tarkastuksessa on varmistuttu tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan riskienhallinnan järjestämisestä.

Posti Group Oyj:ssä ja Solidium Oy:ssä riskienhallinta perustuu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan periaatteisiin (Enterprise Risk Management, ERM). Riskien hallinta on kiinteä osa yhtiön johtamis- ja strategiajärjestelmää. Yhtiöt ovat kuvanneet riskien hallintajärjestelmänsä ja siihen liittyvät menettelyt taloudellisen raportointinsa yhteydessä.

Myös Arctia Oy:ssä riskienhallinta on osoitettu yhtiön hallituksen tehtäväksi. Arctia Oy:n hallitus on tunnistanut keskeiset liiketoimintaan liittyvät riskit ja määrittänyt riskienhallinnan perustan viimeksi syksyllä 2017.

Senaatti-kiinteistöjen riskienhallinta on liikelaitoksen hallituksen suorassa toimivallassa, ja sitä ohjaavat liikelaitoksen riskienhallintapolitiikka ja riskienhallintakäsikirja. Riskienhallinnan koordinaatio ja vastuutus läpäisevät koko organisaation.

Tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan riskienhallinnan käytännöt ovat selkeät ja ajantasaiset. Käytössä olevat riskienhallinnan konseptit ja menettelykuvaukset auttavat yhtiöitä ja liikelaitosta hallitsemaan osaltaan myös valtiontaloudellista riskiä.

Tarkastuksen kohteena olleen liiketoiminnan riskienhallinta on selkeää ja ajantasaista

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tarkoituksena on ollut varmistua, että valtion liiketoiminnan harjoittaminen on ollut siihen liittyvien tavoitteiden ja odotusten mukaista sekä noudattanut valtion roolia ja toimintaa ohjaavia linjauksia ja säädöksiä.

Tarkastus edistää valtiontalouden hyvää hoitoa ja tukee valtion omaisuuden arvon suotuisaa kehittymistä tuottamalla tietoa siitä, miten kannattavuuden ja kilpailuneutraliteetin vaatimukset sekä synergia, omistajarooli, tilivelvollisuus ja liiketoimintariskien hallinta vaikuttaa ja tulee huomioida eri liiketoimintamuodoissa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus on toteutettu tapaustarkasteluna. Kohteina tarkastuksessa ovat olleet Posti Oy:n hoitama yleispalveluvelvoitteen mukainen postitoiminta, jäänmurto (Arctia Oy), Solidium Oy:n rooli valtion pörssiomaisuuden hallinnassa, Valtion kehittämissyhtiö Vake Oy:n kautta tapahtunut uuden liiketoiminnan kehittäminen sekä Senaatti-kiinteistöt liikelaitoksen vastuulla oleva valtion kiinteistöomaisuuden hallinta. Raportointivaiheessa tarkastuksessa on hyödynnetty aiemman Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa (1/2018) -tuloksellisuustarkastuksen sekä Solidium Oy (6/2015) -tuloksellisuustarkastuksen jälkiseurannan havaintoja.

Tapaustarkastelun kohdentamisessa huomioitiin liiketoiminnan taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Huomiota kiinnitettiin myös tapaustarkasteluun valittavan liiketoiminnan näköpiirissä olleeseen kehitykseen sekä tapauksesta tehtävien havaintojen edustavuuteen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, Liikennevirastolta sekä Viestintävirastolta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastusasetelman ja tarkastuksen kriteerit sisältänyt esiselvitys valmistui maaliskuussa 2017. Se toimitettiin valtioneuvoston kansliaan, valtiovarainministeriöön sekä liikenne- ja viestintäministeriöön mahdollisia kommentteja varten. Valtioneuvoston kanslia kommentoi tarkastusasetelmaa. Saatu kommentti puolsi tarkastuksen käynnistämistä.

Tarkastuskysymykset, tarkastuskriteerit, aineisto ja menetelmät on kuvattu seuraavalla aukeamalla.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Rajoittaako kannattavuus tarkastuksen kohteena olevilla toimialoilla julkisen tehtävän järjestämistä valtion liiketoimintana?
 - Onko tarkastuksen kohteena oleva liiketoiminta kannattavaa?
 - Katetaanko tappiollisen erityistehtävän kustannuksia muulla liiketoiminnalla?
 - Toimivatko tarkastuksen kohteena olevat rajoitetuilla markkinoilla toimivat valtionyhtiöt kustannustehokkaasti

2. Hoidetaan tarkastuksen kohteena olevia toimintoja eri liiketoimintamuotoihin liittyvien vaatimusten mukaisesti?
 - Johdetaanko tarkastuksen kohteena olevilla toimialoilla toimivia valtionyhtiöitä osakeyhtiölain mukaisesti riippumattomana oikeussubjektina?
 - Onko valtionyhtiöiden erityistehtävät kirjattu yhtiöiden yhtiöjärjestyksiin?
 - Onko tarkastuksen kohteena olevalle valtion liiketoiminnalle peruste?
 - Onko Senaatti-liikelaitoksen toiminta liikelaitoslain mukaista?
 - Mitä lisäarvoa liikelaitos-toimintamuoto tuottaa yhtiömuotoiseen toimintaan verrattuna?
 - Miksi nykytilanteessa on yksi liikelaitoslain mukainen liikelaitos?
 - Toteutuvatko Senaatti-liikelaitoksen ohjauksessa liikelaitoslain tavoitteet eduskunnan ohjauksen osalta?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

Kannattavuus, kustannustehokkuus, omistajapolitiikan linjaus

Aineistot:

Yhtiöiden taloudellinen raportointi, liiketoiminnan tunnusluvut, haastattelut

Analyysimenetelmät:

Tilinpäätösanalyysi, laadullinen analyysi

Kriteerit:

Osakeyhtiölaki, liikelaitoslaki, omistajaohjauslaki, omistajapolitiikan linjaus sekä hyvä omistajaohjaustapa

Aineistot:

Yhtiöiden yhtiöjärjestykset, toimiohjeet, taloudellinen raportointi, strategisen intressin perustelut ja haastattelut.

Senaatti-kiinteistöjen taloudellinen raportointi, vuosikertomus, prosessien kuvaukset, hallituksen kokousten pöytäkirjat ja haastattelut

Analyysimenetelmät:

Poikkeuksien tunnistaminen, varmistuminen erityistehtävän kirjaamisesta yhtiöjärjestykseen, liiketoiminnan perusteesta ja lainmukaisuudesta.

Hyöty-haitta -analyysi, skenaarioanalyysi, vertaileva analyysi ja laadullinen analyysi.

3. Toteutuvatko tarkastuksen kohteena olevassa valtion liiketoiminnassa siihen kohdistuvat taustaoletukset kestäväällä tavalla?
- Onko julkisen tehtävän yhtiöittäminen perustunut tarkastuksen kohteena olevissa yhtiöissä tietoon siitä, miten tehtävä voidaan hoitaa tehokkaammin?
 - Millaisia vaikutuksia on valtionyhtiöihin kohdistuvilla laadullisilla odotuksilla ollut tarkastuksen kohteena olevilla toimialoilla?
 - Millaisiin taustaoletuksiin tarkastuksen kohteena oleva valtion liiketoiminta perustuu?
 - Taustaoletuksien toteutumista koskevat osakysymykset toimialoittain.
 - Mitä voidaan skenaarioiden perusteella todeta tarkastuksen kohteena olevan liiketoiminnan tavoitteiden ja taustaoletusten toteutumisen kestävydestä?
4. Kohdistuuko tarkastuksen kohteena olevaan valtion liiketoimintaan raportoitavia olennaisia valtiontaloudellisia riskejä?
- Mitä ovat valtion liiketoimintaan liittyvät olennaiset riskit?
 - Millä tavoin valtion liiketoiminnan toimialakohtaisia riskejä tulisi kartoittaa?
 - Millaisia valtio-omistajaan liittyviä riskejä tarkastuksen kohteena olevaan valtion liiketoimintaan liittyy?
 - Onko yhtiön hallitus huolehtinut, että riskienhallinta on järjestetty asianmukaisesti? Miten tätä työtä on tehty?
 - Mitä voidaan skenaarioiden perusteella todeta tarkastuksen kohteena olevan valtion liiketoiminnan valtiontaloudellisista riskeistä?

Kriteerit:

Hyvä liikkeenjohtotapa, hyvä omistajaohjaustapa sekä omistajapolitiikan linjaus.

Aineistot:

Yhtiöiden perustamisen ja ohjeistamisen valmisteluaineistot, yhtiöiden taloudellinen raportointi, toimiohjeet sekä haastattelut.

Tuloksellisuustarkastus ”Yritysvastuun ohjaus ja toteutus valtionyhtiöissä” (5/2017).

Työpaja-aineistot, haastattelut ja kirjallisuuslähteet.

Analyysimenetelmät:

Laadullinen analyysi, meta-analyysi, dekonstruktio, varmistuminen laskelmien laskentaperusteista, skenaarioanalyysi

Kriteerit:

Hyvä riskinhallintatapa

Aineistot:

Yhtiöiden taloudellinen raportointi ja riskienhallinnan asiakirjat.

Työpaja-aineistot, haastattelut ja kirjallisuuslähteet

Analyysimenetelmät:

Dekonstruktio, meta-analyysi, hyvien käytäntöjen kuvaus.

Laadullinen analyysi, varmistuminen riskienhallinnan asianmukaisuudesta sekä skenaarioanalyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 5.5.2017–18.6.2018 välisenä aikana.

Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut on toteutettu toukokuun 2017 ja tammikuun 2018 välisenä aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen ja finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastus toteutettiin esiselvityksessä laaditun asetelman mukaisena. Tarkastuskysymyksiin saadut vastaukset jäsenyivät tarkastuksen aikana ilmiöperusteisesti. Tarkastus päätettiin siksi raportoida keskeisiin havaintoihin tukeutuen, ilmiöpohjaisena. Tämä oli perusteltua, jotta havainnot tulisivat mahdollisuuksien mukaan huomioiduksi myös muussa kuin tarkastuksen kohteena olleessa valtion liiketoiminnassa.

Ilmiöpohjaiseen raportointiin liittyen kertomuksen toteavat otsikot, joissa annetaan käsiteltävään ilmiöön liittyvä vastaus tai kuvataan ilmiön keskeinen sisältö, poikkeavat tarkastusviraston tavanomaisesta tuloksellisuustarkastuksen raportointimallista.

- 1 Hallituksen vuosikertomus 2017. Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018.
- 2 Senaatti-kiinteistöjen historia, www.senaatti.fi.
- 3 Merenkululaitoksen organisaatiouudistus, seurantaryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 48/2006.
- 4 Valtion liikelaitosmallin soveltuvuus yhteismarkkinoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2009.
- 5 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan liikelaitoskohtaiset linjaukset, 6.3.2009.
- 6 Arctia Oy, vuosikertomukset 2011-2016 ja Arctia Oy, kirjallinen tieto 23.3.2018.
- 7 Komission tiedonanto 2016/C 262/01 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä. Kohdan 188 d mukaan valtion sisäisen palveluntuottajan ristiintukemisen mahdollisuus on suljettava pois erillisellä kirjanpidolla.
- 8 Posti Group Oyj, vuosikertomus 2016.
- 9 Posti Group Oyj, vuosikertomukset 2013 ja 2016.
- 10 Viestintäviraston kertomus hinnoitteluvuonnasta ja kustannusseurantajärjestelmän noudattamisesta Posti Oy:ssä, 20.12.2017.
- 11 Varustamoliikelaitos, vuosikertomus 2007 ja Arctia Oy, vuosikertomus 2010.
- 12 Arctia Oy, vuosikertomus 2017.
- 13 Jäänmurtotoiminnan kehittäminen. Jäänmurtotyöryhmän mietintö, 13.12.2002.
- 14 Varustamoliikelaitos, vuosikertomus 2004.
- 15 Posti Group Oyj, vuosikertomus 2016.
- 16 Viestintäviraston kertomus hinnoitteluvuonnasta ja kustannusseurantajärjestelmän noudattamisesta Posti Oy:ssä, 20.12.2017.
- 17 Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 1/2018.
- 18 Senaatti-kiinteistöt, 5.3.2018. Kirjallinen tieto.
- 19 Solidium Oy, vuosikertomukset 2015 ja 2017.
- 20 Solidium työryhmän raportti, 6.5.2015. Dnro VNK/352/50/2015.
- 21 Valtioneuvoston kanslian selvitys, 1.12.2017. Dnro VNK/876/50/2015.
- 22 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015.
- 23 Hallituksen esitys laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta, HE 233/2016 vp.
- 24 Solidium Oy. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2015.
- 25 Hallituksen esitys laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta, HE 233/2016 vp.
- 26 Jäänmurtotoiminnan kehittäminen. Jäänmurtotyöryhmän mietintö, 13.12.2002.
- 27 Laki alusten jääluokista ja jäänmurtaaja-avustuksesta (1121/2005).
- 28 Jäänmurtopalvelun kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen. Liikenne- ja viestintäviraston julkaisuja 54/2008.
- 29 Ranska (La Poste) vastaan komissio, 3.4.2012, C-559/12 P.
- 30 Hallituksen esitys liikelaitoslainsäädännöstä, HE 63/2010 vp.
- 31 Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (HE 50/2006 vp.).
- 32 Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliteetti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2009.
- 33 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2014 vp.
- 34 Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012.
- 35 Asociacion Nacional de Empresas Forstales (Asemfo) vastaan Transformacion Argaria SA ja Administracion del Estado (Tragsa), 19.4.2007, C-295/05.
- 36 Hallituksen esitys hankintalainsäädännöstä, HE 108/2016 vp.
- 37 Tuloverolaki (1535/1992), 21 § 3. momentti.
- 38 Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta, 8.8.2014, Dnro 2014/212/31.
- 39 Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveyshuollossa, 13.12.2017, Dnro H 567/17.
- 40 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi, 21.12.2010.

- 41 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus valtion omistajapolitiikkaa koskevaksi valtioneuvoston periaatepäätökseksi, 12.5.2016.
- 42 Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n toimiohje, 29.12.2016.
- 43 Valtioneuvoston yleisistunto 11.8.2016.
- 44 Valtion kehitysyhtiön perustaminen. Muistio, valtioneuvoston yleisistunto 11.8.2016.
- 45 Valtioneuvoston yleisistunto 31.8.2017.
- 46 Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016.
- 47 Valtion kehitysyhtiön Vake Oy, tilinpäätös 2017.
- 48 Valtion vuokrajärjestelmän uudistaminen. Valtion toimitilojen hankinta ja hallinta -työryhmän ehdotus vuokrajärjestelmän muutoksiksi ja tilahallinnan kehittämiseksi valtiolla. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2014.
- 49 Senaatti-kiinteistöt, vuosikertomus 2017.
- 50 Hallituksen esitys Valtionkonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta, HE 179/2014 vp.
- 51 Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta, 8.8.2014, Dnro 2014/212/31.
- 52 Ulla Isosaari. Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa, Acta Wasaensia 188 ja Koppell, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”, Public Administration Review 65: 1, 65–108.
- 53 Yritysvastuun ohjaus ja toteutus valtionyhtiöissä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 5/2017.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-429-3 (PDF)