

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2010 vp

Valtion omistajaohjauksen valvonta

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on todennut mietinnössään TrVM 1/2009 vp valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2008, että valiokunta tulee jatkossa valvomaan myös valtioenemmistöisten yhtiöiden omistajaohjausta. Valiokunta käynnisti valvontatyön vuoden 2010 alussa toteuttamalla laajan asiantuntijakuulemisen. Asiantuntijakuulemisesta laadittiin muistio, jonka valiokunta hyväksyi kokouksessaan 27.4.2010 valtion omistajaohjauksen valvontaa koskevan tutkimusvalmistelun pohjaksi. Valiokunta hyväksyi kokouksessaan 2.6.2010 tutkimustyötä koskevan tarjouspyynnön kohteen ja tutkimuksen sisällön sekä valtuutti samalla tarkastusvaliokunnan sihteeristön ryhtymään tarjouspyyntömenettelyn edellyttämiin toimiin.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtion omistajaohjauksen valvontaa koskevasta tutkimuksesta tarjoukset Hilma-ilmoituskanavassa 24.6.2010 julkaistun tarjouspyynnön mukaisesti. Tutkimusta koskeva hankintapäätös tehtiin 6.10.2010 tarjousten vertailun perusteella ja tutkimuksen tekijäksi valittiin Tampereen yliopiston Taloustieteiden laitos. Valiokunta nimesi tutkimukselle ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana toimi Matti Ahde ja jäseninä edustajat Klaus Pentti ja Eero Lehti tarkastusvaliokunnasta. Tutkimus on valmistunut ja luovutettu tarkastusvaliokunnalle 10.2.2011. Tutkimuksen valmistumisen jälkeen valiokunta kuuli vielä asiantuntijoita.

Valiokunta on ryhtynyt valmistelemaan mietintöä perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteel-

la saattaakseen eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- puolustusministeri Jyri Häkämies, puolustusministeriö
- osastopäällikkö Pekka Timonen, Valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto
- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja esikuntapäällikkö, KHT, JHTT Marko Männikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- valtioneuvoston controller Soili Vasikainen ja valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarain controller -toiminto
- yksikönpäällikkö Satu Santala, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, sisäasiainministeriö
- alivaltiosihteeri Juhani Turunen ja finanssineuvos Helena Tarkka, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Harri Skog ja neuvotteleva virkamies Matti Hietanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen ja maatalousylitarkastaja Tauno Junttila, maa- ja metsätalousministeriö
- kansliapäällikkö Harri Pursiainen ja yksikönpäällikkö, neuvotteleva virkamies Mika Mäkilä, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Erkki Virtanen, työ- ja elinkeinoministeriö

- kansliapäällikkö Kari Välimäki ja hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimitusjohtaja Hannu Leinonen, Destia Oy
- hallituksen puheenjohtaja Pekka Kaikkonen, Fintoto Oy
- toimitusjohtaja Pauli Heikkilä, Finnvera Oyj
- toimitusjohtaja Ilkka Kananen, Huoltovarmuuskeskus
- toimitusjohtaja Sinikka Mönkäre, Raha-automaattiyhdistys RAY
- toimitusjohtaja Kari Järvinen, Solidium Oy
- toimitusjohtaja Risto Nieminen, Veikkaus Oy Ab
- toimitusjohtaja Mikael Aro, VR-Yhtymä Oy
- hallituksen puheenjohtaja Kari Neilimo ja toimitusjohtaja Mikael Jungner, Yleisradio
- toimitusjohtaja Henri Kuitunen, Caprus Oy
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelupäällikkö Håkan Ekström, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- neuvottelupäällikkö Niko Simola, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö Eero Lehto, Palkansaajien tutkimuslaitos
- arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho, Poliisihallitus
- professori Heikki Niskakangas, Helsingin kauppakorkeakoulu
- rahoitusjohtaja Soili Vasikainen, Helsingin yliopisto
- professori Lasse Oulasvirta, tutkija Jari Kankaanpää ja yliassistentti, HTT Jani Wacker, Tampereen yliopisto
- professori Jukka Mähönen, Turun yliopisto
- hallituksen puheenjohtaja Antti Lagerroos
- kauppaneuvos Soili Suonoja
- ylitarkastaja Anne Kalliomäki, sisäinen tietopalvelu, eduskunta.

Viitetieto

Valiokunta on aiemmin käsitellyt asiaa omana asiana tunnuksella TRO 2/2009 vp Valtion omistajaohjauksen valvonta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiolla on mittava yhtiövarallisuus, joka sisältää omistuksia yli 50 merkittävässä yhtiössä. Valtion suoran omistuksen arvo pörssiyhtiöissä 28.2.2011 markkina-arvoon perustuen oli 12 mrd. euroa ja välillisen omistuksen arvo Solidiumin kautta 9 mrd. euroa eli yhteensä noin 21 mrd. euroa. Lisäksi valtiolla on julkisesti noteeraamattomien yhtiöiden osakkeita ja osuuksia.

Valtio on osakkeenomistajana mukana hyvin erityyppisissä yhtiöissä, mutta karkeasti yhtiöt voidaan jakaa kahteen luokkaan: markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin ja valtion erityistehtäviä toteuttaviin yhtiöihin. Valtion erityistehtäviä toteuttavilla yhtiöillä on joko tietty valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi kilpailullisessa ympäristössä. Erityistehtäväyhtiöissä valtiolla on omistajana ensisijaisesti yhteiskunnallisia

tavoitteita, vaikka yleistavoitteena onkin, että toiminta on myös kannattavaa. Myös markkinaehtoisesti toimivilla yhtiöillä voi olla valtiomistajan strategisia intressejä, mutta yhtiöt toimivat kuitenkin selkeästi liiketoiminnallisista periaatteista. Markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä omistajaohjauksen tavoitteena on pitkällä aikavälillä parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen.

Valtion omistajaohjauksen keskeisiä lähtökohtia ovat avoin ja johdonmukainen omistajan käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallituksiin, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä kaikkien omistajien ja myös muiden etutahojen huomioon ottaminen. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden ja valtion erityistehtäviä toteuttavien yhtiöi-

den omistajaohjaus on järjestetty siten, että valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksesta ja kukin substanssiministeriö oman hallinnonalansa erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta.

Raportointi eduskunnalle

Valtion yhtiövarallisuus ei kuulu talousarvioon sisältyvään valtionalouteen. Eduskunnalla on kuitenkin perustuslain 90 §:n nojalla oikeus ulottaa valtion taloudenhoidon valvonta myös talousarvion ulkopuoliseen valtionalouteen, kuten esimerkiksi valtioenemmistöisiin osakeyhtiöihin. Tähän mennessä eduskunnalla ei ole kuitenkaan ollut juurikaan välineitä valtion omistajaohjauksen systemaattiseen, vuotuisen valvontaan. Valtion tilinpäätöskertomuksessa toki esitetään ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen osana tiedot hallinnonalan valtionyhtiöistä, mutta valtionyhtiöitä koskeva raportointi tilinpäätöksessä on kuitenkin ollut varsin niukkaa, lähinnä vain tuloksen toteamista.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että "omistajaohjauksen raportointia kehitetään ja eduskunnalle annetaan vuosittain kertomus omistajaohjauksesta". Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on olemassaolonsa aikana ehtinyt julkaista kolme omistajaohjauksen vuosikertomusta, joita ei ole käsitelty eduskunnassa. Käsiteltyä ei ole eduskunnassa vakiintunutta menettelyä, koska omistajaohjauksen vuosikertomus ei kuulu eduskunnalle annettaviin kertomuksiin. Tilan muuttaminen edellyttää laintasoista säännöstä asiasta.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatima vuosikertomus kattaa ainoastaan omistajaohjausosaston hoidettavana olevat yhtiöt. Substanssiministeriöiden omistajaohjauksessa olevat valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt jäävät vuosikertomuksen ulkopuolelle. Niistä ei raportoida myöskään omistajaohjausosaston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle antamissa säännöllisissä katsauksissa.

Valtionalouden tarkastusvirastolla on siitä annetun lain (676/2000) 2 §:n mukaan oikeus tarkastaa valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty. Tällä hetkellä tarkastusvirasto ei ole suunnannut paljoakaan resurssejaan valtion omistajaohjauksen valvontaan, mutta se on todennut toimintasuunnitelmassaan, että omistajapolitiikan tarkastustarve tulee jatkossa lisääntymään.

Tarkastusvaliokunnan mielestä on ongelmallista valtionalouden parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta, ettei valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus ole eduskunnalle annettava kertomus eikä sen käsiteltylle eduskunnassa siten ole toistaiseksi vakiintunutta menettelyä. Omistajaohjauksen parlamentaarisen valvonnan kannalta on tarkoituksenmukaista, että omistajaohjauksen vuosikertomus annetaan eduskunnalle kertomusasiakirjana.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä sitä, että samalla kun omistajaohjauksen vuosikertomus muutetaan kertomusasiakirjaksi, myös sen kattavuutta laajennetaan niin, että uudistettu kertomus omistajaohjauksesta sisältää tiedot sekä markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä että valtion erityistehtäviä toteuttavista yhtiöistä.

Lisäksi tarkastusvaliokunta haluaa kiinnittää huomiota asioiden esittämistapaan omistajaohjauskertomuksessa. Valiokunta on jo aiemmin mietinnössään TrVM 1/2009 vp kiinnittänyt huomiota valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (7.6.2007) omistajaohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointiin ja todennut, että asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen mittaamiseksi valittujen arviointikriteerien tulee olla sisällöltään selkeitä ja yksiselitteisiä.

Valiokunnan teettämässä tutkimuksessa analysoidaan nykyisen, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatiman omistajaohjauskertomuksen sisältöä ja esitetään useita ehdotuksia raportin selkeyttämiseksi. Huomion kohteina ovat muun muassa raportin tietojen vertailtavuus ja läpinäkyvyys.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tutkimukseen sisältyvän kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta johdonmukaisen ja kattavan markkinaehtoisesti toimivia valtionyhtiöitä koskevan raportoinnin sisältävän ensinnäkin portfolioiden rakennetta, tuottoa ja kannattavuutta koskevat tiedot ja toiseksi tiedot omistuksessa tapahtuneista muutoksista, ostoista ja myynneistä sekä perusteluista niille. Lisäksi omistajaohjauksesta vastaavat ministeriöt ovat velvollisia kertomaan parlamentille, miten valtion omistajapolitiikkaa ja sen periaatteita on toteutettu, erityisesti miten hyvää hallintointia ja johtamista on edistetty yhtiöiden omistajaohjauksessa. Valtion erityistehtäviä toteuttavien yhtiöiden osalta on erityisen tärkeää raportoida niille määrättyjen ei-liiketaloudellisten yhteiskunnallisten tehtävien tavoitteista ja ohjauksesta.

Ruotsissa hallitus päätti vuonna 2007 valtiomisteisten yhtiöiden ulkoisen raportoinnin toimintaohjeista, joissa yhteiskuntavastuun raportoinnille asetettiin vahvat lisävaatimukset. Hallitus edellytti, että kaikkien valtio-omisteisten yhtiöiden on noudatettava yhteiskuntavastuun raportoinnissa Global Reporting Initiativen (GRI) ohjeita. GRI on kansainvälinen aloite, jonka tavoitteena on luoda yleisesti hyväksytty toimintamalli yhteiskuntavastuun raportointiin. Kyseessä on itsenäinen säätiö, joka toimii Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöjärjestön (UNEP) yhteistyöelimenä. GRI:n yhteiskuntavastuun raportointiohjeisto sisältää ohjeet ympäristöasioiden sekä sosiaalisten ja taloudellisten asioiden kirjaamisesta. Ruotsin hallituksen ohjeistuksen perustana on "noudata tai selitä" -periaate, eli yhtiö voi poiketa ohjeistuksesta, jos se pystyy perustelemaan poikkeamisen. Vuodelta 2009 GRI:n mukaisen yhteiskuntavastuuraportoinnin esitti Ruotsissa 45 kaikkiaan 48:sta valtio-omisteisesta yhtiöstä. Norjassa yhteiskuntavastuun raportointi ei ole yhtä pakollista kuin Ruotsissa, siellä GRI:n raportointiohjeiston noudattaminen on vapaaehtoista, mutta hallitus kuitenkin kannustaa suuria yhtiöitä noudattamaan sitä.

Valiokunnan teettämässä tutkimuksessa esitetään, että uudistetussa omistajaohjauskertomuk-

sessä tulisi antaa koottu kuva myös siitä, miten hyvän hallinnoinnin ja johtamisen (corporate governance) periaatteita sekä yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita on edistetty omistajaohjauksessa. Tarkastusvaliokunnan mielestä tutkimus antaa hyvän pohjan kertomuksen sisällön kehittämiseksi.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että kansainvälistikin vertaillen omistajaohjauksen valvontatiedon raportoinnissa eduskunnalle on puutteita, koska raportti lähetetään kansanedustajille. Omistajaohjauksen parlamentaarisen valvonnan järkevöittämiseksi tarkastusvaliokunta edellyttää, että omistajaohjauksesta annettava kertomus on muutettava eduskunnalle annettavaksi vuotuiseksi kertomukseksi, minkä lisäksi kertomuksen sisältöä tulee laajentaa kattamaan järjestelmällisesti markkinaehtoisten yhtiöiden ohella valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt. Kertomuksen sisältämien asioiden esittämistavan tulee olla yhtiön toiminnan luonne huomioiden ottaen mahdollisimman informatiivinen sisältäen myös tiedot siitä, miten yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita on edistetty.

Uudistetun omistajaohjauskertomuksen muuttaminen valtiopäiväasiakirjaksi merkitsee kertomuksen säännöllistä käsittelyä eduskunnassa. Tämä mahdollistaa myös omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja keskeisten valtion omistamien yhtiöiden johdon nykyistä säännöllisemmät suulliset kuulemiset. Suulliset kuulemiset ovat omistajaohjauksen valvonnan kannalta tärkeitä muun muassa siksi, että niiden avulla on toisaalta mahdollista täydentää ja tarkentaa kirjallisen raportoinnin sisältämää informaatiota ja toisaalta tehostaa informaation oikeellisuuden todentamista. Tarkastusvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa saaman palautteen perusteella suullisiin kuulemisiin suhtaudutaan myönteisesti.

Reportin laativa taho

Sekä markkinaehtoisesti toimivat että valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt kattavan uudistetun omistajaohjauskertomuksen laatijan tulee

olla sellainen taho, jolla on sama asema ja samankaltainen toimivalta suhteessa kaikkiin omistajaohjauksesta vastaaviin ministeriöihin. Yksittäisellä ministeriöllä ei ole tarvittavaa ohjausvaltaa ja tiedonsaantioikeutta toisiin ministeriöihin ja niiden alaisiin yhtiöihin. Tällä hetkellä tarvittava toimivalta lienee ainoastaan valtiontalouden tarkastusvirastolla, mutta esimerkiksi valtiovarain controller -toiminto voisi tulla kysymykseen tällaisen raportin kokoajana. Laissa valtion talousarviosta (423/1988, 24 f §) säädetään valtiovarain controller -toiminnon tehtävistä, joihin kuuluu muun muassa valtion tilinpäätösraportoinnin ja muun valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevan raportoinnin ja arviointitoiminnan ohjaaminen, yhteensovittaminen ja kehittäminen.

Valtiovarain controller -toiminnon tulevaisuus on parhaillaan pohdittavana. Valtiovarainministeriö asetti viime syksynä työryhmän arvioimaan valtiovarain controller -toiminnon toimintaa. Arviointityöryhmän 20.12.2010 päivätty ehdotus sisältää ratkaisuvaihtoehtoina kolme periaatteellista mallia, jotka ovat toiminnan lakkauttaminen nykyisessä muodossaan, toiminnan säilyttäminen valtiovarainministeriössä nykyistä suppeampana yksikkönä sekä valtioneuvoston kanslia -malli. Työryhmä itse asettui kannattamaan ensimmäistä vaihtoehtoa.

Valtioneuvoston kanslia -mallissa valtiovarain controller -toiminto toimisi osana mahdollisesti valtioneuvoston kansliaan kehitettävää konserniohjauksen järjestelmää. Tätä tukee myös kesällä 2010 julkaistu OECD:n Suomen hallinnon maa-arviointi (Finland — working together to sustain success. OECD Public Governance Reviews), jossa todetaan, että valtioneuvoston ytimen roolia tulisi vahvistaa lisäämällä olemassa olevien prosessien valvontaa ja tilivelvollisuutta ja lisäksi valtioneuvoston kanslialla täytyisi olla merkittävämpi rooli julkisen hallinnon ohjauksessa ja koordinoinnissa. Samanlaisen arvioon päätyi myös Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra selvityksessään konsernijohtoon kehittämisestä (Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta, Valtion konsernijohtoon vaatava

mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21).

Myös asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin se, että tarve valtioneuvoston ja koko valtionhallinnon poikkihallinnolliseen kokonaistarkasteluun ja toiminnan ohjaukseen on lisääntynyt. Tähän liittyen valtiovarain controller -toiminnon mahdolliseksi tehtäväksi jatkossa nähtiin toimiminen konserniohjauksen kehittämisessä ja tukemisessa sekä toimiminen valtioneuvoston strategisen johtamisen parissa. Osana yleisempää konserniohjaustehtävää valtiovarain controller -toiminnolla voi olla myös tehtävä omistajaohjauksessa. Valtiovarain controller -toiminto voisi edistää ja varmistaa hyvän hallintotavan periaatteiden toteutumista suhteessa ministeriöihin sekä valmistella erilaisia yhtiöitä kokonaisuutena koskevan strategisen analyysin ja raportoida sen eduskunnalle. Asiantuntijakuulemisissa valtiovarain controller -toiminnon siirtäminen valtiovarainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan ja toimiminen uudistetun, eduskunnalle annettavan omistajaohjauksetomuksen laatijana sai kannatusta.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että ryhdytään toimenpiteisiin valtiovarain controller -toiminnon toimintaedellytysten turvaamiseksi siten, että valtion omistajaohjauksesta ehdotettu raportointi voidaan toteuttaa. Uudistetun omistajaohjauksetomuksen laatijan tulee olla sellainen riippumaton taho, jolla on sama asema ja samankaltainen toimivalta suhteessa kaikkiin omistajaohjauksesta vastaaviin ministeriöihin. Valiokunnan mielestä valtiovarain controller -toiminto sopii hyvin tähän tehtävään. Valtiovarain controller -toiminnon riippumattoman aseman korostamiseksi on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista siirtää controller-toiminto valtioneuvoston kansliaan. Tämä olisi luonteva kehityssuunta, kun huomioidaan myös 2000-luvun alussa tapahtunut Valtiontalouden tarkastusviraston siirto pois valtiovarainministeriön alaisuudesta muun muassa ulkoisen tarkastuksen riippumattomuuden turvaamiseksi. Samalla on turvattava valtiovarain controller -toiminnon riittävä resursointi ja asiantuntemus.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle vuotuisen kertomuksen valtion omistajaohjauksesta.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus sisällyttää eduskunnalle annettavaan uudistettuun omistajaohjauksetomukseen sekä markkinaehtoiset yhtiöt että

valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt ja niitä koskevat tiedot. Kertomuksen sisällön tulee olla riittävän informatiivinen sekä sisältää tiedot myös siitä, miten yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita on edistetty.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtiovarain controller -toiminnon toimintaedellytysten turvaamiseksi siten, että valtion omistajaohjauksesta ehdotettu raportointi voidaan toteuttaa.

Helsingissä 2 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Sinikka Hurskainen /sd (osittain)
Eero Lehti /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /vihr
Kari Uotila /vas
Pekka Vilkuna /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.