

Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle

EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNNAN JULKAISU 2/2010



EDUSKUNTA

Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle

Jari Kankaanpää, Lasse Oulasvirta, Jani Wacker

maaliskuu 2011

EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNNAN JULKAISU 2/2010



EDUSKUNTA

Tarkastusvaliokunta
00102 Eduskunta

Puhelin (09) 4321
Faksi (09) 432 3311

trv@eduskunta.fi
www.eduskunta.fi/trv

1. painos

ISBN 978-951-53-3341-4 (nid.)
ISBN 978-951-53-3342-1 (PDF)
ISSN-L 1798-4688
ISSN 1798-4688

JUVENES PRINT, TAMPERE 2011

Sisällys

Valiokunnan alkusanat	5
Tiivistelmä	7
Tutkimuksen tarkoitus	7
Nykytilanne	7
Tutkimuksen tulokset	8
Johdanto	10
1.1 Tutkimusasetelma ja tutkimusmenetelmät	10
1.2 Teoreettinen viitekehys ja lähestymistapa	12
2 Omistajaohjauksen valvonnan nykytila	14
2.1 Eduskunnan tarkastusvaliokunta parlamentaarisen finanssivalvonnan toteuttajana	14
2.2 Valtion omistajapolitiikan lähtökohdat	15
2.3 Valtion yhtiöomistuksen käsitteellinen jaottelu	16
2.3.1 Omistuksen perusteen mukainen jaottelu	16
2.3.2 Omistuksen määrään perustuva jaottelu	18
2.3.3 Pörssilistautumiseen perustuva jaottelu	19
2.4 Eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan keinot omistajaohjauksen valvonnassa	19
2.4.1 Lähtökohdat	19
2.4.2 Lainsäädännöllä vaikuttaminen omistajaohjaukseen	20
2.4.3 Kertomusmenettely valvonnan välineenä	21
2.4.4 Suulliset kuulemiset	23
2.4.5 Ohjattavien yhteisöjen hallintoelinten nimittäminen	23
2.5 Valtiontalouden tarkastusviraston rooli omistajaohjauksen valvonnassa	24
3 Valtion yhtiöt, niiden omistajaohjaus ja omistajaohjauksen valvonta	26
3.1 Markkinaehtoisten yhtiöiden omistajaohjauksen valvonta	26
3.2 Valvontainformaation sisällön kehittäminen nykyisen vuosiraportin pohjalta	26
3.2.1 Yrityskohtaisten tilinpäätöstunnuslukujen laskentastandardi	26
3.2.2 Tilinpäätösperusteisen kannattavuustavoitteen mittaaminen ja raportointi	27
3.2.3 Tilinpäätösperusteisen rahoitusrakennetavoitteen mittaaminen ja raportointi	30
3.2.4 Omistaja-arvon kasvun ja yrityskohtaisen tuoton raportointi	30
3.2.5 Valtion osakesalkun tuoton ja arvonkehityksen raportointi	31
3.2.6 Konserninäkökulma valtion yhtiöomaisuuteen	33

3.3 Valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksen valvonta.....	33
3.3.1 Yleistä.....	33
3.3.2 Solidium.....	34
3.3.3 Veikkaus Oy	34
3.3.4 Yleisradio Oy	36
3.3.5 Alko Oy.....	38
3.3.6 Muut erityistehtäväyhtiöt	39
3.4 Muut eduskunnan valvonnassa olevat toimijat.....	39
3.4.1 Suomen Pankki	39
3.4.2 Kansaneläkelaitos	40
3.4.3 Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra)	41
3.4.4 Raha-automaattiyhdistys.....	42
3.4.5 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset rahastot	42
4 Kansainvälinen vertailu	44
4.1 Ruotsi.....	44
4.2 Norja	50
4.3 Iso-Britannia.....	56
4.4 Eräitä muita vertailumaita	62
4.5 Johtopäätökset vertailun perusteella	63
5 Johtopäätökset ja tutkimusryhmän ehdotukset	67
5.1 Menettelylliset ja toiminnalliset muutokset	67
5.2 Valvontainformaatiota koskevat muutokset.....	68
5.2.1 Markkinaehtoisia yhtiöitä koskeva raportointi	68
5.2.2 Erityistehtäväyhtiöitä koskeva raportointi ja raportin kokoaminen.....	70
5.3 Raportointimalli ja sen ulottuvuudet	71
5.4 Tulokset agenttiteoreettisessa viitekehyksessä	75
Lähteet.....	76
Liitteet	89

Valiokunnan alkusanat

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kolmas tutkimusjulkaisu 2/2010 on valmistunut. Sen aiheena on valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Tutkimus on julkaistu myös sähköisesti tarkastusvaliokunnan internet-sivuilla. Tutkimuksen toteuttivat professori Lasse Oulasvirta, tutkija Jari Kankaanpää ja yliassistentti Jani Wacker Tampereen yliopistosta. Tutkimuksen tekijät valittiin avoimen tarjouskilpailun perusteella ja tutkimus käynnistyi lokakuussa 2010. Jo ennen tarjouskilpailun järjestämistä valiokunta oli toteuttanut laajan asiantuntijakuulemisen keväällä 2010.

Tarkastusvaliokunta nimesi tutkimukselle ohjausryhmän, johon ovat kuuluneet puheenjohtajana kansanedustaja Matti Ahde sekä jäsenenä kansanedustajat Klaus Pentti ja Eero Lehti; Valtiontalouden tarkastusviraston johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen; professori Lasse Oulasvirta, tutkija Jari Kankaanpää ja yliassistentti Jani Wacker Tampereen yliopistosta sekä valiokuntaneuvos Nora Grönholm ja ylitarkastaja Anne Kalliomäki. Ohjausryhmä piti yhteensä kolme kokousta.

Valtiolla on mittava yhtiövarallisuus, joka ei kuulu talousarvioon sisältyvään valtiontalouteen. Eduskunnalla on kuitenkin perustuslain nojalla oikeus ulottaa valtion taloudenhoidon valvonta myös talousarvion ulkopuoliseen valtionalouteen, kuten esimerkiksi valtioonemmistöisiin osakeyhtiöihin. Tarkastusvaliokunta on todennut mieltinnössään TrVM 1/2009 vp valtion tilinpäätöskertomuksesta 2008, että valiokunta tulee jatkossa valvomaan myös valtioonemmistöisten yhtiöiden omistajaohjausta.

Tähän mennessä eduskunnassa ei ole ollut välinettä valtion omistajaohjauksen systemaattiseen, vuotuisen valvontaan, sillä tilinpäätöskertomukseen sisältyvä valtionyhtiöitä koskeva raportointi on ollut varsin niukkaa ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosittaista kertomusta ei ole käsitelty eduskunnassa. Lisäksi vuosikertomus ei kata koko yhtiöomaisuusmassaa, vaan sen ulkopuolelle jäävät valtion erityistehtäviä hoitavat yhtiöt.

Tässä tilanteessa tarkastusvaliokunta päätti teettää tutkimuksen, jonka tavoitteeksi tarjouspyynnössä asetettiin selvittää eduskunnan roolia valtion omistajaohjauksen valvonnassa ja tuottaa tarkastusvaliokunnalle ehdotus raportointi- ja valvontamallista, jolla valiokunta voisi jatkossa valvoa valtion omistajaohjausta. Valvontamallin luomista varten tutkimuksessa tuli selvittää valtion yhtiöomistusta omistamisen perusteiden, ohjauksen, olemassa olevan tarkastuksen ja valvonnan sekä raportoinnin näkökulmasta. Raportoinnin osalta tuli selvittää sen nykytila sekä se, miten valvottavien tulisi raportoida toiminnastaan jatkossa.

Nyt julkaistavasta tutkimuksesta selviää, että kansainvälisestikin vertaillen omistajaohjauksen valvonta- ja raportointijärjestelmässä on eduskunnan näkökulmasta kat-

sottuna puutteita. Tutkimus tarjoaa hyvän pohjan kehitystyölle pyrittäessä etsimään ratkaisua siihen, miten valtion omistajaohjauksen parlamentaarinen valvonta voitaisiin järjestää nykyistä systemaattisemmaksi ja toimivammaksi. Keskeisessä asemassa on ehdotus omistajaohjauksesta annettavan kertomuksen statuksen muuttamisesta valtiopäiväasiakirjaksi. Myös kertomuksen sisällön kehittämiseen tutkimus antaa ideoita.

Valiokunnan puolesta haluan kiittää tutkijoita hyvästä ja ripeästä työstä sekä ohjausryhmää hyvistä kommentteista ja keskusteluista.

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja

Matti Ahde

Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan asemaa ja tehtäviä valtion omistajaohjauksen valvonnassa sekä analysoida raportointia, jonka avulla omistajaohjausta ja sen valvontaa harjoitetaan. Tutkimus koostuu seuraavista osa-alueista: 1) omistajaohjauksen valvonnan nykytilan tarkastelu, 2) valtion yhtiöiden sekä eduskunnan alaisten muiden toimijoiden omistajaohjauksen ja sen valvonnan selvittäminen sekä 3) kansainvälinen vertailu. Lisäksi tutkimuksessa tuli päätyä ehdotukseen siitä, miten omistajaohjausraportointia eduskunnalle tulisi jatkossa kehittää.

Nykytilanne

Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Suomen valtiolla on omistuksia sekä markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä että yhteiskunnallista erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä. Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion toimenpiteitä, joilla se osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjausta harjoittaa pääsääntöisesti valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, kun taas erityistehtävyyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavat eri hallinnonalojen substanssiministeriöt. Eduskunnalle perustuslain nojalla kuuluva parlamentaarinen finanssivalta pitää sisällään myös vallan valvoa valtion yhtiöomistuksiin kohdistuvaa omistajaohjausta.

Eduskunnalla on useita keinoja vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen ja valvoa sitä. Näitä keinoja ovat muun muassa omistajaohjausta koskevien *lakien säätäminen*, omistajaohjauksessa syntyneen *kirjallisen raportoinnin käsittely* eduskunnassa ja omistajaohjaukseen osallistuvien tahojen sekä muiden asiantuntijoiden *suullinen kuuleminen* valiokunnassa. Eduskunnan valtaa omistajaohjauksen valvonnassa ilmentää myös *omistajaohjausvaltaa käyttävän ministerin yleinen parlamentaarinen vastuunalaisuus* eduskunnalle. Eduskunnan valvontarooli toteutuu myös tiettyjen toimijoiden *hallintoelinten nimittämisen* kautta: eduskunta nimittää Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston, Suomen Pankin pankkivaltuuston ja Kansaneläkelaitoksen valtuutetut.

Eduskunta saa tietoa omistamistaan yhtiöistä myös *hallintoneuvostojen kansanedustajien* kautta. Valtion yhteiskunnallista erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja markkinaehtoisissa yhtiöissä, joissa valtiolla on strateginen intressi, hallintoneuvostojen olemassaoloa on pidetty perusteltuna.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain mukaan saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on val-

vontatoiminnassaan hyvin laaja tiedonsaantioikeus. Valiokunnalla on oikeus saada valvontaansa varten tietoa myös salassa pidettävistä asiakirjoista. Tarkastusvaliokunta voi käynnistää omistajaohjausta koskevia selvityksiä ja tutkimuksia oma-aloitteisesti, sillä valiokunnalla on vireillepano-oikeus valtion taloudenhoitoa koskevissa asioissa.

Tutkimuksen tulokset

Vertailtaessa Suomea tutkimuksen vertailumaihin (lähinnä Ruotsi, Norja, Iso-Britannia), huomataan, että nykyisessä valvonta- ja raportointisysteemissä on eduskunnan näkökulmasta puutteita. Omistajaohjauksen uusi raportointi eduskunnalle tulee *ulottaa järjestelmällisesti erityistehtäväyhtiöihin* eli myös muihin kuin valtioneuvoston kanslian hallinnassa oleviin yhtiöihin. Lisäksi uudistetusta omistajaohjausraportista tulisi saada koottu kuva siitä, miten *hyvän hallinnon ja johtamisen periaatteita on edistetty omistajaohjauksessa*. Samoin koottu kuva tulee antaa siitä, *miten hallitus ja sen ministeriöt ovat omistajaohjauksessaan edistäneet yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita*. Yhteiskuntavastuun raportointivaatimuksia ja toiveita voidaan kohdistaa sekä markkinaehtoisin että erityistehtäväyhtiöihin.

Tutkimusryhmä ehdottaa nykytilanteen analyysin ja kansainvälisen vertailun perustella, että uudistettu *kertomus omistajaohjauksesta* käsiteltäisiin eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana. Asianmukaista olisi käsitellä vuosiraportti eduskunnassa K-asiana eli kertomuksena. Vuosiraportointiin tulisi sisällyttää markkinaehtoisten yhtiöiden lisäksi erityistehtäväyhtiöt. Muutos edellyttää, että *erityislainsäädäntöön sisällytetään säännös* siitä, että eduskunnalle annetaan vuosittain kertomus valtion yhtiöomistuksista ja omistajaohjauksesta. Kyseinen säännös voitaisiin sisällyttää valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettuun lakiin (1368/2007).

Edellä selostetun kirjallisen vuosiraportoinnin käsittelyn lisäksi ehdotetaan omistajaohjaukseen osallistuvien tahojen valvontaa palvelevan *suullisen kuulemisen terävöittämistä* eduskunnassa. *Kuulemiset voitaisiin kytkeä esimerkiksi omistajaohjausta koskevan vuosikertomuksen käsittelyyn tarkastusvaliokunnassa*. Omistajaohjauksen valvonnan onnistumisen kannalta tärkeää on myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyön toimivuus.

Uudistetun kertomuksen avulla pyritään kehittämään omistajaohjauksen läpinäkyvyyttä ja yhtenäistämään raportointikäytäntöjä. Tutkimusryhmä ehdottaa, että uudistetussa vuosiraportissa omistuksen tavoitteet pyrittäisiin ilmaisemaan kunkin yhtiökategorian osalta mahdollisimman konkreettisesti ja selkeäsanaisesti. Lisäksi tulisi raportoida se, millä mittareilla näiden tavoitteiden saavuttamista arvioidaan.

VNK:n omistusohjausyksikön aikaisemmissa vuosiraporteissaan käyttämät tunnusluvut soveltuvat omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun sekä yhtiöiden kannattavuuden ja rahoitusrakennetavoitteiden arviointiin hyvin. Raportointi voisi kuitenkin jatkossa olla otteeltaan nykyistä analyttisempää. Läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden kannalta

olisi myös tärkeää esittää kaikkien vuosiraportissa käytettyjen tunnuslukujen laskenta-kaavat esim. liitetietona ja samoja laskentakaavoja tulisi pyrkiä käyttämään johdonmu- kaisesti vuodesta toiseen.

Solidiumin taloudellinen merkitys on huomattava ja sen hallinnoimien omistus- kohteiden arvokehityksestä on tärkeää saada analysoitua tietoa uudistetussa vuosiraport- tissa. Solidiumin oma erillinen vuosikertomus on jo monipuolinen ja informatiivinen.

Erityistehtävayhtiöiden kannattavuutta analysoitaessa voidaan lähtökohtaisesti käyttää vastaavia tunnuslukuja kuin markkinaehtoistenkin yhtiöiden kohdalla. *Erityis- tehtävayhtiöiden valvontatiedossa tulee painottua ennen kaikkea yhtiöiden yhteiskunnalli- sen erityistehtävän ja palvelun arviointi.*

Eduskunnalle annettavan uudistetun omistajaohjauksen vuosiraportin tulee antaa olen- naiset tiedot seuraavista seikoista.

- Valtion markkinaehtoisten osakesalkkujen eli portfolioiden rakenne, tuotto ja hallintokustannukset, sekä keskeiset tunnusluvut ja vertailutietoja samoista tun- nusluvuista. Lisäksi on selostettava omistuksessa tapahtuneet muutokset, perus- telut muutoksille sekä arvio muutosten hyödyllisyydestä.
- Jos markkinaehtoisille pörssiyhtiöille (tällä hetkellä Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oil Oyj) tai muille yhtiöille on asetettu strategisia tavoitteita, on kerrotta- va miten näitä strategisia tavoitteita on edistetty omistajaohjauksessa.
- Miten omistajaohjaus on edistänyt hyvää hallinnointia ja johtamista (Corpora- te Governance) valtio-omisteisissa yhtiöissä.
- Miten yhteiskuntavastuulle asetettuja tavoitteita on edistetty omistajaohjauk- sessa.
- Miten omistajaohjaus on edistänyt asetettujen yhteiskunnallisten palveluteh- tävien toteutumista erityistehtävayhtiöissä (näitä ovat mm. Yleisradio, Alko ja Veikkaus).

1 Johdanto

1.1 Tutkimusasetelma ja tutkimusmenetelmät

Valtiontalouden kokonaisuuteen kuuluu yritysvarallisuus, joka on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Suomen valtiolla on osakeomistuksia yli 50 yhtiössä. Lisäksi valtion liiketoimintaa harjoittavat osaltaan myös liikelaitokset, rahastot, yhdistykset ja säätiöt. Valtion omistuksen peruste voi olla strateginen tai sijoittajaintressiin perustuva. Yhtiöistä osa on listattuja ja osa listaamattomia. Suurin osa valtio-omisteisista yhtiöistä toimii markkinaehtoisesti, mutta mukana on myös valtion erityistehtäviä toteuttavia yhtiöitä, joilla on joko hoidettavanaan tietty valtion yhtiöille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi yhtiöt eivät toimi kilpailullisessa ympäristössä. Näihin erityistehtävayhtiöihin kohdistuvaa omistajaohjausta harjoittavat eri hallinnonalojen substanssiministeriöt. Sen sijaan markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan roolia valtion omistajaohjauksen valvonnassa sekä tuottaa tarkastusvaliokunnalle ehdotus nykyiseen verrattuna parannetusta valvontaa palvelevasta raportointimallista. Tutkimus ei siis kohdistu omistajapolitiikan sisältöön sinänsä, mistä on tehty jo kohtuullisen paljon tutkimusta¹, vaan nimenomaan omistajaohjauksen valvontaan eduskunnan näkökulmasta.

Valvontaa palelvelvan raportointimallin luomista varten tutkimuksessa tehdään ensin kuvaus omistajaohjauksen valvonnasta ja valvonnassa käytettävän tiedon raportoinnista eduskunnalle ja sen tarkastusvaliokunnalle. Tutkimuksen kohteena ovat paitsi valtion yhtiöomistus myös muut eduskunnan valvonnassa olevat toimijat kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, Yleisradio ja rahapeliyhteisöt.

Eduskunnan parlamentaarisen valvonnan lisäksi näihin toimijoihin kohdistuu myös muuta sisäistä ja ulkoista valvontaa. Osassa yhteisöjä on sisäinen tarkastusyksikkö ja kaikkiin kohdistuu ulkoinen riippumaton tilintarkastus. Lisäksi joillakin tutkimuksen yhteisöillä on erityiset valvontainstituutiot kuten pörssiyhtiöillä, Suomen Pankilla ja Kansaneläkelaitoksella. Tutkimuksessa sivutaan lyhyesti myös tätä valvontaa sekä sen tuottamaa tietoa eduskunnan valvontatarpeisiin.

Tutkimukseen sisältyy myös kansainvälinen vertailuosio siitä, miten muissa maissa omistajaohjauksen valvonta on järjestetty ja valvontatieto raportoitu parlamentille. Kansainvälisessä vertailussa ovat mukana Norja, Ruotsi, Iso-Britannia ja Hollanti.

1 Esim. Eilavaara & Sarja (1999), Miettinen (2000), Kaisanlahti (2000) ja (2001), KTM (2003), Vuoria (2004), Timonen (2006) ja Tomminen (2009).

Vertailumaista selvitetään erityisesti kehitettävään raportointi- ja valvontamalliin liittyen seuraavat kysymykset:

1. Omistajaohjauksen järjestely ao. maassa valvonnan kohteiden ja raportointimuotojen suhteen
2. Valvonnassa käytettävän raportoinnin sisältö ja kattavuus
3. Valvontatiedon käsittelytavat ao. parlamenteissa

Tutkimuksen johtopäätösluvussa esitetään tutkimuksen keskeiset tulokset ja tutkijaryhmän ehdotukset omistajaohjauksen valvonnan kehittämiseksi. Johtopäätösosiossa esitetään malli siitä, miten omistajaohjauksen valvottavien tulisi raportoida toiminnastaan jatkossa niin, että eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan tietotarpeet tulisivat tyydyttyä nykyistä paremmin. Tässä yhteydessä ehdotetaan muutoksia valvontatiedon käsittelymenettelyihin eduskunnassa. Tutkimuksessa huomioidaan valtionalouden tarkastusviraston asema ja sen mahdollisuudet tuottaa tietoa valtion omistajaohjauksesta eduskunnalle ja tarkastusvaliokunnalle. Lisäksi analysoidaan sitä, miten tarkastusvaliokunta voisi hyödyntää valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosiraporttia nykyistä paremmin. Lopuksi hahmotellaan tutkimuksen perusteella nykyisestä kehitetty raportointimalli sisältövaatimuksineen.

Tutkimuksessa käytetään toisiaan täydentäviä menetelmiä mahdollisimman hyvän kokonaiskuvan saamiseksi omistajaohjauksen valvonnasta ja sen kehittämistä. Arviointitutkimuksessa käytetään normatiivista lähestymistapaa, jossa virallisen säädöspohjan lisäksi tärkeällä sijalla ovat politiikkasuositukset. Tämän ja kansainvälisen vertailun pohjalta tutkijat luovat arviointikehikon arviointikriteereineen omistajaohjauksen valvonta- ja raportointimallin kehittämistä ajatellen.

Oikeustieteellisen lähestymistavan osalta tutkimuksessa painottuu lainopillinen menetelmä, eli tarkoituksena on tuottaa tietoa voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Lisäksi mukana on oikeuspoliittisen tutkimuksen piirteitä, mikä ilmenee nykyisen säädöserustan käytännön toimivuuden arvioimisena.

Normi- ja dokumenttiaineistojen lisäksi tutkimuksessa haastateltiin valvonnan avainhenkilöitä, toisin sanoen asiantuntijoita valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta, valtionalouden tarkastusvirastosta sekä erityistehtäväyhtiöistä vastaavista ministeriöistä.

Tutkijoiden keskinäinen työnjako toteutettiin niin, että tutkijoilla oli kullakin oma vastuualueensa erityiskompetenssinsa mukaisesti. Vastuualueet jakautuivat seuraavasti:

- Jari Kankaanpää: markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksen valvonta;
- Jani Wacker: eduskunnan valvontarooli sekä erityistehtäväyhtiöiden ja muiden eduskunnan ohjauksessa olevien toimijoiden omistajaohjauksen valvonta;
- Lasse Oulasvirta: erityisesti kansainvälinen vertailu.

Tutkijat vastaavat yhdessä raportin sisällöstä, johtopäätöksistä ja ehdotuksista. Kansainvälisen vertailuosion valmistelussa auttoivat tutkimusapulaiset Anne Kettunen ja Harri Ojala.

1.2 Teoreettinen viitekehys ja lähestymistapa

Suomen perustuslain (731/1999) mukaan ylin finanssivalta eli valta valvoa valtionaloutta kuuluu Suomessa eduskunnalle. Suorittaessaan tätä tehtävää eduskunnan tarkastusvaliokunta harjoittaa parlamentaarista finanssivalvontaa.² Valtion omistamat yhtiöt sekä niihin kohdistuva omistajaohjaus ovat osa valtionalouden kokonaisuutta. Näin ollen parlamentaarisen finanssivallan alaan kuuluu myös valtion omistajaohjauksen valvonta.

Vaikka suurin osa valtion omistuksista onkin eduskunnan välittömän budjettivallan ulkopuolella, määrittää eduskunta lainsäädännöllä (esimerkiksi laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007) ja talousarviopäätöksillään valtion omistajaohjausta harjoittavien toimijoiden tehtävät, toimivaltuudet ja taloudelliset resurssit. Tämän vuoksi on tärkeää, että eduskunta valvoo ja arvioi asettamiensa tavoitteiden toteutumista myös omistajaohjauksen osalta. On myös huomattava, että joihinkin valtion omistamiin laitoksiin ja yhtiöihin (esimerkiksi Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Oy Veikkaus Ab) eduskunnalla on erityinen valvontasuhde.

Tutkimuksen teoreettisessa asemoinnissa käytetään hyväksi agenttiteoriaa.³ Liiketaloustieteissä agenttiteoria käsittelee yrityksen johdon ja rahoittajan roolien eriytymisen aiheuttamia ongelmia jotka johtuvat osapuolten ristiriitaisista intresseistä. Tyypillinen ristiriitatilanne on yrityksen resurssija hallinnoivan operatiivisen johdon (agentti) ja osakkeenomistajien (päämies) kesken. Operatiivisella johdolla on hallussaan muita sidosryhmiä parempi (eli sisäpiirin) tieto yrityksen tilanteesta. Ilman erityistä kontrollointia johto voi informaatioylivoimansa turvin ajaa puhtaasti itselleen edullisia tavoitteita omistajien ja myös muiden sidosryhmien kustannuksella. Tämä synnyttää päämiehen näkökulmasta tehottomuutta ja agenttikustannuksia.

Liiketaloustieteessä agenttiteoria on yleisesti käytetty selitysteoria mm. yritysten hyvää hallinto-tapaa (Corporate Governance, CG) käsittelevissä empiirisissä tutkimuksissa. Markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden omistajaohjauksen valvonnan näkökulmasta agenttiteoria tarjoaa luontevan teoriaperustan myös tälle tutkimukselle. Agenttiteoreettinen asetelma on nähtävissä omistajaohjauksesta vastaavien valtioneuvoston kanslian (VNK) omistusohjausosaston/ministeriöiden (päämies) ja niiden ohjauksessa olevien yhtiöiden (agentti) välillä. Tämän tutkimuksen kannalta vielä keskeisempi päämies-agenttisuhde ilmenee kuitenkin eduskunnan tarkastusvaliokunnan (päämies) ja

2 Myllymäki (1994) ja (2007), Wacker (2009).

3 Berle & Means (1932), Coase (1937), Jensen & Meckling (1976).

sille raportointivelvollisten VNK:n omistusohjausosaston/ministeriöiden (agentti) välisessä suhteessa.

Kun valtion ohjaus kohdistuu valtiokonsernissa markkinaehtoisesti toimivan yhtiöomistuksen sijasta erityistehtäväyhtiöihin ja erityisiin instituutioihin kuten esimerkiksi Kelaan päämies-agenttisuhte ja valvontasuhte muuttuu ja monimutkaistuu. Tämä asettaa valvontainformaatiolle erityisvaatimuksia. Yhtymäkohtia löytyy tässä yhteydessä hallintotieteelliseen ja politologiseen tutkimukseen, jossa kiinnostus kohdistuu poliittiseen ja hallinnolliseen ohjaukseen ja toimeenpanoon.

Tutkimus voidaan määritellä otteeltaan arviointitutkimukseksi, jossa päädytään arvioinnin perusteella ehdotukseen nykyjärjestelmän kehittämiseksi. Arvioinnin näkökulmana on eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan omistajaohjauksen parlamentaarisen valvonnan tarve sekä eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus valvontaoikeuksien toteuttamiseksi. Käytettäviä arviointikriteereitä ovat erityisesti eduskunnan tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeuden toteutuminen sekä omistajaohjauksen tavoite- ja tulostiedon systemaattisuus ja läpinäkyvyys.

2 Omistajaohjauksen valvonnan nykytila

2.1 Eduskunnan tarkastusvaliokunta parlamentaarisen finanssi-valvonnan toteuttajana

Suomen perustuslain⁴ (731/1999) säännösten mukaan ylin *finanssivalta* eli valta päättää valtiontalouden tuloista ja menoista kuuluu Suomessa eduskunnalle (3 § ja 81–92 §). Finanssivallan alaan kuuluu myös oikeus valvoa valtiontalouden hoitoa ja valtion talousarvion noudattamista eli *finanssivalvontavalta*⁵. Valtiontalouden valvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Tässä jaottelussa sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan varainkäyttäjien eli valtioneuvoston, ministeriöiden, virastojen ja laitosten itsensä suorittamaa valvontaa ja -tarkastusta. Ulkoisella valvonnalla puolestaan viitataan eduskunnan johtamaan varainkäytön jälkikäteiskontrolliin, jossa valvonta tapahtuu varainkäyttäjistä katsoen ulkoapäin.⁶

Suomessa ulkoinen valtiontalouden valvonta on järjestetty kahden toimijan vastuulle: valvontaa harjoittavat *eduskunnan tarkastusvaliokunta* ja *valtiontalouden tarkastusvirasto* (VTV). Nykyisin myös VTV on organisatorisesti eduskunnan yhteydessä, jonne se vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslailla siirrettiin valtiovarainministeriön alaisuudesta. Näin luovuttiin valvonnan riippumattomuuden kannalta kyseenalaisesta asetelmasta, jossa valtiontalouden finanssivalvontaa suorittava taho oli valvontansa kohteen alaisuudessa⁷.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta perustettiin 1.6.2007 voimaan tulleella perustuslain muutoksella (laki 596/2007). Perustuslain 90.1 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavainnot. Tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot (PL 90.3 §).

Tarkastusvaliokunta otti hoitaakseen valtiontilintarkastajien sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatoimen⁸. Uudistuksella haluttiin vahvistaa eduskunnan *budjettivaltaa* eli valtaa päättää valtion talousarviotaloudesta. Tähän valtaoi-

4 Tässä tutkimuksessa perustuslaista käytetään myös lyhennettä PL.

5 Finanssivalvonnan käsitteellä ei viitata tässä rahoitus- ja vakuutusvalvontaan, vaan valtiontalouden varainkäytön kokonaisuuden valvontaan. Ks. Myllymäki 2007, s. 56–58 ja 171–180; Myllymäki 1994, s. 104–128; Wacker 2009, s. 40–44.

6 Myllymäki 2007, s. 148–180; Wacker 2009, s. 230.

7 VTV:n aikaisempaa asemaa koskeneesta kritiikistä ks. Myllymäki 1994, s. 130–131; Purhonen 1955, s. 318–319.

8 HE 71/2006 vp, s. 1; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 79–86.

keuteen kuuluu kiinteästi myös valta valvoa näiden päätösten toteutumista. Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevista valmisteluasiakirjoissa nähtiin tärkeänä sen varmistaminen, että eduskunta voi käyttää täysipainoisesti sille perustuslaissa osoitettua vahvaa asemaa valtiontalouden päätöksenteossa. Eduskunnan on voitava talousarvion avulla vaikuttaa eri yhteiskuntapolitiikan lohkoihin päättämällä toiminnan taloudellisista edellytyksistä.⁹

Tarkastusvaliokunnan perustamisen eräänä syynä oli tarve poistaa päällekkäisiä toimintoja ja käsittelyjä eduskuntatyössä. Tavoitteena oli lisäksi parlamentaarisen valvonnan painopisteen siirtäminen vahvemmin valtionhallinnon tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin sekä talousarviota koskevan päätöksenteon palvelemiseen. Tärkeäksi nähtiin myös valtiontalouden valvonnan parlamentaarisuuden vahvistaminen kytkemällä ja keskittämällä valvonta aikaisempaa vahvemmin eduskunnan valiokuntalaitokseen. Valmisteluaineistossa korostettiin myös sitä, että eduskunnalle annettujen kertomusten käsittelyn lisäksi valvontatyön tulee perustua valiokunnan oma-aloitteiseen toimintaan.¹⁰

Eduskunnan valvontavalta ulottuu perustuslain valmisteluaineiston mukaan niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen. Valvonnan piiriin kuuluvat näin ollen valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtion määräysvallassa olevat osakeyhtiöt, valtionavut ja muut valtion tukitoimet sekä Suomen valtion ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot¹¹.

Valtion yhtiöomistusten valvonnan kuuluminen eduskunnan kontrollivallan alaan on tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta merkittävää: parlamentaarisen finanssivallan alaan kuuluu ylimpien valtiosääntönormien nojalla myös valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden *omistajaohjauksen valvonta*. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:n mukaan valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

2.2 Valtion omistajapolitiikan lähtökohdat

Merkittävä omistajaohjauksikäytäntöjen määrittäjä on omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös¹². Kutakin hallituskautta varten laaditaan oma päätös. Periaatepäätöksen (7.6.2007) mukaan valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Tämän omaisuuden hoidossa valtion pyrkii mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen. Valtion omistajapolitiikalta odo-

9 HE 71/2006 vp, s. 13 ja 15; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 79-82.

10 HE 71/2006 vp, s. 13; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 83-88.

11 HE 1/1998 vp, s. 141; HE 71/2006 vp, s. 19-20.

12 Timonen 2006, s. 1324.

tetaan avoimuutta, ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta. Omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen.¹³

Valtion omistajapolitiikkaan voidaan sisällyttää liiketaloudellisten tavoitteiden lisäksi yhtiöiden yhteiskuntavastuuta edistäviä tavoitteita¹⁴. Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (7.6.2007) on liiketaloudellisten tavoitteiden lisäksi esillä myös yhteiskuntavastuuseen liittyviä tavoitteita. Periaatepäätöksen mukaan valtio arvostaa ennakoivaa, sekä yrityksen rahoitustarpeet että omistajan intressit huomioon ottavaa osinkopolitiikka, jonka lähtökohtana on toimialalla vertailukelpoinen ja mahdollisuuksien mukaan suhteellisen tasainen osinkovirta. Edelleen periaatepäätöksen mukaan yhtiöiden ympäristöpolitiikan tavoitteena tulee olla esimerkillinen ja vastuullinen käyttäytyminen, joka perustuu lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten ja eri etuhajojen perusteltujen odotusten kunnioittamiseen. Henkilöstöpolitiikan näkökulmasta valtio on periaatepäätöksen mukaan omistajana valmis edistämään järjestelyjä, jotka luovat edellytyksiä uusien työpaikkojen syntymiselle. Lisäksi valtio arvostaa pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa, jossa työsuhteiden jatkuvuus ja työntekijöiden osaamis-
pääoma otetaan huomioon myös toimittaessa kustannuspaineiden alaisena.¹⁵

Perustuslaki ei määritä suoraan liiketoimintaan osallistumista valtion varsinaiseksi tehtäväksi, joskaan tätä toimintaa ei perustuslaki myöskään selkeästi rajoita. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa¹⁶ (1368/2007) säädetään toimenpiteistä, joilla valtio luovuttaa tai hankkii yhtiöiden omistusosuuksia. Lisäksi laki sisältää säännökset, jotka määrittävät eduskunnan ja ministeriöiden roolia yhtiöihin kohdistuvassa omistajaohjauksessa. Näin ollen perustuslaki tai muu lainsäädäntö ei määritä tarkkaan siitä, minkälaisia yhtiöomistuksia valtiolla on ja kuinka paljon, vaan nämä jäävät poliittisten arvovalintojen varaan.

2.3 Valtion yhtiöomistuksen käsitteellinen jaottelu

2.3.1 Omistuksen perusteen mukainen jaottelu

Valtio on omistajana kahdentyyppisissä yhtiöissä: *markkinaehtoisesti toimivissa* yhtiöissä ja valtionhallinnon *erityistehtäviä toteuttavissa* yhtiöissä. Yhtiöiden markkinaehtoisuus merkitsee sitä, että toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee

13 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 1-3.

14 Yritysten yhteiskuntavastuuta ja raportointia määritellään ja tulkitaan monin eri tavoin (ks. esim Laine 2009). Mm. tästä syystä on pyritty kansainvälisesti muodostamaan yhteiskuntavastuun raportoinnille standardeja. Niihin ei tässä tutkimuksessa mennä syvemmillä, koska se olisi oman tutkimuksen arvoinen asia.

15 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 5-6.

16 Myöhemmin tutkimuksessa laista käytetään myös nimitystä omistajaohjauslaki.

valtion omistamissa yhtiöissä olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna. Omistajaohjauksen tavoitteena markkinaehtoisissa yhtiöissä on mahdollisimman hyvän taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin voi liittyä valtio-omistajan strategiaa intressejä, kuten infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen liittyviä tavoitteita tai peruspalveluvelvoitteita, mutta yhtiöt toimivat silti selkeästi liiketoiminnallisin periaattein.¹⁷

Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa tärkeää on omistajien keskinäinen yhdenvertaisuus. Täten valtio ei edellytä eikä ota itselleen erivapauksia, eikä puutu yhtiön hallituksen ja toimivan johdon päätöksentekoon. Valtion omistajaohjaus perustuu itsenäiseen omistajastrategiseen seurantaan ja valmisteluun, jonka perusteella valtio voi ottaa kantaa yrityksen taloudellisiin ja strategiaan kysymyksiin. Valtio-omistaja keskustelee tarvittaessa muiden omistajien sekä yrityksen johdon kanssa keskeisistä strategisista kysymyksistä ja rakennejärjestelyistä.¹⁸

Yhtiön määrittelyminen erityistehtäväyhtiöksi merkitsee sitä, että yhtiöllä on jokin erityinen yhteiskunnallinen tehtävä, jonka toteuttamiseksi liiketoimintaa harjoitetaan. Erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtion omistajuuden ensisijaiset tavoitteet ovat yhteiskunnallisia, joskin yleistavoitteena onkin toiminnan taloudellinen kannattavuus¹⁹. Erityistehtäväyhtiöitä ovat esimerkiksi Veikkaus Oy, Yleisradio Oy ja Alko Oy.

Erityistehtäväyhtiöiden tehtävistä säädetään erillislainsäädännössä, joka määrittää myös valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen hoitamista. Yhtiön liiketoiminnallisen strategian määrittävät kuitenkin yhtiön johto ja hallintoelimet. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan yhteiskunnallisten tavoitteidensa vuoksi erityistehtäväyhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai vähintään valtion määräysvallassa. Omistajapolitiikan tavoitteet näissä yhtiöissä perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö toteuttaa ministeriön sille asettamia tavoitteita. Kyse on näin ollen yhtiön yhteiskunnallisen palvelutehtävän toteutumisen ja sen kustannusten arvioinnista.²⁰

Valtion omistajaohjauksen merkitys on kasvanut viime vuosina valtion liikelaitosten osakeyhtiöittämissä myötä. Aikaisemmin valtiolla oli useita liikelaitoksia, mutta keväällä 2011 jäljellä ovat enää Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhtiöitettyjä liikelaitoksia ovat esimerkiksi Ilmailulaitos (nykyisin Finavia Oyj), Tieliikelaitos (nyk. Destia Oy),

17 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 1-2; TRO 2/2009 vp, s. 1-2.

18 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 4.

19 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 2.

20 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 1-2; TRO 2/2009 vp, s. 1-2. Valtion erityistehtäväyhtiöiden suhteesta valtiontalouden kehysmenettelyyn ks. K 21/2010 vp, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, s. 150-151.

Varustamoliikelaitos (nyk. Arctia Shipping Oy) sekä Luotsausliikelaitos (nyk. Finnpiilotage Oy).

2.3.2 Omistuksen määrään perustuva jaottelu

Valtioenemmistöisellä yhtiöllä tarkoitetaan sellaista yhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on yli 50 %, mutta alle 100 %.²¹ Mikäli valtio omistaa yhtiön osakepääomasta 100 %, kyseessä on *valtion yksinomisteinen yhtiö*. Yksinomistajana toimiessaan valtio voi asettaa yhtiölle vapaasti myös muita kuin taloudellisia tavoitteita ilman, että muiden omistajien asema vaarantuisi tai heidän oikeuksiaan loukattaisiin. Myös enemmistöomistajana valtio voi tarvittaessa yksin ratkaista normaalit yhtiökokouksessa päätettävät kysymykset ja siten käyttää määräysvaltaa kaikissa yhtiön liiketoiminnan ja johtamisjärjestelmän kannalta keskeisissä kysymyksissä.

Toisaalta on tärkeää huomata, että jo yhdenkin vähemmistöosakkaan tulo osakeyhtiöön muuttaa sen olemusta.²² Erityisesti julkisesti noteerattujen valtio-omisteisten yhtiöiden toiminnassa on ensisijaisen tärkeää paitsi ymmärtää myös hyväksyä, että omistussuhteista riippumatta yhtiöt noudattavat osakeyhtiölain ja arvopaperimarkkinalain määräyksiä, ja että yhtiöt ovat velvollisia varmistamaan osakkaitensa yhdenvertaisuuden toteutumisen kaikessa toiminnassaan (OECD 2005)²³

Valtion osakkuusyhtiöllä puolestaan tarkoitetaan sellaista yhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on vähintään 10 % mutta enintään 50 %.²⁴ Alarajana oleva kymmenen prosenttia vastaa osakeyhtiölain yksilöllisen vähemmistösuojan alarajaa ja ylärajana oleva viisikymmentä prosenttia suurinta sellaista äänivaltaa, jolla ei vielä voida käyttää ehdotonta enemmistövaltaa.²⁵

Periaatepäätöksen (7.6.2007) liitteessä 1 todetaan, että markkinaehtoisesti toimivan yhtiön *strateginen intressi ilmenee ensisijaisesti valtion omistususuutta ja omistajastrategiaa koskevassa päätöksenteossa*. Lähtökohtana on, että valtion strategia intressejä ei tule vaarantaa sen enempää valtio-omistajan omin toimin (osakemyynneillä ja rakennejärjestelyillä) kuin yhtiön toimielinten päätöksilläkään (yritysostot, liiketoimintojen uudelleen-

21 Omistajaohjauslaki (1368/2007) 2.3 §. Lain yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että käsitteestä valtionyhtiö haluttiin nimenomaisesti luopua, sillä sen on todettu antavan harhaanjohtavan kuvan markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä ja niiden asemasta (HE 80/2007 vp). Käsitteellä valtioenemmistöinen yhtiö haluttiin selkeästi korostaa sitä, että lain säännökset ja soveltamisala liittyvät yksinomaan omistajaan ja omistajan päätöksentekoon. Käsitteellä on käytännössä sama sisältö kuin yhtiöoikeudellisesti vakiintuneella käsitteellä tytäryhtiö.

22 Vuoria (2/2004), s. 11.

23 OECD 2005.

24 Omistajaohjauslaki (1368/2007) 2.4 §. Valtion osakkuusyhtiöksi voidaan valtioneuvoston asetuksella määrätä myös sellainen yhtiö, jossa valtion osuus äänivallasta on alle kymmenen prosenttia. Edellytyksenä tälle on se, että valtion osakeomistusta yhtiössä pidetään merkittävänä joko taloudellisten tai omistajaohjaukseen liittyvien seikkojen nojalla (Laki 1368/2007, 2.3§).

25 (HE 80/2007 vp).

järjestelyt, strategian uudistaminen tms.). Joissakin yhtiöissä tämä edellyttää valtion pyymistä yhtiön ainoana omistajana. Tämä voi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin, jos yhtiöllä on liiketoiminta-alueellaan erityisasema, yhtiölle on asetettu erityisiä peruspalvelutehtäviä tai yhtiölle on asetettu yleispalveluvelvoite. Ilmeisimpiä esimerkkejä tällaisista yhtiöistä ovat Motiva Oy ja VR-Yhtymä Oy. Toisaalta useimmissa yhtiöissä strategiset intressit eivät edellytä valtion yksinomistusta vaan sellaista omistusosuutta ja vaikutusvaltaa, jolla kyseisten strategisten intressien toteutumista voidaan edistää ja intressien vaarantuminen tarvittaessa estää.

2.3.3 Pörssilistautumiseen perustuva jaottelu

Pörssilistautumisen myötä markkinaohjautuvuuden ja markkinaehtoisen toiminnan kannalta ratkaiseva (ja ei-markkinaehtoiset omistajan toimintatavat tai vaatimukset poissulkeva) askel otetaan silloin kun yhtiö listataan pörssiin.²⁶ Arvopaperimarkkinoiden ja osakesijoittamisen kannalta julkinen noteeraus sulkee yhtiöltä mahdollisuuden muun kuin kilpailun tai markkinoiden kautta osoitettujen eritystehtävien hoitamiseen.

Vuoden 2011 alussa valtio oli enemmistöomistajana seuraavissa kolmessa strategisesti merkittävässä pörssiin listatussa yhtiössä: Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oil Oyj. Lisäksi valtiolla on pörssiomistusta kaikkiaan kymmenessä osakkuusyhtiössä. Pörssilistattujen yhtiöiden omistaja-ohjaus hoidetaan VNK:n omistusohtausyksikön kautta siten, että valtioenemmistöiset yhtiöt ovat suorassa omistusohtausuhteessa VNK:n omistusohtausyksikköön, mutta vähemmistöyhtiöiden osalta omistajaohjaus on keskitetty holdingyhtiö Solidiumiin. Toisaalta Solidium Oy kuuluu erityistehtäväyhtiönä VNK:n omistusohtauksen piiriin.

2.4 Eduskunnan ja sen tarkastusvaliokunnan keinot omistajaohjauksen valvonnassa

2.4.1 Lähtökohdat

Eduskunnan suorat vaikutuskeinot valtion omistamien yritysten ja yhteisöjen ohjauksessa ovat rajalliset, sillä varsinaista omistajaohjausta toteutetaan valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden toimesta. Eduskunnan rooli itse omistajaohjauksessa tulee esille tilanteissa, joissa on kyse määräysvallan hankkimisesta yhtiöissä tai yhtiöitä koskevasta määräysvallasta luopumisesta.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia²⁷ (1368/2007) sovelletaan valtion yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon sekä valtion omistajaohja-

²⁶ Vuoria (2/2004), s. 10- 11.

²⁷ Myöhemmin tutkimuksessa laista käytetään myös nimitystä omistajaohjauslaki.

ukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä²⁸. Omistajaohjauslain 3 §:n mukaan eduskunnan suostumus vaaditaan, mikäli valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja tai jos valtio luopuu enemmistöstään yhtiössä²⁹. Samoin eduskunnan suostumusta edellytetään silloin, kun omistus- tai yritysjärjestelyn tarkoituksena on tehdä yhtiöstä valtioenemmistöinen³⁰.

Omistajaohjauslain 5 §:n mukaan valtiolle omistajana kuuluvien oikeuksien käyttäminen ja muu omistajaohjaus kuuluu omistajaohjauksesta vastaavan *ministeriön* toimivaltaan. Keskeinen ministeriö omistajaohjauksessa on valtioneuvoston kanslia, johon on keskitetty markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus (valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), 12 §).

Vaikka eduskunnalla ei ole välitöntä roolia itse omistajaohjauksessa, on eduskunnalla useita keinoja vaikuttaa omistajaohjaukseen sekä valvoa sen toteuttamista. Kuten todettua, omistajaohjauksen *valvonta* on osa parlamentaarista varainkäytön valvontaa (PL 90 §). Eduskunnan harjoittamassa omistajaohjauksen valvonnassa merkittävässä asemassa ovat eduskunnan tarkastusvaliokunta sekä valtionalouden tarkastusvirasto. Molempien näiden organien tiedonsaantioikeus on erittäin laaja.

2.4.2 Lainsäädännöllä vaikuttaminen omistajaohjaukseen

Lainsäädäntö on keskeinen eduskunnan keino vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen: eduskunta säätää Suomessa sen *lainsäädännön*, jolla valtion omistajaohjausta säännellään. Vaikka tarkastusvaliokunnan toiminnan päänäkökulma on valtion taloudenhoidon jälkikäteinen tarkastelu ei tämä estä lainsäädäntöhankkeisiin osallistumista. Tarkastusvaliokunnan tehtävänä³¹ on muiden valiokuntien tapaan käsitellä valmistelevasti täysistuntokäsittelyä varten toimialaansa kuuluvat lakiesitykset, joten tarkastusvaliokunnalla on ainakin muodollisesti mahdollisuus osallistua myös omistajaohjausta koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevassa eduskunnan kanslian julkaisussa toisaalta todetaan, että tarkastusvaliokunnan käsiteltäväksi ei ole tarkoitus tulla siinä mää-

28 Valtion osakkuusyhtiöllä tarkoitetaan omistajaohjauslain (1368/2007) 2 §:n mukaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on vähintään kymmenen prosenttia ja enintään viisikymmentä prosenttia.

29 Omistajaohjauslain 3.1 §:n mukaan eduskunnan suostumusta ei kuitenkaan tarvita järjestelyyn, jonka tuloksena syntyvässä uudessa yhtiössä valtiolla on eduskunnan aikaisemman päätöksen mukainen äänivaltaosuus.

30 Omistajaohjauslain 3.2 §:n mukaan eduskunnan suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos valtio ei sijoita yhtiöön lisää varoja tai jos yhtiöstä tulee valtioenemmistöinen sellaisen yritysjärjestelyn tai osakevaihdon yhteydessä, jossa valtio saa osakkeet tai sijoitettavat varat luovuttamiensa osakkeiden vastasuorituksena. Eduskunnan suostumusta ei myöskään tarvita, jos valtio merkitsee osake-enemmistön perustettavassa yhtiössä tai hankkii enemmistöaseman yhtiössä, joka on pieni tai keskisuuri (tarkemmista edellytyksistä säädetään EU:n neuvoston direktiivin 78/660/ETY 11 ja 27 artikloissa).

31, 32 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 86.

rin hallituksen esityksiä lakiehdotuksineen kuin muille erikoisvaliokunnille. Sen sijaan asioita tulisi vireille valiokunnan oman toiminnan pohjalta.³²

Tarkastusvaliokunnan tehtävien ydinalueeseen ei kuulu mietintöjen laatiminen omistajaohjausta koskevista lakiesityksistä. Tämä tehtävä on eduskunnassa kuulunut talousvaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnalle³³. Sen sijaan tarkastusvaliokunnan tehtävänä on antaa *lausunto* omistajaohjausta koskevasta lakiehdotuksesta mietinnön laativalle valiokunnalle³⁴.

2.4.3 Kertomusmenettely valvonnan välineenä

Lainsäädännön kautta tapahtuvan vaikuttamisen lisäksi eduskunta voi valvoa omistajaohjausta kirjallisten raporttien käsittelyn kautta. Eduskunta harjoittaa valtiontalouden valvontatointaan ennen muuta *kertomusmenettelyn* kautta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamista valmistelleen toimikunnan mietinnössä todetaan, että valtiontaloudellisten kertomusten käsittely täysistuntoa varten on valiokunnan valmisteltavista asioista keskeisin.³⁵

Hallitus antaa eduskunnalle vuosittain perustuslain 46 §:n nojalla toimenpidekertomuksen sekä tilinpäätöskertomuksen. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on esittänyt näiden kertomusten yhdistämistä³⁶. Kertomuksensa eduskunnalle antavat säännöllisesti myös esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan pankkivaltuusto, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto sekä Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto.

Valtion omistajaohjauksen valvonnan näkökulmasta on huomattava, että tällä hetkellä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus ei ole muodollisesti valtiopäiväasiakirja, eli kertomuksen käsittelylle eduskunnassa ei ole toistaiseksi virallista menettelyä. Tämä on ongelmallista valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan kannalta.³⁷

33 Omistajaohjauslakia 1368/2007 koskeneesta hallituksen esityksestä (80/2007 vp) antoi mietintönsä talousvaliokunta (TaVM 10/2007 vp). Omistajaohjauslakia muuttanutta säädöstä (1063/2010) koskeneesta hallituksen esityksestä (63/2010 vp) laati mietintönsä valtiovarainvaliokunta (VaVM 33/2010 vp). Tarkastusvaliokunta ei virallisesti osallistunut näiden säädösten eduskuntakäsittelyyn.

34 Tämä luonnollisesti edellyttää, että eduskunnan puhemiesneuvosto pyytää tarkastusvaliokuntaa antamaan kyseisestä asiasta lausuntonsa. Muodollisena edellytyksenä lisäksi on, että eduskunnan täysistunto hyväksyy puhemiesneuvoston ehdotuksen.

35 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88-89 ja 20.

36 Eduskunnan puhemiesneuvosto piti mainittujen kertomusten yhdistämisen tarkastelua aiheellisenä, mutta totesi samalla niiden yhdistämisen olevan hallitukselle kuuluva asia. Tämän jälkeen valtioneuvoston kanslia asetti 13.4.2010 hallituksen kertomusmenettelyn kehittämistyöryhmän. TRO 2/2009 vp, s. 8-9.

37 TRO 2/2009 vp, s. 8-9.

Tarkoituksenmukaista on, että *jatkossa uudistettu omistajaohjauskertomus annetaan eduskunnalle valtiopäiväasiakirjana*. Omistajaohjauskertomus tulisi näin ollen käsiteltäväksi eduskunnassa virallisena asiakirjana, ja tarkastusvaliokunta voisi laatia tästä kertomuksesta mietintönsä.

Sopiva valtiopäiväasiakirjatyypiksi uudistetun kertomuksen käsittelylle on *kertomus* eli K-asiakirja. Eduskunnan oman määritelmän mukaan kertomus on hallituksen ja eräiden eduskunnan alaisten tai valitsemien toimielinten toiminnastaan määrääjain eduskunnalle antama kertomus³⁸.

Mikäli omistajaohjauskertomus tulevaisuudessa käsitellään eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana, edellyttää tämä erityislainsäädännön muuttamista. Omistajaohjausraportin antamisen eduskunnalle kertomuksena tulisi perustua lain tasoiseen sääntelyyn. Asianmukaista olisikin muuttaa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007) niin, että *lakiin sisällytettäisiin säännös, joka koskisi eduskunnalle vuosittain annettavaa kertomusta valtion yhtiöomistuksista ja omistajaohjauksesta*. Menetelymuutos edellyttää mahdollisesti myös muita säädösmuutoksia.

Valtiosääntöoikeudellisen pohjan kertomusten eduskuntakäsittelylle antaa perustuslain 46 §:n 2 momentti, jonka mukaan eduskunnalle annetaan hallituksen toimenpidekertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen lisäksi muita kertomuksia sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) 32 §:n nojalla eduskunnalle annettu kertomus on monien muiden valtiopäiväasioiden tavoin käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen kuin se otetaan päätettäväksi täysistunnossa.

Ennen kertomuksen valiokuntaan lähettämistä käydään täysistunnossa lähetekeskustelu, jonka jälkeen eduskunta päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia lähetetään. Eduskunta voi samalla päättää, että yhden tai useamman muun valiokunnan on annettava lausunto asiasta sitä valmistelevalle käsittelevälle valiokunnalle. Valiokunnan tulee ilman aiheetonta viivytystä käsitellä sinne lähetetyt asiat ja antaa niistä asian laadun mukaisesti mietintö tai lausunto toiselle valiokunnalle (eduskunnan työjärjestys (EtyöJ) 34 §). Kertomus käsitellään täysistunnossa valiokunnan mietinnön pohjalta ainoan käsittelyn asiana (PL 41 §, EtyöJ 55 §). Eduskunnan päätös kertomusasiassa tulee saattaa kertomuksen antajalle tiedoksi eduskunnan kirjelmällä (EtyöJ 68 §).³⁹

On myös huomattava, että eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa koskeva vireillepano-oikeus. Eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:n mukaan tarkastusvaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.

38 <<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexhaku.sh?lyh=K>>.

39 Ks. myös Valiokuntaopas 2008. Puhemiesneuvoston antamat valiokuntien yleisohjeet. <<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=ob11809144556004&cmd=download>>..

2.4.4 Suulliset kuulemiset

Eduskunta voi toteuttaa omistajaohjauksen valvojan tehtäväänsä myös suullisten kuulemisten kautta. Tällaisesta esimerkkinä oli keväällä 2010 tarkastusvaliokunnassa tehty laajamittainen kuulemiskierros omistajaohjaukseen asiantuntijoille sekä omistajaohjaukseen osallistuville tahoille. Suullisten kuulemisten ohella tarkastusvaliokunnalle toimitettiin myös kirjalliset asiantuntijalausunnot. Kuulemisten perusteella valmisteltiin tarkastusvaliokunnan toimesta muistio⁴⁰.

Suulliset kuulemiset omistajaohjauksen valvonnassa ovat tärkeitä muun muassa siksi, että kuulemisen avulla on mahdollista täydentää, tarkentaa ja selventää kirjallisen raportoinnin sisältämää informaatiota. Erityisesti yhtiöiden yhteiskuntavastuun, kuten toiminnan ympäristövaikutusten, henkilöstövaikutusten ja taloudellisten vaikutusten tarkastelussa sekä hyvän hallintotavan (corporate governance) arvioinnissa suulliset kuulemiset voivat antaa arvokasta lisätietoa. Valiokunnan ja esimerkiksi ministerin tai ministeriön virkamiehen välinen debatti voi avata mainittujen, vaikeasti mitattavien arvojen sisältöä.

Omistajaohjauksen valvontaan liittyviä asiantuntijoiden kuulemisia olisi perusteltua järjestää myös tulevaisuudessa. Koska kuulemisten täytyy liittyä aina johonkin tiettyyn vireillä olevaan asiaan, *voisivat kuulemiset jatkossa tapahtua säännöllisesti omistajaohjauksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Vuosikertomusta käsitellessään tarkastusvaliokunta voisi jatkossa kuulla nykyistä säännöllisemmin omistajaohjauksesta vastaavia ministeriöitä ja keskeisten valtion omistamien yhtiöiden johtoa.* Ministeriöt ovat tilivelvollisia suhteessa eduskuntaan omistajaohjauksen harjoittamisesta; kuulemisten yhteydessä voidaan arvioida tämän tilivelvollisuuden toteutumista.

2.4.5 Ohjattavien yhteisöjen hallintoelinten nimittäminen

Eduskunta voi vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen tietyssä määrin myös nimittämisvaltansa kautta. Eduskunnan tehtävänä on valita Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto. Veikkaukset Oy:n hallintoneuvoston nimittämisestä ei ole arpajaislaissa (1047/2001) suoraan säädetty, mutta periaatteena on ollut, että Veikkauksen hallintoneuvoston jäsenet valitaan parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan, lisäksi valitaan kaksi henkilöstön edustajaa.

Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvovana toimielimenä on pankkivaltuusto, johon kuuluu yhdeksän eduskunnan valitsemaa pankkivaltuutettua (L Suomen Pankista 214/1998, 10–11 §). Pankkivaltuutetut kuuluvat myös Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitran) hallintoneuvostoon (L Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta 717/1990, 8 §⁴¹). Edelleen, eduskunnan tehtävänä on valita kaksitoista valtuutettua valvomaan Kan-

40 TRO 2/2009. Valtion omistajaohjauksen valvonta. Ylitarkastaja Anne Kalliomäki.

41 Säännöstä on muutettu lailla 1252/1999.

saneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa (L kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 4–5 §).

Hallintoneuvostojen, Suomen Pankin pankkivaltuutettujen sekä Kelan valtuutettujen kautta säilyy eduskunnan yhteys ohjattaviin organisaatioihin. Nämä toimielimet ovat parhaimmillaan merkittäviä keskustelufoorumeita, joiden kautta eduskunta saa tietoja ohjattavien yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta.

Hallintoneuvostojen määrää valtion omistamissa yhtiöissä ollaan tällä hetkellä vähentämässä. Hallintoneuvostoista luovutaan muun muassa Fortumissa ja Neste Oilissa. Hallintoneuvostoja voidaan kuitenkin pitää perusteltuina varsinkin erityistehtävayhtiöissä sekä sellaisissa markkinaehtoisesti toimivissa listaamattomissa yhtiöissä, joissa valtion omistus pitää sisällään strategisia intressejä⁴².

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 9 §:n mukaan yhtiökokous pääsääntöisesti päättää yhtiön hallituksen valinnasta. Yhtiön hallitus puolestaan valitsee yhtiön toimitusjohtajan (osakeyhtiölaki 6 luku 20 §). Omistajaohjauslain (1368/2007) 5 §:n mukaan ministeriö päättää valtion edustajien määräämisestä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamisesta heille.

Hallituksen kokoonpanoon vaikuttaminen on merkittävä keino ministeriölle harjoittaa omistajaohjausta. On tärkeää, että ministeriö panostaa tähän tehtäväänsä. Vaikka eduskunnan tarkastusvaliokunta ei nimitä yhtiöiden hallituksia, voi valiokunta ottaa yleisellä tasolla tarvittaessa kantaa yhtiöiden hallitusten nimittämismenettelyyn ja -käytäntöihin. Näiden kannanottojen esittämisen on tosin tapahduttava jonkin yleisemmän valvontahavainnon käsittelyn yhteydessä.

Lisäksi on huomattava, että eduskunnalla on perustuslain 60.2 §:n nojalla yleinen parlamentaarinen valta valvoa omistajaohjausta harjoittavia ministeriöitä. Vaikka eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ei ole oikeutta antaa viranomaisille yksittäistapauksissa määräyksiä tai ohjeita, voi tarkastusvaliokunta sisällyttää mietintöihinsä eduskunnan hyväksyttäväksi annettavia kannanottoja, joissa se esimerkiksi edellyttää hallituksen ryhtyvän tiettyihin toimiin.

2.5 Valtiontalouden tarkastusviraston rooli omistajaohjauksen valvonnassa

Valtiontalouden tarkastusvirastosta (VTV) annetun lain (676/2000) 2 §:n mukaan tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty. Tällä hetkellä valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole suunnannut kovin merkittävästi resursseja valtion omistajaohjauksen valvontaan. Omistajaohjauksen merkityksen korostuessa muun muassa liikelaitosten yhtiöittäminen myötä on perusteltua, että valtiontalouden tarkastusvirasto lisää jatkossa panostustaan omistajaohjauksen valvontaan. Valtiontalouden tarkastusvi-

42 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 5.

rasto on itsekin todennut toimintasuunnitelmassaan, että omistajapolitiikan tarkastustarve tulee jatkossa lisääntymään.

Tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n mukaan tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada VTV:n vuosikertomuksen lisäksi tiedoksi muutkin tarkastusviraston laatimat tarkastuskertomukset (L VTV:stä 5 §). Eduskunnan valiokunnalla on lain 6 §:n nojalla yleinen oikeus saada tarkastusvirastolta sen kertomusten käsittelyssä tarvitsemiaan tietoja tarkastustoiminnasta.

Ymmärrettävästi eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyö omistajaohjauksen valvonnassa on tärkeää. Tarkastusvirasto voi tukea tarkastusvaliokuntaa antamalla tälle tiedoksi valvontainformaatiotaan. Tarkastusvaliokunnan perustamisen yhteydessä kumottiin tarkastusvirastosta annetusta laista säännös, jossa säädettiin VTV:n ja tarkastusvaliokuntaa edeltäneen valtiontilintarkastajat -instituution yhteistyöstä. Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 71/2006 vp) todetaan, että huolimatta perustuslaissa turvatusta valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomasta asemasta voi tarkastusvaliokunta olla vastaisuudessaakin yhteistyössä tarkastusviraston kanssa ilman nimenomaista säännösperustaa.

3 Valtion yhtiöt, niiden omistajaohjaus ja omistajaohjauksen valvonta

3.1 Markkinaehtoisten yhtiöiden omistajaohjauksen valvonta

Valtioneuvoston kanslian (VNK) yhteydessä toimiva omistajaohjausosasto on valtioneuvoston yhteinen asiantuntijatoiminto, jonka tehtäviin sisältyy markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus.⁴³ Omistajaohjausosaston perustoiminnot koostuvat omistajastrategisesta työstä sekä sitä tukevasta analyysistä ja seurannasta. Valtion roolia ja toimintaa omistajana koskevat arviot ja ratkaisut tehdään omistajastrategian puitteissa. Analyysin ja seurannan avulla rakennetaan yhtiö- ja toimialakohtainen osaaminen, jonka varassa omistajastrategista työtä tehdään.

Vuoden 2011 alussa valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa oli 3 valtio-enemmistöistä pörssi-yhtiötä: Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oil Oyj. Myös seuraavat 23 listaamatonta markkinaehtoista yhtiötä olivat VNK:n omistusohtauksessa: Altia Oyj, Arek Oy, Art and Design City Helsinki Oy, Boreal Kasvinjalostus Oy, Destia Oy, Edita Oy, Ekokem Oy Ab, FCG Finnish Consulting Group Oy, Fingrid Oyj, Gasum Oy, Helsinki Business and Science Park Oy Ltd, Itella Oyj, Kemijoki Oy, Motiva Oy, Educodes Oy, Patria Holding Oyj, Raskone Oy, Suomen Lauttaliikenne Oy, Suomen Rahapaja Oy, Suomen Siemenperunakeskus Oy, Suomen Viljava Oy, Vapo Oy ja VR- Yhtymä Oy.

Valtioneuvoston kanslian alaisuudessa olevien yhtiöiden lisäksi muita markkinaehtoisesti toimivia valtio-omisteisia yhtiöitä vuoden 2011 alussa olivat liikenne ja viestintäministeriön alaiset Actia Shipping Oy, Meritaito Oy ja ympäristöministeriön ohjauksessa Kuntarahoitus Oy. Lisäksi myös eräiden liikelaitosten ja virastojen alaisuudessa on markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä.

Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden konsernitiedot on liitteessä 2a⁴⁴. Kuten tiedoista näkyy, yhtiöt ovat sekä liikevaihdolla että henkilöstön määrällä mitattuna hyvin erilaisia. Kaikkiaan yhtiöiden merkitys esim. työllistäjänä on kuitenkin huomattava.

3.2 Valvontainformaation sisällön kehittäminen nykyisen vuosiraportin pohjalta

3.2.1 Yrityskohtaisten tilinpäätöstunnuslukujen laskentastandardi

Yritysten raporttoimien taloudellisten tunnuslukujen avulla saadaan hyvä kuva yhtiön kannattavuudesta ja rahoitusrakenteesta tiivistetyssä muodossa.⁴⁵ Tunnusluvut muodos-

43 Kalliomäki (30.4.2009), s. 3.

44 http://www.valtionomistus.fi/documents/Tilastot/_suomi/yhtiöt_suo_1a_2011.pdf

45 Laitinen (1989), s. 14-15.

tetaan tyypillisesti tilinpäätöksen tuloslaskelman ja taseen eristä ja ne ilmoitetaan suhdelukumuotoisina. Näin toimien voidaan eliminoida yritysten välisiä kokoerot ja muut yritysten vertailuja vaikeuttavat tekijät. Tilinpäätöksestä laskettujen tunnuslukujen etuna suhteessa muihin tunnuslukuihin on se, että niiden laskemiseksi ei tarvita markkinadataa ja ne soveltuvat lähtökohtaisesti kaikkien yhtiöiden (mm. valtion omistamien eritystehtävayhtiöiden) analysointiin.

Tunnuslukuanalyysi ei kuitenkaan välttämättä paljasta hyvän tai heikon menestymisen perimmäisiä syitä. Syy- ja seuraussuhteiden perusteellinen selvittäminen edellyttää huomattavasti laaja-alaisemman ja syvällisemmän yritystutkimuksen toteuttamista. Tällaisessa ns. yritysanalyysissä arvioidaan tilinpäätösaineistojen lisäksi mm. varsinaisen toiminnan tapahtumia, yritysjohton ja muun henkilöstön kyvykkyyttä, laskentajärjestelmien toimivuutta, yrityksen toimintaympäristön ominaisuuksia jne.⁴⁶

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuoden 2009 vuosikertomuksessa⁴⁷ todetaan sivulla 8 seuraavaa: *Esitetyt tunnusluvut ovat omistajaohjausosaston laskemia yleisesti hyväksytyjen laskentaperiaatteiden mukaisesti. Tunnusluvut saattavat poiketa yhtiöiden laskemista tunnusluvuista. Erot johtuvat mm. siitä, mitä eriä kulloinkin sisällytetään yhtiön vertailukelpoiseen voittoon.*

Kuten edellä olevasta tekstistä on pääteltävissä, tilinpäätöksen tunnuslukuja voidaan laskea monella tapaa. Läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden kannalta olisi tärkeää raportoida tunnuslukujen laskentakaavat esim. liitetietona ja samoja laskentakaavoja tulisi pyrkiä käyttämään johdonmukaisesti vuodesta toiseen. Yksi suositeltava vaihtoehto olisi käyttää yritystutkimusneuvottelukunnan (YTN) laatimia tunnuslukujen laskentamalleja. YTN:n laatimat laskentamallit ja niistä annetut suositukset ovat saavuttaneet standardin luonteen yritysten tilinpäätösanalyysissa.⁴⁸

3.2.2 Tilinpäätösperusteisen kannattavuustavoitteen mittaaminen ja raportointi

VNK:n vuosiraportin (2009) sivulla 9 esitellään omistajaohjauksen tavoitteita mm. seuraavasti: *Valtio-omistaja tavoittelee omaisuutensa hoidossa mahdollisimman hyvää taloudellista ja yhteiskunnallista kokonaistulosta. Markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä valtion omistajaohjauksen tavoitteena on kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Tätä arvioidaan kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella.*

46 Laitinen (1989), s. 14-15.

47 Myöhemmin VNK:n vuosiraportti.

48 Ks. esim. Leppiniemi & Leppiniemi (2006); Kallunki & Kytönen (2004); Niskanen & Niskanen 2003. YTN:n laskentamalleja on käytetty mm. VTV:n tekemissä valtion määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden toimintaa vuosina 2000-2004 kartoittaneissa selvityksissä.

VNK:n vuosiraportissa esitetyt markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden tavoitteet ja niiden arviointiperusteet ovat linjassa valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen kanssa. Toiminnan tavoite (kannattavuus ja omistaja-arvon pitkäjänteinen kasvu) on ilmoitettu selkeästi, mutta läpinäkyvyyden kannalta olisi hyvä ilmoittaa millä mittareilla näiden tavoitteiden saavuttamista arvioidaan. Lisäksi tulisi raportoida myös se, millaista toiminnan kannattavuustasoa tai omistaja-arvon kasvua pidetään vähimmäistavoitteena. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on todennut omistajaohjausta koskevassa muistiossaan, että toiminnalle asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen mittaamiseksi valittujen arviointikriteerien tulee olla sisällöltään selkeitä ja yksiselitteisiä.⁴⁹

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa 8.4.2010 Pekka Timonen⁵⁰ toteaa, että valtio-omisteisia yhtiöitä arvioidaan suhteessa saman toimialan kotimaisiin ja kansainvälisiin kilpailijoihin ja tavoitteena on, että yhtiöiden kannattavuus vastaa vähintään toimialan keskitasoa. Tämä tavoite on hyvä lähtökohta ja se olisi paikallaan esittää selkeästi tulevissa omistajaohjausyksikön vuosikertomuksissa samoin kuin se, millä mittareilla (tunnusluvuilla) tämän tavoitteen toteutumista arvioidaan. Toimialan verrokkiyrityksiin tehtävän *poikittaisvertailun* lisäksi on suositeltavaa tehdä *pitkittäisvertailua* suhteessa yhtiön omaan aikaisempien vuosien arvoihin ja *tavoite- eli standardivertailuna* esim. YTN:n antamiin tunnuslukujen ohjearvoihin⁵¹.

Vuoden 2009 vuosiraportissa omistajaohjausyksikkö raportoi yhtiökohtaisesti seuraavat kannattavuuden⁵² tunnusluvut: liikevoitto-%, oman pääoman tuotto-% ja sijoitetun pääoman tuotto-%. Nämä kolme tunnuslukua ovat vakiintuneita ja kansainvälisestikin käytettyjä *suhteellisen kannattavuuden* mittareita. Suhdelukumuotoisuutensa takia ja ne soveltuvat erikokoisten yritysten ja yksittäisen yrityksen kannattavuuskehityksen seuraamiseen hyvin⁵³.

Liikevoittoprosentti on kansainvälisesti käytetty luku EBIT (earnings before interest and taxes) joka kertoo, kuinka monta tulossenttiä yhdestä myyntieurosta jää yritykselle.⁵⁴ Tunnusluku soveltuu yksittäisen yrityksen kehityksen seuraamiseen, toimialan sisäiseen vertailuun ja jopa eri toimialojen väliseen vertailuun. Liiketulosprosenttia arviotaessa voidaan käyttää seuraavia ohjearvoja

49 TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp, s. 13.

50 Pekka Timonen (8.4.2010): Lausunto valtion omistajaohjauksen valvontaa koskevassa asiassa.

51 Niskanen & Niskanen (2003).

52 Kannattavuus tarkoittaa yrityksen kykyä tuottaa liiketoiminnallaan tuloja enemmän kuin tulojen hankkimiseksi on uhrattu menoja. Koska yrityksen tulot ja menot vaihtelevat investointien ajoittumisen ja suhdannevaihteluiden mukaan, kannattavuus määritellään yleensä yrityksen pitkän aikavälin tulontuottamiskyvyksi (Leppiniemi & Leppiniemi (2006), s. 217).

53 Timonen (2.12.2010); YTN (2009), s.56-60; Leppiniemi & Leppiniemi 2006. Absoluuttista kannattavuutta mitataan rahamääräisesti esim. liikevoiton avulla. Liikevoitto on virallisen tuloslaskelman ensimmäinen välitulos ja se ilmaisee kuinka paljon yrityksen varsinaisen liiketoiminnan tuloksesta on jäljellä ennen rahoituseriä ja veroja. Absoluuttiset rahamääräiset mittarit eivät kuitenkaan sovellu yritysten väliseen vertailuun yhtä hyvin kuin suhdelukumuotoiset mittarit.

54 YTN (2009), s.56.

- yli 10 %: hyvä,
- 5 – 10 %: tyydyttävä,
- alle 5 %: heikko.

Oman pääoman tuotto prosentti ROE (Return on Equity) kuvaa yrityksen tulontuottamiskykyä oman pääoman sijoittajan näkökulmasta, ja se voidaan tulkita myös vuosikokoroksi, jonka yritys ansaitsee toimintansa avulla sitomalleen pääomalle.⁵⁵ Oman pääoman tuotto prosenttin tasoa arvioitaessa tukeudutaan tavanomaisesti vaihtoehtoisten sijoituskohteiden tuottoon. Tällöin on tärkeää ottaa huomioon kuhunkin sijoituskohteeseen liittyvä riski.

Sijoitetun pääoman tuotto prosentti ROI (Return on Investments) on yksi yleisimmin käytetty yrityksen kannattavuuden tilinpäätösperusteinen mittari.⁵⁶ ROI- tunnusluvussa sijoitetun pääoman tuottoa tarkastellaan yhtäaikaisesti sekä oman pääoman sijoittajan että vieraan pääoman sijoittajan näkökulmasta. ROE:n tavoin myös ROI- tunnuslukua arvioidaan lähtökohtaisesti vertailemalla sen saamaa arvoa vaihtoehtoisten sijoitusten tuottoihin. Koska oman pääoman sijoittaja kantaa vieraan pääoman sijoittajaa suuremman riskin, oman pääoman tuottovaatimus on lähtökohtaisesti vieraan pääoman tuottovaatimusta korkeampi. Sijoitetun pääoman tuoton voi katsoa olevan ongelmallisen alhainen, jos se on vieraan pääoman tuottovaatimusta (korkotasoa) alempi. Yritystutkimuksen yhteydessä ROI- tunnusluvulle on määritelty seuraavia ohjeellisia arviointikriteereitä.⁵⁷

- 15.0 % tai enemmän : hyvä
- 9,0 – 14,9 %: tyydyttävä
- 0 – 8,9 %: välttävä
- Negatiivinen: heikko.

Myös eritystehtävayhtiöiden osalta voidaan lähtökohtaisesti soveltaa vastaavia tunnuslukuja kuin markkinaehtoisten yhtiöiden kohdalla. Eritystehtävayhtiöiden osalta on kuitenkin annettava keskeinen paino vaikuttavuustavoitteiden arvioinnille. Tällöin on analysoitava sitä, miten hyvin asianomainen yhtiö on suorittanut ministeriön sille antamaa eritystehtävää.

55 Leppiniemi & Leppiniemi (2006), s. 220.

56 Leppiniemi & Leppiniemi (2006), s. 225.

57 Leppiniemi & Leppiniemi (2006), s. 226.

3.2.3 Tilinpäätösperusteisen rahoitusrakennetavoitteen mittaaminen ja raportointi

Markkinaehtoisuus merkitsee sitä, että kannattavuustavoitteen lisäksi myös yhtiön rahoitusrakenteen tulee olla vertailukelpoinen samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna.⁵⁸ Rahoitusrakennetarkastelussa tutkitaan oman tai vieraan pääoman hallitsevuutta yrityksen rahoitusrakenteessa⁵⁹. Mitä hallitsevammassa asemassa vieras pääoma on, sitä korkeampi on yrityksen rahoitusriski.

Omistajaohjausyksikkö käyttää yrityksen rahoitusrakenteen mittaamisessa tunnuslukuja omavaraisuusaste ja gearing, joiden avulla voidaan tutkia yrityksen vakavaraisuutta⁶⁰ Omavaraisuusaste osoittaa oman pääoman prosentuaalisen osuuden yrityksen koko pääoman määrästä. YTN:n antamat ohjeavrot omavaraisuusasteprosentille ovat seuraavat⁶¹:

- yli 40 % hyvä,
- 20 – 40 % tyydyttävä,
- alle 20 % heikko.

Tunnuslukua gearing (nettovelkaantumisaste) käytetään erityisesti pörssiyrityksissä ja kansainvälisissä vertailuissa. Tunnusluku lasketaan suhteuttamalla taseen korollisten velkojen ja rahoitusvarojen erotus eli ns. nettovelka taseen omaan pääomaan. Yrityksen vakavaraisuutta pidetään yleensä hyvänä, jos gearing- luvun saama arvo on pienempi kuin 1. Jos rahavaroja on enemmän kuin korollisia velkoja, tunnusluku saa negatiivisen arvon. Toisaalta tunnusluvun negatiivisuus voi johtua myös negatiivisesta omasta pääomasta, mikä hankaloittaa tunnusluvun tulkintaa.⁶²

3.2.4 Omistaja-arvon kasvun ja yrityskohtaisen tuoton raportointi

Pörssinoteeratuissa yritysissä voidaan perinteisten tilinpäätöksen tunnuslukujen lisäksi laskea myös markkinainformaatioon perustuvia tunnuslukuja. VNK:n vuosiraportin (2009) luvussa 6 on laskettu valtion enemmistöomisteisten yhtiöiden tuottama taloudellinen lisäarvo ns. EVA-mallia käyttäen. Mallin käyttö on perusteltua, ja se täydentää tilinpäätösaineistoon perustuvaa analyysiä. Taloudellisen lisäarvon muutos osoittaa havainnollisesti, miten omistaja-arvo on kehittynyt tilikauden aikana. Toisaalta on syytä

58 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 7.6.2007

59 Leppiniemi & Leppiniemi (2006), s. 254.

60 Leppiniemi & Leppiniemi (2006), s. 257-261.

61 YTN (2009): s. 61-62.

62 YTN (2009), s. 63.

muistaa, että EVA- mallin antama tulos ei sinällään kerro mitään siitä, onko omistaja-arvon muutos seurausta liikkeenjohdon toimista vai johdon vaikutusvallan ulkopuolisista tekijöistä.⁶³

EVA- mallista on olemassa hieman toisistaan poikkeavia versioita, joten laskennassa käytetty kaava ja sen tekijät tulisi raportoida tarkasti. Lisäksi oman pääoman kustannusten laskemisesta olisi tarpeen kertoa hieman enemmän kuin mitä VNK:n vuosiraportissa 2009 on kerrottu (onko esim. käytetty CAP- tai faktorimallia, mitkä ovat mallin tekijät ja laskelmissa käytetyt lukuarvot jne.). Lisäksi betan ja markkinoiden riskipreemion osalta voisi tehdä myös herkkyysanalyysiä.

Listayhtiöiden yhtiökohtaisissa katsauksissa on suoritettu indeksoidun kurssikehityksen vertailua suhteessa toimialan yleiseen kehitykseen 5 vuoden ajalta. Vertailu osoittaa havainnollisesti osakkeen pitkän aikavälin hinnankehityksen suhteessa vertailuindeksiin. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin hyvä kertoa tarkemmin, mitä indeksiä vertailuissa käytetään. Lisäksi raportin liitetiedoissa täytyisi tehdä selko siitä, miten vuotuinen tuotto (CAGR) on laskettu.⁶⁴ Vuosiraportin kuvioiden otsikointi ja numerointi on luvun 4 osalta toteutettu systemaattisesti ja informatiivisesti. Vastaavaa lukijaystävällisyyttä tulee jatkossa soveltaa läpi koko raportin.

3.2.5 Valtion osakesalkun tuoton ja arvonkehityksen raportointi

VNK:n vuosiraportin (2009) alaluvussa 4.1 raportoidaan valtion pörssiomistusten markkina-arvon kehityksestä. Aluksi esitellään lyhyesti valtion suoran pörssiomistuksen kehitystä euromääräisesti ja prosentuaalisesti, sekä viitataan vastaavaan Helsingin pörssin yleisindeksin kehitykseen vastaavana aikana.

Vertailu Suomen osakemarkkinoiden yleiseen kehitykseen on paikallaan, mutta painorajoittamaton yleisindeksi ei välttämättä kuitenkaan kuvaa tyypillistä Suomen osakemarkkinoiden tuottoa. Tähän vaikuttaa muutaman suuren yhtiön kuten Nokian suuri painokerroin markkina-arvopainotteisessa yleisindeksissä, mikä alentaa muiden yhtiöiden ja toimialojen painoarvoa.⁶⁵ Jatkossa olisi hyvä suorittaa yleisindeksin lisäksi vertailua myös painorajoitettuihin indekseihin, kuten Helsinki Cap tai Helsinki OMX25 indeksiin.

Taulukossa 1a on tietoja valtion suoran pörssiomistuksen osalta ja taulukossa 1b välillisen pörssiomistuksen osalta. Taulukko antaa hyvän kuvan 31.12.2009 vallinneesta tilanteesta. Toisaalta osakkeiden lukumäärätiedon esittäminen ei liene tässä yhteydessä aivan välttämätöntä. Voidaan olettaa, että lukijaa kiinnostaa lukumääriä enemmän omistuksen markkina-arvo ja sen kehittyminen raportointiperiodin aikana. Taulukon informaatioarvo lisääntyisi, jos siihen saisi lisättyä vertailutiedot edellisen vuoden vas-

63 Brealey- Myers- Allen (2008), s. 337.

64 Compounded annual growth

65 Kallunki-Martikainen-Niemelä (2007), s.78.

taaviin arvoihin. Tällä tavoin saataisiin esitettyä tiiviissä muodossa tietoa markkina-arvon kehityksestä

- yhtiöittäin
- valtion suoran omistuksen osalta
- valtion välillisen omistuksen osalta ja
- suoran ja välillisen omistuksen osalta yhteensä.

Raportointivuoden sisällä tapahtuneen kurssiheilunnan kuvaaminen kahdella kuviolla ei ehkä ole tarpeellista. Raportointia saataisiin tiivistettyä ja informaatioarvoa lisättyä, mikäli jatkossa esitettäisiin samassa kuviossa indeksoitu kurssikehitys suoran pörssiomistuksen, välillisen pörssiomistuksen ja tarkoitukseen soveltuvan vertailuindeksin osalta. Markkina-arvon kehitystä suhteessa vertailuindeksiin on hyvä suorittaa useammalta vuodelta, kuten kuvioissa 3 ja 4 on tehtykin.

VNK:n vuosiraportin (2009) alaluvussa 4.2 esitetään pörssisalkun tuotto. Kumulatiivisen tuoton laskennassa käytetty modifioitu Dietzin laskentakaava täytyisi selvittää raportin liitetiedoissa. Kuvion vertailuindeksinä voisi käyttää (jo edellä mainittuja) painorajoitettuja indeksejä.

VNK:n vuosiraportin (2009) alaluvussa 4.3 esitetyn kuvion idea on erinomainen. Yhteen kuvioon on sisällytetty todella paljon tietoa havainnollisella ja selkeällä tavalla. Olisi kuitenkin tärkeää tietää, mitä toimialaindeksiä vertailuissa käytetään. Selkeyden vuoksi olisi hyvä kertoa myös se, mitä kuvion y-akselilla olevalla käsitteellä ”kokonaisarvo” täsmällisesti ottaen tarkoitetaan.

VNK:n vuosiraportin (2009) alaluvun käsitteissä voisi olla hieman täsmällisempi. Luvun otsakkeessa puhutaan salkun kokonaisarvosta ja tekstissä valtion koko osakesalkun kehityksestä, mutta kuvioista ilmenee, että mukana ei kuitenkaan ole Solidiumin hallussa olevaa omistusta. Kuviot 8 ja 10 ovat onnistuneita, mutta kuviossa 9 on hieman epäloogisuutta, sillä otsakkeessa puhutaan pörssiomistuksen arvon kehityksestä, mutta pylväisiin sisältyy myös listaamattomien yhtiöiden osinkoja.

VNK:n vuosiraportin (2009) alaluvussa 4.5 kerrotaan valtion osinkotuotoista. Kuvio 11 osoittaa havainnollisesti valtion saamien kassaosinkojen määrän ja kehityksen viiden vuoden ajanjaksolta. Kuvion informaatioarvoa lisää se, että siinä on esitetty erikseen listaamattomien yhtiöiden osingot, suoran pörssiomistuksen kautta saadut osingot ja välillisesti omistettujen yhtiöiden maksamat osingot.

Tunnuslukujen ”osinkotuotto” ja ”osinkosuhde” sisältö ja laskentatapa täytyisi kirjoittaa auki raportin liitetiedoissa. Lisäksi olisi hyvä kertoa yhtiöiden osinkopolitiikasta ja siitä, ovatko tunnuslukujen arvot linjassa asetetun osinkopolitiikan kanssa. Kuvioissa 12 ja 13 esitetyt vertailutiedot toimialan verrokkeihin ovat tärkeää tietoa. Toisaalta verrokkitietona käytetty ”sektori” on käsitteenä hieman epäselvä ja lukijalle jää avoimeksi, mihin vertailua tarkkaan ottaen suoritetaan.

3.2.6 Konserninäkökulma valtion yhtiöomaisuuteen

Valtiokonsernilla tarkoitetaan valtion sekä yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa valtiolla on yksin tai yhdessä muiden valtiokonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa määräysvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä⁶⁶. Valtion taloudellisen aseman hallinnalle on kuitenkin ominaista määritelmän mukaisen konserninäkökulman puuttuminen, sillä omaisuus ja velkaeriin liittyvä päätöksenteko on hajautunut eri yksiköille.⁶⁷ Toisaalta konsernilähestymistapa on nähty yhtenä tienä kohti parempaa tuottavuutta ja vaikuttavuutta.⁶⁸

Konsernitilinpäätöksen tavoitteena on osoittaa konserniin kuuluvien yritysten varat ja velat sekä taloudellinen asema ja tilikauden tulos siten kuin kysymyksessä olisi yksi yritys.⁶⁹ Nykyisessä valtion tilinpäätöksessä ovat mukana budjettitalouden kirjanpitoyksiköt, mutta rahastot ja valtion yhtiöomistus eivät siihen sisälly. Näiden yhteisöjen lisääminen valtion konsernitilinpäätökseen antaisi nykyistä kattavamman kokonaiskuvan valtion taloudesta ja omaisuuden hoidosta⁷⁰.

Tilinpäätöksen laajentaminen konsernitilinpäätökseksi vaikuttaisi myös hallituksen eduskunnalle antaman tilinpäätöskertomuksen sisältöön. Valtion tilinpäätöksen laajentaminen kattamaan rahastot ja yhtiöomistukset edellyttäisi lain tasoista säätelyä.

Valtion määräämisvallassa olevan yhtiön ollessa samalla konsernin emoyhtiö, on tärkeää että valtion omistajaohjauksen periaatteet heijastuvat emoyhtiön oman konserniohjauksen kautta myös konsernin tytäryhtiöihin.

3.3 Valtion erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksen valvonta

3.3.1 Yleistä

Valtion erityistehtäviä hoitavat yhtiöt eli niin sanotut erityistehtävayhtiöt ovat valtion omistamia yhtiöitä, joiden olemassaolo perustuu erityisen yhteiskunnallisen tehtävän hoitamiseen. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus on hajautettu useille eri ministeriöille. Tilanne omistajaohjausvastuun suhteen on täten erilainen verrattuna markkinaehtosiin valtion omistuksessa oleviin yhtiöihin, joiden omistajaohjauksesta vastaa pääosin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto sekä sen ohjauksessa oleva Solidium Oy. Näistä yhtiöistä on toimiala, liikevaihto ja henkilöstämäärätietoja vuodelta 2009 liitteessä 2b.

66 TRO 2/2009 vp, s. 4.

67 VM 13600/2009, s. 4.

68 Sitra (2010), s. 4; ks. Myös VM 136:00/2009, s. 7.

69 YTN (2009b), s. 9.

70 TRO 2/2009 vp, s. 5.

Tässä tutkimuksessa paneudutaan esimerkinomaisesti muutaman merkittävän erityistehtävayhtiön omistajaohjaukseen sekä eduskunnan rooliin tämän omistajaohjauksen valvonnassa. Tarkastelun tukena on käytetty myös haastatteluaineistoa, joka pohjautuu erityistehtävayhtiöitä ohjaavien ministeriöiden edustajien haastatteluihin.

3.3.2 *Solidium*

Solidiumin taloudellinen merkitys on huomattava ja sen hoitaman erityistehtävän vuoksi yhtiön omistuskohdeiden arvokehityksestä on myös jatkossa tärkeää saada analysoitua tietoa uudistetussa vuosiraportissa. Osastopäällikkö Pekka Timosen mukaan yksi keskeisimmistä tunnusluvuista joilla Solidiumia arvioidaan on ns. kulusuhde.⁷¹ Lisäksi omistusohtausyksikkö seuraa Solidiumin oman ja vieraan pääoman suhdetta, kustannusrakennetta ja suorittaa vertailuja mm. vastaaviin ruotsalaisiin holdingyhtiöihin.

Solidiumin oma vuosikertomus on sisällöltään monipuolinen ja informatiivinen. Tiivistelmä Solidiumin raportointivuoden työstä ja viittaukset Solidiumin omaan vuosikertomukseen on hyvä esittää uudistetussa vuosiraportissa⁷². Lisäksi olisi hyvä kertoa jostain konkreettista esim. Solidiumin omistusten yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja panoksesta kohdeyhtiöiden hallitustyön kehittämisessä.⁷³ Solidiumin toimintaan on kohdistunut julkisuudessa arvostelua, joten eduskunnan käsittelemän raportin myötä myös Solidiumin toiminnasta informointi lisääntyisi samassa yhteydessä.⁷⁴

3.3.3 *Veikkaus Oy*

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jota voidaan luonnehtia välillisen julkishallinnon yhtiöksi⁷⁵. *Veikkaus Oy*:n kuulumista välillisen julkisen hallinnon ja talouden alaan voidaan perustella ensinnäkin Veikkauksen toiminnan *lakisääteisyydellä*. Osakeyhtiölain (624/2006) lisäksi Veikkauksen toiminta kytkeytyy arpajaislain (1047/2001) sekä sen nojalla annettujen asetusten erityissäännöksiin. Valtioneuvoston arpajaislain 11 §:n nojalla antama rahapelilupa määrittää osaltaan Veikkauksen toimintaa.

Poiketen osakeyhtiölain (624/2006) voitonjakoa koskevista säännöksistä *Veikkaus Oy* ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan tai vapaasta omasta pääomastaan. Arpajaislain 13 §:n mukaan tämän määräyksen tulee sisältyä valtioneuvoston myöntämään rahapelilupaan. Sääntelyn taustalla on tarkoitus kanavoida Veikkauksen tilikau-

71 Kulusuhde = hallinnon kustannukset jaettuna salkun markkina-arvolla, Timonen (8.4.2010).

72 Solidiumin vuosikertomuksen (2010) sivulla 9 on esitetty useita sijoitustoiminnan tunnuslukuja. Lyhyt vastaava analyysi voi olla myös uudistetussa vuosiraportissa.

73 Esim. Kauppalehti 19.1.2011, s. 4-5; Helsingin Sanomat 19.1.2011

74 Esim. Talouselämä 2/2011, s.45; Arvopaperi 12/2010, s. 8; Viisas Raha 9/2010, s. 18-20.

75 Myllymäki 2007, s. 371.

den voitto valtion talousarvioon. Osingonjakokiellosta määrätään myös Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä.⁷⁶

Veikkaus Oy:n *monopoliasema* Suomessa veikkaus- ja vedonlyöntipelien alalla korostaa osaltaan Veikkauksen roolia julkisten erityistehtävien hoitajana. Lisäksi kytkennän Veikkauksen ja julkisen hallinnon välillä muodostaa *Veikkauksen tuoton käyttäminen erikseen määrättyihin yhteiskunnallisiin kohteisiin*. Arpajaislain 17 §:n mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteiden, taiteiden ja nuorisotyön edistämiseen.

Eduskunnan budjettivallan näkökulmasta on huomattavaa, että arpajaislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 197/1999) ehdotettiin, että Veikkauksen tuoton jakamisesta voitaisiin säätää asetuksella. Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä tätä lainkohtaa muutettiin kuitenkin niin, että tuoton jakamisesta kyseisten käyttötarkoitusten kesken säädetään erikseen *lailla*⁷⁷. Näin ollen eduskunta pidätti itsellään vallan päättää tuoton kohdentamisesta eri käyttötarkoitusten välillä. Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä on annettu laki 1054/2001.

Veikkaus Oy:n hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii yhtiökokouksen yhdeksi vuodeksi kerrallaan valitsema hallitus, johon kuuluu 5–8 jäsentä. Lisäksi Veikkaus Oy:llä on yhtiökokouksen valitsema 14-jäseninen hallintoneuvosto, jonka toimikausi on kaksi vuotta. Hallintoneuvoston jäsenet valitaan *parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti*. Lisäksi hallintoneuvostoon valitaan yksi henkilöstön edustaja ja hänelle varahenkilö. Hallintoneuvoston tehtävänä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan hoitamaa yhtiön hallintoa.⁷⁸

Veikkaus Oy on *opetus- ja kulttuuriministeriön* (OKM) toimialaan kuuluva yhtiö (Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010), 2 §). Veikkauksen omistajaohjauksesta vastaava ministeriö ei ole näin ollen valtioneuvoston kanslia, vaan opetus- ja kulttuuriministeriö. Ministeriön mukaan Veikkaukseen kohdistuvan omistajaohjauksen päätavoitteita ovat peliriippuvuuteen liittyvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen torjunta sekä rikollisuuden, kuten rahanpesun, ennaltaehkäisy. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyrkii Veikkauksen omistajaohjauksella vaikuttamaan myös vastuullisen henkilöstöpolitiikan sekä tehokkaan ja kurinalaisen rahankäytön toteutumiseen.⁷⁹ Veikkauksen omistajaohjauksen toteuttaminen on käytännössä sekä säännöllistä että jatkuvaa. Säännöllisyys merkitsee tässä sitä, että OKM:n edustajat tapaavat säännöllisesti (neljä kertaa vuodessa) Veikkaus Oy:n johtoa. Muodollisesti merkittävin forum omista-

76 Myllymäki 2007, s. 371–372; Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 48/2003, Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus, s. 37.

77 HaVM 10/2001 vp; PeVL 23/2000 vp.

78 HE 197/1999 vp; Myllymäki 2007, s. 371.

79 Haastattelu, opetus- ja kulttuuriministeriö 5.1.2011. Ks. Veikkaus Oy:stä ja sen omistajaohjauksesta myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 48/2003, Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus, s. 36–45.

jaohjauksen käyttämiseksi on yhtiökokous, joka pidetään kerran vuodessa ja jossa tehdään osakeyhtiölain mukaiset yhtiön omistajan päätökset. Jatkuvalla omistajaohjauksella tarkoitetaan sitä, että säännöllisten tapaamisten lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja Veikkaus Oy:n välillä tapahtuu jatkuvaa yhteydenpitoa sen mukaan kuin tarve vaatii.⁸⁰

Veikkaus Oy toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle tietoja toiminnastaan ja taloudestaan. Tämä raportointi pitää sisällään esimerkiksi yhtiökokousta varten toimitettavat tiedot. Veikkaus myös laatii vuosittain julkisen kertomuksen, joka toimii sekä vuosikertomuksena että yhteiskuntavastuuraporttina.

Pääpainotus veikkauksen tuottamassa valvontainformaatioissa tulee olla yhteiskuntavastuu-kysymyksissä. Valvontatiedon kautta tulee pystyä arvioimaan Veikkauksen rahapelimonopoliasemaan liittyviä seikkoja kuten pelihaittojen torjumisen onnistumista. Toki raportoinnin tulee sisältää myös keskeiset taloudelliset tunnusluvut, mutta niiden merkitys ei ole sama kuin markkinaehtoisesti toimivissa valtionyhtiöissä. Esimerkiksi Veikkauksen tilinpäätöstietojen ja taloudellisen kannattavuuden lukujen vertailtavuus on vaikeaa ja epämielikästä yhtiön monopoliasemasta johtuen. Vertailu voikin tapahtua lähinnä yhtiön omiin, menneiden vuosien lukuihin nähden.

Veikkauksen yhteiskunnallisesta merkityksestä johtuen *on tarpeen, että eduskunta saisi nykyistä enemmän tietoa Veikkaus Oy:n toiminnasta ja taloudesta*. Eduskunnan tietotarpeen näkökulmasta yhteiskuntavastuun toteutuminen Veikkausta koskevassa raportoinnissa on erityisen korostunut.

Veikkauksen valvonnan näkökulmasta voidaan ottaa esille arpajaislain uusi muutosesitys (HE 207/2010 vp). Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten rahapeliäsioiden neuvottelukunta, jonka asettaisi valtioneuvosto ja joka toimisi sisäasiainministeriön yhteydessä. Sen työskentelyyn tulisi osallistua ainakin sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, Poliisihallituksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen. Neuvottelukunta toimisi viranomaistahojen, eduskuntapuolueiden ja rahapelituottoja saavien yleishyödyllisten yhteisöjen edustajien rahapelipolitiikkaa koskevana informointikanavana.

3.3.4 Yleisradio Oy

Yleisradio Oy on julkista viestintäpalvelua harjoittava osakeyhtiö. Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 2 §:n mukaan yhtiön osakekannasta on valtion omistuksessa ja hallinnassa oltava määrä, joka on vähintään 70 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.⁸¹

80 Haastattelu, opetus- ja kulttuuriministeriö 5.1.2011.

81 Ks. Yleisradio Oy:stä myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 48/2003, Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus, s. 45-56.

Yleisradio Oy toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla (laki Yleisradio Oy:stä 1 §). Liikenne- ja viestintäministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (405/2003) säädetään ministeriön tehtäväksi muun muassa Yleisradiota koskevat asiat. Sen sijaan Yleisradiota ei mainita asetuksen 2 §:ssä, jossa on lueteltu ministeriön alaiset virastot, laitokset, yhtiöt ja muut toimitukset. Myös liikenne- ja viestintäministeriön oman kannanoton mukaan Yleisradio Oy:n varsinainen omistajaohjaus ei kuulu ministeriölle⁸². Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatimassa yhtiölistassa⁸³ Yleisradion omistajaohjaajaksi on merkitty kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriö.

Yleisradiosta annetun lain 5 §:n mukaan yhtiön *hallintoneuvoston* 21 jäsentä valitsee *eduskunta* vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä. Hallintoneuvoston toiminta alkaa niin pian kuin vaali on toimitettu ja kestää seuraavan hallintoneuvoston jäsenten vaalin toimittamiseen. Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu muun muassa valita ja vapauttaa yhtiön hallitus sekä huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi. Hallintoneuvosto myös päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista. Hallintoneuvoston tehtävänä on lisäksi *antaa eduskunnalle joka toinen vuosi kertomus julkisen palvelun toteutumisesta*.

Yleisradio Oy:n hallintoneuvostolla on poikkeuksellisen laaja toimivalta verrattuna monien muiden yhtiöiden hallintoneuvostoihin. Kyse ei ole ”seremonialisesta” toimielimestä, vaan hallintoneuvoston toimivallan voidaan katsoa ulottuvan valvonta- ja nimitystoimivallan ohella jopa yhtiön päivittäiseen operatiiviseen toimintaan.⁸⁴

Syksyllä 2010 Yleisradion hallintoneuvoston roolia suunniteltiin entisestään vahvistettavan. Hallintoneuvosto tulisi määrittelemään jatkossa sen, mitkä tehtävät kuuluisivat yleisradiosta annetun lain mukaisen *julkisen palvelun* piiriin ja mitkä eivät. Taustalla uudistuksessa ovat Euroopan unionin komission kannanotot, joiden mukaan unionin alueen yleisradioyhtiöiltä edellytetään jatkossa tarkempaa etukäteisarviointia, kun ne laajentavat toimintaansa.⁸⁵

Sekä hallintoneuvoston nimittämisen että sen aseman ja tehtävien vuoksi Yleisradio on vahvasti eduskunnan yhtiö. Tätä voidaan pitää poikkeuksena moniin muihin valtion erityistehtäväyhtiöihin verrattuna, sillä eduskunnalla ei yleensä ole näin suoraa vaikutusvaltaa omistuksessaan olevaan yhtiöön.⁸⁶

82 Haastattelu, liikenne- ja viestintäministeriö 7.1.2011.

83 Valtion omistussuudet ja eduskuntavaltuudet 3.1.2011.
<http://www.valtionomistus.fi/documents/Pdf-tiedostot/edvaltuudet_suo_1a_2011.pdf>

84 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 48/2003, Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus, s. 47-48.

85 Helsingin Sanomat 19.10.2010; Aamulehti 20.10.2010.

86 Haastattelu, valtiontalouden tarkastusvirasto 10.1.2011. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 48/2003, Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus, s. 47-48.

Yleisradion toimintaa sääntelee myös laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998). Lain 7a §:n mukaan Yleisradio Oy saa harjoittaa Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettua julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa. Yleisradio Oy on kuitenkin velvollinen suorittamaan televisio- ja radiotoiminnan vuotuisen valvontamaksun, joka Yleisradion osalta on 165 000 euroa (laki televisio- ja radiotoiminnasta 35 b § ja 35 c §).

3.3.5 Alko Oy

Alko on valtion kokonaan omistama itsenäinen osakeyhtiö, joka kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan ja valvontaan (valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä (90/2008) 2 §). Alko on perustettu 5.4.1932 nimellä Oy Alkoholiliike Ab.

Alko Oy:tä koskeva sääntely perustuu alkoholilakiin (1143/1994). Lain 37 §:n mukaan Alko Oy:llä on hallintoneuvosto, johon kuuluu kaksitoista varsinaista jäsentä. Valtioneuvosto määrää hallintoneuvoston jäsenet neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan nimeten samalla puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Alkon hallintoneuvoston tehtävistä ei enää säädetä tarkasti lain tasolla⁸⁷.

Vaikka eduskunnalla ei ole Alko Oy:n hallintoneuvoston nimittämisvaltaa, on hallintoneuvosto perinteisesti koostunut kansanedustajista. Yhtiö ei anna suoraan kertomusta eduskunnalle, mutta kansanedustajat saavat valvontaa hyödyttäviä tietoja yhtiön hallintoneuvostossa.

Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu käytännössä hallituksen ja toimitusjohtajan hoitaman hallinnon valvominen sekä tilinpäätöstä ja tilintarkastuskertomusta koskevan lausunnon antaminen yhtiökokoukselle. Lisäksi hallintoneuvosto seuraa alkoholiolojen kehitystä sekä kotimaassa että ulkomailla ja antaa tämän perusteella yleisiä ohjeita alkoholiyhtiön toiminnan kehittämiseksi.⁸⁸

Alkoholilain mukaan (36 §) Alko Oy:n tulee toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain kertomus vähittäismyynnin kehityksestä sekä niistä toimenpiteistä, joihin yhtiö on ryhtynyt alkoholihaittojen ehkäisemiseksi. Alkoholiasetuksen mukaan (1 §) toimintasuunnitelman alkoholihaittojen vähentämiseksi vahvistaa yhtiön hallintoneuvosto. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on antanut määräyksen vuonna 2006 Alko Oy:n taoudellisten tunnuslukujen säännöllisesti raportoinnista ministeriölle.

87 Ks. alkoholilakia (1143/1994) koskenut hallituksen esitys (HE 119/1994 vp), jonka mukaan Alkon aseman muuttuessa silloisen lakiuudistuksen myötä pääosa hallintoneuvoston erikoistehtävistä jäi pois, jolloin yksityiskohtaisia säännöksiä hallintoneuvostosta ei enää lain tasolla tarvittu.

88 Alko Oy:n internet-sivut. <<http://www.alko.fi/fi/0097B35137680BA1C22575FC003CEEE2?openDocument&src=7,1&expand=10>>

3.3.6 Muut erityistehtävayhtiöt

Edellä käsiteltyjen yhtiöiden lisäksi valtiolla on myös muita erityistehtävayhtiöitä. Näitä ovat esimerkiksi *Finavia Oy*, *Finnvera Oy*, *Hansel Oy* ja *Haus Kehittämiskeskus Oy*. Erityistehtävien omistajaohjauksesta vastaavia ministeriöitä ovat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työvoima- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö, ympäristöministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Lisäksi valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen ohjauksessa ovat sijoitustoimintaa harjoittava *Governia* ja viranomaisverkkopalveluita tuottava *Suomen Erillisverkot Oy*. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan mahdollista mennä edellä tehtyä tarkemmin yhtiökohtaiseen omistajaohjauksen tarkasteluun.

3.4 Muut eduskunnan valvonnassa olevat toimijat

3.4.1 Suomen Pankki

Valtion taloudellinen kokonaisuus käsittää yhtiömuotoisten toimijoiden lisäksi myös muita organisaatioita, joihin eduskunnalla on valvonta- tai ohjaussuhde. *Suomen Pankki* on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos⁸⁹. Suomen Pankki on valtion välittömän viranomaisorganisaation ja eduskunnan suoran budjettivallan ulkopuolella. Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n nojalla ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”.

Tätä perustuslain säännöksen muotoilua on tosin oikeuskirjallisuudessa pidetty liian vahvana ilmaisuna, kun otetaan huomioon Euroopan unionin oikeuden normit⁹⁰. Lissabonin sopimukseen sisältyvässä sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta säädetään (130 art., entinen EY-sopimuksen 108 art.), että kansallinen keskuspankki ei saa pyytää eikä ottaa toimintaansa ohjeita jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään muultaakaan taholta hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyviä tehtäviään.

Samanlainen sisällöltään on Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 4 §, jonka 1 momentin mukaan ”hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankki tai sen toimielimen jäsen ei saa pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä muulta kuin Euroopan keskuspankilta”.

Suomen Pankin side eduskuntaan on rakennettu *pankkivaltuuston* sekä nykyisin myös *eduskunnan tarkastusvaliokunnan* valvontatoimivallan kautta. Eduskunta valitsee yhdeksän pankkivaltuutettua valvomaan Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa (L Suomen Pankista 10 § ja 11 §). Käytännössä pankkivaltuutetut ovat kansanedustajia. Pankkivaltuuston yhtenä tehtävänä on antaa eduskunnalle vuosittain kertomus⁹¹ pankin

89 Myllymäki 2007, s. 344.

90 Myllymäki 2007, s. 351.

91 Ks. esim. K 15/2010 vp, Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2009.

toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista. Kertomuksen eduskunnassa käsittelee valmistelevasti talousvaliokunta.

Suomen Pankin tilinpäätöstä ja kirjanpitoa sekä hallintoa tarkastamaan eduskunta valitsee viisi tilintarkastajaa ja kullekin heistä yhden varajäsenen. Vähintään kahden tilintarkastajan sekä heidän varajäsentensä on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia tai julkishallinnon ja talouden tilintarkastajan tutkinnon suorittaneita (L Suomen Pankista 18 §).

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusvalta ei ulotu Suomen Pankkiin (laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) 1 §. Tosin tarkastusvirastolla on oikeus saada toiminnassaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot Suomen Pankilta (L VTV:stä 4 §).

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan valvontavallasta ei ole rajattu pois Suomen Pankkia. Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevassa valmisteluaineistossa toisaalta todetaan, että tarkastusvaliokunnan tulee ottaa Suomen Pankkia koskevissa valvontatoimissaan huomioon perustuslakiin pohjautuva Suomen Pankin valvontajärjestelmä ja käyttää erityistä harkintaa kohdistaessaan toimenpiteitään tai kannanottojaan Suomen Pankkiin.⁹²

3.4.2 Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos (Kela) on keskeinen sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanija Suomessa. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka yhteys eduskuntaan tapahtuu eduskunnan valitsemien *valtuutettujen* kautta. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 4 §:n mukaan eduskunta valitsee kaksitoista valtuutettua ja kullekin heistä yhden varavaltuutetun sekä hyväksyy valtuutetuille johtosäännön. Samoin kuin Suomen Pankkia valvovat pankkivaltuutetut, myös Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ovat käytännössä kansanedustajia. Valtuutettujen tehtävänä on valvoa Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa, ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laatu ja saatavuus (L Kansaneläkelaitoksesta 5 §).

Valtuutetut antavat vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle, jossa kertomuksen⁹³ valmistelevasta käsittelystä vastaa sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta⁹⁴. Kuten Suomen Pankki, myös Kansaneläkelaitos toimii valtion välittömän viranomaiskoneiston ja suoran talousarviotalouden ulkopuolella. Kuitenkin Kelan maksamia etuuksia kanavoit-

92 HE 71/2006 vp (yksityiskohtaiset perustelut); Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88.

93 Ks. esim. K 2 /2010 vp, Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2009.

94 Ottaen huomioon Kelan taloudellisen merkityksen voidaan kysyä, sopsiko raportin käsittelijäksi jokin muu eduskunnan valiokunta.

daan ⁹⁵valtion talousarvion kautta. Esimerkiksi opintotukilain (65/1994) 46 §:n mukaan valtio korvaa kansaneläkelaitokselle opintotukietuuksista aiheutuvat kustannukset.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan valvontavalta ja valtionalouden tarkastusviraston tarkastustoimivalta ovat Kansaneläkelaitoksen suhteen samankaltaisia kuin Suomen Pankin valvontaa ja tarkastusta koskevat valtuudet. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastusvalta ei ulotu Kansaneläkelaitoksen tarkastukseen (laki valtionalouden tarkastusvirastosta (676/2000) 1 §, joskin tarkastusvirastolla on oikeus saada toiminnassaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot Kansaneläkelaitokselta (L VTV:stä 4 §).

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan valvontavalta ulottuu myös Kansaneläkelaitokseen. Tarkastusvaliokunnan tulee kuitenkin ottaa valvontatoimissaan huomioon perustuslakiin pohjautuva Kansaneläkelaitoksen valvontajärjestelmä ja käyttää erityistä harkintaa kohdistaessaan toimenpiteitään tai kannanottojaan Kansaneläkelaitokseen.⁹⁶

3.4.3 Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra)

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) on rahasto, jonka tehtävänä on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden kasvua sekä Suomen kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä. Sitran tehtävät on määritelty laissa Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta (717/1990). Tavoitteensa toteuttamiseksi rahasto voi tehdä ja teettää tutkimuksia ja selvityksiä; myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi; myöntää avustuksia; myöntää takauksia ja takuita; sekä osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä (3 §).

Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Sitran hallintoneuvostoon kuuluvat eduskunnan asettamat pankkivaltuutetut. Hallintoneuvoston puheenjohtajana toimii pankkivaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajana pankkivaltuuston varapuheenjohtaja.⁹⁷

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain 9 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan hallintoneuvoston on annettava eduskunnalle vuosittain kertomus⁹⁸ Sitran toiminnasta ja tehtävä päätökset lain 9 §:n tarkoittamissa muissa asioissa. Valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden osalta valmisteluvastuu ja ohjaus ovat valtiovarainministeriön vastuulla (valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003) 1 §).

95 Kansaneläkelaitoksen oikeudellisesta asemasta ja taloudesta ks. Myllymäki 2007, s. 353–360. Kansaneläkelaitoksen historiallisesta näkökulmasta ks. Myllymäki – Salomaa – Poikkeus 1997, s. 27–60.

96 HE 71/2006 vp (yksityiskohtaiset perustelut); Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88.

97 Nämä uudet säännökset otettiin Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettuun lakiin säädöksellä 1252/1999.

98 Ks. esim. K 3/2010 vp.

3.4.4 Raha-automaattiyhdistys

Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) toiminnan tarkoituksena on hankkia varoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen pitämällä yleisön käytettävänä raha-automaatteja, toimeenpanemalla kasinopelejä ja harjoittamalla pelikasinotoimintaa. (Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001) 3 §). Raha-automaattiyhdistyksestä annetun asetuksen 1 §:ssä säädetään, että raha-automaattiyhdistys on arpajaislain (1047/2001) 12 §:ssä tarkoitettu rahapeliyhteisö. Raha-automaattiyhdistyksen valvonta kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimialaan (valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä (90/2008) 1–2 §).

Eduskunnalla ei ole suoraa ohjaussuhdetta RAY:n hallintoon. Eduskunta voi silti valvoa RAY:n toimintaa tarkastusvaliokunnan ja valtionalouden tarkastusviraston kautta⁹⁹. Itse yhdistykseen kohdistuvan valvonnan lisäksi eduskunnan valvontaelimet voivat valvoa ja arvioida RAY:n rahoittamien avustuksia ja näiden avustusten valvontajärjestelmiä. Lisäksi eduskunta voi vaikuttaa RAY:n asemaan ja toimintaan lainsäädäntötoimin. Nykyisin laintasoinen sääntely raha-automaattiyhdistyksestä perustuu arpajaislakiin (1047/2001) sekä lakiin raha-automaattiavustuksista (1056/2001).

3.4.5 Valtion budjettitalouden ulkopuoliset rahastot

Valtion *budjettitalouden ulkopuoliset rahastot* toimivat nimensä mukaisesti pääosin valtion talousarviotalouden ulkopuolella. Suomen perustuslain (731/1999) 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Rahastojen perustamiseksi vaaditaan näin ollen vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys. Tällä on haluttu korostaa eduskunnan budjettivaltaa. Toiseksi perustuslain 87 § mahdollistaa sen, ettei rahastojen perustamista koskevia lakiesityksiä tarvitse hyväksyä varsinaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli lain hyväksyminen ei edellytä ehdotuksen läpääntä jättämistä seuraavien eduskuntavaalien yli.

Vaikka rahastojen perustamiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö, kaivaa budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen ja olemassaolo silti eduskunnan budjettivaltaa. Rahastointi ohjaa varoja talousarvioprosessissa tapahtuvan päätöksenteon yhteydestä erillisten päätösten piiriin. Eduskunnan finanssivallan näkökulmasta rahastojen perustamiseen tulisi suhtautua pidättyvästi ja antaa perustuslain 87 §:n mukaisel-

99 Myllymäki – Tetri 2001, s. 94–97.

le säännösmuotoilulle - ”jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää” - hyvin tiukka tulkinta.¹⁰⁰

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan eduskunnan tiedonsaanti rahastojen toiminnasta on ollut vähäistä. Informaation parantamiseksi ja tilivelvollisuuden tehostamiseksi olisi rahastoja koskevia säädöksiä tarpeen tarkistaa ja yhtenäistää. Kaikkien rahastojen osalta eduskunnalle ei ole raportoitu riittävästi rahastojen toiminnallisesta tuloksellisuudesta eikä rahastokohtaisista tilinpäätöksistä ei ole tehty analyysiä. Tarkastusviraston mukaan eduskunnalle ei ole annettu sellaisia tietoja, joiden perusteella olisi mahdollista muodostaa oikea ja riittävä kuva valtiontalouden ulkopuolisista rahastoista.¹⁰¹ Raportointia on näin ollen tarpeen vahvistaa, jotta eduskunnan valtiosääntöinen tiedonsaantioikeus toteutuisi.

Valtion nykyisiä rahastoja ovat Valtion asuntorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Palosuojelurahasto, Valtion eläkerahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto, Valtion vakuusrahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtiontakuurahasto ja Öljysuojelurahasto.¹⁰²

100 Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto, s. 56.

101 Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto, s. 7-8, 13-15 ja 81.

102 Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto, s. 13.

4 Kansainvälinen vertailu

4.1 Ruotsi

Hallituksen kanslian (Regeringskansliet) alaisuudessa hallinnoidaan 57 yhtiötä, joista Ruotsin valtio omistaa kokonaan 43 ja osittain 14 yhtiötä. Elinkeinoministeriön (Näringsdepartementet) vastuualueeseen kuuluu suurin osa yhtiöistä (41 kpl), sen yhteydessä toimii valtionomistusyksikkö (enheten för statligt ägande).¹⁰³ Kolme yhtiöstä, SAS AB, Nordea Bank AB ja Teliasonera Aktiebolag, ovat pörssinoteerattuja.¹⁰⁴

Hallitusmuodon perusteella valtion yhtiöportfolion hallintovastuu kuuluu hallitukselle. Valtiopäivät kuitenkin asettaa rajat valtion varallisuuden käytölle. Valtiopäivien tehtäviin kuuluu myös seurata ja tarkastaa hallituksen valtion omistamien yhtiöiden hoitoa ja ohjausta. Erityisesti valtiopäivien elinkeinovaliokunta (näringsutskott) seuraa hallituksen omistajaohjausta. (Ruotsin tähän tutkimushankkeeseen antama vastaus.)¹⁰⁵ Ruotsin valtiopäivillä ei ole toistaiseksi aloitteista huolimatta erillistä tarkastusvaliokuntaa (revisionsutskott)¹⁰⁶ niin kuin Suomessa.

Valtiopäivillä kansanedustajat ovat olleet kiinnostuneita valtion omistamien yhtiöiden kysymyksistä. Kiinnostuksen kohteena ovat kuitenkin lähinnä tietyt yhtiöt. Kansanedustajia on myös jonkin verran valtion omistamien yhtiöiden hallituksissa.

Omistajaraportointi

Hallitus tekee selkoa valtio-omisteisten yhtiöiden hoidosta valtiopäiville (riksdagen) vuosittaisessa kertomuksessaan (Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande). Kertomus sisältää selonteon valtion yhtiöomistuksen hoidosta ja niiden yhtiöiden toiminnasta, joita Regeringskansliet hallinnoi.¹⁰⁷ Lisäksi Regeringskansliet julkaisee osavuosiraportteja neljä kertaa vuodessa¹⁰⁸.

103 Regeringskansliet, Staten som företagsägare: <http://www.regeringen.se/sb/d/11807> (1.12.2010)

104 Rapport för företag med statligt ägande januari - september 2010, sivu 10 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12566/a/156080> (26.12.2010)

105 PM 2010-12-21 ja Riksdagens utredningstjänst, PM 15.4.2010: Ägandeförvaltning av statliga företag - parlamentarisk uppföljning.

106 Riksdag & Departement, Riksrevisionens nya arbetssätt får tung kritik, 24.10.2010 <http://www.rod.se/politikomraden/demokrati/Riksrevisionens-nya-arbetsatt-far-tung-kritik/> (26.12.2010)

107 Regeringskansliet, verksamhetsberättelser för företag med statligt ägande <http://www.sweden.gov.se/sb/d/6789/nocache/true/a/16484/dictionary/false> (1.12.2010)

108 Regeringskansliet delårsrapporter <http://www.sweden.gov.se/sb/d/6789/a/16486> (1.12.2010)

*Svensk kod för bolagsstyrning*¹⁰⁹ -ohjeistusta ("Koden") sovelletaan niissä yhtiöissä, joissa valtion on enemmistöosakas. Muissa yhtiöissä valtio pyrkii vaikuttamaan keskusteluissa muiden omistajien kanssa niin, että ohjeistus tulee sovellettavaksi.

Regeringskanslietin työntekijät seuraavat tilintarkastajien valintaprosessia. Riksrevision voi määrätä yhden tai useamman tilintarkastajan osallistumaan vuositilintarkastukseen. (Verksamhetsberättelse, 18). Edellä mainittu oikeus perustuu osakeyhtiölakiin, *aktiebolagslagen* (2005:551).

Regeringskanslietin antamat ulkoisen raportoinnin toimintaohjeet (riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande¹¹⁰) sisältävät vaateita yhtiöiden tuottamasta ulkoisesta raportoinnista. Erityisesti on huomattava, että Ruotsin hallitus päätti 29. marraskuuta 2007 valtio-omisteisten yhtiöiden ulkoisen raportoinnin toimintaohjeista (riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande¹¹¹). Toimintaohjeissa yhteiskuntavastuun raportoinnille asetettiin voimakkaat lisävaatimukset. Kaikkien valtio-omisteisten yhtiöiden (alla företag med statlig ägande) on yhteiskuntavastuun raportoinnissa noudatettava Global Reporting Initiativen (GRI) ohjeita. Ruotsin hallitus on ensimmäinen hallitus maailmassa, joka on vaatinut tätä valtion yhtiöiltä.

Omistajaraportin 2009 mukaan yhteiskuntavastuuraportoinnin vuodelta 2009 esitti GRI:n mukaisesti 45 kaikista 48:sta valtio-omisteisesta yhtiöstä (kaikkia yhtiöitä ei siis huomioitu koosteeseen, tarkemmin kertomuksessa sivulla 37). Valtio yhtiöomistajana pyrkii olemaan esikuva ympäristöllisen ja sosiaalisen vastuun edistäjänä. Nämä vastuut nähdään tulevan tärkeämmiksi liikestrategisesta näkökulmasta, kun yhtiöt pyrkivät pitkäjänteiseen kykyyn kilpailla asiakkaita ja luoda arvoa omistajilleen.

Hallituksen vuonna 2007 päättämien uusien ulkoisen raportoinnin toimintaohjeiden mukaisesti valtio-omisteisten yhtiöiden tulee ennen vuosikokousta samanaikaisesti vuosikertomuksen kanssa julkaista riippumattomasti vahvistettu (oberoende bestyrkt) ja laatuvarmistettu (kvalitetssäkrad) yhteiskuntavastuuraportti GRI:n ohjeiden mukaisesti. Hallituksen ohjeistus perustuu "noudata tai selitä" -periaatteeseen; yhtiö voi poiketa ohjeistuksesta mikäli antaa poikkeamiseen selvän perustelun. GRI:n käytön kautta vakiintunut kansainvälinen yhteiskuntavastuuraportoinnin standardi mahdollistaa eri alojen ja sektorien yritysten vertailun niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Yritysten yhteiskuntavastuutyön arviointi on raportoinnin kautta mahdollista myös omistajalle ja muille intressitahoille. (Verksamhetsberättelse, 24.)

Tanskassa 1100 suurimman yrityksen tulee raportoida yhteiskuntavastuutyöstään ja esimerkiksi Hollannissa valtion omistamien (statligt ägda) yhtiöiden tulee raportoida

109 Svensk kod för bolagsstyrning (2010) http://www.bolagsstyrning.se/media/43746/svenskkod-bolagsstyrn_2010_webb.pdf (1.12.2010)

110 Regeringskansliet (2007) Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/09/41/19/ea93479e.pdf> (1.12.2010)

111 Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/70/07/3f66cdfd.pdf> (1.12.2010)

GRI:n mukaisesti. Muita tärkeitä kansainvälisiä yhteiskuntavastuuraportointiin liittyviä ohjeistuksia ovat OECD:n ohjeet monikansallisille yhtiöille sekä YK:n Global Compact. (Verksamhetsberättelse, 25.)

Riksrevisionen, valtiontalouden tarkastusvirasto

Riksrevisionen on osa riksdagenin valvontavaltaa. Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtiollista toimintaa ja sen kautta myötävaikuttaa valtion hyvään resurssien käyttöön ja tehokkaaseen hallintoon.¹¹²

Riksrevision saa lakien *aktiebolagslagen* (2005:551) ja *stiftelselagen* (1994:1220) perusteella asettaa tilintarkastajat tietyin edellytyksin valtion omistamiin osakeyhtiöihin ja säätiöihin. (*Lisää edellytyksistä Riksrevisionen, Vad vi för granska*¹¹³).

Vuositilintarkastuksen tulokset julkaistaan tilintarkastuskertomuksissa (*revisionsberättelser*) tai tarkastustodistuksissa ja tarvittaessa tarkastusraporteissa tai tarkastusmuistioissa. Laaditut tilintarkastuskertomukset luovutetaan hallitukselle, paitsi jos ne käsittelevät valtiopäivien viranomaisia. Vuositilintarkastuksesta raportoidaan kaksi kertaa vuodessa; tarkastuskertomukset jätetään maaliskuun lopussa ja syyskuun alussa jätetään tarkastustodistukset viranomaisten osavuositarkastuksista. Tuloksellisuustarkastuksesta raportoidaan tarkastuskertomuksissa (*granskningsrapporter*). Vastuunalaisen riksrevisorin päätettyä raportista, se jätetään hallitukselle, ellei raportti koske valtiopäivien viranomaisia (vuoden 2010 loppuun asti, alempana tulevasta muutoksesta).¹¹⁴ Lain *lagen* (2002:1022) *om revision av statlig verksamhet m.m.* 12§:n mukaan tuloksellisuustarkastuksen ja vuositilintarkastuksen tärkeimmät havainnot kootaan vuosittaiseen raporttiin.

Kun tuloksellisuustarkastuksesta on jätetty tarkastusraportti hallitukselle ja tarkastetulle viranomaiselle, menee raportti myös tarkastusviraston johdolle. Viraston johto arvioi millaisia poliittisia päätöksiä voi tulla valtiopäivien päätettäväksi tarkastajien johtopäätösten ja suositusten perusteella. Valtiopäivät, hallitus tai tarkastettu kohde ottaa itsenäisesti kantaa siihen, mitä niiden tulisi tehdä tarkastusviraston tarkastuksien seurauksena. Hallitus on velvollinen tekemään selkoa valtiopäiville siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tai ryhdytään viraston huomioiden seurauksena. Tämä tehdään yleensä talousarvioehdotuksessa. Mikäli vuositilintarkastus johtaa huomautuksen sisältävään tarkastuskertomukseen, tarkastusvirasto tarkastaa toimivan johdon. Lisäksi huomautuksen sisältävän tarkastuskertomuksen saaneen viranomaisen tulee kuukauden sisällä tehdä

112 Riksrevisionen, uppdrag http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___632.aspx (6.12.2010)

113 Riksrevisionen, *Vad vi för granska*, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___997.aspx (23.12.2010)

114 Riksrevisionen, *hur granskningar redovisas* http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___1022.aspx (16.12.2010)

hallitukselle selkoa siitä, mitä se on tehnyt tai aikoo tehdä huomautuksen seurauksena.¹¹⁵

Tammikuusta 2011 alkaen raportointi muuttuu niin, että Riksrevisionen jättää tuloksellisuustarkastuskertomuksensa suoraan valtiopäiville, joka välittää ne puolestaan hallitukselle. Hallituksen tulisi neljän kuukauden sisällä (heinä- ja elokuu pois lukien) tehdä selvitys siitä, mihin toimiin se on ryhtynyt tai tulee ryhtymään tarkastusraporttien seurauksena.¹¹⁶ Muutoksen yhteydessä myös Riksrevisionenin hallitus lakkautetaan ja korvataan parlamentaarisella neuvostolla (parlamentariskt råd), joka tulee toimimaan neuvonpitoelimenä valtiopäivien ja tarkastajien välillä sekä edistää valtiopäivien avoimuutta Riksrevisionenissa.

Riksrevisionen on viime vuosina julkaissut vuosittain noin 30 tuloksellisuustarkastusraporttia, joista muutama (2 tai 3) käsittelee valtio-omisteisia yhtiöitä. Esimerkkejä suoritetuista tuloksellisuustarkastuksista, jotka liittyvät valtio-omisteisiin yhtiöihin:

- ”Statliga bolags årsredovisningar RiR 2005:29¹¹⁷. Tarkastuksen mukaan 12 yhtiön vuosikertomuksissa esiintyi puutteita erityisesti yhteiskunnallisiin tehtäviin liittyvien selontekojen osalta¹¹⁸.
- ”Vad och vem styr de statliga bolagen?” RiR 2006:11¹¹⁹. Tarkastuksen sisältö ja johtopäätökset on kuvattu Anne Kalliomäen raportissa *Valtion omistajaohjauksen valvonta - esiselvitys tarkastusvaliokunnalle valtioenemmistöisten yhtiöiden omistajaohjauksen valvonnan mahdollisista toteutusvaihtoehdoista* (2009)
- ”AB Svensk Exportkredit” RiR 2010:15
- ”Regeringens försäljning av Vasakronan” RiR 2010:2

Erityistehtävayhtiöt

AB Svenska Spel on Ruotsin valtion omistama osakeyhtiö, joka perustettiin vuonna 1997 yhdistämällä AB Tipstjänst ja Penninglotteriet AB. Rahapeliyhtiön tehtävänä on järjestää pelejä ja arpajaisia hallituksen luvalla.¹²⁰ Svenska Spel kuuluu valtionvarainministeriön vastuualaan. Yhtiön vuoden 2009 toiminnan kuvaus löytyy vuoden 2009 valtio-omis-

115 Riksrevisionen, efter granskning http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___629.aspx (6.12.2010)

116 Riksdag & Departement, Riksrevisionens nya arbetssätt får tung kritik, 24.10.2010 <http://www.rod.se/politikomraden/demokrati/Riksrevisionens-nya-arbetssatt-far-tung-kritik/> (26.12.2010)

117 Statliga bolags årsredovisningar RiR 2005:29: http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/OpenDocument___556.aspx?documentid=5952 (16.12.2010)

118 Riksrevisionen http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage___721.aspx (16.12.2010)

119 Vad och vem styr de statliga bolagen? RiR 2006:11: <http://www.riksrevisionen.se/templates/OpenDocument.aspx?documentid=6284&collectionid=269&rootid=267> (16.12.2010)

120 Svenska Spel AB, företagsfakta <http://svenskaspel.se/p4.aspx?pageid=175> (1.12.2010)

teisten yhtiöiden toimintakertomuksesta¹²¹ sivulta 48.

Lotteriinspektion on valtiovarainministeriön alainen valvontaviranomainen. Sen tehtävänä on huolehtia ruotsalaisten pelimarkkinoiden laillisuudesta, turvallisuudesta ja luotettavuudesta¹²². Lotteriinspektionen voi antaa sitovia säädöksiä, jotka sisältyvät viranomaisen säädöskokoelmaan (Lotteriinspektionens författningssamling LIFS)¹²³. Lotteriinspektionen päättää myös erilaisista valvontamääräyksistä ja voi lisäksi antaa yleisiä ohjeita¹²⁴. Valvontaviranomaisen julkaisuja ovat esimerkiksi vuosikertomus, vuosittainen kertomus hallitukselle pelimarkkinoiden kehityksestä kotimaassa ja ulkomailla sekä lausunnot valtiopäivien ja hallituksen aloitteisiin ja mietintöihin¹²⁵. Vuosikertomuksessa kuvataan rahankäytönkohteita ja saavutettuja tuloksia.

Försäkringskassan, eli vakuutus-kassa, on sosiaaliministeriön alainen viranomainen, joka vastaa suurin osin julkisesta sosiaaliturvasta- ja vakuutuksista. Vakuutus-kassan toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ovat lait *Socialförsäkringslag* (1999:799), *lag* (2004:274) *med anledning av inrättande av Försäkringskassan* ja yleinen vakuutuslainsäädäntö. Viranomainen toimii valtiopäivien ja hallituksen toimeksiannosta. Tehtävät on kuvattu asetuksessa vakuutus-kassasta (*Förordning* (2009:1174) *med instruktion för Försäkringskassan*¹²⁶). Hallitus ohjaa toimintaa vuosittain ”sääntelykirjeellä” (regleringsbrev)¹²⁷. Ruotsin hallitus antaa vakuutus-kassalle vuosittain tehtävänantoja, joista sen tulee tehdä selontekoja hallitukselle.

Vakuutus-kassa julkaisee neljännesvuosittain budjetinseurantareportin¹²⁸. Vakuutus-kassan hallitukseen kuuluu seitsemän jäsentä, jotka valtion hallitus asettaa¹²⁹.

Sveriges riksbank eli Riksbanken on valtiopäivien alainen Ruotsin keskuspankki. Keskuspankki vastaa rahapolitiikasta ja pyrkii ylläpitämään vakaata rahanarvoa. Riksbanke-

121 Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2009 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/92/27/eebd19cc.pdf> (1.12.2010)

122 Lotteriinspektionen, om oss <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/> (1.12.2010)

123 Lotteriinspektionen, föreskrifter <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Lagar-och-forordningar/Foreskrifter/> (1.12.2010)

124 Lotteriinspektionen, regelverk <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Lagar-och-forordningar/> (1.12.2010)

125 Lotteriinspektionen, publikationer <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Publikationer/> (1.12.2010)

126 Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2009:1174> (1.12.2010)

127 Försäkringskassan, regeringens regleringsbrev http://www.forsakringskassan.se/omfk/styrning_och_uppfoljning/regleringsbrev (1.12.2010)

128 Försäkringskassan, rapportit budjetin seurannasta http://www.forsakringskassan.se/omfk/styrning_och_uppfoljning/budget/budgetuppfoljning (1.12.2010)

129 Försäkringskassa, organisation http://www.forsakringskassan.se/press/forsakringskassans_organisation (1.12.2010)

nia koskevaa lainsäädäntöä on perustuslaissa (Regeringsformen) sekä yksityiskohtaisemmin laissa *lag (1988:1385) om Sveriges riksbank*.

Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto eli Riksrevision vastaa keskuspankin vuositilintarkastuksesta. Keskuspankilla on myös tarkastusyksikkö ja sisäisen valvonnan osasto. Riksdagens finansutskott (valtiopäivien valtiovarainvaliokunta) valmistelee pankkiin liittyviä asioita.

Sveriges Radio AB (SR) on riippumaton ja mainostamaton radio, joka toteuttaa julkis palvelutehtävää (allmänhetens tjänst). Radion tehtävät määritellään lähetyksiluvassa eli *Sändningstillstånd för Sveriges Radio AB 2010-2013*¹³⁰. Julkispalvelutehtävän täyttämistä raportoidaan erillisessä selonteossa. SR jättää selonteon *Public service -redovisning* vuosittain viranomaiselle *Myndigheten för radio och TV* ja kulttuuriministeriölle (Kulturdepartementet)¹³¹. Vuoden 2009 selonteko löytyy osoitteesta: <http://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/3113/7874.pdf>

Sveriges Television AB (SVT) vastaa puolestaan televisiotoiminnasta julkisena palveluna ja Sveriges Utbildningsradio AB (UR) tuottaa ja lähettää koulutusohjelmia. Myös SVT ja UR tekevät selonteot (*Public service -redovisning*) julkis palvelutehtävän täyttämistä, ja niiden toimintaa säätelevät lähetyksiluvat (sändningstillstånd) ja yhtiöjärjestykset. Yhtiöiden toimintaa säädellään myös laissa (*radio- och tv-lag 2010:696*)¹³².

Kaikkien kolmen osakeyhtiön omistajana toimii *Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB*. Förvaltningsstiftelsen perustettiin vuonna 1997 edistämään kyseisten yhtiöiden itsenäisyyttä. Säätiö täyttää tämän päämäärän omistamalla ja hallinnoimalla yhtiöiden osakkeita. Säätiön hallitus koostuu 13 jäsenestä, jotka valtiopäivien hallitus nimittää tehtävään valtiopäivien poliittisten puolueiden ehdotuksesta.¹³³

Systembolaget on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka kuuluu sosiaaliministeriön vastuualaan. Alkoholilain *alkohollagen (1994:1738)* mukaisesti Systembolagetin tulee ainoana vastata tiettyjen alkoholijuomien vähittäismyynnistä. Yhtiön päätehtävänä on myydä alkoholijuomia yksinoikeudella, millä on sosiaalipoliittinen tarkoitus ja mikä ra-

130 Sveriges Radio AB, Sändningstillstånd (2009) <http://www.radioochtv.se/Documents/S%C3%A4ndningstillst%C3%A5nd/Tillst%C3%A5nd%20SR%202010-2013.pdf?epslanguage=sv> (22.12.2010)

131 Sveriges Radio AB, uppdraget <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3113&artikel=1971435> (22.12.2010)

132 Radio- och tv-lag (2010:696) <http://svt.se/content/1/c6/69/94/61/radio%20och%20tvlag%202010.pdf> (22.12.2010)

133 Förvaltningsstiftelsen, <http://www.forvaltningsstiftelsen.se/> (22.12.2010)

joittaa alkoholin saatavuutta (Verksamhetsberättelse, 88).

Statens folkhälsoinstitut (FHI), valvoo lain *alkohollag* (1994:1738) 8kap. 1§:n mukaan kyseisen lain noudattamista. FHI:n tehtäviin kuuluu myös valvoa kansallisella tasolla alkoholin myynnin vastuullisuutta ja alkoholiin liittyvien lakien ja eri päätösten noudattamista. Edellä mainitut tehtävät siirtyivät FHI:lle heinäkuussa 2001 Alkoholinspektionilta¹³⁴.

Systembolagetin toimintaa ohjaavat lisäksi valtion omistajadirektiivi (ägardirektiv) yhtiölle eli *Statens ägardirektiv för Systembolaget AB*¹³⁵; valtion kanssa tehty sopimus eli *Avtal mellan Sytembolaget Aktiebolag och staten*¹³⁶ sekä yhtiöjärjestys eli *Bolagsordning för Systembolaget Aktiebolag*¹³⁷. Raportti *Ansvarsredovisning 2009*¹³⁸ sisältää yhtiön yhteiskuntavastuuraportoinnin, vuosikertomuksen sekä selvityksen hallinto- ja ohjausjärjestelmästä (bolagsstyrningsrapport).

4.2 Norja

Valtio on suurin omistaja Norjassa ja ministeriöiden alaisuudessa hallinnoidaan yli 70 yhtiötä.¹³⁹ Yhtiöitä, joilla on liiketaloudellisia tavoitteita, hallinnoi pääasiallisesti kauppa- ja teollisuusministeriö (Nærings- og handelsdepartementet).¹⁴⁰ Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa toimii myös omistusyksikkö *Eierskapsavdelingen*. Yksikön tehtävänä on hallinnoida valtion omistusosuuksia liiketaloudellisissa yhtiöissä. Tärkeitä poikkeuksia ovat kuitenkin pörssinoteerattu Statoil, jota hallinnoi Olje- og energidepartementet sekä Kommunalbanken, jota hallinnoi Kommunal- og regionaldepartementet.¹⁴¹

134 FHI, Alkohol <http://www.fhi.se/Tillsyn/Alkohol/> (22.12.2010)

135 Statens ägardirektiv för Systembolaget AB (2008) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/99675745-C057-46FC-A278-05EA9987C0FA/0/statens_agardirektiv_for_systembolaget_from_24_nov_2008.pdf (22.12.2010)

136 Avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten (2007) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/38BEFD93-AC63-45F9-AABF-D06A1138DA71/0/avtal_staten_20071112_undertecknad.pdf (22.12.2010)

137 Bolagsordning för Systembolaget Aktiebolag (2007) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/04F54336-72DE-4B9F-B8B3-DFD4DC3DAA07/0/bolagsordning_from_mars07.pdf (22.12.2010)

138 Systembolaget, Ansvarsredovisning 2009 http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/853C923D-347A-4A7D-B425-F38D735AADF7/0/ansvarsredovisning_2009.pdf (22.12.2010)

139 Statens eierberetning 2009, s.35 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

140 Statens eierberetning 2009, s.32 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

141 Nærings- og handelsdepartementet, Eierandeler <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/statlige-eierandeler.html?id=613430> (28.12.2010)

Pörssinoteerattuja yhtiöitä (8kpl) ovat Statoil, jonka valtionomistusosuutta (67 %) öljy- ja energiainisteriö hallinnoi, sekä Eierskapsavdelningenin hallinnoimat yhtiöt seuraavine valtion omistusosuuksineen: Cermaq ASA (43,5%), DnB NOR ASA (34,0%), Kongsberg Gruppen ASA (50,0%), Norsk Hydro ASA (43,7%), SAS AB (14,3%), Telenor ASA (54,0%) sekä Yara International ASA (36,2%).¹⁴²

Omistajaraportointi

Valtion omistusraportti 2009 (Statens eierberetningen 2009¹⁴³) kattaa 53 yhtiötä, joissa valtiolla on omistusosuus ja joita hallinnoidaan suoraan ministeriöiden alaisuudessa.¹⁴⁴ Ministeriö julkaisee myös puolivuosisraportit. Omistukseen liittyvää lainsäädäntöä sisältyy muun muassa perustuslakiin (Grunnloven).

Yhtiöt jaetaan neljään ryhmään omistuksen päämäärän perusteella. Nämä ryhmät ovat (Eierberetningen, 3):

1. Yhtiöt, joilla on liiketaloudellisia tavoitteita
2. Yhtiöt, joilla on liiketaloudellisia tavoitteita ja joiden pääkonttoritoimintojen säilyminen kansallisena eli Norjassa halutaan varmistaa
3. Yhtiöt, joilla on liiketaloudellisia tavoitteita ja muita täsmällisesti määritellyjä tehtäviä
4. Yhtiöt, joilla on sektoripoliittisia tavoitteita. Näitä yhtiöitä on noin 50 kappaletta

Valtio pyrkii edistämään NUES:in (norsk utvalg for eierstyrning och selskapsledelse) suositusten (*Norsk anbefaling for eierstyrning og selskapsledelse/The Norwegian Code of Practice for Corporate Governance*¹⁴⁵) noudattamista valtion omistamissa yhtiöissä.¹⁴⁶ Hallituksen omistajapolitiikka on määritelty dokumentissa *Regjeringens Eierpolitikk* (2008).¹⁴⁷ Yhteiskuntavastuun raportointi ei ole yhtä pakollista kuin Ruotsissa. GRI:n yhteiskuntavastuun raportointiohjeiston noudattaminen on vapaaehtoista, mutta hallitus kannustaa suuria yhtiöitä, joilla on kansainvälisiä toimintoja, noudattamaan GRI ohjeistoa.¹⁴⁸ Kauppa- ja

142 Nærings- og handelsdepartementet, Eierandeler <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/statlige-eierandeler.html?id=613430> (23.12.2010)

143 Statens eierberetning 2009 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

144 Statens eierberetning 2009, s.2 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

145 NUES, The Norwegian Code of Practice for Corporate Governance http://www.nues.no/English/The_Norwegian_Code_of_Practice_for_Corporate_Governance/ (28.12.2010)

146 Nærings- og handelsdepartementet, Eierstyrning og ledelse <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/Eierstyrning-og-ledelse.html?id=613433> (28.12.2010)

147 Regjeringens eierpolitikk (2008) <http://www.eierpolitikk.no/index.gan?id=17406> (28.12.2010)

148 Statens eierberetning 2009, s.32 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

teollisuusministeriö (Nærings- og handelsdepartementet) on joulukuussa 2006 julkaissut raportin *Et aktivt og langsiktig eierskap*¹⁴⁹ (St.meld. nr. 13 2006-2007). Ulkoasiainministeriö (Utenriksdepartementet) on tammikuussa 2009 antanut suosituksen *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*¹⁵⁰ (St.meld. nr. 10 2008-2009).

Kun valtio-omisteisten yhtiöiden asioita käsitellään hallituksen esityksiin liittyen, ne käsitellään aina Stortingetissä ao. valmisteleivassa valiokunnassa. Stortingetin käsittelemistä asioista suurin osa valmistellaan ensin pysyvässä toimikunnassa, jonka vastuualueeseen asia kuuluu. Toimikunta antaa ehdotuksen Stortingetille, joka tekee lopullisen päätöksen. Pääasiallisesti Næringskomiteen valmistelea valtiolliseen omistukseen liittyviä kysymyksiä ja muut valiokunnat yksittäisiä asiakysymyksiä riippuen siitä, mitä yhtiötä kysymys koskee.

Valtion omistukseen ja omistajaohjaukseen liittyvät olennaiset asiat esitetään vuosittain em. kauppaja- ja teollisuusministeriön laatimassa omistusraportissa, joka lähetetään Stortingetille. Kauppaja- ja teollisuusministeriö valmistelea myös puolivuosisraportit.

Parlamentissa Riksrevisjonen tarkastusraportit menevät Stortingetin tarkastusvaliokunnalle (Kontroll- og konstitusjonskomiteen), joka on yksi Stortingetin 12 pysyvästä toimikunnasta. Kontroll- og konstitusjonskomiteen vastaa hallituksen omistajaohjauksesta ja hallinnon tarkastamisesta. Tarkastukseen liittyvä valvonta tehdään ensisijaisesti Riksrevisjonenin raporttien kautta.

Stortingetin vuonna 1977 tekemän päätöksen jälkeen suoraa omistajaohjausta ei ole totetettu kansanedustajien osallistumisella vuosikokouksiin tai yhtiöiden hallitukseen.

Valtion tarkastusvirasto Riksrevisjonen

Norjassa valtion tarkastusvirasto eli *Riksrevisjonen* varmistaa valtion varallisuuden järkevää käyttöä ja Stortingetin päätösten mukaisuutta. Se raportoi tarkastuksien sekä valvonnan tuloksista Stortingetille. Riksrevisjonen yksi tehtävä on valvoa valtion omistamisen ja omistajaohjauksen hallinnointia yhtiöissä. Valvonnan tavoitteena on arvioida, onko hallituksen ministeri hoitanut tehtävänsä yhtiöiden valtion omistuksien hallinnoijana Stortingetin päätösten mukaisesti. Kunkin tarkastuksen tulokset välitetään yksitellen raporttina Stortingetille. Virasto on riippumaton suhteessa hallintoon ja se raportoi tarkastuksistaan sekä valvonnastaan parlamentille. Työntekijöiden määrä on noin 500.¹⁵¹ Tarkastusviras-

149 Regjeringen, Nærings- og handelsdepartementet, *Et aktivt og langsiktig eierskap* (St.meld. nr. 13 2006-2007) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-13-2006-2007-.html?id=441137> (30.12.2010)

150 Regjeringen, Utenriksdepartementet, *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* (St.meld. nr. 10 2008-2009) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-10-2008-2009-.html?id=542966> (30.12.2010)

151 Riksrevisjonen, *Om Riksrevisjonen* <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjon.aspx> (23.12.2010)

ton toimintaa säädellään erityisesti laissa *lov om Riksrevisjonen*¹⁵².

Riksrevisjonenin tarkastuksen muotoja ovat:

- tilintarkastus,
- tuloksellisuustarkastus ja
- yritysvalvonta (selskapskontroll/corporate control).¹⁵³

Yritysvalvonnan (selskapskontroll) tarkoituksena on varmistaa, onko hallituksen ministeri suorittanut tehtävänsä yhtiöiden valtion omistuksien hallinnoijana parlamentin päätösten ja edellytysten mukaisesti. Tarkastuksen tulokset esitetään samassa dokumentissa kuin vuositilintarkastuksen tulokset. Yritysvalvonta voi sisältää myös tuloksellisuustarkastusta niiden yhtiöiden kohdalla, jotka valtio omistaa kokonaan.

Hallituksen ministerin hallintoa arvioidaan neljän seuraavan tarkastusnäkökulman perusteella:

- Stortingin päätösten ja tarkoitusten noudattaminen
- Sosiaalisen vastuun ja sektoripoliittisten tavoitteiden toteuttaminen
- Tehokkaat ja vaikuttavat toimet, jotka ovat taloudellisesti perusteltuja ja järkeviä
- Stortingille ja Riksrevisjonenille esitetyn tiedon oikeellisuus

Eri arviointinäkökulmien painottaminen yksittäisen yhtiön hallinnon tarkastuksessa riippuu Riksrevisjonenin vuosittaisesta riskien ja olennaisuuden arvioinnista. Olennaisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä yhtiön merkitystä valtiolle ja riski ymmärretään yhtiön hallinnon Stortingin päätöksistä ja tarkoituksista poikkeamisen todennäköisyydeksi.¹⁵⁴

- Riksrevisjonin tuottamia dokumentteja ovat esimerkiksi
- Riksrevisjonenin vuosikertomus (*Årsrapport 2009*)¹⁵⁵
- *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009*¹⁵⁶, jonka perusteella valtion omistajapolitiikan seuranta pidetään liian vähäisenä¹⁵⁷
- Seurantaraportti *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er be-*

152 Lov om Riksrevisjonen <http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdato/all/nl-20040507-021.html&dep=alle&kort+,+titt=riksrevisjonen&> (28.12.2010)

153 Uusi laki ja ohjeet Riksrevisjonenille tulivat voimaan 2004. Näillä laajennettiin tarkastusviraston yritysvalvonnan sisältämään valtion kokonaan omistamien yhtiöiden tuloksellisuustarkastukset.

154 Riksrevisjonen, Corporate control <http://www.riksrevisjonen.no/en/Methodology/CorporateControl/Pages/CorporateControl.aspx> (28.12.2010)

155 Riksrevisjonen, Årsrapporter <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Arsrapporter/Sider/Aarsrapporter.aspx> (28.12.2010)

156 Riksrevisjonen, Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009 <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/selskapskontroll.aspx> (28.12.2010)

157 Riksrevisjonen, "Too little active follow-up of the State's ownership policy" <http://www.riksrevisjonen.no/en/Formedia/PressReleases/Pages/ownership.aspx> (28.12.2010)

*handlet av Stortinget*¹⁵⁸ liittyen aikaisempiin tuloksellisuustarkastuksiin, joita on käsitelty Stortingissä. Seuranta tehdään kolme vuotta tarkastuksen käsittelyn jälkeen, mikäli tarvittavia muutoksia ei ole tehty kolmen vuoden aikana, asiaa seurataan uudelleen seuraavana vuonna. Marraskuussa 2010 julkaistu raportti sisältää 18 tapausta.¹⁵⁹

- *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009*¹⁶⁰
- Tuloksellisuustarkastusraportit, joita julkaistaan vuodessa 10-15 kappaletta¹⁶¹

Erityistehtäväyhtiöt

Norks Tipping AS on Norjan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka kuuluu kulttuuriministeriön hallinnonalaan¹⁶². Yhtiö tarjoaa erilaisia rahapelejä. Rahapelimarkkinoihin liittyvä lainsäädäntö sisältyy kolmeen lakiin: *lov om lotterier*¹⁶³ (arpajaislaki), *lov om pengespill*¹⁶⁴ (rahapelilaki) sekä *lov om veddemål ved totalisator*¹⁶⁵ (vedonlyönti- ja totolaki).¹⁶⁶ Yhtiö kuuluu neljänteen yrityskategoriaan eli on yritys, jolla on sektoripoliittisia tavoitteita.

Suomen terveyden- ja hyvinvoinninlaitos on koonnut tietoa pohjoismaisista rahapelijärjestelmistä. Norjassa rahapelit ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, mutta poikkeuksia on säädetty laeilla. Rahapelien ja arpajaisten järjestäminen on sallittu valtion omistamille sekä valvomille yhtiöille ja niille organisaatioille sekä yhtiöille, joilla on humanitaarisia ja yhteiskunnallisesti hyödyllisiä tarkoituksia. Pelimarkkinoilla toimii myös yksinoikeudella toteutettava järjestävä Norsk Rikstoto, joka on itsenäinen elinkeinoa harjoittava säätiö ja jonka omistavat Det Norske Travelskap ja Norsk Jockeyklub.¹⁶⁷

158 Riksrevisjonen, Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget, <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/oppfolging.aspx> (28.12.2010)

159 Riksrevisjonen, The Office of the Auditor General's follow-up of performance audits considered by the Storting Document no 3:1 (2010-2011) <http://www.riksrevisjonen.no/en/Reports/Pages/Followup.aspx> (28.12.2010)

160 Riksrevisjonen, Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009 <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokument1.aspx> (28.12.2010)

161 Riksrevisjonen, Publikasjoner, <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Sider/Publikasjoner.aspx> (28.12.2010)

162 Statens eierberetning 2009, s.85 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

163 Lotterilagen <http://www.lovdato.no/all/nl-19950224-011.html> (23.12.2010)

164 Pengespilloven <http://www.lovdato.no/all/nl-19920828-103.html> (23.12.2010)

165 Totalisatorloven <http://www.lovdato.no/all/nl-19270701-003.html> (23.12.2010)

166 Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, Pohjoismaisia rahapelijärjestelmiä, Norja http://info.stakes.fi/pelihaitat/FI/rahapelijarjestelma/pohjoismaisia_rahapelijarjestelmia.htm (23.12.2010)

167 Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, Pohjoismaisia rahapelijärjestelmiä, Norja http://info.stakes.fi/pelihaitat/FI/rahapelijarjestelma/pohjoismaisia_rahapelijarjestelmia.htm (23.12.2010)

Lotteri- og stiftelsestilsynet on valvontaelin, jonka Lotteritilsynet hallinnoi ja valvoo arpajaisia sekä valvoo valtiollisia rahapelejä¹⁶⁸. Yhtiön Norsk Tipping osalta Lotteritilsynetin tehtävänä on valvoa yhtiön toimintaa.¹⁶⁹ Valvontaviranomaisen tuottamia julkaisuja ovat esimerkiksi tilastot Norjan rahapeleistä (*Norske Pengespel 2009*¹⁷⁰), rahapeliongelmista ja peliriippuvuudesta, valvontaraportit peliyhtiöistä sekä vuosikertomukset.

Norges arbeids- og velferdsforvaltningen pyrkii varmistamaan työmahdollisuudet ja taloudellisen turvan lainsäädännössä asetettujen oikeuksien mukaisesti.¹⁷¹ Arbeids- og velferdsetaten (NAV), joka perustettiin 1.7.2006, vastaa työvoimapalveluista ja valtion antamasta sosiaaliturvasta. NAV vastaa noin kolmasosasta valtion budjetista tukijärjestelmänsä, eli esimerkiksi päivärahojen ja eläkkeiden, kautta.¹⁷² Arbeids- og velferdsetaten kuuluu työministeriön (Arbeidsdepartementet) hallinnonalaan.¹⁷³ Toimintaa säädellään laeilla *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*, *Folketrygdloven*, *Arbeidsmarkedsloven* ja *Sosialtjenesteloven*.¹⁷⁴

Riksrevisjonon suorittaa arbeids- og velferdsetatenin vuosilintarkastuksen, joka käsitellään Stortingetissä.¹⁷⁵

Norges Bank on valtion omistama Norjan keskuspankki. Toimintaa säädellään laissa keskuspankista *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.*¹⁷⁶ (sentralbankloven). Kesäkuussa 2009 Stortinget päätti muutoksista edellä mainittuun lakiin esimerkiksi tilintarkastuksen osalta. Päätöksen mukaisesti sentralbankrevisjonon korvattiin ulkoisilla tilintarkastajilla

168 Lotteri- og stiftelsestilsynet, Statlege pengespel- Norsk Tipping http://www.lottstift.no/eway/default.aspx?pid=236&trg=MainPaige_5482&MainPaige_5482=5609:0:8,1714 (28.12.2010)

169 Lotteri- og stiftesestilsynet, Publikasjonar og informasjon frå Lotteritilsynet http://www.lottstift.no/eway/default.aspx?pid=236&trg=visliste_5998&MainPaige_5482=5609:0:8,1573&visliste_5998=6122:0:8,1576 (28.12.2010)

170 Lotteri- og stiftesestilsynet, Publikasjonar og informasjon frå Lotteritilsynet http://www.lottstift.no/eway/default.aspx?pid=236&trg=visliste_5998&MainPaige_5482=5609:0:8,1573&visliste_5998=6122:0:8,1576 (28.12.2010)

171 NAV, About NAV, <http://www.nav.no/English/The+Norwegian+Labour+and+Welfare+Administration> (30.12.2010)

172 NAV, Om NAV <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (30.12.2010)

173 Arbeidsdepartementet, Norges arbeids- og velferdsetaten, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dep/underliggende_etater/arbeids_og_velferdsetaten.html?id=1511 (30.12.2010)

174 NAV, Legislation, <http://www.nav.no/English/The+Norwegian+Labour+and+Welfare+Administration/Legislation> (30.12.2010)

175 Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009 s. 34 http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2010-2011/Dokument%201/Dokument_1_2010_2011.pdf (30.12.2010)

176 Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) <http://www.lovdatabank.no/all/nl-19850524-028.html> (29.12.2010)

(vuoden 2010 tilintarkastaja Deloitte AS).¹⁷⁷

Stortinget valitsee viisitoistajäsenisen edustajiston (Noregs Banks representantskap) neljäksi vuodeksi. Edustajiston tulee toiminnallaan ja raporteillaan antaa Stortingelle varmuus siitä, että keskuspankkia ja sen alaisuudessa hallintoitua rahastoa, Statens pensjonsfond utland, johdetaan turvallisesti ja tarkoituksenmukaisesti.¹⁷⁸

Norjan yleisradioyhtiö NRK on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka tuottaa radio- ja televisio-ohjelmia. Sen valvontaorganisaationa toimii Medietilsynet/The Norwegian Media Authority, joka raportoi toiminnastaan kulttuuriministeriölle.¹⁷⁹ Yhtiön rahoitus kerätään kotitalouksilta lupamaksuina, joiden suuruudesta päättää Stortinget¹⁸⁰. NRK kuuluu neljänteen yrityskategoriaan eli on yritys, jolla on sektoripoliittisia tavoitteita.

AS Vinmonopolet on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jolla on yksinoikeus yli 4,7-prosenttisten alkoholijuomien myyntiin.¹⁸¹ AS Vinmonopolet kuuluu neljänteen yrityskategoriaan eli on yritys, jolla on sektoripoliittisia tavoitteita. Riksrevisjonin valvoo, onko yrityksen hallintoa hoidettu Stortingetin päätösten mukaisesti.¹⁸² Yhtiön tilintarkastajana toimii tällä hetkellä PricewaterhouseCoopers AS.¹⁸³ AS Vinmonopolet kuuluu terveys- ja sosiaaliministeriön (Helse- og omsorgsdepartementet) hallinnonalaan. Toimintaa säätelee laki *Lov om Aktieselskapet Vinmonopolet* (vinmonopolloven).

4.3 Iso-Britannia

Iso-Britannia tai viralliselta nimeltään Yhdistynyt kuningaskunta on parlamentaarinen monarkia. Sen parlamentti koostuu ylähuoneesta (House of Lords) ja alahuoneesta (House of Commons). Yli 600-jäsenisen alahuoneen edustajat valitaan vaaleilla. Kuningatar nimittää pääministerin, joka on käytännössä alahuoneen suurimman puoleen johtaja. Hallituksen jäsenet ovat myös parlamentin ylä- tai alahuoneen jäseniä.

177 Noregs Banks årsmelding og rekneskap 2009, s. 68 http://www.norges-bank.no/templates/reportroot___11402.aspx

178 Noregs Banks årsmelding og rekneskap 2009, s. 75 http://www.norges-bank.no/templates/reportroot___11402.aspx

179 Medietilsynet, Organisation <http://www.medietilsynet.no/en-GB/The-Norwegian-Media-Authority/English-Menu/The-Organisation/> (29.12.2010)

180 YLE, Näin naapurissa: Norjan yleisradio saa tulonsa lupamaksuista http://avoinyyle.fi/www/fi/arvot_ja_strategia/yhteiskuntavastuu.php?we_objectID=215&pid=2161 (29.12.2010)

181 AS Vinmonopolet, Etiske Retninglinjer i Vinmonopolet http://www.vinmonopolet.no/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/store-vmp-Site/no_NO/-/NOK/viewCMS-Start?id=cms&key=68 (30.12.2010)

182 Riksrevisjonens, The Office of the Auditor General's control of the management of state-owned companies for 2009, s.87, http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokument-basen/Dokument3/2010-2011/Dokument_3_2_2010_2011.pdf (30.12.2010)

183 Vinmonopolet, Årsrapport 2009, s.5 http://www.vinmonopolet.no/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/store-vmp-Site/no_NO/-/NOK/viewCMS-Start?id=95 (30.12.2010)

Keskushallintoon kuuluu useita kymmeniä eri vastuualueiden osastoja (departments) eri osa-alueilta. Näistä puolet on ministeriöitä (ministerial departments) ja puolet muita osastoja (non-ministerial departments). Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat osastot eivät toimi suoraan ministereiden alaisuudessa, vaikka ovatkin heille tilivelvollisia.

Hallituksen ylin päätöksentekoeelin on nimeltään The Cabinet. The Cabinet on virallinen hallintoelin. Pääministeri valitsee cabinetin jäsenistön, jonka yleensä muodostavat virkaiältään vanhimmat ministerit. Jäsenet kuuluvat parlamentin ylä- tai alahuoneeseen. (Hallituksen internetportaali.)

Valtion omistus

Julkisen sektorin yrityksiä on vahvasti yksityistetty viimeisen 25 vuoden aikana. Edelleen julkisessa omistuksessa olevia yhtiöitä leimaa se, etteivät ne pääsääntöisesti kilpaile yksityisen sektorin tuottajien kanssa.¹⁸⁴ Suomeen verrattuna Isossa-Britanniassa myös omistajaohjausyksikön alaisuudessa on paljon strategisia erityistehtävayhtiöitä. Tämän vuoksi useimmissa näistä yhtiöistä valtiolla on yli 50 prosentin omistus.

Erityistä Ison-Britannian omistajaohjauksessa on, että standardisoitua järjestelmää valtionyhtiöiden parlamentaarisesta käsittelystä ja valvonnasta ei ole olemassa. Omistajaohjaus ja valvonta tapahtuu yhtiökohtaisesti. Tämä koskee myös Shareholder Executiven ja ministeriöiden työnjakoa. Parlamentti ei harjoita valtionyhtiöiden järjestelmällistä valvontaa, mutta niiden toiminta käydään läpi parlamentissa eri tavoin. Pääasialliset toimet ovat vuosikertomusten esittely parlamentissa, suulliset ja kirjalliset parlamentaariset kuulustelut, poliittinen keskustelu sekä valiokuntien järjestämät kyselyt.

Valtionyhtiöiden omistajaohjaus kuuluu vastuuministeriölle. Ministeriöt asettavat omistajina hallitukset valtionyhtiöille. Ministeriöt eivät ota vastuuta yhtiöiden toiminnallisista asioista. Tavallisesti ministeriö päättää myös ylimmän johdon nimitysasioista ja kannusteista. Ministeriö määrittää yhdessä yhtiön hallituksen kanssa yhtiön strategisen suunnitelman. Yhtiön hallituksella on tämän jälkeen vapaus ja vastuu suunnitelman toimeenpanosta. Ministeriö valvoo omistajana yhtiön toiminnan tuloksellisuutta sekä päättää yhtiön varallisuuden merkittävästä myymisestä tai uusista investoinneista ja merkittävimmistä lainanotoista.¹⁸⁵

Isossa-Britanniassa perustettiin valtionhallintoon vuonna 2003 **Shareholder Executive** -niminen yksikkö, jonka tehtävänä on hallinnoida enemmistöä valtionhallinnon omistuksista ja parantaa hallituksen omistajaohjausta. Yksikkö toimii myös tarvittaessa neuvonantajana muille hallinto-organisaatioille. Shareholder Executive kuuluu Department for Business, Innovation & Skillsin (BIS) eli Iso-Britannian elinkeinoministeriötä vastaavan osaston hallintoon. Ministeriö on entisen Department of Trade and Industry

184 Englannin parlamentin vastaus tutkimuksen kyselyyn, Mellows-Facer, 2010.

185 Englannin parlamentin vastaus tutkimuksen kyselyyn, Mellows-Facer, 2010.

eli kauppa- ja teollisuusministeriön peruja. Shareholder Executiven sijoitusportfoliossa on tällä hetkellä 28 yhtiötä. Viisi näistä yhtiöistä ei ole valtioemmistöisiä eli valtiolla on alle 50 prosentin omistus. Shareholder Executive hallinnoi myös julkista varainhallinta-ohjelmaa (Government's Asset Management Programme) yhdessä valtionvarainministeriön (Treasury) ja Cabinetin kanssa.

Shareholder Executiven ensisijainen tavoite on olla tehokas hallituksen omistajaohjauksen toteuttaja. Lisäksi sen tulee johtaa hallituksen interventioita yksityisellä sektorilla taatakseen parhaan mahdollisen vastineen verorahoille. Shareholder Executive koostuu kolmesta yksiköstä: Portfolio, Corporate Finance ja Government Property. Yksiköiden johtajat muodostavat yhdessä pääjohtajan, varapääjohtajan sekä operatiivisen johtajan kanssa johtoryhmän, Executive Committeeen, joka johtaa Shareholder Executivea. Shareholder Executivella oli viimeisimmän vuosikertomuksen mukaan 60 työntekijää. Toimintamenot olivat noin 10 miljoonaa puntaa.¹⁸⁶

Shareholder Executiven rooli on määritetty kussakin yhtiössä suhteessa yhtiöön ja ministeriöön. Vastuuministeriön suhteen Shareholder Executiven omistajarooli on joko yhteistoiminnallinen (joint), toteuttava/vastaava (executive) tai neuvoa-antava (advisory). Shareholder Executivella on oma suora edustajansa ainoastaan pienessä osassa yhtiöistä. Sen sijaan se omistajana päättää hallituksen kokoonpanosta.¹⁸⁷

Shareholder Executiven portfoliossa on neljällä eri toimintaperiaatteella toimivia yhtiöitä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat Companies Act –yhtiöt. Nämä toimivat samoin periaattein kuin yksityisen sektorin yhtiöt, ja niitä velvoittavat samat standardit. Toinen ryhmä koostuu yhtiöistä, joilla on lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä. Kolmannen ryhmän yhtiöt ovat limited liability partnershippejä eli kommandiittiyhtiön tapaisia organisaatioita. Neljäs ryhmä muodostuu Trading Funds –rahastoista.

UK Financial Institutions Ltd (UKFI) hallinnoi valtionhallinnon uusimpia omistuksia rahoitussektorilla. Omistukset kasvoivat merkittävästi kansainvälisen finanssikriisin seurauksena. Omistuksia on Royal Bank of Scotlandissa (84 %), the Lloyds Bankingissa Groupissa (41 %), Northern Rockissa (100 %) sekä Bradford & Bingleyssä (100 %). UKFI raportoi parlamentille.¹⁸⁸

Shareholder Executiven portfoliossa on tällä hetkellä seuraavat yksittäiset yhtiöt: Export Credits Guarantee Department (rahoitus ja vakuutus), Post Office Ltd (posti ja rahoitus), Royal Mail Group plc (posti), United Kingdom Atomic Energy Authority (energiaturvallisuus), Ordnance Survey (kartat), QEII Conference Centre (konferenssit), Channel 4 (TV-tuotanto), The Tote (vedonlyönti), Actis Capital LLP (varainhallinta), CDC Group plc (yritysrahoitus kehitysmaissa), Northern Ireland Water (vesi), British Waterways Authority (vesiväylät ja satamat), Covent Garden Market Authority (kiinteis-

186 Shareholder Executiven vuosikertomus 2008-09, s. 12-17.

187 Shareholder executiven vuosikertomus 2008-09, s. 9.

188 Englannin parlamentin vastaus tutkimuksen kyselyyn, Mellows-Facer, 2010.

töylläpito), NATS (Ilmailupalvelut), Working Links Limited (sosiaalipalvelut), BNFL plc (ydinenergia), Nuclear Decommissioning Authority (ydinjätteenkäsittely), National Nuclear Laboratory (ydinenergian tutkimus ja kehitys), Urenco (ydinenergia), Partnership UK (julkisyhteisöjen kehitys), Royal Mint (metallirahojen paino ja kierrätys), Forensic Science Service (rikostekniikka), DSG (puolustusvoimien alihankinta), Defence Science and Technology Laboratory (puolustusvoimien alihankinta), Met Office (sääpalvelut), UK Hydrographic Office (navigointi), Scottish Water (vesi ja viemärijärjestelmät).

Enemmistö näistä yhtiöistä on valtionyhtiöitä eli valtion omistusosuus on yli 50 prosenttia. Yhtiöiden omistaminen on asetettu 13:n eri ministeriön tai hallintoelimen alaisuuteen. Jokaiselle yritykselle on julkisesti osoitettu yhteyshenkilö Shareholder Executivessä. Jokaiselle yhtiölle on myös asetettu hallituksen toimesta monikohtaiset tavoitteet ja toimintalinjat.¹⁸⁹

Shareholder Executive listaa tällä hetkellä viisi toiminnallista prioriteettia. Ensimmäinen on portfolion omistajuusrakenteen tarkastelu kaupallistamisen, tehostamisen ja tutkimuksen näkökulmasta. Toisena on postitoiminnan (Royal Mail) nykyaikaistaminen ja tulevaisuuden turvaaminen. Lisäksi postitoimistoverkostoa tulee kehittää saavutettavuuden näkökulmasta. Ensi vuonna Shareholder Executive pyrkii viiden miljardin punnan säästöihin valtion kiinteistöjen ylläpitokustannuksissa. Viidentenä prioriteettinä on NDA:n ydinjätteenkäsittelytoiminnan tehostaminen turvallisuutta vaarantamatta.¹⁹⁰

Omistajaraportointi

Ohjaus ja valvonta tapahtuu epäsuorasti ministereiden ja ministeriöiden toiminnan tutkimuksen kautta. Tärkeimpiä työkaluja tässä asiassa ovat hallituksen vuosikertomukset sen omistajaohjauksesta sekä suulliset ja kirjalliset kysymykset parlamentin istunnoissa. Poikkeuksena valvonnan epäsuoruudesta on, että valtionyhtiöiden johtoa sekä virkamiehiä voidaan kutsua valiokuntaistuntoihin kuultaviksi.¹⁹¹

Shareholder Executive laatii yhtiöomistuksistaan vuosikertomuksen, joka esitellään parlamentille. Vuosikertomuksessa käydään läpi portfolioon kuuluvien yhtiöiden vuosi tunnuslukuineen sekä Shareholder Executiven oma toiminta. Parlamentille esittely tarkoittaa, että kertomus kirjataan parlamentin virallisiin asiakirjoihin, mutta se ei mene tiettyyn pysyvään valiokuntaan käsiteltäväksi. Raporttiin sisältyvien asioiden käsittely riippuu siitä, mitä kysymyksiä ja aloitteita kansanedustajat nostavat esille raportin pohjalta alahuoneessa.¹⁹²

189 Shareholder executiven vuosikertomus 2008-09.

190 Shareholder executiven vuosikertomus 2008-09.

191 Svenska Riksdagen, Utredningstjänsten, Dnr 2010:649, s. 23.

192 Englannin parlamentin vastaus, lisäkysely, vastaajana Richard Cracknell 21.1.2011.

Shareholder Executive laatii vuosikertomuksen. Vuosikertomuksen alussa esitetään tärkeimpiä tunnuslukuja, vuoden merkittävimpiä tapahtumia sekä Shareholder Executiven rooli erinäisissä yhteyksissä. Kuten vuosikertomuksissa on tapana, esitetään ensimmäisenä tehtävänkuvaus (mission statement), puheenjohtajan katsaus (Chairman's statement) ja toimitusjohtajan katsaus (Chief Executive's statement). Jälkimmäinen on tässä yhteydessä merkittävän pitkä ja yksityiskohtainen kirjoitus. Toimitusjohtajan katsaus on jäsennelly kuvaus portfolion eri osista sekä operatiivisista ohjelmista.

Näiden katsausten jälkeen on vuosikatsaus (Annual review), johon on liitetty tapauskuvauksia (case) portfolioista sekä tunnuslukuanalyysjä, ohjelmakuvaukset ja resursikuvaus. Vuosikatsaus on kattava ja jäsennelly. Shareholder Executiven johtoryhmä esittää vuosikatsauksen jälkeen.

Vuosikertomuksen merkittävin osa muodostuu portfolion yksittäisten yhtiöiden vuosikertomuksista. Yksittäisistä yhtiöistä kerrotaan Shareholder Executiven rooli suhteessa vastuuministeriöön, hallituksen kokoonpano, tärkeimmät tunnusluvut, osinkopoliitiikka, suoritusavoitteet, olemassaolon tarkoitus, yhtiömuoto ja omistussuhteet sekä hallituksen (valtion) määräämä tavoitella ja keinot tavoitteisiin.

Jokaisen yhtiön kertomukseen on kirjoitettu kommenttiosa (commentary), jossa käydään läpi kuluneen ajanjakson tärkeimmät tapahtumat. Yhtiöistä kirjoitetaan erimittallisina; esimerkiksi valtio-omistajan tavoitteita on kuvattu tietyissä yhtiöissä laajasti ja yksityiskohtaisesti kun taas joidenkin yhtiöiden kohdalla kuvaus on yhden tai kahden virkkeen ylimalkainen kuvaus.

Viimeisenä Shareholder Executiven vuosikertomuksessa on liitteinä portfolio sekä lyhenteiden ja käsitteiden selitykset. Portfolioon on merkitty vastuuministeriö, Shareholder Executiven rooli ja vastuuhenkilö, yhtiömuoto sekä asema budjettitalouteen nähden.

Shareholder Executive mainitsee kotisivuillaan (18.1.2011) lyhentävänsä ja tiivistävänsä vuosikertomusta. Muutos koskee seuraavaksi julkaistavaa 2009-10 vuosikertomusta.

Käsittely parlamentissa

Valtion yhtiöomistuksista käydyt keskustelut ovat valvonnan muotona tärkeitä. Erityisesti korostuvat omistajaohjauskeskustelut, jotka tapahtuvat opposition päivänä ("opposition day"). Opposition päivällä tarkoitetaan istuntoa, jonka asialistan oppositio määrää. Tämän luonteiset käsittelyt ovat merkityksellisiä ottaen huomioon, että parlamentin alahuoneen toiminnan perustana on poliittinen debatti, keskustelu.¹⁹³

Parlamentin ulkopuolista tarkastelua/valvontaa harjoittavat eri valiokunnat. Ensimmäinen pääryhmä valiokuntia ovat Departmental select committee -yksiköt, joita on jokaista ministeriötä kohti. Nämä valiokunnat tutkivat ja tarkastavat ministeriöiden, nii-

193 Svenska Riksdagen, Dnr 2010:649, s. 23.

den alaisten virastojen ja laitosten sekä valtionyhtiöiden menoja, hallintoa ja politiikkaa. Valiokuntien tekemillä tarkastuksilla on taipumus keskittyä pääasiassa kokonaisvaltaisiin poliittisluontoisiin asioihin, vaikka toiminnan tehokkuuttakin tarkastellaan joskus. Valiokunnat voivat näin ollen tarkastella ministeriöiden omistajaohjausta.¹⁹⁴

Valiokunnat määrittelevät itse tarkastusten kohteet. Valiokunnat perustavat tarkastuksensa sekä kirjallisten että suullisten todisteiden keräämiseen kohteista. Kun tarkastus on valmistunut, valiokunta julkaisee raportin tarkastuksesta. Raporttiin sisällytetään tarkastuksen kohteelle suunnatut jatkotoimisuositukset.¹⁹⁵

Valiokuntien toinen pääryhmä on nimeltään Investigative select committee. Niillä on mahdollisuus toteuttaa perusteellisempia ja järjestelmällisempiä tarkastuksia kuin ensimmäisen pääryhmän valiokunnilla. Yhdellä ko. valiokunnista, Public Accounts Committee (PAC) eli parlamentin alahuoneen tarkastusvaliokunnalla, on vaikutusvaltainen asema omistajuusasioiden yhteydessä.¹⁹⁶ Tarkastusvaliokunnan virallinen tehtävä on tutkia parlamentin alaisten määrärahojen ja julkisten menojen vaikuttavuutta ja oikeellisuutta (The Committee of Public Accounts). Tarkastusvaliokunta työskentelee value-for-money ja 3E-mallin (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) näkökulmista.¹⁹⁷

Valtion tarkastusvirasto (NAO)

National Audit Office (NAO) eli valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa ministeriöiden, virastojen ja laitosten taloutta sekä raportoi parlamentille edellä mainittujen julkisten organisaatioiden kulutusta 3E-mallin kautta. Tarkastusvaliokunnan työ perustuu pääasiassa valtiontalouden tarkastusviraston raportteihin. Tarkastusvaliokunta ja valtiontalouden tarkastusvirasto työskentelevät läheisessä yhteistyössä siten, että virasto toimittaa parlamentin alahuoneelle vuosittain kymmeniä raportteja, jotka käsitellään tarkastusvaliokunnan kuulemisissa. Kuulemiset kohdistuvat tarkastuksen kohteena olevan organisaation johtoon. Kuulemisissa tarkastusvaliokunnan jäsenet esittävät kysymyksiä kuultaville. Kuulemiset ovat eräiden esimerkkien perusteella erittäin perusteellisia ja luonteeltaan ankaria. Näiden jälkeen tarkastusvaliokunta toimittaa johtopäätöksensä asianomaisille ministeriöille. (National Audit Office)

Case UKFI

Yksityiskohtaisena esimerkkinä valtionyhtiöiden valvontatarpeista on UK Financial Institutions Ltd (UKFI). Se on valtionyhtiö, joka hallinnoi valtion uusimpia sijoituksia ra-

194 Departmental Select Committees, s. 2.

195 Departmental Select Committees, s. 2.

196 Svenska Riksdagen, Dnr 2010:649.

197 Englannin parlamentin vastaus tutkimuksen kyselyyn, Mellows-Facer, 2010.

hoituslaitoksiin. UKFI toimii valtionvarainministeriön omistuksessa siten, että yhtiön hallitus on tilivelvollinen valtionvarainministerille, joka puolestaan vastaa parlamentille (UKFI kotisivu). UKFI:n toiminnan perustana on niin sanottu kehysasiakirja, Framework Document, jossa yhtiöt tehtävät ja tavoitteet on määritelty (UKFI Framework Document). Lisäksi valtionvarainministeriö laatii erillisen investointimandaatti-asiakirjan, jossa eritellään investointitoiminnan raamit (UKFI Investment Mandate).

UKFI:n toiminta ja sen valvonta on julkisen suurennuslasin alla, koska sen oma portfolio muodostui nykyiseen muotoonsa valtion finanssikriisin aikaisten pelastustoitimien kautta. Iso-Britannian poliittisessa keskustelussa on ylipäättään kritisoitu demokraattisen läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden puuttumista.¹⁹⁸ Parlamentissa on esitetty käsityksiä, jonka mukaan pankit voivat operoida ilman asianmukaista demokraattista valvontaa ja tilivelvollisuutta, vaikka ne on pelastettu verovaroilla talouskriisin aikana.¹⁹⁹

Julkisen toiminnan avoimuuden parantamiseksi on muun muassa ehdotettu, että yhtiöt olisivat suoraan vastuussa Treasury Committeelle eli valtionvarainvaliokunnalle. Valtionyhtiöiden toiminnanarvioinneissa pitäisi myös laatia ja hyödyntää nykyistä yksityiskohtaisempia jälkiarviointiraportteja, etenkin jos kyse on yhtiöiden strategisista valinnoista. Edelleen on tuotu esiin, että valtionyhtiöiden johtaviin virkoihin tapahtuvat nimitykset pitäisi olla tiukemman parlamentaarisen valvonnan alaisuudessa.²⁰⁰

4.4 Eräitä muita vertailumaita

Tässä alaluvussa nostetaan esille eräitä relevantteja huomioita kolmesta vertailumaasta: Hollanti, Australia ja Uusi-Seelanti.

Hollannin valtion omistajaohjauksesta vastaa pääasiassa valtiovarainministeriö. Valtio omistaa yhteensä 34 valtion yhtiötä, joista valtioenemmistöisiä on 26 ja osakkuusyhtiöitä 8. Näistä osa on valtiovarainministeriön ohjauksessa, osa sektoriministeriöiden ohjauksessa. Lisäksi valtiolla on tilapäinen pankkiomistus, kuten Isolla-Britanniallakin, finanssikriisin seurauksena.

Valtiovarainministeriö tekee vuosiraportin 34 yhtiöstä. Vuosiraportti sisältää yhteenvedon yhtiöistä ja hallituksen omistajaohjauksesta. Erityinen huomio raportissa kiinnitetään muutoksiin omistuksissa, valtion corporate governance –politiikkaan, mm. yhtiöiden hallituksen ja johdon bonuksiin ja muuhun palkkiopolitiikkaan.

Vuosiraportti annetaan parlamentin finanssivaliokunnalle (Standing Committee on Finance) tiedoksi. Valiokunta päättää, haluaako se kuulla ao. ministeriä raportin perusteella. Mahdollisesti vuosiraportti johtaa myös kansanedustaja-aloitteisiin, joista parlamentin täysistunto äänestää.

198 Svenska Riksdagen, Dnr 2010:649, s. 24.

199 Iso-Britannian vastaus tutkimuskyselyyn, Mellows-Facer, 2010.

200 Svenska Riksdagen, Dnr 2010:649, s. 24.

Valtion tarkastusvirasto (Netherlands Court of Audit) tarkastaa valtion taloudenhoitoa. Parlamentin tarkastusvaliokunta (Finance and Public Expenditure Committee, PEC) käsittelee tarkastusviraston raportit. Tarkastusvaliokunta ei tee oma-aloitteisia tarkastuksia.²⁰¹

Australiassa Suomen tarkastusvaliokuntaa vastaa maan parlamentin Joint Committee of Public Accounts and Audit (eli JCPAA). Valiokunnan roolissa mielenkiintoista on, että se voi käynnistää aktiivisesti omia tutkimuksia liittovaltion varainhoidosta sen lisäksi, että se käsittelee Australian valtiontalouden tarkastusviraston, National Audiot Office, parlamentille antamia tarkastusraportteja. Valiokunta käsittelee vuodessa kaikki n. 50 tarkastusviraston raporttia. Valiokunta nostaa niistä esille tietyt raportit, joista se haluaa julkisen tarkastelun. Näin käsitellään vuosittain n. 12-15 tarkastusraporttia. Australian tarkastusvirasto toimii valiokunnan apuna ennen julkiseen käsittelyyn kuuluvia kuulemisia.²⁰²

JCPAA voi antaa käsittelyn perusteella suosituksia ja toimintaohjeita. Hallituksen on vastattava niihin suosituksen luonteesta riippuen joko kolmen tai kuuden kuukauden sisällä.²⁰³

Uudessa-Seelannissa parlamentin tarkastusvaliokuntana toimii valtiovarainvaliokunta eli Finance and Expenditure Committee (FEC). Valiokunta saa valtiontalouden tarkastusviraston (Office of The Auditor General) tarkastusraportit, ja päättää, mitkä tarkastusraportit se käsittelee itse ja mitkä raportit parlamentin muut valiokunnat saavat käsiteltäväkseen. FEC käsittelee myös valtion tilinpäätöskertomuksen ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen tilinpäätöksestä. Sillä on myös oma-aloitteinen oikeus tehdä selvityksiä omaan toimialaansa kuuluvista asioista. Hallitus on velvollinen vastaamaan valiokunnan esittämiin suosituksiin 90 päivän kuluessa.²⁰⁴

4.5 Johtopäätökset vertailun perusteella

Kun omistajaohjausasiat on delegoitu parlamentilta hallitukselle ja sen alaisille elimille, vaarana on parlamentin vallan jääminen näennäiseksi. Suomessa eduskunnan vallankäytön voi havaita selkeimmin silloin, kun se tekee valtuutuspäätöksiä valtionyhtiöiden mahdollisista myynneistä tai uusien omistusten hankkimisesta. Suomessa päälinjaus omistajapolitiikasta annetaan hallitusohjelmassa, koska se kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan (Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 4§). Valtuutusten käyttöön kuuluu raportointi niiden käytöstä eduskunnalle. Eduskunta voi saamansa valvontatiedon perusteella harkita mm. lainsäädännöllisiä toimenpiteitä omistajaohjauksen ja valvonnan ke-

201 Hollannin parlamentin vastaus tutkimuskyselyyn, Rolf Noordsij, 3.1.2011.

202 Nora Grönholm 15.12.2009, s. 4-6.

203 Nora Grönholm 15.12.2009, s. 5-6.

204 Nora Grönholm 15.12.2009, s. 7-10.

hittämiseksi. Siksi valvontatiedon systemaattinen raportointi eduskunnalle on tärkeää.

Kansainvälisestä vertailusta nousee esille se, että johdonmukainen ja kattava markkinaehtoisia valtion yhtiöitä koskevan raportoinnin tulisi sisältää seuraavat kolme asiakokonaisuutta. Niissä olisi esitettävä ensinnäkin portfolioiden rakenne, tuotto ja kannattavuus ja toiseksi erityisesti omistuksessa tapahtuneet muutokset, ostot ja myynnit ja perustelut niille.

Kolmanneksi omistajaohjauksesta vastaavat ministeriöt ja niiden erityiset omistajaohjausyksiköt ovat velvollisia kertomaan parlamentille, miten valtion omistajapolitiikka ja sen periaatteita on toteutettu, erityisesti miten hyvää hallinnointia ja johtamista (CG) on edistetty yhtiöiden omistajaohjauksessa. Omistajaohjauksesta vastaavien tulee selvittää parlamentille, miten on ohjauksessa edistetty tavoitteita jotka liittyvät mm. nimityspolitiikkaan, palkkio- ja kannustinjärjestelmiin, sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan ja tilintarkastajien valintapolitiikkaan. Ruotsin ja Norjan omistajapolitiikassa edellytetään valtion yhtiöiltä yhteiskuntavastuuta ja sen mukaista laadukasta raportointia.

Niissä valtion markkinaehtoisissa yhtiöissä, joissa valtiolla on strategisia intressejä, tulisi raportoida em. seikkojen lisäksi strategiaan intresseihin kohdistuvasta omistajaohjauksesta. Esimerkiksi Norjassa valtion strateginen tavoite on säilyttää tiettyjen tärkeiden yhtiöiden pääkonttorit kotimaassa.

Marraskuussa 2007 Ruotsin hallitus päätti, että valtion omistamien yhtiöiden tulee noudattaa Global Reporting Initiativen (GRI) yhteiskuntavastuun raportointiohjeita. Ruotsin hallitus haluaa, että valtio-omisteiset yhtiöt toimivat esimerkkinä muille pörs-siyhtiöille ja yhtiöille ylipäätänsä. Valtion tulee olla esikuva yhtiöomistajana hyvässä hallinnoinnissa ja johtamisessa ja korostaa ympäristö- ja sosiaalista vastuuta. Nämä vastuut nähdään tärkeiksi liikestrategisestakin näkökulmasta yhtiöiden pyrkiessä pitkäjänteiseen kilpailuun asiakkaista ja luomaan arvoa omistajilleen. Vastaavasti voidaan Suomessakin vahvistaa yhteiskuntavastuun raportoinnin vaatimusta.

Eri ministeriöiden omistajaohjaukseen kuuluvien erityistehtäväyhtiöiden osalta on erityisen tärkeää raportoida niille määrättyjen ei-liiketaloudellisten yhteiskunnallisten tehtävien tavoitteista ja ohjauksesta em. tavoitteisiin liittyen. Rahapeliyhtiöiden ja alkoholin monopoliyhtiöiden kohdalla on välttämätöntä raportoida liikevaihdon sekä kannattavuuden lisäksi sosiaalisesta vastuusta ja sosiaalisten haittojen ehkäisystä.

Ison-Britannian käytännöistä mielenkiintoisin on kuulemismenettely. PAC eli parlamentin alahuoneen tarkastusvaliokunta kutsuu tarkastusraportin perusteella asianosaisia kuultavaksi. Kuulemisissa tarkastusvaliokunnan jäsenet esittävät tiukkaan sävyyn kysymyksiä kuultaville.²⁰⁵ Tällainen anglosaksisessa maailmassa tyypillinen malli voisi Suomessa sovellettuna merkitä valiokuntakuulemisten sisällöllistä terävöittämistä – ei niinkään kuulemisten määrän lisäämistä. Tällä hetkellä valtionyhtiöiden johtajat vas-

205 Kalliomäki, 18.7.2008.

taavat yhtiöiden hallituksille, mutta jatkossa he voisivat olla nykyistä enemmän kuultavana eduskunnassa.

Jos halutaan tehdä valiokuntakuulemiset julkisiksi, pitää huomioida Suomea ja Iso-Britanniaa toisistaan erottava tekijä. Isossa-Britanniassa Shareholder Executiven portfolioon kuuluu lähinnä erityistehtävayhtiöitä. Suomessa omistajaohjauksessa on enemmän puhtaasti markkinaehtoisesti kilpailutilanteessa toimivia yhtiöitä. Julkinen kuuleminen näiden yhtiöiden omistajaohjausasioissa voi sisältää liikesalaisuuksia. Erityistehtävayhtiöihin voitaisiin julkisia kuulemisia soveltaa paremmin.

Iso-Britanniassa valtionalouden tarkastusvirasto suorittaa huomattavasti enemmän tarkastuksia kuin VTV Suomessa. Valtionalouden tarkastusvirasto on Suomessa itsenäinen eikä sen tarkastussuunnitelmia voi ulkopuolelta ohjata, mutta tarkastusten lisääminen valtionyhtiöihin ja valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen olisi perusteltua.

Suomessa valtionalouden tarkastusvirasto julkaisi vuoteen 2005 asti vuosittain kertomuksen valtioenemmistöisten yhtiöiden toiminnasta. Sittemmin on julkaistu ainoastaan satunnaisia toiminnantarkastuksia. Tarkastusvirasto on linjannut tarkastussuunnitelmassaan vuosille 2009-2011, että se suorittaa joka vuosi yhden tarkastuksen rahastoon, liikelaitokseen tai valtionyhtiöön. Tarkastusvirastolla ei ole ollut vakiintunutta tarkastusmallia tai suunnitelmaa tarkastuksista pitkälle aikavälille.²⁰⁶ Uusimmassa tarkastussuunnitelmassaan tarkastusvirasto on kuitenkin nostamassa omistajaohjaus- ja yhtiötarkastuksien lukumäärää.²⁰⁷

Iso-Britanniassa ja osin Ruotsissa näyttää olevan vallalla runsas poliittinen parlamenttikeskustelu, jota käydään myös valtionyhtiöiden ympärillä. Keskustelu lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja kannustaa parlamenttia tutustumaan ja seuraamaan valtion yhtiöomistusta ja omistajapolitiikkaa. Suomessakin eduskunta käy keskustelua valtionyhtiöistä, mutta nykyistä parempi raportointi voisi ruokkia sitä vieläkin aktiivisemmaksi.

Kun Suomea verrataan vertailumaihin, huomataan, että Suomessa valvontatiedon raportoinnissa eduskunnalle on puutteita. Omistajaohjauksen valvontaa palveleva raportointi eduskunnalle tulee ulottaa järjestelmällisesti erityistehtävayhtiöihin. Lisäksi uudistetusta omistajaohjausraportista tulisi saada koottu kuva siitä, miten hyvän hallinnoinnin ja johtamisen periaatteita on edistetty omistajaohjauksessa. Samoin koottu kuva tulee antaa siitä, miten hallitus ja sen ministeriöt ovat omistajaohjauksessa edistäneet ympäristö- ja yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita.

Kansainvälisen vertailun pohjalta muodostui malli siitä, **mitä hyvä ja kattava kirjallinen omistajaohjausraportti eduskunnalle voisi sisältää**. Raportin rakenteen pitäisi olla sellainen, että se käsittää sekä markkinaehtoiset listatut että ei-listatut tärkeät yhtiöt että erityistehtävayhtiöt yhdessä kootussa raportissa. Malli on tämän luvun lopussa.

206 Kalliomäki, 27.7.2009.

207 VTV, Vesa Koivusen muistio tutkimusryhmälle 3.2.2011.

Kirjallisen raportoinnin lisäksi eduskunnan kannalta on kiinnitettävä huomiota myös **suullisen raportoinnin ja kuulemisten kehittämiseen**. Eduskunnan ao. valiokunnissa vireillä olevien omistajakysymysten (omistajaohjauksen vuosiraporttien, hallituksen tilinpäätöskertomusten, VTV:n tarkastusraporttien, valiokunnan omien aloitteiden tai hallituksen valiokuntiin tuomien omistaja-asioiden perustalta) yhteydessä voidaan kuulla omistajaohjauksesta vastaavia ministereitä, viranhaltijoita ja yhtiöiden hallituksen puheenjohtajia ja toimitusjohtajia.

5 Johtopäätökset ja tutkimusryhmän ehdotukset

5.1 Menettelylliset ja toiminnalliset muutokset

Tutkimuksen perusteella eduskunnalla on useita keinoja vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen ja valvoa sitä. Näitä keinoja ovat:

1. omistajaohjausta koskevan *lainsäädännön säätäminen* (tarkastusvaliokunnan lausunnot lakihankkeista),
2. omistajaohjauksessa syntyneen *kirjallisen raportoinnin käsittely* (mietintöjen laatiminen tarkastusvaliokunnassa) ja valvontahavaintojen saattaminen tarkastusvaliokunnalta eduskunnan tietoon,
3. omistajaohjaukseen osallistuvien tahojen sekä muiden asiantuntijoiden *suullinen kuuleminen* valiokunnassa,
4. yhtiöiden hallintoneuvostojen, Suomen Pankin pankkivaltuutettujen sekä Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen kautta tapahtuva eduskunnan tiedonsaanti,
5. Yleisradio Oy:n *hallintoneuvoston nimittäminen*, Suomen Pankin *pankkivaltuuston* ja Kansaneläkelaitoksen *valtuutettujen nimittäminen*,
6. omistajaohjausvaltaa käyttävän ministeriön johtavan *ministerin yleinen parlamentaarinen vastuunalaisuus* eduskunnalle.

Tutkimusryhmän keskeinen ehdotus on, että valtioneuvoston kanslia kokoaisi *yhdistetyn omistajaohjauksen vuosikertomuksen*. Tämä vuosikertomus olisi saatava valtiopäiväasiakirjana eduskunnan käsittelyyn. Asianmukaista olisi käyttää asiakirjamuotona kertomusta eli käsitellä vuosiraportti eduskunnassa K-asiana. Vuosiraporttiin tulisi sisällyttää markkinaehtoisten yhtiöiden lisäksi myös erityistehtävayhtiöt.

Muutos edellyttää, että *erityislainsäädäntöön sisällytetään säännös siitä, että eduskunnalle annetaan vuosittain kertomus valtion yhtiöomistuksista ja omistajaohjauksesta*. Kyseinen säännös voitaisiin sisällyttää valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettuun lakiin (1368/2007). Lisäksi omistajaohjausta koskevan vuosiraportin käsittely eduskunnassa kertomuksena aiheuttanee muitakin normimuutoksia, esimerkiksi puhe-miesneuvoston antamien valiokuntien yleisohjeiden päivittämistä.

Omistajaohjaukseen osallistuvien tahojen *suullista kuulemistä eduskunnassa ja erityisesti tarkastusvaliokunnassa ehdotetaan lisättäväksi*. Kuulemisten täytyy tosin liittyä aina johonkin tiettyyn vireillä olevaan asiaan, jollainen tässä tapauksessa olisi esimerkiksi omistajaohjauksen vuosikertomuksen käsittely. Kuulemisten yhteydessä tarkastusvaliokunta voisi arvioida omistajaohjausta harjoittavien ministeriöiden tilivelvollisuuden toteutumista.

Valtionyhtiöiden *hallintoneuvostoilla* on jatkossakin roolinsa eduskunnan tietokanavana. Erityisesti valtion erityistehtävayhtiöissä hallintoneuvostojen olemassaolo näh-

dään tulevaisuudessakin perusteltuna. Yhtiöiden *hallitusten* kokoonpanoon vaikuttaminen on olennainen osa yhtiöiden omistajaohjausta. Tärkeää on, että asianomainen ministeriö panostaa yhtiöiden hallitusten valintaa koskeviin kysymyksiin. Eduskunnan tarkastusvaliokuntaa voitaisiin informoida yhtiöiden hallintoelinten nimittämisen yleisistä periaatteista ja nimittämisprosesseista. Tarkastusvaliokunnalla on halutessaan mahdollisuus ottaa kantaa tämänkaltaisiin yleisempiin kysymyksiin nimittämisten osalta.

Valtion omistamien yhtiöiden *yhtiöjärjestyksissä* on pyrittävä huomioimaan yhtiöiden ominaispiirteet. Tämä on merkittävää etenkin strategista intressiä tai muuta erityistehtävää hoitavien yhtiöiden osalta. Erityistehtäväyhtiön yhtiöjärjestykseen voidaan esimerkiksi kirjata, ettei yhtiön toiminnan tarkoituksena ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille, vaan yhtiön palvelutehtävän kustannustehokas tuottaminen (näin on tehty esimerkiksi Suomen Erillisverkot Oy:n yhtiöjärjestyksessä).

Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä puolestaan todetaan arpajaislainsäädäntöön perustuen, ettei osakkeenomistajille jaeta osinkoa eikä muuta vastikkeetonta hyvitystä. Yhtiöjärjestyksessä voi olla myös säännös siitä, että yhtiö voi toiminnassaan erityisestä syystä poiketa osakeyhtiölain mukaisesta osakkeenomistajan voitontuotto-olettamasta toimialallaan. Erityistehtäväyhtiön yhtiöjärjestyksessä voi olla tarkoituksenmukaista viitata yhtiön toimialan osalta myös lainsäädäntöön.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on valvontatoiminnassaan erittäin laaja tiedonsaantioikeus. Valiokunnalla on oikeus saada valvontaansa varten tietoa myös salassa pidettävistä asiakirjoista. Valiokunnan tietoonsa saamat salassa pidettävät aineistot eivät luonnollisestikaan voi sisältyä valtiopäiväasiakirjana käsiteltävään kertomukseen, joka on luonteeltaan julkinen asiakirja.

Tarkastusvaliokunta voi käynnistää omistajaohjausta koskevia selvityksiä ja tutkimuksia oma-aloitteisesti, sillä valiokunnalla on vireillepano-oikeus valtion taloudenhoitoa koskevissa asioissa. Selvityksissä ja tutkimuksissa tehtyjen valvontahavaintojensa johdosta valiokunta voi laatia mietintönsä eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan yhteistyön toimivuus valtion omistajaohjauksen valvonnassa on tärkeää. Yhtiöomistuksen merkitys on kasvanut esimerkiksi valtion liikelaitosten yhtiöittämissä seurauksena. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tiedostanut valtion omistajapolitiikan tarkastustarpeen lisääntymisen. Virasto pyrkii lisäämään resurssien suuntaamista omistajaohjauksen tarkastamiseen.

5.2 Valvontainformaatiota koskevat muutokset

5.2.1 Markkinaehtoisia yhtiöitä koskeva raportointi

Yleisesti ottaen uudistetun vuosiraportin tulisi olla esitystavaltaan nykyistä analyyttisempi. Läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden kannalta olisi tärkeää raportoida kaikkien raportis-

sa esitettävien tunnuslukujen laskentakaavat esim. liitetietona ja samoja laskentakaavoja tulisi pyrkiä käyttämään johdonmukaisesti vuodesta toiseen. Tilinpäätöksestä laskettavien tunnuslukujen osalta yksi vaihtoehto olisi käyttää yritystutkimusneuvottelukunnan (YTN) laatimia tunnuslukujen laskentamalleja.

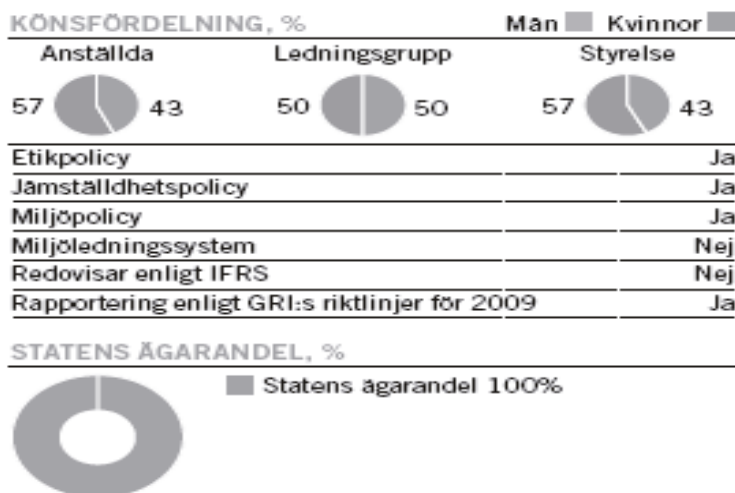
Uudistetussa vuosiraportissa omistuksen tavoitteet tulee ilmaista mahdollisimman konkreettisesti ja selkeäsanaisesti. VNK:n omistusyksikkö on asettanut tavoitteeksi, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden kannattavuuden ja rahoitusrakenteen on oltava vähintään yhtä hyvää tasoa, kuin saman toimialan kotimaisilla ja kansainvälisillä kilpailijoilla. Tämä tavoite on hyvä lähtökohta ja lisäksi on tärkeää raportoida se, millä mittareilla/tunnusluvuilla tämän tavoitteen saavuttamista arvioidaan.

VNK:n omistusohjausyksikön raportoimat tilinpäätösanalyttiset tunnusluvut kuten liiketulosprosentti, oman pääoman tuotto prosentti, sijoitetun pääoman tuotto prosentti, omavaraisuusaste ja gearing soveltuvat kannattavuuden ja rahoitusrakennetavoitteen analysointiin hyvin. Pörssiyhtiöiden osalta myös EVA- mallin käyttö on perusteltua ja se täydentää tilinpäätösaineistoon perustuvaa analyysiä. Tuloksia analysoitaessa tulee kuitenkin muistaa tunnuslukujen tulkintaan liittyvät rajoitteet.

Yksittäisen osakkeen ja osakeportfolion tuoton ja markkina-arvon kehitystä raportoitaessa tulisi käyttää tarkoituksenmukaista vertailuindeksiä. Kun vertailua tehdään suomen markkinoiden yleiseen kehitykseen, painorajoitettun indeksin käyttö (yleisindeksin lisäksi) on perusteltua. Toimialan kehitykseen vertailtaessa tulee raportoida selkeästi, mitä toimialaindeksiä vertailussa on käytetty.

Solidiumin taloudellinen merkitys on huomattava ja sen hallinnoimien omistuskohdeiden arvokehityksestä on tärkeää saada analysoitua tietoa myös omistajaohjauksen uudessa vuosiraportissa. Solidiumin oma vuosikertomus on jo nyt monipuolinen ja informatiivinen valvonnan kannalta. Tiivistelmä Solidiumin raportointivuoden työstä ja viittaukset Solidiumin omaan vuosikertomukseen on hyvä esittää myös uudistetussa vuosiraportissa

Sekä markkinaehtoisten että erityistehtävayhtiöiden kohdalla valtio voi omistajaohjauksellaan edistää yhteiskuntavastuun raportointia. Tässä voisi ottaa mallia Ruotsin omistajaohjausraportista (Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande). Siinä on jokaisen yhtiökohtaisen katsauksen lopussa annettu tiedot sukupuolijakaumista ja yhteiskuntavastuun osa-alueiden ja raportoinnin esiintymisestä ao. yhtiön toimesta. Seuraavasta kuviosta havaitaan, että Ruotsin kokonaan omistama Swedfund on määritellyt etiikkansa, tasa-arvopolitiikkansa ja ympäristöpolitiikkansa ja se raportoi yhteiskuntavastuuraportoinnin standardin GRI:n mukaan. Kuvio osoittaa, että yhtiöllä ei ole omaa ympäristöjohtamisjärjestelmää eikä se esitä tilinpäätöstään kansainvälisten IFRS -standardien mukaan.



Kuvio 1. Ruotsin omistajaohjausraportista, yhtiö Swedfundin kohta yhtiökohtaisessa katsausosiossa

(Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2009, sivu 86).

5.2.2 Erityistehtävayhtiöitä koskeva raportointi ja raportin kokoaminen

Myös erityistehtävayhtiöiden osalta eduskunnalle toimitettavaa raportointia tulee vahvistaa. Valtioneuvoston kanslian kokoamaan vuosikertomukseen tulisi ottaa mukaan erityistehtävayhtiöitä koskeva raportointi. Toiminnan kannattavuutta analysoitaessa voidaan käyttää vastaavia tunnuslukuja kuin markkinaehtoistenkin yhtiöiden kohdalla. On kuitenkin syytä korostaa sitä, että erityistehtävayhtiöiden valvontatiedossa painottuu yhtiöiden yhteiskunnallisen erityistehtävän ja yhteiskuntavastuun toteutumisen arviointi. Esimerkkinä yhteiskuntavastuun osa-alueita koskevasta raportoinnista voidaan käyttää mallina edellä mainittua Ruotsin valtion omistajaohjausraportointia.

Valtioneuvoston kanslia voisi koota yhteen a) omistajaohjausosaston laatiman raportin markkinaehtoisten yhtiöiden omistajaohjauksesta sekä b) erityisministeriöiden laatimat raportit ohjaamistaan yhtiöistä. Sanottu edellyttää toimivaa yhteistyötä valtioneuvoston kanslian ja erityisministeriöiden välillä ja ainakin nykyisen talousarviolain muuttamista.

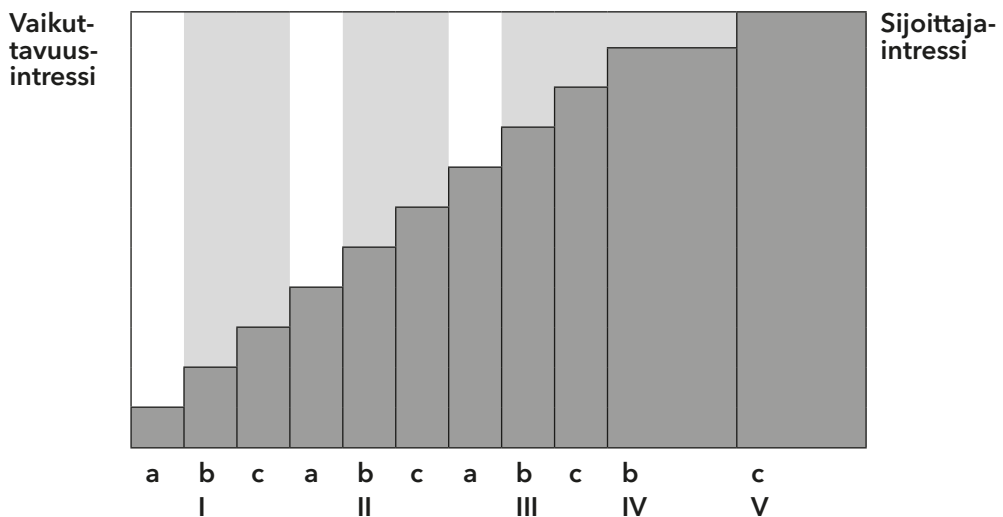
Raportoinnin koordinaatiolla voidaan varmistaa muun muassa ministeriöiden raportoinnin rakenteellinen yhdenmukaisuus. Mikäli controller -toiminto siirretään valtiovarainministeriöstä (talousarviolain 24 e §:n mukaan controller -toiminto on valtiovarainministeriössä) valtioneuvoston kansliaan, tämä kokoamis- ja koordinoititehtävä kuuluisi luontevasti controller -toiminnolle.

Nykyisen valtion talousarviolain 24 f §:ssä (19.12.2003/1216) valtiovarain controller – toiminnon tehtäväksi on asetettu mm. ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointitoimintaa. ja arviointitoimintaa sekä neuvonnallaan edistää ohjaus- ja raportointijärjestelmien toimivuutta.

5.3 Raportointimalli ja sen ulottuvuudet

Yhtiöt tulee jatkossakin ryhmitellä sen mukaisesti, mitä asioita halutaan erityisesti painottaa kuhunkin ryhmään kuuluvien yhtiöiden osalta. Nämä jaotteluperusteet tulee kuitenkin raportoida ja perustella huolellisesti, ja painotuserojen tulee näkyä raportoitavien tietojen osalta konkreettisesti.

Seuraavassa kuviossa valtion yhtiöomistus on ryhmitelty viiteen kategoriaan (I – V) sen mukaisesti, painottuvatko valtio-omistajan tavoitteissa enemmän ministeriöiden asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuusintressit (kuvion vaalea alue) vai puhtaat sijoitusintressit (tummennettu alue). Valtio-omistajan näkökulmasta kategoriat ovat seuraavat: (I) erityistehtäväyhtiöt, (II) markkinaehtoiset listaamattomat yhtiöt, joissa valtiolla on myös strateginen intressi, (III) markkinaehtoiset listaamattomat yhtiöt, joissa valtiolla on yksinomaan sijoittajaintressi, (IV) pörssilistatut valtioenemmistöiset yhtiöt, joissa valtiolla strateginen intressi ja (V) pörssilistatut valtion osakkuusyhtiöt.



Kuvio 2. Vaikuttavuus ja sijoittajaintressin esiintyminen valtion yhtiöomistuksessa

Lisäksi yhtiökategoriat on jaettu valtion omistuksen määrän perusteella kolmeen luokkaan (a,b,c) sen perusteella, onko valtio kyseisen kategorian yhtiössä yksinomistajana (a), enemmistöomistajana (b), vai onko kyseessä valtion osakkuusyhtiö (c). On tärkeää ymmärtää se, että yksinomistajana toimiessaan valtio voi asettaa yhtiölle vapaasti myös muita kuin taloudellisia tavoitteita ilman, että muiden omistajien asema vaarantuisi tai heidän oikeuksiaan loukattaisiin. Tilanne kuitenkin muuttuu oleellisesti silloin, jos yhtiössä on valtio-omistajan lisäksi yksikin muu osakkeenomistaja. Tällöin valtion toiminta omistajana on Oy-lain yhdenvertaisuusperiaatteen ja vähemmistösuojasäännösten rajoittamaa, joten yhtiön päätöksenteko ja siten myös omistajaohjaus joudutaan järjestämään omistajien yhteistä intressiä kunnioittaen. Tätä rajoitetta on hahmotettu kuviossa harmaan katkoviivoituksen avulla ja se ilmenee lähtökohtaisesti kaikissa valtio-omisteisten yhtiöiden kategorioissa I- IV, joissa on valtion lisäksi myös muita omistajia. Kategoriiaan V sijoittuvissa pörssinoteeratuissa valtion osakkuusyhtiöissä valtiolla on omistajana puhtaasti sijoitusintressejä, joten valtio-omistajan intressit eivät poikkea millään muotoa osakeyhtiölain 5 §:n mukaisesta voitontuottamistavoitteesta. Valtionyhtiöomistuksen jakautuminen em. kategorioihin ja luokkiin 3.1.2011 tilanteen mukaan on liitteessä 1.

Edelleen on erityisesti huomattava, että omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja valtioneuvoston omistajaohjausosaston olisi raportoinnissaan selostettava, **miten toimintavuonna on käytännössä toteutettu kulloinkin voimassa olevaa valtion omistajapolitiikkaa koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä**. Periaatepäätöksessä (7.6.2007) selostetaan valtion yhtiöomistuksen tavoitteet erikseen erityistehtävayhtiöissä ja markkinaehtoisissa yhtiöissä, ja näihin tavoitteisiin kuuluu paitsi liiketoiminnallisia tavoitteita myös strategisia intressejä ja peruspalvelutavoitteita. Edelleen periaatepäätöksessä asetetaan omistajapolitiikalle tavoitteita ja periaatteita koskien mm. yhtiöiden kannustinjärjestelmiä, henkilöstön edustusta ja henkilöstöpolitiikkaa, vastuullista ympäristöpolitiikkaa sekä omistusjärjestelyjä.

Seuraavassa on sekä kansainvälisen vertailun että muun arvioinnin pohjalta tehty alustava ehdotus siitä, millainen koottu omistajaohjausraportti eduskunnalle voisi olla. Sen koonnista voisi vastata VNK ja mahdollisesti sinne valtiovarainministeriöstä siirretty controller-toiminto.

Raportin malli (alustava hahmotelma)

Raportin kokonaislaajuus 70-80 s.

1. Johdanto

- Omistuksen laajuus, avainluvut (”key figures”)
- Omistajaohjausyksikön rakenne ja henkilöstö, omistajahallinnoinnin kustannukset
- Raportin rakenne, ”tuoteseloste” lukijalle

2. Omistajapolitiikasta vastaavan vastuuministerin katsaus

- Tilivelvollisen omistajaohjauksesta vastaavan ministerin lyhyt katsaus toimintavuodesta.
- Miten hallitus on onnistunut toteuttamaan valtion vastuullista ja aktiivista omistajapolitiikkaa.
- Valtion omistajapoliittiset periaatepäätökset ja tavoitteet (”Mission statement”) sekä ohjeet hyvästä hallinnoinnista ja johtamisesta valtio-omisteissa yhtiöissä. Em. periaatepäätökset ja ohjeet muodostavat perustan raportoinnille ja kriteerit omistajaohjauksen onnistuneisuuden arvioinnille.

3. Tilivelvollisten omistajaohjauksesta vastaavien analyysi ja itsearviointi

Omistajaohjauksesta tilivelvollisten ministeriöiden ja hallinnon katsaus omistajapolitiikan toimeenpanosta ohjauksella ja miten ohjaus on vaikuttanut toimintavuonna.

- Omaksutut corporate governance -periaatteet ja poikkeukset hyvästä hallinnointikoodista²⁰⁸
- Markkinaehtoisten yhtiöiden osakesalkkujen tuotto, kannattavuus ja muutokset omistuksissa; myynnit, ostot, yritysten mahdolliset fuusiot, valtion perustamat uudet yritykset jne.
- Yhteiskunnalliset ja ei-liiketaloudelliset tavoitteet eli ympäristö ja yhteiskuntavastuun tavoitteet, tasa-arvo nimityksissä jne. ja niiden toteutuminen omistajaohjauksessa.
- Miten vastuullista henkilöstöpolitiikkaa on edistetty omistajaohjauksessa.
- Korruption ja epäeettisen toiminnan vastustaminen kansainvälisissä yhteyksissä ja ulkomaan toiminnoissa.

208 Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallitus on antanut kesäkuussa 2010 Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin tavoitteena on, että suomalaiset listayhtiöt noudattavat korkeatasoista kansainvälistä hallinnointitapaa. Koodi yhtenäistää listayhtiöiden toimintatapoja sekä osakkeenomistajille ja muille sijoittajille annettavaa tietoa samoin kuin lisää avoimuutta hallintoelimestä, johdon palkkioista ja palkitsemisjärjestelmistä.

4. Markkinaehtoiset (tärkeät) yhtiöt

- Yhtiökohtainen katsaus ja vertailu standardimaisesti

5. Strategiset markkinaehtoiset yhtiöt

- Yhtiökohtainen katsaus ja vertailu standardimaisesti
- Lisäksi strategisten tavoitteiden toteutuminen

6. Erityistehtävayhtiöt

- Sektoriministeriöt vastaavat tästä osiosta
- Standardimainen yhtiökohtainen katsaus taloudellisesta tuloksesta
- Erityiset yhteiskunnallisiin tehtäviin liittyvät tarkastelukriteerit taloudellisten kriteerien lisäksi, ei standardimaisesti

7. Muut ei-yhtiömuotoiset valtion valvontapiiriin kuuluvat erityiset laitokset

- SP, KELA, SITRA jne
- Näillä omat erityiset valvonta- ja raportointijärjestelmät eduskunnalle
- Lyhyt katsaus ja viittaukset em. omiin valvontaraportteihin.

Liitteet, mm.

Keskeiset käsitteet

Tunnusluvut ja niiden laskentakaavat

Valtion yhtiöiden hallituskokoonpanot

Lähteet

Eduskunnalle raportointi olisi oltava riittävän nopeata. Omistajaohjausraportin kokoaamisessa joudutaan todennäköisesti joissakin kohdissa (esimerkiksi kun kyseessä on portfolioiden ja toimialojen vertailuindeksien ajantasaisuus) tekemään kompromisseja, jotta raportin saaminen eduskuntakäsittelyyn ei viivästy.

Omistajaohjausraportin sisällön laajuus ja lopullinen malli täsmentyy myöhemmin tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan kannanottojen sekä uuden hallituksen hallitusohjelman ja omistajapoliittisen periaatepäätökseen pohjalta. Tässä yhteydessä tulee harkintaan myös yhteiskuntavastuun raportoinnin kehittäminen ja se, mitä yhteiskuntavastuun raportoinnin tulisi tarkasti ottaen sisältää (esimerkiksi kysymys siitä, otetaanko ohjenuoraksi GRI vai jokin kevyempi raportoinnin aste).

5.4 Tulokset agenttiteoreettisessa viitekehyksessä

Tutkimuksen alussa työ asemoitiin kaksiportaiseen agenttiteoreettiseen viitekehykseen. Ensimmäinen agenttisuhte tunnistettiin VNK:n omistusohjausoston/ministeriöiden (päämies) ja niiden ohjauksessa olevien yhtiöiden (agentti) välillä. Toinen päämies-agenttisuhte ilmeni eduskunnan tarkastusvaliokunnan (päämies) ja tälle raportointivelvollisten VNK:n omistusohjausoston/ministeriöiden (agentti) välisessä suhteessa.

Tutkimuksessa tunnistettujen agenttiongelmien hillitsemiseksi tutkimusryhmä ehdottaa yhtäältä uusia toiminnallisia keinoja ja toisaalta jo käytössä olevien keinojen tehostamista. Tärkeimpiä toiminnallisia keinoja ovat tutkimusryhmän ehdotukset omistajaohjauksen vuosikertomuksen käsittelystä valtiopäiväasiakirjana ja vaatimukset omistajaohjausinformaation laadun parantamisesta. Olemassa olevien keinojen käyttöä pitäisi tutkimusryhmän mielestä tehostaa mm. laajemman ja monipuolisemman raportoinnin avulla.

Koska tutkimuksen lähtökohta oli eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan tiedonsaannin tehostaminen tutkimusryhmän ehdotukset painottuvat erityisesti eduskunnan ja sille raportointivelvollisena olevien VNK:n omistusohjausoston/ministeriöiden väliseen agenttisuhteeseen. Toisaalta voidaan perustellusti olettaa, että tutkimuksessa esitetyt vaatimukset mm. nykyistä laajemmasta ja yksityiskohtaisemmasta yhtiötason raportoinnista hillitsevät myös omistusohjausosaston/ministeriöiden ja niiden ohjauksessa olevien yhtiöiden välistä agenttiongelmia.

Lähteet

Kirjallisuus

Berle, A.A. & Means, G.C. (1932): *The Modern Corporation and Private Property*. MacMillan, New York.

Brealey, R. – Myers, C., - Allen, F. (2008): *Principle of Corporate Finance*. 9th edition. McGraw-Hill. New York.

Coase, R. (1937): *The Theory of the Firm*; *Economica*, November 4, 386-405.

Eilavaara, Pertti & Sarja, Mikko (1999): *Valtion omistajavalta. Tutkimus valtion omistajavallasta ja esteellisyydestä omistajavallan käytössä*. Helsinki. Oy Edita Ab.

Healy, P.,M., & Palepu, K.,G., (2001): *Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature*. *Journal of Accounting and Economics* 31, 405-440.

Hope, O-K., & Thomas, W. (2008): *Managerial Empire Building and Firm Disclosure*. *Journal of Accounting Research* 46,(3), 591-626.

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976): *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics* 3, 305-360.

Kaisanlahti, Timo (2000): *Corporate Governance ja valtio-omistaja – kehittämistarpeet. KTM:n tutkimuksia ja raportteja 25/20000*. Helsinki. Oy Edita Ab.

Kaisanlahti, Timo (2001): *Valtion omistajaohjaus – perusta ja välineet*. Helsinki. Oy Edita Ab.

Kalliomäki, Anne (2009): *Valtion omistajapolitiikka ja omistajaohjaus. Muistio tarkastusvaliokunnalle 30.4.2009*.

Kallunki, J-P – Kytönen, E. (2004): *Uusi tilinpäätösanalyysi*. Talentum 2004.

Kallunki, J-P – Martikainen, M – Niemelä, J. (2007): *Ammattimainen sijoittaminen*. Talentum 2007.

Laitinen, E. (1989): Yrityksen talouden mittarit. Ekonomia- sarja. Weiling & Göös. Espoo
Laine, Matias (2009): A Way of Seeing Corporate Sustainability Reporting. Väitöskirja.
Tampere University Press, Tampere, 2009.

Leppiniemi, J. – Leppiniemi, R. (2006): Tilinpäätöksen tulkinta. Helsinki. WSOYpro.

Miettinen, Topi (2000): Poikkeavatko valtionyhtiöt yksityisistä? Valtionyhtiöiden tavoitteiden kehitys ja vertailu yksityisomisteisiin yrityksiin. Helsinki. Elinkeinoelämän tutkimuskeskus.

Myllymäki, Arvo (1994): Julkistalouden valvonta. Tampere. Tammer-Paino Oy.

Myllymäki, Arvo (2007): Finanssihallinto-oikeus. Helsinki. WSOYpro.

Myllymäki, Arvo – Salomaa, Juha – Poikkeus, Virpi (1997): Muuttumaton – muuttuva kansan-eläkelaitos. Kunnallisalan kehittämissäätiö 1997.

Myllymäki, Arvo – Tetri, Eija (1997): Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana. Kunnallisalan kehittämissäätiö 1997.

Niskanen, J – Niskanen, M. (2003): Tilipäätösanalyysi. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Purhonen, Eino (1955): Parlamentaarin valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvonta-järjestelmässä. Vammalan kirjapaino 1955.

Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1997): A Survey of Corporate Governance. The Journal of Finance 52 (2), 737-783.

Timonen Pekka (2010): Lausunto valtion omistajaohjausta koskevassa asiassa. Valtioneuvoston kanslian omistusohtausyksikkö 8.4.2010.

Timonen, Pekka (2006): Valtio omistajana ja yrittäjäriskin kantajana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 7-8/2006, 1312.-1324.

Tomminen, Sari (2009): Toimeenpanotutkimus valtion omistajaohjauksen järjestämisestä Suo-messa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos. Tampere.

Vuoria, Matti (2004): Valtion omistajapolitiikan selvitysmiesraportti. KTM:n tutkimuksia ja raportteja 2/2004. Helsinki. Oy Edita Ab.

Wacker, Jani (2009): Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssi-valtaan. Tutkimus unionin vakaussäätelyn oikeudellisesta merkityksestä. Tampere University Press.

Virallislähteet ja muistiot

Arvopaperimarkkinayhdistys ry: Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate Governan-ce) 2010, annettu 15.6.2010.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005.

Hallintovaliokunnan mietintö 10/2001 vp. HaVM 10/2001 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle alkoholilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 119/1994 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 197/1999 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. HE 80/2007 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 71/2006 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi la-eiksi. HE 207/2010 vp.

Hallituksen kertomusmenettelyn kehittämistyöryhmä, laatinut Nora Grönholm, PM/21.06.2010.

Koivunen, Vesa: Muistio tutkimusryhmälle 3.2.2011, VTV.

KTM, (2003): Omistajaohjaustyöryhmän raportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä ja toimikuntaraportteja 18.12.2003.

<http://www.valtionomistus.fi/asiakirjat/tyoeryhmien_raportit/fi.jsp>

OECD (2005): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2000 vp.

Sitra (2010): Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Seppo Määttä ja Sitra. Sitran selvityksiä 21.

Solidium Oy (2010): Vuosikertomus 2010.

Sveriges Riksdag, Utredningstjänsten: Ägandeförvaltning av statliga företag – parlamentarisk uppföljning. PM 15.4.2010.

Tarkastusvaliokunnan mietintö valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2008. TrVM 1/2009 vp.

TRO 2/2009 vp. Valtion omistajaohjauksen valvonta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta. Muistio.

Valtioneuvoston kanslia, omistusohtausyksikkö (2010): Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen vuosikertomus 2009. Omistajaohjauksen julkaisu 1/2010.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007.
<http://www.valtionomistus.fi/documents/Asiakirjat/Hallituksen_linjaukset/suomi/VN_n_periaatepaetoes_omistajapolitiikasta_20070607__2_.pdf> (15.12.2010)

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 48/2003. Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto.

Valtiovarainministeriö (2010): Valtion konsernitaseen muodostaminen – Työryhmän loppura-portti 28.8.2010. VM 136:00/2009.

Yritystutkimusneuvottelukunta (2009): Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi. Gaudeamus Hel-sinki 2009.

Yritystutkimusneuvottelukunta (2009b): Konsernitilinpäätös yritystutkimuksessa. Gaudeamus. Helsinki.

Artikkelit sanomalehdissä

Pitäisikö valtion myydä pörssiomistuksiaan? Europaeus, Aleks. Viisas Raha 9/2010.

Sasin johtama hallintoneuvosto ei jäänyt odottelemaan uutta Yle-lakia. Aamulehti 20.10.2010.

Solidium intoutui myymään. Hämäläinen, Karo. Arvopaperi 12/2010.

Solidium ehdottaa pörssiyhtiöiden hallituksille ulkopuolista arviointia. Helsingin Sanomat 19.1.2011.

Solidium on kallis keskustelukerho. Muukkonen Henrik. Talouselämä 2/2011.

Ulkomainen hallitusosaaminen lisääntyy valtion osakkuusyhtiöissä. Kauppalehti 19.1.2011, s. 4-5.

Ylen valvonta jäämässä poliitikoille. Helsingin Sanomat 19.10.2010.

Tutkimuskysely

Tutkimusta varten tehty kysely: ECPRD Request 1584 – Parliamentary supervision of state ownership steering.: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kysely 26.11.2010, Parliamentien vastaukset Eduskunnalle:

Ison-Britannian parlamentti, House of Commons, Library, (Adam Mellows-Facer), 6.12.2010. Lisäkysely, House of Commons, Library (Richard Cracknell) 21.1.2011.

Norjan Stortinget, The Norwegian Parliamentary Research Service, (Janne Irene Einan), 20.12.2010

Alankomaiden parlamentti, Tweede Kamer den Staten – Generaal, (Rolf Noordsij), 23.12.2010.

Ruotsin Riksdag, Utredningstjänsten, (Martin Brandorf), 21.12.2010

Muut lähteet kansainvälisessä vertailussa

Iso-Britannia

Departmental Select Committees

[<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p02.pdf>] 7.1.2011

House of Commons Committee of Public Accounts. The Shareholder Executive and Public Sector Businesses. Forty-second Report of Session 2006-07 [<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubacc/409/409.pdf>] 5.1.2011

Ison-Britannian hallituksen portaali [http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Centralgovernmentandthemonarchy/DG_073438] 28.12.2010

Kalliomäki Anne, 18.7.2008. Havaintoja ja analyysiä Iso-Britannian Committee of Public Accountsin mietinnöistä suhteessa NAO:n tarkastusraportteihin.

Kalliomäki Anne, 27.7.2009. Valtion omistajaohjauksen valvonta. Esiselvitys tarkastusvaliokunnalle val-tioenemmistöisten yhtiöiden omistajaohjauksen valvonnan mahdollisista toteutusvaihtoehdoista.

Kauppalehti, 26.6.2009. Destian ex-johtaja Laaksovirta pidätetty törkeästä petoksesta epäiltynä.

[<http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/etusivu/uutinen.jsp?oid=2009/06/23612>] 13.1.2011

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 21.12.2007/1368

[<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071368>] 13.7.2010

Mellows-Facer Adam, 6.12.2010. House of Commons Library. Parliamentary supervision of state owner-ship steering. Vastine tietopyyntöön.

National Audit Office

[http://www.nao.org.uk/about_us.aspx] 7.1.2011

Parliament: HM Government

[<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition1/her-majestys-government/>] 13.1.2011

Public Accounts Committee

[<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/>] 7.1.2011

Shareholder Executive

[<http://www.bis.gov.uk/shareholderexecutive>] 5.1.2011

Shareholder Executiven vuosikertomus 2008-09

[<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/shex/files/annualreport0809.pdf>] 12.1.2011

Smith, Norman 15.2.2010. Sell-off of taxpayer-owned banks 'may take five years'. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8516393.stm] 3.1.2011

Svenska Riksdagen. Utredningstjänsten – virallinen selvitys. 15.4.2010 Dnr 2010:649.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2010 vp

[http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/trvm_5_2010_p.shtml] 13.1.2011

UK Financial Investments Ltd

[<http://www.ukfi.co.uk/about-us/who-we-are/>] 19.1.2011

UK Financial Investments Ltd. UKFI Shareholder Relationship Framework Document. 1/2010.

[http://www.ukfi.co.uk/releases/UKFI_FD_180110v2.pdf] 19.1.2011

UK Financial Investments Ltd. UKFI Investment Mandate. 1/2010.

[http://www.ukfi.co.uk/images/dynamicImages/UKFI_IM_180110.pdf] 19.1.2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto, 204/2010. Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus.

[http://www.vtv.fi/files/2032/2042010_NETTI.pdf] 13.1.2011

Ruotsi

Regeringskansliet, Staten som företagsägare: <http://www.regeringen.se/sb/d/11807> (1.12.2010)

Rapport för företag med statligt ägande januari - september 2010, sivu 10 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12566/a/156080> (26.12.2010)

PM 2010-12-21 ja Riksdagens utredningstjänst, PM 15.4.2010: Ägandeförvaltning av statliga företag – parlamentarisk uppföljning.

Riksdag & Departement, Riksrevisionens nya arbetssätt får tung kritik, 24.10.2010 <http://www.rod.se/politikomraden/demokrati/Riksrevisionens-nya-arbetssatt-far-tung-kritik/> (26.12.2010)

Regeringskansliet, verksamhetsberättelser för företag med statligt ägande <http://www.sweden.gov.se/sb/d/6789/nocache/true/a/16484/dictionary/false> (1.12.2010)

Regeringskansliet delårsrapporter <http://www.sweden.gov.se/sb/d/6789/a/16486> (1.12.2010)

Svensk kod för bolagsstyrning (2010) http://www.bolagsstyrning.se/media/43746/svensk-kodbolagsstyrn_2010_webb.pdf (1.12.2010)

Regeringkansliet (2007) Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/09/41/19/ea93479e.pdf> (1.12.2010)

Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/70/07/3f66cdfd.pdf> (1.12.2010)

Riksrevisionen, uppdrag http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___632.aspx (6.12.2010)

Riksrevisionen, Vad vi för granska. http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___997.aspx (23.12.2010)

Riksrevisionen, hur granskningar redovisas http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___1022.aspx (16.12.2010)

Riksrevisionen, efter granskning http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage___629.aspx (6.12.2010)

Riksdag & Departement, Riksrevisionens nya arbetssätt får tung kritik, 24.10.2010 <http://www.rod.se/politikomraden/demokrati/Riksrevisionens-nya-arbetssatt-far-tung-kritik/> (26.12.2010)

Statliga bolags årsredovisningar RiR 2005:29: http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/OpenDocument___556.aspx?documentid=5952 (16.12.2010)

Riksrevisionen http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NewsPage___721.aspx (16.12.2010)

Vad och vem styr de statliga bolagen? RiR 2006:11: <http://www.riksrevisionen.se/templates/OpenDocument.aspx?documentid=6284&collectionid=269&rootid=267> (16.12.2010)

Svenska Spel AB, företagsfakta <http://svenskaspel.se/p4.aspx?pageid=175> (1.12.2010)

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2009 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/92/27/eebd19cc.pdf> (1.12.2010)

Lotteriinspektionen, om oss <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/> (1.12.2010)

Lotteriinspektionen, föreskrifter <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Lagar-och-forordningar/Foreskrifter/> (1.12.2010)

Lotteriinspektionen, regelverk <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Lagar-och-forordningar/> (1.12.2010)

Lotteriinspektionen, publikationer <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Publikationer/> (1.12.2010)

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2009:1174> (1.12.2010)

Försäkringskassan, regeringens regleringsbrev http://www.forsakringskassan.se/omfk/styrning_och_uppfoljning/regleringsbrev (1.12.2010)

Försäkringskassan, rapportit budgetin seurannasta http://www.forsakringskassan.se/omfk/styrning_och_uppfoljning/budget/budgetuppfoljning (1.12.2010)

Försäkringskassa, organisation http://www.forsakringskassan.se/press/forsakringskassans_organisation (1.12.2010)

Sveriges Radio AB, Sändningstillstånd (2009) <http://www.radioochtv.se/Documents/S%C3%A4ndningstillst%C3%A5nd/Tillst%C3%A5nd%20SR%202010-2013.pdf?epslanguage=sv> (22.12.2010)

Sveriges Radio AB, uppdraget <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3113&artikel=1971435> (22.12.2010)

Radio- och tv-lag (2010:696) <http://svt.se/content/1/c6/69/94/61/radio%20och%20tv-lag%202010.pdf> (22.12.2010)

Förvaltningsstiftelsen, <http://www.forvaltningsstiftelsen.se/> (22.12.2010)

FHI, Alkohol <http://www.fhi.se/Tillsyn/Alkohol/> (22.12.2010)

Statens ägardirektiv för Systembolaget AB (2008) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/99675745-C057-46FC-A278-05EA9987C0FA/0/statens_agardirektiv_for_systembolaget_from_24_nov_2008.pdf (22.12.2010)

Avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten (2007) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/38BEFD93-AC63-45F9-AABF-D06A1138DA71/0/avtal_staten_20071112_undertecknad.pdf (22.12.2010)

Bolagsordning för Systembolaget Aktiebolag (2007) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/04F54336-72DE-4B9F-B8B3-DFD4DC3DAA07/0/bolagsordning_from_mars07.pdf (22.12.2010)

Norja

NUES, The Norwegian Code of Practise for Corporate Governance http://www.nues.no/English/The_Norwegian_Code_of_Practice_for_Corporate_Governance/ (28.12.2010)

Nærings- og handelsdepartementet, Eierstyrning och ledelse <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/Eierstyring-og-ledelse.html?id=613433> (28.12.2010)

Nærings- og handelsdepartementet, Eierandeler <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/statlige-eierandeler.html?id=613430> (28.12.2010)

Regjeringens eierpolitikk (2008) <http://www.eierpolitikk.no/index.gan?id=17406> (28.12.2010)

Statens eierberetning 2009 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

Regjeringen, Nærings- og handelsdepartementet, Et aktivt og langsiktig eierskap (St. meld. nr. 13 2006-2007) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-13-2006-2007-.html?id=441137> (30.12.2010)

Regjeringen, Utenriksdepartementet, Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi (St.meld. nr. 10 2008-2009) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-10-2008-2009-.html?id=542966> (30.12.2010)

FHI, Alkohol <http://www.fhi.se/Tillsyn/Alkohol/> (22.12.2010)

Statens ägardirektiv för Systembolaget AB (2008) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/99675745-C057-46FC-A278-05EA9987C0FA/0/statens_agardirektiv_for_systembolaget_from_24_nov_2008.pdf (22.12.2010)

Avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten (2007) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/38BEFD93-AC63-45F9-AABF-D06A1138DA71/0/avtal_staten_20071112_undertecknad.pdf (22.12.2010)

Bolagsordning för Systembolaget Aktiebolag (2007) http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/04F54336-72DE-4B9F-B8B3-DFD4DC3DAA07/0/bolagsordning_from_mars07.pdf (22.12.2010)

Systembolaget, Ansvarsredovisning 2009 http://www.systembolaget.se/NR/rdonlyres/853C923D-347A-4A7D-B425-F38D735AADF7/0/ansvarsredovisning_2009.pdf (22.12.2010)

Statens eierberetning 2009, s.85 http://www.eierberetningen.no/2009/asset/statens_eierberetning_2009.pdf (23.12.2010)

Lotterilagen <http://www.lovdata.no/all/nl-19950224-011.html> (23.12.2010)

Pengesspiloven <http://www.lovdata.no/all/nl-19920828-103.html> (23.12.2010)

Totalisatorloven <http://www.lovdata.no/all/nl-19270701-003.html> (23.12.2010)

Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, Pohjoismaisia rahapelijärjestelmiä, Norja http://info.stakes.fi/pelihaitat/FI/rahapelijarjestelma/pohjoismaisia_rahapelijarjestelmia.htm (23.12.2010)

Lotteri- og stiftelsestilsynet <http://www.lottstift.no/eway/default.aspx?pid=238> (23.12.2010)

Lotteri- og stiftelsestilsynet, Statlege pengespel- Norsk Tipping http://www.lottstift.no/eway/default.aspx?pid=236&trg=MainPaige_5482&MainPaige_5482=5609:0:8,1714 (28.12.2010)

Norges Banks årsmelding og rekneskap 2009, s. 75 http://www.norges-bank.no/templates/reportroot___11402.aspx

Medietilsynet, Organisation <http://www.medietilsynet.no/en-GB/The-Norwegian-Media-Authority/English-Menu/The-Organisation/> (29.12.2010)

YLE, Näin naapurissa: Norjan yleisradio saa tulonsa lupamaksuista http://avoinyyle.fi/www/fi/arvot_ja_strategia/yhteiskuntavastuu.php?we_objectID=215&pid=2161 (29.12.2010)

AS Vinmonopolet, Etske Retninglinjer i Vinmonopolet http://www.vinmonopolet.no/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/store-vmp-Site/no_NO/-/NOK/viewCMS-Start?id=cms&key=68 (30.12.2010)

Riksrevisjonen, The Office of the Auditor General's control of the management of state-owned companies for 2009, s.87. http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2010-2011/Dokument_3_2_2010_2011.pdf (30.12.2010)

Riksrevisjonen, Om Riksrevisjonen <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjonen.aspx> (23.12.2010)

Lov om Riksrevisjonen <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-20040507-021.html&dep=alle&kort+,+titt=riksrevisjonen&> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, Corporate control <http://www.riksrevisjonen.no/en/Methodology/CorporateControl/Pages/CorporateControl.aspx> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, Årsrapporter <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Arsrapporter/Sider/Aarsrapporter.aspx> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009 <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/selskapskontroll.aspx> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, "Too little active follow-up of the State's ownership policy" <http://www.riksrevisjonen.no/en/Formedia/PressReleases/Pages/ownership.aspx> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget, <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/oppfolging.aspx> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, The Office of the Auditor General's follow-up of performance audits considered by the Storting Document no 3:1 (2010-2011) <http://www.riksrevisjonen.no/en/Reports/Pages/Followup.aspx> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009 <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokument1.aspx> (28.12.2010)

Riksrevisjonen, Publikasjoner, <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Sider/Publikasjoner.aspx> (28.12.2010)

Vinmonopolet, Årsrapport 2009, s.5 http://www.vinmonopolet.no/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/store-vmp-Site/no_NO/-/NOK/viewCMS-Start?id=95 (30.12.2010)

Lotteri- og stiftesesinsynet, Publikasjoner og informasjon frå Lotteritilsynet http://www.lottstift.no/eway/default.aspx?pid=236&trg=visliste_5998&MainPaige_5482=5609:0:8,1573&visliste_5998=6122:0:8,1576 (28.12.2010)

NAV, About NAV, <http://www.nav.no/English/The+Norwegian+Labour+and+Welfare+Administration> (30.12.2010)

NAV, Om NAV <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (30.12.2010)

Arbeidsdepartementet, Norges arbeids- og velferdsetaten, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dep/underliggende_etater/arbeids_og_velferdsetaten.html?id=1511 (30.12.2010)

NAV, Legislation, <http://www.nav.no/English/The+Norwegian+Labour+and+Welfare+Administration/Legislation> (30.12.2010)

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009 s. 34 http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2010-2011/Dokument%201/Dokument_1_2010_2011.pdf (30.12.2010)

Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) <http://www.lovdata.no/all/nl-19850524-028.html> (29.12.2010)

Haastattelut

Hietanen, Matti. Neuvotteleva virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö. 5.1.2011.

Koivunen, Vesa. Johtava tuloksellisuustarkastaja, valtiontalouden tarkastusvirasto. 10.1.2011.

Männikkö, Marko. Tuloksellisuustarkastuspäällikkö, valtiontalouden tarkastusvirasto. 10.1.2011.

Plathan, Pekka. Ylijohtaja ja Mikä Mäkilä, liiketoimintayksiön päällikkö, liikenne- ja viestintä-ministeriö, 7.1.2011.

Timonen, Pekka. Osastopäällikkö, valtioneuvoston kanslian omistusohtausyksikkö, 2.12.2010.

Tuominen, Ismo. Hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö, 13.1.2011

Liite 1. Merkittäviä valtio-omisteisia yhtiöitä 3.1.2011 tilanteen mukaan

I. Erittäin merkittävät yhtiöt

Valtion yksinomisteiset yhtiöt	Valtion omistusosuus	Hallinnoiva yksikkö
Alko Oy	100,0 %	STM
Arsenal OHY	100,0 %	VM
CSC- Tieteen tietotekniikan keskus Oy	100,0 %	OKM
Finavia Oyj	100,0 %	LVM
Finnvera Oyj	100,0 %	TEM
Governia Oy	100,0 %	VNK
Hansel Oy	100,0 %	VM
Haus Kehittämiskeskus Oy	100,0 %	VM
Solidium Oy	100,0 %	VNK
Suomen Erillisverkot Oy	100,0 %	SM
Suomen Teollisuussijoitus Oy	100,0 %	TEM
Veikkaus Oy	100,0 %	OKM
Yleisradio Oy	100,0 %	LVM
Valtioenemmistöiset yhtiöt		
Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund)	89,0 %	UM
Tietokarhu Oy	80,0 %	VM
Yrityspankki SKOP	95,2 %	VM
Valtion osakkuusyhtiöt		
Certia	20,0 %	OKM
Hevosopisto Oy	25,0 %	OKM
Suomen Ilmailuopisto Oy	49,5 %	OKM

II. Markkinaehtoiset listaamattomat yhtiöt, joissa valtiolla on myös strateginen intressi

Valtion yksinomisteiset yhtiöt		
Actia Shipping Oy	100,0 %	LVM
Itella Oyj	100,0 %	VNK
Meritaito Oy	100,0 %	LVM
Motiva Oy	100,0 %	VNK
Suomen Lauttaliikenne Oy	100,0 %	VNK
Suomen Rahapaja Oy	100,0 %	VNK
Suomen Viljava Oy	100,0 %	VNK
VR- Yhtymä OY	100,0 %	VNK
Valtioenemmistöiset yhtiöt		
Boreal Kasvinjalostus Oy	65,0 %	VNK
Patria Holding Oyj	73,2 %	VNK
Vapo Oy	50,1 %	VNK
Valtion osakkuusyhtiöt		
Ekokem Oy Ab	34,1 %	VNK
Fingrid Oyj	12,3 %	VNK
Gasum Oy	24,0 %	VNK
Kuntarahoitus Oyj	16,0 %	YM

III. Markkinaehtoiset listaamattomat yhtiöt, joissa valtiolla on yksinomaan sijoittajaintressi

	Valtion omistusosuus	Hallinnoiva yksikkö
Valtion yksinomisteiset yhtiöt		
Altia Oyj	100,0 %	VNK
Destia Oy	100,0 %	VNK
Edita Oy	100,0 %	VNK
Opetusalan koulutuskeskus Educode Oyj	100,0 %	VNK
Valtioenemmistöiset yhtiöt		
Raskone Oy	85,0 %	VNK
Kemijoki Oy	50,1 %	VNK
Valtion osakkuusyhtiöt		
Arek Oy	9,0 %	VNK
Art and Design City Helsinki Oy	35,2 %	VNK
FCG Finnish Consulting Group Oy	6,1 %	VNK
Helsinki Business and Science Park Oy	28,6 %	VNK
Suomen Siemenperunakeskus Oy	22,0 %	VNK
IV. Pörssilistatut valtioenemmistöiset yhtiöt		
Finnair Oyj	55,8 %	VNK
Fortum Oyj	50,8 %	VNK
Neste Oil Oyj	50,1 %	VNK
V. Pörssilistatut valtion osakkuusyhtiöt		
Elisa Oyj	10,1 %	VNK Solidium
Kemira Oyj	16,7 %	VNK Solidium
Metso Oyj	10,4 %	VNK Solidium
Outokumpu Oyj	30,9 %	VNK Solidium
Rautaruukki Oyj	39,7 %	VNK Solidium
Sampo Oyj	14,2 %	VNK Solidium
Sponda Oyj	15,2 %	VNK Solidium
Stora Enso Oyj	12,3 %	VNK Solidium
Tieto Oyj	10,3 %	VNK Solidium
TeliaSonera Ab	13,7 %	VNK Solidium

Liite 2a. Konsernitietoja markkinaehtoisista yhtiöistä vuodelta 2009

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevat yhtiöt

<i>Listatut osakkuusyhtiöt</i>	<i>Toimiala</i>	<i>Liikevaihto</i> <i>(milj. euroa)</i>	<i>Henkilöstö</i>
Eiisa Oyj	puhelinliikenne	1 430,0	3 216
Kemira Oyj	kemian teollisuus	2 500,1	8 843
Metso Oyj	metalliteollisuus	5 016,0	27 166
Outokumpu Oyj	metalli ja teknologia	2 611,0	7 606
Rautaruukki Oyj	metalliteollisuus	1 950,0	11 648
Sampo Oyj	pankki- ja vakuutustoiminta	4 338,0	7 087
Sponda Oyj	kiinteistösijoitus	243,0	134
Stora Enso Oyj	metsäteollisuus	8 945,0	28 696
TeliaSonera Ab	telepalvelut	109 161,0	28 815
Tieto Oyj	IT- palvelut	1 706,3	16 663

Listatut valtioenemmistöt

Finnair Oyj	lentoliikenne	1 837,7	8 797
Fortum Oyj	energian tuotanto	5 435,0	11 613
Neste Oil Oyj	öljyn jalostus	9 636,0	5 092

Listaamattomat yhtiöt

Altia Oyj	alkoholijuomien tuotanto ja tukkumyynti	407,3	1 042
Arek Oy	eläkkeisiin liittyvät tietohallintopalvelut	52,4	33
Art and Design City Helsinki Oy	yhdyskuntasuunnittelu	0,4	4
Boreal Kasvinjalostus Oy	viljelykasvien jalostus ja markkinointi	7,2	70
Destia Oy	rakennusalan palvelutoiminta	603,4	2 860
Edita Oy	graafinen teollisuus	110,9	890
Ekokem Oy Ab	ongelmajätteiden käsittely	94,3	326
FCG Finnish Consulting Group Oy	konsultti- ja koulutuspalvelut	72,9	843
Fingrid Oyj	sähkön voimansiirtopalvelu	358,9	251
Gasum Oy	maakaasun tukkukauppa	1 064,7	222
HSBP Oy*	kansainvälinen liiketoimintaosaaminen	1,5	14
Itella Oyj	postipalvelut	1 819,7	29 568
Kemijoki Oy	energian tuotanto	39,6	266
Motiva Oy	tehokkaan energiankäytön edistäminen	5,9	36
Educode Oyj**	osaamisen ja oppimisen edistämiseen tähtäävä toiminta	...	...
Patria Holding Oyj	puollustusvälineiteollisuus	539,5	3 414
Raskone Oy	raskaiden koneiden korjaamotoiminta	183,5	958
Suomen Lauttaliikenne Oy	lauttaliiketoiminta	...	...
Suomen Rahapaja Oy	metalliteollisuus	89,4	257
Suomen Siemenperunakeskus Oy	perunalajikkeiden ylläpito, tuotanto ja markkinointi	3,4	12
Suomen Viljava Oy	viljan käsittely- ja varastointipalvelu	17,7	90
Vapo Oy	turve- ja puuteollisuus	573,7	1 451
VR- Yhtymä OY	rautatie liikenne	1 399,4	12 376

Liikenne ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa olevat yhtiöt

Actia Shipping Oy	jäänmurto-, monitoimialus ja yhteysaluspalvelut	43,8	415
Meritaito Oy	vesiteiden ylläpito ja kehittäminen	...	...

Ympäristöministeriön omistajaohjauksessa olevat yhtiöt

Kuntarahoitus Oyj	luottolaitos	285,3	53
-------------------	--------------	-------	----

* Yhtiön koko nimi: Helsinki Business and Science Park Oy Ltd.

**Opetusalan koulutuskeskus Educode Oy, aloitti toimintansa 1.1.2010.

Liite 2b. Konsernitietoja erityistehtävyyhtiöistä vuodelta 2009

Yhtiö	Toimiala	Liikevaihto <i>(milj. euroa)</i>	Henkilöstö
Alko Oy	alkoholijuomien vähittäismyynti	1 170,2	2 641,0
OHY Arsenal Oy	omaisuudenhoito-yhtiö	...	...
Certia Oy	yliopistojen toimistopalvelut	...	...
CSC- tieteellinen laskenta	tieteelliseen ja tekniseen laskentaan liittyvät atk palvelut	21,9	182,0
Finavia Oyj	lentoasemaverkosto ja lennonvarmistusjärjestelmä	...	...
Finnvera Oyj	erityisrahoituslaitos	199,0	432,0
Governia Oy	sijoitusyhtiö	20,0	19,0
Hansel Oy	hankintakeskus	7,8	57,0
Haus Kehittämiskeskus Oy	täydennyskoulutus ja kehittämiskeskus	5,6	40,0
Hevosopisto Oy	hevosalan koulutus	7,8	108,0
Solidium Oy	sijoitusyhtiö	...	7,0
Suomen Erillisverkot Oy	teleliikenne	27,3	73,0
Suomen Ilmailuopisto Oy	ilmailualan koulutus	9,1	36,0
Suomen Teollisuussijoitus Oy	pääomasijoitustoiminta	...	24,0
Teollisen yhteistyön rahasto Oy	erityisrahoituslaitos	17,0	43,0
Tietokarhu Oy	verohallinnon tietotekniset palvelut	42,2	306,0
Veikkaus Oy	veikkaus ja arpajaistoiminta	1 557,6	355,0
Yleisradio Oy	yleisradiotoiminta	394,3	3 243,0
Yrityspankki Skop Oyj	pankkitoiminta	...	...

Liite 3. Omistajaohjauksen valvontatieto ja raportointi parlamentille - kansainvälinen vertailutaulukko

Valtio	Reportointimuoto	Käsitteily parlamentissa	Reportin sisällön pääkohdat
Iso-Britannia alahuone ja ylähuone	BIS eli Elinkeinministeriön yhtiöomistuksen ohjausyksikkö - The Shareholder Executive. Omistuksen laajuus ja rakenne: 28 yhtiötä, näistä yli 50 % omistus 23 yhtiössä, pääasiassa erityistehtävayhtiöitä. - Markkinaehtoiset yhtiöt (Companies Act yhtiöt) - lainsäädännössä määrättyjä tehtäviä hoitavat yhtiöt (erityistehtävayhtiöt) - Limited Liability Partnership -yhtiöt Trading Funds -rahastot	Vuosikertomus parlamentille, kattaa koko omistuksen (lukuun ottamatta vähämerkittävyyttä omistuksia)	2009 raportti, 80 s. 1 Tavoitekuvaus (mission statement) 2 P:n katsaus 3 T:n katsaus 4 Yhteenveto portfoliosta ja omistajaohjauksesta 5 Yksikön hlökunta 6 Yhtiökohtainen katsaus standardoidusti (tunnusluvut ja tiivis analyysi) Liite A Portfolio Liite B Lyhenteet ja käsitteet (tunnusluku-käsitteet, jne)
	Reportointi parlamentille järjestämättä		
	Myös omasta aloitteesta omia tarkastusraportteja	Käsitteily tarkastusvaliokunnassa, Valitonyhtiöiden johtajien, omistajatahojen, kullerimiset valiokunnassa	Valiokunta esittää tiukkoja kysymyksiä
	Tarkastusraportteja	Käsitteily tarkastusvaliokunnassa (PAC), Valitonyhtiöiden johtajien, omistajatahojen jne. kuulemiset raporttien pohjalta valiokunnassa	Valiokunta esittää tiukkoja kysymyksiä
Hollanti	Valtion yhtiöomistuksen ohjausyksikkö - omistuksen laajuus ja rakenne: 34 valitonyhtiötä, joista valtioenemmistöisiä 26, osakkuusyhtiötä 8. Osa Finanssministeriön ohjauksessa, osa sektoriministeriöiden, lisäksi tilapäinen pankkikomissio finanssikiirsin seurauksena	Parlamentin finanssivaliokunta (standing committee on Finance) Suullinen ministerin kuuleminen ja mahdollisesti kansanedustaja-aloitteita, joista täysistunto äänestää	Vuosiraportti 1 Espiurhe 2 Yhteenveto yhtiöistä ja omistajaohjauksesta Muutokset omistuksessa, CG-politiikka (hallituksen ja johdon bonukset, palkkiopolitiikka jne.) 3 Yhtiökohtainen katsaus standardiformaattilla 4 Liitteet
	Ei tee omia tarkastuksia	Käsittelee tarkastusviraston raportit	
	Tarkastusraportteja	Tarkastusraportteja	

Valtio	Reportointimuoto	Käsittely parlamentissa	Reportin sisällön pääkohdat
Norja Stortinget	Kauppa- ja teollisuusministeriö Omistaja-ohjusaosasto (Eierskapsavdeling) markkinaehtoiset yhtiöt (17 valtioenemmistöistä yhtiötä, 10 osakkuusyhtiötä) Öljy- ja energiainministeriö: Statoil Kunta- ja aluer ministeriö: Kommunalbanken n. 50 erityistehtävyyhtiötä	Kauppa- ja teollisuusministeriön yhdistetty omistusraportti parlamentille (Eierberetningen) Puolivuosiraportti Omistusraportti 2009 katsoi 53 yhtiötä, tärkeimmät markkinaehtoiset ja erityistehtävyyhtiöt	Omistusraportti 2009, 108 s. 1 Ministerin esipuhe 2 Liiketaloudelliset yhtiöt 3 Liiketaloudelliset yhtiöt, joiden pääkonttori säilytettävä kansallisena 4 Yhtiöt, joilla liiketaloudellisten tavoitteiden lisäksi muita tarkoin määriteltyjä tavoitteita 5 Yhtiöt, joilla sektoripoliittisia tavoitteita 6 Alueelliset valtion terveydenhuoltoyhtiöt 7 Hallitusjäsenet, kontaktitiedot, käsitelmääritykset
	Parlamentin tarkastusvaliokunta Kontroll- og konsitusions-komiteen	Ei tee omia tarkastuksia	Hallituksen omistajaohjauksen valvontasuoritus tarkastusvaliokuntaan (Kontroll- og konsitusionskomiteen)
	Valtion tarkastusvirasto Riksrevisjonen (OAG)	Tarkastusraportteja valtion kokonaan omistamista yhtiöistä Vuosikertomus Stortingetille	Tarkastusraportit käsitellään tarkastusvaliokunnassa (Kontroll- og konsitusionskomiteen)
Ruotsi	Hallituksen kanslian (Regeringskansliet) alaisuudessa hallinnoidaan 57 yhtiötä, joista Ruotsin valtio omistaa kokonaan 43 ja osittain 14 yhtiötä. Suurin osa yhtiöistä (41 kpl) kuuluu elinkeinoministeriön (Näringsdepartementet) ja sen valtionomistussätkön (enheten för statligt ägande) vastuualueeseen. Kolme yhtiöstä, SAS AB, Nordea Bank AB ja Teliasonera Aktiebolag, ovat pörssiinoteerattuja. 16 yhtiötä muiden ministeriöiden vastuualueilla.	Hallituksen kanslian toimintakertomus valtiopäiville: Verksamhetsberättelse för företaget med statligt ägande myös osavuosisraportit	Hallitus antoi 29. 11. 2007 valtio-omisteis-yhtiöiden ulkoisen raportoinnin toimintaohjeen (riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande). Toimintaohjeissa yhteiskuntavastuun raportoinnille asetettiin lisävaatimuksia. Omistusraportti 2009, 129 s. 1 Vastuuministerin katsaus 2 Toimintavuoden tapahtumat lyhyesti, mm. yhtiöille määritettyjen tehtävien muutokset, yritysten perustamiset, omistumuutokset jne. 3 Valtion omistajapolitiikka, taloudellinen tulos, kestävä kehitys, palkkio- ja eläkepolitiikka, raportointi 4 Yhtiökohtainen standardimainen katsaus 5 Lopetettavat yhtiöt, perustetut yhtiöt, osakkeiden/yhtiöiden myynnit, uudelleenjärjestelyt 6 Liitteet: Kirjanpitoperiaatteet, käsitteet ja lyhenteet Yhtiötä koskevat valtiopäiväesitykset Hallituskooppaanot, muutokset hallituksissa ja johdossa Periaatteet ulkoiselle raportoinnille ja johdon palkkaushdoille....
	Erityisesti valtiopäivien elinkeinovaliokunta (näringssutskott) seuraa hallituksen omistajaohjausta. Toistaiseksi ei ole perustettu erillistä tarkastusvaliokuntaa (revisionsutskott) niin kuin Suomessa	Kansanedustajat tekevät valtiopäivillä (interpellationer) runsaasti valtionyhtiöihin liittyviä. Muutamassa valtioenemmistöisessä yhtiössä kansanedustaja hallituksessa.	
	Valtion tarkastusvirasto (Riksrevisionen) Riksrevisionen saa lakien aktiebolagslagen (2005:551) ja stiftelselagen (1994:1220) perusteella asettaa tilintarkastajat tietyn edellytyksin valtion omistamiin osakeyhtiöihin ja sääntöihin.	Vuosiraportti (Riksrevisoremas årliga rapport) valtiopäiville. Sisältää tarkastuksen tärkeimmät havainnot. Muutama tarkastus vuosittain käsittelee valtio-omisteisia yhtiötä	Finansutskottet käsittelee vuosiraportin valtiopäiviä varten.

Liite 4. Raportoinnin nykytilanteen kuvaus

Yhtiö/muu yhteisö	Erityinen raportointi ja velvoittava normi	Yleinen julkinen tilinpäätösraportointi yhteisölaissäädännön mukaan	1. Valtion tulosuojajärjestelmän velvoittama raportointi 2. Annettaanko eduskunnalle suoraan raportteja
Erityistehtäväyhtiöt			
Alko Oy	Alkoholilaki 36 §: Vuosittainen kertomus STM:lle. Alkoholiasetus 1 §: Toimintasuunnitelma alkoholihaittojen vähentämiseksi, jonka hallintoneuvosto vahvistaa. STM:n määräys (2006) Alkon taloudellisten tunnuslukujen säännöllisestä raportoinnista STM:lle	Kirjanpitolain ja Oylain edellyttämä tilinpäätös toimintakertomuksineen; Tilintarkastuslain ja Oylain mukainen tilintarkastuskertomus	1. Talousarvioasetus 68 a ja b §: Ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvaus Asetuksen 68 b §, kohdan 8:n mukaan hallinnonalan tuloksellisuuskuvaus tulee sisältää katsaus ministeriön toimialan valtionyhtiöiden kehitykseen ja omistajapolitiikkaan sekä tärkeimmät tiedot valtion muun liiketoiminnan kehityksestä. 2. Voi sisältyä yhteisöä koskevaa tekstiä VN:n tilinpäätöskertomukseen eduskunnalle
Yleisradio Oy	Yleisradio Oy:stä annettu laki 1380/1993. Yhtiön hallintoneuvosto antaa eduskunnalle joka toinen vuosi kertomuksen yhtiön harjoittamasta julkisesta palvelusta.	Kirjanpitolain ja Oylain edellyttämä tilinpäätös toimintakertomuksineen; Tilintarkastuslain ja Oylain mukainen tilintarkastuskertomus	1. Talousarvioasetus 68 a ja b §: Ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvaus 2. Hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle. 3. Voi sisältyä yhteisöä koskevaa tekstiä VN:n tilinpäätöskertomukseen eduskunnalle
Veikkaus Oy	Arpajaislaki (1047/2001) 53 §, Rahapeliyhteisöjen on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätössiakirjansa asianomaisille 19 §:ssä tarkoitetuille rahapeliyhteisön tuotantokäsitteille ministeriölle, valtiovarainministeriölle, sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle.	Kirjanpitolain ja Oylain edellyttämä tilinpäätös toimintakertomuksineen; Tilintarkastuslain ja Oylain mukainen tilintarkastuskertomus	1. Talousarvioasetus 68 a ja b §: Ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvaus 2. Voi sisältyä yhteisöä koskevaa tekstiä VN:n tilinpäätöskertomukseen eduskunnalle
Raha-automaattiyhdistys ry	Arpajaislaki (1047/2001) 53 §. Valtioneuvoston asetus raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001)	Yhdistyslaissäädännön edellyttämä tilinpäätös	1. Talousarvioasetus 68 a ja b §: Ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvaus 2. Voi sisältyä yhteisöä koskevaa tekstiä VN:n tilinpäätöskertomukseen eduskunnalle
Valtiontalousarvion ulkopuoliset rahastot	Rahastokohtaiset erityissäädökset. Raportointi vastuuministeriölle.	VM:n määräys rahaston tilinpäätöskaavasta ja tp:n liitteistä	1. Talousarvioasetus 68 a ja b §: Ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvaus 2. Voi sisältyä yhteisöä koskevaa tekstiä VN:n tilinpäätöskertomukseen eduskunnalle
Valtion liikelaitokset	Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002) 13 §: Liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin on toimitettava tilinpäätössiakirjat ministeriölle.	Valtioneuvoston asetus valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä 26.2.2004/160	1. Talousarvioasetus 68 a ja b §: Ministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskuvaus 2. Voi sisältyä yhteisöä koskevaa tekstiä VN:n tilinpäätöskertomukseen eduskunnalle
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra)	Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta (717/1990), 9 §.		3. VN hyväksyy ao. liikelaitoksen tilinpäätöksen 2. Sitran hallintoneuvoston on annettava vuosittain kertomus rahaston toiminnasta eduskunnalle. Voi sisältyä yhteisöä koskevaa tekstiä VN:n tilinpäätöskertomukseen eduskunnalle
Kansaneläkelaitos (Kela)	Laki kansaneläkelaitoksesta (731/2001), 5 §.		2. Kelan valtuutettujen tehtävänä on antaa vuosittain toiminnastaan kertomus eduskunnalle

Yhtiö/muu yhteisö	Erityinen raportointi ja velvoittava normi	Yleinen julkinen tilinpäätösraportointi yhteisölaissäädännön mukaan	1. Valtion tulosohjausysteemin velvoittama raportointi 2. Annetaanke eduskunnalle suoraan raportteja
Suomen Pankki	Laki Suomen Pankista (214/1998) 11 §, 14 §.		2. Suomen pankin johtokunnan raportointi eduskunnan pankkivaltuustolle. Eduskunnan pankkivaltuuston raportointi eduskunnalle.
Finanssivalvonta	Laki finanssivalvonnasta (878/2008) 10 §, 71 §.		2. Finanssivalvomon johtokunnan on annettava vuosittain kertomus eduskunnan pankkivaltuustolle
Listamattomat markkinaehtoiset yhtiöt	-	Kirjanpitolain ja Oy lain edellyttämä tilinpäätös toimintakertomuksineen; Tilintarkastuslain ja Oy-lain mukainen tilintarkastuskertomus	-
Listatut yhtiöt	Arvopaperimarkkinlaki (495/1989) 2:7§; Arvopaperipörssin säännöt, NasdaqOMX Helsinki 1.7.2010, 3.luku; Yhtenäisen tiedottamisen säännöt 1.7.2010; Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate Governance) 2010.	Kirjanpitolain ja Oy-lain edellyttämä tilinpäätös toimintakertomuksineen; Tilintarkastuslain ja Oy-lain mukainen tilintarkastuskertomus Arvopaperimarkkinlain (495/1989) mukainen osavuositarkastus 2:5.3§; Arvopaperimarkkinlain (495/1989) 2:6§. mukainen tilinpäätöksen julkaiseminen.	-

