

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 30.8.2016 (VNK/1581/30/2016)

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) muuttamisesta**

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (jäljempänä tarkastusvirasto) lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta (jäljempänä myös esitys), joka koskee uuden valtion erityistehtävayhtiön, kehitysyhtiön, perustamista. Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### **1 Omistajaohjauslain muuttamista koskevia huomioita**

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lakiuudistuksen tavoitteena on luoda nykyistä joustavampi säädöspohja erilaisiin valtion yhtiöomistuksellisiin järjestelyihin. Tältä osin lakiesityksessä viitataan yleisesti siihen, ettei voimassaoleva sääntely mahdollista valtioneuvoston päätöstoimivaltaa valtion epäsuorasti omistamissa yhtiöissä (s. 5). Tietyntilaisena ongelmana lakiesityksessä voidaan pitää sitä, että esityksestä ei konkreettisesti käy ilmi nykyisen oikeustilan ongelmat tai se, millaisissa konkreettisissa tilanteissa kehitysyhtiötä tarvittaisiin.

Esityksessä myös ehdotetaan muutettavaksi omistajaohjauslain 1 §:ssä määritettyä lain soveltamisalaa siten, että lakia sovellettaisiin myös kehitysyhtiöiden suoraan omistamiin yhtiöihin. Lakiuudistus merkitsisi poikkeamista omistajaohjauslain soveltamisalan (systemaattisesta) lähtökohdasta, jonka mukaan lakia ei sovelleta valtion yhtiöiden tytäryhtiöihin. Esityksen mukaan sääntelyuudistus on tarpeen, koska voimassaoleva sääntely ei mahdollista valtioneuvoston päätösvaltaa valtion epäsuorasti omistamissa yhtiöissä (s. 5). On kuitenkin kyseenalaista, onko omistajaohjauslain soveltamisalan laajentaminen tältä osin tarkoituksenmukaista. Kehitysyhtiö voi hallinnoida suoraan omistuksessaan olevia yhtiöitä yhtiöoikeudellisten säännösten ja periaatteiden perustella, jolloin muun ohjauksen voidaan katsoa heikentävän erityisesti sille määritellyn kehittämistehtävän onnistumisen edellytyksiä. Lakiesityksessä olisikin syytä perustella avoimesti ja konkreettisesti, mistä syystä valtioneuvoston päätöstoimivalta tulisi suoraan omistajaohjauslain perusteella ulottaa kehitysyhtiön suoraan omistamiin yhtiöihin.

Lakiehdotuksessa omistajaohjauslain 3 §:ään ehdotetaan tehtäväksi lisäys, jonka mukaan eduskunnan suostumus tarvitaan omistus- ja yritysjärjestelyyn, jossa valtion omistusosuus yhtiössä laskee alle yhden kolmasosan. Esityksen mukaan alarajan mukainen äänivalta riittää turvaamaan osakkeenomistajan veto-oikeuden merkittäviin päätöksiin, kuten yhtiöjärjestyksen muuttamiseen, omistusosuuksien muutoksiin suunnatun osakeannin tai muun vastaavan menettelyn osalta sekä yhtiön sulautumisen, jakautumisen ja yhtiön selvitystilaan asettamisen osalta (esitys s. 9).

Edellä mainitut esimerkit viittaavat siihen, että kolmasosan alarajavaatimuksella viitataan lähinnä osakeyhtiölain 5 luvun 27 §:n määrääenemmistöä edellyttäviin yhtiökokouspäätöksiin. Sinänsä uudistus, jonka mukaan eduskunnan suostumus tarvitaan järjestelyihin, joissa valtion omistusosuus laskee alle

kolmasosan, on tarkoituksenmukainen ja turvaa osaltaan eduskunnan päätösvaltaa kehitysyhtiön toteuttamien järjestelyiden toteuttamisessa.

## 2 Kehitysyhtiön toimintaa ja tavoitteita koskevia huomioita

Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön valtioneuvoston toukokuussa 2016 tekemän periaatepäätöksen linjaukset (esitys s. 5). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa” 13.5.2016 lähdetään siitä, että kehitysyhtiö voisi olla kehityspolku yhtiöiden uusiutumiseksi ja omistajarakenteen kehittämiseksi. Yhtiöomistuksista irrotetut pääomat olisi periaatepäätöksen 13.5.2016 mukaan mahdollista käyttää uuden yritystoiminnan synnyttämiseen, kehitysyhtiön salkussa olevien yhtiöiden pääomarakenteen vahvistamiseen ja yritysjärjestelyiden tehokkaaseen toteuttamiseen (periaatepäätös s. 4–5, esitys s. 4). Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan omistajan ja kehitysyhtiön hallituksen välisestä työnjaosta määrätään kehitysyhtiön yhtiöjärjestyksessä ja yhtiölle annettavissa toimiohjeissa (periaatepäätös s. 12). Periaatepäätöksessä on kuvattu yleisellä tasolla myös kehitysyhtiön hallintomalli (periaatepäätös s. 13).

Olisi tärkeää, että perustettavan kehitysyhtiön tehtävät ja tavoitteet kuvattaisiin selkeästi esimerkiksi yhtiötä koskevassa erillisessä toimiohjeessa. Ohjeessa voitaisiin tältä osin mainita, onko kehitysyhtiötä tarkoitus käyttää esimerkiksi valtion yritysvarallisuuden myymiseen, hallituksen kärkihankkeiden toteuttamiseen tai hallinnollisten uudistusten, kuten SOTE-uudistuksen tai suurten liikennesektorin uudistusten, toteuttamiseen.

Kehitysyhtiön tehtävien ja tavoitteiden täsmentäminen voisi osaltaan selkeyttää kehitysyhtiön strategista merkitystä. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että kehitysyhtiön varallisuutta myös tosiasiallisesti käytetään niihin tarkoituksiin, jotka on määritetty kehitysyhtiön strategiseksi tavoitteiksi.

Hallituksenesitysluonnossa myös todetaan, ettei kehitysyhtiön toiminta olisi päällekkäistä esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n ja Tekes pääomasijoitus Oy:n kanssa (esitys s. 6). Sitä seikkaa, millä tavoin kehitysyhtiön sekä edellä mainittujen yhtiöiden toiminnan rajanveto määräytyy, olisi myös mahdollista täsmentää kehitysyhtiön toimiohjeessa ja hallituksenesitysluonnoksessa.

On myös mahdollista, että kehitysyhtiön, jonka toiminta mahdollisesti kytkeytyy politiikkatavoitteiden saavuttamiseen, hallinnoinnissa ja omistajaohjauksessa hämärtyvät omistajan ja yhtiön johdon vastuusuhteet. Lienee kuitenkin ilmeistä, että kehitysyhtiön hallinnoinnissa on noudatettava valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa” 13.5.2016 esitettyjä tavoitteen mukaisia ja OECD:n corporate governance -ohjeistuksia (s. 15) ja niissä ilmaistuja rajoitteita. Tämä seikka voisi olla tarkoituksenmukaista selvytyksen vuoksi mainita myös erikseen kehitysyhtiön toimiohjeessa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksestä ”Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa” 13.5.2016 ilmenevin tavoin kehitysyhtiön hallinnointiin osallistuisi myös parlamentaarinen valtion omistajaohjauksen neuvottelukunta, jolla periaatepäätöksen mukaan olisi lähinnä neuvoantava rooli. Voidaan kysyä, millä tavoin neuvottelukunta voi vaikuttaa suotuisasti kehitysyhtiön hallinnointiin. Tätä kysymystä voisi olla tarkoituksenmukaista käsitellä myös hallituksenesitysluonnoksessa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava lainsäädäntöasiantuntija

Matti Vedenkannas