



Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 14/2018 Valtion liiketoiminnan järjestäminen

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Viestintävirasto 4.6.2018
- Liikennevirasto 4.6.2018
- Valtiovarainministeriö 4.6.2018
- Liikenne- ja viestintäministeriö 5.6.2018 ja
- Valtioneuvoston kanslia 6.6.2018.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1. Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Viestintävirasto on lausunut, että kertomusluonnoksessa esitetyt arviot ja kuvaukset postimarkkinoista ja niiden tulevasta kehityksestä vastaavat pitkälti Viestintäviraston näkemystä. Painetta yleispalvelun nettokustannusten korvaamisesta julkisista varoista on jo pyritty vähentämään muun muassa postilain muutoksilla.

Tarkastusvirasto on tarkastuskertomusluonnoksessaan tuonut esiin, että yleispalvelun vaatimuksia on kevennetty postilain muutoksella Viestintäviraston kuvaamassa tarkoituksessa. Kertomusluonnosta ei ole ollut tarpeen muuttaa Viestintäviraston lausunnon johdosta.

Liikennevirasto on lausunut, että kertomusluonnoksessa on kuvattu oikein jäänmurron yhteiskunnallista merkitystä ja nykyisen toimintamallin haasteita. Liikennevirasto tukee esitettyjä suosituksia, mutta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että varautumistehtävän erottaminen varallaolosta edellyttäisi myös pääomakustannuksien erottamista varallaolon ja operoinnin kustannuksista.

Tarkastusvirasto toteaa, että jäänmurtokaluston pääomakustannuksien eriyttäminen operoinnin ja varallaolon osalta voi olla tarpeen. Tarkastusvirasto ei rajaa ennalta keinoja suosituksen toimeenpanemiseksi. Pääomakustannuksien eriyttäminen esimerkiksi erillisen kalustoyhtiön avulla ei ole suosituksen kanssa ristiriidassa. Koska Liikenneviraston lausunto koskee tältä osin suositusten toimeenpanoa koskevaa harkintaa, tarkastuskertomusluonnosta ei ole tarpeen muuttaa lausunnon johdosta.

Valtionvarainministeriö on rajannut lausuntonsa sen hallinnonalalla toimivia tarkastuksen kohteita koskeviin johtopäätöksiin. Senaatti-kiinteistöjen osalta valtiovarainministeriö on lausunut, että liikelaitoslaki määrittää liikelaitoksen sidosyksikköaseman itsenäisesti erityislakina, jolloin nykyinen käytäntö korkeintaan 10 prosentin ulosmyynnistä voisi jatkua myös 1.1.2019 jälkeen.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty, että suorahankintoja valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on katsonut yksityiselitteisesti, että liikelaitoksen sidosyksikköasemasta on säädetty hankintalaissa. Myös muualla lainsäädännössä (esimerkiksi HE 40/2013) on lähdetty siitä, että liikelaitosten sidosyksikköasema perustuu hankintalakiin. Lisäksi valtiovarainministeriö on itsekin eduskunnalle antamassaan selvityksessä (tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2014 vp.) tuonut esiin, että Senaatti-kiinteistöjen sidosyksikköasemasta on säädetty hankintalaissa.

Valtiovarainministeriö on lausunut myös, että yhtiömuotoisen omaisuuden hallinnassa on ketteryyttä ja Sote-Digi Oy:n perustamisen prosessi ja pääomittaminen ovat tapahtuneet eduskunnan hyväksymän lainsäädännön mahdollistamalla tavalla.

Valtiovarainministeriön lausunnon johdosta tarkastuskertomukseen on lisätty valtiovarainministeriön vauraama hankintalain sidosyksikkömääritelmän soveltamisesta liikelaitoksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto ei ole kohdistunut tarkastusviraston kannanottojen suosituksiin vaan yleisemmin yhtiöittämisen periaatteisiin. LVM on ensinnäkin tuonut esiin lausunnossaan, että valtiokonsernin harjoittamalle yhtiömuotoiselle tai liikelaitosmuotoiselle omistamiselle on hyvin hankalaa määrittää kaiken kattavia puhtaasti liiketaloustieteellisiä sääntöjä. Tätä korostaa myös se, että valtion liiketoiminta on sisällöltään moninaista ja yhtiöt eri kehitysvaiheissa.

Tarkastusviraston kertomusluonnoksessa esittämät lähtökohdat vastaavat sikäli LVM:n näkemystä, että tiukkojen sääntöjen sijaan valtion liiketoimintaa ohjaavat eri lähteisiin perustuvat periaatteet, joiden toteutumisesta tarkastuksessa on arvioitu.

LVM katsoo myös, ettei ole lainkaan poikkeuksellista, että merkittävä osa valtio-omisteisten yritysten liikevaihdosta tulee valtiokonsernin ostoista. Tätä seikkaa ei tule LVM:n mukaan pitää sellaisena tavallaan kielletynä kriteerinä, joka estäisi valtio-omisteisen toiminnan harjoittamisen yhtiömuodossa.

Tarkastuskertomuksessa on katsottu, vastaavasti kuin LVM on lausunnossaan lausunut, että yhtiö, jonka koko liikevaihto syntyy valtiokonsernin ostoista, ei toimi markkinoilla. Tällöin esimerkiksi liikelaitosmuoto voisi tuottaa samoja toiminnallisia hyötyjä ja säilyttäisi kuitenkin valtiolla yhteiskunnallisen ohjauksen keinot. Koska yhtiöittäminen muun muassa rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa, yhtiöittäminen on lähtökohtaisesti perusteltua vain, jos yhtiö toimii markkinoilla, joilla on valtiosta riippumattomia ulkopuolisia asiakkaita tai jos toimintamuodon hyödyt voidaan osoittaa etukäteen.

LVM on lausunnossaan korostanut, että valtion palvelutuotannon yhtiöittämisen yhtenä tarkoituksena voi olla toimivien markkinoiden kehittymisen edistäminen.

Tarkastuskertomuksen mukaan esimerkiksi markkinaperusteisen toiminnan edistäminen voi olla seikka, joka puoltaa välillisesti yhtiöittämistä, jos markkinalähtöinen järjestämistapa tukee tai turvaa palvelutuotantoa. Palvelutuotannon tarkoituksenmukainen järjestäminen on kuitenkin omistajapolitiikan linjaus huomioiden ensisijaista.

LVM katsoo, että yhtiömuodosta palaaminen virastomuotoon olisi tosiasiaa vain teoreettinen mahdollisuus. Palvelutuotannon arviointikriteerinä tulisi olla toiminnan tarkoituksenmukainen järjestäminen. Pelkäämään se seikka, että liiketoiminnan kannattavuus on kyseenalaista tai että pääasiakas on valtio, ei tee virastomuotoisesta organisointitavasta järkevämpää tai tarkoituksenmukaisempaa.

Tarkastuskertomuksessa on tuotu esiin, että valtio-omisteisten yhtiöiden sääntely ei ole kaikilta osin kansallisessa toimivallassa. Jos yhtiön toiminta on vaarassa muodostua yhteismarkkinoiden vastaiseksi, yhtiön kannattavuus edellyttäisi esimerkiksi ristiinsubventiota tai muuta kiellettyä valtiotueksi katsottavaa interven-

tiota, palaaminen virastomuotoon ei olisi pelkästään teoreettinen mahdollisuus. Näkemys perustuu oletukselle, että valtion liiketoimintaa harjoitetaan kertomusluonnoksessa kuvattujen periaatteiden rajaamassa tarkoituksessa.

LVM on lausunnossaan todennut, että kannattavuus on kestävä liiketoiminnan edellytys, mutta liiketoimintamuotoa koskevassa harkinnassa tulisi silti ottaa huomioon myös muita seikkoja. Valtioneuvosto on linjannut, että valtio-omisteisten yhtiöiden liiketoiminnan tulee olla kannattavaa. Mikäli liiketoiminnan edellytykset eivät täyty, palvelutuotantoa ei tule järjestää liiketoimintamuotoisena. Tarkastusvirasto painottaa, että kannattavuus on ehdoton valtion liiketoiminnan liiketaloudellinen ja normatiivinen edellytys. Toimintaympäristön muuttuessa omistajaohjaajalla tulee myös olla valmius arvioida muutoksen merkitystä liiketoimintamuodon tarkoituksenmukaisuudelle ja liiketoiminnan kestävyydelle.

Mitä tähän liittyen tulee esimerkiksi LVM:n esiin nostamaan Arctia Oy:n taloudelliseen asemaan, tarkastuksessa ei ole tehty yhtiön asemaa koskevia johtopäätöksiä, vaikka liiketoiminnan tulos vuonna 2017 olikin tappiollinen. Tarkastus on osoittanut, että kun huomioidaan Arctia Oy:n taloudellinen kestävyys ja tappiollisuuteen johtaneet syyt, Arctia Oy ei ole menettänyt kestävä liiketoiminnan edellytyksiä.

LVM:n lausunto ei ole kohdentunut tarkastusviraston kannanottojen suosituksiin ja koska tarkastusviraston kanta lausunnossa esitettyihin seikkoihin on tullut perustellusti esitetyksi jo tarkastuskertomusluonnoksessa, tarkastuskertomusta ei ole ollut tarpeen muuttaa LVM:n lausunnon johdosta.

Valtioneuvoston kanslia on lausunut kertomusluonnoksesta yhtiöittäin.

Postin osalta VNK katsoo, että yhtiössä haetaan ratkaisua yleispalveluliiketoiminnan kannattavuuden parantamiseksi ja muun muassa kilpailutuksen kautta tilanne tulisi muuttumaan, kun myös muut toimijat kuin Posti Oy vastaavat kilpailutettujen alueiden yleispalvelutuotteiden jakelun kannattavuudesta.

VNK toteaa, että Solidiumin kustannuksia ja kustannustehokkuutta koskeva huomio on tarpeellinen, joskin hoidettavaan varallisuuteen ja tuloutusvaraan nähden sisäisten kustannuksien vaikutus on pieni. VNK:n omistajaohjausosasto seuraa yhtiön sisäisiä kustannuksia ja kannustaa yhtiötä tehokkaaseen toimintaan.

Arctia Oy:n tämän hetken heikkoa kannattavuutta koskeva johtopäätös siitä, että monitoimimurtajien edellytykset kannattavaan liiketoimintaan eivät ole heikentyneet pysyvästi, on VNK:n mukaan oikea. Yhtiön kohdalla ei siis ole kyse rakenteellisesta kannattamattomuudesta. VNK epäilee kuitenkin, että varautumisen kustannusperusteinen hinnoittelu ei todennäköisesti tukisi kustannustehokkuuden parantumista eikä lisäisi läpinäkyvyyttä. Vahvassa markkina-asemassa olevan yrityksen kohdalla tulisikin keskittyä nimenomaan tehokkuutta tukevien ratkaisujen hakemiseen. Liiketoimintamuotoinen ja osakeyhtiömuotoinen toimintamalli mahdollistaa VNK:n mukaan kustannustehokkuuden parantumisen ja läpinäkyvyyden mahdollistamisen. Sen sijaan SGEI-palveluhankinnalla saattaisi VNK:n mukaan olla yhtiölle myös negatiivisia vaikutuksia.

Itämeren jäänmurron varallaolo ei tarkastuksen mukaan ole liiketoimintaa, vaan kansantaloudelle välttämättömän infrastruktuurin varmistamista. Yhtiömuotoinen toimintamuoto ja kustannusperusteinen hinnoittelu eivät ole ristiriidassa keskenään, varsinkaan kun huomioidaan Arctia Oy:n vahva asema oletetuilla markkinoilla ja Arctia Oy:n pyrkimys muuhun kaupalliseen toimintaan. Yksinkertaisimmillaan kustannustietoisuutta voidaan vahvistaa palvelusopimuksilla, joissa kustannusrakennetta on eritelty kohteittain. Tämä sopimusmalli on käytössä Polaris-monitoimimurtajan varallaolossa ja rahtauksessa. Toisaalta Liikennevirasto on kertomusluonnoksen johdosta lausunut, että pääomakustannuksien eriyttäminen jäänmurron operoinnin kustannuksista voisi olla toinen lähtökohta niin varallaolon kapasiteetin varmistamiseen kuin sen kustannusten läpinäkyvyyden lisäämiseen.

Tarkastuskertomuksen mukaan jäänmurtomarkkinat ovat rajoittuneet. Nykyisessä liiketaloudellisiin toimeksiantoihin perustuvassa mallissa valtion odotukset ovat ristiriitaiset, kun se samanaikaisesti toivoo Itämeren

jäänmurtomarkkinoiden kehittymistä kilpailuksi kaupalliseksi toiminnaksi ja toisaalta varoo omien kalustoinvestointien jäämistä hyödyttömäksi.

Tilanteessa, jossa valtio on investoinut useita satoja miljoonia euroja murtokalustoon, on luonnollista, että varautumisen kustannuksia ohjataan tämän kaluston valmiuden ylläpitämiseen. SGEI-palveluhankinta mahdollistaa tämän, mutta edellyttää samalla kustannusperusteista hinnoittelua. Vastaava mekanismi on jo valmiiksi kirjattuna lain alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta 10a §:än. Tarkastuksessa ole käynyt ilmi, millaisia mahdollisia kielteisiä vaikutuksia SGEI-palveluhankinnasta voisi Arctia Oy:lle seurata.

Valtion kehitysyhtiö VAKE Oy:n toiminnasta VNK tuo esiin, että yhtiön toiminta on käynnistynyt kevään 2018 aikana. Asiantuntijoista koostuva yhtiön hallitus nimitettiin 16.2.2018 ja uusi toimitusjohtaja aloittaa yhtiössä 20.6.2018. Syksyn 2018 aikana valmistuu sijoitussuunnitelma ja -strategia, minkä jälkeen sijoitustoiminta käynnistyy täysipainoisesti. Vake Oy:n tulevien sijoituskohteiden ja tehtyjen järjestelyjen vaikuttavuus ja hyöty tulevat VNK:n mukaan näkymään pitkällä aikavälillä.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnonantajat eivät ole esittäneet teknisluonteisia täsmennys- ja korjausehdotuksia.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, p. 09 432 5846