

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2013 vp

Valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitseminen

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 11 päivänä kesäkuuta 2013 päättänyt antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitseminen. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Asian käsittely valiokunnassa

Valtiolla on omistuksia yli 50 merkittävässä yhtiössä. Yhtiöistä 38 on valtioenemmistöisiä osakeyhtiöitä ja 21 valtion osakkuusyhtiöitä. Pääosa yhtiöistä toimii kaupallisesti ja kilpailullisessa toimintaympäristössä, mutta joukossa on myös valtion erityistehtävayhtiöitä, joilla on joko tietty valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi kaupallisin ehdoin. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (3.11.2011) linjauksen mukaan kaupallisesti toimivat valtio-omisteiset yhtiöt ovat valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston omistajaohjauksessa, ellei erikseen ole toisin päätetty. Omistajaohjausosasto vastaa myös sille erikseen osoitettujen erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta, muut erityistehtävayhtiöt kuuluvat kyseisestä erityistehtävästä vastaavan ministeriön omistajaohjaukseen.

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 2.5.2012 lähettää kirjallisen selvityspyynnön valtion erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta vastaaville ministeriöille eli opetus- ja

kulttuuriministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, valtiovarainministeriölle sekä ympäristöministeriölle ja näiden ohella myös valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle koskien valtionyhtiöiden johdon palkitsemiskysymyksiä. Lisäksi valiokunta lähetti selvityspyynnön kaikille valtioenemmistöisille osakeyhtiöille (38 kpl). Yhtiöiltä pyydettiin toimitusjohtajan, johtoryhmän jäsenten ja hallituksen toteutuneet palkka- ja palkkiotiedot vuosilta 2009—2011 sekä voimassa olevaa palkitsemisjärjestelmää koskeva asiakirja ja toimitusjohtajasopimus. Lisäksi yhtiöille esitettiin muutamia omistajaohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Valiokunta sai pyytämänsä selvitykset ministeriöiltä ja yhtiöiltä, mutta kaikki yhtiöt eivät toimittaneet pyydettyjä tietoja kokonaisuudessaan.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Anne Kalliomäki ja tutkija Mika Rajala, sisäinen tietopalvelu, eduskunta
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö, KHT, JHTT Marko Männikkö ja johtava lainsäädäntöasiantuntija, OTT Matti Vedenkangas, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- ylijohtaja Eero Heliövaara, valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto
- professori Seppo Ikäheimo, Aalto-yliopisto
- professori Olli Mäenpää, Helsingin yliopisto

- dekaani, siviilioikeuden professori Jukka Mähönen, Turun yliopisto
- toimitusjohtaja Yrjö Kopra, Alexander Group Oy
- lakiasiaintohtaja Harri Pynnä, Fortum Oyj.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- valtioneuvoston kanslia
- ulkoasiainministeriö
- valtiovarainministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- ympäristöministeriö
- Kansaneläkelaitos
- Raha-automaattiyhdistys RAY
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Suomen Pankki
- Yleisradio Oy
- Alko Oy
- Altia Oyj
- Arctia Shipping Oy
- Arsenal Oy
- Boreal Kasvinjalostus Oy
- CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- Destia Oy
- Edita Oyj
- Finavia Oyj
- Fingrid Oyj
- Finnair Oyj
- Finnpiilot Pilotage Oy

- Finnvera Oyj
- Fortum Oyj
- Governia Oy
- Hansel Oy
- Haus Kehittämiskeskus Oy
- Itella Oyj
- Kemijoki Oy
- Leijona Catering Oy
- Meritaito Oy
- Motiva Oy
- Neste Oil Oyj
- Opetusalan koulutuskeskus Educare Oy
- Patria Oyj
- Raskone Oy
- Solidium Oyj
- Suomen Erillisverkot Oy
- Suomen Lauttaliikenne Oy
- Suomen Rahapaja Oy
- Suomen Teollisuussijoitus Oy
- Suomen Viljava Oy
- Teollisen yhteistyön rahasto Oy Finnfund
- Tietokarhu Oy
- Vapo Oy
- Veikkaus Oy Ab
- VR-Yhtymä Oy.

Viitetiedot

Asiaa on aiemmin käsitelty valiokunnan omana asiana tunnuksella TRO 3/2012 vp Valtionyh-tiöiden ylimmän johdon palkitseminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdon palkitseminen vuonna 2011

Tarkastusvaliokunnan selvityspyynnön lähettä-misajankohtana oli vielä voimassa talouspoliitti-sen ministerivaliokunnan palkitsemisohje vuo-delta 2009 (Talouspoliittisen ministerivaliokun-nan kannanotto 8.9.2009: Valtio-omistajan ohje yritysjohtajan palkitsemisesta ja eläke-etuuksis-ta). Valiokunnan selvityksen käynnissä ollessa

valmistui uusi palkitsemisohje (Talouspoliitti-sen ministerivaliokunnan kannanotto yritysjo-hdon ja avainhenkilöiden palkitsemisesta, 13.8.2012). Ellei erikseen toisin mainita, palkit-semisohjeella tarkoitetaan nimenomaan vuoden 2009 ohjetta.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan pal-kitsemisohjeen mukaan palkitsemisen lähtökoh-tana oli peruspalkkauksen kilpailukykyisyys sekä lisäpalkkioiden perustuminen mitattavissa olevaan tuloksellisuuteen ja palkkion saajan hy-

vään suoritukseen. Yritysjohdon ja avainhenkilöiden kokonaispalkka voi muodostua useista eri osatekijöistä: ensinnäkin vuosi- tai kuukausipalkkana määriteltävästä peruspalkasta tai kiinteästä palkasta mukaan lukien verotettavat luontoisedut, toiseksi vuosittaiseen arviointiin perustuvasta tulospalkkiosta sekä kolmanneksi vähintään kolme tilivuotta kattavaan arviointiin perustuvasta pitkän tähtäimen kannustimesta. Myös mahdollisesta lisäeläkkeestä yhtiölle aiheutuvat kustannukset sisältyivät kokonaispalkkaan.

Tarkastusvaliokunnan saamista toimitusjohtajien ja johtoryhmän jäsenten palkka- ja palkkiotiedoista tehtiin palkkiotasolaskelma, joka perustui toimitusjohtajien ja johtoryhmän jäsenen vuoden 2011 aikana saamiin veronalaisiin palkkioihin eli rahapalkkaan, tulospalkkioihin ja luontoisetuihin. Tarkastelussa olivat mukana ne henkilöt, joiden palkkiotaso ylitti 50 000 euroa vuodessa.

Palkkiotasot jakaantuivat 50 000 euron ja noin 2,1 milj. euron välille. Valtaosa palkkioista sijoittui välille 100 000—200 000 euroa/vuosi. Kun aineisto jaettiin luokkiin 10 000 euron välein, eniten havaintoja oli luokkavälissä 145 000—155 000 euroa. Tämä vastaa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien, ministeriöiden kansliapäälliköiden sekä ministerinä toimivien kansanedustajien — pois lukien pääministeri — palkkiotasoa. Pääministerinä toimivan kansanedustajan vuosispalkkio on noin 170 000 euroa. (Vastaavasti Ruotsin pääministerin palkka vuonna 2011 oli noin 190 000 euroa ja Norjan pääministerin noin 178 000 euroa.) Johtajien palkkiojakauma on keskittynyt alle 160 000 euroon, kuitenkin 19 henkilöä ansaitsi yli 600 000 euroa vuodessa.

Eniten yhtiöissä ansaitsivat toimitusjohtajat: heidän palkkiotasonsa muuhun johtoryhmään verrattuna oli usein vähintään kaksin- tai kolminkertainen. Kahden pörssiin listatun yhtiön johtajat ansaitsivat eniten. Heidän jälkeensä seuraavina tulivat muutamien valtiollisten monopoli-johtajat, jotka ansaitsivat enemmän kuin kolmannen pörssiin listatun yhtiön johtajat. Pörssiyhtiöidenkin kesken oli merkittäviä eroja:

yhden pörssiyhtiön johtoryhmän palkkiotaso oli noin viisinkertainen joukon mediaaniin (noin 150 000 euroa) verrattuna, kun taas toinen pörssiin listattu yhtiö ylsi noin 1,67-kertaiseen palkkiotasoon mediaaniin verrattuna.

Muutamilla valtioenemmistöisillä osakeyhtiöillä ei ollut selvityksen tekohetkellä käytössään minkäänlaista tulospalkkio- tai pitkän tähtäimen kannustinjärjestelmää, kuitenkin suurimmalla osalla oli käytössä vuotuinen tulospalkkio ja joillakin yhtiöillä sen lisäksi vielä pitkän tähtäimen kannustinpalkkio. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeessa rajattiin vuosittaisen tulospalkkion enimmäismääräksi 40 prosenttia palkkionsaajalle arviointivuoden aikana maksetusta peruspalkasta, ellei muuhun ollut erityistä syytä. Yhtä yhtiötä lukuun ottamatta tätä linjausta oli noudatettu, linjauksesta poikkeavassa yhtiössä toimitusjohtajan tulospalkkion vuotuinen maksimi oli 50 prosenttia. Yleensä muilla johtoryhmän jäsenillä tulospalkkion enimmäismäärä oli alempi kuin toimitusjohtajalla, 20—30 prosenttia peruspalkasta.

Pitkän tähtäimen kannustinpalkkioille oli talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeessa asetettu vähimmäiskestoajaksi kolme vuotta ja maksettavan palkkion enimmäismääräksi 100 prosenttia palkkionsaajalle ohjelman kestoajana maksetusta peruspalkasta. Muutamissa tarkastelluista yhtiöistä pitkän tähtäimen kannustinpalkkion enimmäismäärä oli asetettu ohjeen maksimia matalammalle tasolle, lopuissa yhtiöissä se oli palkitsemisohjeen salliman maksimin mukainen. Vuoden 2011 palkkoja ja palkkioita koskeneesta tarkastelusta selvisi se, ettei talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeessa linjattuja maksimipalkkiomääriä ollut ylitetty.

Toimitusjohtajasopimuksiin kirjatut sopimuskohdat noudattivat suurimmaksi osaksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeita. Muutamissa sopimuksissa eläkeikä oli alhaisempi kuin palkitsemisohjeessa linjattu 63 vuotta, mutta nämä sopimukset oli yhtä lukuun ottamatta solmittu jo ennen palkitsemisohjeen julkistamista. Samoin muutamissa toimitusjohtajasopimuksissa ollut palkitsemisohjeen enim-

mäistasoa suurempi erokorvauksen määrä johtui siitä, että kyseiset sopimukset oli tehty ennen palkitsemisohjetta.

Hallituspalkkioiden osalta tarkastusvaliokunnan laskelmasta kävi ilmi, että yli neljä viidesosaa palkkioista oli alle 30 000 euroa vuodessa. Suurimpia hallituspalkkioita maksettiin samoissa yhtiöissä, jotka sijoittuivat vertailun kärkeen myös johtoryhmien palkkiotasolaskelmissa, tosin kärkeen mahtui myös yhtiöitä, jotka eivät johtoryhmätarkastelussa sinne yltäneet. Kahdenkymmenen eniten hallituspalkkioita saaneen kärkiryhmissä palkkiotaso oli noin nelin- tai viisinkertainen joukon mediaaniin (16 050 euroa/vuosi) verrattuna.

Ylimmän johdon palkkiotason kohtuullisuus on puhuttanut julkisuudessa. Koska Suomi on pieni kansantalous, ei sopivia verrokkiyhtiöitä välttämättä löydy kotimaasta. Tarkastusvaliokunta vertasikin yhtiöiden palkkiotasoa ruotsalaisiin vastaaviin yhtiöihin ja havaitsi eroja. Fortumin ja Itellan kohdalla eroa voidaan pitää merkittävänä, sillä Vattenfallin toimitusjohtajan palkkiot vuonna 2011 olivat noin 1 450 000 euroa, noin 620 000 euroa pienemmät kuin Fortumin toimitusjohtajan palkkiot. Itellan toimitusjohtajan palkkiot olivat noin 493 000 euroa, kun ruotsalais-tanskalaisen postin toimitusjohtajan palkkiot ylsivät 883 000 euroon ja olivat siis lähes kaksinkertaiset suomalaisen postiyhtiön johtajan palkkioon verrattuna. Myös valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä löytyi eroja. Sveriges Televisionin toimitusjohtajan palkkiot olivat noin 285 000 euroa vuodessa, kun Yleisradion toimitusjohtajan palkkiot ylsivät noin 365 000 euroon. Veikkauksen toimitusjohtajan palkkiot vuonna 2011 olivat noin 470 000 euroa ja vastaavasti Svenska Spelin toimitusjohtajan palkkiot noin 410 000 euroa.

Asiantuntijakuulemisissa nousivat esiin eri maiden välillä olevat erot palkitsemisen tasossa ja rakenteessa. Yhdysvallat on palkitsemisen suhteen omassa luokassaan, siellä palkitsemistaso on kaksin- tai kolminkertainen Suomeen verrattuna. Myös Isossa-Britanniassa palkitsemistaso on Suomea korkeampi, noin kaksinkertainen Suomeen verrattuna. Suomessa palkitsemistaso

on samalla tasolla Ruotsin, Ranskan ja Alankomaiden kanssa. Saksa on jonkin verran näitä maita korkeammalla palkitsemistasolla. Jokaisella maalla on myös omat erityispiirteensä palkitsemisen rakenteen suhteen: esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa osakesidonnaiset palkitsemisjärjestelmät ovat merkittävässä asemassa, kun taas Saksassa vuosibonukset ovat korkeammalla tasolla kuin muissa maissa.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota tiedonsaantikäytäntöjen eroihin Suomen ja Ruotsin välillä. Ruotsissa valtionenemmistöiset osakeyhtiöt ilmoittavat vuosikertomuksessaan johtoryhmän palkkiot henkilöittäin eriteltyinä — ainakin niin tekivät valiokunnan selvityksessä verrokkiyhtiöinä käytetyt yhtiöt. Suomessa vain toimitusjohtajan palkitsemistiedot ovat julkisia. Tarkastusvaliokunta kaipaa lisää avoimuutta johdon palkitsemiseen ja yhtyy asiantuntijakuulemisessakin esitettyyn näkemykseen siitä, että myös Suomessa yksittäisten johtoryhmän jäsenten palkitsemistietojen tulisi olla julkisia. Palkitsemisjärjestelmien läpinäkyvyys ja avoimuus mahdollistaa vertailun ja voi estää yhtiöiden yllilyöntejä palkitsemisasioissa. Valiokunta pitää myös tärkeänä julkista keskustelua yhtiökokousten merkityksestä palkitsemiskysymyksissä. Esimerkiksi Sveitsi on hiljattain päättänyt muuttaa lainsäädäntöään siten, että yhtiön hallituksen sijaan osakkeenomistajat yhtiökokouksessa päättävät johtajien palkoista pörssiyhtiöissä.

Omistajaohjausosaston laatima palkitsemiselvitys

Tarkastusvaliokunnan palkkioselvityksen käynnissä ollessa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto julkaisi selvityksen valtion omistamien kaupallisten yhtiöiden ja valtion erityistehtävayhtiöiden toimitusjohtajien palkitsemisesta vuonna 2011 (Johdon palkitsemisen toteumat. 13.8.2012. Valtioneuvoston kanslia. Omistajaohjaus). Kaupallisesti toimivien yhtiöiden osalta selvityksessä todettiin, että keskeisin elementti kokonaispalkitsemisessa on edelleen peruspalkka, tosin sen osuus kokonaisuudesta on sitä pienempi, mitä suuremmasta yhtiöstä on kysy-

mys. Selvityksen mukaan muutamia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta toimitusjohtajien peruspalkat ovat olleet yleisellä markkinatasolla tai sen tuntumassa. Yleinen markkinataso oli arvioitu suomalaisten pörssiyhtiöiden ja valtion omistamien listaamattomien kaupallisten yhtiöiden johdon palkitsemisesta saatujen tietojen perusteella.

Valtion erityistehtäväyhtiöiden toimitusjohtajien osalta selvityksessä todettiin, että heidän kokonaispalkitsemisensa oli jokseenkin yleisellä markkinatasolla noin kolmanneksessa erityistehtäväyhtiöistä. Selvityksessä huomautettiin, että kilpailun ja markkinaehtoisuuden osittainen tai täydellinen puuttuminen vaatii erityisharkintaa sekä palkitsemisen mitoituksessa että palkitsemiskriteerien valinnassa. Lisäksi todettiin, että yleistä markkinatasoa olevaa palkitsemista tuskin voidaan pitää kohtuullisena yhtiössä, jolla on monopoliasema taikka joka muutoin toimii ilman kilpailua, sillä kilpailu tuo yhtiön toimintaan riskin ja haasteen, joiden hallitseminen asettaa johdolle sellaisia erityisvaatimuksia, joita monopolin johtamisessa ei tarvita.

Tarkastusvaliokunta yhtyy tähän selvityksensä esitettyyn näkemykseen monopoliasemassa olevan yhtiön johdon palkitsemisen tasosta. Tarkastusvaliokunnan näkemyksen mukaan valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden johdon palkitseminen on osassa erityistehtäväyhtiöitä huomattavan korkea. Erityisesti erityistehtäväyhtiöiden osalta on vaikeaa löytää perustetta, miksi johdon palkitseminen poikkeaa niin paljon vastaavista yhtiöistä Ruotsissa. *Tarkastusvaliokunta toteaa, etteivät pelkät tilastolliset vertailut ole riittäviä johdon palkkioista päätettäessä, vaan jatkossa on kiinnitettävä enemmän huomiota toimialan haasteellisuuteen ja toimivalta johdolta vaadittaviin taitoihin.* Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, kuinka erityisesti pääministerin palkka on suhteellisen alhainen verrattuna monien valtioenemmistöisten yhtiöiden johdon palkkoihin: se on mediaanin tuntumassa. Tarkastusvaliokunnan mielestä on tärkeää palkkoista päätettäessä, ettei ero tulevaisuudessa ainakaan kasva.

Tarkastusvaliokunnan mielestä on hyvä, että talouspoliittinen ministerivaliokunta julkaisi viime syksynä uuden palkitsemiskannanoton (Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto yritysjohton ja avainhenkilöiden palkitsemisesta 13.8.2012), jossa tiukennettiin linjausta enimmäispalkkioiden määrästä yleisesti ja erityisesti valtion erityistehtäväyhtiöiden osalta: jatkossa erityistehtäväyhtiöissä bonuspalkkioiden enimmäismäärä on 30 prosenttia kiinteästä palkasta aiemman 140 prosentin sijasta. Tarkastusvaliokunta toteaa, ettei keskustelussa tai ohjeistuksessa ole kuitenkaan kiinnitetty huomiota palkkiolaskelmien pohjana toimivan peruspalkan suuruuteen. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeen yhtenä lähtökohtana on kohtuullisuus. *Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla se varmistaa kohtuullisuusperiaatteen toteutumisen.* Jotta kohtuullisuuteen päästään, pitää pystyä nykyistä paremmin ottamaan huomioon peruspalkan vaikutus kokonaispalkitsemistasoon. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei uusi tiukempi linjaus enimmäispalkkioiden määristä johda peruspalkkojen nousuun.

Omistajaohjauksesta vastaavilta ministeriöiltä saadut selvitykset

Tarkastusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden näkemykset talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeesta ja käytännöt sen soveltamisessa eivät juurikaan poikkea toisistaan. Ministeriöt pitävät palkitsemiskannanottoa tarpeellisenä ja toimivana ohjeistuksena siitäkin huolimatta, että saman palkitsemisohjeen soveltaminen kaikissa, keskenään hyvin erilaisissa erityistehtäväyhtiöissä voi toisinaan olla haastavaa. Palkitsemisohje antaa toisaalta palkitsemiseen hyvän ohjeuoran, mutta toisaalta myös tarpeeksi liikkumatilaa tasapainon löytämiseksi. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston mukaan palkitsemisohjeen kanssa ristiriitaisia palkitsemiskäytäntöjä on ollut varsin vähän ja ohjeistus on toiminut yleisesti ottaen hyvin.

Ministeriöt huolehtivat talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemiskannanoton tiedoksi saattamisesta toimittamalla ohjeistuksen tiedoksi yhtiöille. Lisäksi ministeriöiden omistajaohjaus käy keskusteluja palkitsemisohjeiden sisällöstä yhtiöiden hallituksen puheenjohtajien kanssa. Myös valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kanssa voidaan tarvittaessa keskustella esimerkiksi tulkinnanvaraisista kohdista.

Kaikki selvityksessä mukana olleet ministeriöt ilmoittivat seuraavansa sitä, noudatetaanko yhtiöissä palkitsemisesta annettuja ohjeita. Palkitsemisohjeiden noudattamisen seuranta toteutetaan mm. osakeyhtiölain mukaisten tilintarkastusten sekä yhtiöiden hallituksissa istuvien valtion edustajien kautta ja valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä myös tarkistuttamalla palkitsemisjärjestelmä ministeriössä ennakoon sekä käymällä palkitsemisasiota säännöllisesti lävitse hallituksen puheenjohtajan kanssa.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ilmoitti selvityksessään, että se käy listamattomien yhtiöiden osalta palkitsemista koskevat linjat yleensä läpi jo valmisteluvaiheessa. Tämä ei koske kuitenkaan kaikkia valtion osakkuusyhtiöitä eli yhtiöitä, joissa valtio on vähemmistöomistaja, mutta yleensä niidenkin hallitukset ja hallitusten puheenjohtajat pitävät tärkeänä varmistaa omistajaohjauksen suhtautumisen linjauksiin. Valtion kokonaan omistamien yhtiöiden osalta palkitsemista koskevien linjausten läpikäyminen on poikkeuksetonta. Pörssiyhtiöiden osalta taas arviointi on vain jälkikäteistä.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä linjataan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ja valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden välisen yhteistyön periaatteet erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksessa. Periaatepäätöksen liitteessä 2 oleviin linjauksiin on kirjattu, että valtion erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjausta varten perustetaan hallituskauksi vastuuministeriöiden ja omistajaohjausosaston yhteiset työryhmät. Työryhmiin kuuluu jäseninä 1—2 vastuuministeriön edustajaa ja 1—2 omistajaohjausosaston

edustajaa. Lähtökohtaisesti työryhmien kokoon-tumisrytmi on kaksi kertaa vuodessa, mutta tarvittaessa kokoontumisia voidaan pitää useam-minkin. Keskeinen tehtävä työryhmillä on mi-nisteriön omistajaohjauksen tukeminen ja omis-tajaohjauksen yhdenmukaisuuden varmistami-nen. Palkitsemisjärjestelmien ja palkitsemiskäy-täntöjen ajan- ja asianmukaisuus on yksi periaa-tepäätöksessä mainituista kysymyksistä, joihin työryhmien tulee erityisesti kiinnittää huomiota.

Esimerkiksi ulkoasiainministeriö, valtiova-rainministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö kertoivat, että omistajaohjausosaston ja ministe-riöiden välillä on ollut säännöllinen yhteydenpi-to vuosittain ja tarvittaessa erityistilanteissa vie-lä erikseen. Keskusteluissa on käsitelty mm. hal-lituksen ja hallintoneuvoston palkkioita, halli-tusjäseniä, valtioneuvoston kanslian linjauksia sekä palkitsemiskäytäntöjen ja -tason yhdenmu-kaisuutta koskevia kysymyksiä. Yhteistyötä luonnehdittiin toimivaksi ja ministeriön toimin-taa tukevaksi. Ministeriöiden näkemyksen mu-kaan omistajaohjausosasto on tarjonnut hyvin osaamistaan ja tukeaan etenkin yleiseen yritys-toimintaan, kuten yhtiökokouksiin ja hallitus-työhön liittyen.

Omistajaohjausosasto itse totesi, että eri mi-nisteriöillä on erilaisia käytäntöjä yhteydenpi-dossa ja konsultoinnissa, ja omistajaohjausosas-to on pyrkinyt toimimaan joustavasti kunkin mi-nisteriön odotuksia ja tarpeita vastaavasti sekä tarjoamaan ministeriöiden pyytämää asiantunti-ja-apua. Palkitsemiskysymyksissä omistajaoh-jausosasto kertoi toimivansa neuvonantajana.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen liitteessä 2 todetaan, että erityistehtäväyhtiöitä koskevat palkitsemisjärjestelmät on aina tuotava omis-tajaohjausosaston arvioitavaksi. Omistajaohjaus-osaston arvio voi aiheuttaa muutoksia palkitse-misjärjestelmiin. Selvityksen antamisajankohta-na arviointitilanteita ei ollut ollut vielä kovin monia, joten omistajaohjausosaston mukaan käytännöt olivat tältä osin vasta muotoutumassa.

Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä palkitsemisjärjestelmiä käsitellään siten, että ministeriö ensin kommunikoi asianomaisen yhtiön kanssa luonnoksesta palkitsemisjärjestel-

mäksi ja esittää siitä omat arvionsa sekä mahdolliset muutostoiveensa. Tämän jälkeen palkitsemisjärjestelmäluonnos toimitetaan omistajaohjausosastolle arvioitavaksi, minkä jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö voi vielä tarvittaessa ottaa kantaa järjestelmään. Ministeriö totesi selvityksessään, että omistajaohjausosaston arviointi on hyvä tuki ja apu, mutta ministeriö vastaa kuitenkin itse omistajakannan muodostamisesta ja sen viestittämisestä yhtiölle.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston välillä on yhteistyötä linjausten luomiseksi ja mahdollisten palkitsemista koskevien ylilyöntien estämiseksi.

Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus

Tarkastusvaliokunnan pyytämien palkkiotietojen luovuttaminen aiheutti osassa yhtiöistä huolta ja epävarmuutta. Niinpä muutamat yhtiöt jättivät osan valiokunnan pyytämistä tiedoista antamatta: palkka- ja palkkiotietoja ei annettu henkilöltään eriteltyinä tai niitä ei annettu lainkaan ja pyydettyjä asiakirjoja palkitsemisjärjestelmästä ja toimitusjohtajasopimuksesta ei toimitettu valiokunnan käyttöön, asiakirjojen sisällöstä annettiin kuitenkin tietoja. Näin menettelleet yhtiöt perustelivat toimintaansa osakkeenomistajien tasapuoliseen kohteluun, pörssiyhtiöiden tiedonantovelvollisuuteen ja liikesalaisuuksiin liittyvillä syillä sekä EU-, osakeyhtiö-, arvopaperimarkkina- ja henkilötietolainsäädännöllä.

Tarkastusvaliokunta päätti selvittää tiedonsaantioikeuttaan koskevan kysymyksen ja kuuli aiheesta asiantuntijoita.

Perustuslain 90 §:n 1 momentissa säädetään, että eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista ja että tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan eduskunnan valvonta ulottuu niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtionalouteen. Valvonnan piiriin kuuluvat hallituksen esityksen

mukaan valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, valtionavut ja muut valtion tukitoimet sekä Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot.

Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslain 90 §:n 3 momentissa. Sen mukaan tarkastusvaliokunnalla ja Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Hallituksen esityksessä (HE 71/2006 vp) todetaan, että valiokunnan tiedonsaantioikeus kattaa kaikki valvontatehtävän hoitamisen kannalta tarvittavat, salassa pidettävätkin tiedot niin valvonnan kohteina olevilta viranomaisilta kuin yksityisiltäkin tahoilta.

Asiantuntijakuulemisessa todettiin, että perustuslaissa ei suljeta mitään tietoja pois tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeuden piiristä. Valiokunnan tiedonsaantioikeus on yleinen, ja se perustuu valiokunnan arviointiin tiedon tarpeesta. Tiedonsaantioikeutta ei rajoita esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuus tai henkilötietojen suojaa määrittelevä lainsäädäntö. Perustuslain 90 §:n 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu myös liikesalaisuuden alaisiin tietoihin sekä myös sisäpiiritiedoksi luettaviin tietoihin.

Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 7 §:ssä puolestaan säädetään, että kaikki osakkeet yhtiössä tuottavat yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Lisäksi kyseinen säännös kieltää yhtiökokousta, hallitusta, toimitusjohtajaa tai hallintoneuvostoa tekemästä päätöstä tai ryhtymästä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella. Arvopaperimarkkinalain (746/2012) 1 luvun 4 §:ssä säädetään puolestaan riittävien tietojen tasapuolisesta saatavilla pitämisestä. Säännöksen mukaan joka itse tai toimeksiannon nojalla tarjoaa arvopapereita tai hakee arvopaperin ottamista kaupankäynnin kohteeksi säännellylle markkinalle tai monenkeskiseen kaupankäyntijärjestelmään tai jolla on 3—9 tai 11 luvun nojalla tiedonantovel-

vollisuus sijoittajia kohtaan, on velvollinen pitämään sijoittajien saatavilla tasapuolisesti riittävät tiedot seikoista, jotka ovat omiaan olennaisesti vaikuttamaan arvopaperin arvoon.

Asiantuntijoiden näkemykset osakkeenomistajien yhdenvertaisen kohtelun merkityksestä suhteessa tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeuteen poikkesivat osin toisistaan. Yhden näkemyksen mukaan yhtiön osakkeenomistajilla ei ole osakeyhtiö-, kirjanpito- ja arvopaperimarkkinalain sekä Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin perusteella oikeutta saada osakeomistuksen perusteella yhtiöstä mitään muita tietoja kuin ne, jotka yhtiö on velvollinen tuottamaan säännönmukaisen ja jatkuvan informaatiovelvoitteensa perusteella tai jotka osakkeenomistaja saa osakeyhtiölain 5 luvun 25 §:n mukaisen kyselyoikeuden perusteella yhtiökokouksessa. Lisäksi valiokunnan huomiota kiinnitettiin EU:n pääomadirektiiviin (toinen neuvoston direktiivi 77/91/ETY, 13.12.1976), jonka 42 artiklan mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännön on taattava kaikille samassa asemassa oleville osakkeenomistajille yhdenvertainen kohtelu. Tämän asiantuntijan mukaan 42 artiklan velvoite näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 90 §:n kanssa julkisesti noteerattujen valtionyhtiöiden osalta, mistä seuraisi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, että ristiriitatilanteessa EU-oikeus on etusijalla kaikkeen kansalliseen oikeuteen verrattuna.

Muiden asiantuntijoiden mukaan osakeyhtiölaissa osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta ja arvopaperimarkkinalaissa tasapuolisuuden periaatetta koskevista säännöksistä ei voi seurata, että yhtiön johto voisi olla antamatta tarkastusvaliokunnalle sen perustuslain nojalla vaatimia tietoja, koska valiokunta toimii perustuslakiin perustuvan julkisen valvonnan harjoittajana eikä yhden osakkeenomistajan (Suomen valtio) edustajana. Tarkastusvaliokunnalle annettavia tietoja ei siten voida pitää yhdelle osakkeenomistajalle annettavina tietoina, joiden antamatta jättäminen voitaisiin perustella muiden osakkeenomistajien edun turvaamisella. Tarkastusvaliokunnan asema rinnastuu asiantuntijoiden mukaan pikemminkin Finanssivalvontaan, jolla on

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada pörs-siyhtiöiltä salassapitosäännösten estämättä ilman aiheetonta viivytystä Finanssivalvonnan pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen sille laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Tarkastusvaliokunnan on valvontatoiminnassaan kohdeltava omasta tarkastustarpeestaan nähdessä yhtiöitä yhdenvertaisesti eli pyydettyä kaikilta yhtiöiltä samat tiedot. Näin valiokunta myös selvityspyynnössään teki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeus perustuu samaan perustuslain 90 §:n 3 momenttiin kuin tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus. Lisäksi tarkastusvirastosta säädetään tarkemmin laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000). Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarkastusvaliokunnan samoin kuin tarkastusviraston on perusteltua ottaa huomioon erityispiirteet ja herkkyydet sellaisissa yhtiöissä, joissa on valtion ohella muitakin osakkeenomistajia. Tähän liittyen tarkastusvirastossa on laadittu ohjeet tietojen käsittelystä ja raportoinnista siten, että tarkastusviraston tietojensaanti ja sille perustuva raportointi eivät aseta yhtiöissä olevia muita omistajatahoja valtio-omistajaa huonompaan asemaan. Tarkastusvirasto ei raportoi valtion määräysvaltaa käyttävälle taholle tarkastustoiminnan kautta saamaansa sellaista tietoa, jolla loukattaisiin vähemmistöä tai sijoittajien tasapuolista oikeutta tietoihin, jotka saattavat vaikuttaa arvopaperien arvoon. Tarkastusviraston tehtävänä ei myöskään ole valtion enemmistöomistajan etujen ajaminen, vaan tehtäviin kuuluu yleisempi toiminnan laillisuuden ja asianmukaisuuden valvonta.

Tarkastusvaliokunta toteaa, ettei se tietoja yhtiöiltä pyytäessään toimi osakkeenomistajan roolissa, vaan harjoittaa perustuslakiin pohjautuvaa valvontatyötä. Valiokunta valvoo valtionyhtiöitä koskevan tietojensaantioikeuden avulla valtion omistajaohjausta ja erityistehtävayhtiöitä ohjaavia ministeriöitä. Lisäksi on muistettava, että valiokuntaa sitovat perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännökset tietojen salassa pitämisestä.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin mukaan valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta tai hänen taloudellisesta asemastaan, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa, jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta. Valiokunta voi muusta vastaavasta välttämättömästä syystä päättää, että jokin asia on salassa pidettävä.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat lisäksi sellaiset asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämän vaiteliaisuuden piiriin. Perustuslain 50 §:n 3 momentissa säädetään, että valiokunnan jäsenen on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan.

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin mietinnössään TrVM 11/2010 vp kiinnittänyt huomiota eduskunnan tiedonsaannin ongelmiin, jotka koskivat nimenomaan valtionyhtiöitä. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatima vuosikertomus ei ollut eduskunnalle annetta-

va kertomus, joten sen käsittelylle eduskunnassa ei ollut myöskään vakiintunutta menettelyä. Lisäksi vuosikertomuksen kattavuudessa oli puutteita, sillä siihen eivät sisältyneet valtion erityistehtäväyhtiöitä koskevat tiedot. Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään mm., että hallitus antaa eduskunnalle vuotuisen kertomuksen valtion omistajaohjauksesta ja että hallitus sisällyttää eduskunnalle annettavaan uudistettuun omistajaohjauskertomukseen sekä markkinaehtoiset yhtiöt että valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt ja niitä koskevat tiedot.

Valiokunnalla on mahdollisuus seurata säännönmukaisesti valtion omistajaohjausta ja erityistehtäviä ohjaavia ministeriöitä hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä ja seuraavan kerran syysistuntokaudella 2013.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla se varmistaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeen yhtenä lähtökohtana olevan kohtuullisuusperiaatteen toteutumisen valtionyhtiöiden johdon palkitsemisessa. Jotta kohtuullisuuteen päästään, pitää pystyä nykyistä paremmin ottamaan huomioon peruspalkan vaikutus kokonaispalkitsemistasoon. On tärkeää, ettei talouspoliittisen ministerivaliokunnan uusi tiukempi linjaus enimmäispalkkioiden määrästä johda peruspalkkojen nousuun.

TrVM 7/2013 vp — M 8/2013 vp

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Matti Saarinen /sd
vpj.	Heli Paasio /sd	Kari Tolvanen /kok
jäs.	Olli Immonen /ps	Erkki Virtanen /vas
	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps	vjäs. Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.