

Valtionvarainministeriö

Lausuntopyyntönnö /VM/1064/00.00.00/2018

Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet

Valtionvarainministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa luonnoksesta ohjeeksi valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettaviksi periaatteiksi (24.5.2018). Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Ohjeluonnos on hyvin valmisteltu

Valtionhallinnolla ei ole ollut yhtenäistä ohjeistusta organisointimuotojen valinnasta ja niiden perusteista. Lausunnolla oleva ohjeluonnos on hyvin valmisteltu ja se kattaa keskeiset uudelleenjärjestelyjä koskevat periaatteet toteuttamiskelpoisella tavalla.

Tarkastusvirasto pitää välttämättömänä, että asiaa ohjeistetaan ja että ratkaisuihin noudatetaan yhteisiä periaatteita ja kriteereitä. Uusille organisaatioille ja niiden toimintaa johtaville ja ohjaaville toimijoille tulisi näiden yhteisten periaatteiden mukaisesti luoda jo organisaatioita perustettaessa edellytykset ja velvoitteet toimia asetettujen tavoitteiden ja valtion kokonaisedun mukaisesti. Tärkeää on, että myös olemassa olevien organisointimuotojen perusratkaisuja arvioidaan säännönmukaisesti uudelleen.

Tarkastusviraston näkökulma asiaan on viraston tarkastus- ja valvontatehtävän mukaisesti valtion taloudenhoidon laillisuus, tarkoituksenmukaisuus ja valtion talousarvion noudattaminen. Valtion taloudenhoidon näkökulmasta on tarpeen selkeyttää erilaisten organisaatiomallien arviointia ja valintaa koskevia periaatteita sekä kriteerejä valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä ja yhtiöittämisessä.

Oleennaista on, että ohjeella on tosiasiallinen vaikutus toimintojen uudelleenjärjestämisen valmistelussa ja päätöksenteossa.

Tarkastusviraston kommentointi ohjeen valmisteluvaiheessa

Tarkastusvirastolla on ollut mahdollisuus kommentoida ohjeluonnosta jo sen valmisteluvaiheessa. Tarkastusvirasto on tuonut esiin mm. seuraavia huomioita:

- Yhtiöittämisen perusteiden on oltava erityisen painavat, mikäli yhtiön liikevaihto muodostuu pääosin tavaroiden tai palveluiden myynnistä valtiolle. Tällöin palveluiden tai tuotteiden hinnoittelulla voidaan tosiasiallisesti tukea yhtiön tai liikelaitoksen toimintaa ei-läpinäkyvällä tavalla. Yhtiöittämisen yhteydessä pitäisi arvioida sitä, siirtyykö yhtiöön sellaista toimintaa, jota valtio ei voi päästää tosiasiallisesti konkurssiin, mikäli se ei osoittaudu liiketaloudellisesti kannattavaksi. Mikäli yhtiötä ei voitaisi päästää konkurssiin, yhtiömuodon valinnalle tulisi olla erittäin painavat perusteet.
- Valtion omistamien yhtiöiden omaehtoisen rahoituksen hankinnassa voi olla tarpeellista huomioida, että niiden nostamat pitkäaikaisten lainat ja mahdollisten valtion takausvastuiden aiheuttamat ehdolliset vastuut voidaan raportoida myös osana julkista velkaa.
- Yhtiölle luovutettavan omaisuuden arvostus on tehtävä läpinäkyvästi. Valtion omaisuutta ei tulisi luovuttaa käypää arvoa alemmasta arvosta. Jos omaisuutta luovutetaan käypää arvoa alemmasta

arvosta, tulisi päätös tästä tehdä läpinäkyvästi ja dokumentoidusti. Mikäli valtion omaisuutta käytetään osakkeiden merkinnän maksuna yhtiölle (apportti), omaisuuden arvonmäärityksen tulisi olla läpinäkyvää ja arvostuksen tulisi turvata myös valtion etu.

- Toiminnan organisointia on tarpeen arvioida ohjauksen ja valvonnan kannalta, kuten ohjeluonnoksessa todetaan. Jos ministeriön ohjauksen tarve on merkittävää, toiminta soveltuu parhaiten virastomuotoon. Yhtiön liiketoiminnan tulee olla sen omassa päätösvallassa ja sen vastuulla. Silloin kun toiminta jakautuu viraston ja yhtiön kesken tai se perustuu yhteistyösopimuksiin, tulee varmistaa selkeät vastuunjaot ja johdon keskinäinen riippumattomuus molemmissa organisaatioissa.
- Valtion taloudenhoidon näkökulmasta on keskeistä pystyä määrittelemään ne tehtävät, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Näitä on muun muassa valtionapujen myöntämiseen, maksamiseen, maksatuksen keskeyttämiseen ja takaisinperintään liittyvissä tehtävissä.

Nämä näkökohdat on hyvin huomioitu 24.5.2018 päivätyssä ohjeluonnoksessa.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (14.7.2000/676) 2 §:n mukaan tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä ja muita lain 19 §:ssä tarkoitettuja yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty.

Täydentävät kommentit ohjeluonnokseen

- Ohjeluonnoksessa tuodaan esiin, että yhtiömuoto on tehokas tapa organisoida liiketoimintaperiaatteella harjoitettava toiminta ja rajata omistajan riski yhtiöön sijoittamaan pääomaan. Mikäli yhtiölle on siirretty sellaista toimintaa ja omaisuutta, että yhtiötä ei voida tosiasiallisesti päästää konkurssiin, omistajan riski voi tosiasiallisesti kattaa myös yhtiön liiketoiminnan. Tällaisessa tilanteessa omistajan riski voi olla merkittävästi sijoitettua pääomaa suurempi. Edelleen tällaisessa tilanteessa omistajan riski ei ole välttämättä enää omistajan hallittavissa.
- Kuten ohjeluonnoksessa todetaan, erityistehtävän hoitaminen tulee lähtökohtaisesti rakentaa vähintäänkin itsekannattavaksi. Kannattavuuden määritelmä vaihtelee erilaisissa tilanteissa ja yhtiön liiketaloudellinen kestävyys tulee huomioida yhtä tilinpäätöstä pidemmällä tarkastelujaksolla. Jos liiketoiminnan tuotot eivät kuitenkaan kestäväällä tavalla kata toiminnan kustannuksia, julkista palvelua ei tule tuottaa yhtiömuotoisena.
- Ohjeluonnoksessa on tuotu esiin, että uudistuksia valmisteltaessa tulee pystyä perustelemaan se, miten käytännössä on tarkoitus saavuttaa toiminnan aikaisempaa parempi tuloksellisuus ja palveluiden laadun tai palvelurakenteen paraneminen. Tämä tulee myös dokumentoida valmisteluasiakirjojen yhteyteen. Koska yhtiöittäminen kaventaa väistämättä eduskunnan budjettivaltaa, yhtiöittämisen edut tulee tämänkin seikan vuoksi osoittaa mahdollisimman hyvin etukäteen.
- Ohjeluonnoksen mukaan erityistehtävayhtiön toiminta rajoittuneilla markkinoilla voi varmistaa yhtiön kannattavuuden ja yhtiön taloudellista onnistumista tulee määrittää korostuneesti myös liiketoiminnan harjoittamisen kustannustehokkuuden kautta. Tarkastusvirasto toteaa, että varsinkin merkittävässä markkina-asetuksessa toimivan yhtiön kohdalla tuloslaskelman osoittama kannattavuus ei anna luotettavaa kuvaa yhtiön toiminnan tuloksellisuudesta.
- Ulkopuolisen rahoituksen varaan rakentuvan pääomaintensiivisen toiminnan järjestäminen yhtiömuotoisesti ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, jolleivät tehokkuusedut ole merkittäviä. Silloin kun yhtiön suunniteltuna tarkoituksena on nimenomaan valtion sisäisten konsernipalvelujen tuottaminen, liikelaitosmuoto voi olla osakeyhtiötä perustellumpi vaihtoehto.

Ohjeluonnoksessa on käsitelty hyvin mallia, missä perustettavaan osakeyhtiöön voidaan käyttää suoraan osakeyhtiölaissa kuvattuja omistajan ohjausmahdollisuuksia silloin, kun on kyse valtion suorasta

omistuksesta asianomaisessa osakeyhtiössä. Valtion ohjausmahdollisuuksien näkökulmasta suositeltavaa olisi käsitellä ohjeessa myös tilannetta, jossa valtion suora osakeomistus kohdistuu konsernin emoyhtiöön ja valtion erityistehtäväyhtiönä toimii tytäryhtiö. Ohjeessa olisi mahdollista myös linjata onko erityistehtäväyhtiön asema konsernin tytäryhtiönä ylipäätään suositeltavaa.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastuspäällikkö

Jaakko Eskola