

Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO



**Valtion
liikelaitosten
tulos- ja
omistajaohjaus**



**VALTION TALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO
2002**

ISSN 1238-0296

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n 1 momentin mukaan tarkastusvirasto antaa eduskunnalle tarvittaessa erilliskertomuksia.

Tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta koskeneen tarkastuksen, jonka perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa tarkastuskertomuksen. Tarkastuskertomus on lähetetty tiedoksi eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle ja kaikille kansanedustajille. Lisäksi tarkastuskertomus on lähetetty liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, valtiovarainministeriölle, ympäristöministeriölle, Ilmailulaitokselle, Metsähallitukselle, Senaatti-kiinteistölle sekä valtiontilintarkastajille.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on valtiontalouden tarkastusvirastolle lähettämässään kirjeessä katsonut, että edellä mainittu tarkastuskertomus sisältää siinä määrin tärkeitä näkökohtia myös eduskunnan näkökulmasta, että tarkastuskertomus on syytä saattaa valtiopäiväasiakirjana eduskunnan käsiteltäväksi.

Edellä olevaan viitaten ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n nojalla valtiontalouden tarkastusvirasto on päättänyt antaa kunnioittavasti eduskunnalle erilliskertomuksena tarkastuskertomuksen ”Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus” (DNRO 358/54/01).

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2002

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Pääjohtaja Tapio Leskinen

Ylitarkastaja Vesa Koivunen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	13
1. JOHDANTO AIHEESEEN.....	21
1.1 Tarkastuksen kohdentaminen ja tarkastustulosten esittäminen	21
1.2 Tulos- ja omistajaohjaus	22
1.3 Eri toimielinten roolit ja tehtävät liikelaitosten moniportaisessa ohjauksessa	23
1.4 Valtion liikelaitos.....	27
2. TARKASTUSASETELMA	30
2.1 Tarkastustarve	30
2.1.1 Taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys	30
2.1.2 Potentiaalisia ongelma- ja riskikohtia ohjauksessa	31
2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja aiheen rajausta sekä tiedonhankinta	33
2.2.1 Kysymyksenasettelu ja tarkastuksen tavoitteet	33
2.2.2 Tarkastuksen toteutus ja tiedonhankinta sekä aiheen rajausta	35
3. LYHYT KUVAUS TARKASTUKSEN KOHTEENA OLEVISTA LIIKELAITOKSISTA	38
3.1 Ilmailulaitos	38
3.2 Metsähallitus	40
3.3 Senaatti-kiinteistöt (ent. Valtion kiinteistölaitos).....	42
3.4 Liikelaitosten perustietoja ja taloudellisia tunnuslukuja ..	45
4. TARKASTUSHAVAINNOT	47
4.1 Eduskunnan rooli ja valtion talousarvioesitys	47
4.1.1 Liikelaitosluvun päätösosa	48
4.1.1.1 Palvelu- ja muut toimintatavoitteet	52
4.1.2 Liikelaitosluvun selvitysosa	57
4.1.2.1 Alustava investointisuunnitelma	57
4.1.2.2 Alustava tulostavoite	59

4.1.2.3 Liikelaitoksen kehitystä kuvaava tunnuslukutaulukko	60
4.1.3 Pääluokkien selvitysosat ja tuloarviot sekä talousarvioesityksen yleisperustelut ohjaustiedon lähteinä	68
4.2 Eduskunnan rooli ja hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta	70
4.3 Hallituksen toimenpidekertomus	74
4.4 Konserninäkökulma	75
4.4.1 Konserni taloudellisena kokonaisuutena	75
4.4.2 Tytäryhtiöt	80
4.5 Valtioneuvosto	83
4.5.1 Tavoitteiden asettaminen	83
4.5.2 Tilinpäätöksen vahvistaminen ja voitontuloutuk- sesta päättäminen sekä vastuuvapaus	86
4.5.3 Hallituksen asettaminen ja kokoonpano	88
4.5.3.1 Virkamiesjäsenet	91
4.5.3.2 Toimitusjohtaja hallituksen jäsenenä	93
4.6 Investoinnit ja lainanotto	95
4.7 Tulostavoite ja voitontuloutusvaade sekä tuotto sijoitetulle pääomalle	100
4.7.1 Keskeiset taloudelliset tavoitteet tunnuslukuina ..	100
4.7.2 Tarkastelu vastuuministeriöittäin ja liikelaitok- sittain	101
4.7.3 Valtio oman pääoman ja vieraan pääoman rahoittajana	104
4.7.3.1 Esimerkki: Senaatti-kiinteistöt	104
4.8 Ministeriöiden rooli	109
4.8.1 Tavoite-keino-hierarkia	109
4.8.2 Luonnehdinta vastuuministeriöistä ohjaajina	110
4.8.3 Liikelaitoslain uudistaminen	114
5. YHTEENVETO KANNANOTOISTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	116
5.1 Yhteenveto tarkastusviraston keskeisistä kannanotoista ..	116
5.2 Ohjauksen järjestämisen ydinasiat	125

VALTION LIIKELAITOSTEN TULOS- JA OMISTAJA-OHJAUS

Tarkastusnäkökulma ja tarkastuskohteet

Tulos- ja omistajaohjaus on tässä tarkastuksessa määritelty eduskunnan, valtioneuvoston, vastuuministeriön ja budjettiministeriön sekä liikelaitoksen hallituksen liikelaitokseen kohdistamaksi ulkoiseksi ohjaukseksi, jolla valtio näiden toimielinten kautta ohjaustarkoituksessa vaikuttaa liikelaitoksen toimintaan ja kehitykseen.

Tarkastuksessa olivat mukana liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva Ilmailulaitos ja valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva Senaatti-kiinteistöt sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluva Metsähallitus, joka luonnonsuojelua koskevissa asioissa on ympäristöministeriön ohjauksessa. Taseista laskettuna em. liikelaitokset hallitsevat yhteensä yli 6 miljardin euron arvoista valtion omaisuutta.

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksessa havaittiin eri asteisia puutteita ja ongelmia sekä kehittämistarpeita. Vaikka parantamisen varaa on, tarkastusvirasto toteaa, ettei minkään tarkastuksessa mukana olleen liikelaitoksen ohjauksen kokonaisuutena katsoen voida sanoa toimivan huonosti.

Tarkastusviraston keskeiset kannanotot ohjauksen puutteista ja ongelmista sekä ohjauksen kehittämistarpeista

Asioiden toistaminen moniportaisessa ohjauksessa

Tarkastusvirasto toteaa, että useiden toimielinten osallistuminen päätöksen valmisteluun ja päätöksentekoon toisinaan hidastaa ja jäykistää ohjausta tarpeettomasti tuomatta prosessiin ainakaan välitöntä lisäarvoa. Moniportainen ohjaus aiheuttaa toisinaan hankaluuksia, mutta harvoin vaikeita ongelmia. Tarkastusvirasto katsookin, että liikelai-

tosten ohjauksen kehittämisessä paljon voidaan saada aikaan nykyisessäkin moniportaisessa ohjausrakenteessa ohjauksen sisältöä parantamalla eli kehittämällä ohjauksessa tarvittavien tietojen keräämistä, esittämistä, seuranta- ja analysointia sekä hyödyntämistä.

Eduskunnan asetettavaksi tarkoitetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet

Tarkastusvirasto katsoo, että talousarvioesitykseen kirjatut palvelu- ja muut toimintatavoitteet eivät nykyisenkaltaisina täytä asiaa koskevan määräyksen (TM 9202/17.2.1994) määrittelemiä keskeisyyden, konkreettisuuden ja seuranta-mahdollisuuden vaatimuksia eivätkä tavoitteet siten riittävästi anna eduskunnalle mahdollisuutta vaikuttavaan palvelutaso-ohjaukseen.

Nykyisenkaltaisten, liikelaitoskohtaisissa laeissa usein jo olevien tehtävien ja tavoitteiden luetteleminen ja kaikenkattavien tavoitteiden asettaminen valtion talousarvioesityksessä johtaa helposti siihen, että kun ”kaikki on keskeistä, ei mikään ole keskeistä”.

Tunnuslukutaulukot talousarviossa

Valtiovarainministeriön määräyksen (TM 9202/17.2.1994) liitteenä annetun tunnuslukutaulukkomallin keskeisenä tavoitteena voidaan pitää ohjausprosessia varten annettavien keskeisten tunnuslukutietojen yhdenmukaisuuden ja vertailukelpoisuuden varmistamista. Nykyisin eri liikelaitosten osalta kuitenkin ilmoitetaan eri tunnuslukuja ja samojakin tunnuslukuja lasketaan eri tavoilla.

Tarkastusvirasto katsoo, että em. määräystä olisi tunnuslukujen osalta ajanmukaistettava ja tarkennettava, jotta päätöksentekijällä olisi käytössään keskeisimmät, yhdenmukaisesti lasketut taloudelliset tunnusluvut.

Tunnuslukuohjaus ja investoinnit sekä pitkäaikaisten lainojen ottaminen

Investointien ja lainanoton osalta liikelaitosten ohjaus on osin edelleen resurssityyppistä ohjausta, sillä investointien ja pitkäaikaisen lainanoton enimmäismäärät hyväksytetään valtion talousarviossa. Tarkastusvirasto katsoo, että joustavan ja pitkäjänteisen ohjauksen näkökulmasta liikelaitosten

ohjauksessa olisi entistä enemmän käytettävä tunnuslukuihin ja limiitteihin perustuvaa ohjausta.

Tunnuslukuihin perustuvassa tavoiteohjauksessa eduskunta ja muut ohjauselimet harjoittaisivat tavoiteohjausta antamalla liikelaitoksille tavoitetunnusluvut ja niille sallitut raja-arvot. Taloudelliset tavoitetunnusluvut eivät koskisi vain investointeja tai pitkäaikaisia lainoja, vaan tavoitteet ja raja-arvot määriteltäisiin esimerkiksi kannattavuudelle, pääoman tuotolle, pääomarakenteelle ja rahoituksen riittävyydelle. Sallittujen tunnuslukuarvojen asettamisessa rajoissa ja hallituksen valvonnassa liikelaitoksen johto johtaisi liikelaitoksen toimintaa.

Tavoitehierarkia säilyisi ennallaan ja eduskunnan asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet asettaisivat edelleen rajat taloudellisille tunnuslukutavoitteille.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta (ns. tilakertomus) seurannan välineenä

Kun otetaan huomioon toisaalta liikelaitosten hoitoon uskottu suuri varallisuus ja toiminnan laajuus ja toisaalta eduskunnan rooli ohjaavana ylimpänä valtioelimenä, annetaan tilakertomuksessa eduskunnalle liian niukasti ohjauksessa välttämätöntä seurantatietoa niin liikelaitoksen liiketoiminnan menestyksellisyydestä kuin eduskunnan asettamien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta.

Tarkastusvirasto katsoo, että kertomuksessa liitteenä olevassa taloudellisten tunnuslukujen taulukossa annettavia tietoja olisi lisättävä. Lisäksi tilakertomuksessa olisi annettava tietoa palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta. Tässä voitaisiin hyödyntää liikelaitosten vuosikertomuksissa jo olevaa tietoa.

Konserninäkökulma

Kaikki tarkastuksessa mukana olleet liikelaitokset ovat konserneja. Konsernitarkastelun vähyys on kuitenkin leimaa-antavaa lähes koko ulkoiselle ohjausprosessille. Tarkastusvirasto katsoo, että omistajaohjauksessa tarvittavan tiedon saannin kannalta on tärkeää, että myös konsernin luvut ovat tavoitteenasettelussa ja seurannassa entistä enemmän mukana, jotta ohjaukseen osallistuvilla toimielimillä

on päätöksenteon pohjana riittävä ja oikea kuva koko konsernin taloudellisesta toiminnasta.

Liikelaitoksen hallitus

Tarkastusvirasto katsoo, että liikelaitoksen hallituksen kautta tapahtuvan tulos- ja omistajaohjauksen edelleen kehittämiseksi ja liiketoiminnan asiantuntemuksen lisäämiseksi on hallituksen valinnassa syytä entisestään painottaa toimialaosaamisen ja liikkeenjohdon osaamisen sekä liiketoiminnan kokemuksen tärkeyttä. Hallitusten jäsenten haku- ja valintaprosessi ja sopivien ehdokkaiden haku on myös syytä järjestää nykyistä systemaattisemmin ja aktiivisemmin sekä kohdistaa laajempaan ehdokasjoukkoon. Tarkastusvirasto korostaa, että hallitusten jäsenten hankinta on selkeästi omistajan velvollisuus ja oikeus.

Liikelaitos ei pystyne pätevien hallitusten jäsenten hankkimisessa kilpailemaan osakeyhtiöiden kanssa ainaakaan hallitusten jäsenten palkkioiden suuruudella. Tarkastusvirasto katsoo, ettei liikelaitosten asemaa saa entisestään huonontaa sillä, että hallituksen jäsenten vastuut ja liikelaitoksen mahdollisuus ottaa hallituksensa jäsenille vastuuvakuutus ovat osin epäselviä.

Tarkastusvirasto toteaa, että vaikkei virkamiesten jääviysongelmaa ole syytä liioitella, on liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen liittyvien ratkaisujen oltava alisteisia jääviysongelmien ja esteellisyyskysymysten ratkaisuille.

Liikelaitoksen toimitusjohtajaa ei pitäisi valita liikelaitoksen hallituksen jäseneksi. Hallituksen tehtävänä on paitisi tukea ja sparrata toimitusjohtajaa niin myös kriittisesti arvioida johdon toimintaa ja valvoa johtoa, minkä lisäksi hallitukselle ja toimitusjohtajalle on myös liikelaitoslaeissa osoitettu omat tehtävänsä ja roolinsa. Jotta toimitusjohtajan asiantuntemus liikelaitoksen asioista kuitenkin olisi hallituksen kokouksissa käytettävissä, tarkastusvirasto katsoo hyväksi ratkaisuksi useissa osakeyhtiöissä käytössä olevan tavan: vaikkei toimitusjohtaja ole hallituksen jäsen, on toimitusjohtajalla läsnäolo- ja puheoikeus kaikissa hallituksen kokouksissa, ellei hallitus jonkin asian kohdalla nimenomaan muuta päättä.

Vaikka tarkastusvirasto korostaa omistajaohjauksen rakenteellista yhtenäisyyttä ja omistajaohjauskäytäntöjen yh-

denmukaisuutta eri liikelaitoksissa, on hallinnonalan ohjauskulttuurissa kuitenkin liikelaitoskohtaisesti aina otettava huomioon mm. liikelaitoksen elinkaaren vaihe, asema markkinoilla, yhteiskunnalliset velvollisuudet ja viranomaistehtävät, taloudellinen asema, toimintaympäristö, vastuuministeriön ohjausresurssit ja liikelaitoksen hallituksen kokoonpano.

Valtio viranomaistehtävien ja yhteiskunnallisten palvelujen ostajana

Tarkastusviraston katsoo, että paitsi ohjauksen niin myös kilpailuneutraliteetin ja siihen liittyvän läpinäkyvyyden näkökulmasta valtio-omistajan on syytä entisestään suosia ns. tilaaja-tuottaja –mallia.

Taloudelliset tavoitteet omistaja- ja tulospolitiikan linjanvetona

Tarkastusvirasto katsoo, että selkeän, pitkäjänteisen ja johdonmukaisen omistajaohjauksen toteuttamiseksi on kunkin liikelaitoksen osalta pitkän tähtäimen omistaja- ja tulospolitiikan linjanvetona paitsi määriteltävä niin myös talousarviossa ilmoitettava ainakin liikelaitokselta keskimäärin vaadittava tuotto valtion sijoittamalle peruspääomalle sekä valtiolle tuloutettava prosenttiosuus tilikauden voitosta. Em. pohjalta määritellään sitten ko. vuodella asetettava rahamääräinen alustava tulostavoite ja tuloutustavoite ottaen huomioon sen hetkinen toimintaympäristö ja yrityksen tilanne.

Liikelaitoslain uudistaminen

Liikelaitoslain uudistuksen lykkääntyminen valtiovarainministeriössä on hankaloittanut liikelaitosten päätöksentekoa ja aiheuttanut turhaa odottelua. Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka lain uudistaminen ei ole mikään itsetarkoitus, olisi valtio-omistajan virkamiestasolla silti pystyttävä kohtuullisessa ajassa päättämään millaista uudistusta se esittää, vai esittääkö ollenkaan. Asian pitkittyminen antaa valtiosta kuvan tehottomana liikelaitosten ohjaajana.

Tarkastusviraston keskeiset kannanotot on laajemmin esitetty luvussa 5.1, minkä lisäksi tarkastushavaintoja käsittelevässä luvussa 4 on yksityiskohtaisempia kannanottoja.

Ohjauksen järjestämisen ydinasiat

Tarkastusvirasto katsoo, että valtio-omistajan¹ on aina huolehdittava siitä, että ohjauksessa otetaan huomioon ja toteutetaan seuraavat viisi näkökohtaa.

1. Isännän ääni.

Valtion harjoittama omistajaohjaus ja omistajan vallan käyttö on kanavoitava niin selkeästi, että kunkin rooli ja tehtävät ovat selvät sekä omistajan edustajille että liikelaitokselle.

2. Luottamus ja vastuu.

Liikelaitoksen johdon on nautittava omistajan luottamusta. Ohjaavien toimielinten on oltava tietoisia asemastaan, vaikutusvallastaan ja vastuustaan.

3. Tavoitteet ja keinot.

Omistajan on annettava omat tavoitteensa, joihin johdon on sitouduttava. Tavoitteiden on johdettava liikelaitoksessa perusteltuihin strategiavalintoihin, joiden toteuttamiseen panostetaan resursseja.

4. Seuranta ja raportointi.

Riskinotto ja sen seuraukset jäävät viime kädessä aina omistajan vastuulle. Valtio-omistajan on voitava seurannan avulla arvioida ja kontrolloida riskejä.

5. Omistajaohjaus vs. liikelaitoksen johtaminen.

Palkatun johdon ja valtio-omistajaa edustavien välillä on päästävä tasapainoiseen työnjakoon eikä ohjausta ja johtamista pidä sotkea toisiinsa.

Ohjauksen ydinasioita on laajemmin käsitelty luvussa 5.2

¹ Liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, joten käsite ”valtio-omistaja” ei anna omistus- ja hallintasuhteista aivan oikeaa kuvaa.

RESULTAT- OCH ÄGARSTYRNINGEN AV STATENS AFFÄRSVERK

Revisionsperspektiv och revisionsobjekt

Resultat- och ägarstyrningen har vid denna revision definierats som sådan extern styrning som riksdagen, statsrådet, ansvarsmi-
nisteriet och budgetministeriet samt affärsverkets styrelse utövar
på affärsverket, och med vilken staten genom dessa organ i
styrande avsikt inverkar på affärsverkets verksamhet och utveck-
ling.

Vid revisionen granskades Luftfartsverket från kommunika-
tionsministeriets förvaltningsområde, Senatfastigheter från fi-
nansministeriets förvaltningsområde samt från jord- och skogs-
bruksministeriets förvaltningsområde Forststyrelsen, som i ären-
den gällande naturskyddet styrs av miljöministeriet. Samtliga
ovannämnda affärsverk är med omsättningen mätt företag i mil-
jardklassen, vilka räknat på balansen tillsammans förvaltar statlig
egendom uppgående till över 36 miljarder mark.

I affärsverkens resultat- och ägarstyrning konstaterades brister
och problem av varierande slag samt behov av utveckling. Även
om det finns rum för förbättringar, konstaterar revisionsverket att
styrningen som helhet vid inget av de affärsverk som revisionen
omfattade kan sägas fungera illa.

Revisionsverkets centrala ställningstaganden till styrningens brister och problem samt till behoven att utveckla styrningen

Ärendenas upprepning vid hierarkisk styrning

Revisionsverket konstaterar att det att flera organ deltar i bered-
ningen av beslut och i beslutsfattandet emellanåt onödigt gör

styrningen långsammare och stelare utan att medföra åtminstone något direkt mervärde i processen. Styrning på flera nivåer orsakar emellanåt besvär, men sällan allvarliga problem. Revisionsverket anser därför, att i utvecklandet av affärsverkens styrning mycket kan åstadkommas också inom ramen för den nuvarande styrningsstrukturen på flera nivåer, genom att förbättra styrningens innehåll dvs. utveckla det sätt på vilket de för styrningen behövliga data insamlas, presenteras, följs upp, analyseras och utnyttjas.

Service- och andra målsättningar vilka är avsedda att uppställas av riksdagen

Revisionsverket anser att de i budgetförslaget inskrivna service- och andra målsättningar inte i sin nuvarande form uppfyller de krav på väsentlighet, konkretisering och uppföljningsmöjlighet som anges i den i saken gällande bestämmelsen (TM 9202/17.2.1994), och att målsättningar således inte ger riksdagen en tillräcklig möjlighet att inverka på styrningen av service-nivån.

Att de uppgifter och målsättningar som i sin nuvarande form redan ofta ingår i de för respektive affärsverk gällande lagarna räknas upp och allomfattande målsättningar ställs upp i statens budgetförslag, leder lätt till att "när allting är väsentligt, är ingenting väsentligt".

Nyckeltalstabeller i budgeten

Som den centrala målsättningen för den modell till nyckeltalstabell som ingår som bilaga till finansministeriets bestämmelse (TM 9202/17.2.1994) kan betraktas att säkerställa enhetligheten och jämförbarheten för de centrala nyckeltalsdata som ges för styrningsprocessen. För närvarande meddelar emellertid de olika affärsverken olika nyckeltal, och även samma nyckeltal beräknas på varierande sätt.

Revisionsverket anser att ifrågavarande bestämmelse borde uppdateras och preciseras i fråga om nyckeltalen, så att beslutsfattarna till sitt förfogande skall ha de viktigaste och på enhetligt sätt beräknade ekonomiska nyckeltalen.

Nyckeltalsstyrning och investeringar samt upptagning av långfristiga lån

I fråga om investeringar och upplåning är styrningen av affärsverken delvis alltjämt en styrning av resurstyp, emedan de maximala beloppen för investeringar och långfristig upplåning godkänns i statens budget. Revisionsverket anser att med tanke på flexibilitet och långsiktighet, styrningen av affärsverken mera än tidigare borde baseras på nyckeltal och limiter.

I en på nyckeltal baserad målstyrning skulle riksdagen och övriga styrande organ utöva målstyrningen genom att för affärsverken uppställa målsatta nyckeltal och för dem tillåtna gränsvärden. De ekonomiska målsatta nyckeltalen skulle inte gälla endast investeringar eller långfristiga lån, utan målsättningar och gränsvärden skulle fastställas exempelvis för lönsamhet, kapitalets avkastning, kapitalstrukturen och finansieringens tillräcklighet. Affärsverkets ledning skulle leda affärsverkets verksamhet inom de gränser som uppställs av de tillåtna nyckeltalen och under styrelsens övervakning.

Målsättningarnas hierarki skulle bevaras oförändrad och de av riksdagen uppställda målsättningarna för tjänster och övriga funktioner skulle alltjämt utgöra gränserna för de målsatta ekonomiska nyckeltalen.

Regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd (den s.k. tillståndsberättelsen) som verktyg för uppföljningen

Då man beaktar å ena sidan den stora egendom som anförtratts av affärsverken att sköta och verksamhetens omfattning, och å andra sidan riksdagens roll som styrande högsta statliga organ, ges i

tillståndsberättelser åt riksdagen alltför knapphändigt med för styrningen nödvändiga uppföljningsdata både om resultatutfallet för affärsverkets affärsverksamhet och om hur de av riksdagen uppställda service- och andra målsättningarna har förverkligats.

Revisionsverket anser att de data som ges i den som bilaga till berättelsen ingående tabellen över ekonomiska nyckeltal borde utökas. Vidare borde i tillståndsberättelsen ges information om hur målsättningarna för service och andra uppgifter har förverkligats. Här kunde utnyttjas den information som redan finns i affärsverkets årsberättelser.

Koncernaspekten

Alla de affärsverk som ingick i revisionen är koncerner. Kännetecknande för så gott som hela den externa styrningsprocessen är emellertid att koncernaspekten beaktas i så ringa grad. Revisionsverket anser, att det med tanke på tillgången på den information som behövs i ägarstyrningen är viktigt, att också koncernens siffror mera än tidigare tas med i uppställandet och uppföljningen av målsättningarna, så att de organ som medverkar i styrningen som grund för sitt beslutsfattande skall ha en tillräcklig och riktig bild av hela koncernens ekonomiska verksamhet.

Affärsverkets styrelse

Revisionsverket anser att det med tanke på vidareutvecklandet av den resultat- och ägarstyrning som sker genom affärsverkets styrelse, och för främjande av den affärsekonomiska sakkunskapen, är skäl att vid valet av styrelse ytterligare betona vikten av branschkunskande och affärsekonomiska insikter samt erfarenhet av affärsverksamhet. Det är också skäl att organisera ansöknings- och urvalsprocessen samt sökandet efter lämpliga kandidater vid valet av styrelse mera systematiskt och aktivt än tidigare, och inrikta sökandet på ett större antal kandidater. Revisionsverket framhåller, att värvandet av styrelsemedlemmar klart är ägarens skyldighet och rättighet.

Ett affärsverk torde inte vid värvandet av kompetenta styrelsemedlemmar kunna konkurrera med aktiebolagen åtminstone vad gäller styrelsemedlemmarnas arvoden. Revisionsverket anser, att affärsverkens ställning inte får ytterligare försämrats därigenom att styrelsemedlemmarnas ansvar och affärsverkets möjlighet att teckna en ansvarsförsäkring för sina styrelsemedlemmar delvis är oklara.

Revisionsverket konstaterar att även om det inte är skäl att överdriva problemet med tjänstemännens jäv, bör de lösningar som anknyter till affärsverkens resultat- och ägarstyrning vara underställda lösningarna på problem och frågeställningar som gäller jäv.

Affärsverkets verkställande direktör borde inte utses till medlem av affärsverkets styrelse. Styrelsens uppgift är förutom att stöda och sparra verkställande direktören även att kritiskt utvärdera ledningens verksamhet och övervaka ledningen, varutöver styrelsens och verkställande direktören också i lagarna om affärsverken har tilldelats sina egna uppgifter och roller. För att verkställande direktörens sakkunskap gällande affärsverkets angelägenheter emellertid skall stå till förfogande vid styrelsens möten, anser revisionsverket en god lösning vara den praxis som är rådande i flera aktiebolag: även om verkställande direktören inte är medlem av styrelsen, har verkställande direktören närvaro- och yttranderätt vid alla styrelsens möten, ifall inte styrelsen uttryckligen beslutar annat i fråga om något visst ärende.

Trots att revisionsverket betonar den strukturella enhetligheten i praxis för ägarstyrningen i olika affärsverk, bör i förvaltningsområdets styrningskultur ändå i fråga om det enskilda affärsverket alltid beaktas bl.a. i vilket stadium affärsverkets livscykel befinner sig, dess ställning på marknaden, samhällliga skyldigheter och myndighetsuppgifter, ekonomiska ställning, verksamhetsmiljö, ansvarsministeriets styrningsresurser och sammansättningen av affärsverkets styrelse.

Staten som köpare av myndighetsuppgifter och samhällliga tjänster

Revisionsverket anser, att det med tanke på förutom styrningen även konkurrensneutraliteten och därtill anknuten transparens är skäl för staten-ägaren att mera än tidigare tillämpa den s.k. beställare-producent -modellen.

Ekonomiska målsättningar som linjedragning i ägar- och resultatpolitiken

Revisionsverket anser, att för förverkligande av en klar, långsiktig och konsekvent ägarstyrning, bör i fråga om ettbart affärsverk som en linjedragning i den långsiktiga ägar- och resultatpolitiken inte bara fastslås utan även i budgeten anges åtminstone den genomsnittliga avkastning som av affärsverket krävs på det av staten investerade grundkapitalet, samt den procentandel av räkenskapsperiodens vinst som bör intäktsföras till staten. På denna basis fastställs sedan det preliminära resultatmålet i penningbelopp och den målsatta intäktsföringen med beaktande av den aktuella verksamhetsmiljön och företagets situation.

Förnyelse av lagen om affärsverk

Att förnyelsen av lagen om statens affärsverk har fördröjts vid finansministeriet har försvårat affärsverkens beslutsfattande och lett till onödig väntan. Revisionsverket anser, att även om det inte är något självändamål att förnya lagen, borde man på staten-ägarens tjänstemannanivå ändå inom rimlig tid kunna besluta om en hurudan reform man föreslår, eller föreslår man någon överhuvudtaget. Ärendets förhållning ger en bild av att staten sköter styrningen ineffektivt.

Revisionsverkets centrala ställningstaganden har närmare presenterats i kapitel 5.1., varutöver mera detaljerade ställningstaganden ingår i kapitel 4 om observationer vid revisionen.

Kärnfrågor i ordnandet av styrningen

Revisionsverket anser, att staten-ägaren ¹ alltid bör sörja för att i styrningen beaktas och förverkligas följande fem synpunkter.

1. Husbondens röst

Den ägarstyrning och ägarmakt som utövas av staten bör kanaliseras så klart, att vars och ens roll och uppgifter är klara både för ägarens representanter och för affärsverket.

2. Förtroende och ansvar

Affärsverkets ledning bör åtnjuta ägarens förtroende. De styrande organen bör vara medvetna om sin ställning, sitt inflytande och sitt ansvar.

3. Målsättningar och medel

Ägaren bör ange sina egna målsättningar, till vilka ledningen bör förbinda sig. Målsättningarna bör inom affärsverket leda till motiverade strategiska val på vilkas förverkligande resurser satsas.

4. Uppföljning och rapportering

Risktagningen och dess följder blir i sista hand alltid ett ansvar för ägaren. Staten-ägaren bör med hjälp av uppföljning kunna utvärdera och kontrollera riskerna.

5. Ägarstyrningen vs. ledandet av affärsverket

En balanserad arbetsfördelning bör åstadkommas mellan den anställda ledningen och staten-ägarens representanter, och styrningen och ledandet bör inte sammanblandas med varandra.

Kärnfrågor i styrningen har behandlats närmare i kapitel 5.2

1 Ett affärsverk är inte en självständig juridisk person, varför begreppet "staten-ägaren" inte ger en helt korrekt bild av ägar- och förvaltningsförhållandena.

1. JOHDANTO AIHEESEEN

Valtiontalouden tarkastusviraston vahvistetun toimintasuunnitelman mukaisesti ylitarkastaja Vesa Koivunen on suorittanut valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta koskevan tarkastuksen. Tarkastuksesta laaditusta tarkastusmuistiosta pyydettiin ja saatiin kirjalliset lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Ilmailulaitokselta, Metsähallitukselta ja Senaatti-kiinteistöiltä. Lausunnot on otettu huomioon tätä tarkastuskertomusta laadittaessa.

1.1 Tarkastuksen kohdentaminen ja tarkastustulosten esittäminen

Tarkastuksen kohteena on ollut eri toimielinten rooli ja toiminta liikelaitosten vuosittaisessa ohjausprosessissa ja erityisesti tavoitteen asetteluun ja toteutuneiden tulosten¹ seurantaan liittyvät keskeiset asiakirjat ohjauksen välineinä. Tarkastuksen painopiste on ollut ohjauksen perusteena olevien suunnittelu- ja toteumatietojen sisällössä, so. mitä tietoa ja miten eri toimielinten päätöksentekijät saavat ja hankkivat ohjauspäätöksiensä tueksi.

Tarkastuksen tavoitteena ei ole ollut listata kunkin liikelaitoksen ohjauksen mahdollisia yksittäisiä ”virheellisyyksiä” vaan etsiä ja arvioida niitä asioita ja ongelmakohtia, jotka vaikuttavat ohjauksen toimivuuteen. Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksessa havaittiin eri asteisia puutteita ja ongelmia sekä kehittämistarpeita. Tarkastuksen tuloksina tarkastusviraston kannanotoissa² on toisaalta esitetty asioita ja toimintatapoja, joita ohjauksessa olisi syytä muuttaa tai kehittää. Toisaalta kannanotoissa on esitetty tarkastuksen tuloksena

¹ Tuloksella ei tässä tarkoiteta pelkästään rahassa mitattavaa tilikauden tuloslaskelman osoittamaa tulosta, vaan myös yleisemmin eri tavoitteiden toteutumista.

² Kannanotot on esitetty tarkastushavaintoja käsittelevässä neljännessä luvussa sisennettynä ja lihavoidulla sekä kursivoidulla tekstillä. Luvussa 5.1 on esitetty yhteenveto tarkastusviraston keskeisistä kannanotoista.

esiin tulleita näkökohtia ja menettelytapoja tuloksellisen omistaja- ja tulosohjauksen toteuttamiseksi.

Muutamissa kohdissa on mainittu yksittäinen liikelaitos tai ministeriö esimerkkinä hyvästä tai huonosta toimintatavasta tms. Tarkastuksen tavoitteena on kuitenkin ollut etsiä ja raportoida niistä asioista, jotka liikelaitosten omistaja- ja tulosohjausprosessia kehitettäessä tulee yleisesti ottaa huomioon. Tarkastuksessa on lisäksi keskiytetty ohjausprosessiin kuuluvien asiakirjojen³ sisällön kehittämistarpeisiin tuloksellisen ohjauksen välineinä.

1.2 Tulos- ja omistajaohjaus

Tässä tarkastuksessa valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksella tarkoitetaan eduskunnan, valtioneuvoston, vastuuministeriön⁴ ja budjettiministeriön⁵ sekä liikelaitoksen hallituksen⁶ liikelaitokseen kohdistamaa ulkoista ohjausta. Ohjausta ovat ne päätökset, sopimukset ja neuvottelut, joilla valtio näiden toimielinten kautta ohjaustarkoituksessa vaikuttaa liikelaitoksen toimintaan ja kehitykseen.

Tulos- ja omistajaohjaus on laaja prosessi, jossa eduskunta mm. vuosittain hyväksyy valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä kullekin liikelaitokselle asetettavat palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Valtionyhtiöiden ohjaukseen verrattuna keskeisenä erona onkin liikelaitosten parlamentaarinen ohjaus eli eduskunnan rooli vuosittaisessa tavoiteasettelussa. Tärkeänä taloudellisen tulosohjauk-

³ *Tavoitteiden asetteluun ja toteutuneiden tulosten seurantaan liittyvistä asiakirjoista on erityisesti tarkasteltu ohjausprosessiin keskeisesti kuuluvia, ns. valtiopäiväasiakirjoja eli talousarvio(esitystä) ja hallituksen kertomusta valtiovarain hoidosta ja tilasta.*

⁴ *Vastuuministeriöllä tarkoitetaan sitä ministeriötä, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu. Ministeriölle kuuluu hallinnonalansa liikelaitoksen ohjaus.*

⁵ *Budjettiministeriöllä tarkoitetaan valtiovarainministeriötä. Valtiovarainministeriö on vastuuministeriön roolissa oman hallinnonalansa liikelaitosten suhteen, mutta se osallistuu valtion talousarvioesityksen tekijän ja valtiovarainhallinnon ministeriön roolissa myös kaikkien valtion liikelaitosten ohjaukseen.*

⁶ *Liikelaitoksen hallituksen lukeminen mukaan ulkoista ohjausta harjoittaviin toimielimiin: kts. tarkemmin luku 2.2.2*

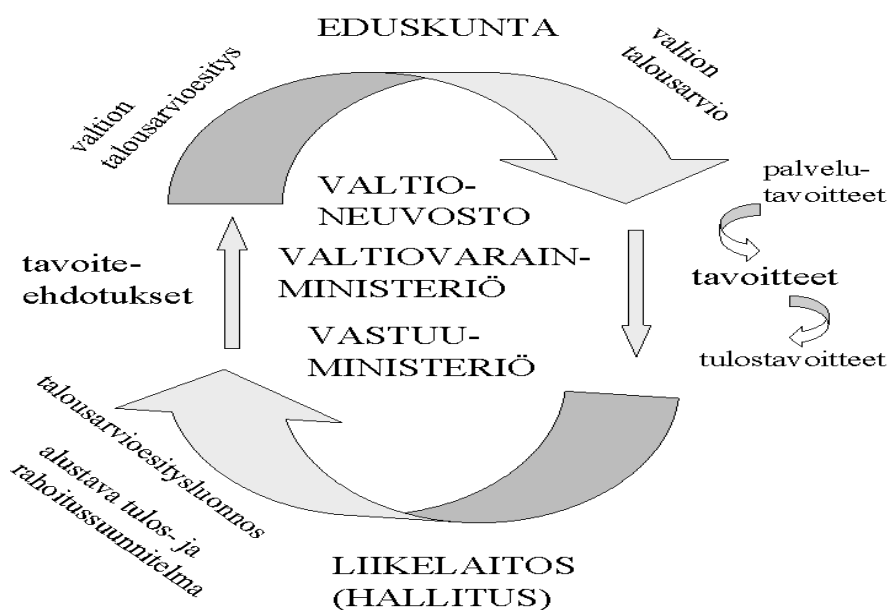
sen keinona on puolestaan prosessin kautta vuosittain kullekin liikelaitokselle asetettava konkreettinen, markkoina määrätty tulostavoite.

Liikelaitosten ohjaus perustuu toiminnallisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita korostavan palvelutaso-ohjauksen ja markkamääräisiä tuottotavoitteita korostavan ohjauksen yhdistelmään.

1.3 Eri toimielinten roolit ja tehtävät liikelaitosten moniportaisessa ohjauksessa

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus on moniportainen ja hierarkkinen siten, että ylempien tasojen toimielinten asettamat tavoitteet ja tekemät päätökset sekä solmimat sopimukset muodostavat rajat, joiden sisällä alemman tason vastaavien, tarkentavien ja konkretisoivien päätösten ja toimenpiteiden on pysyttävä. Ohjausprosessissa kiertävät vuosittain alhaalta ylös tavoite- ym. ehdotukset ja ylhäältä alas päätetyt tavoitteet ja ehdot.

Kuvio 1: Tavoiteohjaus prosessina



Yleisessä liikelaitoslaissa (627/87) on eri toimielimelle asetettu ohjaukseen liittyviä tehtäviä ja toimivaltaa seuraavasti:

Eduskunta

Eduskunta osallistuu vuosittain valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen ohjaukseen mm. hyväksymällä laitoksen palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet sekä ottamalla kantaa keskeisiin liikelaitoksen ulkoisen rahoituksen ja rahan käytön komponentteihin, so. lainanoton enimmäismäärään, peruspääoman muutoksiin, investointien enimmäismäärään ja tärkeimpiin kohteisiin sekä liikelaitokselle valtion talousarviosta myönnettäviin korvauksiin.

Valtioneuvosto

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta ja liikelaitoksen esitettyä alustavan tulos- ja rahoitussuunnitelmansa, valtioneuvosto päättää, tarvittaessa yksityiskohtaisemmin mutta aina eduskunnan päätöksen rajoissa, mm. palvelu- ja muista toimintatavoitteista, tulostavoitteesta, lainanotosta ja peruspääoman muutoksista. Käytännössä valtioneuvosto ei kuitenkaan juurikaan ole erikseen päättänyt yksityiskohtaisemmista tavoitteista. Maan hallitushan on jo itse esittänyt valtion talousarvioesityksessään tavoitteensa.

Valtioneuvostolla on laajalti päätösvaltaa ja sitä kautta ohjausmahdollisuuksia paitsi tavoitteiden asettamisessa niin myös mm. liikelaitoksen tilinpäätöksen vahvistamisessa, voitontulouttamisessa ja liikelaitoksen hallintoelinten (hallitus, toimitusjohtaja) valinnassa sekä liikelaitoksen vuotta pitempää ajanjaksoa koskevissa suunnitelmissa.

Valtioneuvosto voi lisäksi antaa tarvittaessa määräyksiä tai ohjeita liikelaitosten investoinneista ja muusta taloudenhoidosta.

Vastuuministeriö

Vastuuministeriöllä on keskeinen rooli tulosohjauksessa, sillä liikelaitosta koskevien ohjausasioiden (alustava) käsittely, suunnittelu ja valvonta tapahtuvat vastuuministeriössä, jossa myös valmistellaan useimmat valtioneuvostossa esiteltävät liikelaitosta koskevat asiat. Ministeriö mm. käsittelee liikelaitoksen budjettiesityksen, tulos- ja rahoitussuunnitelman sekä toiminta- ja taloussuunnitelman. Ministeriö laatii ehdotuksen liikelaitosta koskevaksi, valtion talousarvioon otettavaksi tekstiksi ja liikelaitoksen tavoitteiksi. Vastuuministeriön

tehtävänä on huolehtia, että vuosittainen tulosohjausprosessi toimii ja että prosessiin liittyvät päätökset tehdään ajallaan ja asianmukaisesti.

Useita valtioneuvostolle yleisessä liikelaitoslaissa osoitettuja tehtäviä voidaan siirtää ja on liikelaitoskohtaisissa laeissa myös siirretty vastuuministeriön tehtäväksi, minkä vuoksi eri vastuuministeriöiden toimivalta liikelaitosten osalta ei ole samanlainen. Valtioneuvostolta vastuuministeriölle on siirretty tulosohjaukseen liittyvistä tehtävistä palvelu- ja toimintatavoitteet, tulostavoite ja/tai sen osatavoitteet, liikelaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma ja korvausten myöntäminen liikelaitokselle.

Liikelaitoksia koskevan yleislain mukaan vastuuministeriölle voidaan liikelaitoskohtaisessa laissa siirtää myös liikelaitoksen hallituksen määrääminen ja vapauttaminen sekä toimitusjohtajan nimittäminen ja erottaminen. Kaikkien liikelaitosten osalta tämä ratkaisuvallta on kuitenkin pidetty valtioneuvostolla.

Vastuuministeriöiden ohjaus vaikuttaa välillisesti myös liikelaitosten hallitustyöskentelyssä, sillä kaikkien liikelaitosten hallituksessa on mukana ko. vastuuministeriön virkamiesedustaja. Kun lisäksi hallinnonalan ministeri on valtioneuvoston jäsen ja kun valtioneuvosto määrää hallituksen jäsenet, vaikuttavat valtioneuvosto ja vastuuministeriöt tätäkin kautta liikelaitoksen hallituksen toimintaan.

Budjettiministeriö (valtiovarainministeriö)

Valtiovarainministeriön ohjaus perustuu ennen kaikkea sen keskeiseen rooliin valtion talousarvioprosessissa ja valtiovarainhallinnossa. Valtiovarainministeriö käsittelee vastuuministeriön ehdotuksen perusteella liikelaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman, tulos- ja rahoitussuunnitelman sekä muut valtion talousarvioehdotukseen liittyvät liikelaitosta koskevat asiat. Valtiovarainministeriö voi myös mm. antaa määräyksiä liikelaitoksen voitontulouttamisesta ennakoon ja antaa yleisiä määräyksiä liikelaitosten rahavarojen säilyttämisestä, hoitamisesta ja maksuliikkeestä.

Hallitus (johtokunta)

Yleisen liikelaitoslain (627/87) mukaan ”liikelaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo hallitus”. Laissa liikelaitoksen hallitukselle osoitettuna yleisenä tehtävänä on, ylempien toimielinten tekemien päätösten rajoissa, päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä ja hallinnon sekä talouden asianmukaisesta järjestämisestä.

Hallitus päättää liikelaitoksen vuotuisesta tulos- ja rahoitussuunnitelmasta ja vuotta pitempää ajanjaksoa koskevasta toiminta- ja ta-

loussuunnitelmasta sekä merkittävistä investoinneista. Hallitus päättää myös tytäryhtiöosakkeisiin kuuluvien oikeuksien käyttämisestä ja liikelaitoksen nimenkirjoitusoikeudesta sekä henkilöstörahastolain (814/89) tarkoittamasta voittopalkkiojärjestelmästä.

Liikelaitoksen hallituksen tehtävänä on laatia liikelaitoksen tilinpäätös ja konsernitilinpäätös sekä toimittaa ne valtioneuvoston vahvistettaviksi. Hallituksen asia on myös käsitellä ja ratkaista muut asiat, jotka on laitoskohtaisessa laissa tai asetuksessa säädetty hallituksen käsiteltäväksi ja ratkaistaviksi taikka joilla on laajakantoinen tai tärkeä merkitys.

Kuvio 2: Liikelaitosten moniportainen ja monimuotoinen ohjaus



Moniportainen tulos- ja omistajaohjaus on liikelaitosmallin ominaispiirre. Tulos- ja omistajaohjaus ei kuitenkaan ole ainoa liikelaitoksiin vaikuttava ohjausmuoto. Liikelaitosten toimintaa säätelevät yleisen liikelaitoslain (627/87) lisäksi laitoskohtaiset lait ja asetukset⁷, joten säädösohjaus⁸ antaa ne rajat, joissa tulos- ja omistajaohjauksella voidaan operoida.

⁷ Näiden lisäksi liikelaitosten toimintaa säätelevät eräät muutkin säädökset kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Koska kysymyksessä ovat liiketoimintaa harjoittavat yritykset, on myös markkinaohjaus keskeisellä sijalla. Tulos- ja omistajaohjauksessa on liiketoiminnan osalta aina otettava huomioon markkinat, joilla yritys toimii ja sovitettava tulos- ja omistajaohjaus markkinoiden määäämiin realiteetteihin.

1.4 Valtion liikelaitos

Liikelaitosuudistusta valmisteltiin perusteellisesti 1980-luvun alkupuoliskolla ja yleislaki (627/87) annettiin vuonna 1987. Ensimmäiset ns. uusimuotoiset liikelaitokset perustettiin lailla vuonna 1989.

Liikelaitosuudistuksen keskeinen tavoite oli liikelaitosten yleisten toimintaedellytysten luominen ja kilpailukyvyn varmistaminen. Uudistuksen tarkoituksena oli korvata valtion budjetin kautta tapahtunut resurssiohjaus palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla ohjauksella.

Liikelaitosmallin katsotaan yleensä soveltuvan tilanteisiin, joissa markkinat voidaan ja tulee ottaa huomioon, mutta palvelujen yhteiskunnallisen merkittävyyden tai markkinoiden toimimattomuuden vuoksi tuotannon tulee tapahtua poliittisessa ohjauksessa ja valvonnassa. Liikelaitosmuotoa pidetään sopivana valtion laitoksille, jotka päätoimintanaan harjoittavat rajoitetussa kilpailuolosuhteissa liiketoimintaa ja joilla samalla on myös yhteiskunnallisia velvoitteita. Liikelaitoksella saattaa olla joitain viranomaistehtäviä, mutta pääosan sen toiminnasta on oltava vähintään itsekannattavaa, so. toiminnan tuloilla katetaan menot.

Liikelaitos sijoittuu ominaisuuksiltaan nettobudjetoidun viraston ja valtionyhtiön väliin. Ulkoisen ohjauksen näkökulmasta liikelaitosmalli eroaa valtionyhtiöstä ennen kaikkea eduskunnan ja valtioneuvoston tiiviin ohjauksen suhteen. Valtionyhtiö on lisäksi itsenäinen oikeushenkilö ja yksityinen toimija, kun liikelaitos on osa valtiionhallinnon kokonaisuutta. Liikelaitos on yksi valtionhallinnon organisointimuoto eikä ole itsenäinen varallisuutensa suhteen, vaan hallinnoi valtion omaisuutta. Liikelaitos kuitenkin vastaa sitoumuk-

⁸ *Säädösohjaus luetaan liikelaitosten ohjauksessa toisinaan tulos- ja omistajaohjaukseen. Tässä tarkastuksessa keskitytään vuosittaiseen ohjausprosessiin, jolle säädösten katsotaan antavan puitteet eikä olevan varsinainen osa vuosittaista tulos- ja omistajaohjausta.*

sistaan ensisijaisesti sille osoitetulla varallisuudella ja valtion vastuu on vasta toissijainen. Liikelaitos ja sen tytäryhtiöt⁹ muodostavat liikelaitoskonsernin.

Vaikka monen organisaation osalta liikelaitosmuotoa seurasi 1990-luvulla muutos valtioneenemmistöiseksi osakeyhtiöksi, on liikelaitosmuoto sinänsä suunniteltu varsinaiseksi toimintamuodoksi eikä pelkäksi välivaiheeksi matkalla osakeyhtiöksi. Yhtiöittäminen on kuitenkin osaltaan aiheuttanut sen, että valtiolla on nykyään vain viisi liikelaitosta: Hallinnon kehittämiskeskus, Ilmailulaitos, Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt (ent. Valtion kiinteistölaitos)¹⁰ sekä vuoden 2001 alusta uutena liikelaitoksena toimintansa aloittanut Tie-liikelaitos.

⁹ *Kun liikelaitos hallitsee välittömästi niin monta kotimaisen tai ulkomaisen osakeyhtiön taikka siihen rinnastettavan yhtiön osaketta, että liikelaitoksella on enemmän kuin puolet yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamista äänistä tai kun liikelaitoksella muutoin on hallinnan tai sopimuksen perusteella välitön määräamisvalta ja huomattava osuus yhtiön toiminnan tuloksesta, on yhtiö liikelaitoksen tytäryhtiö (L 627/87, 4a§). Osakeyhtiö- ja kirjanpitolaista poiketen konserniin ei kuitenkaan lueta mukaan tytäryhtiöiden yhdessä tai erikseen hallitsevia muita yhtiöitä.*

¹⁰ *Valtion kiinteistölaitoksen nimi muutettiin 1.3.2001 Senaatti-kiinteistöiksi.*

TAULUKKO 1: VALTION LIIKELAITOKSEN JA SEN TALOUDELLISEN TOIMINNAN OMINAISPIIRTEITÄ

Perustaminen	Lailla
Toimiala ja tehtävät	Laitoskohtaisessa laissa
Tuotannontekijät	Vapaasti markkinoilta
Hinnoittelu	Omat hintapäätökset
Kassa	Oma kassatalous
Investoinnit	Valtuudet valtion talousarvion kautta
Lainanotto	Valtuudet valtion talousarvion kautta
Peruspääoma	Valtion sijoittama pääoma, tuototvaade
Hallintoelimet	Valtioneuvosto nimittää hallituksen ja toimitusjohtajan; muusta laitos päättää itse
Vastuu organisaation sitoumuksista	Ensisijaisesti laitoksen hallinnassa olevalla omaisuudella; valtiolla toissijainen vastuu
Tilinpäätös ja tilintarkastus	Valtioneuvosto asettaa tilintarkastajat ja vahvistaa tilinpäätöksen; ei vastuuvapauden käsitettä
Voitonjako	Valtioneuvosto päättää voitontuloutuksesta
Toiminnan ohjaus	Tulostavoite, palvelu- ja muut toimintatavoitteet
Säädösohjaus	Yleislaki ja liikelaitoskohtainen laki sekä asetus
Viranomaistehtävät	Lueteltu erikseen liikelaitoskohtaisessa laissa. Liikelaitokseen kuuluva erillinen yksikkö hoitaa

2. TARKASTUSASETELMA

2.1 Tarkastustarve

2.1.1 TALOUDELLINEN JA YHTEISKUNNALLINEN MERKITYS

Tässä tarkastuksessa mukana olevat kolme valtion liikelaitosta ovat liikevaihdolla mitattuna kaikki miljardiluokan yrityksiä (konserneja). Ilmailulaitoksen, Metsähallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen¹¹ yhteislaskettu liikevaihto vuoden 2000 konsernituloslaskelmista laskettuna oli yli neljä ja puoli (4,5) miljardia markkaa ja konsernitaseista laskettuna nämä liikelaitokset hallitsivat tytäryhtiöineen yhteensä yli 36 miljardin markan arvoista valtion omaisuutta¹². Liikelaitokset muodostavat merkittävän osan budjetin ulkopuolisesta valtiontaloudesta ja ovat osa valtion liiketoimintaa.

Tuottotavoitteina ilmaistavan kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen vaatimuksen lisäksi liikelaitoksille voidaan asettaa yhteiskunnallisia, so. liikelaloudellisesti kannattamattomia, tavoitteita ja velvoitteita. Näitä tavoitteita ja toiminnalla tavoiteltavia vaikutuksia ei useinkaan voida ilmaista markkamääräisinä. Liikelaitoksella olevien ja liikelaitoksille osoitettujen resurssien käytön tuloksellisuus ei siten ole yksiselitteisesti markkoina mitattavissa eikä myöskään suoraan tuloslaskelmasta luettavissa. Yhteiskunnalliset tavoitteet voivat olla korkealla liikelaitokselle asetettavien tavoitteiden hierarkiassa, sillä eduskunnan asettamiin palvelu- ja muihin tavoitteisiin voi kuulua myös yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka liikelaitoksen toiminnassa menevät liikelaloudellisten näkökohtien edelle, so. yhteiskunnalliset tavoitteet asettavat ne rajat, joiden sisällä liikelaitos voi voittoa tavoitella.

¹¹ Ent. Valtion kiinteistölaitos

¹² Juridisesti liikelaitokset itse hallitsevat valtion omaisuutta, so. se on niiden hoidossa, mutta osakeyhtiömuotoisen tytäryhtiön omaisuus on yhtiön itsensä omistamaa.

Osalle liikelaitoksista on osoitettu myös määrättyjen viranomais-tehtävien hoito. Viranomaistehtävät voidaan lukea osaksi liikelaitosten yhteiskunnallisia tehtäviä tai yhteiskunnalliset tehtävät voidaan luokitella viranomaistehtäviin kuuluviksi, mutta yleensä viranomaistehtävät luokitellaan aivan omaksi tavoitealueekseen ja tavoiteasettelussa viranomaistoiminnalle asetetaan omat toiminnalliset tavoitteet¹³. Liikelaitoksen viranomaistehtävät on lueteltu erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Viranomaistehtäviä hoitavissa liikelaitoksissa on oma, muusta toiminnasta osin erillään oleva viranomaisyksikkö. Viranomaistehtävien itsenäisyyttä suhteessa liikelaitoksen liiketoimintaan on liikelaitoskohtaisissa laeissa korostettu mm. siten, että viranomaisyksikön päällikön nimittää vastuuministeriö ja että viranomaistehtävien hoidon ja päätösten osalta viranomaisyksikön päällikkö ei ole liikelaitoksen toimitusjohtajan eikä hallituksen toimivallan alainen.

Valtion vuoden 2001 talousarviossa osoitettiin noin 140 miljoonaa markkaa tässä tarkastuksessa mukana olevien liikelaitosten yhteiskunnallisiin tehtäviin ja viranomaistoimintoihin. Tätä suuruusluokkaa summa on ollut myös viime vuosien budjeteissa. Kun liikelaitokset ovat osa valtion talousarvion ulkopuolista taloutta, ei valtion talousarviosta kuitenkaan suoraan ilmene sitä summaa, joka kaikkiaan käytetään liiketaloudellisesta näkökulmasta kannattamattomien, mutta yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjen tehtävien hoitoon. Reilusti yli puolet näiden tehtävien kokonaisrahoituksesta tuleekin vuosittain suoraan liikelaitosten liiketoiminnan tulorahoituksesta tai käyttöomaisuuden myynnistä saaduista varoista.

Tulopuolelle valtion vuoden 2001 talousarviossa merkittiin korkotuloja valtion liikelaitoksilleen antamista lainoista 300 miljoonaa markkaa ja valtion liikelaitosten voiton tuloutuksia 350 miljoonaa markkaa.

2.1.2 POTENTIAALISIA ONGELMA- JA RISKI-KOHTIA OHJAUKSESSA

Liikelaitosten ulkoista tulos- ja omistajaohjausta vaikeuttavina tekijöinä voidaan mainita kaksi keskeistä asiakokonaisuutta, jotka ovat luonteenomaisia liikelaitosmallille.

¹³ Tavoitteet asettaa yleensä vastuuministeriö.

1. Tavoitteiden ja tehtävien moninaisuus ja ristiriitaisuus

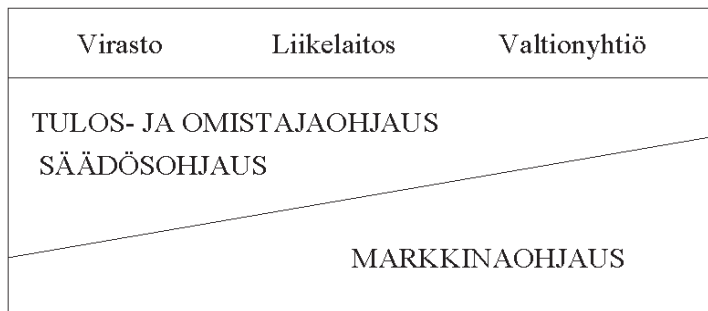
Liikelaitoksien on toiminnassaan samanaikaisesti huolehdittava niin kannattavan liiketoiminnan harjoittamisesta kuin yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta, minkä lisäksi saman laitoksen vastuulle on usein uskottu myös viranomaistehtävien hoito. Tällaisten erilaisien ja osin ristiriitaistenkin tavoitteiden yhteensovittaminen ja saavuttaminen on mille tahansa organisaatiolle ja organisaation ulkoiselle ohjaukselle hankala tehtävä. Ohjaustehtävää voi vaikeuttaa vielä osaltaan se, että liikelaitos saattaa toiminnassaan olla ainakin osittain monopoliasemassa, mikä ohjaukseen kiinteästi liittyvässä tavoitteiden asettelussa ja toiminnan menetyksellisyyden arvioinnissa on vielä erikseen otettava huomioon.

2. Ohjauksen moniportaisuus ja monimuotoisuus

Liikelaitosten ulkoinen ohjaus on hyvin moniportainen. Vaikka moniportainen järjestelmä voi edesauttaa mm. erilaisten näkökohtien huomioonottamista tavoitteiden asettelussa ja laajemman sekä tarkemman toiminnan seurannan toteutumista, voi moniportaisuus tuoda mukanaan myös ongelmia. Tällaisia ongelmakohtia voivat olla mm. eri toimielinten rooli ja tehtävät ohjauksessa, so. mitä lisäarvoa kukin ohjaustaso (toimielin) tuo ohjaukseen lain säätelämän muodollisen päätösvallan lisäksi.

Valtionhallinnon toimielinten ja liikelaitoksen hallituksen suorittaman ulkoisen ohjauksen ja liikelaitoslakien ja asetusten lisäksi liikelaitosten toimintaan vaikuttaa merkittävästi markkinaohjaus. Liikelaitos on liikeyritysten lailla mukana suorite-, tuotannontekijä- ja rahoitusmarkkinoilla ja markkinat ohjaavat liikelaitoksen toimintaa. Omistajaohjaus ja ohjauksessa asetettavat tavoitteet on sopeutettava paitsi lainsäädännön määräyksiin niin myös markkinoiden asettamiin ehtoihin.

Kuvio 3: Ohjauksen luonne eri organisaatiomuodoissa



2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja aiheen raja- aus sekä tiedonhankinta

2.2.1 KYSYMYKSENASETTELU JA TARKASTUKSEN TAVOITTEET

Tässä tarkastuksessa keskitytään valtion liikelaitosten vuosittaiseen tulos- ja omistajaohjausprosessiin, jossa toistuvat joka vuosi samaan aikaan tietyt tavoitteiden asettamiseen ja toteutuneiden tulosten seurantaan liittyvät toimenpiteet.

Tässä tarkastuksessa valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksella tarkoitetaan eduskunnan, valtioneuvoston, vastuuministeriön ja budjettiministeriön sekä liikelaitoksen hallituksen liikelaitokseen kohdistamaa ulkoista ohjausta. Ohjausta ovat ne päätökset, sopimukset ja neuvottelut, joilla valtio näiden toimielinten kautta ohjaustarkoituksessa vaikuttaa liikelaitoksen toimintaan ja kehitykseen.

Tarkastuksen kysymyksenasettelu on esitetty seuraavassa kuviossa:

Kuvio 4: Tarkastuksen kysymyksenasettelu



Tarkastuksessa on katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi keskittyä etsimään ja arvioimaan niitä asioita ja ongelmakohtia, joiden tarkastuksen perusteella voidaan katsoa olevan yleisiä ja merkittävimpiä

ohjauksen toimivuuteen vaikuttavia tekijöitä. Tavoitteena ei siten ole ollut listata kunkin liikelaitoksen ohjauksen mahdollisia yksittäisiä ”virheellisyyksiä” vaan ennemminkin saada kuva nykyisen liikelaitosmallin ulkoisen tulos- ja omistajaohjausjärjestelmän toimivuudesta.

Tarkastelun kohteena on eri toimielinten rooli ja toiminta vuosittaisessa ohjausprosessissa ja erityisesti tavoitteen asetteluun ja toteutuneiden tulosten¹⁴ seurantaan liittyvät keskeiset asiakirjat ohjauksen välineinä.

Tarkastushavaintojen raportoinnissa ei ole yritettykään kommentoida ja selostaa kaikkia prosessiin liittyviä asiakirjoja eikä eri toimielinten kaikkia ohjaukseen liittyviä tehtäviä ja päätöksiä, vaan raportoinnissa on keskitytty ohjauksen kehittämisen ja parantamisen kannalta merkittävimpiin kohtiin. Tavoitteena on siten myös ollut, että tarkastuksen tuloksina esitettyjä johtopäätöksiä ja kannanottoja sekä mahdollisia kehittämis ehdotuksia voidaan hyödyntää liikelaitosten ohjauksessa ja ohjauksen kehittämisessä.

Tarkastuksen painopiste on ohjauksen perusteena olevien suunnittelu- ja toteumatietojen sisällössä, so. mitä tietoa ja miten eri toimielinten päätöksentekijät saavat ja hankkivat ohjauspäätöksien tueksi.

2.2.2 TARKASTUKSEN TOTEUTUS JA TIEDON- HANKINTA SEKÄ AIHEEN RAJAUS

Tarkastus on suoritettu tarkastamalla kolmen valtion liikelaitoksen vuosittaista ohjausprosessia. Mukana ovat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva Ilmailulaitos, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle¹⁵ kuuluva Metsähallitus ja valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva Senaatti-kiinteistöt¹⁶. Mukaan otettiin siten kaikki ministeriöt, joiden hallinnonalalle vuonna 2000 kuului liikelaitoksia.

¹⁴ Tuloksella ei tässä tarkoiteta pelkästään rahassa mitattavaa tilikauden tuloslaskelman osoittamaa tulosta, vaan myös yleisemmin eri tavoitteiden toteutumista.

¹⁵ Luonnonsuojelua koskevissa asioissa Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa.

¹⁶ Entinen Valtion kiinteistölaitos.

Vuonna 2000 toiminnassa olleista liikelaitoksista¹⁷ tarkastuksen ulkopuolella jäi vain valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva Hallinnon kehittämiskeskus, johon valtion sijoittama pääoma on huomattavasti pienempi kuin tarkastuksessa mukana olleisiin liikelaitoksiin ja jonka toiminta on huomattavasti pienempää¹⁸ kuin muiden valtion liikelaitosten. Tarkastusresurssit katsottiin tältä osin tarkoituksenmukaisimmaksi kohdistaa suuriin, valtiontaloudellisesti merkittävimpiin liikelaitoksiin.

Lainsäädännön ja sen valmisteluasiakirjojen, ministeriöiden määräysten, ohjeiden ja eduskunnan valiokuntien lausuntojen sekä valtioneuvoston periaatepäätösten lisäksi kirjallisena aineistona ovat olleet mm. aiheeseen liittyvä kirjallisuus, mietinnöt, raportit, liikelaitosten hallitusten pöytäkirjat liitteineen ja vuosittaiseen ohjaukseen kuuluvat, niin tavoitteiden asettamiseen kuin toteutuneen seurantaan liittyvät, asiakirjat sekä laskelmat ja tulosohjaussopimukset. Hyvin merkittävä osuus tiedonhankinnassa on ollut teemahaastatteluilla ja keskusteluilla, joita aiheen tiimoilta on käyty sekä ohjaukseen osallistuvien toimielinten edustajien kanssa että ohjauksen kohteena olevan liikelaitosten edustajien kanssa.

Lainsäädäntöä ei tässä ole luettu osaksi vuosittaista tulos- ja omistajaohjausta, vaan säädösten katsotaan antavan vuosittaiselle ohjaukselle ne puitteet, joissa ohjausta toteutetaan.

Liikelaitoksen hallitus on luettu mukaan ulkoista ohjausta harjoittaviin toimielimiin. Liikelaitoksen organisaation kuuluvana toimielimenä hallitus on itse asiassa ulkoisen ja sisäisen ohjauksen rajakohdassa ja voitaisiin yhtä hyvin luokitella sisäistä ohjausta harjoittaviin toimielimiin. Kun hallituksen tehtävistä kuitenkin määrätään niin yleisessä liikelaitoslaissa kuin liikelaitoskohtaisissa laeissa ja nämä tehtävät liittyvät kiinteästi tässä tarkasteltuun tulos- ja omistajaohjausprosessiin ja kun vastuuministeriöt osallistuvat ohjaukseen myös hallituksessa olevan virkamiehensä kautta, on hallitus ohjaavana toimielimenä otettu mukaan tähän tarkastukseen.

Toimitusjohtajan ja liikelaitoksen johtoryhmän tms. tehtävien ja toiminnan katsotaan olevan osa liikelaitoksen sisäistä tulosjohtamista ja ohjausta eikä näitä toimielimiä lueta tämän tarkastuksen piiriin.

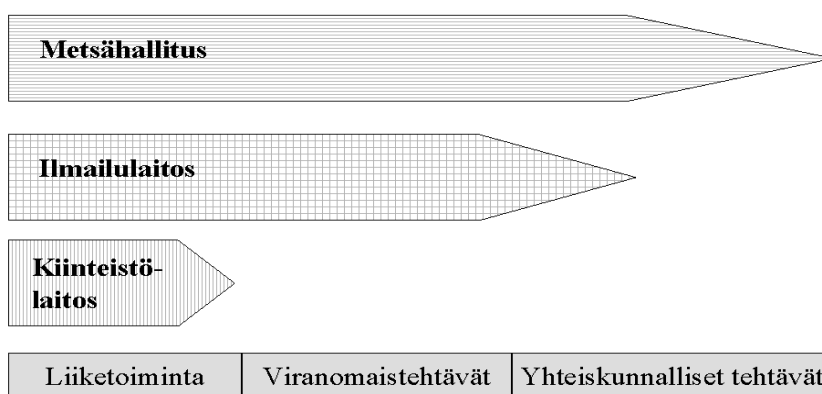
¹⁷ *Tieliikelaitos on aloittanut toimintansa liikelaitosmuodossa vasta 1.1.2001.*

¹⁸ *Vuonna 2000 liikevaihto oli noin 33 Mmk ja taseen loppusumma noin 12 Mmk.*

Liikelaitosmalliin ja liikelaitoksen ulkoiseen ohjaukseen on keskeisenä osana kuulunut mahdollisuus antaa liikelaitokselle yhteiskunnallisia tavoitteita, so. liikelaitosten näkökulmasta yhteiskunnallisia velvoitteita hoidettavaksi liikelaitoksen harjoittaman liiketoiminnan ohella. Lisäksi liikelaitoksille on usein jäänyt ”perintönä” aikaisemmasta virastomuodossa harjoitetusta toiminnasta myös viranomaistehtäviä.

Liikelaitoksen viranomaistehtävät käsitellään yleensä omana tavoitealueenaan ja tavoiteasettelussa viranomaistoiminnalle asetetaan aivan omat tavoitteet¹⁹. Viranomaisyksikön ohjaus rajataan pääosin tämän tarkastuksen ulkopuolelle. Tarkastuksen pääpaino on siten ns. liikelaitososan²⁰ ohjauksessa. Ohjauksessa ja sen tarkastuksessa joudutaan kuitenkin ottamaan huomioon liikelaitoksen koko toiminta eikä tarkastuksessakaan ole voitu kokonaan rajata yhteiskunnallisia tehtäviä eikä viranomaistoimintoja tarkastelun ulkopuolelle.

Kuvio 5: Eri liikelaitosten tehtäväkenttä



¹⁹ Vastuuministeriö asettaa yleensä viranomaisyksikölle toiminnalliset tavoitteet.

²⁰ Liikelaitososalla tarkoitetaan yleensä liikelaitoksen liiketoimintaa harjoittavaa osaa erotuksena liikelaitoksen viranomaisosasta tai viranomaisyksiköstä.

3. LYHYT KUVAUS TARKASTUKSEN KOHTEENA OLEVISTA LIIKE-LAITOKSISTA

3.1 Ilmailulaitos

Ilmailulaitos ylläpitää Suomen lentoasemaverkostoa ja lennonvarmistusjärjestelmää tuottaakseen lentoliikenteelle ja lentomatkustajille lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluja. Ilmailulaitos toimii myös Suomen ilmailuviranomaisena ja vastaa lentoturvallisuustyöstä maassamme.

Suomen lentoasemaverkostoon kuuluu 25 lentoasemaa, joiden kautta kulki lähes 14 miljoonaa matkustajaa vuonna 2000. Tavaraliikenteen²¹ määrä oli yli 110 000 tonnia. Ilmailulaitoksen asiakkaita ovat kotimainen ja ulkomainen lentoliikenne (lentoyhtiöt) sekä näiden asiakkaat, lentomatkustajat. Tuottaessaan lentokenttä- ja lennonvarmistuspalveluja Ilmailulaitoksen on otettava huomioon paitsi siviili-ilmailun myös sotilasilmailun tarpeet. Ilmailulaitokselle on vuosittain valtion talousarviossa myönnetty noin 27 miljoonaa markkaa kattamaan sotilasilmailusta Ilmailulaitokselle aiheutuvia kiinteitä kustannuksia.²²

Ilmailulaitoksella on toimialallaan Suomessa luontainen monopoli. Suomen lentoasemat muodostavat infrastruktuurin, jota Ilmailulaitos ylläpitää ja kehittää. Kaikki lentoasemat eivät erillisinä yksiköinä tarkasteltuina ole kannattavia, mutta valtio-omistajan Ilmailulaitoksen liiketoiminnalle asetettu kannattavuuden vaatimus on kohdistettu liikelaitokseen kokonaisuutena. Keskeiseksi tavoitteeksi on

²¹ Rahti ja posti yhteenlaskettuna.

²² Määrä on vuosien 1999 ja 2000 talousarviossa sekä vuoden 2001 talousarviossa 27, 2 miljoonaa markkaa; momentti 31.52.43.

katsottu säännöllisen reittiliikenteen edellyttämien palveluiden varmistaminen.

Ilmailulaitoksen tulot muodostuvat pääasiassa lentoyhtiöiltä perittävistä liikennöimismaksuista, lentoasemien toimitilavuokrista ja erilaisista maapalveluista saatavista maksuista.

Ilmailulaitoksen perusorganisaation muodostavat pääkonttori ja tulosityksikköinä toimivat lentoasemat ja lennonvarmistuskeskukset. Liikelaitoskonserniin kuuluu Ilmailulaitoksen lisäksi viisi tytäryhtiötä, joista neljä on kiinteistöyhtiötä, jotka omistavat Ilmailulaitoksen toimintaan liittyviä kiinteistöjä. Viides yhtiö on perustettu tuotamaan ja kehittämään Helsinki-Vantaan lentoaseman kaupallisia palveluja.

Ilmailulaitoksen ensisijainen tavoite on omalta osaltaan ylläpitää hyvää lentoturvallisuutta. Ilmailulaitoksen liikelaitososassa on oma turvallisuudenhallintajärjestelmä. Tämän lisäksi Ilmailulaitoksessa on erillinen Lentoturvallisuushallinnon viranomaisyksikkö. Toimivaltaansa kuuluvissa lentoturvallisuuteen liittyvissä viranomaisasioissa Lentoturvallisuushallinnolla on itsenäinen Ilmailulaitoksen liikelaitososasta riippumaton päätäntävalta eikä yksikkö tältä osin ole liikelaitoksen hallituksen eikä toimitusjohtajan toimivallan alainen. Viranomaisyksikön päällikkönä toimivan ylijohdajan nimittää liikenne- ja viestintäministeriö.

Toiminta ilmailuviranomaisena kohdistuu niin Ilmailulaitoksen liikelaitososan omaan toimintaan ja ohjeistukseen kuin ulkopuolisten yritysten, yhteisöjen ja yksittäisten ilmailijoiden harjoittamaan ilmailutoimintaan.

Lentoturvallisuushallinnon toiminnan menot, vuonna 2001 arviolta noin 28 miljoonaa markkaa, rahoitetaan pääosin²³ Ilmailulaitoksen liiketoiminnan tuloista.

²³ *Viranomaisyksikön arvioidut tuotot ulkopuolisilta asiakkailta perittävistä lupa- ym. maksuista ovat vuodelle 2001 noin viisi miljoonaa markkaa.*

3.2 Metsähallitus

Metsähallitus keskittyy tehtävissään metsien monipuoliseen hyödyntämiseen. Liiketoiminnan lisäksi Metsähallituksella on merkittäviä yhteiskunnallisia tehtäviä kuten luonnonsuojelu. Metsähallitus hoitaa valtion metsiä, toimittaa puuta metsäteollisuudelle ja hoitaa pääosaa maamme luonnonsuojelualueista sekä edistää luonnonsuojelua ja virkistyskäyttöä valtion mailla ja vesillä.

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ja ohjauksessa toimiva liikelaitos, joka kuitenkin luonnonsuojelua koskevista asioista on ympäristöministeriön ohjauksessa.

Metsähallituksen päätoimialat ovat metsätalous ja luonnonsuojelu. Liiketoiminta ja yhteiskunnalliset tehtävät on eriytetty omiksi tulosalueikseen. Liiketoiminta on jaettu viiteen tulosalueeseen, joista kahden tulosalueen toimintaa hoidetaan Metsähallituksen täysin omistamissa osakeyhtiömuotoisissa tytäryhtiöissä. Yhteiskunnallinen toiminta on puolestaan jaettu luonnonsuojeluun ja omaisuuspalveluihin.

Liiketoiminnan tulosalueista *metsätalous* hoitaa talousmetsiä. Metsähallituksella on hallinnassaan lähes 20 prosenttia Suomen talousmetsien pinta-alasta. Metsähallituksen osuus Suomessa käytetystä raakapuusta on seitsemän prosenttia ja osuus teollisuuden puuhuollosta kuusi prosenttia. Tärkeimmän asiakaskunnan muodostavat suuret suomalaiset metsäteollisuusyritykset ja joukko sahayrityksiä. Metsätalous on Metsähallituksen keskeisin toimiala, jonka osuus konsernin liikevaihdosta oli vuonna 2000 noin 89 prosenttia ja voitosta lähes 95 prosenttia

Muista liiketoiminnan tulosalueista *Villi Pohjola* on elämys- ja luontomatkailun tulosalue, joka tuottaa ja myy majoitus-, kalastus-, metsästys- ja maastoliikennepalveluja sekä luontoon perustuvia tuotekokonaisuuksia. *Laatumaan* tulosalue puolestaan hoitaa liiketoimintana maiden kaavoitusta, myy ja vuokraa tontteja sekä myy maa-aineksia. Lisäksi Laatumaa hoitaa sisäisenä palveluna muun maan myynnin sekä maanhankinnan luonnonsuojelun ja metsätalouden tulosalueiden tarpeisiin.

Tytäryhtiöistä *Forelia Oy* palvelee siemen- ja taimiasioissa metsänomistajia ja metsätaloutta. Sen toimialaan kuuluvat metsänuudistamisen tuotteet ja palvelut. Yhtiö tuottaa metsäpuiden siemeniä ja

taimia sekä puistotaimia. *Metsähallitus Consulting Oy* harjoittaa konsultointitoimintaa ja myy Metsähallituksen asiantuntemusta metsätalouden, luonnonvarojen käytön ja luonnonsuojelun käytäntöjen alueilla.²⁴ Yhtiö mm. suunnittelee ja toteuttaa metsäluontoon liittyviä projekteja.

Yhteiskunnallisista palveluista *luonnonsuojelun* tulosalueen vastuulle kuuluu luonnonsuojelu-, erämaa- ja retkeilyalueiden hoito. Tehtäviin kuuluu myös luonnon monimuotoisuuden edistäminen muun muassa luonnonhoidon ja ennallistamisen keinoin sekä uhanalaisten lajien suojelu ja niiden elinolosuhteiden ylläpito. Lisäksi luonnonsuojelu vastaa yhteiskunnallisista virkistyspalveluista kuten retkeilypalveluista ja Metsähallituksen yhteisestä asiakaspalvelusta. Metsähallituksen hoidossa on noin kolme miljoonaa hehtaaria luonnonsuojelualueita eli suurin osa valtion luonnonsuojelualueista. Metsähallituksen mailla vierailee kaikkiaan arviolta noin kaksi miljoonaa²⁵ retkeilijää vuosittain.

Luonnonsuojelualueita Metsähallitus hankkii valtiolle maanvaihdon ja maanostoin. Hankinta rahoitetaan pääosin²⁶ maa- ja vesiomaisuuden sekä rakennusten ja lomatonttien myynneillä. Hankintojen vuosittainen tavoite asetetaan valtion talousarviossa. Vuonna 2000 Metsähallitus käytti luonnonsuojelualueiden hankintaan 112 miljoonaa markkaa. Muut luonnonsuojelutehtävät ja virkistyspalvelut rahoitetaan pääosin valtion budjettivaroin.

Luonnonsuojelun lisäksi Metsähallitukselle on useina vuosina asetettu työllisyyden hoitoon liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita ja tehtäviä, joita työministeriö rahoittaa.

Omaisuuspalvelut tulosalue tuottaa palveluja lähinnä Metsähallituksen muille tulosalueille. Lisäksi se hoitaa valtion budjetista rahoitettavia yhteiskunnallisia ja viranomaistehtäviä kuten erävalvontaa ja valtakunnalliseen siemenhuoltoon sekä uuttoasioihin liittyviä tehtäviä.

²⁴ *Metsähallitus Consulting Oy* osti vuoden 2000 joulukuussa osake-enemmistön konsulttiyhtiö *Indufor Oy*:stä. Yritysten liiketoiminnot on tarkoitus yhdistää vuoden 2001 aikana.

²⁵ Mukaan lukien Metsähallituksen hoidossa olevat valtion retkeilyalueet.

²⁶ Luonnonsuojelualueiden hankintaa rahoitetaan tulorahoituksella, käyttöomalla, käyttöomaisuuden myynneillä ja käyttämällä maa- ja vesiomaisuutta hankintoihin vaihtomaina.

Liiketoiminnan ja yhteiskunnallisten tehtävien lisäksi Metsähallitus hoitaa ne viranomaistehtävät²⁷, jotka sille on eri laeissa²⁸ annettu. Metsähallituksessa on erilliset yksiköt sekä viranomaistehtävien hoitamista että luonnonsuojeluasioiden hoitamista varten. Viranomaisyksikön päällikkö ratkaisee Metsähallituksen päätettäväksi annetut viranomaisasiat ja luonnonsuojeluyksikön päällikkö Metsähallituksen päätettäväksi annetut luonnonsuojelua koskevat viranomaisasiat. Toimivaltaansa kuuluvissa viranomaisasioissa yksiköillä on itsenäinen liikelaitososasta riippumaton päätäntävalta eivätkä yksiköt näiltä osin siis ole liikelaitoksen hallituksen eikä toimitusjohtajan toimivallan alaisia. Viranomaisyksikön päällikön viran täyttää maa- ja metsätalousministeriö ja luonnonsuojeluyksikön päällikön viran täyttää ympäristöministeriö.²⁹

3.3 Senaatti-kiinteistöt (ent. Valtion kiinteistölaitos)

Senaatti-kiinteistöt huolehtii valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta ja toimitilojen vuokrauksesta. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on toiminnallaan turvata kiinteistöjen tehokas käyttö ja tuottaa toimitilapalveluja ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille sekä korkeakouluille.

Vuoden 2000 toimitilavuokrasta kertyi noin 92 prosenttia valtion budjettitalouden piirissä olevilta virastoilta ja laitoksilta. Senaatti-

²⁷ *Viranomaistehtävät luetaan toisinaan osaksi yhteiskunnallisia tehtäviä tai yhteiskunnalliset tehtävät rinnastetaan viranomaistehtäviin. Tässä tarkastuksessa viranomaistehtäviä ja yhteiskunnallisia tehtäviä kuitenkin käsitellään erillisinä, vaikkei tehtävien raja aina olekaan täysin selkeä.*

²⁸ *Kalastuslaki (286/82), kolttalaki (611/84), luontaiselinkeinolaki (610/84), maastoliikennelaki (670/91), metsästyslaki (615/93), suojametsälaki (196/22), ulkoilulaki (606/73) ja vesilaki (264/61).*

²⁹ *Ennen virkojen täyttämistä on nimittämistä pyydetty Metsähallituksen lausunto ja luonnonsuojeluyksikön päällikön nimittämistä lisäksi maa- ja metsätalousministeriön lausunto.*

kiinteistöjen suurimman asiakasryhmän muodostavat korkeakoulut. Toiseksi eniten kiinteistölaitoksella on vuokralaisinaan erilaisia hallintovirastoja. Asiakkaina on myös kuntia, valtionapuyhteisöjä sekä yksityisiä yhteisöjä.

Toimitilojen vuokrausaste oli vuonna 2000 noin 99 % ja kiinteistöjen keskimääräinen nettotuottoaste seitsemän prosenttia. Kiinteistömassan tasearvo oli lähes 21 miljardia markkaa³⁰ ja vuosittaiset vuokratuotot noin kaksi miljardia markkaa.

Kiinteistölaitoksen rakennuskanta on kaikkiaan lähes neljä miljoonaa neliömetriä. Vuokrattavasta pinta-alasta yli 40 prosenttia on yliopistokiinteistöjä, kolmannes toimistokiinteistöjä ja neljännes erityiskiinteistöjä. Organisaatio on vastaavasti jaettu asiakasperusteisesti kolmeen toimialaan: yliopistokiinteistöt, toimistokiinteistöt ja erityiskiinteistöt. Lisäksi Senaatti-kiinteistöillä on seitsemän maantieteelliseen jakoon perustuvaa kiinteistöaluetta³¹.

Senaatti-kiinteistöjen kolme toimialaa vastaavat kiinteistövarallisuuden omistajuudesta ja ohjaavat keskeisissä asioissa kiinteistöalueiden toimintaa. Kiinteistöalueet hoitavat kiinteistöjen ylläpito- ja käyttötoimintaa ja tuottavat kiinteistöhallinnan palveluja omalla alueellaan. Ensisijaisina tehtävinä ovat kiinteistöjen vuokraus ja isännöinti sekä korjaustöiden tilaaminen.

Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia kiinteistöjen arvon säilymisestä ja kiinteistöjen kunnossa pysymisestä sekä kehittämisestä. Liikelaitos onkin merkittävä uudisrakennusten ja korjaushankkeiden tilaaja. Uudisrakentamiseen Senaatti-kiinteistöt investoi vuonna 2000 noin 605 miljoonaa markkaa ja perusparannuksiin noin 560 miljoonaa markkaa.³²

Liikelaitoskonsernin muodostavat Senaatti-kiinteistöt ja yli 40 ttäryhtiönä toimivaa kiinteistöyhtiötä.

Kiinteistölaitoksen toimialoista vain *toimistokiinteistöt* ovat täysin avoimessa kilpailutilanteessa muiden toimitilojen tarjoajien kanssa ja toimistokiinteistöissä korostuu selvimmin puhtaasti kaupallinen nä-

³⁰ Vankeinhoitolaitoksen kiinteistöt, yhteisarvoltaan noin 1,3 miljardia markkaa, liitettiin 1.1.2001 Senaatti-kiinteistöjen tilakantaan. Ne eivät ole vielä mukana yllä mainitussa tasearvossa.

³¹ Senaatti-kiinteistöt on päättänyt uudistaa vuoden 2002 alusta organisaatiossa mm. alueorganisaatioiden määrää vähentämällä.

³² Suoriteperusteella lasketut investoinnit.

kökulma. Toimiala on voimakkaasti markkinasidonnaista ja tiloja vuokrataan myös yksityisille tahoille, kun valtion kysyntä organisatiomuutosten vaikutuksesta vähenee.

Toimialan kiinteistöt vaihtelevat yhden tai monen käyttäjän suurista toimitilakokonaisuuksista pienehköihin osakehuoneistoihin. Toimitilat sijaitsevat yleensä keskeisillä paikoilla.

Yliopistokiinteistöjen toimialan asiakaskunta on lukumääräisesti pieni, asiakkaita ovat 18 yliopistoa ja korkeakoulua, mutta vuokratujen neliöiden määrällä mitattuna kysymyksessä on suurin toimiala. Toimiala ei ole samalla lailla kilpailutilanteessa kuin toimistokiinteistöt, vaan asiakaskunta on vakiintunutta ja muuttumatonta ainakin vuokraustoiminnan osalta. Asiakassuhteelle ovat tyypillisiä mm. pitkät pysyvät vuokraukset, suuret rakennuskoot ja kiinteistöjen keskittyminen kampusalueille.

Erityiskiinteistöjen toimialan kiinteistökanta on pitkälle erikoistunut. Lukumääräisesti valtaosa rakennuksista on pieniä käyttökiinteistöjä, mutta kiinteistöihin kuuluu myös mm. arvokkaita kulttuurirakennuksia ja taidelaitoksia.³³ Asiakaskunta on heterogeeninen toiminnan luonteen, sijaintipaikan ja koon suhteen.

Kiinteistölaitoksella ei laitospöytäisessä laissa ole asetettu varsinaisia yhteiskunnallisia tehtäviä³⁴ eikä mitään viranomaistehtäviä.

³³ *Mm. Kansallisooppera ja Valtion taidemuseon kiinteistöt.*

³⁴ *Vaikka kiinteistölaitokselle ei laissa ole osoitettu varsinaisia yhteiskunnallisia tehtäviä, voidaan yliopistokiinteistöt ja erityiskiinteistöt toimialoille kuuluvien arvokkaiden tiede- ja kulttuurirakennusten hallinnan ehkä katsoa osittain olevan myös yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista.*

3.4 Liikelaitosten perustietoja ja taloudellisia tunnuslukuja

TAULUKKO 2:

LIIKELAITOSTEN PERUSTIETOJA JA VUODEN 2000 KONSERNITILINPÄÄTÖSTEN TUNNUSLUKUJA³⁵

	ILMAILU-LAITOS	METSÄHAL-LITUS	SENAATTI-KIINTEIS-TÖT
Liikelaitos vuodesta	1991	1994	1999
Laitoskohtainen laki ja asetus	L 1123/1990 A 1124/1990	L 1169/1993 A 1525/1993	L 1052/1998 A 1053/1998
Vastuuministeriö(t)	liikenne- ja viestintäministeriö	maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö	valtiovarainministeriö
Liikevaihto	1 171 Mmk	1 351 Mmk	2 065 Mmk
Taseen loppusumma	4 145 Mmk	11 314 Mmk	21 535 Mmk
Tilikauden voitto	69 Mmk	390 Mmk	780 Mmk
Henkilöstön lukumäärä	1 874	1 996	197
Nettotulos (%)	5,9 %	25,5 %	37,1 %
Peruspääoman tuotto (%)	6,3 %	8,2 %	20,0 %
Kokonaispääoman tuotto (%)	3,1 %	3,9 %	5,0 %
Omavaraisuusaste (%)	66,6 %	97,8 %	76,9 %

³⁵ Tunnuslukujen laskentakaavoina on käytetty soveltuvin osin Yritystutkimusneuvottelukunnan suosituksia

Nettotulos-% = nettotulos / liiketoiminnan tuotot x 100

Nettotulos saadaan kun liikeluokkaan lisätään tuloslaskelman rahoitustuotot ja vähennetään rahoituskulut ja verot. Nettotulosta pidetään kannattavuusrajana: jotta yrityksen toimintaa voidaan pitää kannattavana, tulee nettotuloksen olla positiivinen.

Peruspääoman tuotto-% = (nettotulos / peruspääoma) x 100

Peruspääoma on koko omasta pääomasta se osa, jolle valtiomistaja on jo liikelaitosta perustaessaan ja pääomaa sijoittaessaan edellyttänyt tuottoa³⁶. Kaavassa peruspääoma lasketaan kauden alun ja lopun keskiarvona.

Kokonaispääoman tuotto-%

= (nettotulos + rahoituskulut + verot) / taseen loppusumma x 100

Tunnusluku mittaa yrityksen kykyä tuottaa tulosta kaikelle toimintaan sitoutuneelle pääomalla. Kaavassa taseen loppusumma lasketaan kauden alun ja lopun keskiarvona.

Omavaraisuusaste (%)

= koko oma pääoma / (taseen loppusumma – saadut ennakot) x 100

Tunnusluku mittaa yrityksen vakavaraisuutta, yrityksen tappionsietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksistaan pitkällä aikavälillä.

³⁶ Senaatti-kiinteistöissä myös osalle muuta omaa pääomaa on edellytetty tuottoa, koska osa liikelaitokselle siirretystä, taseen vastaaviin merkitystä, tuottovaatimuksen alaisesta varallisuudesta, on vastattavien puolelle kirjattu muuhun omaan pääomaa eikä peruspääomaan. Tämä on otettava huomioon arvioitaessa peruspääoman tuottoprosenttia. Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa em. tunnushuvun käyttökelpoisuus yksinään on hyvin rajallinen.

4. TARKASTUSHAVAINNOT

4.1 Eduskunnan rooli ja valtion talousarvioesitys

Eduskunta perehtyy liikelaitosten vuosittaisessa ohjausprosessissa ennen kaikkea ns. valtiopäiväasiakirjoihin, jotka vuosittain tulevat eduskunnan ja sen valiokuntien käsiteltäviksi määrättyssä järjestyksessä ja määrättyinä ajankohtina.³⁷ Talousarvioesityksen lisäksi valtiopäiväasiakirjoihin ja liikelaitoksen ohjausasiakirjoihin kuuluu myös vuosittainen hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta, ns. tilakertomus. Eduskunnan osuus ja rooli päätöksentekijänä liikelaitosten vuosittaisessa tulos- ja omistajaohjauksessa on melko sidoksissa näihin ohjausasiakirjoihin.

Keskeisin ohjaukseen liittyvä ohjausasiakirja³⁸ on valtion talousarvioesitys, jonka hyväksymisen yhteydessä eduskunta mm. asettaa liikelaitoksille palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Nämä ovat ylimpänä liikelaitosten tavoitehierarkiassa ja antavat rajan ja suunnan muille tavoitteille ja päätöksille, jotka liikelaitosten vuosittaisessa tulos- ja omistajaohjausprosessissa tehdään.

Valtiovarainministeriön valtion liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvion laadinnasta antaman määräyksen (TM 9202/17.2.1994) mukaan valtion talousarvioesitykseen sisällytetään ko. liikelaitosta koskevaan lukuun lukuperustelut, jotka muodostuvat päätösosasta ja selvitysosasta. Päätösosassa esitetään eduskunnan hyväksyttäväksi valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) säädetyt asiat. Selvitysosassa on informaatiota liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta sisältäen mm. valtioneuvoston tai ko. vastuuministeriön alustavasti asettamat keskeiset tavoitteet. Selvitysosa

³⁷ Tämä ei tarkoita, etteikö eduskunnan valiokunnissa voitaisi käsitellä mitä tahansa liikelaitoksen toimintaan liittyvää asiaa, johon valiokunta haluaa perehtyä.

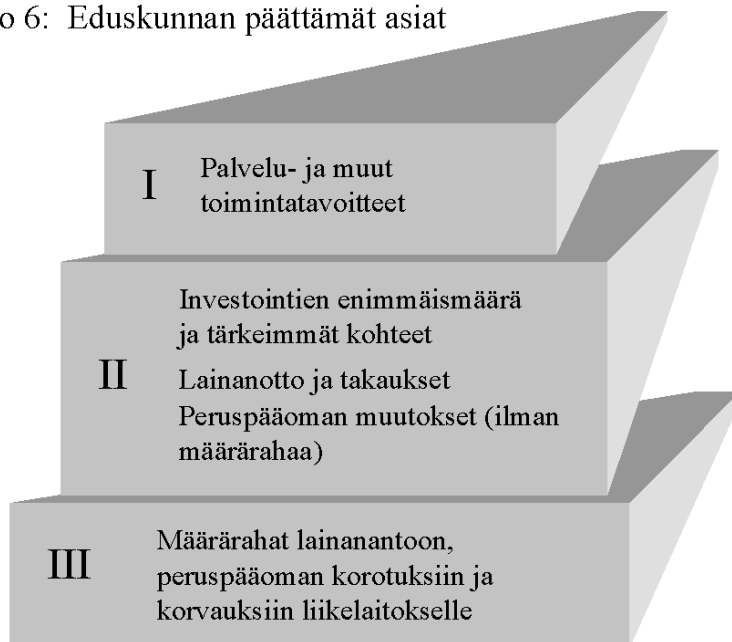
³⁸ Liikelaitosten omistaja- ja tulosoajasta tarkastellaan prosessina, jossa keskeisellä sijalla ovat prosessin aikana ja tuloksena syntyvät ns. ohjausasiakirjat, joihin tavoitteet kirjataan ja jotka ohjauksessa mukana olevat toimielimet hyväksyvät, vahvistavat tai päättävät.

sisältää samalla myös ne tiedot, joita valtion liikelaitoksista annetun lain 11 §:n mukaisten tulos- ja rahoitussuunnitelmien perusteiden käsittely edellyttää.

4.1.1 LIIKELAITOSLUVUN PÄÄTÖSOSA

Liikelaitokset ovat valtion talousarvioesityksessä oman hallinnonalansa pääluokassa kukin omana lukunaan.³⁹ Tarkoituksena on, että eduskunta ottaa liikelaitosten osalta vuosittain kantaa keskeisimpiin asioihin. Eduskunnan ohjaajanroolin näkökulmasta nämä liikelaitosluvun päätösosassa olevat asiat voidaan jakaa kolmeen luokkaan:

Kuvio 6: Eduskunnan päättämät asiat



³⁹ Senaatti-kiinteistöt (ent. Valtion kiinteistölaitos) 28.60, Metsähallitus 30.33 ja Ilmailulaitos 31.50.

I PALVELU- JA MUUT TOIMINTAVOITTEET

Kohdassa palvelu- ja toimintatavoitteet eduskunta päättää mitä valtio haluaa liikelaitokselta eli antaa vastauksen kysymykseen miksi liikelaitos on olemassa, so. minkä tavoitteiden saavuttamiseksi liikelaitosmallinen organisaatio on perustettu ja on olemassa. Palvelu- ja toimintatavoitteita asettaessaan eduskunta tuo halutessaan mukaan liikelatoudellisen näkökulman lisäksi yhteiskunnallisen näkökulman. Yhtenä keskeisenä syynä liikelaitosmallin käyttämisellä osakeyhtiömuodon sijaanhan on nimenomaan mahdollisuus ja tarve asettaa organisaation toiminnalle muitakin kuin liikelatoudellisia tavoitteita.

II INVESTOINNIT, LAINANOTTO, PERUSPÄÄOMA

Eduskunta hyväksyy liikelaitoksen investointien osalta niiden tärkeimmät kohteet, enimmäismäärän varainhoitovuodelle ja valtuutuksen tehdä investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja seuraavina varainhoituvuosina.

Säädösten mukaan kaikkeen valtion⁴⁰ lainanottoon tulee olla eduskunnan antama valtuutus, joka liikelaitosten osalta käytännössä haetaan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Liikelaitoksella ei siten ole oikeutta itsenäisesti, pelkällä omalla päätöksellään, ottaa pitkäaikaista lainaa.⁴¹ Myös vastavakuutta vaatimatta annettavan omavelkaisen takauksen antamiseen liikelaitoskonserniin kuuluvan tytäryhtiön lainasta tarvitaan eduskunnan suostumus. Muita omavelkaisia takauksia liikelaitos ei voi antaa ollenkaan.

Investoinneista ja lainanotosta päättäessään eduskunta ottaa itse asiassa tavoitteiden lisäksi jo kantaa keinoihin, joilla tavoitteet saa-

⁴⁰ *Liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan osa valtiota. Valtio vastaa viime kädessä liikelaitoksen veloista ja vastuista ja liikelaitoksen varat ovat itse asiassa valtion varoja, joita liikelaitos hoitaa.*

⁴¹ *Pitkäaikaista on laina, jonka takaisinmaksuaika on yli vuosi. Lyhytaikaisen lainan ottoon ja toimitusluottoon liikelaitoksella on oikeus siten kuin valtioneuvosto määrää. Lainanottoa on lisäksi rajoitettu siten, että ellei eduskunta varta vasten muuta päättä, liikelaitos ei saa ottaa lainaa suoraan yleisöltä joukkovelkakirjoilla eikä myöskään ulkomaan rahan määräistä lainaa ilman valtiovarainministeriön suostumusta; lisäksi lainaa saa ottaa vain investointeja ja muita pitkäaikaisia menoja varten sekä käyttöpääoman pysyvän lisätarpeen rahoittamiseksi (VNp 865/1988).*

vutetaan. Varsinkin laajat strategiset investoinnit ohjaavat merkittävästi liikelaitoksen toiminnan suuntaa ja ovat keskeinen keino varsinkin pitkän tähtäimen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lainanotto liittyy usein investointien rahoitukseen, jolloin investointeja ja niiden vieraan pääoman ehtoista rahoitusta on syytä tarkastella yhdessä.

Käytännössä eduskunta ei juurikaan ole nähnyt tarpeelliseksi puuttua lainanoton enimmäismäärään eikä talousarvion käsittelyn yhteydessä muuttanut talousarvioesityksessä ehdotettuja investointisuunnitelmia.

III MÄÄRÄRAHAT

Kolmas luokka on eduskunnan näkökulmasta perinteisintä budjetiasiaa eli kysymyksessä on määrärahojen myöntäminen lainanantoon⁴² liikelaitoksille, peruspääoman korotuksiin tai korvauksiin liikelaitoksen suorittamista tehtävistä.

Budjetin ulkopuolisina, liiketoimintaa harjoittavina organisaatioina liikelaitosten ensisijaisena pitkäaikaisen vieraan pääoman rahoituksena voidaan pitää lainanottoa rahoituslaitoksilta. Liikelaitosten taseessa on kuitenkin usein ainakin toiminnan alkuvuosina pitkäaikaista lainaa valtiolta, sillä liikelaitoksen avaustasetta laadittaessa ja jaettaessa vastattavaa puolen pääomia omaan ja vieraaseen pääomaan, merkitään pitkäaikainen vieras pääoma yleensä lainaksi valtiolta. Mikään ei estä myöhemminkin myöntämässä budjetin kautta lainarahoitusta liikelaitokselle, mutta kun liikelaitoksen odotetaan pääosin toimivan yrityksen lailla niin suorite-, tuotannontekijä- kuin rahoitusmarkkinoillakin, on budjettilainoitusta kuitenkin liikelaitoksen toiminnan vakiinnuttua pidettävä poikkeuksellisena menettelynä.

Liikelaitoksen taseessa oleva oma pääoma muodostuu peruspääomasta ja muusta omasta pääomasta (arvonkorostusrahasto, edellisten tilikausien voitto/tappio, tilikauden voitto/tappio, muu oma pääoma). Peruspääoma on valtion liikelaitokseen pysyvästi sijoittamaa pääomaa, joka on mm. voiton tuloutuksen perusteena.

Liiketoimintaa harjoittavan liikelaitoksen toiminnan lähtökohtana on, että peruspääomasijoituksen jälkeen liikelaitos pääsääntöisesti rahoittaa ainakin liiketoimintansa tulorahoituksella ja lainanotolla

⁴² Mikäli eduskunta hyväksyy määrärahoja talousarvioon myönnettäväksi liikelaitokselle lainaehdoin, mainitaan se aina ao. momentilla erikseen.

rahoituslaitoksilta. Toisinaan tulee kuitenkin kysymykseen myös oman pääoman ehtoinen rahoitus, jossa valtio omistajana sijoittaa lisää rahaa liikelaitoksen peruspääomaksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että on tärkeätä, että pääomasijoituksen lähtökohtana ovat normaalit liiketaloudelliset periaatteet eli esimerkiksi liikelaitoksen rahoitusrakenteen terveenä pitäminen ja pääomasijoituksen käyttäminen merkittävien investointien rahoitukseen.

Liikelaitokselle osoitetut, liiketaloudellisesti kannattamattomat yhteiskunnalliset velvoitteet ja viranomaistehtävät voidaan ottaa huomioon tulostavoitetta asetettaessa alentamalla tulostavoitetta tai ne voidaan korvata kokonaan tai osittain talousarvioon otettavalla määrärahalla tai ne voidaan jättää kokonaan liikelaitoksen rasitteeksi. Usein rahoitus on yhdistelmä, jossa osa kustannuksista korvataan määrärahalla ja tämän lisäksi alennetaan jonkin verran myös tulostavoitetta. Mikäli liiketaloudellisesti kannattamattomien uusien tehtävien hoitoa ei kompensoida täysimääräisesti, merkitsee se käytännössä tulostavoitteen kiristymistä, vaikka markkamääräinen tavoite pysyisikin samana.

Tarkastusviraston katsoo, että paitsi ohjauksen niin myös kilpailuneutraliteetin ja siihen liittyvän läpinäkyvyyden näkökulmasta valtio-omistajan on syytä suosia ns. tilaaja-tuottaja –mallia⁴³. Tällöin kaikki ohjaajatahot tietävät mitä yhteiskunnalliset ja viranomaistehtävät kokonaisuudessaan maksavat ja voivat tarvittaessa vertailla sitä vaihtoehtoihin tapoihin tehtävien toteuttamiseksi.

Senaatti-kiinteistöillä (ent. Valtion kiinteistölaitos) ei ole viranomaistehtäviä eikä varsinaisia yhteiskunnallisia tehtäviä, joten em. problematiikka ei koske sitä. Metsähallituksen osalta noudetaan luonnonsuojelutehtävien osalta suurelta⁴⁴ osin tilaaja-tuottaja –mallia. Ilmailulaitoksen osalta liiketaloudellisesti kannattamattomat, mutta yhteiskunnallisesti tärkeinä pidetyt viranomais- ja muut tehtävät rahoitetaan pääsääntöisesti liiketoiminnan tuotoista.

⁴³ Valtio (tilaaja) ostaa budjettimäärärahoilla liikelaitokselta (tuottaja) palveluja, joiden tuottaminen olisi liikelaitokselle muuten liiketaloudellisesti tappiollista.

⁴⁴ Tehtävillä mitattuna; markkoina mitattuna tilanne on suurin piirtein tasan.

4.1.1.1 PALVELU- JA MUUT TOIMINTATAVOITTEET

Eduskunnan päättämät palvelutasoa ja liikelaitoksen muuta toimintaa koskevat tavoitteet määräävät liikelaitoksen toiminnan suunnan ja ovat perustana tarkempien tavoitteiden määrittelyssä ja keinovalikoiman etsimisessä tavoitteiden saavuttamiseksi. Palvelu- ja toimintatavoitteet ovat tai niiden ainakin pitäisi olla kaikkien muiden tavoitteiden asettamisen ja keinojen valitsemisen lähtökohtana.

Vuoden 2001 valtion talousarvio noudatti liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteiden osalta edellisten vuosien talousarvioita. Tarkastuksessa mukana oleville liikelaitoksille asetettiin tavoitteita seuraavasti:⁴⁵

Ilmailulaitos

- huolehtii siitä, että ilmailutoiminta tapahtuu mahdollisimman turvallisesti
- huolehtii siitä, että ilmailutoiminta tapahtuu mahdollisimman tehokkaasti
- huolehtii siitä, että ilmailutoiminta tapahtuu mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti
- huolehtii siitä, että ilmailutoiminta tapahtuu mahdollisimman taloudellisesti
- huolehtii palvelujensa tarjonnasta kannattavan liiketoiminnan edellytysten mukaisesti
- huolehtii palvelujensa kehittämisestä kannattavan liiketoiminnan edellytysten mukaisesti
- ottaa huomioon asiakkaiden (ml. sotilasilmailu) tarpeet palveluiden tarjonnassa
- ottaa huomioon asiakkaiden (ml. sotilasilmailu) tarpeet palveluiden kehittämisessä
- ottaa huomioon yhteiskunnan tarpeet palveluiden tarjonnassa
- ottaa huomioon yhteiskunnan tarpeet palveluiden kehittämisessä
- ylläpitää Suomen lentoasemia ja lennonvarmistusjärjestelmää yhtenä kokonaisuutena
- kehittää Suomen lentoasemia ja lennonvarmistusjärjestelmää yhtenä kokonaisuutena ja palvelujen kysyntää vastaavasti
- pyrkii ensisijaisesti turvaamaan säännöllisen reittiliikenteen edellyttämät palvelut

⁴⁵ Luetteloihin on poimittu mukaan kaikki talousarvioesityksen tekstissä otsakkeen ”palvelu- ja muut toimintatavoitteet” alla kerrotut tavoitteet. Luetteloja varten tekstiä on kuitenkin muokattu siten, että alkuperäistekstissä yhdessä lauseessa luetellut useat tavoitteet on luettelossa jaettu erikseen.

- hyödyntää liiketoiminnassaan lentoasemien läheisyydessä olevia laitoksen maa-alueita lentoliikenteen kannalta mahdollisimman tehokkaasti pitäen lentoasemien hyvää toimintaa ensisijaisena lähtökohtana
- hyödyntää liiketoiminnassaan lentoasemien läheisyydessä olevia laitoksen maa-alueita yhteiskunnan kannalta mahdollisimman tehokkaasti pitäen lentoasemien hyvää toimintaa ensisijaisena lähtökohtana

Metsähallitus

maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa:

- hoitaa hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta ekologisesti kestäväällä tavalla
- hoitaa hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta taloudellisesti kestäväällä tavalla
- hoitaa hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta sosiaalisesti kestäväällä tavalla
- em. periaatteita noudattavasta valtion maa- ja vesiomaisuuden hoidosta sovitaan tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön kanssa tulohajauksessa
- kehitetään Metsähallituksen toimintaa Kansallinen metsäohjelma 2010:n linjausten mukaisesti
- tuottaa yhteiskunnallisia virkistyspalveluita
- tuottaa siemenhuoltotöitä
- ylläpitää uittorakenteita
- toteuttaa erävalvontaa
- toteuttaa riista- ja kalataloutta koskevia hankkeita
- tukee Itä- ja Pohjois-Suomen työllisyyttä pitämällä näillä alueilla metsätoissa henkilötyön osuuden mahdollisimman suurena
- voi avustaa Suomen Metsäsäätiötä enintään yhdellä miljoonalla markalla

ympäristöministeriön ohjauksessa:

- tekee luonnonsuojelualuehankintoja ympäristöministeriön ohjauksessa siten, että yhteensä 90 miljoonaa markkaa käytetään luonnonsuojelualueiden hankintaan, Metsähallitukselle myynnistä ja hankinnoista syntyviin kuluihin ja maanvaihdon välirahaan
- turvaa luonnonsuojelualueiden peruspalveluiden kehittämisen erityisesti tärkeimmissä kansallispuistoissa ja muilla vilkkaassa käytössä olevilla suojelualueilla
- turvaa luonnonsuojelualueiden peruspalveluiden ylläpidon erityisesti tärkeimmissä kansallispuistoissa ja muilla vilkkaassa käytössä olevilla suojelualueilla
- ennallistaa soita kohdentaen sen luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta kiireisimpiin kohteisiin
- ennallistaa perinnemaisemia kohdentaen sen luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta kiireisimpiin kohteisiin
- ennallistaa metsiä kohdentaen sen luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta kiireisimpiin kohteisiin
- järjestää em. ennallistamishankkeiden seurannan
- vastaa useiden uhanalaisten lajien valtakunnallisesta suojelusta

- vastaa useiden uhanalaisten lajien valtakunnallisesta seurannasta
- osallistuu Natura 2000-verkoston mahdolliseen täydentämisen loppuunsaattamiseen
- osallistuu Natura 2000-verkoston toteuttamiseen
- osallistuu Natura 2000-verkoston biologiseen seurantaan
- osallistuu lähialueiden luonnonsuojeluyhteistyöhön
- lisää EU:n rakennerahastojen hyväksikäyttöä luonnonsuojelualueiden hoitoon
- lisää EU:n rakennerahastojen hyväksikäyttöä luonnonsuojelualueiden käyttöön
- osallistuu (Metsähallituksen luontopalvelut) luonnonvarasuunnitteluun
- osallistuu (Metsähallituksen luontopalvelut) alue-ekologiseen suunnitteluun

Valtion kiinteistölaitos (nykyinen Senaatti-kiinteistöt)

- huolehtii valtion omistuksessa pysytettävien toimitilakiinteistöjen omistajusasioista
- turvaa ko. kiinteistöjen tehokkaan käytön
- turvaa ko. kiinteistöjen arvon säilymisen
- turvaa ko. kiinteistöjen kehittymisen
- ottaa toimitilatarjonnassa huomioon liiketaloudelliset tavoitteet
- ottaa toimitilatarjonnassa huomioon asiakkaiden tarpeet ylläpitämällä rakennuskannan kysyntää vastaavana
- siirretään vankeinhoitolaitoksen rakennusvarallisuus ja maa-alueet kiinteistölaitoksen hallintaan

Luetteloita läpikäydessä havaitaan mm., että niissä on hieman eri tavalla ilmaistuna lueteltu paljon samoja asioita kuin mitä liikelaitoskohtaisissa laeissa on osoitettu liikelaitoksille tehtäviksi ja tavoitteiksi. Näitä talousarvioon kirjoitettuja tavoitteita arvioidaan tässä kolmella kriteereillä, jotka on otettu valtiovarainministeriön valtion liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvion laadintaa koskevasta määräyksestä.⁴⁶

1) Keskeisyys

Eduskunnan asetettavaksi tarkoitettujen tavoitteiden tulee olla liikelaitoksen toiminnan kannalta keskeisiä. Keskeiset tavoitteet voivat koskea toiminnan päälinjoja tai yksittäisiä tehtäviä, jotka katsotaan toiminnan kannalta tärkeimmiksi

⁴⁶ (TM 9202/17.2.1994)

Kiinteistolaitoksen (Senaatti-kiinteistöt) tavoiteluettelo on vielä mahdollisen rajoissa, mutta Ilmailulaitoksen ja Metsähallituksen tavoiteluettelot ovat niin laajoja, että keskeisyyden idea väistämättä kärsii. Toisaalta lain (1169/1993) mukaan Metsähallitus hoitaa ”luonnonsuojeluun liittyvät viranomais- ja muut tehtävät noudattaen niitä tavoitteita ja määrärahojen käytölle asetettuja ehtoja, jotka ympäristöministeriö eduskunnan hyväksymien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden sekä talousarviossa myöntämien määrärahojen puitteissa asettaa⁴⁷.” Ympäristöministeriön lähtökohtana on ollut se, että juuri tavoitteiden määrärahasidonnaisuus edellyttää asetettavien luonnonsuojelutavoitteiden mahdollisimman kattavaa esittämistä talousarviossa. Samoin maa- ja metsätalousministeriön asettamista tavoitteista ja tehtävistä yhteiskunnalliset tehtävät on maa- ja metsätalousministeriön laintulkinnan mukaan lueteltava talousarviossa, jotta nämä tehtävät voidaan liikelaitokselta tilata.⁴⁸ ”Metsähallitus hoitaa lisäksi ne luonnon virkistyskäyttöön ja työllisyyden hoitoon liittyvät tehtävät, jotka sille annetaan palvelu- ja muita toimintatavoitteita ja tulostavoitteita määrättäessä”⁴⁹.

Mikään ei kuitenkaan estäne sitä, etteikö keskeiset tavoitteet voisi nostaa erikseen esiin laajastakin tavoiteluettelosta.

Kaikki talousarviossa liikelaitoksille asetetut tavoitteet voivat sinänsä olla tärkeitä, mutta tarkastusvirasto katsoo, että nykyisenlainen tavoitteiden asettaminen johtaa siihen, että kun ”kaikki on keskeistä, ei mikään ole keskeistä”.

2) Konkreettisuus

Palvelutavoitteiden tulee olla konkreettisia.

Konkreettisuus on kriteeri, jonka nykyiset tavoiteluettelot täyttävät huonosti.⁵⁰ Konkreettisia tavoitteita ei ole kokonaan unohdettu

⁴⁷ 3§ 1 mom.

⁴⁸ Säännöstä on tulkittu siten, että jos Metsähallitukselle ei palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden hyväksymisen yhteydessä eduskunnan toimesta anneta velvoitteeksi tehdä tiettyjä yhteiskunnallisia tehtäviä, niin ohjaavalla ministeriöllä ei ole valtuutta niitä liikelaitokselta myöskään tilata.

⁴⁹ 2 § 4 mom.

⁵⁰ Myös valtioneuvoston tarkastajat ovat ottaneet kantaa tavoiteasetteluun kertomuksessaan vuodelta 1997. Valtioneuvoston tarkastajat ovat Ilmailulaitoksen tavoittei-

kuten esimerkiksi Metsähallituksen tavoitteista voi todeta: ”Metsähallitus hoitaa hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävällä tavalla siten kuin maa- ja metsätalousministeriön kanssa tulosoajauksessa tarkemmin sovitaan.” Ohjaushierarkian alemmalla tasolla, vastuuministeriön tulosoajauksessa, annetaan siis yksityiskohtaisempia ja konkreettisempia tavoitteita. Konkreettisuuden on kuitenkin määrä täyttyä jo eduskunnan asettamissa tavoitteissa.

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen liittyy melko vahvasti katsantokanta, että eduskunta ”ei voi” eikä sen pidä antaa yksityiskohtaisia tavoitteita vaan keskittyä linjanvetoihin ja yleisluonteisiin tavoitteisiin.

Tarkastusvirasto toteaa, että tavoitteita asetettaessa nykyisin usein kuitenkin unohtuu, ettei tavoitteiden konkreettisuus ole sama asia kuin tavoitteiden yksityiskohtaisuus.

Linjanvetona ei myöskään voi pitää nykyisenkaltaista, liikelaitoskohtaisissa laeissa jo olevien, tehtävien ja tavoitteiden luettelemista.

Liikelaitoksille asetettuihin yleisluonteisiin tavoitteisiin puolestaan tunnutaan usein sisällytettävän kaikki mahdollinen hyvä. Esimerkiksi Ilmailulaitokselle annettu tavoite, tai oikeastaan neljä tavoitetta, ”huolehtia siitä, että ilmailutoiminta tapahtuu mahdollisimman turvallisesti, tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti” on sen luonteinen, ettei kukaan voine väittää etteikö tavoite ole tavoittelemisen arvoinen. Kuitenkin jo pelkästään tavoite ”huolehtia siitä, että ilmailutoiminta tapahtuu mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti” on niin laaja ja monitahoinen, että ohjauksen kannalta kysymyksessä on ennemminkin toimintafilosofia kuin vuositteisessa tulos- ja omistajaohjauksessa asetettava konkreettinen ja seurattavissa oleva tavoite.

3) Seurantamahdollisuus

Palvelutavoitteiden toteutumista tulee voida seurata.

den osalta todenneet mm. seuraavaa: ”Valtiontilintarkastajien mielestä talousarvioesityksessä palvelu- ja toimintatavoitteet tulisi laatia nykyistä selvemmiksi ja konkreettisemmiksi, koska niillä on suuri merkitys, kun eduskunta arvioi Ilmailulaitoksen toiminnan tuloksellisuutta kokonaisuudessaan.”

Konkreettisuuteen liittyy kiinteästi seurantomahdollisuus⁵¹. Jotta toteutumisesta voidaan seurata tavoitteen pitää olla mitattavissa. Mutta jollei etukäteen ole harkittu ja ilmoitettu miten ko. tavoite mitataan ja miten määritellään esimerkiksi onko ilmailutoiminta ollut mahdollisimman tehokasta, ei tavoiteasettelu täytä konkreettisuuden eikä seurantomahdollisuuden kriteereitä.

Tarkastusvirasto korostaa, ettei tavoitteisiin saada seurantomahdollisuuksia, jollei etukäteen sovita ja ilmoiteta mittareita asetetuille tavoitteille.

Tarkastusvirasto katsoo, etteivät talousarvioesitykseen kirjatut palvelu- ja muut toimintatavoitteet nykyisenkaltaisina täytä asiaa koskevan määräyksen (TM 9202/17.2.1994) vaatimuksia eivätkä riittävästi anna eduskunnalle mahdollisuutta vaikuttavaan palvelutaso-ohjaukseen.

4.1.2 LIIKELAITOSLUVUN SELVITYSOSA

Selvitysosassa on kaikkien liikelaitoksien osalta esitetty tulos- ja rahoitussuunnitelmaan perustuva alustava investointisuunnitelma, alustava tulostavoite ja tuloslaskelman sekä taseen tiedoista laskettu tunnuslukutaulukko.

Lisäksi vuodesta ja liikelaitoksesta riippuen selvitysosassa on kerrottu ja selostettu mm. alustavaa tuloutusvaadetta (voitontuloutus), liikelaitoksen päätoimialoja, suurimpia hankkeita, oman ja vieraan pääoman muodostusta taseessa, viranomaisyksikön toimintaa ja rahoitusta, yhteiskunnallisten tehtävien hoitoa ja rahoitusta, tulostavoitteen asetteluun liittyviä näkökohtia ja liikevaihtotavoitetta sekä peruspääoman tuottotavoitetta.

4.1.2.1 ALUSTAVA INVESTOINTISUUNNITELMA

Alustava investointisuunnitelma on esitetty melko karkealla tasolla, mikä on odotettua kun ottaa huomioon eduskunnan roolin nimenomaan palvelutaso-ohjaajana.

⁵¹ Tai mahdollisuus muulla tavoin arvioida toteutumista.

TAULUKKO 3:

BUDJETIN SELVITYSOSAN ALUSTAVA INVESTOINTI-SUUNNITELMA VS. PÄÄTÖSOSAN INVESTOINTIEN ENIMMÄISMÄÄRÄ VUOSIEN 1999 - 2001 TALOUS-ARVIOISSA

		INVESTOINTI-SUUNNITELMAN LOPPU-SUMMA	INVESTOINTIEN ENIMMÄISMÄÄRÄ	ERO MARK-KOINA (mmk)	ERO PROSENTTEINA (%) ⁵²
ILMAILU-LAITOS	v. 1999	492 mmk	550 mmk	58 mmk	12 %
	v. 2000	500 mmk	550 mmk	50 mmk	10 %
	v. 2001	455 mmk	500 mmk	45 mmk	10 %
METSÄ-HALLITUS⁵³	v. 1999	190 mmk	300 mmk	110 mmk	58 %
	v. 2000	159 mmk	300 mmk	141 mmk	89 %
	v. 2001	133 mmk	200 mmk	67 mmk	50 %
SENAATTI-KIIHTEISTÖT⁵⁴	v. 1999	1000 mmk ⁵⁵	1000 mmk	0 mmk	0 %
	v. 2000	1300 mmk	1350 mmk	50 mmk	4 %
	v. 2001	1480 mmk	1600 mmk	120 mmk	8 %

Investointien osalta huomiota kiinnittää Metsähallituksen vuodesta toiseen toistuva suuri ero investointien enimmäismäärän ja tulos- ja rahoitussuunnitelmaan perustuvan alustavan investointisuunnitelman välillä. Vaikka kysymyksessä ovatkin alustavat ja varhaisessa vaiheessa arvioidut luvut, on ero niin suuri, että se kyseenalaistaa koko investointisuunnitelman merkityksen kun eduskunnan

⁵² Mk-määräinen ero prosentteina investointisuunnitelman loppusummasta.

⁵³ Vuoden 2001 päätösoosan mukaan Metsähallitus saa lisäksi suorittaa investointeja, jotka työministeriö, ympäristöministeriö tai maa- ja metsätalousministeriö rahoittaa.

⁵⁴ Vuoden 2001 päätösoosan mukaan Senaatti-kiinteistöt (ent. Valtion kiinteistölaitos) saa lisäksi suorittaa investointeja, jotka työministeriö rahoittaa.

⁵⁵ Luku on ennakoidusta rahoituslaskelmasta.

hyväksyntää pyydetään niin paljon suurempaan investointien enimmäismäärään⁵⁶

4.1.2.2 ALUSTAVA TULOSTAVOITE

Kunkin liikelaitoksen osalta on esitetty vuodelle 2001 alustava tulostavoite⁵⁷. Senaatti-kiinteistöjen (ent. Valtion kiinteistölaitos) osalta tulostavoitetta ei ole selostettu sen enempää. Metsähallituksen tulostavoitteen osalta on todettu, että tavoitteessa on alentavana tekijänä otettu huomioon se, että yhteiskunnallisten tehtävien tuottamiseen käytetään myös liiketoiminnan tuloja. Ilmailulaitoksen tulostavoitteen osalta on mm. todettu, että tavoitetta arvioitaessa on otettava huomioon laitoksen tulokseen sisältyvinä erinä liiketaloudellisesti kannattamaton, mutta yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukainen toiminta, jonka kustannusvaikutus on lähes 100 miljoonaa markkaa vuosittain. Kuitenkaan Ilmailulaitoksen osalta ei ole esimerkiksi kerrottu onko kysymyksessä liikelaitoksen omien laskelmien mukainen kustannusvaikutus tai onko näitten kustannusvaikutusten ohella yhteiskunnallisista (viranomais)velvoitteista suoraa tai epäsuoraa hyötyä varsinaisessa liiketoiminnassa.

Metsähallituksen ja Ilmailulaitoksen tulostavoitteiden osalta on toisin sanoen haluttu kertoa, että liikelaitoksen liiketoiminnalle asetettu tulostavoite on oikeastaan suurempi kuin talousarvioesityksessä mainittu alustava tulostavoite, koska kannattavan liiketoiminnan tulorahoituksesta on katettava myös liiketaloudellisesti kannattamattomien yhteiskunnallisten tehtävien kustannuksia.

Tarkastusvirasto katsoo, että kysymys on olemassa olevaan järjestelmään liittyvistä hankaluuksista.⁵⁸ Erilaisilla las-

⁵⁶ Metsähallitus katsoo tarvitsevänsä nämä valtuudet yllättäviin investointimahdollisuuksiin, esimerkiksi markkinoille yllättäen tuleviin suurin talousmetsäkokonaisuuksiin.

⁵⁷ Alustavan tulostavoitteen asettaa Metsähallitukselle maa- ja metsätalousministeriö ja Senaatti-kiinteistölle (ent. Valtion kiinteistölaitos) valtiovarainministeriö, mutta Ilmailulaitokselle valtioneuvosto liikenne- ja viestintäministeriön esityksestä.

⁵⁸ Kts. edellä luku 4.1.1 "Liikelaitosluvun päätösosa".

kennallisilla selvityksillä voidaan antaa lisätietoa päätöksenteon pohjaksi, mutta parannettavaa tältä osin ei ole pelkästään talousarvioesityksen selvitysosassa annettavissa tiedoissa. Ohjauksen ja kilpailuneutraliteetin näkökulmasta vertailukelpoisen tulostavoitteen määrittelyyn liittyvät ongelmat puoltavat läpinäkyvän tilaaja-tuottaja -mallin käyttämistä.

4.1.2.3 LIIKELAITOKSEN KEHITYSTÄ KUVAAVA TUNNUSLUKUTAULUKKO

Liikelaitosmomentin selvitysosassa liikelaitoksen kehitystä kuvaavassa tunnuslukutaulukossa päätöksentekijälle annetaan tai ainakin pitäisi antaa tiivistetyssä muodossa tietoa, jonka avulla hän voi punnita liikelaitoksen ohjauksen osalta tehtäviä päätöksiä ja vertailla liikelaitoksen toiminnasta ja sen menestyksellisyydestä lukuja.

Kunkin liikelaitoksen tunnuslukutaulukko perustuu valtiovarainministeriön valtion liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta 17.2.1994 antaman määräyksen nro TM 9202 liitteessä esitettyyn mallitaulukkoon. Minkään liikelaitoksen tunnuslukutaulukko ei kuitenkaan ole aivan täsmälleen samanlainen kuin mallitaulukko ja toisaalta kaikkien liikelaitosten tunnuslukutaulukot eroavat jonkin verran toisistaan valittujen tunnuslukujen, tunnuslukujen laskentatapojen ja niiden esittämisjärjestyksen osalta.

Tunnuslukujen tarkastelua varten ne jaetaan tässä tarkastuksessa seuraaviin ryhmiin:

- A. *Volyymin tunnusluvut*
- B. *Kannattavuuden tunnusluvut:*
 - B 1. *Tuloksen rakenne*
 - B 2. *Pääoman tuotto*
- C. *Rahoituksen tunnusluvut*

Talousarvioesityksen taulukossa on kolmen vuoden luvut: ko. talousarviovuoden osalta arviot, kuluvaan vuoteen ennakoitavat luvut ja edellisen vuoden toteutuneet luvut. Seuraavassa taulukossa olevat luvut ovat vuoden 1999 toteutuneita lukuja, viiva ruudukossa merkitsee, ettei tietoa ole ko. liikelaitoksen osalta ilmoitettu.

TAULUKKO 4:

VUODEN 2001 TALOUSARVIOESITYKSEN TUNNUSLUKU-
 TAULUKOT (luvut ovat vuoden 1999 toteutuneita lukuja)

	MALLI (TM 9202, 17.2.94)	ILMAILULAI- TOS	METSÄHALLI- TUS	SENAATTI- KIINTEISTÖT
1	<i>Liikevaihto mmk</i>	Liikevaihto 1118	Liikevaihto 1264	Liikevaihto 1850
2	<i>Muutos %</i>	Muutos % 2,0	Muutos, % 1,7	Muutos % -3,1
3	-	Käyttökate 315	-	Vuokrakate 1248
4	<i>Käyttö- kate %</i>	Käyttökate % lii- kevaihdsta, 28	-	% liikevaihdsta 67,5
5	-	-	Liikevoitto 414	Liikevoitto 664
6	-	-	-	% liikevaihdsta 35,9
7	<i>Tilikauden tulos ennen tilinpää- tössiirtoja</i>	-	-	-
8	<i>Voitto Mmk</i>	Voitto 85	Voitto 380	Tilikauden tulos 453
9	<i>Voitto liikevai- hdsta %</i>	Voitto % liike- vaihdsta 7,6	Voitto liikevai- hdsta, % 30,1	Tilikauden tulos % liikevaihdsta 24,5
10	-	-	Peruspääoma 4774	-
11	<i>Voitto peruspää- omasta %</i>	Tuotto peruspää- omalle, 7,7	Voitto peruspää- omasta, %, 8,0	-
12	<i>Sijoitetun pää- oman tuotto-% (ROI)</i>	Sijoitetun pää- oman tuotto % 3,2	Sijoitetun pää- oman tuotto % 8,7	Sijoitetun pää- oman tuotto % 3,6
13	-	Tuotto koko pää- omalle, 2,4	-	-
14	<i>Investoinnit lii- kevaihdsta %</i>	Investoinnit % liikevaihdsta 50,7	Nettoinvestoinnit liikevaihdsta, % 18	Investoinnit % liikevaihdsta 52,5
15	<i>Omavaraisuus- aste %</i>	Omavaraisuusaste %, 78	Omavaraisuusaste, %, 98	Omavaraisuusaste %, 77,3
16	<i>Henkilöstömäärä (keskimäärin)</i>	Henkilöstömäärä 1755	Henkilöstö keski- määrin, htv, 2166	Henkilöstömäärä 204

A. VOLYYMIN TUNNUSLUVUT

*Liikevaihto (1)*⁵⁹

Liikevaihdon muutosprosentti (2)

Henkilöstömäärä (16)

Yritystoiminnan volyymin kertova liikevaihto ja toiminnan kasvua tai supistumista kuvaava liikevaihdon muutos on esitetty kaikkien liikelaitosten osalta. Eduskunnan päätöksentekoa ajatellen nämä ovat luonteeltaan ”perustunnuslukuja”, joita vastaan voi punnita niin kannattavuuteen liittyviä tulostavoitteita, voitonjakoon liittyviä tuloustavoitteita kuin toiminnallisiakin tavoitteita.

Kaikkien liikelaitosten osalta on lisäksi esitetty sekä toiminnan volyymin että työllistävää vaikutusta kuvaava henkilöstömäärä.

B 1. KANNATTAVUUDEN TUNNUSLUVUT:

TULOKSEN RAKENNE

Käyttökate/vuokrakate (3)

Käyttökateprosentti (4),

Liikevoitto (5)

Liikevoittoprocentti (6)

Taulukkomallissa on esitetty vain käyttökateprosentti. Yritysvertailussa käyttökateprosenttia on mahdollista verrata vain saman toimialan yritysten kesken, mutta silloinkin vertailukelpoisuutta heikentää se, että tuloksen rakenteeseen vaikuttaa se, omistavatko yritykset tuotantovälineensä itse vai ovatko ne vuokrattuja. Kulut ovat tapauksesta riippuen joko ennen käyttökatekatetta tai vasta sen jälkeen.

Käyttökate ja käyttökateprosentti ovat sikäli vanhentuneita tunnuslukuja, ettei nykyisessä liikelaitosten tuloslaskelmakaavassa⁶⁰ ole enää käyttökatekatetta vaan ensimmäinen varsinainen välitulos on liikevoitto⁶¹. Se on kansainvälisesti⁶² käytetty luku, joka kertoo kuinka

⁵⁹ Numerot viittaavat edellä olevan taulukon ensimmäisen sarakkeen numerointiin.

⁶⁰ VNp (1023/98) valtion liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien kirjanpidon perusteista ja tilintarkastuksesta.

⁶¹ tai liiketappio

⁶² Earnings before interest and taxes (EBIT)

paljon varsinaisen liiketoiminnan tuotoista on jäljellä ennen rahoitus-eriä ja veroja.

Senaatti-kiinteistöstä on ilmoitettu käyttökate (vuokrakate) ja käyttökateprosentti, mutta myös liikevoitto ja liikevoittoprosentti. Metsähallituksen osalta on ilmoitettu liikevoitto markkoina, muttei ole laskettu liikevoittoprosenttia. Ilmailulaitoksen osalta on pitäyditty vanhassa eli ilmoitettu käyttökate ja käyttökateprosentti.

Kun liikevoittoprosentti soveltuu yksittäisen yrityksen kehityksen seuraamiseen, toimialan sisäiseen vertailuun ja jopa eri toimialojen vertailuun ja kun liikevoitto on nykyisen tuloslaskelmakaavan ensimmäinen välitulos, pitää tarkastusvirasto tarkoituksenmukaisena siirtyä yhdenmukaisesti käyttämään liikevoittoprosenttia tunnuslukuna.

Tulos ennen tilinpäätössiirtoja (7)

Voitto (8)

Voittoprosentti (9)

Minkään liikelaitoksen osalta ei ole ilmoitettu mallissa olevaa 'tulosta ennen tilinpäätössiirtoja', jota ei välituloksena ole myöskään nykyisessä tuloslaskelmakaavassa. Tilikauden voitto eli tuloslaskelman viimeinen rivi samoin kuin voittoprosentti eli voitto suhteessa liikevaihtoon on puolestaan ilmoitettu kaikkien liikelaitosten osalta.

B 2. KANNATTAVUUDEN TUNNUSLUVUT:

PÄÄOMAN TUOTTO

Peruspääoma (10)

Peruspääoman tuottoprosentti (11)

Sijoitetun pääoman tuottoprosentti (12)

Tuotto koko pääomalle (13)

Peruspääoma on se valtio-omistajan liikelaitokseen sijoittama pääoma, jolle valtio-omistaja odottaa tuottoa ja jolle tuottotavoite ja voitontuloutusvaade lasketaan ja kohdistetaan.

Metsähallituksesta on ilmoitettu peruspääoma markkoina. Peruspääoman tuottoprosentti (= voitto peruspääomasta %) on ilmoitettu mallin mukaisesti Ilmailulaitoksesta ja Metsähallituksesta muttei Senaatti-kiinteistöstä. Senaatti-kiinteistöissä myös osalle muuta omaa pääomaa on edellytetty tuottoa, koska osa liikelaitokselle siirretystä, taseen vastaaviin merkitystä, tuottovaatimuksen alaisesta varallisuudesta on vastattavien puolelle kirjattu muuhun omaan pääomaa eikä

peruspääomaan. Tämän vuoksi peruspääoman tuottoprosentti sellaisenaan ei Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa antaisi oikeaa kuvaa.

Tarkastusvirasto katsoo, että ohjauksen kannalta on tärkeätä mitata liikelaitoksen kykyä huolehtia valtiolta (omistajalta) oman pääoman ehdoin saadusta tuottovaatimuksen alaisesta pääomasta. Mittariksi soveltuu liikelaitoksesta riippuen joko peruspääoman tuottoprosentti sellaisenaan tai laajempi ”tuottovaatimuksen alaisen oman pääoman tuottoprosentti” tms. Edelleen tarkastusvirasto suosittaa, että peruspääoman ja siihen merkittävien erien sisältö mahdollisuuksien mukaan pidettäisiin yhdenmukaisina eri liikelaitoksissa.

Sijoitetun pääoman tuottoprosentti mittaa yrityksen suhteellista kannattavuutta eli sitä tuottoa, joka on saatu yritykseen sijoitetulle, tuottoa vaativalle omalle ja vieraalle pääomalle. Sijoitetun pääoman tuotto on keskeinen kannattavuuden tunnusluku, mutta sen vertailtavuus varsinkin eri yritysten kesken on usein huono, koska tunnusluvun laskentakaava usein vaihtelee eri yhteyksissä ja eri yrityksissä suurestikin⁶³.

Metsähallituksen sijoitetun pääoman tuoton arvo on otettu suoraan liikelaitoksen vuosikertomuksesta, jossa ko. tunnusluku on kuitenkin laskettu sellaisella kaavalla, että tunnusluvun ilmoittaminen sellaisenaan nimikkeellä ”sijoitetun pääoman tuottoprosentti” johtaa helposti lukijaa harhaan, sillä sijoitetuksi pääomaksi on määritetty pelkkä peruspääoma.

Ilmailulaitoksen osalta vuoden 2001 talousarvioesityksessä on vuoden 1999 toteutuneeksi sijoitetun pääoman tuotoksi laskettu eri luku (3,5 %) kuin Ilmailulaitoksen vuoden 1999 vuosikertomuksessa (2,7 %).

Esimerkki tunnusluvun laskennasta:

Sijoitetun pääoman tuoton laskeminen on hyvä esimerkki siitä, kuinka varovainen ja huolellinen niin tunnusluvun laskentakaavan valitsemisessa kuin tunnusluvun käyttämisessä on oltava ja kuinka

⁶³ Tämä ei koske vain valtion liikelaitoksia, vaan ko. tunnusluvun laskentaa yleisesti.

helposti tunnusluvut voivat johtaa väärään analyysiin yrityksen toiminnan menestyksellisyydestä ja siten harhauttaa päätöksentekijän.

a) Sijoitetun pääoman tuotto-% (Yritystutkimusneuvottelukunnan suosituksen mukainen laskenta)

$$\frac{\text{Nettotulos} + \text{rahoituskulut} + \text{välittömät verot}}{\text{Sijoitettu pääoma keskimäärin tilikaudella}} \times 100$$

- Nettotulos = liike-tulos + rahoitustuotot – rahoituskulut - välittömät verot
- Sijoitettu pääoma = oikaistu oma pääoma + sijoitettu vieras pääoma
- Oikaistu oma pääoma = taseen oma pääoma + poistoero + vapaaehtoiset varaukset – oman pääoman oikaisut
- Sijoitettu vieras pääoma = lainat rahoituslaitoksilta + eläkelainat + sisäiset velat (pitkäaikainen) + muut pitkäaikaiset velat + korolliset lyhytaikaiset velat + muut sisäiset velat (lyhytaikainen)
- Sijoitettu pääoma lasketaan tilikauden alun ja lopun keskiarvona.
- Jos yrityksen tilikauden pituus poikkeaa normaalista, on tuotto-prosentti muunnettava kahta-toista kuukautta vastaavaksi jakamalla tunnusluvun osoittaja tilikauden pituudella kuukausina ja kertomalla luku kahdellatoista.
- Myös ns. nollakorkoiset pitkäaikaiset lainat ovat sijoitettua pääomaa.

b) Sijoitetun pääoman tuotto-% (Metsähallituksen vuosikertomuksessa ja valtion talousarvioesityksen tunnuslukotaulukossa Metsähallituksen osalta käytetty kaava)

$$\frac{\text{Liike-tulos}}{\text{Peruspääoma}} \times 100$$

- Liike-tulos on virallisen tuloslaskelman osoittama liike-tulos
- Peruspääoma on se osuus omasta pääomasta, jolle valtio-omistaja asettaa tuottovaatimuksen

Sijoitetun pääoman tuotto-% (Ilmailulaitoksen vuosikertomuksessa käytetty kaava)

$$\frac{\text{Nettotulos} - \text{rahoitustuotot} + \text{rahoituskulut}}{\text{Sijoitettu pääoma}} \times 100$$

- Nettotulosta ei ole tarkemmin määritelty
- Sijoitettu pääoma = taseen loppusumma – korottomat velat

Sijoitetun pääoman tuotto-% (Senaatti-kiinteistöjen vuosikertomuksessa ja valtion talousarvioesityksen tunnuslukotaulukossa Senaatti-kiinteistöjen osalta käytetty)

$$\frac{\text{Tulos ilman rahoituseriä, satunnaisia eriä, myyntivoittoja/-tappioita ja veroja}}{\text{Sijoitettu pääoma keskimäärin tilikaudella}} \times 100$$

- Tulos = tilikauden tulos – myyntivoitot + myyntitappiot + satunnaiset kulut – satunnaiset tuotot + rahoituskulut – rahoitustuotot + välittömät verot
- Sijoitettu pääoma = oma pääoma + korolliset velat
- Sijoitettu pääoma lasketaan tilikauden alun ja lopun keskiarvona

Tarkastusvirasto toteaa, että tunnuslukujen laskemisessa ja käyttämisessä ohjauspäätösten tukena on oleellista, että luvut on kaikkien liikelaitosten osalta laskettu yhdenmukaisesti samalla laskentakaavalla siten, että eri liikelaitosten luvut ovat vertailukelpoisia keskenään⁶⁴ ja kunkin liikelaitoksen luvut vertailukelpoisia eri vuosina. Siksi talousarvioesityksessä esitettävä sijoitetun pääoman tuotto samoin kuin muutkin tunnusluvut on vastaisuudessa laskettava talousarvioesitystä varten yhdenmukaisella tavalla

Valtiovarainministeriön määräyksen (TM 9202/17.2.1994) liitteenä annetun tunnuslukutaulukkomallin keskeisenä tarkoituksena ja tavoitteena voidaan pitää ohjausprosessia varten annettavien tunnuslukutietojen yhdenmukaisuuden ja vertailukelpoisuuden varmistamista sekä keskeisten taloudellisten tunnuslukujen antamista ohjauspäätösten tueksi niin eduskunnalle kuin muillekin ohjausprosessissa mukana oleville ohjaustahoille.⁶⁵ Tämän tavoitteen toteutumisen varmistamiseksi määräystä olisi tunnuslukujen osalta ajanmukaistettava ja täydennettävä. Tärkeintä on tunnuslukujen laskennan ja esittämisen yhdenmukaistaminen siten, että kaikkien liikelaitosten osalta esitetään samat, samalla tavalla lasketut tunnusluvut.⁶⁶ Määräyksessä olisi siten joko esitettävä käytettävät laskentakaavat tai viitattava jo olemassa oleviin suosituksiin tms., joissa laskentakaavat on määritetty⁶⁷.

⁶⁴ Koska valtion liikelaitokset ovat eri toimialoilla, on lukuja analysoitaessa otettava huomioon liikelaitoksen ominaispiirteet ja vertailukohtia kannattaneen toisinaan hakea pikemmin saman toimialan yrityksistä kuin muista liikelaitoksista. Kaiken tunnuslukuvertailun lähtökohtana on kuitenkin se, että ko. tunnusluku on laskettu samalla tavalla ja että vasta tunnusluvun arvoja tarkasteltaessa otetaan huomioon yrityksen ominaispiirteet.

⁶⁵ Valtioneuvosto, valtiovarainministeriö (budjettiministeriö) ja vastuuministeriö (liikelaitoksen hallinnonalan ministeriö).

⁶⁶ Tämä ei tarkoita, etteikö yksittäisen liikelaitoksen osalta voisi tarvittaessa esittää myös muita tunnuslukuja, kunhan ”pakollisten” tunnuslukujen joukko on sama ja yhtenäisin kaavoin laskettu.

⁶⁷ Tilakertomuksen (hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2000) laadintaa koskevassa valtiokonttorin ohjeessa (1/03/2001, 8.1.2001) on

Investoinnit liikevaihdosta % (16)

Metsähallituksen osalta on käytetty käsitettä nettoinvestoinnit kun muiden liikelaitosten osalta on puhuttu investoinneista. Missään ei ole kerrottu onko laskentakaavoissa eroja vai onko kysymyksessä vain eri nimitys samalle laskelmalle.

C. RAHOITUKSEN TUNNUSLUKU:

PÄÄOMARAKENNE

Omavaraisuusaste (15)

Rahoituksen tunnusluvuista on kaikkien liikelaitosten osalta esitetty pääomarakennetta kuvaava omavaraisuusaste, joka mittaa yrityksen vakavaraisuutta, tappionsietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksistaan pitkällä aikavälillä.

Liikelaitosluvun selvitysosien tekstiosuudessa on yleensä kerrottu myös alustavasta tulostavoitteesta ja alustavasta voitontuloutusvaateesta.

Tulostavoite on konkreettinen ja tärkein ohjausprosessissa liikelaitokselle markkamääräisenä asetettava taloudellinen tavoite. Voitontuloutusvaateella puolestaan määrätään valtio-omistajalle rahassa maksettava, osinkoon rinnastettava korvaus liikelaitokseen sijoitetusta peruspääomasta. Tarkastusvirasto toteaa, että ohjauksen näkökulmasta liikelaitosten tunnuslukutaulukoissa olisi hyvä vielä ilmoittaa nämä kaksi omistaja- ja tulosohtaukseen ja liikelaitosten kannattavuuteen sekä rahoitukseen vaikuttavaa keskeistä tavoitetta muiden ohjauspäätöksien tueksi annettavien keskeisten taloudellisten tunnuslukutietojen lisäksi.

todettu, että tilakertomuksen liitetaulukoissa esitettävät tunnusluvut on lausuttava Yritystutkimusneuvottelukunnan tilinpäätösanalyysia koskevassa opissa olevien kaavojen mukaisesti.

4.1.3 PÄÄLUOKKIEN SELVITYSOSAT JA TULO- ARVIOT SEKÄ TALOUSARVIOESITYKSEN YLEISPERUSTELUT OHJAUSTIEDON LÄH- TEINÄ

Talousarvion pääluokkien eli ministeriöiden koko hallinnonalan selvitysosat eivät juurikaan anna tietoa liikelaitosten vuosittaiseen tulosta ja omistajaohjaukseen, vaan ohjaustiedon lähteenä on kunkin liikelaitoksen luku (Ilmailulaitos 31.50, Metsähallitus 30.33 ja Senaatti-kiinteistöt 28.60).

Vuoden 2001 talousarviossa ei maa- ja metsätalousministeriön eikä ympäristöministeriön pääluokan selvitysosassa ole mainittu Metsähallitusta. Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan selvitysosassa on kerrottu mm. infrastruktuuriliikelaitoksilta edellytetystä vähintään neljän prosentin tuottovaatimuksesta ja tuloutusta määritettäessä huomioon otettavista kriteereistä. Valtiovarainministeriön pääluokan selvitysosassa on kerrottu mm. tuottotavoitteena valtion liikelaitoksiin sijoittamalle pääomalle olevan vähintään ko. toimialan keskimääräinen tuotto. Lisäksi on selvitetty valtion kiinteistöhallinnon uudelleenjärjestelyjä ja kerrottu, että hallinnonalan tulosohtoa kehitetään edelleen yhteistyössä ministeriön ja liikelaitosten kesken.

Tuloarvioiden puolella valtion liikelaitosten voitontuloutukset ovat momentilla 13.05.01. Liikelaitosten ohjauksen näkökulmasta selvitysosa on tiedoiltaan niukka, sillä siinä on ilmoitettu vain liikelaitosten yhteenlaskettu voitontuloutusarvio. Liikelaitosten katsotaan toimivan pääosin kilpailuolosuhteissa, minkä vuoksi ei ole pidetty asianmukaisena ilmoittaa yleiseen ja kilpailijoiden tietoon yksittäiseen liikelaitokseen kohdistuvia voitontuloutusodotuksia.

TAULUKKO 5:

MOMENTIN 13.05.01 VOITONTULOUTUSARVIO V. 1998-2000⁶⁸ TALOUSARVIOISSA JA TOTEUTUNUT VOITONTULOUTUS JAETTUNA LIIKELAITOKSITTAIN, MMK

Talous-arvioesitys vuodelle	YH-TEENSÄ (ARVIO)	Ilmailu-laitos (toteutunut)	Metsä-hallitus (toteutunut)	Senaatti-kiinteistöt ⁶⁹ (toteutunut)	YHTEENSÄ (TO-TEUTUNUT)
v. 1998	210 mmk	22 mmk	190 mmk	-	212 mmk
v. 1999	250 mmk	28 mmk	230 mmk	-	258 mmk
v. 2000	355 mmk	25 mmk	270 mmk	70 mmk	365 mmk

Vuoden 2001 talousarvion yleisperusteluissa on luvussa ”valtion omistajapolitiikka ja liiketoiminta” koottu ohjauksen näkökulmasta käyttökelpoinen yhteenvetotaulukko, jossa on esitetty (arvio) kunkin liikelaitoksen vuoden 2001:

liikevaihto, Mmk

liikevaihdon muutosprosentti

käyttökateprosentti

ylijäämätavoite liikevaihdosta, Mmk

ylijäämätavoite liikevaihdosta prosentteina

investointimenot, Mmk

investointimenot liikevaihdosta prosentteina

rahoituskate/lisärahoitustarve

henkilöstön lukumäärä

⁶⁸ Vuoden 2000 tuloarvioksi merkitty määrä on liikelaitosten vuoden 1999 tilinpäätöksen osoittamasta voitosta vuonna 2000 tuloutettavaksi päätetty ja maksettu määrä jne.

⁶⁹ Liikelaitos vasta vuodesta 1999 alkaen; entinen nimi Valtion kiinteistölaitos.

4.2 Eduskunnan rooli ja hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta

Talousarvio on luonteeltaan tavoitesuunnitelma tulevan vuoden toiminnasta ja sen rahoituksesta. Ohjaukseen kuuluu kuitenkin tavoitteiden asettamisen lisäksi tavoitteiden toteutumista ja tuloksien saavuttamista koskeva seuranta. Seurannasta saatua tietoa käytetään hyväksi mm. asetettaessa uusia tavoitteita sekä punnittaessa eri keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Seurantatietoa valtiontaloudesta, tietoa toteutuneesta, antaa hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta, ns. tilakertomus. Tilakertomus kuuluu valtiopäiväasiakirjoihin ja annetaan eduskunnalle vuosittain. Kertomusta ja sen ilmestymisaikataulua on viime vuosina kehitetty ja muutettu mm. siksi, että se entistä paremmin palvelisi eduskuntaa sen käsitellessä valtion talousarvioesitystä. Vuoden 2001 talousarvioesitystä käsitellessään eduskunnalla oli käytettävissään vuoden 1999 valtiovarain hoidosta ja tilasta annettu kertomus (vuoden 1999 tilakertomus), johon on sisällytetty myös tilimuistutuskertomus eli hallituksen kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1998 ovat antaneet aihetta.

Tilakertomuksen sisältö on jaettu viiteen lukuun ja lisäksi liiteosaan. Luvussa kolme, hallinnon tuloksellisuus, on käsitelty kunkin ministeriön hallinnonalaa 5-10 sivun verran.

Vuoden 1999 tilakertomuksessa valtiovarainministeriön osuudessa on puolisen sivua tekstiä valtiovarainhallinnon liiketoiminnasta. Valtion kiinteistölaitoksesta (nyk. Senaatti-kiinteistöt) on kymmenellä rivillä kerrottu niukat perustiedot toiminnan aloittamisesta, toiminnasta konsernimuodossa ja liikelaitoksen hallinnassa olevan omaisuuden luonteesta sekä kirjanpitoarvosta. Uudemmassa, vuoden 2000 tilakertomuksessa⁷⁰ todetaan, että muutokset valtiovarainministeriön hallinnonalan tase-erissä johtuvat suurilta osin valtiovarainministeriölle siirretyn omaisuuden edelleen siirtämisestä Kapi-teeli Oy:lle ja Valtion kiinteistölaitokselle. Kiinteistölaitoksen toiminnasta ei kerrota muuten mitään.

⁷⁰ Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2000.

Vuoden 1999 tilakertomuksessa maa- ja metsätalousministeriön osuudessa on neljäs sivu tekstiä liike- ja muusta taloudellista toiminnasta. Metsähallituksesta on neljällä rivillä kerrottu perustiedot tulostavoitteesta ja tuloutuksen toteutumisesta eli tulostavoite, toteutunut tulos ja tuloutus valtiolle. Vuoden 2000 tilakertomuksessa Metsähallitusta ja sen toimintaa ei ole mainittu sanallakaan.⁷¹

Vuoden 1999 tilakertomuksessa ympäristöministeriön osuudessa ei Metsähallitusta ole mainittu. Vuoden 2000 tilakertomuksessa kerrotaan, että Metsähallitus osallistui suojelualueiden toteuttamiseen käyttämällä maan myynnistä saamia tuloja noin 100 milj. mk alueiden hankintaan. Lisäksi todetaan, että valtion maita käytettiin noin 50 milj. markan arvosta vaihtomaana suojeluvaihdoissa ja että valtaosa näistä maista oli Metsähallituksen hallinnassa olevia maita.

Vuoden 1999 tilakertomuksessa liikenne- ja viestintäministeriön osuudessa on reilut puoli sivua tekstiä liikenne- ja viestintäministeriöstä valtionyhtiöiden ja liikelaitosten omistajana. Ministeriön osuus poikkeaa omistaja- ja tulosohjauksessa tarvittavien tietojen osalta edukseen muiden ministeriöiden osuudesta, sillä siinä on mm. kerrottu omistajaministeriön yleiset taloudelliset tavoitteet liikelaitosten osalta: liikelaitosten tuloksen, arvon, osingonmaksukyvyn⁷² ja liiketoiminnan kehittäminen. Lisäksi on kerrottu Ilmailulaitokselta infrastruktuuri-liikelaitoksena edellytettävästä neljän prosentin vähimmäistuottovaatimuksesta peruspääomalle ja vähimmäistuloutusvaateesta 30 % tuloksesta sekä selvitetty tuloutusta määritettäessä huomioon otettavat kriteerit.

Vuoden 2000 tilakertomuksessa ei kuitenkaan enää mitään em. omistajaohjauksen kannalta hyvin tärkeistä tiedoista ole kerrottu sen paremmin kuin Ilmailulaitoksenkaan toiminnasta. Lennonvarmistuksen ja lentokenttien turvallisuuden on kuitenkin kerrottu säilyneen hyvänä.

Vuoden 1999 tilakertomuksen liiteosassa⁷³ on taulukko ”valtion liikelaitosten liiketoiminta vuonna 1999”, jossa on neljällä rivillä kerrottu kunkin liikelaitoksen vuoden 1999 markkamääräiset tiedot lii-

⁷¹ Lukuun ottamatta liitetaulukkoa (14.2), jossa on esitetty kaikkien liikelaitosten osalta eräitä tilinpäätöstunnuslukuja.

⁷² Liikelaitosten kysymyksessä ollessa ehkä ennemminkin ”voitontuloutuskyky”

⁷³ Liite 15.2

kevaihdesta, tuloksesta ja tuloutuksesta valtion talousarvioon sekä lisäksi henkilöstön lukumäärä. Ainoastaan tässä kohdin vuoden 2000 tilakertomuksessa on omistajaohjauksen näkökulmasta tapahtunut hieman parantumista. Taulukkoon⁷⁴ on lisätty neljä uutta tunnuslukuja: liikevaihdon muutosprosentti, käyttökateprosentti, sijoitetun pääoman tuotto-prosentti ja omavaraisuusaste-prosentti.⁷⁵ Kaikki tunnusluvut on kuitenkin ilmoitettu vain yhdeltä vuodelta (v. 2000).

Kun ottaa huomioon liikelaitosten hoitoon uskotun suuren varallisuuden⁷⁶, toiminnan miljardiluokan liikevaihdon tekevinä yrityksinä ja eduskunnan roolin liikelaitosten tavoitteiden asettajana ja toimintaa osaltaan ohjaavana ylimpänä toimielimenä, toteaa tarkastusvirasto tilakertomuksessa annettavan eduskunnalle liian niukasti ohjauksessa välttämätöntä seurantatietoa tavoitteiden toteutumisesta ja liikelaitosten toiminnan menestyksellisyydestä.

Tilakertomushan on nimenomaan eduskunnalle osoitettu, vuosittainen kertomus toteutuneesta varainhoidosta ja tilakertomusta on viime vuosina kehitetty siten, että se palvelisi eduskuntaa entistä paremmin mm. talousarvioesitystä käsitellessä.

Tarkastusvirasto toteaa, että tilakertomuksen pitäisi liikelaitosten osalta antaa oleelliset seurantatiedot tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisesta menestyksestä, jotta nämä tiedot voidaan ottaa huomioon ja hyödyntää päätettäessä tulevan vuoden tavoitteista ja resursseista sekä niiden käytöstä. Jotta tilakertomus täyttäisi nämä odotukset eduskunnalle annettavan seurantatiedon suhteen, tarkastusvirasto katsoo, että kahta asiakokonaisuutta on kehitettävä:

⁷⁴ Vuoden 2000 tilakertomuksen liiteosan taulukko 14.2

⁷⁵ Johtopäätösten tekoa ja liikelaitosten vertailua vaikeuttaa tässäkin lukujen osittainen vertailukelvottomuus yhdenmukaisten laskentasääntöjen puuttuessa. Kts. tarkemmin luku 4.1.2.3

⁷⁶ Kirjanpitoarvoina noin 36 miljardia.

1) Taloudellisten tunnuslukujen taulukko (nykyinen liitetaulukko 15.2)

Ohjauksen kannalta loogista on tässä kohdin esittää toteutuneina ainakin ne tunnusluvut⁷⁷, jotka on esitetty liikelaitosten kehitystä kuvaavassa tunnuslukutaulukossa valtion talousarvioesityksen liikelaitosmomentin selvitysosassa. Seurannan kannalta on tärkeää, että tunnusluvut esitetään 3 –5 vuodelta, jotta sekä kehitystrendi että poikkeamat voidaan havaita. Valtiohan harjoittaa liikelaitosmuodossa pitkäjänteistä liiketoimintaa eikä yhden vuoden toteutuneesta luvusta voi eikä pidä vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Ohjaukseen kuuluvan seurannan kannalta on myös tärkeää, että taulukossa esitettäisiin sekä tavoiteluku että toteutunut luku, sillä keskeisenä ohjaukseen kuuluvana tehtävänä on aina tavoitteen ja toteutuneen vertailu ja tarvittaessa eron syiden analysointi sen selvittämiseksi vaikuttaako se seuraavien vuosien tavoitteiden asettamiseen ja resurssien jakoon ja käyttöön.

2) Selvitys eduskunnan asettamien tavoitteiden toteutumisesta

Vaikka tunnuslukutaulukossa on mahdollista esittää yhdellä sivulla tiiviissä muodossa ohjauksen kannalta keskeistä tietoa liikelaitosten taloudellisesta menestymisestä ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta, painottuu eduskunnan ohjausrooli kuitenkin palvelutaso-ohjaukseen ja yhteiskunnallisten tavoitteiden asettamiseen.⁷⁸

Eduskunnan asettamien muiden kuin liikelaitosten tavoitteiden toteutumista ei kuitenkaan ole sanallakaan kommentoitu tilakertomuksessa, minkä tarkastusvirasto katsoo huomattavasti heikentävän eduskunnan mahdollisuuksia vuosittain valvoa sen päättämien tavoitteiden toteutumista.

⁷⁷ Mukaan luettuina myös tulostavoite ja tuloutustavoite sekä niiden toteutuminen.

⁷⁸ Mikä ei tietenkään voi tapahtua irrallaan taloudellisista tavoitteista.

Liikelaitosten vuosikertomuksissa on yleensä hallituksen⁷⁹ toimintakertomuksessa omissa kappaleissaan selostettu eduskunnan ja valtioneuvoston päätösten toteutumista.

Tarkastusvirasto katsoo, että em. asiat on syytä esittää keskitetysti valtiopäiväasiakirjoihin kuuluvassa tilakertomuksessa ja siten entisestään parantaa tilakertomuksen käyttökelpoisuutta ohjausasiakirjana vuosittaisessa liikelaitosten ohjausprosessissa, joka tilakertomuksen lailla on kytketty valtion vuosittaiseen talousarvioesitykseen. Tilakertomus sopisi ilmestymisaikataulunsa ja kertomusluonteensa vuoksi hyvin eduskunnan asettamien tavoitteiden saavuttamisen vuosittaiseen kuvaukseen.

Liikelaitosten vuosikertomuksissa jo olemassa olevaa tietoa hyödyntämällä ja muokkaamalla voitaneen suhteellisen helposti järjestää ohjauksessa tarvittavan valvontatiedon antaminen vuosittain myös eduskunnalle.

4.3 Hallituksen toimenpidekertomus

Myös hallituksen toimenpidekertomus⁸⁰ on eduskunnalle vuosittain annettava ns. valtiopäiväasiakirja. Kertomus on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa käydään läpi valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminta kertomusvuonna. Toisena osana on ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus ja kolmannessa osassa käydään läpi toimenpiteet valtiopäiväpäätösten johdosta.

Hallituksen toimenpidekertomuksessa saattaa eri vuosina olla myös liikelaitoksiin liittyviä tietoja, mutta kertomuksessa ei ole tiettyä osaa tai taulukkoa, jossa vuosittain esitettäisiin liikelaitoksia koskevia tietoja. Esimerkiksi hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2000 on maa- ja metsätalousministeriön toimintaa käsittelevässä osassa kerrottu Metsähallituksen tuloslaskelman osoittama tulos vuodelta 2000 ja kerrottu että valmistelu Metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa olevien luonnonsuojelualueiden siirtämiseksi Metsähallituksen hallintaan käynnistettiin. Liikenne- ja viestintäministeriön

⁷⁹ Liikelaitoksen hallitus.

⁸⁰ Aiemmin nimenä oli ”Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna xxxx”.

ja valtiovarainministeriön toimintaa käsittelevissä osissa ei ole kerrottu Ilmailulaitoksen eikä Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta.

Tässä tarkastuksessa hallituksen toimenpidekertomusta ei ole luettu mukaan liikelaitoksen ohjausprosessiin kuuluviin asiakirjoihin.

4.4 Konserninäkökulma

4.4.1 KONSERNI TALOUDELLISENA KOKONAI-SUUTENA

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksessa jää konserninäkökulma nykyisin hyvin vähälle huomiolle niin talousarvioesityksessä kuin hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta, mutta konsernitarkastelun vähyys on leimaa-antavaa lähes koko ulkoiselle ohjausprosessille.

Tarkastuksessa mukana olevat liikelaitokset ovat kaikki konserneja:

Ilmailulaitoskonserni: liikelaitosemo + 5 tytäryhtiötä, joista 4 on kiinteistöosakeyhtiötä

Metsähallituskonserni: liikelaitosemo + 6 tytäryhtiötä, joista 4 on asunto-osakeyhtiötä.

Senaatti-kiinteistökonserni: liikelaitosemo + 44 tytäryhtiötä, jotka kaikki ovat kiinteistöosakeyhtiötä.

Liikelaitoksilta niin kuin muiltakin yrityksiltä edellytetään konsernitilinpäätöstä mm. sen vuoksi, että saadaan riittävä ja oikea kuva yrityksen (konsernin) tuloksen muodostumisesta ja taloudellisesta asemasta eli liiketoiminnan taloudellisesta kokonaisuudesta. Konserni muodostaa taloudellisen kokonaisuuden, johon myös ohjauksen on suuntauduttava.

Nykyisin tavoitteet ja vaateet asetetaan muodollisesti liikelaitokselle⁸¹ eli konsernin emolle. Ohjauksen kannalta on luontevaa, että valtio-omistaja⁸² ohjaa toimintaa emon kautta. Tulos kuitenkin teh-

⁸¹ Tavoitteet asetetaan ns. liikelaitososalle, viranomaispuolen tavoitteet vastuuministeriö asettaa erikseen.

⁸² Liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö vaan osa valtionhallintoa, joten käsite ”valtio-omistaja” ei anna omistus- ja hallintasuhteista aivan oikeaa kuvaa.

dään ja tavoitteet saavutetaan koko konsernin voimavaroin, liikelaitosemon ja sen tytäryhtiöiden toiminnalla.

Tarkastusviraston korostaa, että mm. tilikauden tuloksesta tai voitontuloutuksesta puhuttaessa ja toteutuneita lukuja analysoitaessa olisi aina muistettava tarkastella myös koko konsernin lukuja.

TAULUKKO 6:

ILMAILULAITOKSEN LIKELAITOSLUVUT VS. KONSERNILUVUT V. 1999, MMK

	Liikevaihto	Tilikauden voitto	Taseen loppusumma	Oma Pääoma ⁸³	Vieras pääoma	Pysyvät vastaavat ⁸⁴
Liikelaitos	1103	85	3530	2704	787	3227
Konserni	1106	85	3750	2711	1032	3419
Ero (%)	0,3 %	0 %	6,2 %	0,3 %	31,1 %	5,9 %

Ilmailulaitoksen osalta vieraan pääoman markkamäärä on konsernitaseessa lähes kolmanneksen suurempi kuin liikelaitoksen taseessa. Kun liikevaihto on konsernituloslaskelmassa lähes sama kuin liikelaitoksen liikevaihto, merkitsee se mm. sitä että konsernin suhteellinen velkaantuneisuus⁸⁵ on huomattavasti suurempi kuin liikelaitoksen: konsernin 93 % ja liikelaitoksen 71 %. Tunnusluku on jonkin verran toimialasidonnainen, mutta karkeasti arvioiden konsernin tunnusluku on heikko ja liikelaitoksen tyydyttävä.⁸⁶

⁸³ Ilman vähemmistöosuutta.

⁸⁴ Mukaan lukien sijoitukset ja konserniliikearvo.

⁸⁵ $\{(velat - saadut ennakot) : liikevaihto\} \times 100$

⁸⁶ Tunnuslukua on tässä arvioitu aivan kuin Ilmailulaitos olisi "tavallinen", voittoa maksimoiva yritys, mitä se ei kuitenkaan ole.

TAULUKKO 7:

METSÄHALLITUKSEN LIKELAITOSLUVUT VS. KONSERNILUVUT V. 1999, MMK

	Liike- vaihto	Tilikau- den voitto	Taseen loppu- sum- ma	Oma Pää- oma⁸⁷	Vieras pää- oma	Pysy- vät vas- taa- vat⁸⁸
Liike- laitos	1264	380	11116	10847	269	10627
Kon- serni	1281	377	11119	10844	275	10606
Ero (%)	1,3 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %	2,2 %	0,2 %

Metsähallituksen luvuissa ei juurikaan ole eroa koko konsernin ja liikelaitosemon välillä.⁸⁹

⁸⁷ Ilman vähemmistöosuutta

⁸⁸ Mukaan lukien sijoitukset ja konserniliikearvo.

⁸⁹ Metsähallitus on sittemmin yhtiöittänyt konsulttitoimintaa harjoittavan tulosalueensa Metsähallitus Consulting Oy:ksi, joka puolestaan on ostanut osakeenemmistön Indufor Oy:stä. Yhtiöiden liiketoiminnat on tarkoitus yhdistää vuoden 2001 aikana. Näiden toimenpiteiden vaikutus ei näy vielä tilinpäätösluvuissa.

TAULUKKO 8:

SENAATTI-KIINTEISTÖJEN⁹⁰ LIIKELAITOSLUVUT VS.
KONSERNILUVUT V. 1999, MMK

	Liike- vaihto	Tilikau- den voitto	Taseen loppu- sum- ma	Oma Pää- oma ⁹¹	Vieras pää- oma	Pysy- vät vas- taa- vat ⁹²
Liike- laitos	1850	453	19385	14911	4471	18981
Kon- serni	1871	412	19627	14871	4499	19197
Ero (%)	1,1 %	9,1 %	1,2 %	0,3 %	0,6 %	1,1 %

Vaikka Senaatti-kiinteistöissä (ent. Valtion kiinteistölaitos) toimialan luonteen mukaisesti vuokraustoimintaa harjoitetaan kiinteistö-osakeyhtiöiden kautta, erot konsernin ja liikelaitoksen lukujen välillä ovat melko pieniä. Kuitenkin tilikauden tuloksen ero konsernin ja liikelaitoksen välillä oli lähes kymmenen prosenttia. Niinpä esimerkiksi voittoprosentti⁹³ on liikelaitoksen osalta 24,5 % kuten talousarvioesityksessäkin on ilmoitettu, mutta konsernin osalta 22,0 %.

Senaatti-kiinteistöjen emoliikelaitoksen ja koko konsernin lukuja vertailtaessa on kuitenkin otettava huomioon, että tytäryhtiöt ovat keskinäisiä kiinteistöyhtiöitä. Niiden tulonmuodostus ja tuloslaskelman poistomenettely poikkeaa ”tavallisesta” voitto tavoittelevasta osakeyhtiöstä.⁹⁴

⁹⁰ Entinen nimi Valtion kiinteistölaitos.

⁹¹ Ilman vähemmistöosuutta

⁹² Mukaan lukien sijoitukset ja konserniliikearvo.

⁹³ Voitto suhteessa liikevaihtoon.

⁹⁴ Keskinäisen kiinteistöyhtiön tulot päätetään vuosittain vastikkeista päätettäessä. Yhtiöt pyrkivät tilikaudella nollatulokseen ja vastikkeen suuruus määritellään siten, että kulut saadaan katettua, mutta voittoa ei tule. Yhtiöt eivät yleensä tee suunnitelman mukaisia poistoja, koska laki ei sitä edellytä. Näin

Liikelaitosten tytäryhtiöille ei ole siirretty hoidettavaksi liikelaitosten päätoimialoja.⁹⁵ Vaikka tällä hetkellä tytäryhtiöt edustavatkin melko pienenköö osaa liikelaitoskonsernien liiketoiminnasta, on yhtiömuotoisen toiminnan suhteellinen osuus todennäköisesti ennemminkin kasvamaan kuin vähenemään päin.

Tarkastusvirasto katsoo, että omistajaohjauksessa tarvittavan tiedon saannin kannalta on tärkeää, että myös konsernin luvut ovat tavoitteenasettelussa ja seurannassa entistä enemmän mukana, jotta ohjaukseen osallistuvilla toimielimillä on päätöksenteon pohjana riittävä ja oikea kuva koko konsernin taloudellisesta toiminnasta.

Konserninäkökulman huomioonottamisella varmistetaan myös asia ennen muotoa –periaatteen toteutuminen. Tämä tarkoittaa, että vaikka itse liikelaitos on suoraan ohjauksen kohteena ja tytäryhtiöt ovat muodollisesti itsenäisiä oikeussubjekteja, jonka omat toimielimet (yhtiökokous, hallitus) päättävät asioista, muodostaa konserni kuitenkin yhtenäisen, samoihin kokonaistavoitteisiin tähtäävän taloudellisen kokonaisuuden ja organisaation.

Tarkastusvirasto korostaa, että vaikka liikelaitoksen johto toimiikin konsernijohtona, on valtio-omistajia edustavien toimielinten huolehdittava siitä, että konsernijohto toteuttaa ja koko konsernin tasolla toteutetaan valtio-omistajan tahtoa. Jotta konsernin muodostamaa taloudellista kokonaisuutta voidaan seurata, on huomiota kiinnitettävä entistä enemmän koko konserniin ja konsernin lukuihin.

ollen kuluissa ei oteta huomioon poistoja ja vastikkeet jäävät pienemmiksi. Konsernitilinpäätöksessä poistot kuitenkin sitten tehdään laskennallisesti suunnitelman mukaisina poistoina, minkä seurauksena keskinäiset yhtiöt ovat tappiollisia ja konsernin tulos jää emon tulosta pienemmäksi. Kun konsernitilinpäätöksessä vielä eliminoidaan emon ja tytäryhtiöiden väliset sisäiset tulot ja menot, eivät emon ja konsernin liikevaihdot paljонkaan poikkea toisistaan, sillä keskinäisillä yhtiöillä ei ole juuri muita tuloja kuin vastikkeet.

⁹⁵ Senaatti-kiinteistöjen osalta tilanne on hieman erilainen, sillä kiinteistöjen omistus on toimialalle luonteenomaisesti usein järjestetty kiinteistöosakeyhtiön kautta.

4.4.2 TYTÄRYHTIÖT

Liikelaitoskonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden määrä on kasvanut paitsi perustamalla uusia tytäryhtiöitä tai ostamalla yhtiöitä niin myös yhtiöittämällä liikelaitoksen toimintoja. Liikelaitos saa hankkia osakkeita vain sellaisesta yhtiöstä, joka toimii liikelaitoksen toimialalla tai jonka osakkeiden hankinta on liikelaitoksen tehtävien hoidon kannalta tarpeellista.⁹⁶ Liikelaitos ei kuitenkaan voi koskaan siirtää vastuuta sille säädetyistä tehtävistä ja annetuista tavoitteista tytäryhtiöilleen.

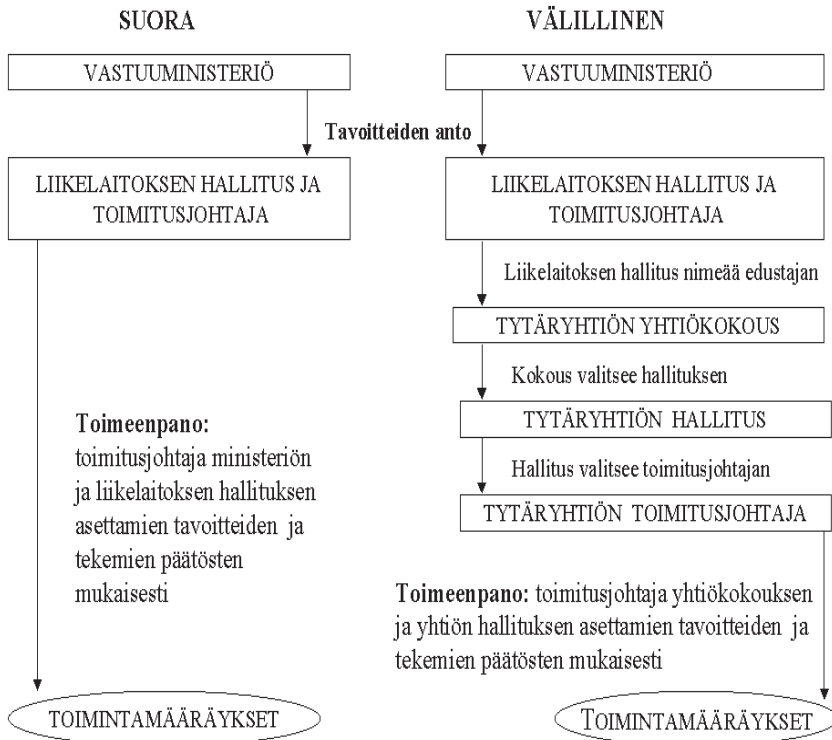
Tarkastusvirasto toteaa, että valtio-omistajan näkökulmasta osakeyhtiömuodossa toimimisen olisi johdettava valtio-omistajan tavoitteiden entistä parempaan toteutumiseen, so. yhtiömuotoisella toiminnalla saavutetaan tavoitteet paremmin kuin liikelaitosmuodossa harjoitettavalla toiminnalla.

Tässä tarkastuksessa ei käsitellä yksittäisten liikelaitosten toimintojen yhtiöittämissuunnitelmien tai uusien tytäryhtiöiden perustamisen tai ostamisen mielekkyyttä, vaan keskitytään tytäryhtiöiden merkitykseen ja vaikutukseen ohjauksen näkökulmasta.

Vastuuministeriö tai liikelaitoksen hallitus tai mikään muukaan liikelaitoksen ulkoisen ohjauksen toimielin ei voi asettaa tavoitteita suoraan tytäryhtiölle. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jolla on omat toimielimet (yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja), joiden tehtävänä on huolehtia tavoitteiden asettamisesta ja niiden toteutumisen seurannasta. Tytäryhtiöihin kohdistuva ohjaus on siten välillistä.

⁹⁶ VNp 893/1988, 2 §

Kuvio 7: Suora ja välillinen ohjaus



Tarkastusvirasto katsoo, etteivät liikelaitokselle asetettavat tavoitteet ja niiden toteutumisen seuranta saa riippua siitä, miten konserni taloudellisena kokonaisuutena on sisäisesti organisoitu,⁹⁷ so. ovatko jotkut liiketoiminta-alueet tai muut toiminnot annettu liikelaitokseen kuuluvan osaston vai konserniin kuuluvan tytäryhtiön hoidettavaksi.

Tämä tarkoittaa jälleen 'asia ennen muotoa –periaatteen' huomioon ottamista. Liikelaitos ja liikelaitoskonserni ovat olemassa valtiomistajan tiettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi ja tehtävien hoitamiseksi.

⁹⁷ Tämä ei tietenkään tarkoita, että osakeyhtiölain määräyksiä voisi rikkoa.

Edellä kuvattu tytäryhtiöiden välillinen ohjaus tarkoittaa valtiomistajan harjoittaman ohjauksen näkökulmasta sitä, että yhteiskunnallista ohjaustarvetta vaatien tehtävien organisointitavaksi tytäryhtiömuoto voi olla ongelmallinen. Osakeyhtiömuoto sopii yleensä organisointimuodoksi sellaisille tehtäville ja toiminnoille, jotka ovat aidosti markkinaohjautuvia.

Toiminta tytäryhtiöiden kautta merkitsee ohjauksen näkökulmasta myös liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan vallan ja vastuun kasvua ohjausprosessissa. Hallitus ja toimitusjohtaja käytännössä määräävät miten liikelaitoksen äänivaltaa käytetään tytäryhtiöiden yhtiökokouksessa. Tytäryhtiöiden hallituksen kokoonpano riippuu täysin tai suurelta⁹⁸ osin liikelaitoksen hallituksen tai toimitusjohtajan päätöksistä. Mikäli tytäryhtiölle valitaan sisäinen hallitus, jonka jäsenet ovat liikelaitoksen tai tytäryhtiön johtoa, kasvaa liikelaitoksen toimitusjohtajan ja muun johdon ohjausvalta ja ohjausvastuu entisestään.

Yksittäisenkään liikelaitoksen moniportaisen ja monimuotoisen ohjauksen yhteensovittaminen ja hoitaminen ei ole helppo tehtävä, mutta liikelaitoskonsernin ohjaus vaatii vielä enemmän.

Tarkastusvirasto korostaa, että konserniyhtiöiden ohjauksessa erityisesti liikelaitoksen hallituksen rooli korostuu. Liikelaitoksen hallituksen on osattava vaatia konserniohjausta silmällä pitäen tarpeelliset tiedot myös tytäryhtiöiden osalta ja valvottava, että myös tytäryhtiön toiminta edistää liikelaitokselle (konsernille) omistaja- ja tulosohejausprosessissa asetettuja tavoitteita.

Asetettaessa tavoitteita tytäryhtiölle, varsinkin jos yhtiössä on muitakin osakkeenomistajia, on syytä kuitenkin muistaa, että osakeyhtiölaki edellyttää hallituksen jäsenen toimivan yhtiönsä parhaaksi ja olevan lojaali ensisijassa ”omalle” yhtiölleen.

Niin kauan kuin tytäryhtiö on 100-prosenttisesti liikelaitosemon omistama ei eturistiriitoja ehkä juurikaan ole, mutta mikäli yhtiön tulee muita osakkeenomistajia voi tilanne muuttua. Hallituksen jäsen voi viime kädessä joutua oikeudelliseen vastuuseen, jos hänen voidaan osoittaa ajaneen jotain muuta etua yhtiön edun kustannuksella muiden omistajien vahingoksi.

⁹⁸ Jos tytäryhtiö ei ole liikelaitoksen 100 % omistama, on muiden osakkaiden kanssa voitu erikseen sopia esim. hallituspaikkojen täyttämisestä.

Missään liikelaitoskonsernissa ei päätoimialoja harjoiteta osakeyhtiömuodossa.⁹⁹ Vastuuministeriön kannalta, joka on käytännössä keskeisin toimija liikelaitoksen ohjausprosessissa, osakeyhtiömuoto on kuitenkin hankala. Yhtiölle voidaan asettaa tavoitteita, mutta muodollisesti ne ovat vain toiveita, joihin suhtautumisesta yhtiökoukous ja yhtiön hallitus päättää. Lisäksi seurannan järjestäminen ei ole niin itsestään selvää, sillä vastuuministeriöllä ei ole valtaa vaatia minkäänlaista erityisraportointia suoraan tytäryhtiöltä.

Tarkastusvirasto toteaa, että mikäli tytäryhtiöiden kautta harjoitettava toiminta edelleen kasvaa, on valtio-omistajan kiinnitettävä entistä enemmän huomiota myös tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanoon. Tällöin on syytä harkita, onko tarvetta nimittää vastuuministeriön edustaja myös merkittävimpien tytäryhtiöiden hallitukseen vai onko konsernin omistaja- ja tulosohjausta selkeämpi toteuttaa vain liikelaitoksen hallituksen kautta.

4.5 Valtioneuvosto

4.5.1 TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN

Liikelaitoksen ulkoisen tulos- ja omistajaohjauksen ratkaisuvaltaa voidaan yleisen liikelaitoslain 26 §:n nojalla siirtää valtioneuvostolta¹⁰⁰ vastuuministeriölle. Tästä ratkaisuvallan siirtämisestä säädetään liikelaitoskohtaisessa laissa. Tavoitteiden osalta ratkaisuvaltaa on siirretty ministeriöille seuraavissa asioissa: palvelu- ja muut toimin-

⁹⁹ Senaatti-kiinteistöjen osalta tilanne on hieman erilainen, sillä kiinteistöjen omistus on toimialalle luonteenomaisesti usein järjestetty kiinteistöosakeyhtiön kautta.

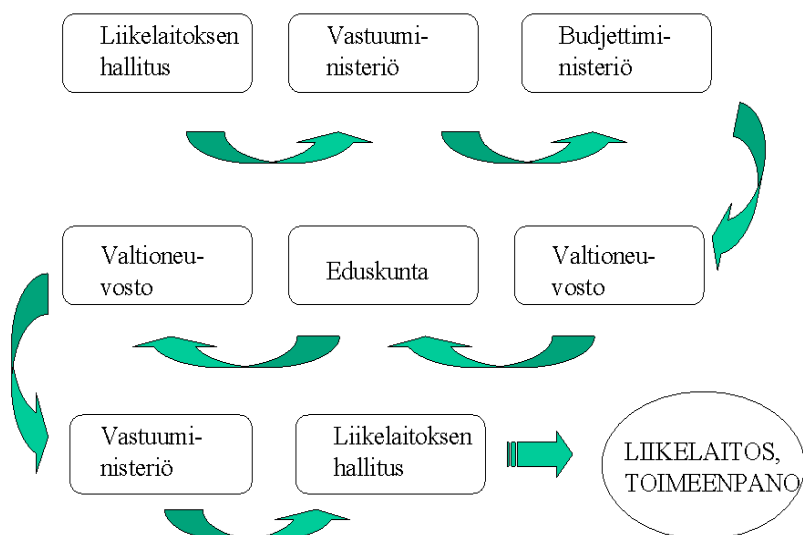
¹⁰⁰ Valtioneuvostolla tarkoitetaan tässä valtioneuvoston yleisistuntoa tai rahasiainvaliokunnan istuntoa.

tatavoitteet, tulostavoite¹⁰¹ ja sen osatavoitteet sekä vuotta pitempää ajanjaksoa koskevat tavoitteet¹⁰².

Metsähallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen osalta mm. palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteen päättäminen on siirretty vastuuministeriöille kun taas Ilmailulaitoksen osalta päättäminen on pidetty valtioneuvostolla. Käytännössä tavoitteet eivät valtioneuvostokäsittelyssä Ilmailulaitoksen osalta ole enää muuttuneet tai tarkentuneet eli ne ovat olleet samat kuin mitä eduskunta on talousarvioesityksen vahvistaessaan päättänyt ja mitä vastuuministeriö on päätökseksi valtioneuvoston yleisistunnossa esittänyt.

Sekä valtioneuvosto että vastuuministeriöt voivat päättää palvelu- ja muista toimintatavoitteista vain eduskunnan hyväksymissä rajoissa.

Kuvio 8: Tavoite-ehdotuksesta tavoitteen toteuttamiseen



¹⁰¹ Alustava tulostavoite on ilmoitettu jo talousarvioesityksessä, mutta liikelaitokselle lopullisesti asetettavan tulostavoitteen päättää liikelaitoksesta riippuen joko valtioneuvosto tai vastuuministeriö.

¹⁰² Mm. toiminta- ja taloussuunnitelma (tts)

Päätösten ja päätösehdotusten ”toistaminen” moniportaiseen ohjaukseen osallistuvissa toimielimissä on liikelaitosten ohjausprosessille luonteenomainen piirre.

Käytännössä eduskunnan ja valtioneuvoston, mutta myös vastuuministeriön ja liikelaitosten hallituksen palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskevat päätökset ja päätösehdotukset ovat usein olleet aivan tai lähestulkoon samansanaisia. Liikelaitoksen (hallituksen) vastuuministeriölle toimittama ehdotus liikelaitokselle asetettavista palvelu- ja muista toimintatavoitteista on voitu lähes samansanaisena toimittaa valtiovarainministeriöön talousarvioesityksen tekstiksi, johon vastuuministeriön ja valtiovarainministeriön välisissä neuvotteluissa ei ole tehty muutoksia. Maan hallitus on antanut valtion talousarvioesityksen eduskunnalle edelleen liikelaitoksen tavoitteiden osalta samansanaisena, minkä jälkeen eduskunta on hyväksynyt talousarvion yhteydessä tavoitteet täsmälleen esitetyssä muodossa. Tämän jälkeen vastuuministeriö on jälleen esitellyt valtioneuvostolle samansanaisen tekstin, jonka vastuuministeriö on valtioneuvoston päätöksen jälkeen lähettänyt liikelaitokselle noudatettavaksi ja toteutettavaksi. Liikelaitoksen hallitus on lopuksi vielä päättänyt tavoitteista alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti.

Edellä selostettu ”toistamismenettely” niin kokonaisuudessaan kuin valtioneuvoston osuuden osaltakin hidastaa ja jäykistää ohjausta eikä samojen asioiden käsittely eri toimielimissä usein juurikaan tuo ohjausprosessiin ainakaan välitöntä lisäarvoa. Nykyinen moniportainen ohjausprosessi antaa toisaalta mahdollisuuden eri toimielimille ottaa kantaa liikelaitoksille asettaviin tavoitteisiin eli osallistua liikelaitoksen ohjaukseen. Liikelaitoksen hallituksen ja vastuuministeriön rooli tavoitteita asetettaessa on käytännössä keskeisin, sillä em. toimielimillä on yleensä mahdollisuus yksityiskohtaisimmin perehtyä liikelaitosten asioihin. Toisaalta moniportaisuus aiheuttaa sen, että liikelaitoksen hallituksen päätösvalta ulkoisessa ohjauksessa voi jäädä melko vähäiseksi, mikäli esimerkiksi tavoiteasettelussa ohjaushierarkiassa ylempänä olevat toimielimet muuttavat hallituksen tavoiteehdotuksia tai rajaavat tavoitteita koskevilla päätöksillään hallituksen liikkuma-alan hyvin kapeaksi.

Valtioneuvoston roolin osalta on otettava huomioon, että liikelaitosmallia käytetään valtion liiketoiminnan organisaatiomuotona kun katsotaan, että markkinat voidaan ja tulee ottaa huomioon, mutta palvelujen yhteiskunnallisen merkittävyyden tai markkinoiden toimimattomuuden tai laitoksen monopoliaseman vuoksi tuotannon tulee

tapahtua poliittisessa ohjauksessa ja valvonnassa. Valtioneuvoston kautta toteutuu osaltaan liikelaitosten poliittinen ohjaus.

4.5.2 TILINPÄÄTÖKSEN VAHVISTAMINEN JA VOITONTULOUTUKSESTA PÄÄTTÄMINEN SEKÄ VASTUUVAPAUS

Ohjauksen ja valvonnan kannalta valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäviä on tilinpäätöksen vahvistaminen.

Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen. Valtioneuvosto päättää tilinpäätöksen perusteella liikelaitoksen voitontuloutuksesta¹⁰³ valtion talousarvioon. Lisäksi valtioneuvosto päättää tarvittaessa muista toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa¹⁰⁴ käydään läpi vuosittain liikelaitoksen tilinpäätöksen vahvistamistilanteessa mm. miten liikelaitos on saavuttanut sille asetetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä tulostavoitteen sekä päätetään liikelaitoksen voitonjaosta eli voitontuloutuksesta valtion talousarvioon.

Valtioneuvosto paitsi vahvistaa tilinpäätöksen myös päättää, aiheuttaako toimintakertomus ja tilinpäätös toimenpiteitä. Yleensä tilinpäätös vahvistetaan sellaisenaan ja päätetään, ettei toimintakertomus aiheuta toimenpiteitä. Mahdollisiin toimenpiteisiin kuitenkin ryhdytään tarvittaessa. Viimeksi näin on tapahtunut Hallinnon kehittämisskeskuksen (HAUS) osalta:

Vahvistaessaan liikelaitoksen vuoden 1999 tappiollisen tilinpäätöksen huhtikuussa 2000 valtioneuvosto päätti, että liikelaitoksen arvioinnin jälkeen valtioneuvosto päättää toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja taloudellisen tuloksen johdosta on tarpeen ryhtyä. Päätöksen taustalla oli mm. liikelaitoksen jääminen huomattavasti tulostavoitteestaan ja tilikauden tappion kohoaminen lähes 12 prosenttiin liikevaihdosta.

Arvioijien johtopäätösten ja suositusten sekä liikelaitoksen hallituksen ja johdon kehittämisehdotuksen perusteella valtioneuvosto kesäkuussa 2000 sitten päätti kahdeksan-kohtaisesta toimenpideohjelmasta liikelaitoksen toiminnan tehostamiseksi ja kannattavuuden parantamiseksi.

¹⁰³ Valtiovarainministeriö voi antaa tarvittaessa määräyksiä liikelaitoksen voitontuloutuksesta ennakoon.

¹⁰⁴ Yleisistunkäsittelyä edeltää raha-asiainvalidikunnan käsittely. Vain henkilövalinnat viedään suoraan yleisistuntoon.

Hallituksen toimintakertomus osana liikelaitoksen vuosikertomusta on ainoa asiakirja, joka kertoo ulkopuoliselle lukijalle myös palvelu- ja toimintatavoitteiden saavuttamisesta. Tilinpäätöstä käsiteltäessä kuitenkin yleensä korostuu taloudellinen näkökulma palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden kustannuksella. Tämä johtunee mm. siitä, että liikelaitokselle asetetut liiketaloudelliset tavoitteet ovat konkreettisia ja mitattavissa olevia, esimerkiksi liikevaihtotavoite xxx miljoonaa markkaa, tilikauden voittotavoite xx miljoonaa markkaa ja voitontuloutustavoite x miljoonaa markkaa. Sen sijaan eduskunnan hyväksymiä palvelu- ja toimintatavoitteita on harvoin saatu puettua minkäänlaisiksi tunnusluvuiksi tai tavoitearvoiksi, joihin toteutunutta verrata.

Osakeyhtiön yhtiökokouksessa päätetään myös vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Sen sijaan liikelaitoslaissa ei vastuuvapauden käsitettä ole mainittu eikä valtioneuvosto tai mikään muukaan toimielin siten myönnä liikelaitoksen hallitukselle eikä toimitusjohtajalle vastuuvapautta. Liikelaitosten hallitusten jäsenten keskuudessa vastuuvapausmenettelyn puuttuminen on jonkin verran aiheuttanut levottomuutta ja epävarmuutta hallituksen jäsenen asemasta vastuun ja vastuun jatkumisen suhteen.

Miljardiluokan yrityksinä liikelaitokset tarvitsevat kokeneita ja päteviä jäseniä hallituksiinsa. Jäsenyyttä harkitessaan ko. henkilön on mahdollisimman yksiselitteisesti saatava tietää jäsenyyteen liittyvät vastuut, mutta nykyisessä liikelaitoslaissa ei esimerkiksi ole mitään mainintaa hallituksen tai toimitusjohtajan vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Liikelaitos ei pystyne pätevien hallitusten jäsenten hankkimisessa kilpailemaan osakeyhtiöiden kanssa ainakaan hallitusten jäsenten palkkioiden¹⁰⁵ tai muiden rahanarvoisten etujen suuruudella. Tarkastusviraston katsoo, ettei liikelaitosten asemaa saa entisestään huonontaa sillä, että hallituksen jäsenen vastuut ja liikelaitosten mahdollisuus ottaa hallituksensa jäsenille vastuuvakuutus ovat osin epäselviä.

¹⁰⁵ Hallituksen jäsenten palkkiot määrää vastuuministeriö.

4.5.3 HALLITUKSEN ASETTAMINEN JA KOONPANO

Yleislain (627/87) nojalla ratkaisuvalltaa voidaan siirtää myös liikelaitoksen hallituksen määräämistä ja vapauttamista sekä toimitusjohtajan nimittämistä ja erottamista koskevissa asioissa. Näitä tehtäviä ei kuitenkaan ole minkään liikelaitoksen osalta siirretty valtioneuvostolta vastuuministeriölle. Vastuuministeriö on näissä asioissa valmistelijan ja esittelijän roolissa.

Valtioneuvosto määrää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen kokoonpanoon vaikuttavia säädöksiä on sekä yleisessä liikelaitoslaissa että laitoskohtaisissa laeissa.

TAULUKKO 8:

LIIKELAITOSLAIN¹⁰⁶ LIIKELAITOSTEN HALLITUSTEN KO-
KONPANOLLE JA JÄSENILLE ASETTAMAT VAATIMUK-
SET

	Ilmailulaitos	Metsähallitus	Valtion kiinteistölaitos
Jäsenten lkm	6	7	enintään 5
Pätevyysvaatimukset eli asiantuntumusalueet	ilmailun, liikenteen tai liikkeenjohdon asiantuntemusta	metsätalouden, liikkeenjohdon, luonnonsuojelun tai alueellisten näkökoh- tien asiantuntemusta	laitoksen toimi- alan, johtamisen tai liiketalouden asiantuntemusta
Riippumattomuusvaatimus	kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla riippumattomia	Kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla riippumattomia	kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla riippumattomia
Kiintiöpaikat	1 kpl: henkilöstön edustaja	4 kpl: yksi maa- ja metsätalousministeriöstä, yksi ympäristöministeriöstä, yksi Lapin läänistä ja yksi henkilöstön edustaja	2 kpl: henkilöstön edustaja ja toimitusjohtaja ¹⁰⁷

***Tarkastusvirasto katsoo, että vastuuministeriöiden ja valti-
onhallinnon edustus on nykyisellään riittävä liikelaitoksien***

¹⁰⁶ Lisäksi kokoonpanossa on otettava huomioon tasa-arvolain (609/1986) säännökset.

¹⁰⁷ Valtioneuvosto on muuttanut 22.11.2001 Senaatti-kiinteistöjä koskevan asetuksen 1.1.2002 lukien niin, että säädöksistä poistettiin velvollisuus nimetä hallituksen jäseneksi liikelaitoksen toimitusjohtaja.

hallituksissa ja sitä kautta on mm. turvattu tarpeellinen valtionhallinnon ja valtiontalouden suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien tuntemus ja liikelaitoksen ohjauksen kytkeytyminen siihen. Myös henkilöstön edustus on turvattu lain säännöksillä.

Liikelaitoksen hallituksen kautta tapahtuvan tulos- ja omistajaohjauksen edelleen kehittämiseksi ja liiketoiminnan asiantuntemuksen lisäämiseksi on hallituksen valinnassa syytä entisestään painottaa toimialaosaamisen ja liikkeenjohdon osaamisen sekä liiketoiminnan kokemuksen tärkeyttä.

Liikelaitosten toimitusjohtajien yhteyksistä ja heidän toiminnastaan jäsenhankinnan eteen on usein ollut hyötyä valtionhallinnon ulkopuolisten pätevien hallitusten jäsenten saamisessa.

Tarkastusvirasto haluaa kuitenkin korostaa, että hallitusten jäsenten hankinta on kuitenkin selkeästi omistajan tehtävä eikä sitä saa lykätä toimitusjohtajan vastuulle. Hallituksen yhtenä tehtävänä on lisäksi valvoa yrityksen johtoa, minkä vuoksi toimitusjohtajalla ei pitäisi olla aktiivista roolia hallituksen jäsenten valinnassa, vaan se on omistajan velvollisuus ja oikeus.

Useissa suurissa osakeyhtiöissä on hallituksen nimitysvaliokunta tms., joka toimii aktiivisesti potentiaalisten ehdokkaiden kartoittamiseksi ja pätevien hallitusten jäsenten hankkimiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että liikelaitoksetkin ovat niin suuria ja merkittäviä yrityksiä, että hallitusten jäsenten valintaprosessi ja sopivien ehdokkaiden haku on syytä järjestää nykyistä systemaattisemmin ja aktiivisemmin sekä kohdistaa laajempaan potentiaaliseen ehdokasjoukkoon.

Kunkin liikelaitoksen ei kuitenkaan kannattane yksinään, muista erillään alkaa rakentaa ”hallitusjäsenpankkia” potentiaalisista ehdokkaista. Valtiolla synergiaetuja lienee saavutettavissa paitsi eri liikelaitosten ja niiden vastuuministeriöiden välisellä yhteistyöllä niin myös yhteistyöllä valtionyhtiöiden vastuuministeriöiden kanssa. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriöllä on valtionyhtiöiden potentiaalisten hallitusjäsenten ”pooli” eli ministeriö osana valtionyhtiöiden omistajaohjaustehtävää systemaattisesti etsii jäsen ehdokkaita ja pitää näistä rekisteriä.

*Kun valtio-omistaja tarvitsee sekä yhtiöittensä että liikelaitostensa hallituksiin pätevyysvaatimuksiltaan hyvin samanlaisia henkilöitä niin tarkastusvirasto katsoo, että valtio-omistajan kannattaa ministeriöiden ja liikelaitosten välisen yhteistyön avulla hyödyntää eri ministeriöissä oleva tieto ja kokemus potentiaalisista hallitusjäsenehdokkaista sekä kiinnittää entistä enemmän huomiota mahdollisuu-
teen ”kierrättää” nykyisiä, jo hyväksi havaitsemaan hallituksen jäseniä.*

Kierrättämisellä tässä tarkoitetaan, että sama henkilö voi olla yhtä aikaa sekä valtionyhtiön että liikelaitoksen hallituksessa¹⁰⁸ tai että hallituksen jäsenyyden esimerkiksi valtionyhtiössä päättyessä henkilön entisestään kasvanutta asiantuntemusta voidaan hyödyntää liikelaitoksen hallituksen jäsenenä.

Tasapainoisen ja toimivan hallituksen valinta vaatii perusteellisia tietoja liikelaitoksen toiminnasta ja liikelaitoksen johdosta sekä laitoksen sen hetkisestä tilasta sekä heikkouksista ja vahvuuksista ja tulevaisuudensuunnitelmista.

*Tarkastusvirasto toteaa, että lopullisen ehdotuksen ko-
koamisen on tapahduttava liikelaitoksen ohjauksessa vä-
littömimmin mukana olevassa lähipiirissä; vastuuministe-
riössä ja liikelaitoksen hallituksessa (sen nimitysvaliokun-
nassa tms.), vaikka liikelaitosten potentiaalisten hallitus-
jäsenehdokkaiden etsimisessä kannattaa hyödyntää koko
valtioyhteisön (valtiokonsernin) tietoa ja asiantuntemusta.*

4.5.3.1 VIRKAMIESJÄSENET

Vaikka kaikki hallituksen jäsenet ovatkin valtioneuvoston nimittä-
miä, katsotaan yleensä liikelaitoksen hallituksessa olevan vastuumi-
nisteriön virkamiehen edustavan valtio-omistajaa. Ainoastaan Met-
sähallituksessa on lain mukaan oltava sen vastuuministeriöistä jäse-
net hallituksessa, mutta kaikkien liikelaitosten hallituksissa on koko
liikelaitosten toiminta-ajan aina ollut vastuuministeriön virkamies.

Liikelaitokset ovat suuria yrityksiä, joiden toimintaan perehtymi-
nen vaatii vaivaa ja vie aikaa. Käytäntö on osoittanut, että uudella

¹⁰⁸ Edellyttäen ettei tästä aiheudu mitään eturistiriitaa.

jäsenellä usein ensimmäinen vuosi liikelaitoksen hallituksessa menee melko pitkälti liikelaitoksen toimintaan ja hallitustyöskentelyyn perehtymiseen. Kokemus ja tiedot tai niiden puute liikelaitoksen toimialasta, liiketoiminnasta, liikkeenjohdosta ja työskentelystä hallituksen jäsenenä liikeyrityksessä vaikuttavat tietysti perehtymisjakson pituuteen.

Valtio-omistajan ja liikelaitoksen näkökulmasta uusi jäsen ei useinkaan ole heti ”tuottava”, vaan kokemuksen kasvaessa myös hallituksen jäsenen tuottama lisäarvo liikelaitokselle ja sitä kautta tuleva hyöty valtio-omistajalle kasvaa. Vastuuministeriön olisikin hyvä virkamiesedustajaa valitessaan¹⁰⁹ pyrkiä mm. siihen, että valittu edustaja voi tarvittaessa toimia hallituksen jäsenenä ainakin kaksi kautta.

Tutkimusten mukaan suurehkon osakeyhtiön hallituksen jäsen joutuu tekemään 20-30 täyttä työpäivää vuodessa yhtiön eteen, mikäli hän aikoo hoitaa tehtävänsä hyvin. Suuren liikelaitoksen hallituksen jäsenen osalta tilanne lienee melko samanlainen. Vastuuministeriön virkamiehelle on siten pystyttävä varaamaan em. määrä työaikaa käytettäväksi liikelaitoksen hallitustyöskentelyn hyväksi. Missään tapauksessa hallituksen jäsenyyden tarkoituksena ei ole olla vain yhteyskanavana liikelaitoksen ja valtio-omistajaa edustavan ministeriön välillä eikä hallituksen jäsenyys ole vain virkamiehen muuta uraa tukeva harjoittelupaikka. Hallituksen jäsenen on tuotava osaltaan lisäarvoa liikkeenjohtoon ja omistajaohjaukseen sekä edesautettava hallitustyöskentelyllään liikelaitoksen menestymistä. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vastuuministeriöt ymmärtävät nykyisin yhä paremmin hallituksen jäsenyyden vastuullisuuden ja vaativuuden.

Valtion virkamiestä nimitettäessä ja virkamiehen toimiessa hallituksen jäsenenä on aina otettava huomioon myös jääviyteen liittyvät ongelmat¹¹⁰. Valtionyhtiöiden osalta jääviysoongelma on otettu huomioon mm. siten, ettei yhtiön toimialoja koskevassa lainsäädäntötyössä mukana olevaa virkamiestä ole valittu yhtiön hallitukseen. Liikelaitosten osalta vastuuministeriöissä on noudatettu vastaavaa

¹⁰⁹ Varsinaisen valinnan tekee valtioneuvosto, mutta ministeriö valitsee ehdokkaansa, jota esittää hallituksen jäseneksi.

¹¹⁰ Tämän tarkastuksen piiriin eivät ole kuuluneet esim. sellaiset jääviysongelmat, joita voi syntyä kun liikelaitos hoitaa myös viranomaistehtäviä.

menettelyä.¹¹¹ Lisäksi ministeriöissä on pidetty erillään liikelaitoksen tulos- ja omistajaohjausta hoitavan henkilön ja liikelaitoksen hallitukseen ministeriön edustajaksi valitun henkilön tehtävät; sama henkilö ei voi toimia molemmissa tehtävissä eikä näiden henkilöiden välillä saa olla esimies-alaissuhdetta.

Valtion omistaja- ja tulosohjauksen näkökulmasta jääviysongelman mahdollisimman puhdasoppinen ratkaisu on sikäli hankala, että ministeriössä omistaja- ja tulosohjausta hoitava ja/tai toimialan lainsäädäntötyötä hoitava henkilö on hyvin perillä liikelaitoksen ja sen toimialaan liittyvistä asioista ja hän olisi siten arvokas voimavara myös liikelaitoksen hallituksessa.

Virkamiesten työnjaon ja vastuusuhteiden on kuitenkin oltava niin selkeästi järjestetty, että myös ulkopuoliset voivat todeta järjestelmän luotettavuuden. Ei riitä, että ministeriössä ”tiedetään” että jääviyssymykset on ratkaistu asianmukaisesti, vaan myös ulkopuoliselle tarkastelijalle on muodostuttava sama kuva. Toisin sanoen esimerkiksi liikelaitosten kanssa samalla toimialalla kilpailevien yritysten on voitava luottaa siihen, ettei lainsäädäntöä valmistellessa mitään yritystä suosita toisten kustannuksella ja ettei kilpailutilanteessa toimiva liikelaitos saa hallituksensa virkamiesjäsenen kautta mitään ”sisäpiirin tietoa” ministeriöissä valmisteltavista asioista.

Vaikkei jääviysongelmaa ole syytä liioitella ja vaikka jääviysongelma kannattaa yrittää ratkaista siten, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa menestyksellisen omistajaohjauksen toteuttamiselle, on jääviysongelma omistajaohjausta järjestettäessä aina otettava huomioon.

4.5.3.2 TOIMITUSJOHTAJA HALLITUKSEN JÄSENENÄ

Tarkastusviraston katsoo, ettei liikelaitoksen toimitusjohtajaa tai ketään muutakaan toimivan johdon jäsentä pitäisi valita liikelaitoksen hallituksen jäseneksi.¹¹² Hallituksen

¹¹¹ Tämä ei tarkoita sitä, etteikö liikelaitoskohtaisen lain valmistelussa tai lainmuutoksissa voitaisi hyödyntää liikelaitoksen hallituksen jäsenenkin asiantuntemusta vaikkei hän toimi varsinaisena lainvalmistelijana.

¹¹² Valtioneuvosto on muuttanut 22.11.2001 Senaatti-kiinteistöjä koskevan asetuksen 1.1.2002 lukien niin, että säädöksistä poistettiin velvollisuus nimetä hallituksen jäseneksi liikelaitoksen toimitusjohtaja. Näin ollen missään liike-

tehtävänä on paitsi tukea ja sparrata toimitusjohtajaa niin myös kriittisesti arvioida johdon toimintaa ja valvoa johtoa. Tämän vuoksi toimitusjohtajan ja hallituksen roolit on pidettävä tiukasti erillään.

Sekä hallitukselle että toimitusjohtajalle on myös liikelaitoslaeissa osoitettu omat tehtävänsä eikä näitä tehtäviä ja rooleja ole mitään syytä sekoittaa. Tilannetta, jossa toimitusjohtaja hallituksen jäsenenä käytännössä valvoo itseään ja on mukana päättämässä itse valmistelustaan ja usein myös esittelemistään asioista, ei voida omistajaohjauksen näkökulmasta eikä hyvän hallintotavan¹¹³ periaatteiden mukaan pitää hyvänä eikä oikeana. Asiaa ei auta, vaikka toimitusjohtaja muodollisesti pidättäytyisikin ottamasta kantaa asioissa, joissa hänen katsottaisiin olevan jäävi. Periaatteessahan kaikki¹¹⁴ yrityksen asiat kuuluvat toimitusjohtajalle.¹¹⁵

Erityisesti hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan välinen hyvä yhteistyö on erittäin tärkeä hallitustyöskentelyn ja sitä kautta tapahtuvan omistajaohjauksen onnistumisen kannalta. Hallituksen jäsenistä nimenomaan puheenjohtajan rooli on usein ratkaiseva sekä hallituksen toimitusjohtajalle antaman tuen että hallituksen toimitusjohtajaan kohdistaman valvonnan kannalta. Eri toimijoiden rooli ei tarkastusviraston mielestä voi olla tasapainossa, jos toimitusjohtaja on samalla hallituksen puheenjohtaja. Tätä ”vaarallista työyhdistelmää” ei enää ole missään valtion liikelaitoksista.

Toisaalta on tärkeää, että toimitusjohtajan yleensä yliverainen asiantuntemus liikelaitoksen asioista on hallituksen kokouksissa käytettävissä ja että asioista voidaan avoimesti ja heti keskustella toimitusjohtajan ja hallituksen kesken.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä ratkaisuna useissa osakeyhtiöissä käytössä olevaa tapaa: vaikkei toimitusjohtaja ole hallituksen jäsen, on toimitusjohtajalla läsnäolo- ja puhe-

laitoksessa ei enää ole säädösten asettamaa velvollisuutta nimetä toimitusjohtaja hallitukseen.

¹¹³ *Corporate governance*

¹¹⁴ *Tämä ei koske kuitenkaan joitakin viranomaistehtäviä.*

¹¹⁵ *Tätä ei muuta se, että esim. liikelaitoksen työjärjestyksessä jokin asia on voitu delegoida jonkun muun hoidettavaksi.*

oikeus, käytännössä velvollisuus, kaikissa hallituksen kokouksissa ellei hallitus jonkin asian kohdalla nimenomaan muuta päättä¹¹⁶.

Se, esitteleekö hallitukselle asiat toimitusjohtaja vai joku muu, on liikelaitoksen sisällä ratkaistava asia, jolla ei omistajaohjauksen näkökulmasta ole ratkaisevaa merkitystä.

Ilmailulaitos oli ainoa, jossa toimitusjohtaja ei ollut hallituksen jäsenenä. Sekä Metsähallituksessa että Senaatti-kiinteistöissä toimitusjohtajat olivat hallituksen varapuheenjohtajina.

4.6 Investoinnit ja lainanotto

Yksi keskeisistä syistä valtion talousarvion ulkopuolisten liikelaitosten perustamiseen oli suurten, pitkäjänteisten investointien toteuttamisen vaikeus osana budjettitaloutta ja budjettirahoitusta. Nykyisen yleisen liikelaitoslain mukaan eduskunta hyväksyy liikelaitoksen investointien osalta niiden tärkeimmät kohteet, enimmäismäärän varainhoitovuodelle ja valtuutuksen tehdä investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja seuraavina varainhoitovuosina.

Pitkäaikainen lainanotto¹¹⁷ liittyy usein investointien rahoitukseen. Liikelaitos on osa valtiota ja säädösten mukaan kaikkeen valtion lainanottoon tulee olla eduskunnan antama valtuutus, joka liikelaitosten osalta haetaan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Liikelaitoksella ei siis ole oikeutta itsenäisesti, pelkällä omalla päätöksellään, ottaa pitkäaikaista lainaa. Myös vastavakuutta vaatimatta annettavaan omavelkaiseen takaukseen liikelaitoskonserniin kuulu-

¹¹⁶ Vrt. osakeyhtiölain 8 luvun 8 §:n 3 mom: ”Toimitusjohtajalla on, vaikka hän ei olisikaan hallituksen jäsen, oikeus olla läsnä hallituksen kokouksissa ja käyttää niissä puhevaltaa, jollei hallitus määrätyssä tapauksessa toisin päättä”.

¹¹⁷ Pitkäaikaista on laina, jonka takaisinmaksuaika on yli vuosi. Lainanottoa on lisäksi rajoitettu siten, että ellei eduskunta varta vasten muuta päättä, liikelaitos ei saa ottaa lainaa suoraan yleisöltä joukkovelkakirjoilla eikä myöskään ulkomaan rahan määräistä lainaa ilman valtiovarainministeriön suostumusta; lisäksi lainaa saa ottaa vain investointeja ja muita pitkäaikaisia menoja varten sekä käyttöpääoman pysyvän lisätarpeen rahoittamiseksi.

van tytäryhtiön lainasta tarvitaan eduskunnan suostumus. Muita omavelkaisia takauksia liikelaitos ei voi antaa ollenkaan.

TAULUKKO 9:

VALTION VUODEN 2000 TALOUSARVIOSSA LIIKELAITOKSILLE MYÖNNETTY VALTUUDET PITKÄAIKAISEN LAINAN OTTOON JA NOSTETUT LAINAT VUONNA 2000, MMK

	Myönnetty	Nostettu
Ilmailulaitos	250 Mmk	0 Mmk
Metsähallitus	200 Mmk	0 Mmk
Senaatti-kiinteistöt¹¹⁸	300 Mmk	0 Mmk
YHTEENSÄ	750 Mmk	0 Mmk

Lyhytaikaisen lainan ottoon ja toimitusluottoon liikelaitoksella on oikeus siten kuin valtioneuvosto määrää. Lyhytaikaista lainaa liikelaitos saa yleensä käyttää vain maksuvalmiutensa hoitoon. Liikelaitosten lyhytaikaisen lainan yhteismäärä on lailla säädetty ja saa olla enintään 2000 miljoonaa markkaa. Tästä summasta on valtioneuvoston asetuksella liikelaitoksille annettu käyttövaltuudet yhteensä 1110 miljoonalle markalle.

¹¹⁸ *Entinen Valtion kiinteistölaitos.*

TAULUKKO 10:

LYHYTAIKAISEN LAINAN LIIKELAITOSKOHTAISET KÄYTÖVALTUUDET¹¹⁹ VUONNA 2000

Hallinnon kehittämiskeskus	10 miljoonaa markkaa
Ilmailulaitos	400 miljoonaa markkaa
Metsähallitus	200 miljoonaa markkaa
Senaatti-kiinteistöt ¹²⁰	300 miljoonaa markkaa
Tieliikelaitos	200 miljoonaa markkaa
YHTEENSÄ	1110 MILJOONAA MARKKAA
(Lain sallima yhteismäärä, enint.)	(2000 miljoonaa markkaa)

Varsinkin suuret, strategiset investoinnit ohjaavat merkittävästi liikelaitoksen toiminnan suuntaa ja ovat tärkeä keino pitkän tähtäimen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun ottaa huomioon investointien ja pitkäaikaisen lainarahoituksen keskeisyyden osana liikelaitoksen strategiaa ja pitkäjänteistä toiminnan suunnittelua, niin yritystoiminnan vaatiman joustavuuden ja nopeuden kannalta vuosittainen investointien ja lainanoton enimmäismarkkamäärien vahvistaminen on melko kankea ja staattinen ohjausmenettely. Eduskunta ei talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä juurikaan ole puuttunut ehdotettuihin lainanoton tai investointien mk-määriin.

1980-luvun lopulla toteutetun liikelaitosuudistuksen tarkoituksena oli korvata valtion budjetin kautta tapahtunut resurssiohjaus palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tavoiteohjauksella. Investointien ja pitkäaikaisen lainanoton enimmäismäärien hyväksyttämisessä valtion talousarviossa on kuitenkin kysymys resurssimitoituksen ohjauksesta, eräänlaisesta kehysohjauksesta.

Koska valtio viime kädessä vastaa liikelaitoksen veloista ja vastuista ja koska strategiset investoinnit ja niihin mahdollisesti liittyvä pitkäaikaisen lainan otto merkittävästi

¹¹⁹ Valtioneuvoston asetus 1090/2000, 13.12.2000.

¹²⁰ Entinen Valtion kiinteistölaitos.

vaikuttavat liikelaitoksen toimintaan, tarkastusvirasto toteaa olevan tärkeää, että liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausprosessiin osallistuvilla toimielimillä on mahdollisuus ottaa kantaa liikelaitoksen investointeihin ja lainanottoon. Täten ulkoinen omistajaohjaus voi osaltaan huolehtia valtion riskienhallinnasta ja mm. valvoa, että investoinnit ovat tasapainossa liikelaitoksen toiminnan tavoitteiden ja toiminnan volyymin kanssa ja että liikelaitoksen rahoitusrakenne pysyy terveenä.

Nykyisessä talousarviossa annetut tiedot ovat toisinaan päätöksentekijän, erityisesti eduskunnan, kannalta melko irrallaan liikelaitoksen taloudellisesta kokonaisuudesta ja päätöksentekijän voi olla vaikea pelkästään annettujen tietojen perusteella ottaa asiaan kantaa ja suhteuttaa lukuja laitoksen toimintaan ja resursseihin.

Esim.

”Investoinnit ovat liikevaihdosta vuonna 2001 arviolta x %”.

Onko investointien osuus silloin suuri vai pieni?

”Laitos oikeutetaan ottamaan pitkäaikaista lainaa enintään xxx miljoonaa markkaa”

Onko lisälainan vaikutus omavaraisuusasteeseen merkittävä?
jne.

Tarkastusvirasto katsoo, että liikelaitoksen joustavan ja pitkäjänteisen ohjauksen näkökulmasta valtion talousarviossa olisi liikelaitosten osalta entistä enemmän käytettävä tunnuslukuihin ja limiitteihin perustuvaa ohjausta.

Nykyisinhän lyhytaikaisen velan suhteen on käytössä eräänlainen limiittimenettely: eduskunta on lailla säätänyt kaikkien valtion liikelaitosten lyhytaikaisten lainojen yhteenlasketuksi enimmäismääräksi kaksi miljardia ja valtioneuvosto on antanut päätöksessään tästä liikelaitosten käyttöön reilut puolet sekä jakanut tämän liikelaitoskohtaisiin limiitteihin (kts. taulukko10).

Liikelaitoksen ohjausta voitaisiin harjoittaa määrittämällä ohjauksessa käytettävät taloudelliset tunnusluvut ja niiden tavoitearvot ja sallitut arvot. Eduskunta ja muut ohjauselimet harjoittaisivat tavoiteohjausta antamalla tavoitetunnusluvut ja niille sallitut arvot. Sallittujen tunnuslukuarvojen asettamisessa rajoissa ja hallituksen valvonnassa liikelaitoksen johto johtaisi liikelaitoksen toimintaa.

Jokaiselle seurattavalle asialle ei tarvitsi olla ”omaa” tunnuslukua. Esimerkiksi nykyisen investointien markkoina määritellyn enimmäismäärän ja investointikohteiden määräämiseen sijaan, investointien taso ja kohteet määräytyisivät välillisesti tunnuslukuarvojen ja palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden kautta. Investointien määrää suunnitellessaan liikelaitoksen olisi esimerkiksi otettava huomioon velkaantumisasteelle asetetut raja-arvot ja tilikauden tulos- sekä tuloutustavoite. Jos investointi esimerkiksi voitaisiin suorittaa tulorahoituksella ja lisälainalla¹²¹, minkä seurauksena velkaantumisasteen raja ei ylittyisi eikä tulos- ja tuloutustavoitteesta tarvitsisi tinkiä, investointi voitaisiin toteuttaa liikelaitoksen ja sen hallituksen päätöksellä.

Tavoitehierarkia olisi ennallaan. Eduskunnan asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet asettaisivat edelleen rajat muille tavoitteille ja investoinnit olisivat yksi keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suhteelliset, prosentteina määritellyt tunnusluvut antaisivat liiketoiminnan ohjaukseen kaivattua joustavuutta. Toisaalta ohjauksen kannalta tärkeä valvonta olisi jo sisäänrakennettu. Vastuuministeriön tehtävänä olisi kuten nykyäänkin seurata (liike)toiminnan menestyksellisyyttä kalenterivuoden aikana mm. tunnuslukujen kehittymistä seuraamalla. Eduskunta puolestaan tietäisi perehtyä asiaan laajemmin ja syvällisemmin taloudellisen tavoitetunnusluvun merkittävästi ylittyessä tai alittuessa tai liikelaitoksen lähestyessä esimerkiksi asetettua velkalimiittiä.

Vaikka tunnuslukurajat olisikin tarkoitettu pysyväisluonteisiksi, jouduttaisiin niitä liikelaitosten toiminnan ja sille asetettujen tavoitteiden sekä liikelaitosten toimintaympäristön muuttuessa muuttamaan. Tunnusluvun uuden tavoite- tai raja-arvoesityksen tullessa talousarvioesitykseen niin eduskunta kuin muutkin ohjauselimet tietäisivät, että kysymyksessä on linjanveto liikelaitoksen tavoitteiden ja niiden vaatimien resurssien sekä liikelaitoksen taloudellisen aseman suhteen ja voisivat ottaa kantaa asiaan.

¹²¹ Koska kaikkeen valtion lainanottoon tulee olla eduskunnan antama valtuutus, pitäisi eduskunnan kuitenkin valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä päättää liikelaitosten pitkäaikaisen lainanoton enimmäismäärästä, mikä siten edelleen toimisi valtiontalouden riskienhallintakeinona.

Tarkastusvirasto toteaa, että mm. investointien ja lainanoton osalta myös tunnuslukuohjauksessa tärkeässä asemassa ovat liikelaitoksen hallitus ja vastuuministeriö sekä yli kalenterivuoden ulottuvat, pitkän ajan tulos-, rahoitus- ja investointisuunnitelmat. Ohjausta harjoittavien toimielinten on mm. osaltaan valvottava etteivät investoinnit ja lainanotto vaaranna liikelaitoksen kannattavuutta ja vakavaraisuutta.

4.7 Tulostavoite ja voitontuloutusvaade sekä tuotto sijoitetulle pääomalle

4.7.1 KESKEISET TALOUDELLISET TAVOITTEET TUNNUSLUKUINA

Tulos- ja omistajaohjauksessa asettavista taloudellisista tavoitteista voidaan ohjauksen näkökulmasta pitää keskeisimpinä tulostavoitetta, voitontuloutusvaadetta ("osingonjakoa") ja sijoitetun pääoman tuottotavoitetta. Tulostavoite ja voitontuloutusvaade on säädösten mukaan määrättävä joka vuosi ohjausprosessissa ja talousarvion liikelaitosmomenttien selvitysosassa onkin yleensä kerrottu alustava tulostavoite ja alustava voitontuloutusvaade. Sijoitetun pääoma tuottotavoite sen sijaan ei ole "pakollinen" tavoite, mutta se on yksi tunnuslukutaulukossa mainituista tunnusluvuista¹²².

Liikelaitokset toivovat omistajaohjaukselta mm.

- johdonmukaisuutta
- pitkäjänteisyyttä
- selkeyttä

joita voidaan yleisemminkin pitää hyvän omistajaohjauksen kriteereinä.

¹²² Valitettavasti talousarvion liikelaitoslukujen selvitysosassa olevissa tunnuslukutaulukoissa ilmoitetut sijoitetun pääoman tuottoprosentit eivät ole suoraan vertailukelpoisia keskenään laskentakaavojen erilaisuuden vuoksi. Kts. tarkemmin luku 4.2.1.3 "Liikelaitoksen kehitystä kuvaava tunnuslukutaulukko".

Tarkastusvirasto katsoo, että edellä mainittujen kriteerien täyttyminen edellyttää, että vuosittaisten tavoitteiden perustana on oltava valtio-omistajan pitemmällä tähtäimellä liikelaitoksilleen asettamat tavoitteet.

4.7.2 TARKASTELU VASTUUMINISTERIÖITTÄIN JA LIKELAITOKSITTAIN

Nykyisellään valtion talousarviossa¹²³ vain liikenne- ja viestintäministeriö selkeästi linjaa Ilmailulaitokselle asetut pitkän ajan tavoitteet ja vaatimukset: tuottotavoite 4 % peruspääomalle ja voitontuloutustavoite vähintään 30 % tilikauden tuloksesta.

Vielä vuoden 1999 talousarviossa liikenne- ja viestintäministeriön¹²⁴ hallinnonalan pääluokan selvitysosassa on mainittu tuotto- ja tuloutustavoitteet Ilmailulaitoksen osalta. Vuosien 2000 ja 2001 talousarvioissa pääoman tuottovaatimus on edelleen ilmoitettu, mutta prosenttilukuna ilmaistun voitontuloutustavoitteen sijaan on selostettu vain kriteerit, joita käytetään tuloutusta määritettäessä. Vuoden 1999 tilakertomuksessa on mainittu sekä tuotto- että tuloutustavoite.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan pääluokan selvitysosassa ei vuosien 1999 eikä 2000 talousarvioissa ole mainittu Senaatti-kiinteistöjen¹²⁵ osalta mitään em. taloudellisia tavoitteita. Sen sijaan vuoden 2001 talousarviossa on kerrottu sijoitetun pääoman tuottotavoitteesta: ”valtion omaisuuden osalta tavoitteena on vähintään ao. toimialan keskimääräinen tuotto valtion yhtiöihin ja liikelaitoksiin sijoittamalle pääomalle”. Tarkastusviraston mielestä on hyvä, että valtiovarainministeriökin on talousarvioesityksessä linjannut pääoman tuottotavoitteen.

Vielä vuoden 1999 talousarviossa on Senaatti-kiinteistöjen osalta liikelaitosluvun selvitysosassa todettu tarkasti ja yksiselitteisesti, että

¹²³ *Erilaisissa strategiasuunnitelmissa on hyvinkin voitu linjata liikelaitosten pitkäaikaisia tavoitteita ja tuottovaatimuksia. Tämän tarkastuksen kannalta oleellista kuitenkin on se, onko nämä tiedot tuotu mukaan ulkoiseen ohjaukseen kuuluvien toimielinten tiedoksi tai hyväksyttäväksi keskeisissä ohjausasiakirjoissa ja siten mukaan vaikuttamaan ohjauksen eri tasoilla.*

¹²⁴ *Ministeriön nimi oli silloin liikenneministeriö.*

¹²⁵ *Laitoksen nimi oli silloin Valtion kiinteistölaitos.*

...”omaisuudesta merkitään peruspääomaksi 4000 milj. mk, joka on tuottovaatimuksen alaista ja muuksi omaksi pääomaksi noin ...” Vuoden 2001 talousarviossa valtiovarainministeriön hallinnonalan pääluokan selvitysosassa on tuottotavoitteen osalta kuitenkin käytetty epämääräistä ilmausta ”tuotto valtion liikelaitoksiin sijoittamalle pääomalle”. Mistään ei tässä kohdin ilmene tarkoitetaanko sijoitetulla pääomalla peruspääomaa, koko omaa pääomaa, omaa pääomaa ja valtion lainaehdoin antamaa vierasta pääomaa, omaa ja vierasta pääomaa yhteensä vai jolloin muulla tavoin määriteltä sijoitettua pääomaa.

Tarkastusvirasto haluaa korostaa oikeiden ja yksiselitteisten termien käyttöä taloudellisessa suunnittelussa ja ohjauksessa. Tarkastusvirasto katsoo, että talousarviossa käsitteen ”tuotto valtion sijoittamalle pääomalle” sijaan tai täydennyksenä olisi aina käytettävä liikelaitoksen taseen mukaisia termejä eli esimerkiksi tuotto peruspääomalle tai tuotto omalle pääomalle jne.

Liikelaitosten osalta niiden taseeseen merkitty peruspääoma on tavattu rinnastaa osakeyhtiön osakepääomaan, jolloin tuottovaatimus on tarkoitettu esitettäväksi tälle liiketaloudelliseksi sijoitukseksi katsottavalle pääomalle eikä mukaan laskelmiin ole otettu muuta omaa pääomaa. Toisaalta vähintään yhtä tärkeä tietoa saattaa olla se, mikä on liikelaitokseen sijoitetun koko pääoman (oma + vieras) tuotto. Ohjauksen kannalta oleellista on kuitenkin se, että asetettaessa ja tarkasteltaessa liikelaitoksen ”sijoitetun pääoman tuottoa” kaikki ohjausprosessissa mukana olevat, niin liikelaitoksen talousosasto, liikelaitoksen hallitus, vastuuministeriön virkamiehet, budjettiministeriön virkamiehet, valtioneuvoston jäsenet kuin kansanedustajatkin tietävät talousarviota lukiessaan mitä pääoman tuottotavoitteella kulloinkin tarkoitetaan ja miten se lasketaan.

Vuoden 1999 talousarviossa on Senaatti-kiinteistöjä (ent. Kiinteistölaitos) koskevan liikelaitosluvun selvitysosassa todettu, että hallitus on asettanut liikelaitoksen vuoden 1999 alustavaksi tulostavoitteeksi 370 miljoonaa markkaa. Mistään ei ilmene tarkoitetaanko ”hallituksella” liikelaitoksen hallitusta tai maan hallitusta, josta talousarvioesityksen teksteissä yleensä kylläkin käytetään käsitettä val-

tioneuvosto¹²⁶. Liikelaitoskohtaisen lain mukaan Senaatti-kiinteistöjen tulostavoitteen asettaa kuitenkin valtiovarainministeriö; ei maan hallitus (valtioneuvosto) eikä liikelaitoksen hallitus.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan pääluokan selvitysosassa ei vuosien 1999-2001 talousarvioesityksissä ole mainittu Metsähallituksen osalta mitään tavoitelinjauksia voitontulostavoitteen, tuloutusvaateen tai pääoman tuoton suhteen. Ministeriö noudattaa tapaa, jonka mukaan pääluokkaperustelujen tavoitelinjaukset koskevat hallinnonalan tehtäväkokonaisuuksia, eivät yksittäisiä vi-rastoja eikä laitoksia.

Talousarvion liikelaitoslukujen selvitysosissa on ilmoitettu alustava voitontuloutustavoite ja laskettu mikä on tuotto peruspääomalle, jos voittoa tuloutetaan tavoitteen mukaisesti. Metsähallituksen osalta on siis laskettu mikä on todellinen rahassa maksettu tuotto, ”osingonjako”, peruspääomalle. Em. laskelman kaava on selostettu ja tieto sinänsä on hyödyllinen. Ohjauksen ja päätöksentekijän kannalta hankalaa on se, että yleensä pääoman tuotto ilmoitetaan tilikauden tuloksen ja sijoitetun pääoman suhteena ($[\text{tulos}/\text{pääoma}] \times 100$), joka toimii tavoitteena yrityksen kannattavuudelle. Päätöksentekijältä vaaditaan suurta tarkkuutta havaita, että Metsähallituksen osalta on tekstiosassa ilmoitettu omistajan sijoittamalleen peruspääomalle ”osingonjakona” rahassa ottama¹²⁷ tuotto eikä yrityksen tilikauden aikana tekemä, tuloslaskelman osoittama tilikauden tuotto taseen osoittamalle peruspääomalle¹²⁸.

Tekstiosassa on kerrottu myös alustava tulostavoite. Päätöksentekijältä vaaditaan jälleen suurta tarkkuutta havaita, että ”varsinainen” tuottoprosentti peruspääomalle on liikelaitosluvun tunnuslukutaulukossa rivinä ”voitto peruspääomasta, %”, josta näkee mikä on tavoite peruspääoman tuottoprosentiksi eli mikä on tuloslaskelman osoittama tilikauden tuotto (tulos) taseen osoittamalle peruspääomalle.

¹²⁶ Toisaalta talousarvioesitys on nimenomaan hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi.

¹²⁷ Valtioneuvosto päättää liikelaitoksen tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä lopullisesta voitontuloutusmäärästä.

¹²⁸ Eli Metsähallituksen osalta on laskettu omistajan sijoittamalleen peruspääomalle saama rahakorvaus.

4.7.3 VALTIO OMAN PÄÄOMAN JA VIERAAN PÄÄOMAN RAHOITTAJANA

4.7.3.1 ESIMERKKI: SENAATTI-KIINTEISTÖT

Senaatti-kiinteistöjen (ent. Valtion kiinteistölaitos) osalta on vuoden 1999 talousarvion liikelaitosluvun (28.60) selvitysosassa sanottu, että ”voitosta ei kuitenkaan vuosina 1999-2006 suoriteta valtiolle tuloutusta, koska aloittavassa taseessa korollinen vieras pääoma on pyritty määrittelemään mahdollisimman suureksi”.

Valtion lainaehdoin annetun vieraan pääoman takaisinmaksuajaksi on kerrottu 15 vuotta¹²⁹ ja lainan koroksi 5 prosenttia. Mitään mainintaa ei ole siitä, että korko olisi sidottu esimerkiksi johonkin viitekorkoon, vaan kysymyksessä on kiinteä korko. ”Mahdollisimman suuri” korollinen vieras pääoma merkitsi selvitysosassa olleen arvioidun aloittavan taseen luvuista laskettuna reilua 20 % taseen loppusummasta. Missään ei selitetä miksi vieras pääoma on pyritty määrittelemään mahdollisimman suureksi ja miten on päädytty siihen, että reilun 20 % prosentin osuus taseen loppusummasta on mahdollisimman suuri.

Senaatti-kiinteistölle on jokaiselle tilivuodelle asetettu talousarviossa alustavaksi tulostavoitteeksi satojen miljoonien suuruinen voitto: 370 miljoonaa markkaa vuodelle 1999 ja 439 miljoonaa markkaa vuodelle 2000 sekä 789 miljoonaa markkaa vuodelle 2001. Vuoden 1999 talousarvion mukaan valtio ei vaadi näistä eikä tulevan neljän vuoden voitoista voitontuloutusta eli voitot jäivät liikelaitoksen käyttöön. Perustelut tälle antavat ymmärtää, että valtio ottaa liikelaitokseen sijoittamalleen pääomalle rahassa maksettavaa tuottoa lainaehdoin annetun pitkäaikaisen velan kiinteiden korkotuottojen kautta ja vaatii tämän sijoituksensa takaisin lainanlyhennyksinä ja että tämä velkataakka on niin raskas liikelaitokselle, ettei valtio-omistaja vaadi minkäänlaista osuutta voittovaroista. Toisin sanoen tässä valtiovarainministeriö on linjannut seitsemäksi vuodeksi voitontuloutusvaateensa nolllaksi.¹³⁰

¹²⁹ Tähän 15 vuoteen sisältyi kolme lainanlyhennyksistä vapaata vuotta.

¹³⁰ Tämä ei kuitenkaan käytännössä ole aivan toteutunut, sillä vuonna 2000 toteutetun henkilöstö- ja opiskelijaravintoloiden vuokrauudistuksen johdosta vuoden 2000 budjetissa tuloutustavoitteeksi asetettiin 60 miljoonaa markkaa

Ohjauksen kannalta em. menettely on ongelmallista. Kun valtio-omistaja itse toimii vieraan pääoman ehtoisena rahoittajana omalle liikelaitokselleen, on ulkopuolisen ohjaustahon ja toiminnan arvioijan hyvin vaikea saada käsitystä, onko lainajärjestely yhdenmukainen toimialalla vallitsevaan käytäntöön ja ulkopuolisen (rahoituslaitoksen) antaman lainarahoituksen ehtoihin verrattuna. Lisäksi lainasta maksettavasta korosta ja lainanlyhennyksestä muodostuva ohjausväline on hyvin jäykkä ja läpinäkymätön vuosittaiseen omistajalle tilikauden voitosta tuloutettavaan voittoon verrattuna.

Valtion sijoittaessa vieraan pääoman ehtoisena rahoittajana vastuuministeriö ”varmistaa” valtio-omistajalle tuottona tasaisen kiinteän korkotuoton ja lainana sijoitetun pääoman saannin takaisin lainanlyhennyksinä. Liikeyrityksen tulorahoituksen käytön etuoikeusjärjestyksessä vieraan pääoman sijoittajalle maksettavat korot ja lainanlyhennykset tulevat ennen oman pääoman ehdoin sijoittaneelle maksettavia osinkoja (voitontuloutusta), minkä lisäksi oma pääoma katsotaan luonteeltaan pysyväksi sijoitukseksi, joka yleensä palauteetaan sijoittajille vain yritystoiminnan lakatessa tai muusta erityisestä syystä.

Valtion sijoittaessa liikelaitokseen omistajana¹³¹ eli oman pääoman ehdoin sijoittavana¹³² ei valtio-omistajan saamaa vuotuista tuottoa tiedetä etukäteen. Valtio voi laskennallisesti voitontuloutuksena saada ”osinkojen” lisäksi myös sijoittamansa (oman) pääoman takaisin, mutta periaatteessa ja kirjanpidollisesti voitontuloutuksessa on kysymys kertyneiden voittovarojen jakamisesta omistajalle eikä sijoitetun oman pääoman palautuksesta.

Ohjauksen näkökulmasta peruspääomalle vuosittain maksettavaksi päätettävä voitontuloutus ja pääomalle asetettu tuottovaade muodostavat tarkastusviraston mielestä aktii-

ja vuoden 2001 budjetissa 70 miljoonaa markkaa. Vuonna 2002 Senaatti-kiinteistöjen arvioidaan tulouttavan voittoa 15 miljoonaa euroa vuodelta 2001.

¹³¹ Kuten aiemminkin on mainittu liikelaitos ei ole osakeyhtiön lailla itsenäinen oikeushenkilö, vaan osa valtiota. ”Valtio-omistaja” tai ”omistaja” ei siten ole juridisesti tarkka termi, vaan em. termejä käytetään kuvaamaan ja selittämään liikelaitoksen ohjauksen ja rahoituksen järjestämistä ja toimintaa.

¹³² Liikelaitoksen peruspääoma tavataan rinnastaa osakeyhtiön osakepääomaan.

visen ja joustavan ja siten liiketoimintaa harjoittavan yrityksen ohjaukseen soveltuvan ohjauskeinon, jossa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi liikelaitoksen sen hetkinen kilpailutilanne, investointitarve jne. Tarkastusvirasto toteaa, että valtio-omistajan toimiessa liikelaitoksensa vieraan pääoman ehtoisena lainanantajana, valtio-omistajan pitäisi hyvin rajoitetusti käyttää lainanantajan ja ”rahoituslaitoksen” roolissaan suoraa tai välillistä ohjausvaltaa, koska ohjauksen läpinäkyvyys kärsii ja ohjaavien toimielinten mahdollisuudet seurata ja arvioida sekä vaikuttaa valtiolle tuleviin tuottoihin tässä ohjauskeinossa heikkenevät huomattavasti.

Mikäli ohjaukseen halutaan läpinäkyvyyttä ja kaikille ohjaukseen osallistuville toimielimille mahdollisuus vuosittain osallistua tavoitteiden asetteluun ja arviointiin, on valtion pidettävä erillään roolinsa toisaalta vieraan pääoman ehtoisesti rahoittavana lainanantajana ja toisaalta oman pääoman ehtoisesti sijoittavana ja tuottotavoitteen ja voitontuloutusvaatimuksen kautta ohjaukseen aktiivisesti osallistuvana omistajana.

Tarkastusvirasto korostaa kunnollisten perustelujen esittämistä ohjauksen päätöksenteon perustaksi. ”Voitosta ei ... suoriteta valtiolle tuloutusta, koska aloittavassa taseessa korollinen vieras pääoma on pyritty määrittelemään mahdollisimman suureksi” on ohjauksen näkökulmasta epämääräinen. Valtio-omistaja (= vastuuministeriö) on itse jostakin syystä ensin määritellyt liikelaitokseen sijoitettavan korollisen pääoman mielestään mahdollisimman suureksi ja sen jälkeen päätenyt siihen, että tämä estää tulevana vuosina voitontuloutuksen.

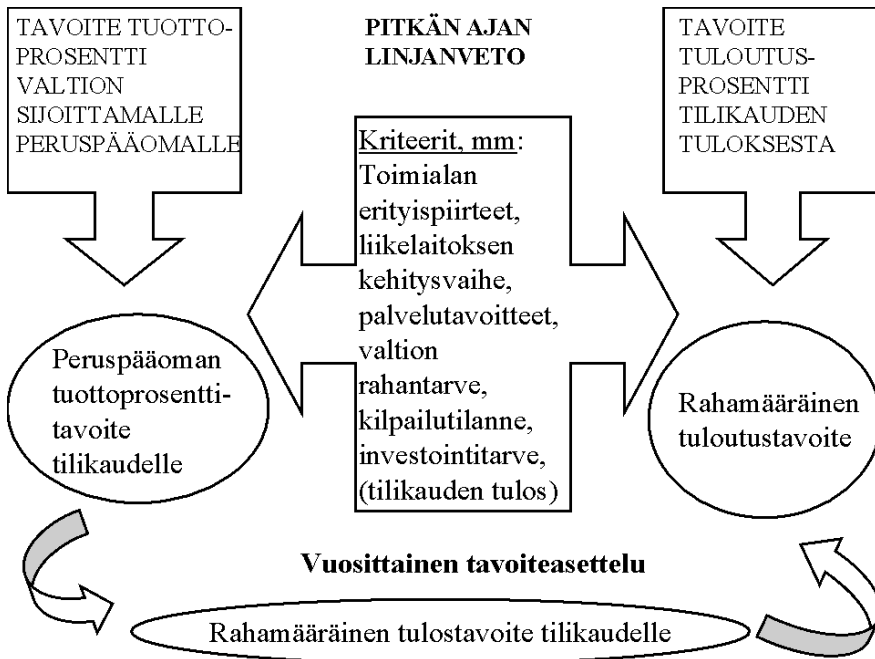
Ohjauspäätöksiä tekevä tarvitsisi vähintäänkin tiedon siitä, miksi korollinen vieras pääoma on pyritty määrittelemään mahdollisimman suureksi ja mitä hyötyä tai haittaa siitä on valtiolle tai liikelaitokselle. Lisäksi päätökset olisi hyvä kytkeä liikelaitoksen toimintaympäristöön. Esimerkiksi: ”Liikelaitokseen tehty ja tehtävät miljardiluokan kiinteistökantojen siirrot ovat suuresti vaikuttaneet taserakenteeseen ja pääomitukseen sekä voitonjaon suunnitteluun. Korollisen vieraan pääoman määrä on alkuvuosien suurten muutosten seurauksena suuri ja tuotot siirretyistä kiinteistöistä ovat vasta alkaneet kertyä. Tulorahoituksen ja voittovarojen jättämisellä liikelaitoksen käyttöön on tarkoitus osaltaan turvata uudisrakennus- ja peruskorjausinvestointien läpivienti”.

Tarkastusvirasto katsoo, että pitkäjänteisen ja johdonmukaisen omistajaohjauksen toteuttamiseksi kunkin liikelaitoksen osalta olisi määriteltävä ja talousarvioesityksessä selvitysosassa ilmoitettava pitkän tähtäimen omistaja- ja tulospolitiikan linjanvetona ainakin liikelaitokselta keskimäärin vaadittava tuotto valtion sijoittamalle peruspääomalle sekä valtiolle tuloutettava prosenttiosuus tilikauden voitosta.

Em. perustalta määriteltäisiin sitten ko. vuodelle asetettava rahamääräinen alustava tulostavoite ja tuloutustavoite ottaen huomioon sen hetkinen toimintaympäristö ja yrityksen tilanne. Kriteereinä sekä linjausta laadittaessa että vuosittaista tavoitetta määritettäessä olisi otettava huomioon mm. liikelaitoksen kehitysvaihe, investointitarve, kilpailutilanne ja toimialan erityispiirteet sekä tulos¹³³. Täten taataan myös liiketoiminnan ohjauksessa vaadittava joustavuus ja kulloisenkin tilanteen huomioon ottaminen.

¹³³ Valtioneuvosto päättää lopullisesti liikelaitosten voitontuloutuksen määrän vasta tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä.

Kuvio 9: Taloudellisten tavoitteiden asettaminen



Tarkastusvirasto haluaa lisäksi painottaa tavoitteiden oikeaa määrittelyjärjestystä käytettäessä tuotto prosenttia, tavoitetulosta ja voitontuloutusvaadetta ohjauksessa.

Jollei linjanvetoa keskimääräiseksi peruspääoman tuotto prosentiksi ja tuloutus prosentiksi tehdä ensimmäiseksi, vaikuttaa vuosittaisen tavoitetulokseen määrittelyyn käytännössä edellisen tai edellisten vuosien toteutunut tulos muiden, tärkeämpien kriteerien kustannuksella. Liikelaitoksen kehitysvaiheen, kilpailutilanteen, palvelutavoitteiden jne. huomioonottaminen jää vähemmälle.

Linjausten puuttuminen aiheuttaa myös sen, että aito tavoitteiden asettelu jää osin pois. Järjestys kääntyy vääräksi ja vuosittaisen ta-

voitetuloksen määrittämisen kautta saadaankin tuotto-prosentti valtio-omistajan sijoittamalle peruspääomalle¹³⁴.

Omistajaohjauksessa tarkoitus kuitenkin on, että omistaja linjaa millaisen keskimääräisen tuotto-prosentin hän sijoittamalleen pääomalleen haluaa ja sitten vuosittaisen budjettiprosessin yhteydessä päättää, vaativatko olosuhteet alempaan tuottoon tyytymistä tai antavatko olosuhteet mahdollisuuden korkeammille tuotto-odotuksille. Sama koskee voitontuloutusvaatimusta ("osingonjakoa"). Omistajan oikeus ja liikelaitosten ohjauksen näkökulmasta myös velvollisuus on linjata ja kertoa paljonko vuosittaisesta voitosta omistaja keskimäärin ottaa rahana "omaan käyttöönsä" ja paljonko jää yritykseen. Tilikauden tuloksen selvittyä valtioneuvosto sitten vuosittain päättää onko syytä poiketa keskimääräisestä tuloutustavoitteesta.

4.8 Ministeriöiden rooli

Vastuuministeriöillä on keskeinen rooli liikelaitosten ulkoisessa tulos- ja omistajaohjauksessa. Ministeriöt ovat mukana niin suunnittelussa ja valmistelussa kuin seurannassa ja päätöksenteossa ja vaikuttavat ohjausprosessissa sekä suoraan että välillisesti¹³⁵. Tämä merkitsee mm. sitä, että ministeriöillä on paitsi paras mahdollisuus myös velvollisuus osaltaan vaikuttaa omistajaohjauskäytännön kehittämiseen. Tämän muistion neljännessä luvussa (tarkastushavainnot) käsitellyistä asioista useimmissa vastuuministeriö on tai voi olla mukana vaikuttamassa.

4.8.1 TAVOITE-KEINO –HIERARKIA

Liikelaitoksen tulos- ja omistajaohjauksessa tavoitteiden asettamisen katsotaan yleensä olevan eduskunnan ja muiden ulkoisten ohjaus-elinten ensisijainen tehtävä kun taas tavoitteiden pääsemiseen tarvittavien keinojen valinta jää pääosin liikelaitosten johdon tehtäväksi.

¹³⁴ ([tavoitetulos: peruspääoma] x 100)

¹³⁵ Kts. tarkemmin luku 1.2

Tämä kahtiajako on kuitenkin osin keinotekoinen, sillä mitä yksityiskohtaisempia tavoitteita annetaan sitä vaikeampaa ja teoreettisempaa tavoitteen ja keinon erottaminen toisistaan on. Vastaus kysymykseen siitä, onko kyseessä tavoite vai keino riippuu usein näkökulmasta ja siitä missä kohtaa ohjaushierarkiaa asiaa tarkastellaan.

Käytännössä tavoite-keino –hierarkiassa tietyn tavoitteen alatavoite voidaan usein tulkita myös keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkiksi vuoden 2001 valtion talousarvioesityksessä oli yhtenä Metsähallituksen palvelu- ja toimintatavoitteena, että ”Metsähallitus tukee Itä- ja Pohjois-Suomen työllisyyttä pitämällä näillä alueilla metsätoissa henkilötyön osuuden mahdollisimman suurena.” Tavoite ja keino on tässä tavallaan pantu yhteen; tavoitteena on työllisyyden tukeminen ja keinona käytetään henkilötyön osuuden pitämistä metsätoissa mahdollisimman suurena.

Myös mm. investoinneista ja lainanotosta päättäessään eduskunta ottaa itse asiassa tavoitteiden lisäksi jo kantaa keinoihin, joilla tavoitteet saavutetaan. Varsinkin laajat strategiset investoinnit vaikuttavat merkittävästi liikelaitoksen toimintaan ja ovat keskeinen keino varsinkin pitkän tähtäimen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Liikelaitoksen johto haluaa yleensä pitää keinovalikoimansa mahdollisimman laajana ja valita itse mielestään tarkoituksenmukaisimman keinon. Tällöin keinojen tai yksityiskohtaisempia tavoitteiden asettamiseen osallistuu johdon lisäksi ohjaustoimielimistä vain liikelaitoksen hallitus jos sekään. Toisaalta mitään muodollista estettä ei ole sille, että myös ulkoiset ohjauselimet asettavat yksityiskohtaisiakin tavoitteita tai ilmaisevat tahtonsa tavoitteiden saavuttamiseksi valittavista keinoista.

4.8.2 LUONNEHDINTA VASTUUMINISTERIÖIS-TÄ OHJAAJINA

Tarkastuksen kohteena olleista ministeriöistä Metsähallitusta ohjaa-¹³⁶ va maa- ja metsätalousministeriö harjoittaa yksityiskohtaisinta ohjausta. Ministeriön¹³⁷ vuosittain liikelaitokselle lähettämässä ns.

¹³⁶ *Luonnonsuojelua koskevissa asioissa Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa.*

¹³⁷ *Kirjeluonnos on ensin ollut valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa, jonka puoltavan lausunnon jälkeen kirje lähetetään liikelaitokselle.*

tulosohjauskirjeessä¹³⁸, on kohta kohdalta käyty läpi kukin eduskunnan hyväksymä tavoite ja sen alla kerrottu maa- ja metsätalousministeriön eduskunnan hyväksymien tavoitteiden rajoissa päättämät yksityiskohtaisemmat ja konkreettisemmat tavoitteet. Tämä mahdollistaa myös kattavan seurannan, jossa tulosohjausneuvotteluja ministeriön ja liikelaitoksen välillä käydään kolmannesvuosittain, jolloin käsitellään mm. liikelaitoksen antamia toteumaraportteja sekä tulevaa tavoiteasettelua ja suunnitelmia. Maa- ja metsätalousministeriössä on pyritty myös kehittämään tunnuslukuja mittaamaan ja kuvaamaan erilaisten tavoitteiden toteutumista. Ministeriön ohjauksessa toteutuvat siten hyvin tavoitteiden konkreettisuuden ja seurannan vaatimukset. Kaiken kaikkiaan maa- ja metsätalousministeriön harjoittamaa tulos- ja omistajaohjausta voi luonnehtia ministeriöpainotteiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön Metsähallitusta koskeva tulos- ja omistajaohjaustoimintatapa on ollut pitkälti sen sisältöinen, että Metsähallituksen johtokunta (= hallitus) on lähinnä liikelaitosorganisaation sisäinen toimielin eikä niinkään ulkoista tulos- ja omistajaohjausta toteuttava toimielin¹³⁹.

Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävät rahoitetaan valtion talousarviosta. Myös ympäristöministeriön Metsähallitukseen kohdistama tavoiteohjaus on usein yksityiskohtaista ja siinä toteutuvat konkreettisuus ja seurantamahdollisuus (vrt. luku 4.1.1.1).

Esim.

Eduskunnan hyväksymä tavoite

Metsähallitus vastaa useiden uhanalaisten lajien valtakunnallisesta suojelusta ja seurannasta.

Ympäristöministeriön päättämät tavoitteet

Metsähallitus vastaa maakotkan, muuttohaukan, tunturihaukan ja naalin kantojen valtakunnallisesta seurannasta sekä merikotkan kannan seurannasta

¹³⁸ Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvioehdotuksen vastuuministeriö lähettää hallinnonalansa liikelaitokselle ohjauskirjeen, jossa vähintäänkin toistetaan eduskunnan budjetin hyväksymisen yhteydessä päättämät tavoitteet ym. asiat. Sen lisäksi vastuuministeriö voi eduskunnan antamien tavoitteiden rajoissa antaa yksityiskohtaisempia tavoitteita ja toimintaohjeita. Kaikki vastuuministeriöt lähettävät hallinnonalansa liikelaitoksille vuosittain ohjauskirjeen.

¹³⁹ Vrt. luku 2.2.2: ”Liikelaitoksen organisaation kuuluvana toimielimenä hallitus on itse asiassa ulkoisen ja sisäisen ohjauksen rajakohdassa ja voitaisiin yhtä hyvin luokitella sisäistä ohjausta harjoittaviin toimielimiin.”

Oulun ja Lapin lääneissä. Metsähallitus vastaa eräiden kasvilajien (arnikki, karvamaksaruoho, lännenhanhikki, pohjanailikki, tummaneidonvaippa, tuoksualvejuuri, tähkähelmikkä) valtakunnallisesta seurannasta ja hoidosta.

Ympäristöministeriö ja Metsähallitus solmivat vuosittain sopimuksen luonnonsuojelutehtävien hoidosta Metsähallituksessa sekä tehtävien rahoittamisesta. Tavoitteiden saavuttamista ja varainkäyttöä seurataan vuoden aikana väliraporteilla.

Metsähallitus on ainoa liikelaitos, joka on kahden ministeriön ohjauksessa. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vuosien varrella ohjauskokonaisuus on tältä osin hioutunut melko jouhevaksi ja tehokkaaksi. Keskeisellä sijalla ovat useamman kerran vuodessa pidettävät ns. kolmikantaneuvottelut eli maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön ja metsähallituksen väliset tulosohjausneuvottelut, joiden avulla ohjauskokonaisuus ja yhteistyö on saatu toimivaksi. Yhteisten ohjausneuvottelujen lisäksi molemmat ministeriöt käyvät tahollaan neuvotteluja ja keskusteluja Metsähallituksen kanssa.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivan Senaatti-kiinteistöjen¹⁴⁰ ohjausta voi luonnehtia hallituspainotteiseksi. Tämä kytkeytyy valtiovarainministeriön ns. omistajaohjausryhmän¹⁴¹ laatiin omistajaohjauksen perusteisiin ja organisointiin. Jos yhteisö (organisaatio) kuuluu voittopuolisesti tai pelkästään toiminnallisen/strategisen¹⁴² intressin piiriin, sen ohjauksessa korostuu osallistuminen hallitustyöskentelyyn. Hallituksen kautta tapahtuva ohjaus korostuu myös osaltaan siinä, että ministeriön virkamies on hallituksen puheenjohtajana.

Valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen osalta raja vastuuministeriön suoraan harjoittaman tulos- ja omistajaohjauksen ja hallituksen kautta tapahtuvan ohjauksen välillä ei ole niin selväpiirteinen ja jyrkkä kuin maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen osalta. Tähän vaikuttanee myös se, että Senaatti-kiinteistöt on

¹⁴⁰ Ent. Valtion kiinteistöliikelaitos.

¹⁴¹ Omistajaohjausryhmä on mm. laatinut valtiovarainministeriössä noudatettavat omistajaohjauksen yleiset periaatteet ja huolehtii, että ministeriön ohjausvastuulla olevien virastojen, liikelaitosten ja yhtiöiden omistaja- ja hallinto-ohjaus on asianmukaisesti järjestetty.

¹⁴² Toisena intressilajina olisi voittopuolisesti sijoitusintressi tuotto-odotukseen.

toiminut liikelaitosmuodossa vasta muutaman vuoden ja toiminnan käynnistäminen uudessa organisaatiomuodossa on vaatinut huomion kiinnittämisen ennen kaikkea siihen, että yrityksen strategia saadaan soveltua ja liiketoiminta saadaan menestymään.

Jos vastuuministeriöiden ohjaustapojen vertailussa Metsähallituksen ohjausta voi luonnehtia ministeriöpainotteiseksi ja Senaatti-kiinteistöjen ohjausta hallitusvetoiseksi, niin liikenne- ja viestintäministeriötä voi Ilmailuhallituksen tulos- ja omistajaohjauksen suhteen luonnehtia keskitien kulkijaksi. Tavoitteiden osalta ministeriö ei kuitenkaan harjoita niin yksityiskohtaisten tavoitteiden asettamista kuin Metsähallitusta ohjaavat maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö.

Vaikka tässä on luonnehdittu eri vastuuministeriöitä ohjaajina ja ohjauksen suhdetta suoran ministeriöohjauksen ja liikelaitoksen hallituksen kautta tapahtuvan ohjauksen välillä, ei se tarkoita, etteikö ohjauksen perusta kaikkien liikelaitosten ja vastuuministeriöiden osalta olisi sama. Jokaisen liikelaitoksen hallituksessa on jäsenenä vastuuministeriön edustaja ja jokainen ministeriö harjoittaa suoraa tulosohtausta tavoitteiden asettamiseen osallistumalla ja toteutunutta toimintaa ja tulosta seuraamalla.

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen osallistuvien toimielinten rooleissa ja tehtävissä vastuuministeriön suoran ohjauksen ja liikelaitoksen hallituksen kautta tapahtuvan ohjauksen keskinäisestä suhteesta ja ohjauksen sisällöstä on toisinaan jonkin verran erimielisyyttä. Niin yleinen liikelaitoslaki kuin liikelaitoskohtaisetkin lait mahdollistavat tältä osin melko erilaisenkin ohjauskulttuurin eri liikelaitoksille. Tässä tarkastuksessa ei kuitenkaan ole yritettykään ottaa kantaa siihen missä kulkisi se osin veteen piirretty raja, joka yksiselitteisesti ja konkreettisesti kertoisi, millä yksityiskohtaisuudella ja intensiteetillä vastuuministeriön olisi ohjausta harjoitettava ja milloin asia olisi jätettävä yksinomaan hallituksen tai yrityksen johdon harteille

Tarkastusviraston mielestä sopivan ohjauskombinaation toteuttamiseksi on liikelaitoskohtaisesti otettava huomioon mm. liikelaitoksen elinkaaren vaihe, asema markkinoilla, yhteiskunnalliset velvollisuudet ja viranomaistehtävät, taloudellinen asema, toimintaympäristö, vastuuministeriön ohjausresurssit ja hallituksen kokoonpano.

Hallitusohjauksen ja ministeriöohjauksen optimaalisen kombinaation muodostaminen edellyttää liikelaitoskohtaista tarkastelua. Toi-

saalta sekä vastuuministeriön että hallituksen tehtäviä on lueteltu sekä yleisessä liikelaitoslaissa että liikelaitoskohtaisissa laeissa, joten kysymyksessä on enemmänkin rajanveto siitä miten tehtävät hoidetaan.

Pohdittaessa kuka asettaa ja millaisia tavoitteita on tarkastusviraston mielestä aina otettava huomioon myös toteutuneiden tavoitteiden seuranta. Ohjaus toimii asianmukaisesti vain, jos tavoitteiden asettaja saa myös toteumaraportit ja reagoi tarvittaessa poikkeamiin.

Vastuuministeriöiden ja liikelaitosten välillä on usein kiinteä keskusteluyhteys, joten ohjaus ei perustu pelkkiin tulos- tai palvelusopimuksiin tai muihin ohjausasiakirjoihin. Näissä keskusteluissa voidaan yksityiskohtien lisäksi käsitellä esimerkiksi pitkän tähtäyksen tavoitteita ja odotuksia. Tässä tarkastuksessa on kuitenkin keskitytty niihin asioihin, jotka on kirjattu ohjausasiakirjoihin, joista tavoitteet ja niiden toteutuminen on yksiselitteisesti todettavissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö ministeriön ja liikelaitoksen väliset epäviralliset tai vapaamuotoisemmat keskustelut olisi hyödyllinen osa ohjausprosessin kokonaisuudessa.

4.8.3 LIIKELAITOSLAIN UUDISTAMINEN

Liikelaitosmallia on tarkoitus kehittää edelleen. Kehittämistarpeita käsiteltiin jo viisi vuotta sitten julkaistussa valtiovaraministeriön työryhmämuistiossa 1996:5, ”Liikelaitosmallin kehittäminen”. Vaikka valtiovaraministeriössä on laadittu luonnoksia hallituksen esitykseksi, ei asia kuitenkaan ole edistänyt lähinnä sen vuoksi, että valtiovaraministeriön sisällä ei ole päästy yksimielisyyteen lakiesityksen sisällöstä.

Lainsäädäntö on rajattu tämän tarkastuksen ulkopuolelle¹⁴³ eikä tässä oteta kantaa mahdollisen lainuudistuksen sisältöön. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, kuinka lakiuudistuksen lykkääntyminen uudelleen ja uudelleen on hankaloittanut liikelaitosten päätöksentekoa ja aiheuttanut turhaa odottelua.

¹⁴³ Kts. tarkemmin luku 2.2.2

Kun valtio-omistaja ja sitä edustava valtiovarainministeriö on siinä ainutlaatuisessa asemassa, että se on itse yrityksiänsä (liikelaitos) koskevan lain valmistelija, ei tällaista etua tarkastusviraston mielestä saisi hukata käyttämällä vuosia asian käsittelyyn. Valtio-omistaja antaa itsestään kuvan tehottomana ohjaajana.

Vaikka lain uudistaminen ei ole mikään itsetarkoitus, olisi valtio-omistajan virkamiestasolla silti pystyttävä kohtuullisessa ajassa päättämään millaista uudistusta se esittää, vai esittääkö ollenkaan.

5. YHTEENVETO KANNANOTOISTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Yhteenveto tarkastusviraston keskeisistä kannanotoista

Tässä tarkastuksessa on keskitytty valtion liikelaitosten vuosittaiseen tulos- ja omistajaohjausprosessiin, jossa toistuvat joka vuosi samaan aikaan tietyt tavoitteiden asettamiseen ja toteutuneiden tulosten seurantaan liittyvät toimenpiteet. Tulos- ja omistajaohjaus on määritelty eduskunnan, valtioneuvoston, vastuuministeriön ja budjettiministeriön sekä liikelaitoksen hallituksen liikelaitokseen kohdistamaksi ulkoiseksi ohjaukseksi. Ohjausta ovat ne päätökset, sopimukset ja neuvottelut, joilla valtio näiden toimielinten kautta ohjaustarkoituksessa vaikuttaa liikelaitoksen toimintaan ja kehitykseen.

Tarkastuksen painopiste oli ohjauksen perusteena olevien suunnittelu- ja toteumatietojen sisällössä, so. mitä tietoa ja miten eri toimielimet saavat ja hankkivat ohjauspäätösten tueksi. Tavoitteiden asetteluun ja toteutuneiden tulosten seurantaan liittyvistä asiakirjoista on erityisesti tarkasteltu vuosittaiseen ohjausprosessiin keskeisesti kuuluvia, ns. valtiopäiväasiakirjoja eli talousarviota (talousarvioesitystä) ja hallituksen kertomusta valtiovarain hoidosta ja tilasta. Lisäksi tarkasteltiin eri toimielinten roolia ohjausprosessissa.

Tarkastuksessa olivat mukana liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva Ilmailulaitos ja valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva Senaatti-kiinteistöt sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluva Metsähallitus, joka luonnonsuojelua koskevissa asioissa on ympäristöministeriön ohjauksessa. Em. liikelaitokset ovat liikevaihdolla mitattuna kaikki miljardiluokan yrityksiä, jotka taseista laskettuna hallitsevat yhteensä yli 36 miljardin markan arvoista valtion omaisuutta.

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksessa havaittiin eri asteisia puutteita ja ongelmia sekä kehittämistarpeita. Vaikka parantamisen varaa on, tarkastusvirasto toteaa, ettei minkään tarkastuksessa mukana olleen liikelaitoksen ohjauksen kokonaisuutena katsoen voida sanoa toimivan huonosti. Tarkastusviraston kannanotoissa on käyty läpi asioita ja toimintatapoja, joita ohjauksessa olisi syytä muuttaa tai

kehittää sekä esitetty näkökohtia ja menettelytapoja entistä tuloksellisemman omistaja- ja tulosohjauksen toteuttamiseksi.

Toistamismenettely moniportaisessa ohjauksessa

Eduskunnan, valtioneuvoston ja vastuuministeriön sekä liikelaitosten hallituksen palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskevat päätökset ja päätösehdotukset ovat usein olleet aivan tai lähestulkoon samansanaisia.

Tällainen moniportaiseen ohjausprosessiin liittyvä ”toistamismenettely” toisinaan hidastaa ja jäykistää ohjausta tarpeettomasti eikä samojen asioiden käsittely eri toimielimissä usein juurikaan tuo ohjausprosessiin ainakaan välitöntä lisäarvoa. Useiden toimielinten osallistuminen päätöksen valmisteluun ja päätöksentekoon aiheuttaa toisinaan hankaluuksia, mutta harvoin vaikeita ongelmia.

Tarkastusvirasto katsoo, että liikelaitosten ohjauksen kehittämässä paljon voidaan saada aikaan nykyisessäkin moniportaisessa ohjausrakenteessa ohjauksen sisältöä parantamalla eli kehittämällä ohjauksessa tarvittavien tietojen keräämistä, esittämistä, seuranta ja analysointia sekä hyödyntämistä.

Eduskunnan asetettavaksi tarkoitetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet

Tarkastusvirasto katsoo, että talousarvioesitykseen kirjatut palvelu- ja muut toimintatavoitteet eivät nykyisenkaltaisina täytä asiaa koskevan määräyksen (TM 9202/17.2.1994) määrittelemiä keskeisyyden, konkreettisuuden ja seurantamahdollisuuden vaatimuksia eivätkä tavoitteet siten riittävästi anna eduskunnalla mahdollisuutta vaikuttavaan palvelutaso-ohjaukseen. Palvelutaso-ohjaus on liikelaitosmallin keskeinen piirre, sillä tavoitehierarkiassa eduskunnan asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet ovat ylimpänä tavoiteasettelussa ja asettavat siten välillisesti rajat kaikille muille tavoitteille.

Nykyisenkaltaisten, liikelaitoskohtaisissa laeissa usein jo olevien tehtävien ja tavoitteiden luetteleminen ja kaikenkattavien tavoitteiden asettaminen valtion talousarvioesityksessä johtaa siihen, että kun ”kaikki on keskeistä, ei mikään ole keskeistä”. Tavoitteita asetettaessa nykyisin usein myös unohtuu, ettei tavoitteiden konkreettisuus ole sama asia kuin tavoitteiden yksityiskohtaisuus.

Tunnuslukutaulukot talousarviossa

Valtion talousarvion liikelaitosluvun selvitysosassa liikelaitoksen kehitystä kuvaavassa tunnuslukutaulukossa päätöksentekijälle on tarkoitus antaa tiivistetyssä muodossa tietoa, jonka avulla hän voi analysoida liikelaitoksen taloudellista toimintaa ja sen menestyksellisyyttä.

Valtiovarainministeriön määräyksen (TM 9202/17.2.1994) liitteenä annetun tunnuslukutaulukkomallin keskeisenä tavoitteena voidaan pitää ohjausprosessia varten annettavien keskeisten tunnuslukutietojen yhdenmukaisuuden ja vertailukelpoisuuden varmistamista. Nykyisin eri liikelaitosten osalta kuitenkin ilmoitetaan eri tunnuslukuja ja samojakin tunnuslukuja lasketaan eri tavoilla.

Tarkastusvirasto katsoo, että em. määräystä olisi tunnuslukujen osalta ajanmukaistettava ja tarkennettava, jotta päätöksentekijälle olisi käytössään keskeisimmät, yhdenmukaisesti lasketut taloudelliset tunnusluvut. Määräyksessä olisi joko esitettävä käytettävät laskentakaavat tai viitattava jo olemassa oleviin suosituksiin tms., joissa laskentakaavat on määritelty. Keskeisiin tunnuslukuihin olisi lisäksi syytä lukea mukaan sekä tulostavoite että voitontuloutusvaade. Tulostavoite on tärkein ohjausprosessissa liikelaitokselle rahamääräisenä asetettava taloudellinen kannattavuustavoite ja voitontuloutusvaade valtio-omistajalle rahassa maksettava korvaus peruspääomasijoitukselle.

Tunnuslukuohjaus ja investoinnit sekä pitkäaikaisten lainojen ottaminen

Yksi keskeisistä syistä valtion talousarvion ulkopuolisten, ns. uusi-muotoisten liikelaitosten perustamiseen 1980-luvun lopulla oli suurten, pitkäjänteisten investointien toteuttamisen vaikeus osana budjettitaloutta ja budjettirahoitusta. Liikelaitosuudistuksen yhtenä tarkoituksena oli korvata valtion budjetin kautta tapahtunut resurssiohjaus palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tavoiteohjauksella. Investointien ja lainanoton osalta liikelaitosten ohjaus on kuitenkin ns. resurssimitoituksen ohjausta, eräänlaista kehysohjausta, kun investointien ja pitkäaikaisen lainanoton enimmäismäärät hyväksytetään valtion talousarviossa.

Tarkastusvirasto toteaa, että koska varsinkin suuret, strategiset investoinnit ohjaavat merkittävästi liikelaitoksen toimintaa ja koska

valtio viime kädessä vastaa liikelaitoksen veloista, on tärkeää, että myös ylimmillä toimielimillä on ohjausprosessissa mahdollisuus ottaa kantaa liikelaitoksen investointeihin ja lainanottoon. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että joustavan ja pitkäjänteisen ohjauksen näkökulmasta liikelaitosten ohjauksessa olisi entistä enemmän käytettävä tunnuslukuihin ja limiitteihin perustuvaa ohjausta.

Nykyisinhän lyhytaikaisen velan suhteen on jo käytössä eräänlainen limiittimenettely: eduskunta on lailla säätänyt kaikkien valtion liikelaitosten lyhytaikaisten lainojen yhteenlasketuksi enimmäismääräksi kaksi miljardia ja valtioneuvosto on antanut päätöksessään tästä liikelaitosten käyttöön reilut puolet sekä jakanut tämän liikelaitoskohtaisiin limiitteihin.

Tunnuslukuihin perustuvassa tavoiteohjauksessa eduskunta ja muut ohjauselimet harjoittaisivat tavoiteohjausta antamalla liikelaitoksille tavoitetunnusluvut ja niille sallitut arvot. Tavoitetunnusluvut eivät koskisi vain investointeja tai pitkäaikaisia lainoja, vaan tavoitteet ja raja-arvot määriteltäisiin esimerkiksi kannattavuudelle, pääoman tuotolle, pääomarakenteelle ja rahoituksen riittävyydelle.

Sallittujen tunnuslukuarvojen asettamisissa rajoissa ja hallituksen valvonnassa liikelaitoksen johto johtaisi liikelaitoksen toimintaa. Esimerkiksi nykyisen investointien markkoina määritellyn enimmäismäärän ja investointikohteiden määräämiseen sijaan investointien taso ja kohteet määräytyisivät välillisesti tunnuslukuarvojen ja palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden kautta. Investointien määrää suunnitellessaan liikelaitoksen olisi esimerkiksi otettava huomioon velkaantumistaselle asetetut raja-arvot ja tilikauden tulos- sekä tuloutustavoite. Tavoitehierarkia säilyisi ennallaan ja eduskunnan asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet asettaisivat edelleen rajat taloudellisille tunnuslukutavoitteille.

Suhteelliset, prosentteina määritellyt tunnusluvut antaisivat liiketoiminnan ohjaukseen kaivattua joustavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Myös ohjauksen kannalta tärkeä valvonta olisi osin jo sisäänrakennettu. Vastuuministeriön tehtävänä olisi seurata liiketoiminnan menestyksellisyyttä kalenterivuoden aikana mm. tunnuslukujen kehittymistä seuraamalla. Eduskunta puolestaan tietäisi perehtyä asiaan laajemmin ja syvällisemmin taloudellisen tavoitetunnusluvun ylityksessä tai alittuessa tai liikelaitoksen lähestyessä esimerkiksi asetettua velkalimiittiä. Lisäksi tunnusluvun uuden tavoite- tai raja-arvoesityksen tullessa talousarvioesitykseen niin eduskunta kuin muutkin ohjauselimet tietäisivät, että kysymyksessä on linjanveto

liikelaitosten tavoitteiden ja niiden saavuttamiseen vaadittavien resurssien sekä liikelaitoksen taloudellisen aseman suhteen.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta (ns. tilakertomus) seurannan välineenä

Seurantatietoa valtiontaloudesta antaa hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta, ns. tilakertomus. Tilakertomus on nimenomaan eduskunnalle osoitettu, vuosittainen kertomus toteutuneesta varainhoidosta.

Tarkastusvirasto toteaa, että kun toisaalta otetaan huomioon liikelaitosten hoitoon uskottu suuri varallisuus ja toiminnan laajuus ja toisaalta eduskunnan rooli ohjaavana ylimpänä valtioelimenä, annetaan tilakertomuksessa eduskunnalle liian niukasti ohjauksessa välttämätöntä seurantatietoa niin liikelaitoksen liiketoiminnan menestyskellisyydestä kuin eduskunnan asettamien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta.

Tarkastusviraston katsoo, että kertomuksessa liitteenä olevaa taloudellisten tunnuslukujen taulukkoa olisi laajennettava siten, että siinä esitetään toteutuneina ainakin ne tunnusluvut, jotka on esitetty liikelaitosten kehitystä kuvaavassa tunnuslukutaulukossa valtion talousarvioesityksen liikelaitosmomentin selvitysosassa ja että tunnusluvut esitetään 3 – 5 vuodelta, jotta sekä kehitystrendi että poikkeamat voidaan havaita. Lisäksi on syytä esittää samassa taulukossa sekä tavoiteluku että toteutunut luku, jotta nähdään suoraan ero suunnitellun ja toteutuneen välillä

Vaikka eduskunnan ohjausrooliin kuuluu ennen kaikkea palvelutaso-ohjaus ja yhteiskunnallisten tavoitteiden asettaminen, ei näitä ole sanallakaan kommentoitu tilakertomuksessa. Tarkastusvirasto katsoo, että tämä heikentää huomattavasti eduskunnan mahdollisuuksia vuosittain valvoa sen päättämien tavoitteiden toteutumista. Liikelaitosten vuosikertomuksissa on yleensä toimintakertomuksissa selostettu eduskunnan ja valtioneuvoston päätösten toteutumista, joten tätä jo olemassa olevaa tietoa hyödyntämällä ja muokkaamalla voitaneen suhteellisen helposti järjestää ohjauksessa tarvittavan valvontatiedon antaminen myös valtiopäiväasiakirjassa vuosittain eduskunnalle.

Konserninäkökulma ja tytäryhtiöt

Liikelaitoksen tavoitteet ja vaateet asetetaan muodollisesti liikelaitokselle eli konsernin emolle. Tulos kuitenkin tehdään ja tavoitteet saavutetaan koko konsernin voimavaroin, liikelaitosemon ja sen tytäryhtiöiden toiminnalla.

Tarkastusvirasto toteaa, että vaikka kaikki tarkastuksessa mukana olleet liikelaitokset ovat konserneja, on konsernitarkastelun vähyys leimaa-antavaa lähes koko ulkoiselle ohjausprosessille. Tarkastusvirasto katsoo, että omistajaohjauksessa tarvittavan tiedon saannin kannalta on tärkeää, että myös konsernin luvut ovat tavoitteenasettelussa ja seurannassa entistä enemmän mukana, jotta ohjaukseen osallistuvilla toimielimillä on päätöksenteon pohjana riittävä ja oikea kuva koko konsernin taloudellisesta toiminnasta.

Liikelaitos ja liikelaitoskonserni ovat olemassa valtio-omistajan tiettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi ja tehtävien hoitamiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että liikelaitokselle asetettavien tavoitteiden sisältö ja niiden toteutumisen seuranta eivät saa riippua siitä, miten konserni taloudellisena kokonaisuutena on sisäisesti organisoitu eli organisointimuoto ei saa määrätä tavoiteasettelua eikä seurantaa, vaan (tytäryhtiön) osakeyhtiömuodossa toimimisen edellytyksenä on aina oltava se, että osakeyhtiömuodossa asetetut tavoitteet ja tehtävät saadaan paremmin suoritettua.

Toiminta tytäryhtiöiden kautta merkitsee ohjauksen näkökulmasta liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan vallan ja vastuun kasvua ohjausprosessissa. Tarkastusvirasto korostaa, että vaikka liikelaitoksen johto toimiikin konsernijohtona, on valtio-omistajia edustavien toimielinten ja erityisesti liikelaitosemon hallituksen, osaltaan huolehdittava siitä, että konsernijohto toteuttaa ja koko konsernin tasolla toteutetaan valtio-omistajan tahtoa.

Liikelaitoksen hallitus

Vastuuministeriö valmistelee ja esittelee ja valtioneuvosto määrää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen kokoonpanoon vaikuttavia säädöksiä on sekä yleisessä liikelaitoslaissa että laitoskohtaisissa laeissa.

Tarkastusvirasto katsoo, että vastuuministeriöiden ja valtionhallinnon edustus on nykyisellään riittävä liikelaitoksien hallituksissa ja sitä kautta on mm. turvattu tarpeellinen valtionhallinnon ja valtiontalouden suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien tuntemus ja liikelaitok-

sen ohjauksen kytkeytyminen siihen. Myös henkilöstön edustus on turvattu lain säännöksillä.

Tarkastusvirasto katsoo, että liikelaitoksen hallituksen kautta tapahtuvan tulos- ja omistajaohjauksen edelleen kehittämiseksi ja liiketoiminnan asiantuntemuksen lisäämiseksi on hallituksen valinnassa syytä entisestään painottaa toimialaosaamisen ja liikkeenjohdon osaamisen sekä liiketoiminnan kokemuksen tärkeyttä.

Liikelaitosten toimitusjohtajien yhteyksistä ja heidän toiminnastaan jäsenhankinnan eteen on usein ollut hyötyä pätevien hallitusten jäsenten saamisessa. Tarkastusvirasto haluaa kuitenkin korostaa, että hallitusten jäsenten hankinta on selkeästi omistajan velvollisuus ja oikeus eikä sitä saa lykätä toimitusjohtajan vastuulle.

Tarkastusvirasto toteaa, että liikelaitokset ovat niin suuria ja merkittäviä yrityksiä, että hallitusten jäsenten valintaprosessi ja sopivien ehdokkaiden haku on syytä järjestää nykyistä systemaattisemmin ja aktiivisemmin sekä kohdistaa laajempaan potentiaaliseen ehdokasjoukkoon.

Valtio-omistaja tarvitsee sekä yhtiöittensä että liikelaitostensa hallituksiin pätevyysvaatimuksiltaan hyvin samanlaisia henkilöitä. Valtio-omistajan kannattaa ministeriöiden ja liikelaitosten välisen yhteistyön avulla hyödyntää eri ministeriöissä oleva tieto ja kokemus potentiaalisista hallitusjäsenehdokkaista sekä kiinnittää entistä enemmän huomiota mahdollisuuteen kierrättää nykyisiä, jo hyväksi havaitsemiaan hallituksen jäseniä liikelaitosten ja yhtiöitten välillä.

Liikelaitoslaeissa ei vastuuvapauden käsitettä ole mainittu eikä valtioneuvosto tai mikään muukaan toimielin siten myönnä liikelaitoksen hallitukselle eikä toimitusjohtajalle vastuuvapautta tilikaudelta. Liikelaitosten hallitusten jäsenten keskuudessa vastuuvapausmenettelyn puuttuminen on jonkin verran aiheuttanut levottomuutta ja epävarmuutta hallituksen jäsenten asemasta vastuun ja vastuun jatkumisen suhteen.

Liikelaitos ei pystyne pätevien hallitusten jäsenten hankkimisessa kilpailemaan osakeyhtiöiden kanssa ainakaan hallitusten jäsenten palkkioiden tai muiden rahanarvoisten etujen suuruudella. Tarkastusvirasto katsoo, ettei liikelaitosten asemaa saa entisestään huonontaa sillä, että hallituksen jäsenten vastuut ja liikelaitosten mahdollisuus ottaa hallituksensa jäsenille vastuuvakuutus ovat osin epäselviä.

Kuten muidenkin hallitusten jäsenten niin myös ministeriön virkamiehen on aina ansaittava paikkansa liikelaitoksen hallituksessa antamalla aikaansa ja asiantuntemustaan sekä perehtymällä laitoksen toimintaan. Hallituksen jäsenen on tuotava osaltaan lisäarvoa liik-

keenjohtoon ja omistajaohjaukseen sekä edesautettava hallitustyöskentelyllään liikelaitoksen menestymistä. Tarkastusvirasto toteaa, että vastuuministeriöt ymmärtävät nykyisin yhä paremmin hallituksen jäsenyyden vastuullisuuden ja vaativuuden.

Tarkastusvirasto katsoo, että vaikkei virkamiesten jääviysongelmaa ole syytä liioitella, on liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen liittyvien ratkaisujen oltava alisteisia jääviysongelmien ja esteellisyyskysymysten ratkaisuille eikä tässä asiassa periaatteista voida tinkiä niiden mahdollisesti aiheuttamien käytännön hankaluuksien vuoksi. Virkamiesten työnjaon ja vastuusuhteiden on oltava niin selkeästi järjestetty, että myös ulkopuoliset voivat todeta järjestelmän luotettavuuden.

Tarkastusvirasto katsoo, ettei liikelaitoksen toimitusjohtajaa tai ketään muutakaan toimivan johdon jäsentä pitäisi valita liikelaitoksen hallituksen jäseneksi. Hallituksen tehtävänä on paitsi tukea ja sparrata toimitusjohtajaa niin myös kriittisesti arvioida johdon toimintaa ja valvoa johtoa. Tämän vuoksi toimitusjohtajan ja hallituksen roolit on pidettävä tiukasti erillään. Sekä hallitukselle että toimitusjohtajalle on myös liikelaitoslaeissa osoitettu omat tehtävänsä eikä näitä tehtäviä ja rooleja ole mitään syytä sekoittaa.

Tarkastusvirasto toteaa toisaalta olevan tärkeää, että toimitusjohtajan asiantuntemus liikelaitoksen asioista on hallituksen kokouksissa käytettävissä ja että asioista voidaan avoimesti ja heti keskustella toimitusjohtajan ja hallituksen kesken. Tarkastusvirasto katsoo hyväksi ratkaisuksi esimerkiksi useissa osakeyhtiöissä käytössä olevan tavan: vaikkei toimitusjohtaja ole hallituksen jäsen, on toimitusjohtajalla läsnäolo- ja puheoikeus, käytännössä velvollisuus, kaikissa hallituksen kokouksissa ellei hallitus jonkin asian kohdalla nimenomaan muuta päättä.

Niin yleinen liikelaitoslaki kuin liikelaitoskohtaisetkin lait mahdollistavat melko erilaisenkin ohjauskulttuurin eri liikelaitoksille. Vaikka tarkastusvirasto korostaa omistajaohjauksen rakenteellista yhtenäisyyttä ja omistajaohjauskäytäntöjen yhdenmukaisuutta eri liikelaitoksissa, tarkastusvirasto kuitenkin toteaa, että hallinnonalan ohjauskulttuurissa on liikelaitoskohtaisesti aina otettava huomioon mm. liikelaitoksen elinkaaren vaihe, asema markkinoilla, yhteiskunnalliset velvollisuudet ja viranomaistehtävät, taloudellinen asema, toimintaympäristö, vastuuministeriön ohjausresurssit ja liikelaitoksen hallituksen kokoonpano.

Valtio viranomaistehtävien ja yhteiskunnallisten palvelujen ostajana

Tarkastusviraston katsoo, että paitsi ohjauksen niin myös kilpailuneutraliteetin ja siihen liittyvän läpinäkyvyyden näkökulmasta valtio-omistajan on syytä entisestään suosia ns. tilaaja-tuottaja –mallia. Tällöin kaikki ohjaajatahot tietävät mitä yhteiskunnalliset ja viranomaistehtävät kokonaisuudessaan maksavat ja voivat tarvittaessa vertailla sitä vaihtoehtoihin tapoihin tehtävien toteuttamiseksi.

Taloudelliset tavoitteet omistaja- ja tulospolitiikan linjanvetona

Tarkastusvirasto katsoo, että selkeän, pitkäjänteisen ja johdonmukaisen omistajaohjauksen toteuttamiseksi on kunkin liikelaitoksen osalta pitkän tähtäimen omistaja- ja tulospolitiikan linjanvetona paitsi määriteltävä niin myös talousarviossa ilmoitettava ainakin liikelaitokselta keskimäärin vaadittava tuotto valtion sijoittamalle peruspääomalle sekä valtiolle tuloutettava prosenttiosuus tilikauden voitosta. Em. pohjalta määritellään sitten ko. vuodelle asetettava rahamääräinen alustava tulostavoite ja tuloutustavoite ottaen huomioon sen hetkinen toimintaympäristö ja yrityksen tilanne, jotta taataan myös ohjauksen joustavuus.

Tarkastusvirasto toteaa, että jollei linjanvetoa keskimääräiseksi peruspääoman tuottoprosentiksi ja tuloutusprosentiksi tehdä ensimmäiseksi, vaikuttaa vuosittaisen tavoitetuloksen määrittelyyn käytännössä usein edellisen tai edellisten vuosien toteutunut tulos muiden, tärkeämpien kriteerien kustannuksella. Liikelaitoksen kehitysvaiheen, kilpailutilanteen, investointitarpeen ja palvelutavoitteiden jne. huomioonottaminen jää tällöin vähemmälle.

Tarkastusvirasto toteaa lisäksi, että mikäli ohjaukseen halutaan läpinäkyvyyttä ja kaikille ohjaukseen osallistuville toimielimille mahdollisuus vuosittain osallistua tavoitteiden asetteluun ja arviointiin, on valtion liikelaitostensa osalta pidettävä erillään roolinsa toisaalta vieraan pääoman ehtoisesti rahoittavana lainanantajana ja toisaalta oman pääoman ehtoisesti sijoittavana ja tuottotavoitteen ja voitontuloutusvaatimuksen kautta ohjaukseen aktiivisesti osallistuvana omistajana.

Liikelaitoslain uudistaminen

Liikelaitosmallia on tarkoitus kehittää edelleen. Kehittämistarpeita käsiteltiin jo viisi vuotta sitten julkaistussa valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 1996:5, ”Liikelaitosmallin kehittäminen”. Lakiuudistusta on valmisteltu valtiovarainministeriössä, mutta asia on edistynyt hyvin hitaasti. Tarkastusvirasto toteaa, että lakiuudistuksen lykkääntyminen uudelleen ja uudelleen on hankaloittanut liikelaitosten päätöksentekoa ja aiheuttanut turhaa odottelua.

Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka lain uudistaminen ei ole mikään itsetarkoitus, olisi valtio-omistajan virkamiestasolla silti pysyttävä kohtuullisessa ajassa päättämään millaista uudistusta se esittää, vai esittääkö ollenkaan. Asian pitkittyminen antaa valtiosta kuvan tehottomana ohjaajana.

5.2 Ohjauksen järjestämisen ydinasiat

Liikelaitokset toivovat omistaja- ja tulosohtaukselta mm.

- johdonmukaisuutta
- pitkäjänteisyyttä
- selkeyttä

joita voidaan yleisemminkin pitää hyvän omistajaohjauksen kriteereinä.

Tarkastusvirasto katsoo, että riippumatta siitä millaiseksi liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta harjoittavien toimielinten ohjauskombinaatio muodostuukin, on valtio-omistajan aina huolehdittava siitä, että ohjauksessa otetaan huomioon ja toteutetaan seuraavat viisi näkökohtaa:

ISÄNNÄN ÄÄNI

- Valtio-omistajan¹⁴⁴ harjoittama omistajaohjaus ja isännän äänen käyttö on selkeästi kanavoitava siten, että se on selvä sekä omistajan edustajille että liikelaitokselle. Myös liikelaitoksen hallitustyössä on kuuluttava isännän ääni. Eli liikelaitoksen johto tietää kuka tai ketkä vastaavat omistajavallan käyttämisestä liikelaitoksessa ja johto tyytyy siihen ja toimii sen mukaan. Asetelmasta tulee olla yhtenäinen näkemys sekä poliittisella että virkamiestasolla.

LUOTTAMUS JA VASTUU

- Liikelaitoksen johdon on nautittava omistajan luottamusta, ei toisinpäin, vaikka sekin on suotavaa. Johdon on tiedettävä kenen luottamusta sen on nautittava ja näiden henkilöiden (toimielinten) on puolestaan oltava tietoisia asemastaan, vaikutusvallastaan ja vastuustaan.

TAVOITTEET JA KEINOT

- Valtio-omistajalla on oltava selkeä käsitys omistajan käytössä olevista ohjauskeinoista ja eri ohjaustoimielinten muodostamasta kokonaisuudesta.
- Omistaja antaa omat tavoitteensa, joiden on johdettava liikelaitoksessa perusteltuihin strategiavalintoihin, joiden toteuttamiseen panostetaan aikaa, vaivaa ja resursseja. Omistajan (ml. liikelaitoksen hallitus) ja johdon näkemysten päämääristä on oltava yhtenäiset ja kaikkien on sitouduttava niihin.

¹⁴⁴ *Liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö vaan osa valtionhallintoa, joten käsite "valtio-omistaja" ei anna omistus- ja hallintasuhteista aivan oikeaa kuvaa.*

- Omistajalla ja johdolla on oltava yhtenäinen näkemys siitä, millainen liikelaitoksen kannattavuuden ja taloudellisen aseman on oltava nyt ja tulevaisuudessa.

SEURANTA JA RAPORTOINTI

- Toimiva johto ei koskaan voi ottaa lopullista vastuuta liikelaitoksen menestyksestä tai epäonnistumisesta, vaan riskinotto ja sen seuraukset jäävät viime kädessä aina omistajan tehtäväksi ja vastuulle. Valtio-omistajan pitää omistajaohjauksen avulla voida arvioida ja kontrolloida riskejä, minkä vuoksi riskien arvioinnin ja kontrollin on aina oltava omistajaohjauksessa mukana olevien valtio-omistajan edustajien keskeinen tehtävä.
- Valtio-omistajan on vaadittava johdolta riittävää raportointia, mikä tarkoittaa mm. sitä, että omistajan on tiedettävä mitä liikelaitoksessa on suunnitteilla ja tekeillä ja että omistaja tietää omistuksensa todellisen arvon ja tulospotentiaalin.
- Raportointi omistajalle on järjestettävä selkeästi ja niin nopeaksi, että se mahdollistaa myös tilikauden aikaisen reagoinnin tavoitteista poikkeamiin.

OMISTAJAOHJAUS VS. LIIKELAITOKSEN JOHTAMINEN

- Liikelaitoksen omistajaohjaus on eri asia kuin liikelaitoksen johtaminen eikä niitä pidä sotkea toisiinsa. Johdolle on annettava liiketoiminnassa valtaa ja vastuuta. Palkatun johdon ja valtio-omistajaa edustavien välillä on päästävä tasapainoiseen työnjakoon. Omistajien tehtävänä on hankkia liikelaitokseen ammattitaitoinen johto, jonka työtä omistajien on sekä tuettava että valvottava. Omistajien on osattava antaa ammattijohtolle tarpeellinen työrauha ja muistettava, että johto ja henkilöstö viime kädessä tekevät tuloksen.

Omistajaohjauksen tehtävänä on antaa omistajan tavoitteet ja valvoa niiden toteutumista.

- Omistajaohjauksen on tarvittaessa toimittava liikelaitoksen uudistamisprosessin käynnistäjänä, jos esimerkiksi omistajan asettamia vähimmäisvaatimuksia taloudellisten tai yhteiskunnallisten tavoitteiden suhteen ei saavuteta.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

Anthony Robert N. - Herzlinger Regina E. **Management control in nonprofit organisations**. Revised edition. Homewood, Illinois 1980.

Asiakirjayhdistelmä vuoden 1998 talousarviosta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998.

Asiakirjayhdistelmä vuoden 1999 talousarviosta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1999.

Asiakirjayhdistelmä vuoden 2000 talousarviosta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2000.

Eilavaara Pertti - Sarja Mikko. **Valtion omistajavalta**. Tutkimus valtion omistajavallasta ja esteellisyydestä omistajavallan käytössä. Helsinki 1999.

Haapasalo Samuli. **Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen prosessina**. Esitelmä 14.12.1994. Keilaniemi-instituutti, talouden johtamisen koulutusohjelma 1/94.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2000. Annettu eduskunnalle vuoden 2001 valtiopäivillä. Helsinki 2001.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1999. Annettu eduskunnalle vuoden 2000 valtiopäivillä. Helsinki 2000.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1998. Annettu eduskunnalle vuoden 1999 valtiopäivillä. Helsinki 1999.

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2000. Annettu eduskunnalle vuoden 2001 valtiopäivillä. Helsinki 2001.

Heikkinen Marja - Tapio Markku - Haikko Markku - Paloposki Jaakko. **Hallitusti kohti markkinoita. Julkisen liiketoiminnan ohjaus.** Julkaisijat Hallinnon kehittämiskeskus ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1996.

Huuho Tuomas. **Julkiset yksiköt kilpailluilla markkinoilla.** Esi-
telmä 14.12.1994. Keilaniemi-instituutti, talouden johtamisen kou-
lusohjelma 1/94.

Ilmailulaitoksen vuosikertomukset 1997 - 2000.

Julkisten palvelujen yksityistäminen - edellytykset ja kokemukset. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos, sarja B 113. Helsinki 1995.

Kailovaara Marita - Rajala Pirkko. **Liikelaitostamisen vaikutukset taloudelliseen menestymiseen.** Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1997.

Kiinteistölaitoksen (nyk. Senaatti-kiinteistöt) vuosikertomus 1999.

Kiinteistölaitostyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työ-
ryhmämuistioita 1994:5. Helsinki 1994.

Kiviniemi Markku - Oittinen Raili -Varhe Seppo - Niskanen Jouni -
Salminen Ari. **Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä.** Julkai-
sijat Valtionhallinnon kehittämiskeskus ja Efektia Palvelu Oy. Hel-
sinki 1994.

Kivelä Juhani. **Uudistunut valtioyhteisö - entä ohjaus.** Puheenvuo-
ro virastopäällikköpäivillä 8.11.1995.

Lehto Eero (toim.). **Monopoli vai kilpailu? - Yksityistäminen, sääntely ja kilpailurajat.** SITRAn julkaisusarja, nro 158. Juva 1997.

Lentoturvallisuushallinnon vuosikertomus 1999.

Leppiniemi Jarmo. **Yritysrahoitus.** WSOY:n yritystietosarjaa. Päi-
vitettävä kansio.

Liikelaitosmallin kehittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996:5. Helsinki 1996.

Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen vaikutuksia esimerkkiyrityksissä. Liikenneministeriön mietintöjä ja muistioita B 11/98. Helsinki 1998.

Liikelaitosuudistuksen käynnistymistä valtiovarainministeriön hallinnonalan liikelaitoksissa koskeva tarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston selontekomuistio nro 267/52/92. Helsinki 1992.

Liikenneministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2001 - 2004. Helsinki 2000.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2001 - 2004. Helsinki, joulukuu 1999.

Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä. Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 6/2001. Helsinki 2001.

Merenkululaitoksen liikelaitostaminen. Selvitys Merenkululaitoksen liikelaitostamismahdollisuuksista. 29.2.2000.

Merenkululaitoksen organisointi. Liikenneministeriön julkaisuja L 7/96. Liikenneministeriö. Helsinki 1996.

Metsähallituksen vuosikertomukset 1998 - 2000.

Mäki-Ranta Erkki. **Tarkastusviraston havainnot tuloksellisuuden seurantaan tukevan laskentatoimen tilasta.** Esitelmä 6.10.1999, Hallinnon kehittämiskeskus, laskentatoimen kehittämisfoorumi.

Näkökulmia valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentamiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisijana; artikkelien kirjoittajat useista eri organisaatioista. Helsinki 1995.

Omistajaohjaus. Valtioyhteisötoimikunnan osahankkeiden käynnistämissuunnitelmat. Valtiovarainministeriö, hallinnonkehittämisosasto. Valtioyhteisötoimikunta. 26.8.1996.

Omistajaohjauksen periaatteet ja organisointi valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö, omistajaohjausryhmä. 28.6.1999.

Omistajaohjaustyöryhmän muistio. Valtion hallintopolitiikka -hanke. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:13. Helsinki 1997.

Passi Kauko. **Valtion väki vähenee.** STTK-lehti 6/1997.

Pitkänen Eero. **Julkisyhteisöt liiketaloustieteen tutkimuskohteina.** Liiketaloustieteellinen Aikakauskirja nro 2 / 1981.

Pitkänen Eero. **Julkisten liikelaitosten tuloksellisuus.** Liiketaloustieteellinen Aikakauskirja nro 1 / 1984.

Rakennushallinnon organisointia selvittelevä työryhmä. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistio 14.12.1992.

Salminen Ari - Niskanen Jouni. **Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa.** Julkaisijat: valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto ja Vaasan yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Helsinki 1996.

Salminen Ari - Viinamäki Olli-Pekka. **Markkinaohjautuvuuden käytäntöjä Suomen julkisessa sektorissa.** Vaasan yliopisto, julkisjohtamisen laitos. 2000.

Selvitys Ilmailulaitoksen viranomaistehtävien järjestämisestä. Liikenneministeriön mietintöjä ja muistioita B 5/98. Helsinki 1998.

Senaatti-kiinteistöt (ent. Kiinteistölaitos) vuosikertomus 2000.

Seppänen Tapani. **Redesign of public sector organizations and operating process.** Helsinki School of Economics and Business Administration. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-142. Helsinki 1998.

Seppänen Tapani. **Aitoa tehokkuutta julkishallintoon.** Hallinto-lehti 2/1999.

Talousarvion laadintaa selvittävän työryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 3/2000.

Tainio Risto. **Omistus- ja johtamisstrategiat tulevaisuuden Euroopassa.** Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1/2000, sivut 158 - 172.

Tapio Markku. **Valtion liiketoiminnan muodot.** Esitelmä 14.12.1994. Keilaniemi-instituutti, talouden johtamisen koulutusohjelma 1/94.

Temmes Markku - Kiviniemi Markku. **Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995.** Julkaisijat: Valtiovarainministeriö, hallinnonkehittämisosasto ja Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. Helsinki 1997.

Temmes Markku - Moilanen Timo. **Johto-organisaatiot tienhaarassa.** Valtion keskushallinnon virastojen, laitosten ja liikelaitosten johto-organisaatiot arvion kohteena. Julkaisija: Valtiovarainministeriö, hallinnonkehittämisosasto. Helsinki 2000.

Teollisuuspoliittinen visio. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 2/1996. Helsinki 1996.

Tulosvirasto -> liikelaitos -> osakeyhtiö Mikä on henkilöstön vastaus? Valtion yhteisjärjestö VTY ry. Yhtiöittämisprojektin raportti. Helsinki 1993.

Uudistuva teollisuus, valtionyhtiöt ja yksityistäminen. Kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisija, artikkelien kirjoittajat useista eri organisaatioista. Helsinki 1994.

Valtion kiinteistöhallintoprojektin loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita, 1993:1. Helsinki 1993.

Valtion liikelaitoskomitea. Talousjaoston mietintö. 15.5.1984.

Valtion liikelaitoskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1985:2. Helsinki 1985.

Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö. Komiteanmietintö 1982:64. Helsinki 1983.

Valtion talousarvioesitykset vuosilta 1994-2002.

Valtion tilinpäätösasiakirjat vuosilta 1998-2000.

Valtiontilintarkastajain kertomukset vuosilta 1997-1999.

Valtiovarainhallinnon tuloksellisuus 1999. Valtiovarainministeriön hallinnonalan toimintakertomus. Helsinki 2000.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma (tts) 2001-2004 - yhteenveto. 15.2.2000.

Veranen Jyrki. **Tuottoa vaativat omistajat - menestykseen omistajalähtöisellä johtamisella.** Ekonomia-sarja. Porvoo 1996.

Yhtiöittäminen – valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtionenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 16/98. Helsinki 1998.

Yritystutkimusneuvottelukunta. **Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi.** 6. uud. laitos. Tampere 1999.

Keskeinen lainsäädäntö, viranomaismääräykset ja muut päätökset.

L 627/87

Laki valtion liikelaitoksista. (yleislaki)

L 423/88

Laki valtion talousarviosta

VNp 865/88

Valtioneuvoston päätös valtion liikelaitosten lainanoton rajoista ja ehdoista.

VNp 893/88

Valtioneuvoston päätös valtion liikelaitoksen osakkuudesta osakeyhtiössä tai muussa yhteisössä.

L 1123/90

Laki Ilmailulaitoksesta.

A 1124/90

Asetus Ilmailulaitoksesta.

L 740/91

Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä.

A 1243/92

Asetus valtion talousarviosta

Valtioneuvoston periaatepäätös 17.6.1993

Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi.

L 1169/93

Laki Metsähallituksesta.

A 1525/93

Asetus Metsähallituksesta.

Valtiovarainministeriön määräys 17.2.1994, nro TM 9202

Valtion liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta.

L 496/94

Laki Hallinnon kehittämiskeskuksesta.

A 825/94

Asetus Hallinnon kehittämiskeskuksesta.

L 30/95

Laki valtion kiinteistölaitoksesta.

HE 214/94

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion kiinteistölaitoksesta

TuVL 1/1999 vp

Tulevaisuusvaliokunnan lausunto 1/1999, valtiovarainvaliokunnalle, liittyen hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2000.

VNp 1023/98

Valtioneuvoston päätös valtion liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien kirjanpidon perusteista ja tilintarkastuksesta.

L 1052/98

Laki Valtion kiinteistölaitoksesta.

A 1053/98

Asetus Valtion kiinteistölaitoksesta.

Valtiovarainministeriön ohje 22.12.1998, nro TM 9807.

Ministeriön hallinnonalan toimintakertomuksen laadinta.

Valtiokonttorin ohje tilinpäätösasiakirjasta tilivirastoille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille 17.11.1999.

Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat.

Tulevaisuusvaliokunnan lausunto (valtiovarainvaliokunnalle) 1/1999 vp. Liite 11 valtiovarainvaliokunnan mietinnössä hallituksen talousarvioesityksestä vuodelle 2000.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 7.9.1999 hyväksymät valtion omistamien yhtiöiden omistusjärjestelyissä noudatettavat menettelytavat ja pelisäännöt.

Valtioneuvoston periaatepäättös 16.9.1999 (täydennetty 31.5.2000).
Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäättös.

Keskustelut ja haastattelut:

Alestalo, Kalevi	Finanssineuvos, liikenneministeriö. Hallituksen jäsen Sonera-yhtymä oyj:ssä.
Aula, Maria Kaisa	Kansanedustaja. Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja.
Flander, Jukka-Pekka	Ylitarkastaja, ympäristöministeriö.
Heino, Jan	Toimitusjohtaja, Metsähallitus. Hallituksen varapuheenjohtaja Metsähallituksessa.
Hurtola, Pekka	Hallitusneuvos, liikenneministeriö. Hallituksen varapuheenjohtaja Ilmailulaitoksessa.
Jatkola, Vesa	Budjettineuvos, valtiovarainministeriö. Hallituksen puheenjohtaja Valtion kiinteistölaitoksessa.
Järventaus, Jussi	Toimitusjohtaja, Suomen Yrittäjät. Hallituksen puheenjohtaja Ilmailulaitoksessa.
Karttunen, Jorma	Johtava lakimies, Metsähallitus.
Kivinen, Sirpa	Vanhempi hallitussihteeri, valtiovarainministeriö.

Kohvakka, Aulis	Toimitusjohtaja, Valtion kiinteistölaitos. Hallituksen jäsen Valtion kiinteistölaitoksessa.
Pelkonen, Pekka	Neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö.
Pitkänen, Erkki	Johtaja, Ilmailulaitos.
Rainio, Riitta.	Hallintojohtaja, ympäristöministeriö. Hallituksen jäsen Metsähallituksessa.
Schildt, Ville	Ylitarkastaja, maa- ja metsätalousministeriö.
Sivonen, Sampsa	Apulaisosastopäällikkö, maa- ja metsätalousministeriö. Hallituksen puheenjohtaja Metsähallituksessa.
Tainio, Esko	Budjettineuvos, valtiovarainministeriö.
Talvitie, Mikko	Toimitusjohtaja, Ilmailulaitos.
Vasiljeff, Miliza	Hallitusneuvos, valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5280
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy