

Tuloksellisuustarkastuskertomus 233/2011

## **VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastuskertomus 11/2011



Tuloksellisuustarkastuskertomus 233/2011  
**VR-konserni: Valtion omistajaohjaus  
ja henkilöjunaliikenneostot**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa  
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 11/2011

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (nid.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-203-9 (nid.)  
ISBN 978-952-499-204-6 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2011

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 293/54/08

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen VR-Yhtymä Oy:n omistajaohjausta ja valtion ostamia henkilöjunaliikennepalveluja koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään liikenne- ja viestintäministeriölle, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle ja VR-Yhtymä Oy:lle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Helsingissä 24. päivänä elokuuta 2011.

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen

Tarkastuksen tekijä:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Hannu Rajamäki

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

liikenne- ja viestintäministeriö

valtioneuvoston kanslia (omistajaohjausosasto)

Asiasanat:

liikenne- ja viestintäministeriö, omistajaohjaus, ostaja, valtion liiketoiminta, valtioneuvoston kanslia, valtionyhtiöt

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>11</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>15</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>17</b>
2.1 Tarkastuskohteena olevien organisaatioiden ja toimintojen kuvaus	17
2.1.1 VR-konserni	17
2.1.2 Omistajaohjaus ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto	18
2.1.3 Liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikennevirasto sekä Liikenteen turvallisuusvirasto	22
2.1.4 Valtion henkilöjunaliikenneostot VR:ltä	23
2.2 Tarkastuskysymykset	24
2.2.1 Omistajaohjaus	24
2.2.2 Liikenneostot	24
2.3 Tarkastuskriteerit	25
2.4 Tarkastuksen aineistot	25
<b>3 Tarkastushavainnot omistajaohjauksesta</b>	<b>26</b>
3.1 Omistajaohjausosaston seuranta- ja analyysitoiminta	26
3.1.1 Toiminta- ja raportointitavat	26
3.1.2 VR:n kannattavuus ja omistaja-arvo	32
3.1.3 Tavoitteiden asettaminen ja vertailu	36
3.2 Omistajaohjausosaston omistajastrateginen toiminta	37
3.2.1 Perusomistajastrategia 26.11.2008	37
3.2.2 Omistajastrategiakatsaukset	39
3.2.3 Kolmikantasopimus 4.9.2009	39
3.3 Johdon palkitsemisjärjestelmä ja ratamaksu sekä ratavero ohjausvälineinä	40
3.3.1 Johdon palkitsemisjärjestelmä	40
3.3.2 Ratamaksu ja ratavero	45
3.4 Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja veloitteet sekä valtion strategiset intressit	47
3.4.1 Liikelaitosmalli ja osakeyhtiömalli sekä VR hallitusohjelmissa	47
3.4.2 Yhtiöiden luokittelu valtion omistajapolitiikassa	50
3.4.3 Omistajastrategia, kolmikantasopimus ja yksinoikeussopimus	53
3.4.4 Kokoavia havaintoja	54

3.5	Esimerkkejä poikkeusmenettelyistä	56
3.5.1	Case 1: VR:n makuujunavaunujen (20 kpl) hankintapäätösprosessi vuonna 2008	56
3.5.2	Case 2: Radan rahoittaminen noin 80 miljoonalla VR:n omista varoista v. 2009–2010	59
<b>4</b>	<b>Tarkastushavainnot henkilöjunaliikenneostoista</b>	<b>65</b>
4.1	Nykyisen ostopolitiikan ja ostoliikenteen ominaispiirteitä	65
4.1.1	Ostoliikenne ja yksinoikeussopimus sekä verkostoperiaate	65
4.1.2	Ostotoiminnon vaativuus	66
4.1.3	Täydentävää peruspalvelutason liikennettä ja syöttöliikennettä	68
4.2	Ostoliikenteen priorisointi	70
4.2.1	Liikennepoliittisten tavoitteiden mukaan	70
4.2.2	Matkustustarpeiden mukaan	71
4.3	Ostoliikenteen liikennöintikorvaukset ja asiakastulot	76
4.4	Rautateiden henkilöliikenteen nykyiset ostosopimukset	80
4.4.1	Sopimusmenettely	80
4.4.2	Aiesopimukset liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välillä	81
4.4.3	Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen yksinoikeussopimus v. 2009–2019	81
4.4.4	YTV:n (nykyisin HSL) ja VR:n välinen lähijunaliikenteen ostosopimus v. 2007–2017	82
4.4.5	Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen lähiliikenteen ostosopimus v. 2009 ja jatkosopimus v. 2010	83
4.4.6	Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen Kemijärven yöjunaliikenteen ostosopimus v. 2008–2011	85
4.4.7	Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen kaukoliikenteen ja alueellisen henkilöliikenteen ostosopimus v. 2007–2011 ja lisäasiakirja sopimusmuutoksista	86
4.5	Valvonta ja seuranta sekä sanktiot ja kannustimet ja niitä koskevat sopimusehdot	91
4.5.1	Valvontaa ja seurantaa koskevat sopimusehdot	91
4.5.2	Liikennöinnin täsmällisyyteen liittyvät kannustimet ja sanktiot	93
<b>5</b>	<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>96</b>
	Lähteet	104



### VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot

VR-konserni on logistiikka- ja kuljetuspalveluyritys, joka harjoittaa rautatieliikennettä ja sitä täydentävää autoliikennettä sekä tarjoaa ratojen rakentamisen ja kunnossapidon palveluita. Konsernin liikevaihto oli vuonna 2010 noin 1,4 miljardia euroa, henkilötyövuodet keskimäärin 11 950 ja taseen loppusumma noin 1,7 miljardia euroa. Konsernin emoyhtiö, VR-Yhtymä Oy, on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto.

Tarkastus kohdistui VR-Yhtymä Oy:n omistajaohjaukseen ja valtion henkilöjunaliikenneostoihin VR:ltä.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on valtioneuvoston yhteinen asiantuntijatoiminto, joka vastaa markkinaehtoisesti toimivien valtion-yhtiöiden omistajaohjauksesta. Osasto on toiminnallisesti suoraan omistajaohjauksesta vastaavan ministerin alainen, mutta hallinnollisesti osa valtioneuvoston kanslian organisaatiota.

Ostoliikenne on kannattavaa liikennettä täydentävää liikennettä, jota yrityksen ei kannata hoitaa tai yritys ei hoitaisi pelkästään asiakastuloin. Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa junaliikenteen VR:ltä.

#### *Omistajaohjaus*

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston perustoiminnot ovat omistajastrateginen työ sekä sitä tukeva analyysi ja seuranta. Omistajastrategisen työn puitteissa tehdään valtion roolia ja toimintaa omistajana koskevat arviot ja ratkaisut. Analyysin ja seurannan puitteissa rakennetaan se yhtiö- ja toimialakohtainen osaaminen, jonka varassa omistajastrategista työtä tehdään.

Omistajaohjausosaston analyysi- ja seurantatoiminnon tehtävänä on tuottaa tiedot yhtiön (konsernin) taloudellisesta kehityksestä omistajaohjaustyön tueksi. Omistuksen arviointi vaatii omistajaohjaukselta VR:n jatkuvaa pitkäjänteistä ja johdonmukaista seurantaa ja analysointia sekä taloudellisen analyysitiedon ja omistajastrategiatiedon tuottamista myös valtioneuvostolle. Tarkastuksen perusteella omistajaohjausosasto on täyttänyt tämän tehtävän.

Omistajaohjauksen tavoitteena on kulloinkin paras taloudellinen kokonaistulos, jota arvioidaan yhtiön kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkä-

jänteisen kasvun perusteella. Laskennallisesti VR on viiden vuoden aikana (2005–2009) tuhonnut omistajansa varallisuutta vuotuisella taloudellisella lisäarvolla (EVA) mitattuna, mutta liikevoittoprosentilla, sijoitetun pääoman tuottoprosentilla ja oman pääoman tuottoprosentilla mitattuna kannattavuus on kuitenkin pysynyt positiivisena. Konserni on tuloslaskelman mukaan saavuttanut voitollisen tuloksen jokaisena tilikautena yhtiöittämissä alusta vuodesta 1995 lähtien. Se, onko kokonaistulos kulloinkin riittävä, jää omistajavaltaa viime kädessä käyttävän valtioneuvoston päätettäväksi. Tarkastuksen perusteella omistajaohjausosasto pystyy tuottamaan oleellista kannattavuus- ja omistaja-arvotietoa tämän päätöksenteon tueksi.

VR-Yhtymä Oy:n 26.11.2008 päivätyllä perusomistajastrategialla on VR:n osalta vastattu vuoden 2007 hallitusohjelmassa olleeseen tavoitteeseen, jonka mukaan yhtiöiden omistajastrategiat täsmennetään. VR:n perusomistajastrategian muodostaminen kesti melko kauan, mutta nykyinen perusomistajastrategia, valtioneuvoston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle esitettävät ajankohtaiset omistajastrategiakatsaukset ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston, VR-Yhtymän ja liikenne- ja viestintäministeriön välinen kolmikantasopimus muodostavat kattavan omistajastrategiakokonaisuuden. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että omistajan yhtiökohtaiset numeeriset tavoitteet yhtiön liiketoiminnan tulos- ja tasekunnan osalta olisi nykyistä selkeämmin ja tarkemmin esitettävä osana yhtiökohtaista omistajastrategiaa.

Tarkastuksessa käytiin läpi ja arvioitiin myös kaksi omistajaohjauksen näkökulmasta hankalaksi ja poikkeukselliseksi oletettua päätösprosessia: 1) valtio-omistajan vuonna 2008 yhtiökokouspäätöksellä yhtiön hallituksen ja johdon kannan vastaisesti tekemä 20 kaksikerrosmakuuvaunun hankinta, noin 70 miljoonaa euroa ja 2) VR-Yhtymän hallituksen päätöksellä yhtiön omista varoistaan, omina menoinaan rahoittama, VR-Radan suorittama radanrakennus, 40 miljoonaa euroa vuonna 2009 ja 40 miljoonaa euroa vuonna 2010.

Näiden tarkastusten perusteella tarkastusvirasto katsoo ensinnäkin, että VR:n varoja on käytetty liiketoiminnan varjolla alue- ja muun tukipolitiikan välineenä. Liiketoimintaa harjoittavan VR:n junavaunuinvestointeihin ja investointien määrään ja ajankohtaan ei tule suoraan puuttua. Tämä on tärkeää sekä valtionyhtiöiltä vaadittavan toiminnan läpinäkyvyyden että VR:n harjoittaman liiketoiminnan markkinaehtoisuuden kannalta. Se on keskeistä ja tärkeää myös niin yhtiön toimintaedellytysten kuin omistajaohjauksen uskottavuuden kannalta.

Toiseksi tarkastusvirasto katsoo, että niin valtion talousarvionaloudelta kuin valtionyhtiön toiminnalta vaadittavan läpinäkyvyyden, valtion ja VR:n menojen erilläänpidon ja yrityksiin kohdistuvan tasapuolisen valtion toiminnan kannalta on tärkeää, ettei vastaisuudessa enää jouduta tilanteisiin,

jossa valtion täysin omistama, markkinaehtoisesti toimiva yhtiö hallintolintensä päätöksellä saa rahoittaa tai joutuu rahoittamaan valtion omistamaa rataverkkoa yhtiön omina menoina.

### *Junavuoro-ostot*

Henkilöjunaliikenteen tukemisessa valtion talousarvion kautta noin 43 miljoonan euron vuosittaisilla junavuoro-ostoilla on tavoitteena nostaa junaliikenteen palvelutasoa ja kulkutapaosuutta verrattuna siihen, että VR hoitaisi liikennettä puhtaasti markkinalähtöisesti. Tarkastusvirasto katsoo, että ostoliikenteen osalta on tärkeää ottaa huomioon sen luonne kaupallisesti kannattavaa liikennettä täydentävänä liikenteenä, jonka rahoittaminen ja ylläpitäminen on mahdollista vain, mikäli liiketaloudellisesti itsekannattava liikennöinti pysyy riittävän laajana ja tiheänä. Ostotoiminnassa olisi myös nykyistä paremmin tunnistettava, ettei ostojen tarkoituksena ole olemassa olevien junavuorojen säilyttäminen, vaan liiketaloudellisesti kannattamattomien mutta yhteiskuntapoliittisesti tärkeinä pidettyjen junamatkustuspalveluiden turvaaminen.

Tarkastusvirasto katsoo, että nykyisestä ostoliikennesopimusjärjestelmästä on saatu hiottua sinänsä toimiva järjestelmä, mutta ostoliikenteen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tehokkuuden edistäminen hyötyisivät ajoittaisesta ostojen "nollapohjabudjetoinnista". Tämä tarkoittaa, ettei ostoissa lähdetäisi olemassa olevista historiallisista valinnoista, vaan toteutettaisiin periaatteessa puhtaalta pöydältä, sillä hetkellä voimassa olevien priorisointi- ja peruspalvelutasokriteerien ja siihen liittyvien asiakastarpeiden perusteella, uudet ostoliikennesopimukset.

Nykyisen ostoliikennesopimusten maksuvelvoitteet ovat valtion kannalta sikäli riskittömiä, että valtiolle ei voi syntyä ostosopimuksista ennakoimattomia maksuja eikä valtio VR:n asiakastulojen kasvaessa myöskään maksa turhasta. Henkilöjunaliikenteen ostosopimusten mukaan saaduista asiakastuloista (junalippumaksuista) vähennetään laskennalliset junakohtaiset kustannukset, minkä jälkeen valtio korvaa VR:lle alijäämän enintään ennalta sovittuun enimmäismäärään asti.

Tarkastusvirasto katsoo, että junavuoro-ostoissa on entistä enemmän otettava huomioon ja hyväksyttävä junan luonne massakuljetusvälineenä. Henkilöjunaostoliikennettä ei voi eikä pidä hankkia jokaiselle jokin junavuoro -periaatteella eikä kiskoilla kotiovelle -periaatteella. Tämä on otettava huomioon ostettaessa ja harkittaessa ostettavaksi liiketaloudellisesti kaikkein kannattamattomimpien ja matkustajamäärältään kaikkein vähäisinten ja valtiolle junamatkustajaa kohti korvaussummaltaan kalleimmaksi tulevia junavuoroja.

Junavuoro-ostoissa peruspalvelutason liikenne priorisoidaan ensisijaiseksi. Ministeriö kuitenkin ostaa liikennepoliittisin perustein myös perus-

palvelutasoa korkeamman tasoista liikennettä. Tarkastusvirasto katsoo, että peruspalvelutason määrittäminen tukee ja mahdollistaa tuloksellisen ostopolitiikan toteuttamista. Valtion, tukien maksajan, näkökulmasta joukkoliikenteen peruspalvelutaso täyttyy, kun matkustustarve tyydytetään vähintään yhdellä kulkumuodolla. Tavoitteena ei siis voi olla, että junaliikenne yksinään täyttäisi peruspalvelutason. Kyse on joukkoliikenteestä kokonaisuudessaan, ei pelkästään henkilöjunaliikenteestä. Valtion liikennepoliittiset tavoitteet voivat myös olla osin keskenään ristiriitaisia tai ristiriitaisia peruspalvelutasotavoitteeseen nähden. Voi olla, että junaliikenteen kulkutapaosuuden edistämiseen ei riitä pelkkä peruspalvelutaso. Joukkoliikenteen käytön edistämiseen voi sisältyä junaliikenteen kulkutapaosuuden nosto, mutta se voi syödä muun joukkoliikenteen osuutta eikä esimerkiksi vähentää henkilöautoliikennettä niin kuin on ehkä ollut tarkoitus. Pelkkä junavuoro-ostojen priorisointi ei siten riitä, vaan sitä ennen ja sen kanssa rinnakkaisesti tarvitaan eri kulkumuotojen keskeistä priorisointia, jotta eri matkustajamääriin ja matkustustiheyksiin parhaiten sopiva julkiseen liikenteen kulkumuoto ja sille mahdollisesti suunnattava avustus voidaan mahdollisimman tuloksellisesti toteuttaa.

### VR-koncernen: Statens ägarstyrning och köpen av persontågtrafik

VR-koncernen är ett företag inom logistik- och transporttjänster, som idkar järnvägstrafik och kompletterande biltrafik samt erbjuder tjänster inom byggande och underhåll av banor. Koncernens omsättning år 2010 var ca 1,4 miljarder euro, antalet årsverken i genomsnitt 11 950 och balansräkningens slutsumma ca 1,7 miljarder euro. Koncernens moderbolag, VR-Koncernen Ab, är ett av finska staten helägt aktiebolag och för ägarstyrningen av det svarar ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli.

Revisionen hänförde sig till ägarstyrningen av VR-Koncernen Ab och statens köp av persontågtrafik från VR.

Ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli är en för statsrådet gemensam sakkunnigfunktion, som svarar för ägarstyrningen av de statsbolag som fungerar på marknadsvillkor. Avdelningen är i funktionellt avseende direkt underställd den minister som svarar för ägarstyrningen, men är administrativt en del av organisationen vid statsrådets kansli.

#### *Ägarstyrningen*

Grundverksamheterna vid ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli är det ägarstrategiska arbetet samt analys och uppföljning till stöd för detta. Inom ramen för det ägarstrategiska arbetet görs de bedömningar och avgöranden som gäller statens roll och verksamhet som ägare. Inom ramen för analysen och uppföljningen byggs upp den bolags- och branschvisa kompetens, på grundval av vilken det ägarstrategiska arbetet utförs.

Analys- och uppföljningsfunktionen vid ägarstyrningsavdelningen har till uppgift att alstra uppgifter om bolagets (koncernens) ekonomiska utveckling till stöd för ägarstyrningen. Utvärderingen av innehavet kräver av ägarstyrningen en kontinuerlig och konsekvent uppföljning och analys av VR samt att ekonomiska analysdata och ägarstrategisk information produceras också för statsrådet. På basis av revisionen har ägarstyrningsavdelningen fyllt denna sin uppgift.

Målsättningen för ägarstyrningen är det bästa ekonomiska helhetsresultatet vid respektive tidpunkt, som bedöms på basis av bolagets lönsamhet och ägarvärdets tillväxt på lång sikt. Kalkylmässigt har VR under fem års tid (2005–2009) förintat av sin ägares egendom mätt med det årliga eko-

nomiska mervärdet (EVA), men mätt med rörelsevinstprocenten, avkastningsprocenten på investerat kapital och det egna kapitalets avkastningsprocent har lönsamheten ändå bevarats positiv. Koncernen har enligt resultaträkningen nått ett vinstresultat varje räkenskapsperiod allt sedan bolagiseringen år 1995. Det, huruvida det totala resultatet för tillfället är tillräckligt, besluts i sista hand av statsrådet som utövar ägarmakten. På basis av revisionen förmår ägarstyrningsavdelningen alstra väsentlig information om lönsamheten och ägarvärdet till stöd för detta beslutsfattande.

Med VR-Koncernen Ab:s 26.11.2008 daterade grundläggande ägarstrategi har man i fråga om VR svarat på den i 2007 års regeringsprogram intagna målsättningen, enligt vilken statsbolagens ägarstrategier ska preciseras. Att göra upp den grundläggande ägarstrategin för VR tog rätt lång tid, men den nuvarande grundläggande ägarstrategin och de kompletterande ägarstrategiska översikterna till det ekonomisk-politiska ministerutskottet samt trepartsavtalet mellan ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli, VR-Koncernen och kommunikationsministeriet utgör en täckande ägarstrategisk helhet. Revisionsverket anser emellertid, att ägarens bolagsspecifika numeriska målsättningar i fråga om tillståndet för resultatet och balansen borde presenteras klarare och noggrannare än för närvarande som en del av den bolagsspecifika ägarstrategin.

Vid revisionen genomgicks och utvärderades också två beslutsprocesser som antogs vara besvärliga och exceptionella ur ägarstyrningens synvinkel: 1) den anskaffning av 20 tvåvåningssovvagnar, som staten-ägaren gjorde år 2008 med beslut av bolagsstämman i strid med bolagets styrelse och lednings ståndpunkt, dvs. en investering på ca 70 miljoner euro, 2) av VR Track utfört banbyggande som bolaget med beslut av VR-Koncernens styrelse finansierat med egna medel såsom egna utgifter; 40 miljoner euro år 2009 och 40 miljoner euro år 2010.

På basis av dessa granskningar anser revisionsverket för det första, att VR:s medel under sken av affärsverksamhet har använts som verktyg för regional- och annan stödpolitik. Direkt befattning bör inte tas med tåg-vagnsinvesteringar och med volymen och tidpunkten för investeringar som görs av VR, som bedriver affärsverksamhet. Detta är viktigt både med tanke på den transparens i verksamheten som krävs av statsbolagen och för att VR bedriver affärsverksamhet på marknadsvillkor. Det är centralt och viktigt också med tanke på bolagets verksamhetsförutsättningar och ägarstyrningens trovärdighet.

För det andra anser revisionsverket att det är viktigt både med tanke på statens budgetekonomi och den transparens som krävs av ett statsbolags verksamhet, åtskiljandet av statens och VR:s utgifter och en jämlik statlig verksamhet som riktar sig till bolagen, att man i framtiden inte längre råkar i situationer, där ett av staten helägt bolag som fungerar på

marknadsvillkor, med beslut av sina förvaltningsorgan får finansiera eller blir tvunget att finansiera det av staten ägda bannätet såsom bolagets egna utgifter.

### *Köpen av persontågurer*

I stödet till persontågtrafiken är målsättningen för de årliga köpen av tågurer för ca 43 miljoner euro att höja tågtrafikens servicenivå och andel av färdställen jämfört med att VR skulle sköta trafiken helt på marknadsvillkor. Revisionsverket anser, att det i fråga om den köpta trafiken är viktigt att beakta den köpta trafikens karaktär av en trafik som kompletterar den kommersiellt lönsamma trafiken, och som kan finansieras och upprätthållas endast ifall den trafik som bär sig själv affärsekonomiskt bevaras tillräckligt omfattande och tät. I fråga om den köpta trafiken borde man också varsebli bättre än för närvarande, att syftet med köpen inte är att bevara de existerande tågturena, utan att trygga tågresetjänster som är affärsekonomiskt olönsamma men vilka betraktas som viktiga ur samhällspolitisk synvinkel.

Revisionsverket anser att man av det nuvarande systemet med köptrafikavtal har lyckats åstadkomma ett i sig fungerande system, men att främjandet av den köpta trafikens samhälleliga verkningar och funktionella effektivitet skulle gagnas av en tidvis "budgetering på nollbasis" av köpen. Detta innebär, att man inte i köpen skulle utgå från existerande historiska val, utan att de nya avtalen om köpt trafik skulle ingås från rent bord, på grundval av de kriterier för prioritering och nivå för basservicen som är rådande vid den aktuella tidpunkten och av de med dem förknippade kundbehoven.

Betalningsförpliktelseerna i de nuvarande köptrafikavtalen är såtillvida riskfria från statens synpunkt, att köpavtalen inte kan leda till oförutsedda betalningar för staten och staten betalar inte heller VR i onödan när kundintäkterna stiger. Enligt köpavtalen om persontågtrafiken avdras från de erhållna kundintäkterna (tågbiljettintäkterna) de kalkylmässiga kostnaderna per tåg, varefter staten ersätter VR underskottet högst till ett på förhand överenskommet maximibelopp.

Revisionsverket anser att i köpen av tågurer allt mer bör beaktas och accepteras tågets karaktär av masstransportmedel. Den köpta persontågtrafiken kan inte och bör inte anskaffas enligt principen "någon tågtur för var och en" eller enligt principen "på skenor fram till hemmets dörr". Detta bör beaktas när man köper och överväger att köpa de tågurer som är mest olönsamma, har de allra lägsta passagerarsiffrorna och där ersättningssumman per passagerare blir den dyraste för staten.

I köpen av tågturer prioriteras primärt trafiken på basservicenivå. Ministeriet köper emellertid på trafikpolitiska grunder också trafik på högre nivå än basservicenivån. Revisionsverket anser att en definiering av basservicenivån stöder och möjliggör verkställandet av en resultatrik köppolitik. Sett ur synvinkeln för staten, den som betalar stöden, blir basservicenivån i kollektivtrafiken uppfylld när resebehoven tillfredsställs med åtminstone en trafikform. Målsättningen kan således inte vara, att tågtrafiken ensam ska tillgodose basservicenivån. Det är fråga om kollektivtrafiken som helhet, inte enbart persontågtrafiken. Statens trafikpolitiska målsättningar kan också vara inbördes motstridiga eller delvis motstridiga i förhållande till målsättningen för basservicenivån. Det kan tänkas att enbart basservicenivån inte räcker till för att främja tågtrafikens andel av färdställen. I främjandet av utnyttjandet av kollektivtrafiken kan ingå att höja tågtrafikens andel av färdställen, men detta kan tära på den övriga kollektivtrafikens andel och inte exempelvis minska personbilstrafiken så som avsikten kanske har varit. Enbart en prioritering av köp av tågturer räcker således inte till, utan dessförinnan och parallellt med detta behövs en prioritering mellan olika färdställen, så att den kollektivtrafikform som lämpar sig bäst för olika passagerarvolymerna och resefrekvenserna och det eventuella understöd som riktas till den kan verkställas så resultatrikt som möjligt.



# 1 Johdanto

Tarkastusviraston laatimissa, tarkastuksien kohdistamista palvelevissa riskianalyyseissa olivat vuosina 2003–2006 tulleet esille valtion henkilöjunaliikenneostoihin ja keskitettyyn omistajaohjaukseen sekä VR-Yhtymä Oy:n omistajaohjaukseen liittyvät tulevien vuosien tarkastustarpeet.

Tarkastusviraston vuonna 2003 tekemässä, lääninhallitusten ostamia linja-auto- ja taksivuoroja koskeneessa tarkastuksessa oli noussut esiin tarve tulevaisuudessa tarkastaa myös junaliikennepalvelujen ostoja. Tuleva tarkastustarve uuteen, keskitettyyn omistajaohjaukseen liittyen oli myös tullut esille jo vuonna 2003, jolloin keväällä pääministeri Vanhasen I hallitusta muodostettaessa vallitsi varsin yksimielinen poliittinen näkemys siitä, että omistajaohjausta olisi syytä keskittää. Valtion omistajapolitiikan selvitysmiehen, Matti Vuorian, raportissa joulukuussa 2003 ehdotettiin valtion omistajaohjauksen keskittämistä ja lisäksi muun muassa valtion omistajapolitiikkaa koskevan lainsäädännön tarkistamista. Niin sanottu valtionyhtiölaki (L 740/1991) vuodelta 1991 oli monelta osin vanhentunut. Vuoden 2008 alussa voimaan tullut niin sanottu omistajaohjauslaki (L 1368/2007) korvasi valtionyhtiölain. Valtion omistajaohjauksen keskittäminen markkinaehtoisten yhtiöiden osalta toteutui 1.5.2007, kun valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto aloitti toimintansa ja markkinaehtoisesti toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus siirrettiin osastolle. Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus jakautuu edelleen usean vastuuministeriön kesken.

Keskittämistä valmistelleen, kauppaja- ja teollisuusministeriön asettaman omistajaohjaustyöryhmän joulukuussa 2003 valmistuneessa raportissa VR luokiteltiin keskitetyn omistajaohjauksen piiriin kuuluvaksi markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi, jossa valtiolla on strateginen intressi, mikä tarkoitti yhtiön sijoittamista keskitetyn omistajaohjauksen alaisuuteen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti kuitenkin 28.3.2006, että VR:n omistajaohjausta ei siirretä valtioneuvoston kansliaan 1.5.2007 perustettavaan omistajaohjausyksikköön, vaan yhtiön ohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö. Ministeriön tiedotteen mukaan asiaa selvittäneen omistajaohjauksen johtoryhmän mielestä tätä ratkaisua puolsivat VR:n liiketoiminnan ja aseman erityispiirteet. Uuden hallituksen ja harkinnan myötä tämä ratkaisu kuitenkin muuttui myöhemmin ja VR-Yhtymä Oy on kuulunut 1.5.2007 lukien valtioneuvoston kanslian alaisiin markkinaehtoisesti toimiviin, strategisen intressin valtioenemmistöisiin osakeyhtiöihin eikä erityistehtävayhtiöihin. Ristiriitaiset näkemykset VR:n toiminnasta ja

asemasta vaikuttivat osaltaan siihen, että VR:ään kohdistuva keskitetty omistajaohjaus päätettiin ottaa tarkastuksen kohteeksi.

Muina tarkastustarvetta puoltavina tai lisäävinä tekijöinä otettiin huomioon muun muassa VR:n monivaiheinen historia keskusvirastosta uusi-muotoiseksi liikelaitokseksi ja edelleen valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi sekä VR:lle eri aikoina asetettujen erilaisten liiketaloudellisten ja liikenne- ja muiden yhteiskuntapoliittisten velvoitteiden, oikeuksien ja tavoitteiden sekä toiveiden moninaisuus sekä näiden huomioonottamisen tai huomiotta jättämisen haastavuus omistajaohjauksessa. Lisäksi potentiaalisena riskinä tai vaikeutena johdonmukaisen ja tasapuolisen sekä yhtiön kehittämistä tukevan omistajaohjauksen harjoittamisessa nähtiin muun muassa VR:n asiakkaiden ja median sekä poliitikkojen suuri kiinnostus VR:n toimintaan sekä toiminnan vaikutukseen ihmisten ja yritysten jokapäiväiseen elämään matkustamispalveluiden tuottajana. Lisähaasteena sekä VR:n liiketoiminnalle että omistajaohjaukselle nähtiin lisäksi se, että esimerkiksi VR:n junaliikenteen täsmällisyyteen ja kattavuuteen sekä kannattavuuteen vaikuttavat tekijät ja edellytykset määräytyvät osin viranomaisten toiminnasta muun muassa radanpitoon liittyen ja poliittisten päättäjien myöntämästä rata-, ohjausjärjestelmä- ym. rahoituksesta, mihin yhtiö ei suoraan pysty itse vaikuttamaan.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa katsottiin sekä aihekokonaisuuden että tarkastusresurssien käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi tarkastaa samalla kertaa

- VR-Yhtymä Oy:n omistajaohjausta osana ja esimerkkinä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle keskitettyä omistajaohjausta,
- yhteiskunnallisesti tarpeellisten palvelujen ostoon liittyen liikenne- ja viestintäministeriön VR:ltä ostamat henkilöjunaliikennepalvelut (junavuoro-ostot).

Tarkastuskertomuksen tarkastushavainnot osa on edellä olevan mukaisesti jaettu kahteen lukuun. Luvussa kolme on kerrottu tarkastushavainnot omistajaohjauksesta ja luvussa neljä tarkastushavainnot valtion henkilöjunaliikenneostoista.

VR:n omistajaohjaukseen ja valtion henkilöjunaliikenteen ostoihin kohdistuvan tarkastuksen aloittamisesta päätettiin syksyllä 2008 aiheesta tehdyn esiselvityksen jälkeen. Samalla esiselvityksen perusteella päätettiin, että tarkastuksen päähuomio on omistajaohjauksessa. Tarkastusajankohtaa harkittaessa todettiin, ettei tarkastusta kannata suorittaa ennen kuin valtion uuden, keskitetyn omistajaohjauksen yksikön toiminnasta on vähintään muutaman vuoden kokemus.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteena olevien organisaatioiden ja toimintojen kuvaus

#### 2.1.1 VR-konserni

VR-konserni on logistiikka- ja kuljetuspalveluyritys, joka harjoittaa rautatieliikennettä ja sitä täydentävää autoliikennettä. Lisäksi konserni tarjoaa ratojen rakentamisen ja kunnossapidon palveluita. Konserniin kuuluvat myös catering- ja ravintolapalveluja sekä telepalveluja tarjoavat yhtiöt.

VR-konserni on saavuttanut voitollisen tuloksen jokaisena tilikautena yhtiöittämisen alusta vuodesta 1995 lähtien. VR-konsernin liikevaihto vuonna 2009 oli noin 1,4 miljardia euroa ja tilikauden voitto noin 18 miljoonaa euroa. Konsernitaseen loppusumma oli noin 1,6 miljardia euroa ja henkilökunnan määrä 12 376. Vuoden 2010 liikevaihto kasvoi noin kaksi prosenttia edellisvuodesta, mutta tilikauden voitto kasvoi noin 63 prosenttia ollen 30,0 miljoonaa euroa.

Konserni käynnisti elokuussa 2009 noin kolme vuotta kestäväen muutosohjelman, jonka tavoitteena on parantaa VR-konsernin kannattavuutta vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa. Tämän on katsottu edellyttävän sekä merkittäviä kustannussäästöjä että samanaikaisesti liiketoiminnan kasvattamista. Ohjelman henkilöstövaikutuksiksi on arvioitu 1 200 henkilön vähennystarve, mikä pyritään toteuttamaan pääasiallisesti eläkkeelle siirtymisten ja uudelleensijoittamisen avulla.

Muutosohjelman tueksi myös konsernin organisaatio uudistettiin. Organisaatio koostuu nykyisin viidestä divisioonasta: 1) Matkustajaliikenne, 2) Logistiikka, 3) Palvelut ja tuotanto, 4) Oy VR-Rata Ab sekä 5) Venäjä ja kansainväliset toiminnot. Organisaatio- ja konsernirakenteen uudistamisen yhteydessä toteutettiin kolme fuusiota. Pohjolan Liikenne -konsernin emoyhtiö Oy Pohjolan Liikenne Ab sulautettiin ensin VR Osakeyhtiöön, jolloin Pohjolan Liikenteen henkilöliikenne siirtyi henkilöliikennedivisioonaan ja tavaraliikenne logistiikkadivisioonaan. Tämän jälkeen VR Osakeyhtiö sulautettiin VR-Yhtymään. Lisäksi Megasiirto Oy sulautettiin Oy VR-Rata Ab:hen. Fuusiot tehtiin 31.12.2009. Vuoden 2011 alussa konsernirakenteen uudistamista jatkettiin fuusioimalla Transpoint Oy Ab ja Transpoint Cargo VR-Yhtymä Oy:öön.

Rautatieliikenteessä henkilöliikenteen konsernituloslaskelman mukainen liikevaihto vuonna 2009 oli noin 411 miljoonaa euroa. Noin 41 miljoonaa<sup>1</sup> euroa oli liikenne- ja viestintäministeriön VR:ltä ostamia henkilöjunaliikennepalveluja ja noin 53 miljoonaa<sup>2</sup> euroa YTV:n ostamaa sopimusliikennettä. Matkojen kokonaismäärä oli noin 68 miljoonaa, joista pääkaupunkiseudun lähiliikenteen osuus oli noin 80 prosenttia (noin 54 miljoonaa matkaa). Rautatieliikenteessä tavaraliikenteen konsernituloslaskelman mukainen liikevaihto vuonna 2009 oli noin 297 miljoonaa euroa. Henkilöliikenteen liikevaihto kasvoi 0,2 prosenttia edellisestä vuodesta, mutta tavaraliikenteen liikevaihto laski 18,0 prosenttia. Tavaraliikenteen kuljetusmäärä oli noin 33 miljoonaa tonnia, mikä merkitsi edellisvuoteen verrattuna lähes 22 prosentin laskua.

Konserniin kuului vuoden 2009 lopussa 28 yritystä, joista 12 oli ulkomaisia. Konsernin emoyhtiö, VR-Yhtymä Oy, on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Valtion strategisen omistusintressin huomioonottamisesta omistajaohjauksessa huolehtii valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, mutta liikenne- ja viestintäministeriön ja omistajaohjausosaston yhteistyöllä on tarkoitus varmistaa, että kyseinen intressi otetaan riittävästi huomioon omistajaohjausosaston harjoittamassa omistajaohjauksessa.

## 2.1.2 Omistajaohjaus ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto

### *Omistajaohjauksen keskittäminen vuonna 2007 omistajaohjausosastoon*

Valtion omistajaohjauksen osittainen keskittäminen toteutui 1.5.2007, jolloin markkinaehtoisesti toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus keskitettiin valtioneuvoston kansliaan, omistajaohjausosastolle<sup>3</sup>. Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus jakautuu edelleen usean vastuuministeriön kesken. Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan siten sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston että muiden ministeriöiden suorittamaa omistajaohjausta.

Omistajaohjausosaston ohjausvastuulla on noin 30 valtioenemmistöistä osakeyhtiötä ja valtion osakkuusyhtiötä. Näihin yhtiöihin kuuluu myös valtion kokonaan omistama Solidium Oy, jonka kautta valtio on välillisesti 11

---

<sup>1</sup> Luku ilman alv.

<sup>2</sup> Luku ilman alv.

<sup>3</sup> VNA 495/2007.

pörssiyhtiössä vähemmistöomistajana. Solidium vastaa listattujen yhtiöiden vähemmistöomistuksien omistajaohjauksesta. Omistajaohjausosaston suoralta ohjausvastuulla on kolme pörssilistattua yhtiötä, joissa valtio on enemmistöomistaja. Muiden ministeriöiden ohjausvastuulla on noin 20 valtioenemmistöistä osakeyhtiötä ja valtion osakkuusyhtiötä.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on valtioneuvoston yhteinen asiantuntijatoiminto, joka vastaa markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden<sup>4</sup> omistajaohjauksesta sekä sellaisesta ohjeistuksesta ja koordinoimisesta, jolla varmistetaan erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus. Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä (muun muassa VR-Yhtymä Oy) osasto vastaa yhtiöiden kasvun ja markkinaehtoisen toiminnan varmistavasta kehitystyöstä.

Osasto on toiminnallisesti suoraan omistajaohjauksesta vastaavan ministerin alainen, mutta hallinnollisesti osa valtioneuvoston kanslian organisaatiota, joten osaston hallinto ja sisäiset prosessit on sovitettu kanslian toimintamalleihin. Osastolla on nykyään (lokakuussa 2010) kaikkiaan 19 virkamiestä. Heistä omistajastrategian tehtävälueella on neljä henkilöä ja seuranta ja analyysitoiminnossa seitsemän henkilöä.

Omistajaohjausosaston tehtäviä<sup>5</sup> ovat muun muassa

- valtion omistajavallan käyttö yhtiöissä valtioneuvoston ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymän ohjeistuksen ja kannanottojen mukaisesti (merkittävät valtion omistajapolitiikkaan tai omistajaohjauksen toteutustapoihin liittyvät ratkaisut edellyttävät ministerivaliokunnan hyväksyntää minkä lisäksi ministerivaliokunta antaa tarvittaessa periaatepäätöstä täydentäviä linjauksia ja kannanottoja)
- yhtiöiden toimintaan kohdistuvasta ohjauksesta ja ohjeistamisesta huolehtiminen
- valtion ehdokkaiden nimeäminen/nimeämisen valmistelu yhtiöiden hallitukseen
- valmistella muut valtio-omistajan yhtiökokousten päätöksentekoon liittyvät asiat
- huolehtia yhtiökokousten välisestä seurannasta
- huolehtia yhteydenpidosta hallituksen ja toimivan johdon kanssa

---

<sup>4</sup> Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa myös kolmen erityistehtävää hoitavan yhtiön omistajaohjauksesta: Solidium Oy, Governia Oy ja Suomen Erillisverkot Oy.

<sup>5</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 7.6.2007 ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen vuosikertomukset 2007–2008, 2008, 2009.

- varmistaa, että yhtiössä noudatetaan omistajaohjauksen linjauksia siten, että samalla otetaan riittävästi huomioon valtion strategisesta intressistä aiheutuvat yhtiökohtaiset ominaispiirteet.

### *Omistajaohjauslaki vuonna 2008*

Valtion toiminta omistajana perustuu vuoden 2008 alusta voimaan tulleen omistajaohjauslakiin (Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007). Vuoden 2007 loppuun noudatettiin vuonna 1991 säädettyä valtionyhtiölakia (Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä 740/1991). Näiden lakien keskeinen ero on toimivaltaa koskevissa säännöksissä ja valtion yhtiöomistusta koskevien järjestelyjen normituksessa. Uusi laki ei siten merkinnyt muutoksia valtion omistajaohjaukseen tai sen toimintaperiaatteisiin.

Uuden lain mukaan eduskunta päättää, missä yhtiöissä valtio voi luopua yksinomistuksestaan (100 %) tai määräysvallastaan (yli 50 %). Vanhan lain mukaan eduskunnan päätös tarvittiin määräysvallasta, määräenemmistövallasta (2/3) ja määrävähemmistöstä (1/3) luopumiseen. Omistajaohjauslain hyväksymisen yhteydessä ei tehty päätöksiä omistuksesta luopumisesta tai sen vähentämisestä. Uuden lain systematiikan mukaisesti tiettyjen yhtiöiden omistusrajat kuitenkin muuttuivat, koska eduskuntavaltuuksia tarvitaan vain kahdessa tilanteessa ja omistusrajat mukautettiin niihin.

Omistajaohjauslaissa valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksessa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Omistajaohjauslaki koskee valtion toimintaa omistajana kaikissa yhtiöissä, niin pörssiyhtiöissä kuin yksityisissäkin yhtiöissä. Laki ei sisällä poikkeuksia yhtiöitä ja arvopaperimarkkinoita koskevasta lainsäädännöstä. Tästä seuraa, että sekä valtiota omistajana ja valtion omistamia yhtiöitä koskevat kaikki muun muassa osakeyhtiölain, arvopaperimarkkinalain ja rikoslain sisäpiiritiedon väärinkäyttöä koskevien säännösten mukaiset velvoitteet ja rajoitteet. Yleisemminkin valtion omistajuustoiminnon ja valtion omistamien yhtiöiden toimintaa säätelee periaate, jonka mukaan valtio omistajana noudattaa valtion lainsäätäjänä säättämiä lakeja ja valtion – kokonaan tai osaksi – omistamat yhtiöt noudattavat samoja normeja kuin ne suomalaisyritykset, joilla on erilainen omistusrakenne.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *Valtion tilinpäätöskertomus 2008, osat I ja II, luku 7.3.*

Omistajaohjausta koskevan lainsäädännön lisäksi valtion omistajaohjaustoimintoa normittavat hallitusohjelma, valtioneuvoston päätökset sekä hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot. Omistajaohjauksen päivittäisen toiminnan kannalta näistä perustavanlaatuisin on hallituksen kesäkuussa 2007 tekemä valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös. Siinä linjataan valtion omistajaohjauksen pääperiaatteet ja toimintatavat. Päätös on tarkoitettu noudatettavaksi valtion omistajapolitiittisessa päätöksenteossa ja omistajaohjaustehtävien hoidossa.<sup>7</sup>

*Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2007*

Valtion yhtiöomaisuudesta huolehditaan omistajaohjauksen keinoin ja välinein noudattaen valtion omistajapolitiikassa määriteltyjä periaatteita. Tapana on ollut, että maan uusi hallitus vahvistaa harjoittamansa omistajapolitiikan tavoitteet ja menettelytavat valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa.

Omistajaohjauksella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla omistajat joko suoraan tai edustajiensa välityksellä vaikuttavat yhtiön toimintaan ja kehitykseen. Omistajaohjaus on osakkeenomistajan toimintaa yrityksen menestymisen ja omistajan edun toteutumisen hyväksi.<sup>8</sup>

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva uusin valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007 eroaa hyvin vähän edellisestä, 19.2.2004 annetusta periaatepäätöksestä. Periaatepäätös linjaa valtion omistajaohjauksen keskeiset periaatteet ja toimintatavat. Periaatepäätöksen johdannossa todetaan, että valtio pyrkii olemaan omistajana johdonmukainen ja toteuttamaan samoja periaatelinjauksia siitä huolimatta, minkä ministeriön vastuulla yhtiökohmainen omistajaohjaus on. Johdannossa painotetaan myös toimivaltakysymyksiä ja todetaan, että periaatepäätös on osoitettu omistajapolitiikasta vastaaville viranomaisille eikä yhtiöille, jotta kaikissa tilanteissa on selvää, että omistajapolitiittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liike-toiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille. Omistajapolitiikan periaatepäätös on julkisena asiakirjana kaikkien markkinaosapuolien käytettävissä ja tarkoitus on, että se selkeyttää käsitystä valtion omistajaroalista ja luo osaltaan edellytyksiä ennakoita valtio-omistajan toimintaa.

---

<sup>7</sup> Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2009, s. 10.

<sup>8</sup> Timonen: Valtion omistajaohjauksen muodot. Esitelmä valtion omistajapolitiikka -seminaarissa 12.3.2003.

Valtion omistajapolitiikassa vastuuministeriön ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävänjako omistajaohjaukseen liittyvissä päätöksissä perustuu siihen, että merkittävät valtion omistajapolitiikkaan tai omistajaohjauksen toteutustapoihin liittyvät ratkaisut edellyttävät talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksyntää. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta antaa tarvittaessa periaatepäätöstä täydentäviä linjauksia ja kannanottoja. Omistajaohjauslain mukaan valtioneuvoston yleisistunto muun muassa käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimiohjeita.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen 7.6.2007 mukaan omistajaohjauksessa omistajan tärkeimmät välineet (omistajan työkalut) ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen.

### 2.1.3 Liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikennevirasto sekä Liikenteen turvallisuusvirasto

Vaikka liikenne- ja viestintäministeriö ei enää vastaa VR:n omistajaohjauksesta, on liikenne- ja viestintäministeriön ja omistajaohjausosaston yhteistyöllä tarkoitus varmistaa, että valtion strateginen omistusintressi otetaan riittävästi huomioon omistajaohjausosaston harjoittamassa VR-Yhtymä Oy:n omistajaohjauksessa.

Liikenneviranomaisena (ei omistajaohjaajana) liikenne- ja viestintäministeriö on vuosina 2007–2010 ollut hyvin aktiivinen junien myöhästymisiä ja junavuorojen ajamatta jäämistä, so. talviliikenteen ongelmia, koskevissa kysymyksissä. Ministeriö on mennyt ohjauksessaan ja valvonnassaan yhtiön liiketoiminnan tuotekohtaiselle ja asiakaspalvelukohtaiselle tasolle vaatiessaan täsmällisempää (henkilö)junaliikennettä ja parempaa sekä nopeampaa tiedottamista mahdollisista päiväkohtaisista junavuoro-ongelmista. Tiedottamisesta huolehtiminen kuuluu pääosin Liikennevirastolle.

Ministeriön ja sen ohjauksessa olevien liikennehallinnon virastojen, Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston, toiminta vaikuttaa yhtiön toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin.

Suomen rataverkon ylläpito, kehittäminen ja kunnossapito ovat Liikenneviraston vastuulla. Toiminnan tavoitteena on pitää nykyinen rataverkko liikenteen tarpeita vastaavassa kunnossa siten, että liikennöinti on turvallista ja liikenteenvälityskyvyltään tehokasta. Suomen liikennöidyn rataverkon pituus on 5 919 kilometriä, josta 3 067 kilometriä on sähköistetty. Radan kunnossapitoon käytetään vuosittain noin 135 miljoonaa euroa. Rataverkon suurimmalla osalla sallitaan 22,5 tonnin akselipaino. Henkilöjunien suurin sallittu nopeus on 220 kilometriä tunnissa ja tavarajunien



120 kilometriä tunnissa.<sup>9</sup> Maksiminopeutta on kuitenkin mahdollista ajaa vain hyvin pienellä osalla rataverkkoa, so. Kerava–Lahti oikoradalla, muualla maksiminopeus on 200 kilometriä tunnissa.

#### 2.1.4 Valtion henkilöjunaliikenneostot VR:ltä

Ostoliikenne on kannattavaa liikennettä täydentävää liikennettä, jota yrityksen ei kannata hoitaa tai yritys ei hoitaisi pelkästään asiakastuloin. Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa junaliikenteen VR:ltä.<sup>10</sup> Ostoilla tuetaan vain henkilöliikennettä, ei tavaraliikennettä.

Valtion talousarvioesityksissä on junaliikenteen vuosittaisiin ostopalveluihin (henkilöjunaliikenneostot) budjetoitu vuosina 2008–2010 kullekin vuodelle 43,5 miljoonaa euroa ja 42,1 miljoonaa euroa vuodelle 2011. Vuosittainen kokonaissumma 43,5 on jakaantunut vuosina 2008–2010 seuraavasti:

- kaukoliikenteen osto 31,4 miljoonaa euroa
- lähiliikenteen osto 10,9 miljoonaa euroa
- Kemijärven yöjunaliikenteen osto 1,2 miljoonaa euroa

Vuoden 2011 kokonaissumma oli vuoden 2010 lopulla myönnetty 3,0 miljoonan lisämääräraha mukaan lukien noin 45,1 miljoonaa euroa<sup>11</sup>, joka jakaantui seuraavasti:

- kaukoliikenteen osto 33,7 miljoonaa euroa
- lähiliikenteen osto 10,2 miljoonaa euroa
- Kemijärven yöjunaliikenteen osto 1,2 miljoonaa euroa

Henkilöjunaliikenteen tukemisessa ostoilla on tavoitteena nostaa junaliikenteen palvelutasoa ja kulkutapaosuutta verrattuna siihen, että VR hoitaisi liikennettä puhtaasti markkinalähtöisesti.

---

<sup>9</sup> Liikenneviraston nettisivut, lokakuu 2010.

<sup>10</sup> Liikenne- ja viestintäministeriö ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) allekirjoittivat kesäkuussa 2010 sopimuksen siitä, että jatkossa HSL vastaa keskitetysti pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen suunnittelusta, VR:n kanssa käytävistä neuvotteluista sekä liikenteen valvonnasta. Valtio osallistuu jatkossa edelleen lähiliikenteen ostojen rahoittamiseen.

<sup>11</sup> Luvut sisältävät alv:n.

## 2.2 Tarkastuskysymykset

### 2.2.1 Omistajaohjaus

Omistajaohjaustarkastuksen osalta tarkastuksen pääkysymyksenä oli, missä määrin valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä linjatut omistuksen ja omistajaohjauksen tavoitteet ja välineet (keinot) sekä toimintatavat ovat toteutuneet ja toimineet VR:n omistajaohjauksessa; erityisesti vuosina 2007–2010?

Pääkysymystä tarkentavina kysymyksinä tarkastuksessa on käsitelty

- miten omistajan tavoitteet on muodostettu ja asetettu
- miten omistajaohjausosasto seuraa ja analysoi yhtiön toimintaa
- miten omistajaohjausosasto raportoi yhtiöstä
- miten omistajaohjausosasto raportoi omasta toiminnastaan
- miten VR:ää koskeva omistajastrategia on laadittu ja mikä on sen sisältö
- mitkä ovat yhtiöön kohdistuvat valtion yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja valtion strateginen intressi (yhtiön peruspalvelutehtävä, yleinen palveluvelvoite, julkisen palvelun velvoite) ja miten ne on otettu huomioon.

Lisäksi tarkastuksessa on käyty läpi ja arvioitu kaksi omistajaohjauksen näkökulmasta hankalaksi ja poikkeukselliseksi oletettua päätösprosessia (case-tapausta):

Case 1: valtio-omistajan yhtiökokouspäätöksellä yhtiön hallituksen ja johdon kannan vastaisesti tekemä 20 kaksikerrosmakuuvaunun hankinta, so. noin 70 miljoonan euron investointi.

Case 2: VR-Yhtymän hallituksen päätöksellä yhtiön omista varoistaan, omina menoinaan rahoittama, VR-Radan suorittama radanrakennus; 40 miljoonaa euroa vuonna 2009 ja 40 miljoonaa euroa vuonna 2010.

### 2.2.2 Liikenneostot

Junaliikennepalvelujen ostoja koskevan tarkastuksen osalta pääkysymyksenä oli, miten ostojen toiminnallinen tuloksellisuus ja liikenne- tai muut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet on otettu ostoprosessissa huomioon?

Ostotarkastuksessa on keskitytty VR:n ja valtion väliseen ostosopimusjärjestelmään ja ostoprosessiin ja niiden tarkoituksenmukaisuuteen sekä ostoliikenteen hinnoitteluun. Tarkastuksessa ei oteta kantaa yksittäisten ostettujen yhteyksien tarkoituksenmukaisuuteen.

- Pääkysymystä tarkentavina kysymyksinä tarkastuksessa on käsitelty
- minkä luonteista liikennettä ostoliikenne on
  - miten ostoliikenne priorisoidaan
  - mitkä ovat ostoliikenteen tavoitteita
  - millaisia ovat voimassa olevat liikenteenostosopimukset
  - millaisia ovat sopimuksiin liittyvät kannusteet ja sanktiot
  - millainen on nykyinen yksinoikeussopimus (ei ostosopimus) ja siihen liittyvä julkisen palvelun velvoite.

## 2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuskriteerit (omistajaohjauksen tavoitteet ja välineet sekä toimintatavat) otettiin ensisijaisesti valtion omistajapolitiikkaa koskevasta valtioneuvoston periaatepäätöksestä ja toissijaisesti hyvän omistajahallinnon (corporate governance) suosituksista ja ohjeista kuten Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodista ja OECD:n ohjeista: Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2005) ja Corporate governance, accountability and transparency, a guide for state ownership (2010).

## 2.4 Tarkastuksen aineistot

Aineistona olivat aiheeseen liittyvät säädökset ja niihin liittyvät valmisteluasiakirjat ja aiheeseen liittyvä kirjallisuus sekä omistajaohjauksen osalta kotimaiset ja ulkomaiset hyvää omistajahallintoa (corporate governance) koskevat ohjeet ja suositukset. Lisäksi tarkastusaineistona olivat yhtiön ja viranomaisten asiakirjat sekä yhtiön ja sen hallintoelimien edustajien sekä ministeriöiden virkamiesten kanssa käydyt keskustelut ja teemahaastattelut.<sup>12</sup>

Tarkastus suoritettiin vuosien 2009 ja 2010 aikana siten, että tarkastus kohdistui pääosin ajanjaksoon keväästä 2007 loppuysykyyn 2010. Tarkastuskertomusluonnokseen pyydettiin palaute liikenne- ja viestintäministeriöltä, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta ja VR-Yhtymä Oy:ltä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

---

<sup>12</sup> Osa tästä aineistosta on julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan nojalla salassa pidettävää. Tämän johdosta tarkastuksen kannanottoihin johtanutta dokumentaatiota ei voida kaikilta osin kuvata yksityiskohtaisesti tässä tarkastuskertomuksessa.

# 3 Tarkastushavainnot omistajaohjauksesta

## 3.1 Omistajaohjausosaston seuranta- ja analyysitoiminta

Omistajaohjausosaston perustoiminnot ovat omistajastrateginen työ sekä sitä tukeva analyysi ja seuranta. Omistajastrategisen työn puitteissa tehdään valtion roolia ja toimintaa omistajana koskevat arviot ja ratkaisut. Analyysin ja seurannan puitteissa rakennetaan se yhtiö- ja toimialakohtainen osaaminen, jonka varassa omistajastrategista työtä tehdään. Omistajastrateginen työ on myös olennaiselta osaltaan ulkoista kommunikaatiota; analyysi ja seuranta on puolestaan osaston sisäinen tukitoiminto, eräänlainen osaston kivijalka.<sup>13</sup> Lisäksi omistajaohjausosaston keskeisiin tehtäviin kuuluu valtion yhtiöomistusta ja sen hoitoa koskevan, kattavan ja ymmärrettävän informaation tuottaminen ja säännönmukainen julkistaminen,<sup>14</sup> mihin analyysi- ja seurantatoiminta tuottaa tietoa.

### 3.1.1 Toiminta- ja raportointitavat

Seuranta ja analyysit perustuvat julkisesti saatavilla olevaan tietoon kuten tilinpäätöksiin ja osavuotiskatsauksiin. Analyysityössä käytetään Valuatum Oy:n yhtiöanalyysijärjestelmää, mutta omistajaohjausosasto analysoi yhtiötä itsenäisesti ja ylläpitää omaa näkemystä kunkin yhtiön tilanteesta. Analyysit on tarkoitettu osaston sisäiseen käyttöön muun muassa omistajastrategista työtä tukemaan. Analyytikot tai omistajaohjausosasto eivät kommentoi eivätkä esitä tuloksia esimerkiksi lehdistölle tai muille ulkopuolisille. Yhdellä analyytikolla on seurantavastuullaan keskimäärin viisi valtio-omisteista yhtiötä (konsernia).

Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaa laadittaessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjaustoiminnan tulee olla mahdollisimman avointa, jotta asiasta kiinnostuneet

---

<sup>13</sup> *Valtion tilinpäätöskertomus 2008, osat I ja II, luku 7.3.*

<sup>14</sup> *Valtion tilinpäätöskertomus 2008, luku 7.3 erityisteema: valtion omistajaohjaus.*

voivat arvioida sitä ja muodostaa siitä käsityksensä<sup>15</sup>. Hallitusohjelman (19.4.2007) valtion omistajapolitiikkaa koskevassa luvussa 12 todettiin, että omistajaohjauksen raportointia kehitetään ja eduskunnalle annetaan vuosittainen kertomus omistajaohjauksesta, mikä on toteutettu vuosittaisella valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomuksella, joka on julkinen.

Osastolla laadittavat, jatkuvaan analyysityöhön perustuvat vakioraportit voidaan jakaa kolmeen luokkaan:

- i. Raportit omistajaohjausosaston johtoryhmälle, so. osaston sisäinen katsaus, joka on pörssiyhtiöiden ja muutaman muun suuren yhtiön osalta (mukaan lukien VR) neljännesvuosittain (osavuosikatsaukset, tilinpäätökset). Raporteista ei tehdä päätöksiä vaan ne ovat sellaisenaan osa omistajaohjauksessa tarvittavaa ja käytettävää tietoa. Raportoinnin malli, sen runko, on pääosin vakiintunut osaston toiminnan alussa.
- ii. Katsaukset talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle kahdesti vuodessa. Keväisessä katsauksessa painottuvat enemmän edellisen tilivuoden tilinpäätökseen liittyvät asiat ja syksyisessä omistajastrategiaan ja tulevaan budjettivuoteen liittyvät asiat.
- iii. Vuosittainen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus. Toisin kuin muut raportit, vuosikertomus on julkinen.

Yksittäistä yhtiötä (konsernia) koskeva tieto on yksityiskohtaisinta ja laajinta omistajaohjausosaston sisäisissä katsauksissa ja tiivistetyintä ja yleisluontoisinta omistajaohjausosaston vuosikertomuksessa.

Kertaluonteisista erityisraporteista voidaan esimerkkinä mainita omistajaohjausosaston syksyllä 2010 tekemä VR-konsernia koskeva rajoitettu taloudellinen due diligence tarkastus. Raportti tehtiin yksinomaan omistajaohjausosaston johtoryhmän käyttöön. Raportti tehtiin, koska osasto halusi talouden taantumasta johtuen teettää normaalia seurantaa tarkemman selvityksen osasta valtion omistamia yhtiöitä. VR:n johto luki ja kommentoi raportin keskeiset havainnot ennen raportin luovuttamista omistajaohjausosaston johtoryhmälle. Raportin mukaan kaikki VR:n johdon kommentit on oleellisilta osin raportissa tai sen liitteissä. Raportissa analysoidaan VR-konsernin kausien 2007, 2008, 2009 ja 1-6/2010 tulos- ja tasekehitystä.

---

<sup>15</sup> Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2007-2008, s. 7.

*(i) Esimerkki omistajaohjauksen sisäisestä katsauksesta vuodelta 2010, VR-Yhtymä Oy (konserni)*

Kansilehtenä on noin kahden A 4 sivun mittainen tiivis katsaus, jossa käydään läpi yhtiön taloudellinen tila, tulevaisuuden näkymät ja omistajastrategia. Tämän kansilehden tiedot muodostavat joko sellaisenaan tai tarpeen mukaan muokattuna myös talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle annettavan katsauksen yhtiökohtaisen osuuden informaation.

Vain omistajaohjausosaston sisäiseen käyttöön tarkoitettu, osaston johdoryhmälle osoitettu, raporttiosuus on noin 20-sivuinen ja koostuu seuraavista osuuksista:

1. Esittely
2. Viimeaikaiset tapahtumat
3. Tuleva kehitys
4. Omistaja-arvon kehitys
5. Yhteenveto
6. Liitteet

Esittelyosassa analysoidaan selitetekstin, graafisten kuvien ja taulukkojen avulla muun muassa konsernin liiketoimintarakennetta, liikevaihtoa, liikevoittoa, kannattavuutta, pääomarakennetta ja investointeja. Luvut ovat yleensä viimeiseltä viideltä vuodelta, minkä lisäksi osasta tunnuslukuja esitetään ennusteet meneillään olevan vuoden ja tulevan vuoden luvuista. Esittelyosassa kerrotaan ja analysoidaan myös toimialan tietoja ja kilpailutilannetta.

Viimeaikaiset tapahtumat -osassa on käyty läpi viime tilinpäätöksen jälkeiset tapahtumat.

Tuleva kehitys -osassa on selvitetty yhtiön strategisia tavoitteita ja yhtiön riskejä ja tulevia näkymiä.

Omistaja-arvon kehitys -osassa on käyty läpi ja analysoitu osakkeen tuottoa valtiolle, osinkotuottoa ja osinkosuhdetta sekä EVA-tulosta (yhtiön tuottama taloudellinen lisäarvo).

Yhteenveto-osassa on listattu keskeisiä seurantakohteita kuten: muutoshjelman vaikutus kannattavuuteen, liikennemäärien kehittyminen, kilpailutilanteen kehittyminen.

Liitteessä on yhteen taulukkoon koottu yli 20 tunnusluvun arvot kolmelta viime vuodelta, meneillään olevalta vuodelta (ennuste) ja kahdelta tulevalta vuodelta (ennuste).

*(ii) Talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle säännöllisesti annettavat katsaukset koskevat markkinaehtoisesti toimivien valtioenemmistöisten yhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden tilaa sekä sisältävät yhtiökohtaisia strategisia arviointeja*

*(iii) Esimerkki valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomuksesta: 1.6.2010 julkistettu Valtion omistajaohjauksen vuosikertomus 2009*

Kolmas julkaistu vuosikertomus on laajuudeltaan noin 80 sivua ja vuosikertomuksen tiedot perustuvat julkisesti saatavilla olevaan aineistoon. Vuosikertomukseen on pyritty valitsemaan omistajaohjausosaston näkemysten mukaisesti oleelliset asiat valtion osakesalkusta ja yhtiöistä.<sup>16</sup> Ministerin alkusanojen (1) ja johdantoluvun (2) jälkeen on neljä muuta päälukua:

- (3) valtion omistajaohjaus,
- (4) valtion osakesalkku,
- (5) yhtiökatsaukset ja
- (6) yhtiöiden tuottama taloudellinen lisäarvo.

Liitteissä on lisäksi taulukossa kuvattu valtion salkussa olevien yhtiöiden keskeiset tunnusluvut vuosilta 2008 ja 2009 sekä valtio-omistajan ohje yritysjohdon palkitsemisesta ja eläke-etuuksista (= talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto 8.9.2009).

VR on yksittäisenä yhtiönä (konsernina) vuosikertomuksessa esillä seuraavasti:

- luvussa 3.3, Omistajaohjauksen keskeiset tapahtumat, on todettu, että ”Valtioneuvoston kanslian syyskuussa 2008 asettama työryhmä antoi lokakuussa 2009 raporttinsa VR-Yhtymä Oy:n ja ratahallintokeskukseen kiinteistövarallisuudesta. Työryhmä ehdotti, että VR:n ydinliiketoimintaan kuulumattomista kiinteistöistä siirrettäisiin valtiovarainministeriön osoittamalle Senaatti-kiinteistöille ne kiinteistöt, jotka sopivat Senaatti-kiinteistöjen omistusta ja kehittämistä määrittelevien periaatteiden piiriin.”
- luvussa 4.5, Osinkotuotto ja osinkosuhde, on todettu, että ”Listaamattomista yhtiöistä saatu osinko pieneni 99 miljoonalla eurolla, pääosin koska VR-Yhtymä ei jakanut osinkoa (vuoden 2008 osinko 55 miljoonaa euroa) ja Itellan osinko pieneni 29 miljoonaa euroa.”

---

<sup>16</sup> Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2009, s. 8.

- Luvun 5, Yhtiökatsaukset, aluvussa 5.2, Listaamattomat markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt liikevaihto yli 25 milj. euroa, on VR:stä muiden yhtiöiden tapaan kerrottu ja analysoitu kahden sivun verran. Ensimmäisessä kappaleessa on kerrottu valtion omistusosuus, toimitusjohtaja, hallituksen puheenjohtaja, henkilöstömäärä ja päätoimipaiikat Suomessa. Toisessa kappaleessa on kerrottu yhtiön toimialat. Kolmannessa kappaleessa on kerrottu yhtiön (konsernin) markkina-alueesta ja liikevaihdosta ja sen prosentuaalisesta jakautumisesta eri liiketoiminta-alueille. Neljännessä kappaleessa on analysoitu liikevaihdon ja tuloksen sekä kuljetettujen määrien muutoksia. Viidennesssä kappaleessa on kerrottu VR-konsernin elokuussa 2009 käynnistämästä laajasta muutosohjelmasta, jonka tavoitteena on vastata muutuneeseen markkinatilanteeseen ja supistuneeseen kysyntään. Kuudentena ”kappaleena” on tunnuslukutaulukko, jossa on esitetty keskeisiä tunnuslukuja vuodelta 2009 ja 2008. Seitsemännessä kappaleessa on lueteltu kilpailijat: henkilöliikenteessä yksityisautoilu, linja-autoliikenne, lentoliikenne ja tavaraliikenteessä kuorma-autoyhtiöt sekä rahtilaivat. Kahdeksannessa kappaleessa on kerrottu ilmoitetut investoinnit: konsernin investoinnit vuonna 2009 olivat noin 134,5 miljoonaa euroa, josta junakaluston osuus oli 48,0 miljoonaa euroa. VR käynnistää vuonna 2010 noin 150 miljoonan euron junakalustoinvestoinnit henkilöliikenteessä. Investoinnit käsittävät kolme eri vauvutyyppiä, ja ne kilpailutetaan. Yhdeksännessä ”kappaleessa” on graafinen esitys valtion tuotosta. Valtion tuoton kerrotaan ajalla 1.1.2005-31.12.2009 olleen 3,9 prosenttia p.a. (CAGR, Compound annual growth). Vuotuisen (keskimääräisen) tuoton määritelmää, so. CAGR-luvun laskentakaavaa ei ole kerrottu, mikä vaikeuttaa tunnusluvun arvon arviointia.

Vuosikertomus on julkinen ja perustuu julkisesti saatavilla olevaan tietoon. Yhtiökohtaisista omistajastrategioista ei vuosikertomuksessa ole kerrottu.

Hyväksyessään omistajaohjauslain, laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007), eduskunta liitti siihen kolme ponsilausumaa, jotka koskevat valtion omistajapolitiikan työllisyys- ja aluetaloudellisia vaikutuksia, osakemyyntitulojen kohdentamista sekä selvitystä lain toimivuudesta. Lausumassa kolme eduskunta edellytti, että hallitus antaa talousvaliokunnalle selvityksen valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain toimivuudesta ja omistajapolitiikan toteutuksesta kuluvan vaalikauden aikana.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen ensimmäisessä vuosikertomuksessa 23.9.2008 on ministerin alkusanat -luvussa todettu, että käsillä



olevassa vuosikertomuksessa käyvät esille myös ensimmäiset kokemukset, joita lain toimivuudesta on saatu. Vuosikertomuksen luvussa 7.2 ”Kokemukset omistajaohjauslain soveltamisesta” on todettu, että uuden lain voimassaoloaikana ei ole ehtinyt olla sellaisia omistus- tai rakennejärjestelytilanteita, joissa uudistuksella olisi vielä ollut merkitystä. Uusia menettelysäännöksiä on kuitenkin jo sovellettu yhtiökokousedustajien nimeämiseen ja omistusmuutoksia aiheuttavan osakeantivaltuuden hyväksymiseen.

Kahdessa uudemmassa vuosikertomuksessa on käsitelty muun muassa valtion yhtiöomistusta, omistajapolitiikkaa ja valtion omistajaohjausta sekä omistajaohjausta koskevaa lainsäädäntöä ja omistajaohjausta normittavia päätöksiä ja kannanottoja. Näissä vuosikertomuksissa ei kuitenkaan ole ollut omaa lukua tai kohtaa ”kokemuksille omistajaohjauslain soveltamisesta”.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 5/2010 vp) kiinnittänyt huomiota omistajaohjauksen raportointiin liittyviin ongelmiin: ”Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on tähän mennessä julkaissut kolme vuosikertomusta. Ongelmaksi on osoittautunut se, ettei vuosikertomus ole valtiopäiväasiakirja, minkä vuoksi sen käsittelylle eduskunnassa ei ole virallisia menettelyjä.” Lisäksi ”sektoriministeriöiden omistajaohjauksessa olevat valtion erityistehtäviä hoitavat yhtiöt jäävät vuosikertomuksen ulkopuolelle. Nämä yhtiöt eivät sisälly myöskään omistajaohjausosaston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle antamiin säännöllisiin katsauksiin.”

Eduskunnan tarkastusvaliokunta tilasi tarjouskilpailun perusteella tutkimuksen, jonka tavoitteena oli selvittää eduskunnan roolia valtion omistajaohjauksen valvonnassa ja tuottaa valiokunnalle ehdotus raportointi- ja valvontamallista sekä siinä käytettävistä arvokriteereistä. Tutkimuksen toteutti Tampereen yliopiston taloustieteiden laitoksen kolmihenkinen tutkimusryhmä ja tutkimus luovutettiin tarkastusvaliokunnalle 10.2.2011.

Tutkimusryhmä ehdotti, että jatkossa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus käsiteltäisiin eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana ja että kertomukseen sisällytettäisiin myös valtion erityistehtävyyhtiöt. Tutkimukseen sisältyy hahmotelma kertomuksen sisältömalliksi. Kirjallisen raportoinnin vuosittaisen käsittelyn lisäksi tutkimusryhmä ehdotti omistajaohjaukseen osallistuvien tahojen valvontaa palvelevan suullisen kuulemisen terävöittämistä eduskunnassa. Kuulemiset voitaisiin kytkeä omistajaohjausta koskevan vuosikertomuksen käsittelyyn tarkastusvaliokunnassa.

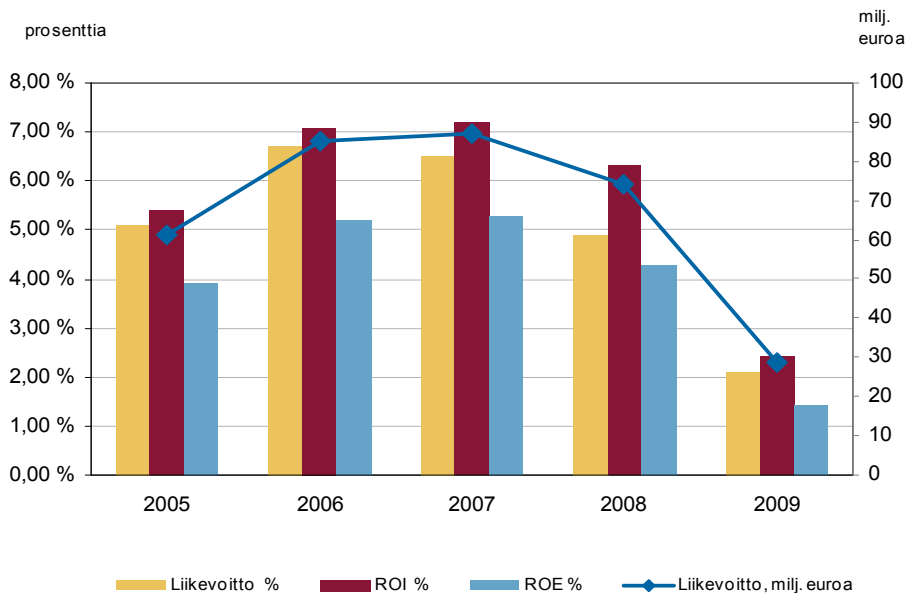
### 3.1.2 VR:n kannattavuus ja omistaja-arvo

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on kaikissa valtio-omisteisissa yhtiöissä yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Omistajaohjauksen tavoitteena markkinaehtoisesti toimivissa, valtion strategisen intressin yhtiöissä (muun muassa VR-Yhtymä Oy) on kulloinkin paras taloudellinen kokonaistulos, jota arvioidaan yhtiön kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella. Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä (muun muassa VR-Yhtymä Oy) osasto vastaa yhtiöiden kasvun ja markkinaehtoisen toiminnan varmistavasta kehitystyöstä.

Yhtiön tavoitteena ja tehtävinä ovat ensisijaisesti kannattavuuden ja kustannustehokkuuden ylläpito ja parantaminen.

*VR:n kannattavuus omistajaohjauksen analyysien mukaan / analyyseissä*

Omistajaohjausosaston analyysien mukaan konsernin liikevoitto (EBIT), liikevoittoprosentti (EBIT %), sijoitetun pääoman tuottoprosentti (ROI %) ja oman pääoman tuottoprosentti (ROE %) ovat vuosina 2005–2009 olleet seuraavan kuvion mukaiset:



**KUVIO 1. VR-konsernin kannattavuus 2005–2009. Lähde: Omistajaohjausosaston analyysit.**

Liikevoitto laski merkittävästi vuonna 2009. Laskua oli edellisestä vuodesta noin 61 prosenttia. Kaikkien konsernin merkittävien yhtiöiden liikevoitto laski.

Myös pääoman tuotto prosentit laskivat merkittävästi vuonna 2009. Analyysissä VR:n sijoitetun pääoman tuotto prosentilla ja oman pääoman tuotto prosentilla mitatun kannattavuuden on eri vuosina katsottu yleensä olevan lähellä toimialan eurooppalaista keskiarvoa. Analyysien mukaan toimialan yritykset ja niiden toiminnan luonne ovat joiltain osin melko erilaisia, mikä on lukuja tulkittaessa tai johtopäätöksiä tehtäessä syytä ottaa huomioon.

#### *VR:n omistaja-arvo omistajaohjauksen analyysien mukaan*

Omistajaohjausosasto mittaa omistaja-arvoa vuotuisella taloudellisella lisäarvolla (TLA) (engl: EVA, Economic Value Added). Vuotuinen taloudellinen lisäarvo eli vuotuinen tulos lasketaan karkeasti ottaen siten, että liikevoitosta vähennetään välittömät verot ja sijoitetun pääoman kustannus. Sijoitetun pääoman kustannus saadaan puolestaan kertomalla pääoman keskimääräisellä kustannuksella WACC<sup>17</sup> koko yhtiöön sijoitettu pääoma (taseen loppusumma – korottomat velat).<sup>18</sup> Taloudellinen lisäarvo on absoluuttinen mittari, toisin kuin pääoman tuotto prosentti, joka on suhteellinen mittari. Taloudellinen lisäarvo ottaa huomioon pääoman kustannuksen, mitä pääoman tuotto prosentti ei tee.

Yritys tuottaa taloudellista lisäarvoa silloin, kun siihen sijoitettu pääoma tuottaa enemmän kuin siihen sijoitetun pääoman kustannus on. Positiivinen tulos kirjanpidollisen tuloslaskelman viimeisellä rivillä ei siis vielä välttämättä tarkoita sitä, että yritys on tuottanut taloudellista lisäarvoa. Taloudellisen lisäarvon ajattelu voidaan esittää seuraavasti: yritysjohdon katsotaan saaneen hoidettavakseen pääoman, joka yritykseen on sijoitettu oman ja vieraan pääoman ehdoin. Yritysjohdo ”vuokraa” käyttöönsä pääoman ja joutuu suorittamaan korvauksen vuokratusta pääomasta. Mikäli ”vuokran” tultua maksetuksi jotain jää jäljelle, on syntynyt taloudellista lisäarvoa.<sup>19</sup> Negatiivinen EVA kertoo, että yritys tuhlaa investointipääomaansa ja vähentää omistajien varallisuutta.

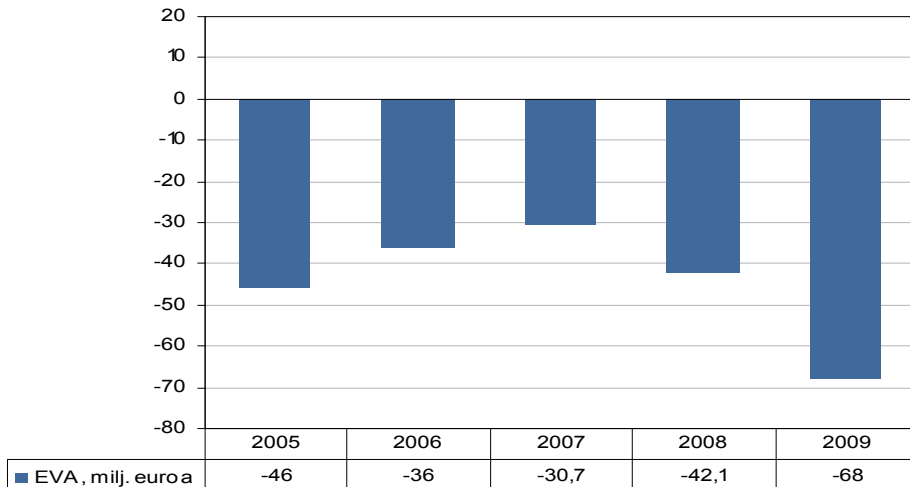
---

<sup>17</sup> *Weighted Average Cost Of Capital*

<sup>18</sup> *Taloudellinen lisäarvo = liikevoitto – verot - pääomakustannus, jossa pääomakustannus = pääoma x pääoman keskimääräinen kustannus.*

<sup>19</sup> *Veranen, s. 48, 53.*

Omistajaohjausosaston analyysin mukaan VR:n taloudellinen lisäarvo on normaalilla pääomakustannuksella<sup>20</sup> ollut joka vuosi selvästi negatiivinen vuosina 2005–2009:



**KUVIO 2. VR-konsernin vuotuinen taloudellinen lisäarvo vuosina 2005–2009. Lähde: Omistajaohjausosaston analyysit.**

Analyysin mukaan yhtiön EVA-tulosta on rasittanut erityisesti yhtiön korkea omavaraisuusaste, joka nostaa oman pääoman kustannuksen osuuden lähes sataan prosenttiin korollisten velkojen jäädessä alle puoleen prosenttiin. Myös yhtiön suhteellisen alhainen kannattavuus ja raskas tase painavat EVA-tulosta.

EVA tunnuslukuna, tai ainakaan tunnusluvun kovin suoraviivainen tulkinta, ei sovi kovin hyvin arvonmääritykseen VR:n tyypilliselle ja sen rahoitusrakenteen omaavalle yhtiölle. Esimerkiksi VR:n erittäin hyvä vakaaraisuus on ”huono” asia EVAa laskettaessa. Yrityksessä on sijoitettuna kahdenlaista pääomaa: omaa ja vierasta. EVAn mukaisessa ajattelussa oma pääoma on kallista ja vieras pääoma suhteellisen edullista. Koska oman pääoman ehdoin tehtävään sijoitukseen liittyy suuri riski, tulee sijoittajien vaatia sijoitukselleen korkeaa tuottoa. Hyvä tuotto on tuotto, joka saataisiin riskittömästä sijoituksesta lisättynä riskipreemiolla, jonka

<sup>20</sup> 8,3 % vuosina 2005–2006 ja 7,9 % vuosina 2007–2008 ja 7,3 % vuonna 2009.

suuruus määräytyy muun muassa toimialan riskin mukaan.<sup>21</sup> EVA perustuu ajatukseen, jonka mukaan yrityksen tärkein tehtävä on maksimoida yrityksen arvo. Tunnuslukuna EVA soveltuu sellaisenaan ja suoraviivaisesti tulkittuna paremmin pörssiyhtiöille, muttei niin hyvin listaamattomille yhtiöille; ainakaan jos omistaja katsoo omistukseensa liittyvän strategisen intressin.

Omistuksen arviointi vaatii omistajaohjaukselta jatkuvaa pitkäjänteistä seuranta- ja analysointia: mikä on hyväksyttävä vuosittainen omistajan varallisuuden väheneminen<sup>22</sup> ja voiko se olla alati jatkuvaa, so. EVA vuosi vuoden jälkeen negatiivinen. Miten valtio-omistaja yhtiön ainoana osakkeenomistajana suhtautuu siihen, että yhtiö periaatteessa tuhoaa valtion (osake)varallisuutta, so. taloudellisella lisäarvolla mitaten.

Periaatepäätöksen mukaan omistusta arvioitaessa otetaan huomioon valtion strategiset intressit ja niiden turvaamiseksi tarvittavan vaikutusvallan säilyttäminen. Peruspalvelutehtävän turvaamiselle tai muiden strategisten intressien huomioon otolle omistusta arvioitaessa ei ole mitään kaava- maista ratkaisua käytössä vaan se vaatii erillistä tarkastelua ja arvottamista sekä yrityksen yhteiskunnallisen merkityksen arvioimista, mikä tarkoittaa tarvittaessa valtioneuvostotason poliittisia erillispäätöksiä. Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevasta periaatepäätöksestä ei yksiselitteisiä kriteereitä tai mittareita saada.

Niin sanotun verkostoperiaatteen mukaan VR:n henkilöliikenteen taloudellista tulosta katsotaan yhtenä kokonaisuutena. Liikenne voi sisältää myös tappiollista liikennettä. Oleellista on, että taloudellinen tulos on kokonaisuudessaan riittävän voitollinen siten, että yhtiön tuloksetekokyky ei vaarannu ja yhtiön kehittäminen pitkällä tähtäimellä varmistetaan. Samantapaista verkostoperiaatetta on sovelluttu entisen Ilmailuhallituksen, nykyisen Finavia Oy:n eri lentoasemiin ja niiden muodostamaan kokonaisuuteen.

Taustan verkostoperiaatteen soveltamiseen antaa EU:n palvelusopimusasetus (PSA) joka tuli voimaan 3.12.2009. Asetuksessa yksinoikeus voidaan myöntää vain sopimuksella – ei kansallisella (rautatie)lainsäädännöllä, jolla Suomessa ennen edellä mainitun asetuksen voimaantuloa oli myönnetty VR:lle yksinoikeus henkilöliikenteeseen. Asetukseen

---

<sup>21</sup> Veranen, s. 49.

<sup>22</sup> *Todettakoon, ettei omistajien varallisuuden ”tuhoaminen” ole mitenkään tavantonta: esimerkiksi vuonna 1995, jolloin taloudellisen lisäarvon ajattelu oli saamassa jalansijaa ja jona vuonna VR yhtiöitettiin, talouslehti Fortune mukaan amerikkalainen General Motors oli tuhonnut omistajien varallisuutta lähes 18 miljardia dollaria. Yrityksen markkina-arvo oli pitkään ollut pienempi kuin yritykseen sijoitetun pääoman määrä.* (Veranen, s. 60)

perustuvalla julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella liikenne- ja viestintäministeriö (viranomainen) on asettanut VR:lle (liikenteenharjoittaja) rautateiden henkilöliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen, johon sisältyy velvoite myös tiettyjen liiketaloudellisesti kannattamattomien tai huonosti kannattavien vuorojen liikennöintiin. Velvoitteen täyttämisen vastineena liikenne- ja viestintäministeriö myönsi VR:lle määräaikaisen (10 vuotta) yksinoikeuden rautateiden henkilöjunaliikenteen harjoittamiseen Suomessa.

### 3.1.3 Tavoitteiden asettaminen ja vertailu

Omistajaohjausosaston suorittama taloudellisten tavoitteiden asettaminen yhtiölle on välillistä. Omistajaohjausosasto ei suoraan aseta markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille tavoitearvoja eri tunnusluvuille. VR:n tavoitteet tulevat ja muotoutuvat yhtiön strategisen ja taloudellisen tavoiteasettelun kautta. Omistajaohjausosaston ylijohdaja ja finanssineuvos, joka on yhtiökohtainen strategiavastaava, keskustelevat hallituksen puheenjohtajan ja yrityksen ylimmän johdon kanssa. Keskusteluiden ja tietojenvaihdon kautta omistajaohjausosasto muodostaa ja tuo valtio-omistajan näemyksen yhtiön hallitukselle ja johdolle. Tämä menettely on osa omistajastrategista omistajaohjaustyötä, jolle luo pohjaa aiempi omistajastrateginen työ ja omistajastrategista omistajaohjaustyötä tukeva analyysi- ja seuranta-toiminta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainitun omistajaohjauksen tavoitteen saavuttamisen tulkinta on tarkastushavaintojen mukaan VR:n osalta vaikeaa. Tavoitteena on kulloinkin paras taloudellinen kokonaistulos. Arviointikriteerinä ovat kannattavuuden pitkäjänteinen kasvu ja omistaja-arvon pitkäjänteinen kasvu. Sekä kannattavuutta osoittavat tunnusluvut (EBIT, EBIT%, ROI%, ROE%) että omistaja-arvoa osoittava tunnusluku (TLA=EVA) ovat vuosina 2005–2009 olleet samansuuntaisia, ne ovat parantuneet vuodesta 2005 vuoteen 2007, jonka jälkeen ne ovat huonontuneet. Vuosittaisen omistaja-arvon tunnusluvun osalta on kuitenkin syytä huomata, että omistaja-arvo ei ole kasvanut minään vuonna, vaan se on joka vuosi vähentynyt; joskin vaihtelevassa määrin.

Ottaen huomioon VR:n toiminnan ja sen sitoman reaali-pääoman (mm. junakalusto) pitkäaikaisen luonteen ja vuodesta 2008 vaikuttaneen taantumien ja laman, ei edellä mainittu viiden vuoden jakso, tai vielä vähemmän omistajaohjausosaston kevästä 2007 alkanut ”virallinen” omistajaohjausajanjakso, ole vielä tarpeeksi pitkä aika antamaan riittävää kuvaa kehityksen pääsuunnasta.

Parhaan taloudellisen kokonaistuloksen arviointia VR:n tunnuslukujen ja niiden osoittaman liiketoiminnan menestyksellisyyden perusteella vaikeuttaa entisestään se, ettei sellaisia yrityksiä, joita voisi soveltaa VR-konsernin vertaisarvioinnissa (benchmarking<sup>23</sup>), juuri ole<sup>24</sup>.

Tarkastushavaintojen mukaan VR-Yhtymä Oy:n hallituksen jäsenenä oleva omistajaohjausosaston virkamies (finanssineuvos) ei osallistu osastolla eikä sen edustajana yhtiöön päin tavoitteenasetteluun tai seurantaan. Hän osallistuu yrityksen strategiatyöhön ja yrityksen tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan muiden hallituksen jäsenten lailla hallituksen kokouksissa ja yhtiön johdon hallituksen kokoukseen valmistelemien asiakirjojen ja yhtiön johdon puheenvuorojen pohjalta sekä hallituksen jäsenten välisten keskustelujen pohjalta.

Hallituksen virkamiesjäsenen tehtävänä ei ole toimia välittäjänä yhtiön ja omistajaohjausosaston välillä ja informoida omistajaohjausosastoa tai yhtiötä vaan ennemminkin huolehtia siitä, että hallituksen puheenjohtaja ja/tai yhtiön toimitusjohtaja informoivat omistajaa (omistajaohjausosastoa) ja ottavat informaatiota vastaan omistajalta ja että omistajaohjausosasto informoi yhtiötä.

## 3.2 Omistajaohjausosaston omistajastrateginen toiminta

### 3.2.1 Perusomistajastrategia 26.11.2008

Omistajaohjausosaston omistajastrategisen työn puitteissa tehdään valtion roolia ja toimintaa omistajana koskevat arviot ja ratkaisut.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä 7.6.2007 on omistajaohjauksen lähtökohtia koskevassa kohdassa 3 todettu, että omistaja-

---

<sup>23</sup> *Benchmarking eli vertaisarviointi tarkoittaa oman toiminnan (yrityksen) vertaamista toisten toimintaan/toisiin yrityksiin pyrkien omaksumaan toimialan parhaimpia käytäntöjä. Se on parhaimmillaan jatkuvaa ja systemaattista oman organisaation tuottavuuden, laadun, prosessien ja työtapojen tehokkuuden seuraamista ja vertaamista hyviä tuloksia aikaansaaviin vastaaviin toimijoihin. Vertaisarviointi auttaa tunnistamaan oman toiminnan kehityskohteita ja laatimaan niiden parantamiseen tähtäviä tavoitteita sekä synnyttämään uusia ideoita.*

<sup>24</sup> *Konserniin kuuluville yksittäisille yhtiöille tai liiketoiminta-alueille tällaisia vertailukohteita on ehkä helpommin löydettävissä.*

ohjauksessa omistajan tärkeimmät (ohjaus)välineet ovat itsenäisen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen.

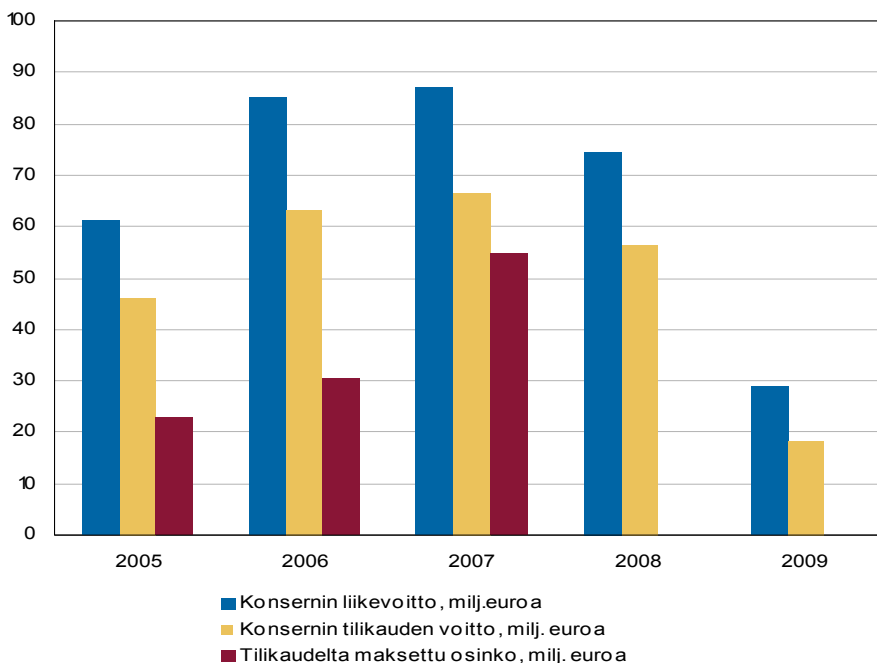
Valtio-omistajalla on voimassa oleva, 26.11.2008 päivätty, VR-Yhtymä Oy:n omistajastrategia. Tässä tarkastuksessa sitä kutsutaan perusomistajastrategiaksi. Siinä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja VR-Yhtymä Oy:n hallitus ovat sopineet omistajastrategian linjauksista ja niiden noudattamisesta.

Omistajastrategia on jaettu viiteen osaan:

1. Yhteenveto
2. Yhtymän palveluiden kehittämisestä
3. Yhtymän kehittämisen askeleita
4. Muita näkökohtia
5. Päätöksenteko

### *Kokoavia havaintoja perusomistajastrategiasta*

Omistajastrategian osalta on huomattava, että strategiassa ilmaistut omistajan tavoitteet ja päämäärät yhtiölle ovat eri asia kuin yhtiön tehtävät. Hoitamalla (perus)tehtävänsä kannattavasti yhtiö pystyy vastaamaan omistajan kannattavuus- ja osinkotavoitteeseen.



**KUVIO 3. VR-konsernin liikevoitto, tilikauden voitto ja VR-yhtymä Oy:n tilivuodelta maksetut osingot vuosina 2005-2009. Lähde: VR-konsernin vuosikertomukset 2005-2009**



VR-Yhtymä Oy:n 28.11.2008 päivätyllä omistajastrategialla on VR:n osalta vastattu pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa 19.4.2007 valtion omistajapolitiikkaa koskevassa luvussa 12 olleeseen tavoitteeseen, jonka mukaan yhtiöiden omistajastrategiat täsmennetään.

VR:n omistajastrategian yhtenä luonteenomaisena piirteenä on lukuisien, lähiaikoina tai lähivuosina tapahtuvien tai tehtäväksi tulevien yksittäisten asioiden esittäminen. Ne tuovat strategiaan tarpeellista konkreettisuutta. Ne ovat kuitenkin luonteeltaan enemmän käytännössä jo päätettyjen ja käynnistettyjen toimenpiteiden luettelointia kuin tulevalle toiminnalle ja sen tuloksille varsinaisesti asetettavia strategisia päämääriä.

Konkreettisten lähivuosien tavoitteiden lisäksi on strategiassa kuitenkin esitetty laajasti omistajan yleisluontoisempia tavoitteita ohjaamaan yhtiön toimintaa omistajan haluamaan suuntaan.

### 3.2.2 Omistajastrategiakatsaukset

Kuten edellä luvussa 3.1.1 on kerrottu omistajaohjauksen sisäisen, yhtiökohtaisen, katsauksen kansilehtenä on noin kahden A 4 sivun mittainen tiivis katsaus, jossa käydään läpi yhtiön taloudellinen tila, tulevaisuuden näkymät ja omistajastrategia. Katsaukseen liittyvää omistajastrategiaosiota kutsutaan tässä omistajastrategiakatsaukseksi. Katsauksia voidaan luonnehtia strategiapäivityksiksi ja -tarkennuksiksi.

Katsauksissa käsitellään yleensä konkreettisia, meneillään olevia tai lähitulevaisuuden tapahtumia ja toimenpiteitä.

#### *Esimerkkejä omistajastrategisista kysymyksistä*

Viime vuosina ovat omistajastrategisina kysymyksinä olleet esillä muun muassa seuraavat asiakokonaisuudet:

1. Valtion omistajaintressien ja liikennepoliittisten intressien yhteensovittaminen ja arviointi sekä VR:n rooli ja asema liikennepoliitiikassa.
2. VR:n konsernirakenne ja hallinto sekä kiinteistöomistus yrityksen toimintaympäristön, erityisesti kilpailu- ja sääntely-ympäristön, muuttuessa.
3. Rautatiekaluston uusimiseen varautuminen ja rahoitusratkaisut.

### 3.2.3 Kolmikantasopimus 4.9.2009

Omistajaohjausosasto, liikenne- ja viestintäministeriö ja VR-Yhtymä Oy sopivat syksyllä 2009 niin sanotusta kolmikantamenettelystä, jonka mukaisesti ne säännönmukaisesti yhdessä käsittelevät VR:n toimintaan liitty-

viä ajankohtaisia erityiskysymyksiä sekä yhtiön viranomaistahojen kanssa tekemien sopimusten edellyttämiä mahdollisia päivityksiä. Siltä osin kuin käsiteltävänä tulevat olemaan radanpitäjään liittyvät asiat, osallistuu kolmikantaryhmän työhön kutsuttuna myös Liikenneviraston edustaja.

Kysymyksessä ei ole varsinainen yksityiskohtainen sopimus tarkasti määriteltyine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Kolmikantasopimus on ennemminkin tavoiteasiakirja, johon on kirjattu keskeiset tavoitteet ja keinot sekä menettelytavat tavoitteisiin pääsemiseksi, so. yhteinen linjamuistio yhteisesti sovituista pelisäännöistä.

Kolmikantasopimukseen ja sen mukaiseen menettelyyn antoi sysäyksen käytännön omistajaohjaustyössä ilmennyt tarve entistä säännöllisempään yhteistyöhön ja koordinointiin sekä nopeampaan tietojenvaihtoon.

Vaikka menettelyllä on tarkoitus käsitellä muun muassa ajankohtaisia erityiskysymyksiä, on sopimuksella myös laajempi strategisen sopimuksen luonne.

### 3.3 Johdon palkitsemisjärjestelmä ja ratamaksu sekä ratavero ohjausvälineinä

#### 3.3.1 Johdon palkitsemisjärjestelmä

Valtion yhtiöomaisuudesta huolehditaan omistajaohjauksen keinoin ja välinein. Omistajaohjauksessa noudatetaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä määriteltyjä valtion omistajapolitiikan periaatteita. Omistajaohjauksella ei juuri ole annettu yksityiskohtaista kirjallista ohjeistusta tai kannanottoja yhtiötasolle kuin joissakin poikkeustapauksissa. Merkittävä poikkeustapaus on (yritysjohdon) palkitseminen, joita koskevia kannanottoja on annettu tai päivitetty melko usein:

- 8.9.2009 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto palkitsemisesta: Valtio-omistajan ohje yritysjohdon palkitsemisesta ja eläkeetuksista.
- 7.6.2007 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto: Kilpailukykyinen ja omistaja-arvon tuottamiseen perustuva palkitseminen valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä
- 23.5.2006 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto: Kilpailukykyinen ja omistaja-arvon tuottamiseen perustuva palkitseminen valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä

- 17.2.2004 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto: Kilpailukykyinen ja omistaja-arvon tuottamiseen perustuva palkitseminen valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä
- 19.12.2000 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto: Yritysjohdon osakesidonnaiset kannustejärjestelmät julkisesti noteerattomissa valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä
- 11.1.2000 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto: Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden ylimmän johdon ja hallintoelinten jäsenten palkka- ja palkkioperusteet.

Kesäkuussa 2009 julkaistussa, valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta tehdyssä arvioissa johdon palkkio- ja eläkejärjestelmistä valtio-omisteisissa yhtiöissä<sup>25</sup> on viitattu kauppaja- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta aiemmin tehtyyn selvitykseen ”Ylimmän johdon palkitsemisjärjestelmien toimivuus valtionyhtiöissä ja osakkuusyhtiöissä”, joka julkistettiin marraskuussa 2007. Selvityksen tulokset kertoivat muun muassa, että suurissa julkisesti noteeratuissa yrityksissä valtion ohjeistukset koettiin rajoittavina ja yksityiskohtaisuuksiin puuttuvina, pienemmissä ei-noteeratuissa yrityksissä ohjeet koettiin puolestaan neuvovina.

Uusimmassa (8.9.2009) talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotossa (ohjeessa) palkitsemisesta on todettu, että valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä, muun muassa VR-Yhtymä Oy, ohjeesta ei tule poiketa ilman omistajan etukäteistä hyväksyntää. Ohjeen toisessa luvussa, johdon ja avainhenkilöiden palkitsemisen elementit ja enimmäistasot, on kerrottu, että keskeinen tavoite palkitsemisjärjestelmiä kehitettäessä on vahvistaa palkitsemisen selkeyttä ja pitkäjänteistä sitouttavuutta. Palkitsemisjärjestelmän tulee olla

- yhteensopiva valtion omistajaroolin kanssa
- omistaja-arvon pitkäjänteiseen kasvattamiseen ohjaava ja sitouttava
- ehdoiltaan kohtuullinen ja toteutumiseltaan siten ennustettava, että kohtuuttomat palkkiot eivät ole mahdollisia.

Edellä mainitussa arvioissa johdon palkkio- ja eläkejärjestelmistä on todettu, että valtio-omistukseen saatetaan liittää sellaisia yhteiskunnallisia vaatimuksia, joita yksityisessä omistuksessa olevat yhtiöt eivät kohtaa. Muut omistajat saattavat epäillä, että valtio pyrkii muihin kuin taloudellisiin tavoitteisiin omistuksiansa kautta. Tämänkin johdosta valtion toimia johdon palkitsemiskysymyksissä seurataan erityisellä tarkkuudella. Valtio-omistajuuteen ja palkitsemiseen liittyy tavanomaista suurempi avoimuusvaatimus,

---

<sup>25</sup> Pohjola – Merilampi - Nikula: *Kilpailu parhaista osajista*.

mikä on otettu huomioon muun muassa edellä mainitussa talouspoliittisen ministerivaliokunnan ohjeen kuudennessa luvussa, palkitsemisen läpinäkyvyys ja julkisuus. Sen mukaan valtio huolehtii omistajana siitä, että ainakin valtion kokonaan omistamia (muun muassa VR-Yhtymä Oy) ja muita valtioenemmistöisiä yhtiöitä koskevat tiedot ovat saatavilla yhden www-osoitteen (valtionomistus.fi) kautta. Noteeraamattomista yhtiöistä (muun muassa VR-Yhtymä Oy) pidetään saatavilla palkitsemisen ja korvausten osalta seuraavat tiedot:

#### *Toimitusjohtaja*

- nimi
- edellisen kalenterivuoden aikana maksettujen palkkojen ja palkkioiden kokonaismäärä
- kuvaus siitä, minkälaisista elementeistä palkitseminen muodostuu
- eläkeikä
- eläkkeen määräytyminen
- lisäeläkejärjestelyt
- edellä mainittujen eläkekohtien kustannustiedot
- irtisanomisajan palkka
- muita mahdollisia irtisanomisen perusteella saatavia korvauksia koskevat tiedot

#### *Johtoryhmä ja mahdollinen avainhenkilöryhmä*

- kuvaus ryhmien laajuudesta
- palkitsemisjärjestelmän periaatteet ja päätöksentekojärjestys, kuten
  - a) palkkojen ja palkkioiden jakautuminen kiinteään ja muuttuvaan osaan
  - b) keskeiset tiedot palkan ja palkkioiden muuttuvien osien määräytymisestä
  - c) keskeiset tiedot osake- ja osakeperusteisista palkitsemisjärjestelmistä
  - d) keskeiset tiedot lisäeläkejärjestelmistä

#### *Hallitus*

- hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muiden jäsenten nimet
- heidän palkkojensa ja palkkioidensa kokonaismäärät
- heidän palkkojensa ja palkkioidensa määräytymisperusteet
- jos hallitukselle on maksettu osakepalkkioita, tulee ilmoittaa myös osakkeiden määrä

### *Muu henkilöstö*

- tiedot palkitsemisessa käytettävistä tulos- ja tuloksellisuuspalkkioista
- tiedot henkilöstörahostosta
- tiedot mahdollisista muista palkitsemismekanismeista.

Edellä mainitulla nettisivulla, [valtioniomistus.fi](http://valtioniomistus.fi), on kohdassa palkitsemistiedot kerrottu, että ”yhtiöiden lähettämät tiedot julkistetaan näillä internet-sivuilla siinä muodossa kuin ao. yhtiö on ne ministeriölle toimittanut.”

VR-Yhtymän palkitsemisjärjestelmästä on sivuilla kerrottu muun muassa seuraavia tietoja:

- VR-Yhtymä Oy:n hallitus on vahvistanut konsernin johdon kannustinjärjestelmän. Kannustinjärjestelmää on viimeksi tarkistettu konsernin hallituksen päätöksillä 22.12.2009 ja 13.3.2010.
- Kannustinjärjestelmä on valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen.
- Järjestelmän perusteet ja sen piirissä olevat toimihenkilöt vahvistaa konsernin hallitus samoin kuin kannustinjärjestelmien tarkemmat perusteet, kynnsarvot ja entry- ja exit- sekä muut hallinnointisäännöt. Järjestelmän mukaan hallitus voi muuttaa järjestelmän ehtoja ja lykätä palkkion maksua, milloin se on yrityksen edun mukaista.
- Kannustinjärjestelmä koostuu lyhyen tähtäimen kannustinjärjestelmästä ja pitkän tähtäimen kannustinjärjestelmästä.
- *Lyhyen tähtäimen kannustinjärjestelmän* tarkastelujakso on yksi vuosi. Järjestelmä jakaantuu viiteen organisaatiotasoon (L1–L7) ja 8 palkkioluokkaan. Järjestelmään kuuluu noin 400 henkilöä. L1-tasoon kuuluu toimitusjohtaja, L2-tasoon konsernin muu johtoryhmä (9 henkilöä), L3-tasoon suurempientulosityksiköiden muu johto (25 henkilöä). Muu tulospalkkiojärjestelmän piirissä oleva tulosvastuullinen johto ja asiantuntijat kuuluvat L4–L5 -tasoihin (yhteensä 365 henkilöä).
- Konsernin hallitus vahvistaa vuosittain järjestelmän piirissä olevat henkilöt.
- Lyhyen tähtäimen kannustinjärjestelmän tavoitteet, mittarit ja kynnsarvot asetetaan vuosittain siten, että mittareita on 4–6 Konsernin/yksikön liikevoitto on mittarina tehtävän sisällöstä riippuen painoarvolla 60–10 % ja muiden strategiaa ja yksikkökohtaisia tavoitteita tukevien mittareiden painoarvo 40–90 %
- Lyhyen tähtäimen kannustinjärjestelmän mukaiset enimmäispalkkiomahdollisuudet ovat vuosipalkasta laskettuna vuositasolla seuraavat: L1-taso 40 %, L2-taso 30–25%, L3-taso 25–20 %, L4-taso 20–15 % ja L5-taso 10 %.
- Osakeperusteisia kannustinjärjestelmiä ei ole käytössä.

- Mahdolliset kannustinpalkkiot maksetaan vuositason tavoitteiden toteutumisen perusteella ansaintavuotta seuraavan vuoden keväällä tilinpäätöslukujen vahvistuttua.
- *Pitkän tähtäimen kannustinjärjestelmän* kohderyhmään kuuluvat organisaatiotasot L1–L3 eli yhteensä 35 henkilöä. Järjestelmää on tarkoitus laajentaa koskemaan noin 50 henkilöä.
- Järjestelmän mittaajajaksot ovat 3 vuotta (2010–2012) ja ansaintamittarina kumulatiivinen liikevoitto (EBIT).
- Pitkän tähtäimen kannustinjärjestelmän mukaiset enimmäispalkkiot ovat vuosipalkasta laskettuna vuositasolla seuraavat: L1-taso 80 %, L2-taso 80–70 %, L3-taso 40–30 %. Kolmen vuoden ansaintajakson teoreettinen enimmäismäärä saadaan, kun edellä mainitut prosenttiluvut kerrotaan kolmella.
- Mahdolliset tulospalkkiot maksetaan ansaintajakson päättyttyä sen mukaan, onko tavoitteiden mukainen liikevoittotaso toteutunut. Mahdollinen palkkio maksetaan porrastetusti kolmen vuoden aikana (60/20/20) ansaintajakson päättymisestä.
- *Muun henkilöstön palkitseminen*: VR-konsernissa on henkilöstörahas-to, johon VR:n henkilökunta kuuluu.

VR-Yhtymä Oy:n hallitus hyväksyi 18.3.2010 uuden VR-konsernin johdon ja noin 50 avainhenkilön pitkän tähtäimen kannustinjärjestelmän. Asia oli valmistavasti ollut esillä hallituksen rakenne- ja palkkiovaliokunnassa.<sup>26</sup> Kannustusjärjestelmä on osa VR-konsernin johdon ja muiden avainhenkilöiden kannustus- ja sitouttamisjärjestelmää. Tarkoituksena on yhdistää omistajien ja avainhenkilöiden tavoitteet yhtiön arvon kehittämiseksi sekä sitouttaa avainhenkilöt yhtiöön ja tarjota heille kilpailukykyinen palkkiojärjestelmä. Hyväksytyyn kannustusjärjestelmään mukaan ansaintajaksojen 2010–2012 ansaintakriteeri on tilikausien 2010–2012 VR-konsernin kumulatiivinen liikevoitto (EBIT). Järjestelmän palkkio maksetaan ansaintajakson päättymisen jälkeen kolmen vuoden kuluessa kolmessa erässä (60 %, 20 %, 20 %).

Ansaintakriteerinä on siten puhtaasti liiketaloudellinen kannattavuusmittari, joka ei suoraan ota huomioon pääoman kustannusta.<sup>27</sup> Ansaintajaksolta vahvistetun, maksamatta olevan (viivästetyn) palkkion määrää kuitenkin

---

<sup>26</sup> VR-Yhtymä Oy:n hallituksen palkkiovaliokunta, sittemmin rakenne- ja palkkiovaliokunta, perustettiin hallituksen toiminnan tehostamiseksi ja hallitukselle kuuluvien asioiden valmistelua varten tammikuussa 2004. Lisäksi on tarkastusvaliokunta. Valiokuntien jäsenet ovat hallituksen jäseniä.

<sup>27</sup> Vrt. luku 3.1.2 ”VR:n kannattavuus ja omistaja-arvo”.

tarkistetaan vuosittain tilikausien 2013 ja 2014 konsernin sijoitetun pääoman tuoton (ROCE) määrällä. Konsernin sijoitetun pääoman tuotto voi olla positiivinen tai negatiivinen ja sen vaikutus maksamattoman palkan määrään voi olla palkkiota nostava tai laskeva. Konsernin sijoitetun pääoman tuotto (ROCE) vaikuttaa vastaavasti maksamattoman palkkion määrään myös järjestelmän seuraavilla ansaintajaksoilla. Keskeisin liikennepoliittinen tavoite, matkustajamäärien kasvattaminen, ei ole suoraan ansaintakriteerinä.

Tarkastushavaintojen perusteella sijoitetun pääoman tuotto tulee vastaisuudessa olemaan keskeinen mittari yrityksen strategiassa ja tavoitteita asetettaessa ja seurattaessa.

### 3.3.2 Ratamaksu ja ratavero

Liikennevirasto perii rataverkon käytöstä ratamaksua ja rataveroa rautatieliikennettä harjoittavilta yrityksiltä. Peruseriaatteena on, että Liikenneviraston on perittävä ratamaksun perusmaksua rautatieliikenteen harjoittajilta tasapuolisesti ja syrjimättä. Perusmaksua peritään rataverkon vähimmäiskäyttöpalveluista ja raideyhteyksistä rataverkon käyttömahdollisuuspalveluihin niiden käytön mukaisesti. Ratamaksun perusmaksu perustuu aina niihin kustannuksiin, jotka johtuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta. Ratavero puolestaan muodostuu kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin haitta- ja lisämaksusta.

Ratamaksun perusmaksu on tavaraliikenteeltä 0,1350 senttiä/bruttotonnikilometri ja henkilöliikenteeltä 0,1308 senttiä/bruttotonnikilometri. Ratavero on sähkövetoiselta tavaraliikenteeltä 0,05 senttiä/bruttotonnikilometri ja dieselvetoiselta tavaraliikenteeltä 0,1 senttiä/bruttotonnikilometri sekä henkilöliikenteeltä 0,01 senttiä/bruttotonnikilometri. Lisäksi rataosalta Kerava–Lahti peritään investointiveroa investoinnin pitkän aikavälin kustannusten kattamiseksi 31.8.2021 saakka tavaraliikenteeltä 0,5 senttiä/bruttotonnikilometri ja henkilöliikenteeltä 0,5 senttiä/bruttotonnikilometri. Investointiveroa peritään enintään 60 miljoonaa euroa.

Ratamaksun perusosa jää radanpidon käyttöön ja ratavero ohjataan valtion kassaan. Ratamaksu suoritetaan Liikennevirastolle toteutuneiden suoritteiden perusteella. Rautatieliikenteen harjoittajan on laskutusta varten ilmoitettava Liikennevirastolle kuukausittain tiedot harjoittamastaan liikenteestä.

**TAULUKKO 1. VR-konsernin maksama ratamaksu (sisältää myös rataveron ja investointiveron) vuosina 2005– 2009.**

Vuosi	2005	2006	2007	2008	2009
Ratamaksu, milj. euroa	56,1	61,6	61,8	63,4	55,3

Lähde: VR:n vuosikertomukset 2005–2009.

Ratamaksun tavoitteena on paitsi ohjata liikennemarkkinoita tehokkaiksi myös edesauttaa rataverkon hyödyntämistä. Lisäksi rataverkon tehokkaan käytön ja rautatieliikenteen täsmällisyyden edistämiseksi sekä rautatieliikenteestä ja radanpidosta aiheutuvien rataverkon käytettävyyshäiriöiden vähentämiseksi rautatieliikenteen harjoittajia ja Liikennevirastoa kannustetaan rajoittamaan niiden toiminnasta aiheutuvia häiriöitä ja parantamaan rataverkon käytön tehokkuutta suorituskannustinjärjestelmällä.

Rautatieliikenteen harjoittajan on maksettava Liikennevirastolle korvaus, jos rautatieliikenteen harjoittajan harjoittama liikenne poikkeaa rautatieliikenteen harjoittajasta johtuvasta syystä oleellisesti sille myönnetystä ratakapasiteetista ja tästä aiheutuu haittaa rautatiejärjestelmän toimivuudelle. Liikenneviraston on maksettava rautatieliikenteen harjoittajalle korvaus, jos rataverkon käytettävyyttä poikkeaa Liikennevirastosta johtuvista liikenteen häiriöistä oleellisesti rautatieliikenteen harjoittajalle myönnetystä ratakapasiteetista ja siitä aiheutuu haittaa rautatiejärjestelmän toimivuudelle. Korvausten perusteista ja korvauksista sovitaan rataverkon käyttösopimuksessa.

Ainakin niin kauan kuin VR on ainoa kaupallisen liikenteen harjoittaja rautateillä, voidaan rataveron katsoa olevan valtio-omistajan, so. valtioneuvoston käytettävissä oleva potentiaalinen, välillinen liikennepoliittinen ohjausväline. Rataveron tai ratamaksu ei ole omistajaohjauksen väline eikä valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen keinovalikoimassa eikä päätettävissä. Rataveron ja ratamaksun suuruus vaikuttaa kuitenkin yrityksen kannattavuuteen ja rahoitusasemaan sekä valtiolle tulevan rahavirran määrään.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön välillä solmitussa ”Henkilöjuna liikenteen yksinoikeutta koskevassa käyttöoikeussopimuksessa 3.12.2009–31.12.2019” VR:lle asetetun julkisen palvelun veloitteen vastineeksi VR:lle myönnetään yksinoikeus henkilöjuna liikenteen harjoittamiseen Suomessa sopimuksen liitteessä todetuilla henkilöliikenteen rataosilla. Sopimuksessa ei kuitenkaan ole mainittu eikä sovittu mitään rataverosta eikä ratamaksusta eikä niiden käytöstä. Näiden tulojen



korvamerkitsemiseen liikenneostoihin tai niiden kytkemisen VR:n velvollisuuteen hoitaa kannattamatonta liikennettä, ei ole katsottu olevan mahdollista.

### 3.4 Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja velvoitteet sekä valtion strategiset intressit

#### 3.4.1 Liikelaitosmalli ja osakeyhtiömalli sekä VR hallitusohjelmissa

*Yhteiskunnallisten tarpeiden huomioonottaminen liikelaitoksena ja osakeyhtiönä*

VR muutettiin valtion liikelaitoksesta osakeyhtiöksi heinäkuussa 1995. VR:n ollessa vielä liikelaitos eduskunta päätti yleisen liikelaitoslain<sup>28</sup> mukaisesti vuosittain valtion talousarvioesityksen hyväksymisen yhteydessä VR:n keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Lisäksi VR:ää koskeeneen liikelaitoskohtaisen lain<sup>29</sup> mukaan VR:n tuli huolehtia palvelujen tarkoituksenmukaisesta tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti. VR:n tuli myös ottaa huomioon asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeet.

Laissa VR:n muuttamisesta osakeyhtiöksi<sup>30</sup> ei yhteiskunnallisia tarpeita enää ole mainittu. Lakia koskevan hallituksen esityksen<sup>31</sup> yleisperustelujen mukaan valtio voi kuitenkin ostaa VR:ltä liiketaloudellisesti kannattamattomia, mutta yhteiskuntapoliittisesti tarpeellisia palveluja. Palvelujen, so. junavuorojen, ostoista huolehtii liikenne- ja viestintäministeriö.

*VR:n hallintoneuvoston rooli ja yhteiskunnalliset näkemykset*

Hallituksen esityksessä laiksi VR:n muuttamisesta osakeyhtiöksi on yleisperusteluissa mainittu, että yhtiön hallintoneuvoston kautta voidaan tuoda esille erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä. Valtioneuvoston valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan hallintoneuvostoja

---

<sup>28</sup> Laki valtion liikelaitoksista, 627/1987.

<sup>29</sup> Laki Valtionrautateista, 747/1989.

<sup>30</sup> Laki Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi, 20/1995.

<sup>31</sup> HE 224/1994.

voidaan pitää perusteltuina sellaisissa markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä, joissa valtion omistukseen liittyy strategisia intressejä. Valtion omistajapolitiikassa VR on luokiteltu strategisen intressin yhtiöihin.

VR-Yhtymä Oy:n hallintoneuvosto on luonteeltaan niin sanottu neuvoo-antava hallintoneuvosto eikä sillä ole juuri suoraa päätösvaltaa yhtiön asioissa. Kevään 2008 yhtiökokouksessa hallintoneuvoston valtaa vähennettiin entisestään. Yhtiöjärjestyksestä poistettiin kohta, jonka mukaisesti hallintoneuvostolla oli ollut oikeus päättää asioista, jotka koskivat yhtiön toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista taikka yhtiön organisaation olennaista muuttamista. Nykyisen yhtiöjärjestyksen mukaan hallintoneuvoston tehtäviin kuuluvat

- antaa hallitukselle ohjeita asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä
- käsitellä talous- ja vuosisuunnitelmat, joihin sisältyvät peruspalvelutarjonnan laajakantoisia muutoksia koskevat esitykset ja seurata mainittujen suunnitelmien toteutumista
- valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhtiön hallintoa, ja että yhtiön asioita hoidetaan terveitä liikeperiaatteita ja kannattavuutta silmällä pitäen sekä lain, yhtiöjärjestyksen ja yhtiökokouksen päätösten mukaisesti
- antaa varsinaiselle yhtiökokoukselle lausuntonsa tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen johdosta.

Lisäksi yhtiöjärjestyksestä muutettiin keväällä 2008 niin, että hallintoneuvoston puheenjohtaja menetti aiemman oikeutensa osallistua emoyhtiön hallituksen kokouksiin.

Valtioneuvoston valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan hallintoneuvostojen tehtävät ja päätösvalta määritellään siten, että ne ottavat mahdollisimman hyvin huomioon yhtiön hoitaman erityistehtävän tai yhtiöön liittyvän strategisen intressin.

Ylimääräisessä yhtiökokouksessa 24.8.2009 päätettiin kutsua VR-Yhtymä Oy:n viiden henkilöjärjestön edustajat hallintoneuvoston työskentelyyn läsnäolo- ja puheoikeudella. He eivät kuitenkaan ole hallintoneuvoston varsinaisia, täysivaltaisia jäseniä. Varsinaisia jäseniä on 12.

Tarkastushavaintojen perusteella pääosin kansanedustajista koostuva hallintoneuvosto on sopiva ja yrityksen kannalta hyödyllinen toimielin VR-Yhtymä Oy:ssä. Hallintoneuvoston hyödyllisyys liittyy erityisesti yhtiön toiminnan luonteeseen ja toimintaympäristöön. Yritykseen liittyy yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja toiveita. Yritys on toimintaympäristönsä ja kannattavan toiminnan edellytysten osalta sidoksissa valtion talousarvion päätöksiin erityisesti radanrakennuksen ja ylläpidon, mutta myös valtion liikenneostojen osalta.

### *VR-Yhtymä Oy:n yhtiöjärjestyksen määräykset toiminnan tavoitteista*

Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta on säädetty osakeyhtiölaissa. Osakeyhtiölain (624/2006) 5 §:ssä säädetään osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta siten, että yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Voiton tuottaminen osakkeenomistajille voi tapahtua voitonjaon tai osakkeen arvon kasvattamisen kautta joko lyhyellä tai pitkällä ajanjaksolla.

VR-Yhtymä Oy:n, so. VR-konsernin emoyhtiön, yhtiöjärjestyksessä ei yhtiön toiminnalle ole asetettu osakeyhtiölaista poikkeavia tehtäviä tai tavoitteita.

### *VR hallitusohjelmissa: liikennepolitiikka ja julkinen palvelutehtävä sekä kilpailu*

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa (24.6.2003) oli liikennepolitiikka käsittelevässä kohdassa todettu, että "VR-Yhtymä Oy:llä on edelleen julkinen palvelutehtävä". Lisäksi hallitusohjelmassa oli todettu, että "rautateiden markkinaosuutta nostetaan, VR-Yhtymä Oy:n tuotot ohjataan ensisijaisesti raideliikennettä palveleviin investointeihin kuten kalustohankintoihin ja että rautatieliikenteen kilpailun avaamiseen varaudutaan enintään EU:n määräysten mukaisella tavalla."

Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa (19.4.2007) ei enää ole mainintaa VR:n tehtävistä. Raideliikennettä koskevassa osiossa painottuvat kilpailuun ja kilpailuttamiseen liittyvät asiat:

"Raideliikennettä edistetään parantamalla rataverkon tasoa ja kattavuutta, jatkamalla sähköistysohjelmaa sekä luomalla edellytyksiä kilpailulle rautateillä. Henkilöliikenteen kilpailuun rautateillä varaudutaan yhteisö-lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja aikataululla. Selvitetään mahdollisuudet kilpailuttaa rautateiden henkilöliikennettä erityisesti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella. Junien ostoliikennettä kehitetään vastaamaan paremmin alueellisia matkustustarpeita."

Uusimpia kilpailun avaamista koskevia valtion viranomaisten teettämiä tai tekemiä selvityksiä ovat muun muassa huhtikuussa 2010 julkaistu "Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä"<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Anttila, Tero – Eklund, Pipsa: *Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2010.*

ja toukokuussa 2010 julkaistu "Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku".<sup>33</sup>

### 3.4.2 Yhtiöiden luokittelu valtion omistajapolitiikassa

#### *Markkinaehtoinen, strategisen intressin yhtiö*

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 7.6.2007 VR on luokiteltu markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi, johon valtiolla on niin sanottu strateginen intressi. Pelkkä valtionomistus ei muodosta strategista intressiä, vaan kysymys on aina sellaisista tehtävistä tai toiminnoista, joiden katsotaan olevan merkityksellisiä valtion perus- tai yleispalvelutehtävien ja niiden hoitamisen kannalta.

Periaatepäätöksen mukaan omistajaohjauksessa tarvitaan säännöllistä yhteistyötä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ja strategisen intressin kannalta keskeisen ministeriön välillä sen varmistamiseksi, että omistajaohjausosasto ottaa kyseisen intressin riittävästi huomioon omistajaohjausta koskevissa toimissaan. Useiden yhtiöiden osalta strategiset intressit ovat sellaisia, että niiden sisältöä ja merkitystä on arvioitava paitsi omistajastrategian myös kyseisen toimialan kehityksen ja viranomaistehävien näkökulmasta. Tällaisia arviointeja varten perustetaan vähintään kerran vuodessa kokoontuvat suppeat työryhmät, joiden jäseninä on 1–2 omistajaohjausosaston edustajaa ja 1–2 kyseisen strategisen intressin kannalta keskeisen ministeriön edustajaa. Työryhmän jäsenet toimivat myös yhdyshenkilöinä yhtiötä ja sen omistajaohjausta koskevissa kysymyksissä.

Periaatepäätöksen mukaan työryhmän tulee arvioida vuosittain, minkälainen strateginen intressi valtiolla yhtiössä on sekä miten se tulee ottaa huomioon yhtiön omistajaohjauksessa ja omistajan kannanotoissa. Omistajaohjausosasto toteuttaa tarvittavat toimet ottaen huomioon yhtiöön (julkisesti noteerattu vai noteeraamaton), sen liiketoiminnan luonteeseen (erivapauksia tai erillisvelvoitteita / vapaasti kilpailullisesti toimiva) ja valtion omistususuuteen liittyvät seikat. Mahdolliset eriävät käsitykset viedään talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi.

Periaatepäätöksen mukaan strategisen intressin merkitys ilmenee ensisijaisesti valtion omistususuutta ja omistajastrategiaa koskevassa päätöksenteossa. Lähtökohtana on, että valtion strategiaa intressejä ei tule vaarantaa enempää valtio-omistajan omin toimin (osakemyynneillä ja rakennejärjestyksillä) kuin yhtiön toimielinten päätöksilläkään (yritysosotot, liiketoimin-

---

<sup>33</sup> *Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2010.*

tojen uudelleenjärjestelyt, strategian uudistaminen tms.). Joissakin yhtiöissä tämä edellyttää valtion pysymistä ainoana omistajana esimerkiksi yhtiöllä jollakin liiketoiminta-alueella olevan erityisaseman, yhtiölle asetettujen peruspalvelutehtävien tai yleispalveluvelvoitteen vuoksi. Periaatepäätöksessä yhtenä esimerkkinä tällaisesta yhtiöstä mainitaan VR-Yhtymä Oy. Strategisista omistuksista on mahdollista luopua vain, jos kyseinen intressi voidaan turvata esimerkiksi sopimuksellisin keinoin.

Valtioneuvoston 1.12.2010 päivätyn tulevaisuuskatsauksen<sup>34</sup> liitemuistiossa on käsitelty valtion omistajaohjauksen perusteita ja kehittämistä 2011–2015. Muistion mukaan voittoa tavoittelevissa yhtiöissä valtion strategiset intressit ja osa erityistehtäviksi kutsutuista intresseistä voidaan täsmentää ryhmittelyyn:

- maanpuolustus
- huoltovarmuus
- infrastruktuuri ja sen kunnossapito
- kaupallinen monopoli.

#### *Valtion strategisen intressin yhtiö vs. valtion erityistehtävää hoitava yhtiö*

Periaatepäätöksen mukaan valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on myös kannattavaa. Näissä yhtiöissä valtion omistajapoliittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla kyseinen yhtiö toteuttaa niitä tavoitteita ja tehtäviä, jotka kyseisen tehtävänalan hallinnosta vastaava ministeriö on sille asettanut eli miten se täyttää yhteiskunnallisen palvelutehtävänsä. VR ei kuulu valtion erityistehtävää toteuttavien yhtiöiden ryhmään, mikä tarkoittaa, ettei valtio-omistajalla ole yhtiön suhteen ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita.

Periaatepäätöksen mukaan myös markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin voi liittyä valtio-omistajan strategisia, kuten infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen liittyviä, intressejä. Yhtiöillä voi myös olla esimerkiksi peruspalveluvelvoitteita. Yhtiöt toimivat kuitenkin selkeästi liiketoiminnallisin periaattein ja valtion omistajapoliittiset tavoitteet perustuvat kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttamiseen, jota arvioidaan kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perus-

---

<sup>34</sup> *Politiikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010.*

teella. Omistusta arvioitaessa otetaan huomioon valtion strategiset intressit ja niiden turvaamiseksi tarvittavan vaikutusvallan säilyttäminen.

Erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksessa valtion omistajavaltaa käyttää kyseisistä erityistehtävistä vastaava vastuuministeriö ja markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman omistajaohjaustyöryhmän joulukuussa 2003 valmistuneessa raportissa VR luokiteltiin keskitetyn omistajaohjauksen piiriin kuuluvaksi markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi, jossa valtiolla on strateginen intressi. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti kuitenkin 28.3.2006, että VR:n omistajaohjausta ei siirretä valtioneuvoston kansliaan 1.5.2007 perustettavaan omistajaohjausyksikköön, vaan yhtiön ohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö. Ministeriön tiedotteen mukaan asiaa selvittäneen omistajaohjauksen johtoryhmän mielestä tätä ratkaisua puolsivat VR:n liiketoiminnan ja aseman erityispiirteet. Tämä ratkaisu kuitenkin muuttui myöhemmin ja VR-Yhtymä Oy on kuulunut 1.5.2007 lukien valtioneuvoston kanslian alaisiin markkinaehtoisesti toimiviin, strategisen intressin valtioneuromistöisiin osakeyhtiöihin eikä erityistehtävayhtiöihin.

#### *Kaupallisesti toimivat vs. erityistehtävayhtiöt*

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksen<sup>35</sup> liitteenä on valtion omistajaohjauksen perusteita ja kehittämistä selvittävä katsaus. Siinä on todettu, että nykyinen terminologia ja jaottelu syntyi 2000-luvun alussa omistajaohjauksen keskittämistä valmisteltaessa. Se soveltui tuohon tarkoitukseen hyvin, mutta aiheuttaa nykyisin toistuvia tulkintaongelmia ja epäselvyyksiä sekä uusien yhtiöiden omistajaohjauksen järjestämisessä, arvopaperimarkkinoilla että valtionomistusta koskevassa keskustelussa. Katsauksen mukaan perustava ongelma näyttäisi olevan, että valtio käyttää omistajapolitiikassaan ja omistajaohjauksessaan terminologiaa, jonka mukaan yhtiöt eroavat toisistaan. Tosiasiallinen ero on kuitenkin valtion omistajaintressissä. Lisäksi terminologia on ”kotitekoinen” siinä mielessä, että vastaavaa terminologiaa ei käytetä enempää lainsäädännössä kuin muissakaan kyseisiä yhtiöitä koskevissa yhteyksissä. Katsauksessa ehdotetaan, että keskustelun selkeyttämiseksi voitaisiin ottaa käyttöön osakeyhtiölakiin perustuva jaottelu voittoa tavoitteleviin eli kaupallisesti toimiviin sekä muihin eli erityistehtävayhtiöihin. Tämä selkeyttäisi merkittävästi

---

<sup>35</sup> *Politiikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010.*

omistajaohjausta, sillä kaupallisesti toimivia yhtiöitä tulee ohjata ensisijaisesti taloudellisin perustein (ja sovittaa mahdolliset muut ohjaukseen vaikuttavat tekijät niihin), kun taas erityistehtäväyhtiöitä tulee ohjata ensisijaisesti ei-taloudellisin perustein (sekä sovittaa taloudelliset ja tehokkuusperusteet niihin).

### 3.4.3 Omistajastrategia, kolmikantasopimus ja yksinoikeussopimus

#### *Omistajastrategia*

Valtio-omistajalla on voimassa oleva, 26.11.2008 päivätty, VR-Yhtymä Oy:n perusomistajastrategia. Siinä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja VR-Yhtymä Oy:n hallitus ovat sopineet omistajastrategian linjauksista ja niiden noudattamisesta. Strategiassa on käsitelty muun muassa kannattamattomien linjojen liikennöintiä ja niistä tehtäviä sopimuksia.

#### *Kolmikantasopimus (LVM-VNK-VR)*

Kolmikantamenettely on VR:n osalta se tapa, jolla toteutetaan valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukainen säännöllinen yhteistyö ja työryhmän perustaminen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ja strategisen intressin kannalta keskeisen ministeriön välillä.

#### *Yksinoikeussopimus*

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön välinen henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskeva käyttöoikeussopimus 3.12.2009–31.12.2019 solmittiin 30.11.2009. Tällä julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella liikenne- ja viestintäministeriö (viranomainen) asetti VR:lle (liikenteenharjoittaja) rautateiden henkilöliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen. Velvoitteen täyttämisen vastineena liikenne- ja viestintäministeriö myönsi VR:lle yksinoikeuden rautateiden henkilöjunaliikenteen harjoittamiseen Suomessa. Yksinoikeus ei koske yksinomaan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän toimivalta-alueen sisällä liikennöitävää lähiliikennettä.

Sopimuksen mukaan sen tarkoituksena on varmistaa monilukuisemmat, luotettavimmat ja korkealaatuisemmat palvelut kuin mitä pelkästään markkinaehtoisesti voitaisiin tarjota. VR vastaa sopimuksen mukaisen liikenteen kustannuksista ja saa pitää liikenteestä saatavat asiakastulot eikä

liikenne- ja viestintäministeriö maksa korvausta sopimuksen mukaisesta liikenteestä.

Sopimus on voimassa 31.12.2019 asti. Helsingistä Riihimäelle, Lahteen ja Karjaalle ulottuvan lähiliikenteen osalta sopimus on kuitenkin voimassa vain 31.12.2017 asti, mikä vastaa YTV:ltä HSL:lle siirtyneen lähiliikenteen sopimuksen voimassaoloaikaa.

Yksinoikeussopimuksen solmimisen (3.12.2009) myötä myös ostoliikenteen asema on osin muuttunut, sillä yksinoikeuden vastineena VR:n edellytetään julkisen palvelun velvoitteen nojalla hoitavan tietyn määrän lievästi tappiollista tai heikosti kannattavaa liikennettä ilman erillissopimuksia ja erilliskorvauksia.

#### 3.4.4 Kokoavia havaintoja

Valtio(-omistaja) on VR:n yhtiöittämisestä 1.7.1995 lähtien muokannut tai varautunut muokkaamaan yhtiötä ja sen toimintaympäristöä siten, että yhtiö voi toimia markkinaehtoisesti ja tarvittaessa myös kotimaisen rautatieliikenteen kilpailutilanteessa. Tavaraliikenne on ollut avoimna kilpailulle jo reilut kolme vuotta, sillä Suomi avasi rautateiden kansallisen tavaraliikenteen kilpailulle vuoden 2007 alusta. Toistaiseksi ainoa tavaraliikenteen harjoittaja on kuitenkin VR.

Kansallisen henkilöjunaliikenteen avaamisesta kilpailulle kukin EU-maa saa toistaiseksi päättää itse. Henkilöjunaliikenteen yksinoikeussopimus toisaalta lykkää kilpailun avautumista Suomessa ja antaa VR:lle aikaa valmistautua kilpailuun, toisaalta se vaatii VR valmistautumaan kilpailuun ja antaa tarkat päivämäärät, jonka jälkeen rautateiden kansallinen henkilöliikenne lienee<sup>36</sup> avoimna kilpailulle / kilpailuttamiselle.

Pelkästään markkinaehtoiseen toimintaan perustuvan liikennöinnin ei kuitenkaan ole missään vaiheessa katsottu olevan riittävää. Ostoliikenteen tarpeellisuuden ja yksinoikeussopimukseen sisältyvän julkisen palvelun velvoitteen ja omistajastrategian tuottovaatimuksista tinkimisen syinä ja

---

<sup>36</sup> *Henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskevaan käyttöoikeussopimukseen 3.12.2009–31.12.2019 sisältyy kohdassa 27 oleva optio, jonka mukaan "jos liikenteenharjoittajan tarkoituksena on sopimusaikana tehdä merkittäviä kalustoinvestointeja, sopijapuolet voivat vuoden 2015 loppuun mennessä yhteisesti päättää jatkaa sopimuksen jatkamisesta viidellä vuodella. Optio ei koske Helsingistä Riihimäelle, Lahteen ja Karjaalle ulottuvaa liikennettä."*



tavoitteina sekä muina kuin kaupallisina intresseinä on asiakirjoissa<sup>37</sup> mainittu muun muassa seuraavat

- tyydytetään tarpeelliseksi arvioituja alueellisia matkustustarpeita siltä osin kuin näitä palveluja ei pystytä järjestämään asiakastuloin
- tyydytetään tarpeelliseksi arvioituja valtakunnallisia matkustustarpeita siltä osin kuin näitä palveluja ei pystytä järjestämään asiakastuloin
- peruspalvelutason takaaminen
- kansalaisten liikkumismahdollisuuksien turvaaminen
- alueellisen tasa-arvon edistäminen
- sosiaalisen tasa-arvon edistäminen
- joukkoliikenteen markkinaosuuden lisääminen
- monilukuisempien palvelujen varmistaminen
- luotettavampien palvelujen varmistaminen
- korkealaatuisempien palvelujen varmistaminen
- perus- tai yleispalvelutehtävien ja velvoitteiden hoitaminen
- infrastruktuuriin liittyvät toiminnot
- huoltovarmuuteen liittyvät tehtävät
- turvataan matkailuelinkeinon ja matkailukeskusten kannalta tärkeää saavutettavuutta makuuvaunuilla
- ostoliikenne on yhteiskuntataloudellisesti merkittävää palvelua
- ostoliikenne on aluetaloudellisesti merkittävää palvelua
- osingon muodon ja maksutavan tapauskohtainen harkinta osana raide-liikenteen ja rataverkon kehittämistarpeita
- mahdollistetaan korkeampi palvelutaso kuin mihin suorat lipputulot antavat mahdollisuuden.

Liikenne- ja muut yhteiskuntapoliittiset näkökohdat ovat koko yhtiönä oloajan olleet liiketaloudellisten näkökohtien rinnalla.

---

<sup>37</sup> *Mm. valtion talousarvioesitykset, perusomistajastrategia, omistajastrategiakatsaukset, rautatiepolitiikan linjaukset LVM 5.12.2005, yksinoikeussopimus, kolmikantasopimus.*

## 3.5 Esimerkkejä poikkeusmenettelyistä

### 3.5.1 Case 1: VR:n makuujunavaunujen (20 kpl) hankintapäätösprosessi vuonna 2008

*Valtion harjoittaman liiketoiminnan ohjauksen muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla*

VR:n liikelaitostamisprosessi (vuonna 1987) ja yhtiöittämisprosessi (vuonna 1995) merkitsivät ohjaukulttuurin muutosta. Monet toiminnot olivat aiemmin valtion budjettitalouden sisällä ja niitä oli totuttu ohjaamaan yleisen budjettiohjauksen periaattein. Vaikka liiketoimintaa harjoittavat valtion virastot oli organisoitu niin kutsutuiksi valtion liikeyrityksiksi, niitä ohjattiin hyvin tiukasti. Poliittisesti päätettiin yrityksen hintojen muutoksista ja investoinneista. VR:llä oli valtion talousarviossa oma momentti, jolta rahoitettiin "Vetokaluston ja vaunuston hankkiminen ja valmistus". Momentin perusteluissa todettiin yksityiskohtaisesti montako ja millaista vaunua hankittiin. Esimerkiksi vuoden 1986 talousarviossa juuri ennen liikelaitostamista oli momentilla lueteltu, että tilataan 25 henkilövaunua ja 480 tavaraliikenteen vaunua. Koska kyse oli myös teollisuuspolitiikasta, näytteli kalustohankinnoissa merkittävää osaa kotimaisen teollisuuden turvaaminen. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyssä annettiin lupa vielä erikseen vaunujen hankintoihin. Vaunuhankintapäätöksiä ei siten VR:n kuuluessa valtion budjettitalouteen tehty ainoastaan liiketaloudellisin perustein vaan vähintään yhtä painavia olivat muut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet.

Liiketaloudellisten tavoitteiden ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden eriyttämiseksi ja selkiyttämiseksi ja niiden saavuttamisen selkiyttämiseksi kehitettiin uusi liikelaitosmalli. Niin kutsuttu uusimuotoinen liikelaitos oli vastuussa liiketaloudellisesta kannattavuudestaan. Jos katsottiin, että liikelaitokselle oli tarpeen asettaa liiketaloudellisesti kannattamaton tehtävä tai velvoite, niin räsitus tuli korvata liikelaitokselle valtion talousarviosta. VR:n muodostuttua liikelaitokseksi sen toimintaa ohjasivat siten liiketaloudelliset periaatteet.

VR:n yhtiöittämisen jälkeen liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisen tärkeys on vieläkin korostetumpaa jo osakeyhtiölain perusteella, mutta myös valtion omistajapolitiikan periaatteiden mukaan.

## *Tiivistelmä tapahtumien kulusta vuonna 2008*

VR-Yhtymä Oy:n ylimääräinen yhtiökokous päätti 22.10.2008, että VR tilaa aiemman investointiohjelmansa lisäksi 20 kaksikerroksista makuuvauunua ja että tilauksen valmistelu käynnistetään viivytyksittä. Kokouksessa todettiin, että päätös tehtiin ilman hallituksen päätösehdotusta.

Päivää aikaisemmin, VR-Yhtymä Oy:n hallituksen kokouksessa 21.10.2008, pääjohtaja Henri Kuitunen irtisanoutui omasta aloitteestaan VR-Yhtymä Oy:n toimitusjohtajan tehtävästä ja hallituksen puheenjohtaja Antti Lagerroos erosi omasta aloitteestaan VR-Yhtymä Oy:n hallituksen puheenjohtajan tehtävästä. VR:n tiedotteen mukaan Lagerroos ilmoitti eronsa syyksi sen, että konsernin hallituksella on liian vähäiset vaikutusmahdollisuudet yhtiön kannalta keskeisiin päätöksiin.

VR Osakeyhtiö ilmoitti 17.4.2009 tehneensä hankintasopimuksen 20 kaksikerrosmakuuvaunun tilaamisesta Transtechilta. Makuuvaunut toimitetaan vuosina 2010–2011, jolloin ne saadaan liikennekäyttöön.

Hankintamenettelyn aikataulu oli ollut:

1. Hankintailmoitus julkaistiin 12.11.2008
2. Hankintailmoitukseen vastaamiseen varattu aika päättyi 28.11.2008
3. Tarjouspyynnöt ilmoittautuneille lähetettiin 3.12.2008
4. Tarjousten viimeinen jättöpäivä oli 16.3.2009
5. Neuvottelumenettely oli alkukeväästä 2009.

### *Yhtiön hallituksen roolista investointipäätöksissä*

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan omistajaohjauksen kannalta keskeinen yhtiön päätöksentekuelin on yhtiön hallitus.

Omistajien tärkeä, ellei tärkein valvonnan väline on hallitus, jonka nimittää yhtiökokous. Hallitus saa siis valtuutuksensa omistajilta ja tämän perusteella hallituksella on täydet valtuudet valvonnan toteuttamiseen.<sup>38</sup> Vaikka hallitus delegoi suuren osan päätöksenteosta johdolle, se säilyttää valvontamahdollisuutensa. Valvonta on valtaa vaikuttaa yrityksen johtamiseen ja tehdä yrityksen toimintaa ohjaavia linjauksia. Koska hallituksella on perimmäinen ohjausvalta yrityksessä, se on myös viimekädessä vastuussa yrityksen menestymisestä.<sup>39</sup>

Jotta yritys voisi menestyksellisesti jatkaa vuosien kuluessa toimintaansa, on sen tarpeen suorittaa investointeja ja nimenomaan suorittaa kannattavia

---

<sup>38</sup> *Lainema: Strateginen hallitus, s. 13.*

<sup>39</sup> *Lainema: Strateginen hallitus, s. 21.*

investointeja.<sup>40</sup> Jos tehdään erehdys merkittävässä investointiratkaisussa, on tapahtuneen toimenpiteen peruuttaminen tai purkaminen yleensä vaikeaa ja vain suurin uhrauksin mahdollista sen vuoksi, että investointi on jo alun perin sidottu pitemmäksi ajaksi kuin erilaiset lyhytvaikutteiset erät. Investointien suuresta kertamenosta ja laajoista vaikutuksista johtuen ovat ainakin tärkeimmät investointiratkaisut yrityksen ylimmän liiketoimintajohdon ja hallituksen asia.<sup>41</sup> Suuret investoinnit ovat yleensä yrityksen pitkän tähtäimen suunnittelun kantavia osia ja luonteeltaan strategisia päätöksiä. Hallituksen ydintehtävä on vaikuttaa strategisten päätösten laatuun ja varmistaa siten yrityksen jatkuva menestys.<sup>42</sup>

Makuuvaunujainvestointi oli arvoltaan niin suuri, että se VR-konsernin investointeja koskevan päätöksentekomenettelyn mukaan olisi normaalitapauksessa vaatinut sekä VR Osakeyhtiön hallituksen että VR-Yhtymä Oy:n hallituksen (konsernihallituksen) hyväksynnät.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan valtio-omistajan puuttuminen suoraan VR:n investoinnin kohteeseen, ajankohtaan ja suuruuteen hämärsi omistajan ja yrityksen johdon vastuuta ja vastuunjakoa yrityksen tulevasta menestymisestä ja investoinnin kannattavuudesta.

### *Kokoavia havaintoja*

VR on vuosien saatossa muuttunut keskusvirastosta liikelaitokseksi (1987) ja liikelaitoksesta edelleen valtioonemmistöiseksi osakeyhtiöksi (1995). Monet VR:ää ja sen ohjausta koskevat toiminnot olivat aiemmin valtion budjettitalouden sisällä. Suhtautumisessa VR:n toimintaan ja ohjaukseen voidaan toisinaan vieläkin havaita toimia, jotka soveltuivat budjettitalouteen kuuluvan viraston ohjaukseen, mutta eivät enää sovellu itsenäisen oikeushenkilön liiketoimintaan vaikuttamiseen.

Valtion omassa luokittelussa VR on määritelty markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi, johon valtiolla on strateginen omistajaintressi. VR ei ole erityistehtävayhtiö, jonka tehtävänä olisi tukea yksityistä kotimaista junanvalmistusyhtiötä tai alan klusteria tai mitään muutakaan yhtiötä tai toimialaa tai muuten huolehtia muiden yhtiöiden tilaus- tai rahoitustilanteesta. Tarkastushavaintojen mukaan valtio on silti kolmen vuoden sisällä kahdesti (2005, 2008) pyytänyt tai määrännyt VR:ää aikaistamaan juna-vaunutilauksiaan yhden yksityisen yhtiön auttamiseksi.

---

<sup>40</sup> Honko: *Investointien suunnittelu ja tarkkailu*, s. 15.

<sup>41</sup> Honko: *Investointien suunnittelu ja tarkkailu*, s. 16.

<sup>42</sup> Lainema: *Strateginen hallitus*, s. 30.

Vaikka VR oli ja on vakavarainen yhtiö, ei se tarkoita, että sitä voidaan tarvittaessa käyttää pelastamaan rahoitus- tai muuhun kriisiin ajautuneita muita yhtiöitä. VR:llä itsellään on ollut kesästä 2009 käynnissä noin 2–3 vuotta kestävä muutosohjelma, jonka tavoitteena on parantaa VR-konsernin kannattavuutta vuositasona noin 100 miljoonaa euroa ja siten osaltaan varmistaa yhtiön vakavaraisuus myös vastaisuudessa. Tämän on katsottu edellyttävän sekä merkittäviä kustannussäästöjä että samanaikaisesti liiketoiminnan kasvattamista. Ohjelman henkilöstövaikutuksiksi on arvioitu 1 200 henkilön vähennystarve, mikä pyritään toteuttamaan pääasiallisesti eläkkeelle siirtymisten ja uudelleensijoittamisen avulla.

Tarkastushavaintojen mukaan omistajaohjausosasto toimi em. vuoden 2008 vaunuhankintatapauksessa mahdollisimman pitkälle valtion omistajapolitiikan periaatepäätöksen ja hyvän corporate governancen periaatteiden mukaisesti, mutta joutui prosessin edetessä valtio-omistajan edustajana tinkimään ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden periaatteista.

### 3.5.2 Case 2: Radan rahoittaminen noin 80 miljoonalla VR:n omista varoista v. 2009–2010

#### *Oulu–Seinäjoki-radnan perusparannuksen ja muutaman pienemmän parannuksen rahoittaminen 80 miljoonalla vuosina 2009–2010*

Valtion vastuulla olevien rataväylien hallintoa muutettiin vuonna 1995, kun VR yhtiöittämisen yhteydessä jaettiin kahtia: palvelujen tuottajatehtäviä hoitavaan VR-konserniin ja valtion vastuulla ja omistuksessa olevista rataverkoista huolehtivaan ja radanpitoa hoitavaan Ratahallintokeskukseen. Rahahallintokeskuksen vastuulla oleva rataväylänpito rahoitetaan valtion talousarvion määrärahoista. Ratahallintokeskukseen siirtyi VR:stä yhtiöittämisen yhteydessä noin 50 henkilöä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ollut Ratahallintokeskus lakkautettiin vuoden 2010 alussa ja sen toiminta siirrettiin perustettuun Liikennevirastoon.

Raideliikenteen ja rataverkon kehittämistarpeita voidaan pitää ainakin osittain yhteiskunnallisina tarpeina, mutta rataverkon laajuudella ja kunnolla on myös suora vaikutus VR:n liiketoimintaan. Omanlaisensa VR:n valtiolle antama "liikennepoliittinen tukimuoto" on kahtena peräkkäisenä vuotena ollut yhtiön osallistuminen rataverkon rakentamiseen ja parantamiseen yhtiön omilla varoilla yhtiön menoina ja sen vastapainona valtio-omistajan tinkiminen rahana maksettavasta tuottotavoitteestaan, so. osingoista.

VR on rahoittanut hallituksensa päätöksillä vuonna 2009 ja 2010 omista varoistaan radanrakennusta 40 miljoonalla eurolla kumpanakin vuotena Oulu–Seinäjoki välillä ja vuonna 2010 myös Tampere–Orivesi väliä sekä

Kotkan Kotolahden sataman ratapihan kunnostusta. Yhtiö katsoo ratayhteyksien parantamisen olevan erittäin tärkeä VR:n kannattavan liiketoiminnan kannalta. Työt on lähes kokonaan tehnyt VR-konserniin kuuluva Oy VR-Rata Ab.

Keväällä 2009 asiaa käsiteltiin myös VR-Yhtymä Oy varsinaisessa yhtiökokouksessa; pöytäkirjan kohta 17:

"Merkittiin, että eduskunnan hyväksymän vuoden 2009 lisätalousarvion mukaan Ratahallintokeskus on valtuutettu solmimaan sopimuksen VR-Yhtymä Oy:n kanssa Seinäjoki–Oulu ratahankkeen I-vaiheen jatkon toteuttamiseksi enintään 40 miljoonan euron kokonaiskustannusten arvonnalisäverottomasta määrästä siten, että VR-Yhtymä Oy rahoittaa ratatyön kokonaiskustannukset ilman valtion takaisinmaksuvelvollisuutta valtion vastatessa arvonnalisäveron maksamisesta. Lisätalousarvion valtuutuksen mukainen sopimus on solmittu VR-Yhtymä Oy:n ja Ratahallintokeskuksen kesken 9. huhtikuuta 2009."

Valtio voi halutessaan ottaa osingonjaossa huomioon VR:n antaman ratarahoituksen, mutta valtio ei ole nimenomaisesti sitoutunut siihen, että omistaja sitoutuisi olemaan nostamatta osinkoja tai nostaisi osinkoja "tavallista vähemmän" vastineeksi siitä, että yhtiö laittaa omia rahojaan radanrakennukseen. Osingonjaosta päätetään VR-Yhtymä Oy:n yhtiöjärjestyksen 12 §:n mukaisesti vuosittain varsinaisessa yhtiökokouksessa, jossa on päätettävä taseen ja konsernitaseen osoittaman voiton käyttämisestä.

Syynä tähän monimutkaiseen menettelyyn ryhtymisessä on, liikenteenharjoittajan näkökulmasta, radanrakentamiseen ja kunnossapitoon osoitetujen varojen niukkuus valtion talousarviossa. Kuitenkin vuosien 2009 ja 2010 "uutuustekijä", so. että VR itse maksaa radanrakennuksen ja radanparannuksen, jonka (pääosin) suorittaa konserniin kuuluva tytäryhtiö VR-Rata Oy, johtuu ennen kaikkea kiristyneestä kehysmenettelyn soveltamisesta ja entistä kielteisemmästä suhtautumisesta korvamerkittyyhin osingonmaksuun. Kehyksen ylittämistä vältetään viimeiseen saakka. Aiemmasta ajattelu- ja menettelytavasta, jossa VR:n maksamat osingot valtiolle (voitontuloutus, voitonpalautus) ja erityisesti mahdolliset ylimääräiset, ennakoitua suuremmat osingot voidaan ja jopa "pitää" korvamerkitä radanpitoon käytettäväksi, on luovuttu.

Alun perin (vuonna 2008) toimivimpana ja yksinkertaisimpana ja siten ensisijaisena rahoitusmallina nähtiin omistajaohjausosastolla menettelytapa, jossa VR-Yhtymä maksaisi ylimääräisen 40 miljoonan euron osingon ja vastaava summa otettaisiin valtion vuoden 2009 lisätalousarvioon radanpidon kyseiselle momentille ja käytettäisiin Seinäjoki–Oulu-rataosuuden perusparannustöihin. Maksettu ylimääräinen osinko otettaisiin myöhemmin huomioon määriteltäessä VR-Yhtymä Oy:n vuoden 2008 tulok-

seen perustuvan osingon suuruutta seuraavassa varsinaisessa yhtiökokouksessa.

Esimerkki rahoittajaroolien sekoittumisen ja toiminnan läpinäkyvyyden vaarantumisen riskeistä tulee esille liikenne- ja viestintäministeriön tiedotteesta 26.5.2010, jossa liikenneministeri toteaa, so. joutuu erikseen ministeriön tiedotteella toteamaan, ettei VR:n antamaa ratarahoitusta ja kilpailun avaamista (VR:lle kaukoliikenteen yksinoikeus 10 vuodeksi) voi kopioida:

"Liikenneministeri Anu Vehviläinen arvostaa VR:n hallituksen päätöstä osallistua 40 miljoonalla eurolla rataverkon tärkeimpien kohtien rahoittamiseen. Vehviläinen kuitenkin oudoksuu julkisuudessa esitettyjä näkemyksiä, että nyt tehty rahoituspäätös ja mahdollinen henkilöliikenteen kilpailun avaaminen olisivat sidoksissa toisiinsa. Näillä asioilla ei ole asiallisesti ottaen mitään yhteyttä toisiinsa."

"Vehviläinen ei yhdy VR:n omistajaohjauksesta vastaavan ministeri Jyri Häkämiehen näkemykseen, että VR:n hallituksen nyt tekemä rahoituspäätös olisi kytkettävissä kilpailun avaamiseen. Näiden asioiden koplaaminen yhteen näyttää siltä, että yksinoikeutta harjoittava osakeyhtiö pyrkisi itse vaikuttamaan itselleen myönteisen kilpailutilanteen säilyttämiseen, Vehviläinen sanoo."

### *VR ja finanssipolitiikka sekä aluepolitiikka*

#### *a) VTV:n erilliskertomuksen (K 21/2010 vp) näkökantoja kehysmenettelystä*

Valtiontalouden kehysmenettely on tärkein valtiontalouden ja osin koko julkisen talouden kokonaisuutta hallitsevista ohjaus- ja päätöksentekomenetellyistä.<sup>43</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tammikuussa 2010 julkaistussa erilliskertomuksessa eduskunnalle (K 21/2010 vp), valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, on käsitelty myös valtionyhtiöitä. Erilliskertomuksessa on todettu, ettei valtionyhtiöillä ole välitöntä merkitystä valtiontalouden kehysmenettelyn kannalta. Pääomasijoitukset yhtiöihin ovat valtion talousarviossa kehysten ulkopuolisia finanssisijoituksia. Yhtiöiden maksamat osingot ovat valtion talousarvioon sisältyviä tuloja, mutta kehyksessä (mitään) tuloja ei ole mukana.

Erilliskertomuksessa on todettu, että nykyinen osakeyhtiölaki sallii huomattavan väljästi osakeyhtiömuodon käyttämisen myös muiden kuin liike-

---

<sup>43</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, K 21/2010 vp*

taloudellisten tehtävien hoitamiseen. Valtionyhtiöitä onkin käytetty perusteltujen investointihankkeiden rahoittamiseen silloin, kun valtiontalouden kehystistä ei ole voitu osoittaa investointihankkeelle tarvittavaa rahoitusta. Esimerkkinä on muun muassa mainittu Oulu–Seinäjoki-radan peruskorjaushanke. Siihen ja muutamaaan pienempään täydentävään hankkeeseen VR laittoi omia varojaan yhteensä 80 miljoonaa euroa: vuosina 2009 ja 2010 kumpanakin vuotena 40 miljoonaa. Erilliskertomuksessa on todettu, että VR:llä oli toki hankkeessa merkittävä liiketoiminnallinen intressi, sillä tärkeän rataväylän liian hidas peruskorjaus vaarantaisi pysyvästi rautatieliikenteen kilpailukyvyyn kyseisellä reitillä. Myös investointirahoituksen niukkuus painoi erilliskertomustarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella kuitenkin menettelyn valinnassa ja menettely heikensi osin valtion talousarvion ja valtionyhtiöiden välisten taloussuhteiden sekä valtion talousarvion läpinäkyvyyttä.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja tarkastusvaliokunta ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota väylähankkeiden ja erityisesti ratahankkeiden rahoituksen ongelmakohtiin.

Erilliskertomuksessa on todettu, että yhtiöiden antama rahoitus on nykyisen kehysjärjestelmän sääntöjen mukaan kehysten läpivirtausera, joka ei kuulu menorajoitteen piiriin. Olisi kuitenkin arvioitava, onko ulkopuolisen rahoituksen ja valtiontalouden kehysten piirissä olevan rahoituksen väliset suhteet selkeät ja toimivat.

Erilliskertomuksessa on kiinnitetty huomiota valtion erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin ja todettu, että käytännössä erityistehtävää hoitava yhtiö ja toiminnan järjestäminen virastona ovat usein toiminnan vaihtoehtoisia organisointimuotoja silloin, kun kyseessä ei ole perustuslaissa tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttäminen. Valtionyhtiöt voivat tällöin muodostua välineeksi kiertää finanssipolitiikan säännöistä aiheutuvia rajoitteita. Kiertäminen voi tapahtua joko tekemällä yhtiöihin finanssisijoituksia, jotka sitten käytännössä valuvat erityistehtävien menoihin tai osoittamalla yhtiöille suoraan sellaisia tuloja, jotka olisi voitu ajatella myös valtion tuloina tai ottamalla lainaa yhtiöiden nimiin tosiasiallisella valtiontakuulla tai valtiontakauksella. Kiertämismahdollisuuksien ehkäisemiseksi tietoa valtion erityistehtävayhtiöistä ja muista noteeraamattomista yhtiöistä tulee koota selkeäksi kokonaisuudeksi.



*b) VTV:n erilliskertomuksen (K 12/2011 vp) näkökantoja  
talousarvionalouden ja valtionyhtiöiden välisen suhteen avoimuudesta ja  
läpinäkyvyydestä kehysmenettelyssä ja taloudenhoidossa*

Erilliskertomuksessa<sup>44</sup> on todettu, että "Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuoden 2010 tilintarkastuksen ja käynnissä olevan tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota kehysten läpinäkyvyyden näkökulmasta rahoitusjärjestelyihin, joissa VR-konserni on rahoittanut 80 miljoonalla eurolla Liikenneviraston vastuulla olevaa Oulu–Seinäjoki-radan perusparannusta vuosina 2009–2010."

"Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi perusteltua, että valtion talousarvionalouden vastuulla olevat tehtävät rahoitetaan valtion talousarvionaloudesta siten, että valtion yhteisöomaisuuden kautta tuleva rahoitus toteutetaan talousarvionalouteen tuloutettavan yhteisöjen voitonjaon kautta. Nyt toteutetussa rahoitusratkaisussa kehysmenettelyn piiriin ja valtion talousarvionalouden vastuulle kuuluva perusparannushanke on toteutettu siten, että perusparannushankkeella ei ole vaikutusta valtiontalouden kehyksiin. Valtion taseeseen kuuluvia investointeihin liittyviä menoja on suoraan maksettu valtionyhtiöistä."

"Menettely on heikentänyt valtion ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden välisten taloudellisten suhteiden läpinäkyvyyttä. Lisäksi menettely johtaa ongelmiin hyvän kirjanpitotavan mukaisen oikean kuvan antamisessa valtion ja valtionyhtiöiden taloudellisesta asemasta."

*Kokoavia havaintoja*

Erilliskertomuksissa on todettu valtiontalouden hoidon kannalta olevan tärkeää, ettei valtionyhtiöitä ja niiden tarjoamia joustavia toimintamahdollisuuksia käytetä valtiontalouden kehysten tai muun finanssipoliittisen säännön asettamien rajoitusten kiertämiseen. VR:n tapauksessa kehysten asettamien rajoitusten mahdollinen kiertäminen käyttämällä yhtiön rahoja valtiolle kuuluviin investointimenoihin (radanrakennus) tai yhtiön ja sen tekemien vaunuinvestointien käyttäminen aluepolitiikan välineenä kertoo omistajapolitiikan ja sen tavoitteiden<sup>45</sup> ajoittaisesta alisteisuudesta ja väistymisestä muille politiikkalohkoille: aluepolitiikka, työllisyyspolitiikka,

---

<sup>44</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 12/2011 vp*

<sup>45</sup> *Markkinaehtoinen, kannattava toiminta ja corporate governancen parhaiden käytäntöjen noudattaminen,*

yritystukipolitiikka, liikennepolitiikka, valtiontalouden kehyspolitiikka, ym.

Markkinaehtoisesti toimivan yhtiön liiketoiminnan ja sekä yhtiön että valtion omistajaohjauksen uskottavuuden ja toimintaedellytysten kannalta on tärkeää, ettei yhtiön varoja käytetä liiketoiminnan kaavun suojissa omistajan muodollisesti liiketoimintalähtöisellä, mutta tosiasiallisesti poliittikapäätöksellä alue-, työttömyys- tai yritystukipolitiikan välineinä (case: junavaunuinvestointi). Samoin valtion talousarviotalouden ja valtion tehtävien (rataverkon ylläpito) sekä itsenäisen oikeushenkilön talouden ja tehtävien (rautatieliikenteen harjoittaminen) erilläänpidon ja valtion ja valtio-omistajan uskottavuuden ja yrityksiin kohdistuvan tasapuolisuuden kannalta on tärkeää, ettei ajauduta tilanteisiin, jossa valtion täysin omistama, markkinaehtoisesti toimiva yhtiö hallintoelintensä päätöksellä saa rahoittaa tai joutuu rahoittamaan valtion omistamaa rataverkkoa yhtiön omina menoina (case: radan rahoittaminen yhtiön omista varoista).

## 4 Tarkastushavainnot henkilöjunaliikenneostoista

Valtion henkilöjunaliikenneostot ovat toisaalta liikennepoliittinen ohjausväline ja osa VR:n liikennepoliittista toimintaympäristöä ja toisaalta osa VR:n liiketoimintaa ja sen tuloja. Suuressa osassa VR:ää koskevia ohjaus-, suunnittelu- ja sopimusasiakirjoja on mukana sekä markkinaehtoinen liiketoiminta että liikennepoliittiset tavoitteet tai muut yhteiskunnalliset velvoitteet ja toiveet. Kaikki ovat omistajaohjauksessa huomioon otettavia näkökohtia, vaikka liikennepoliittikka ja henkilöjunaostot eivät sinänsä ole osa omistajaohjausta. Henkilöjunaliikenneostoihin liittyviä asioita on siten jo osin käsitelty tai sivuttu edellä olleissa luvuissa ja vastavasti omistajapolitiikkaa sivuavia asioita käsitellään tässä luvussa.

VR ajaa vuorokaudessa henkilöjunaliikenteessä noin 320 kaukojunavuoroa ja noin 900 lähijunavuoroa.<sup>46</sup> Junamatkojen suoritteesta eli henkilökilometreistä noin 80 prosenttia syntyy kaukoliikenteessä. Junamatkoista sen sijaan noin 80 prosenttia tehdään pääkaupunkiseudun lähiliikenteessä. Junaliikenteen kasvu on tapahtunut viimeisen 10 vuoden aikana erityisesti pääkaupunkiseudun lähiliikenteessä, mutta myös kaukoliikenteen pääreiteillä. Kotimaan joukkoliikenteessä junan markkinaosuus on kasvanut sekä matkamäärissä että henkilökilometreissä mitaten. Kotimaan koko henkilöliikenteessä junan markkina-asema on heikentynyt autoliikenteen kasvun takia. 1990-luvun alussa junan osuus kotimaan henkilöliikenteen matkasuoritteesta oli yli viisi prosenttia, ja nyt se on vajaaat viisi prosenttia.<sup>47</sup>

### 4.1 Nykyisen ostopolitiikan ja ostoliikenteen ominaispiirteitä

#### 4.1.1 Ostoliikenne ja yksinoikeussopimus sekä verkostoperiaate

Verkostoperiaate tarkoittaa sitä, että VR:n henkilöliikenteen taloudellista tulosta katsotaan yhtenä kokonaisuutena. Liikenne voi sisältää myös tappiol-

---

<sup>46</sup> VR.

<sup>47</sup> Liikenneviraston nettisivut, maaliskuu 2011.

lista liikennettä. Liikenne- ja viestintäministeriö voi yksinoikeussopimuksen vastineeksi, julkisen palvelun veloitteen täyttämiseksi, velvoittaa VR:ää liikennöimään myös kannattamatonta liikennettä. Verkostoperiaatteessa on oleellista ja yhtiön kannalta tärkeää, että yhtiön taloudellinen tulos on kokonaisuudessaan riittävän voitollinen siten, että yhtiön tulosten tekokyky ei vaarannu ja yhtiön kehittäminen pitkällä tähtäimellä varmistetaan. Verkostoperiaatetta sovelletaan muun muassa Finavian (ent. Ilmailulaitos) lentokenttäverkostoon.

Liikenne- ja viestintäministeriön tiedotteessa 24.11.2009, Valtion ja VR:n henkilöjunaliikennesopimus EU-asetuksen mukaiseksi, on todettu, että "rautateiden henkilöliikenteeseen sovelletaan verkostoperiaatetta. Henkilöliikenteen palveluja on tarkasteltava kokonaisuutena, joka muodostuu kahdesta tekijästä eli

- yksinoikeussopimuksesta sekä
- kauko- ja lähiliikenteen ostosopimuksesta.

Ostamalla kannattamatonta henkilöliikennettä ja pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähiliikennettä, valtio pyrkii edesauttamaan liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumista".

Liikennepoliittisia tavoitteita ovat muun muassa

- junaliikenteen palvelutason nosto,
- peruspalvelutason turvaaminen,
- junaliikenteen kulkutapaosuuden nosto ja
- joukkoliikenteen käytön edistäminen.

Ostajana toimii liikenne- ja viestintäministeriö. Ostot saatetaan vastaisuudessa siirtää Liikenneviraston hoidettavaksi, mutta tätä koskevaa päätöstä ja lainmuutosta ei ole tehty.

#### 4.1.2 Ostotoiminnon vaativuus

Tarkastushavaintojen mukaan valtion henkilöjunaliikenteen ostot ovat hyvin vaativa osto- ja subventiolaji, jossa varsinaiset ostosopimukset ovat vain jäävuoren huippu. Ostopolitiikassa ja sen toteutuksessa, so. junavuorojen ostamisessa ja tukemisessa valtion varoin, kiteytyvät tai törmäävät yhteen useat politiikkalohkot kuten liikenne-, alue- ja ympäristöpolitiikka. Lisäksi ostot ovat omistajaohjauksessa huomioon otettava asia.

Liikennettä koskevan ympäristöpolitiikan yhtenä keskeisenä tavoitteena on ympäristöystävällisten kulkumuotojen – joukkoliikenteen ja kevyen lii-

kenteen – markkinaosuuden kasvattaminen henkilöliikenteessä.<sup>48</sup> Tämä edellyttää muun muassa rautatieliikenteen kilpailukyvyn lisäämistä osana ympäristöystävällistä, kestävästä kehityksen mukaista kuljetusketjua.<sup>49</sup> VR-konsernin strategiassa ympäristöasiat ja etenkin rautatieliikenteen energiatehokkuus nähdään yhtiön keskeisenä vahvuutena, koska yhtiö pystyy näkemysensä mukaan tarjoamaan muita liikennemuotoja ympäristöystävällisempiä liikennepalveluja. VR-konsernin vuonna 2007 julkistamat ja vuoden 2012 loppuun mennessä toteutettavaksi tarkoitetut, niin sanotut 12 kohdan ympäristölupaukset muodostavat konsernin ympäristötoiminnan perustan. VR:n strategian mukaan olennaisin keino ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi on huolehtia rautatiekuljetusten myönteisestä kehityksestä. Muita toimia ovat muun muassa hiilidioksidipäästöjen vähentäminen ja energiatehokkuuden parantaminen.<sup>50</sup> Ympäristölupauksensa mukaan VR puolittaa junaliikenteen hiilidioksidipäästöt ja vähentää junaliikenteen matkustajakohtaista energiankulutusta 20 prosenttia. VR:n suorittaman tavoitteiden seurannan mukaan yhtiö on jo lunastanut lupauksensa hiilidioksidipäästöjen vähentämisestä, mutta matkustajakohtaisen energiakulutuksen vähentäminen on vasta aluillaan ja lupauksesta on yhtiön laskelmien mukaan lunastettu vasta noin viidennes.

Ostopolitiikka vaikuttaa sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Toisin kuin esimerkiksi junavaunuostot (investoinnit), junavuoro-ostot ovat nimenomaisesti tarkoitettu yhteiskuntapolitiikan välineeksi ja vastaamaan niihin yhteiskuntapoliittisesti tärkeinä pidettyihin junamatkustustarpeisiin, joihin VR liiketaloudellisen kannattamattomuuden vuoksi ei muuten vastaisi.

Ostopolitiikka vaikuttaa useisiin sidosryhmiin ja niiden tarpeisiin ja ostopolitiikkaan vaikuttavat useat sidosryhmät tarpeineen. Valtio muodostaa jo yksinään omanlaisensa sidosryhmävyöhydin toimimalla muun muassa henkilöjunaliikennöintipalvelujen ostajana, ainoan näitä liikennöintipalveluja tuottavan yrityksen ainoana omistajana ja liikennöintiedellytyksiin ja henkilöliikenteen palvelutasoon sekä liikennöinnin kannattavuuteen tai kannattamattomuuteen keskeisesti vaikuttavan rataverkon ylläpitäjänä ja omistajana. Muita tärkeitä sidosryhmiä ovat esimerkiksi matkustajat erilaisine matkustustarpeineen, VR, kunnat, maakuntakeskukset ja elinkeinoelämä, jolle sekä henkilö- että tavaraliikenne ovat merkityksellisiä.

---

<sup>48</sup> Vrt. *Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 26/2007, sivu 4.*

<sup>49</sup> Vrt. *Ratahallintokeskuksen ympäristöstrategia 2009–2013, sivu 3.*

<sup>50</sup> *VR-Yhtymä Oy:n toimintakertomus tilikaudelta 1.1.–31.12.2010.*

Ostopolitiikka ja sen tuloksellinen toteuttaminen on hyvin vaativa ja laaja-alaista osaamista ja kokonaisuuksien ymmärrystä edellyttävä toiminto.

#### 4.1.3 Täydentävää peruspalvelutason liikennettä ja syöttöliikennettä

VR on markkinaehtoisesti toimiva (kaupallisesti toimiva) yhtiö, mutta pelkästään kaupalliseen toimintaan perustuvan liikennöinnin ei VR:n yhtiövuosien aikana ole katsottu olevan riittävää peruspalvelutehtävän ja liikennepoliittisten tai muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

##### *Täydentävää liikennettä, ostajana liikenne- ja viestintäministeriö*

Ostoliikenne on kannattavaa liikennettä täydentävää liikennettä, jota yrityksen ei kannata hoitaa, so. yritys ei hoitaisi/pystyisi hoitamaan pelkästään asiakastuloin. Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa junaliikenteen VR:ltä. Ostoilla tuetaan vain henkilöliikennettä, ei tavaraliikennettä. Lähiostoliikenteessä VR:n laskennallinen kate on viime vuosina ollut 5,1 prosenttia<sup>51</sup> ja kauko-ostoliikenteessä nolla.

Juna on luonteeltaan massakuljetusväline ja vaikka ostoilla tuetaan kannattamattomia junavuoroja, on ostajan tavoitteena luopua ostamasta tai olla alun perinkään ostamatta kaikkein kannattamattominta junaliikennettä, so. matkustajia vain 10–20 per vuoro.

Henkilöjunaliikenteen ostoilla pyritään turvaamaan kansalaisten liikkumismahdollisuuksia, edistämään alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa sekä lisäämään joukkoliikenteen markkinaosuutta<sup>52</sup>. Junavuoro-ostot ovat siten keino yhteiskuntapolitiikan ja liikennepolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. VR:n peruspalvelutehtävä rautatieliikenteen hoitajana, ja tämän tehtävän hoidon varmistaminen henkilöliikenteen osalta, konkretisoituu osaltaan junavuoro-ostojen kautta.

Ostoliikenne, so. subventoitu liikenne, voidaan jakaa kolmeen ryhmään<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> On mahdollista, että VR:n saamat lipputulot ja ostosopimuksen perusteella saadut liikennöintikorvaukset eivät kata kokonaiskustannuksia. Tämä jää VR:n riskiksi, jolloin laskennallinen kate ei sellaisenaan toteudu. Kts. tarkemmin luku 4.4.

<sup>52</sup> Rautatiepolitiikan linjaukset. Liikenne- ja viestintäministeriö. 5.12.2005.

<sup>53</sup> Anttila - Eklund: Vaikutus selvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöjunaliikenteessä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2010.

- kiskobussiliikenne (tuettu alueellinen liikenne)
- alueellinen kaukoliikenne
- pääkaupunkiseudun lähiliikenne.

VR:n kokemusten mukaan joukkoliikenteen ja henkilöjunaliikenteen edistämistavoitteen saavuttaminen ja matkustajien "voittaminen" lähiliikenteen (esim. Kirkkonummi, Kerava, Lahti) lisävuorojen ostolla ja liikennöinnillä sekä liikennemuodon markkinoinnilla on toiminut pääkaupunkiseudulla ja Etelä-Suomessa. Muualla kuin Etelä-Suomessa väestömäärän ja väestökeskittymien pienuus aiheuttaa sen, että kovin suuriin matkustajamäärälisäyksiin ei juuri ole ollut mahdollisuutta.

VR:n kokemuksen mukaan matka-aika on hyvin ratkaiseva tekijä henkilöasiakkaan valitessa junamatkustuksen. Esimerkiksi oikoradan ansiosta matka-aika lyheni noin 20 prosenttia ja matkustajamäärä kasvoi myös samalla noin 20 prosenttia. Toisaalta VR:n kokemuksen mukaan junavuorojen määrällä on myös vaikutusta. Jos asemalta päivässä lähtevien vuorojen määrä putoaa esimerkiksi viidestä kolmeen ja edelleen kahteen tai yhteen vuoroon, niin kokonaismatkustajamäärät pienevät usein merkittävästi. Aiemmin viiteen junaan jakautunut kokonaismäärä ei jakaudu jäljellä jääneisiin esimerkiksi kahteen vuoroon, vaan näissä kahdessa vuorossa matkustavat lähinnä ne jotka niissä matkustivat aiemminkin. Muut matkustajat vaihtavat toiseen liikennemuotoon, jos sellaiseen on mahdollisuus.

### *Syöttöliikennettä*

Kaukoliikenteen ostoliikenne on usein syöttöliikennettä, jolla matkustajia saadaan "syötettyä" lisää kannattavan junalinjan varteen; esimerkiksi kiskobussi voi syöttää matkustajia kaupallisen liikenteen puolelle. Syöttöliikenne hyödyttää matkustajia, mutta myös VR:ää ja sen jo kannattavaa liikennettä. Syöttöliikenteellä saadaan tai ainakin yritetään saada lisää matkustajia myös kannattaville linjoille, minkä avulla lisätään tai varmistetaan kannattava liikennöintiä. VR:n saama hyöty ostoliikenteestä ei siten koostu yksinomaan valtion maksamasta ostoliikennekorvauksesta vaan sekä valtion liikennepoliittisena että yhtiön ja valtio-omistajan liiketaloudellisena tavoitteena on, että ostoliikenne lisäisi myös itsekannattavaa liikennettä. Tämä osaltaan mahdollistaa sen, että kaukoliikenneostosopimuksia on voitu solmia sellaisiksi, että VR:n laskennallinen kate (voitto) ostetuissa junayhteyksissä jää nolnaan tai hyvin matalaksi.

## *Peruspalvelutason liikennettä*

Henkilöjunaliikennettä on tarkoitus hoitaa mahdollisimman pitkälle markkinaehtoisesti. VR ei siten harjoita yhteiskunnallisista tarpeista aiheutuvaa tappiollista liikennettä, mutta voi harjoittaa yhteiskunnallisista tarpeista lähtevää liikennettä, josta saadaan valtion henkilöjunaliikenne-ostoilla yhtiölle kannattavaa toimintaa. Ostosopimuksilla pyritään takaamaan pääsääntöisesti peruspalvelutason liikenne.

Tilanne on yksinoikeussopimuksen solmimisen (3.12.2009) jälkeen osittain muuttunut tappiollisen liikenteen harjoittamisen suhteen, sillä yksinoikeuden vastineena VR:n edellytetään julkisen palvelun velvoitteen nojalla hoitavan tietyn määrän heikosti kannattavaa tai lievästi tappiollista liikennettä ilman erillissopimuksia ja erilliskorvauksia. Velvoiteliikenteeseen liitettyä toiveena ja tarkoituksena on, että haettaisiin ja löydetäisiin liikenteeseen lisäystä tällaisista lähestulkoon kannattavasti linjoista saamalla niistä itsekannattavia. Tarkastushavaintojen mukaan VR:llä on kuitenkin jo hyvin pitkä kokemus eri linjojen liikennöinnistä ja kannattavuudesta, joten mahdollisuudet moniin positiivisiin yllätyksiin, so. uusien kannattavien linjojen "löytymiseen" eivät ole kovin suuret. Sen sijaan joidenkin yksittäisten kannattavien vuorojen löytymiselle liikennöintiä ja aikataulumuutosten kautta saattaa olla paremmat mahdollisuudet.

VR:n harjoittama henkilöjunaliikenne voidaan nykyisin jakaa kannattavuuden perusteella karkeasti kolmeen ryhmään:

1. Liiketaloudellisesti (itse)kannattava liikenne
2. Nollakatteinen yksinoikeussopimuksen vastineeksi harjoitettava liikenne
3. Kannattamaton, ostoliikenteenä harjoitettava liikenne.

## 4.2 Ostoliikenteen priorisointi

### 4.2.1 Liikennepoliittisten tavoitteiden mukaan

#### *Rautatiepolitiikan linjaukset muistio 5.12.2005*

Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepoliitiikan osasto järjesti syksyllä 2004 ja keväällä 2005 useita keskustelutilaisuuksia, joissa käsiteltiin liikennepoliittisia tavoitteita ja niiden toteutumista, rautatieliikenteen kehitystä, haasteita ja niiden eri ratkaisumahdollisuuksia.

Työn lähtökohdaksi oli valtioneuvoston vuonna 1994 tekemä periaatepäätös Valtionrautateiden yhtiöittämisestä. Kymmenessä vuodessa useat



rautatieliikenteeseen vaikuttavat tekijät olivat muuttuneet tai muuttumassa ja oli syytä arvioida, miten rautatieliikenne oli toiminut Suomessa ja tarvittiinko muutoksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö hyväksyi 22.11.2005 liikennepoliittikan osaston esityksen rautatiepoliittisiksi linjauksiksi, jotka esitettiin muistiossa.

Muistion mukaan ostoliikenteen suurin haaste on rahoituksen pienuus. Vähenevä ostoliikennerahoitus merkitsee, että valtion ostoliikenne<sup>54</sup> on priorisoitava nykyistä paremmin. Ostoliikenne on priorisoitava siten, että yhteiskunnan hyöty ostoliikenteestä on mahdollisimman suuri. Priorisoinnin tulee perustua liikennepoliittisiin tavoitteisiin, joissa painotetaan

- joukkoliikenteen osuutta työmatkaliikenteessä
- peruspalvelutason turvaamista

Liikennepoliittisten tavoitteiden perusteella ostoliikenne voidaan priorisoida seuraavaan järjestykseen:<sup>55</sup>

1. Työmatkaliikenne
2. Yhteiskuntataloudellisesti kannattavat olemassa olevat yhteydet
3. Lisävuorot ja uudet yhteydet

#### 4.2.2 Matkustustarpeiden mukaan

##### *Kaukoliikenteen peruspalvelutaso -selvitys 6.6.2007*

Selvityksen tavoitteena oli määrittää ja selvittää kaukoliikenteen valtakunnallinen peruspalvelutaso. Kaukoliikenteeksi rajattiin yli sata kilometriä pitkät yhteysvälit. Selvitys koski Suomen julkisen kaukoliikenteen palveluita eli linja-autojen pika- ja vakiovuoroliikennettä, junaliikennettä ja lentoliikennettä sekä niiden muodostamia matkaketjuja. Kaukoliikenteen ominaispiirteenä on, että kaukoliikenteellä ei juurikaan tyydytetä ihmisten jokapäiväisiä liikkumistarpeita<sup>56</sup> tai tarvetta saavuttaa peruspalveluja. Tämän vuoksi peruspalvelutasoon vaikuttavien tarpeiden tunnistaminen kaukoliikenteessä ei ole täysin yksiselitteistä.

Selvityksen esipuheen mukaan liikenteellisten tarpeiden ja liikennepoliittisten tavoitteiden lisäksi kaukoliikenteen palvelutason määrittelyssä

---

<sup>54</sup> *Muukin kuin junaliikenne.*

<sup>55</sup> *Rautatiepolitiikan linjaukset, muistio 5.12.2005, liikenne- ja viestintäministeriö. Joukkoliikennetavoitteiden saavuttaminen loppuhallituskauden aikana. Työryhmän selvitys 6.6.2005. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 50/2005.*

<sup>56</sup> *Lukuun ottamatta kaikkein pisimpiä työmatkoja.*

joudutaan ottamaan huomioon myös yhteyksien merkitys alueiden kehittämiseen ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Esipuheen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ei ole ottanut kantaa selvityksessä esitettyihin näkemyksiin, mutta selvitystyötä on ohjannut liikenne- ja viestintäministeriön edustajista koostunut ohjausryhmä.

Taustaselvityksissä<sup>57</sup> nousi esiin kolme näkökulmaa, jonka mukaan matkustustarpeet voidaan ryhmitellä

1. Ihmisten välttämättömät liikkumistarpeet
  - työmatkat
  - koulu- ja opiskelumatkat
  - ostos- ja asiointimatkat
2. Elinkeinoelämän tarpeet
  - työasiamatkat
  - liitynnät kansainväliseen kaukoliikenteen verkkoon
3. Matkailuelinkeinon tarpeet

Peruspalvelutaso päädyttiin määrittelemään näistä kolmesta näkökulmasta. Kulkumuotoja käsiteltiin rinnakkain, koska peruspalvelutasossa riittää, että matkustustarve tyydytetään vähintään yhdellä kulkumuodolla.

Määritetty kaukoliikenteen peruspalvelutaso käsittää kansalaisten täysipainoiseen elämään liittyvät matkat kuten työmatkat, opiskelumatkat ja asiointimatkat tärkeimpien keskusten välillä. Matkailua palvelevat yhteydet ovat elintärkeitä usean alueen kehittymisedellytysten kannalta, ja niiden katsotaan maakuntakeskusten välillä kuuluvan peruspalvelutasoon. Peruspalvelutaso ei käsitä kuitenkaan vapaa-ajan matkoja kuten mökki- matkoja, vierailumatkoja ja lomamatkoja.

---

<sup>57</sup> Kirjallisuusseelvitykset, haastattelut ja kyselytutkimus.

**TAULUKKO 2. Pitkämatkaisen joukkoliikenteen peruspalvelutaso ja erityispalvelutaso.**

<b>Peruspalvelutaso (valtio turvaa joukkoliikenteen ostoin)</b>	
<b>Maakuntakeskuksista</b> tulee saman päivän aikana voida tehdä edestakainen matka ilman vaihtoja pääkaupunkiseudulle <i>tai päinvastoin</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arkisin perillä aamulla ennen klo 9 ja lähtö paluumatkalle aikaisintaan klo 15.</li> <li>- Viikonloppuisin on oltava yhteyksiä perjantai- ja sunnuntai-iltais.</li> </ul>
<b>Muista aluekeskuksista</b> tulee saman päivän aikana voida tehdä suora tai vaihdollinen edestakainen matka pääkaupunkiseudulle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arkisin on oltava perillä Helsingissä viimeistään klo 10 ja paluuyhteys iltapäivällä.</li> <li>- Viikonloppuyhteyksiä on oltava perjantai- ja sunnuntai-iltais molempiin suuntiin.</li> </ul>
<b>Suurimpien maakuntakeskusten</b> välillä tulee olla asiointiyhteys saman päivän aikana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perillä oloa on virka-aikaan oltava vähintään kolme tuntia.</li> </ul>
<b>Kaikista maakuntakeskuksista</b> on oltava saman päivän aikana yhteys naapurimaakunnan keskukseen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yhteys on oltava ainakin pienemmästä suurempaan keskukseen.</li> <li>- Arkisin on oltava perillä viimeistään klo 10 ja paluuyhteys iltapäivällä.</li> </ul>

<b>Erityispalvelutaso (alueet voivat halutessaan järjestää; valtion aluekehitysmäärärahojen käyttö mahdollista tapauskohtaisen harkinnan perusteella)</b>	
<b>Suurimmista maakuntakeskuksista</b> syöttöyhteys ulkomaan lennolle ilman yöpymistarvetta Helsingissä	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yhteys Helsinki-Vantaan-lentoasemalle arkisin ennen klo 7 ja paluuyhteys klo 22 jälkeen.</li> </ul>
<b>Muista maakuntakeskuksista</b> syöttöyhteys ulkomaan lennolle niin, että Helsingissä on tarve yöpyä enintään yksi yö.	

Lähde: Liikennepolitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 27.3.2008. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2008, sivu 19.

### TAULUKKO 3. Kaukoliikenteen peruspalvelutason määrittelyjä.

#### 1. Kansalaiset

Kaukoliikenteen peruspalvelutaso käsittää kansalaisten täysipainoiseen elämään liittyvät matkat kuten työ-, opiskelu- ja asiointimatkat maakuntakeskusten ja pääkaupunkiseudun välillä, suurten kaupunkiseutujen välillä sekä muista aluekeskuksista Helsinkiin. Maakuntakeskuksista pääkaupunkiseudulle ja pääkaupunkiseudulta maakuntakeskuksiin tarvitaan arkipäivisin edestakaiset yhteydet, jotka saapuvat määräpaikkaan noin kello 8–9. Paluuvuoron takaisin tulee lähteä iltapäivällä noin kello 15–17. Muista kuin maakuntakeskuksena toimivista aluekeskuksista tarvitaan aamuyhteys Helsinkiin viimeistään kello 10 ja iltapäivällä paluuyhteys. Suurten kaupunkiseutujen välillä sekä naapurimaakuntien maakuntakeskusten välillä tarvitaan sellaiset kaukoliikenteen yhteydet, että arkipäivisin on mahdollista tehdä asiointimatka yhden päivän aikana.

#### 2. Elinkeinoelämä

Työasiainmatkoja varten tarvitaan arkisin yhden päivän aikana tapahtuvan edestakaisen matkan mahdollistavia, nopeita yhteyksiä maakuntakeskusten ja pääkaupunkiseudun välillä, suurten kaupunkiseutujen välillä sekä muista aluekeskuksista Helsinkiin. Naapurimaakuntien maakuntakeskusten välillä tarvitaan mahdollisuus tehdä kaukoliikenteellä työasianmatka arkipäivisin työpäivän aikana.

Peruspalvelutaso käsittää suurilta kaupunkiseuduilta sujuvat ja muista maakuntakeskuksista vähintään kohtuulliset liityntäyhteydet kansainväliseen lentoliikenteeseen. Tavoitteena on matkaketjujen sujuvuus.

#### 3. Matkailu

Matkailuelinkeinon ja edelleen alueiden kehittämisedellytykset tarvitsevat säännöllisiä ja ympärivuotisia, vähintään maakuntakeskuksiin ulottuvia kaukoliikenteen palveluita.

#### 4. Palvelujen laatu

Kaukoliikenteen palvelut ovat luotettavia, täsmällisiä ja turvallisia. Yhteyksiä koskevat tavoitteet toteutuvat kaikkien käyttäjäryhmien näkökulmasta. Tieto kaukoliikenteen palveluista on mahdollista saada yhdestä lähteestä koskien koko matkaketjua.

Lähde: Kaukoliikenteen peruspalvelutaso, LVM:n julkaisu 39/2007, sivu 40.

Tavoitteena on, että kaukoliikenteen yhteydet tuotetaan ensisijaisesti kaupallisena liikenteenä<sup>58</sup> ja ostoliikenne on vasta toissijainen vaihtoehto.

Laadultaan peruspalvelutason ylittävistä kaukojoukkoliikennepalveluista vastaavat pääsääntöisesti alueet, ei valtio.<sup>59</sup> Määriteltyjä peruspalvelu-

<sup>58</sup> *Kaukoliikenteen peruspalvelutaso -selvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 39/2007, sivu 5.*

kriteereitä käyttämällä selvityksessä kuitenkin todettiin, että useat juna-  
vuoro-ostot olivat peruspalvelutason ylittävää liikennettä.

Peruspalvelutason ylittävät ostot perustuvat historiallisiin syihin ja palveluiden säilyttämiseen. Liikennettä on ostettu myös liikennöitsijästä läh-  
toisin olevilla perusteilla, kuten kalustokierron vuoksi.<sup>60</sup> Selvitykseen joh-  
topäätösten mukaan palveluiden säilyttämisen sijaan ostot tulee perustaa  
asiakastarpeeseen ja asiakaslähtöisyyteen.<sup>61</sup>

### *Kaukoliikenteen palvelutason nykytila ja kehittämistarpeet -selvitys 31.5.2011*

Selvitystyön<sup>62</sup> tavoitteena oli selvittää liikenne- ja viestintäministeriölle  
kaukoliikenteen palvelutason määrittelyyn liittyvää kokonaisuutta. Selvi-  
tys rajattiin koskemaan Suomen kaukoliikenteen peruspalvelutasoa ja  
elinkeinoelämän toimintaedellytyksille välttämätöntä erityispalvelutasoa.  
Kaukoliikenteellä selvityksessä tarkoitetaan junalla, bussilla tai lentoko-  
neella liikennöitäviä julkisen henkilöliikenteen yhteyksiä, joiden pituus on  
vähintään 100 kilometriä yhteen suuntaan. Erityispalvelutason toteuttami-  
seen osallistuvat tällä hetkellä valtio ja alueet (kunnat ja elinkeinoelämä)  
yhdessä, mikäli alueen erityisvaatimukset edellyttävät peruspalvelutasoa  
parempaa palvelutasoa.

Selvityksen mukaan peruspalvelutaso toteutuu nykyisin pääosin mark-  
kinaehtoisesti. Suurimmat haasteet ovat pitkät matka-ajat, maakuntakes-  
kusten väliset yhteydet sekä pienempien aluekeskusten yhteydet.

Selvityksen toimenpide-ehdotuksissa on junaliikenteen osalta todettu,  
että "junaliikenteen uusissa sopimuksissa ja palvelutasomäärittelyissä  
huomioidaan tässä työssä käytetty kaukoliikenteen määritelmä. Junalii-  
kenteen palvelutason määrittely tulee perustaa erikseen kaukoliikenteen ja  
toisaalta alueellisiin tai paikallisiin liikkumistarpeisiin. Etelä-Suomen ly-  
hyehköillä yhteysväleillä harkitaan, onko tässä työssä alueelliseksi liiken-  
teeksi luokiteltu liikenne, esimerkiksi Lahden ja Riihimäen välinen, Lah-  
den ja Kouvolan välinen, Kouvolan ja Kotkan välinen liikennetarjonta  
mahdollista toteuttaa uusissa sopimuksissa alueellisena liikenteenä ja käsi-

---

<sup>59</sup> *Liikennepolitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuo-  
teen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 27.3.2008.  
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2008, sivu 19.*

<sup>60</sup> *Tämä koskee siis muitakin kaukoliikennemuotoja kuin junaliikennettä.*

<sup>61</sup> *Kaukoliikenteen peruspalvelutaso -selvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön-  
julkaisuja 39/2007, sivu 62.*

<sup>62</sup> *Kaukoliikenteen palvelutason nykytila ja kehittämistarpeet. Liikenne- ja vies-  
tintäministeriön julkaisuja 21/2011.*

tellä tätä liikennettä alueellisen ja paikallisen liikenteen näkökulmasta samoin kuin Helsinki–Lahti lähiliikennettä. Muualla Suomessa tulee arvioida nykyiset ja muut mahdolliset ostoliikennekohteet ja niiden rahoitus keskenään samanlaisin periaattein."

### 4.3 Ostoliikenteen liikennöintikorvaukset ja asiakastulot

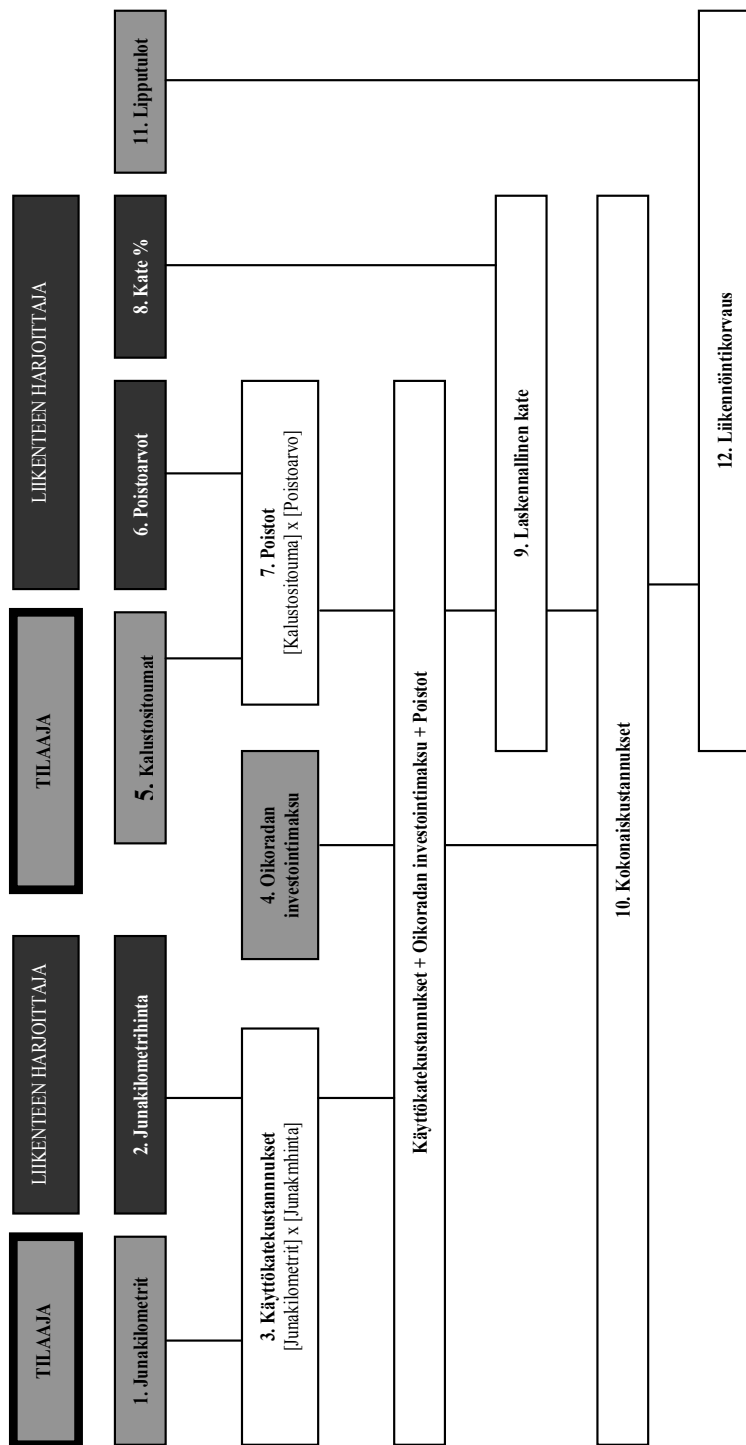
Ostoliikenne ei perustu markkinahinnoitteluun. Henkilöjunaliikenteen ostosopimuksessa asiakastuloista vähennetään laskennalliset junakohtaiset kustannukset, minkä jälkeen valtio (liikenne- ja viestintäministeriö) korvaa alijäämän.

Ostosopimuksen lähtökohtana ovat VR:n esittämät junakohtaiset alijäämälaskelmat eli kyseessä olevan liikenteen ylläpitämiseen tarvittava rahoitus. Laskelmien perusteella osapuolet, Liikenne- ja viestintäministeriö ostajana ja VR myyjänä, ovat neuvotelleet ja sopineet ostoliikennekokonaisuutta koskevasta korvauksen enimmäismäärästä VR:lle.

Enimmäiskorvausmäärän yli mahdollisesti menevä alijäämä jää pääsääntöisesti VR:n tappioksi ja ylijäämä jää/palautetaan valtiolle, so. valtio maksaa alijäämäkorvausta laskelmien ja toteutuneiden matkustajamäärien mukaan. Periaatteena on ollut, että valtio korvaa alijäämän ja kohtuullisen tuoton, esimerkiksi noin viiden prosentin laskennallisen katteen lähiliikenneostosopimuksissa. Kaukoliikennesopimukset ovat pääosin nollakatteisia.

On siis mahdollista, että VR:n saamat lipputulot ja ostosopimuksen perusteella saadut liikennöintikorvaukset eivät kata kokonaiskustannuksia. Tämä jää VR:n riskiksi.

Tarkastushavaintojen mukaan järjestelmä on valtion kannalta sikäli turvallinen, että valtiolle ei voi syntyä ennakoimattomia maksuja eikä valtio asiakastulojen kasvaessa odotettua enemmän myöskään maksa turhasta.



KUVIO 4. Esimerkki liikennöintikorvauksen määräytymisestä lähijunaliikenteessä. Lähde: VR.

Kuviossa on kuvattu liikenteen harjoittajalle (VR) maksettavan (lähi)liikennöintikorvauksen määräytyminen. Tilaajan (LVM) palvelutilaus sisältää palvelutason, jonka toteutus sitoo kalustoa ja sisältää ajettavia junakilometrejä. Liikenteen hoidon kustannukset on kohdistettu junakilometrihintaan ja kaluston poistoarvoihin. Lisäksi liikenteen harjoittajalla on liiketoiminnallinen katevaatimus. Oikoradan investointimaksu on erillinen kustannus.

#### 1. Junakilometrit [lähtötieto]

Tilaaaja ja liikenteen harjoittaja sopivat sopimuksen kohteena olevasta tarjonnasta, joka sisältää sovitun määrän junakilometrejä. VR:n ja LVM:n väliselle lähiliikenteen ostosopimukselle kohdistetaan eri junavuorojen (S, U, Y, L, Z) kaikista junakilometreistä prosenttiosuus, joka esimerkiksi vuonna 2009 vaihteli eri junavuoroissa noin 50–100 % välillä.

#### 2. Junakilometrihintaa [lähtötieto]

Lähtötiedon yksikkö on euro/kilometri. Se sisältää muuttuvat ja kiinteät operoinnin kustannukset, jotka aiheutuvat kuljettaja-, kunnossapito-, energia-, konduktööri-, ratamaksu-, lipunmyynti- ja yleiskustannuksista. Myös tarkastustoiminnasta aiheutuvat kustannukset on sisällytetty yleiskustannuksiin.

#### 3. Käyttökatekustannukset [laskentaperiaate]

Rantaradan junakilometrit x Rantaradan junakilometrihintaa = Rantaradan käyttökatekustannukset. Oikoradan junakilometrit x Oikoradan junakilometrihintaa = Oikoradan käyttökatekustannukset.

#### 4. Oikoradan investointimaksu [lähtötieto]

Oikoradan investointi on (liikenteen harjoittajalle) ulkoinen kustannus, joka aiheutuu oikorataa käyttävältä liikenteeltä perittävästä bruttotonnikilometrimäärään sidotusta maksusta. Lahden oikorata on Keravan ja Lahden välinen rautatieosuus, joka avattiin syyskuussa 2006.

#### 5. Kalustositoumat [lähtötieto]

Tilaaaja ja liikenteen harjoittaja sopivat sopimuksen kohteena olevasta tarjonnasta, joka sisältää sovitun kalustositouman, so. liikenteeseen ja kunnossapitoon sitoutunut junayksikkömäärä.



## 6. Junayksiköiden poistoarvot [lähtötieto]

Junayksikön poistoarvo sisältää kaluston pääomakustannukset.

## 7. Poistot [laskentaperiaate]

Rantaradan kalustositouma x Junayksikön poistoarvo = Rantaradan poistot.

Oikoradan kalustositouma x Junayksikön poistoarvo = Oikoradan poistot.

## 8. Katevaatimus [lähtötieto]

Liikenteenharjoittajan katevaatimus prosentteina. Lähiliikennesopimuksissa katevaatimuksena on ollut 5,1 %. Kaukoliikennesopimukset ovat nollakatteisia.

## 9. Laskennallinen kate [laskentaperiaate]

(Käyttökatekustannukset + Oikoradan investointimaksu + Poistot) x Kateprosentti = Laskennallinen kate.

## 10. Kokonaiskustannus [laskentaperiaate]

Käyttökatekustannukset + Oikoradan investointimaksu + Poistot + Laskennallinen kate = Kokonaiskustannus.

## 11. Lipputulot [lähtötieto]

## 12. Liikennöintikorvaus [laskentaperiaate]

Kokonaiskustannus – Lipputulot = Ali-/ylijäämä.

Tilaaaja korvaa liikenteen harjoittajalle alijäämän enintään korvauskattoon (enimmäiskorvaukseen) saakka. On mahdollista, etteivät lipputulot ja liikennöintikorvaukset kata kokonaiskustannuksia. Tämä jää liikenteen harjoittajan riskiksi.

Toista vuotta voimassa olevaan yksinoikeussopimukseen sisältyvä julkisen palvelu velvoite on luonteeltaan osin toisentyypinen liikennepoliittinen ohjauskeino kuin junavuoro-ostot. Yksinoikeussopimuksen mukaan liikenteenharjoittaja vastaa sopimuksen mukaisen liikenteen kustannuksista eikä viranomainen maksa korvausta. Liikenteenharjoittaja saa pitää liikenteestä saatavat asiakastulot. Yksinoikeussopimuksen mukaisessa menettelyssä asiakastulojen ja/tai yhtiön kustannustehokkuuden kasvu

mahdollisilla kannattamattomilla tai vähäkatteisilla junavuoroilla hyödyttää suoraan yhtiötä parantuneena kannattavuutena.

## 4.4 Rautateiden henkilöliikenteen nykyiset ostosopimukset

### 4.4.1 Sopimusmenettely

Vuoteen 2004 asti kauko- ja lähijunaliikenneostot olivat samassa sopimuksessa ja jokainen lyhytkin ostettu väli (rataosuus) oli erikseen mukana sopimuksessa ja osa sopimuksista solmittiin usein lyhyemmäksi ajaksi kuin nykyisin. Vuosien varrella sopimuksista ja niiden päivityksistä ja uusimisista oli syntynyt lähes hallitsematon kokonaisuus. Liikenne- ja viestintäministeriö teetti asian tiimoilta konsulttiselvityksen. Tämän jälkeen vuodesta 2004 alkaen kauko- ja lähiliikenteen ostoista tehtiin erilliset sopimukset, keskeiset sopimukset pyrittiin tekemään pitkäkestoisiksi ja sopimuslinjat määriteltiin pidemmiksi; kuvitteellinen esimerkki: Helsinki–Turku väli määritellään kaupallisesti kannattavaksi ja katsotaan väliä kokonaisuutena vaikka jokin lyhyt osuus välillä ei kannattava olisikaan.

Kehysmenettely on osaltaan mahdollistanut pitkäjänteisemmän suunnittelun ja sopimuskaudet, mutta käänköpuolena on jäykkyys ja sen mukanaan tuomat ongelmat. Esimerkiksi viidelle vuodelle sopimusostoihin varattu summa tavataan jakaa tasan. Ensimmäisenä vuotena summa riittää yleensä suunnitellusti, mutta kustannusten yleensä kohotessa vuodelta ei sama vuosisumma enää riitäkään siihen, mitä sillä saatiin vielä ensimmäisenä vuonna. VR voi ehkä ottaa jonkin verran tappiota kantaakseen, mutta ostosopimusten tarkoituksena on tehdä kannattamattomien linjojen liikennöinnistä VR:lle ainakin lievästi kannattavaa, ei lisätä yhtiölle tappiollista liikennettä. Sopimuksissa on yleensä varauduttu mahdollisuuden sopia sopimusosapuolten kesken ostoliikennöinnin supistamisesta, jos rahat eivät kustannusten nousun vuoksi riitä tavoiteltuun määrään ostoja ja/tai valtion (lisä)talousarviossa ei myönnetä lisärahoitusta. Ostettujen linjojen vähentäminen ei käy kädenkäänteessä, sillä juna-aikataulut laaditaan (uusitaan) ja julkaistaan vain kahdesti vuodessa ja asiakkaiden on voitava luottaa, että kulloisenkin aikataulun mukaiset linjat liikennöidään ainakin seuraavan aikataulun julkaisuun saakka. Lisäksi julkisuuteen nousevat usein sekä valtion menokehystä että vuosittaista talousarvioesitystä käsiteltäessä ne yhteydet tai vuorot, jotka ovat lakkautusvaarassa. Usein ainakin osa vaarassa olleista yhteyksistä säästyy, mutta

asiakkaat ovat jo jääneet siihen luuloon, että vuoro on lakkautettu, mikä näkyy paitsi yhtiön imagotappiona niin myös asiakkaiden vähentymisenä.

#### 4.4.2 Aiesopimukset liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välillä

1. Kiskobussiliikennettä koskeva, 18.6.2001 solmittu sopimus, jossa VR sitoutui kiskobussi-investointiin ja liikenne- ja viestintäministeriö niiden liikenteen ostamiseen. Sopimuksen voimassaoloaika on v. 2005–2019.
2. Lapin säännöllistä yöjunaliikennettä koskeva aiesopimus 28.10.2003, koska säännöllinen yöjunaliikenne Lappiin ei ole monelta osin liiketaloudellisesti kannattavaa. Sopimuksen voimassaoloaika ei ole määritetty.
3. Kaukoliikenteen vaunukalustoa koskeva aiesopimus 4.11.2005, jonka perusteella VR on vuokrannut käyttöönsä 20 kaksikerroksista IC-vaunua sen sijaan, että olisi investoinut niihin (ostanut ne) vasta vuonna 2010. Yhtiölle aiheutunut ylimääräinen taloudellinen rasite korvataan VR:lle tässä sopimuksessa, joka on voimassa 2007–2031 siten, että se vahvistetaan aina uusissa kaukoliikennesopimuksissa vuoteen 2031. Aiesopimus lakkasi kuitenkin olemasta voimassa kaukoliikenteen ja alueellisen henkilöliikenteen ostosopimuksen v. 2007–2011 lisäasiakirjassa sopimusmuutoksista per 30.11.2009 (asiasta tarkemmin luvussa 4.5.6 kohdassa sopimuksen lisäasiakirja 30.11.2009).

#### 4.4.3 Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen yksinoikeussopimus v. 2009–2019

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista (PSA, palvelusopimusasetus) tuli voimaan 3.12.2009. Palvelusopimusasetus mahdollistaa henkilöliikennepalvelujen määrän ja laadun turvaamiseksi yksinoikeuksien myöntämisen ja julkisen tuen maksamisen julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla. Lähtökohtaisesti sopimukset tulee kilpailuttaa, mutta rautatieliikenteessä suorahankinnat on sallittu.

Vastineena yksinoikeudesta tai tuesta on toimivaltaisen viranomaisen asetettava liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoite. PSA:n mukaan ilman tarjouskilpailua tehdyn rautatieliikennettä koskevan (yksinoikeus)sopimuksen voimassaoloaika saa olla enintään 10 vuotta. Jos sopimus edellyttää liikenteenharjoittajalta merkittävää pääoman sitomista,

voidaan sopimusaikaa pidentää enintään 50 prosentilla eli enintään 15 vuoteen.<sup>63</sup>

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR<sup>64</sup> solmivat 3.12.2009 PSA:n mukaisen yksinoikeussopimuksen (henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskeva käyttöoikeussopimus 3.12.2009–31.12.2019) niille rataosille, joilla VR tällä hetkellä hoitaa kotimaan (kauko)henkilöjunaliikennettä. Sopimus on voimassa 10 vuotta ja siihen sisältyy viiden vuoden optio lisäajasta. Optio ei koske Helsingistä Riihimäelle, Lahteen ja Karjaalle ulottuvaa lähiliikennettä.

Sopimuksessa ministeriö asetti yksioikeuden vastineeksi VR:lle julkisen palvelun velvoitteen, joka edellyttää VR:n liikennöivän laajempaa ja VR:n näkökulmasta ehkä myös kannattamattomampaa liikennettä kuin yhtiö muuten tekisi. Sovitut uudet junayhteydet (vuorot) olivat:<sup>65</sup> 7.6.2010 alkaen suora IC2-junapari Helsinki–Pori–Helsinki, joulukuussa 2010 junapari reitille Helsinki–Lappeenranta–Helsinki ja joulukuussa 2010 lisätään taa-jamajunaliikennettä reitille Tampere–Riihimäki–Helsinki.

Yksinoikeussopimuksessa valtio ei siis maksa VR:lle erillistä rahallista korvausta vaan korvauksena on pelkästään yksinoikeus.

Tarkastushavaintojen mukaan pitkäaikainen yksinoikeussopimus on VR:n näkökulmasta toisaalta velvoiteliikennöintisopimus, mutta toisaalta eräänlainen selkänöja, joka osaltaan voi vaikuttaa siihen, että junakalustohankintapäätöksiä voidaan tai uskalletaan viedä eteenpäin. Kalustohankinnat ovat kuitenkin vaikutukseltaan niin pitkäaikaisia investointeja, että pelkästään tähän sopimukseen ei kalustohankintoja voi perustaa, koska kilpailun avautuessa tilanne saattaa muuttua.

#### 4.4.4 YTV:n (nykyisin HSL) ja VR:n välinen lähijunaliikenteen ostosopimus v. 2007–2017

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen yksinoikeussopimus ei koske Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) toimivalta-alueen sisällä liikennöitävää lähijunaliikennettä, koska liikenne- ja viestintäministeriö ei ole kyseisellä alueella toimivaltaa. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV (nykyisin Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymä eli HSL) ja VR solmivat vuonna 2007 ostoliikennesopimuksen pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteestä vuoden 2017 loppuun asti. Ostoliikenne-

---

<sup>63</sup> *Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. LVM:n julkaisuja 17/2010, s.19 – 20.*

<sup>64</sup> *VR Osakeyhtiö*

<sup>65</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 14.12.2009.*

sopimus on niin sanotun bruttomallin mukainen eli HSL maksaa VR:lle vuosittain keskimäärin 50 miljoonaa euroa liikennöintikorvausta lähijunaliikenteestä ja HSL saa lähiliikenteen lipputulot.<sup>66</sup> Tämän sopimuksen takaama yksinoikeus lakkaa siis kaksi vuotta ennen kuin edellä mainittu valtion (LVM) ja VR välinen yksinoikeussopimus.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) allekirjoittivat kesäkuussa 2010 sopimuksen siitä, että jatkossa HSL vastaa keskitetysti pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen suunnittelusta, VR-Yhtymä Oy:n kanssa käytävistä neuvotteluista sekä liikenteen valvonnasta. Liikenne- ja viestintäministeriön 4.6.2010 asiasta julkaiseman tiedotteen mukaan molempien sopijapuolten ensisijaisena tavoitteena on jatkossakin varmistaa, että valtion lähijunaliikenteen ostamiseen osoitetuilla rahoilla saadaan mahdollisimman hyvätasoinen liikenteen tarjonta ja palvelutaso.

Vaikka valtio osallistuu jatkossa edelleen lähiliikenteen ostojen rahoittamiseen, katsotaan lähiliikennettä jatkossa yhtenä kokonaisuutena, jonka hankkii yksi taho, HSL. Aiemmin lähiliikennettä ostivat kaksi tahoja eli Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) ja liikenne- ja viestintäministeriö. YTV osti VR:lta YTV-alueen sisäisen junaliikenteen ja liikenne- ja viestintäministeriö osti puolestaan YTV-alueen ulkopuolisen liikenteen Karjaalle ja Lahteen.

Lähijunaliikenteen järjestämistä kehitetään siten, että valtion ostamaa ja HSL:n omalla alueellaan ostamaa lähijunaliikennettä tarkastellaan jatkossa yhtenä kokonaisuutena. Sopimuksella siirretään myös liikenne- ja viestintäministeriön ostama Karjaan ja Helsingin sekä Lahden ja Helsingin välisten junavuorojen suunnittelu ja vuoroista neuvottelu HSL:lle. Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen sopimus Keravan ja Kirkkonummen alueen lähijunaliikenteestä päättyi 31.12.2010.

#### 4.4.5 Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen lähiliikenteen ostosopimus v. 2009 ja jatkosopimus v. 2010

Liikenne- ja viestintäministeriö solmivat vuoden 2009 liikennöintiä koskevan lähiliikenteen ostosopimuksen 18.12.2008 ja solmivat 27.11.2009 jatkosopimuksen, jolla ostosopimusta jatkettiin vuoden 2010 loppuun asti. Ostosopimuksen mukainen valtion maksama liikennöintikorvaus kattaa

---

<sup>66</sup> *Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. LVM:n julkaisu 17/2010, s. 20*

kaikki sopimuksessa mainitut VR Osakeyhtiön<sup>67</sup> (liikenteenharjoittaja) velvollisuudet. Sopimus koskee YTV-alueen ulkopuolista lähiliikennettä eli kattaa rataosat Helsingistä Karjaalle sekä Lahteen. Aikaisemmissa lähiliikennesopimuksissa oli mukana myös Helsinki–Riihimäki-rataosan lähiliikenne, jonka muututtua kannattavaksi se jätettiin pois ostosopimuksesta vuodelle 2009.

Jatkosopimuksessa liikenteen arvioidut kokonaiskustannukset 1.1.2010–31.12.2010 sisältäen VR Osakeyhtiön<sup>68</sup> laskennallisen katteen ovat 20,4 miljoonaa euroa ja liikenteen arvioidut tuotot 9,4 miljoonaa euroa, jolloin liikenteen arvioitu alijäämä on 11,0 miljoonaa euroa. VR:lle maksettava sopimuksen mukainen enimmäiskorvaus on 10,9 miljoonaa euroa, joten korvauksella jäisi vielä maksamatta 0,1 miljoonaa euroa laskennallisesta alijäämästä, joka siis arvioiden täysin toteutuessa jäisi VR:n katettavaksi tappioksi.

#### *Lähiliikenneostot valtion talousarvioesityksissä ja toteumatiedot*

Vuoden 2009 alussa tuli voimaan liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön välinen sopimus kannattamattomien junavuorojen ostoista Helsingin lähiliikenteestä YTV-alueen ulkopuolella. Sopimus kattaa rataosat Helsingistä Karjaalle sekä Lahteen.

Lähiliikenteen palvelujen ostot rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 31.60.63: joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen, siirtomääräraha 3 vuotta. Talousarvioesitysten selvitysosan mukaan YTV-alueen ulkopuolisen Helsingin lähiliikenteen ostoilla mahdollistetaan korkeampi palvelutaso kuin mihin suorat lipputulot antavat mahdollisuuden.

Junien lähiliikenteen palvelujen ostoon (liikenne- ja viestintäministeriö ostajana) on valtion vuosien 2008–2010 talousarvioesityksissä kunakin vuonna ollut 10,9 miljoonaa euroa.

VR:n laatiman lähiliikenteen clearingin yhteenvetotietojen 2008–2010 mukaan alijäämä oli vuonna 2008 noin 11,4 miljoonaa euroa, vuonna 2009 noin 11,1 miljoonaa euroa ja vuonna 2010 noin 11,2 miljoonaa euroa. Kun vuosittainen enimmäisliikennöintikorvaus oli edellä mainittu noin 10,9 miljoonaa euroa, jäi VR:n kannettavaksi kolmelta vuodelta yhteensä noin 0,8 miljoonaa euron tappiot. Toisin kuin kaukoliikenteen, niin lähiliikenteen liikennöintiveloitukseen sisältyy kuitenkin myös VR:n katetuottovaatimus 5,1 prosenttia. VR:n perimä kate vuosilta 2008–2010 oli yhteensä noin 4,3 miljoonaa euroa. Kaukoliikenteessä alijäämän kasva-

---

<sup>67</sup> VR Osakeyhtiö on nykyisin sulautettu VR-Yhtymä Oy:öön.

<sup>68</sup> VR Osakeyhtiö on nykyisin sulautettu VR-Yhtymä Oy:öön.

minen enimmäiskorvausta suuremmaksi on suoraan VR:n tappioksi. Lähi- liikenteessä alijäämän kasvaminen enimmäiskorvausta suuremmaksi pienentää VR:n ostoliikennöinnistä saamaa katetta.

Lähiliikenneclearingissä olivat vuosina 2009 ja 2010 mukana linjat Helsinki–Karjaa ja Helsinki–Lahti. Vuonna 2008 edellä mainittujen lisäksi mukana oli linja Helsinki–Riihimäki.

#### 4.4.6 Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen Kemijärven yöjunaliikenteen ostosopimus v. 2008–2011

Sopimus on solmittu 11.6.2007 ja se koskee kahta päivittäistä yöjunavuoroa (Helsinki)–Rovaniemi–Kemijärvi ja Kemijärvi–Rovaniemi–(Helsinki). Autovaunu kulkee junaparissa kerran viikossa Helsinki–Kemijärvi–Helsinki. Sopimuksen mukainen enimmäiskorvaus 1.1.2008–31.12.2011 väliseltä ajalta on yhteensä noin 4,9 miljoonaa euroa, joka vastaa alijäämäämääriä. Sopimusliitteessä on kerrottu, että yöjunaliikenteen aloittaminen vaatii investointia kahteen aggregaattivaunuun sekä Kemijärven vauvahuoltoinfrastruktuuriin (noin 2 miljoonaa euroa) ja että investointien kustannukset on laskettu alijäämäämääriin.

##### *Kemijärven yöjunaliikenne valtion talousarvioesityksissä*

Momentilta 31.60.63 rahoitetaan Kemijärven yöjunaliikenteen ostoa, johon valtion vuosien 2008–2010 talousarvioesityksissä on kunakin vuonna osoitettu 1,2 miljoonaa euroa. Selitysosana mukaan turvataan matkailuelinkeinon ja matkailukeskusten kannalta tärkeää saavutettavuutta makuuvauvuilla. VR Osakeyhtiö on tehnyt yöjunaliikenteen hoitamisesta sopimuksen liikenne- ja viestintäministeriön kanssa vuosiksi 2008–2011.

Kemijärvellä junamatkustajia vuonna 2007 oli 18 000, mikä oli 19 prosenttia vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. VR:n, liikenne- ja viestintäministeriön ja Lapin matkailutoimijoiden yhteisenä tavoitteena oli saada Kemijärven junamatkustajien vuosittainen määrä nousemaan kolmen vuoden aikana yli 30 000 matkustajaan.<sup>69</sup> Tämä toteutui vuonna 2009, jolloin Kemijärvi sopimuksen toteumalaskelman mukaan matkustajia oli 32 000.

---

<sup>69</sup> VR:n tiedote 29.2.2008.

#### 4.4.7 Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen kaukoliikenteen ja alueellisen henkilöliikenteen ostosopimus v. 2007–2011 ja lisäasiakirja sopimusmuutoksista

Tuettuja kaukoliikenteen ostoliikennevuoroja on noin 140 vuoroa kun kaikkiaan VR ajaa vuorokaudessa noin 320 kaukojunavuoroa.

##### *Ostoliikennesopimus 2007–2011*

Alueellisen kaukoliikenteen ja kiskobussiliikenteen ostamisesta allekirjoitettiin 27.2.2007 kaukoliikenteen ja alueellisen henkilöliikenteen ostosopimus 1.3.2007–31.12.2011. Sopimuksen mukaan osapuolet vahvistavat vuosia 2008–2011 koskevat liikennesuunnitelmat ja sopimukseen sisältyvät junavuorot vuosittain edellisen vuoden syyskuun loppuun mennessä. Suunnitelma laaditaan matkustuksen kehittymisen ja liikenteen taloudellisuuden perusteella. Alijäämän kasvaessa (arvioitua suuremmaksi) liikennetarjontaa voidaan supistaa liikennöintikorvausta vastaavaksi.

Enimmäiskorvaus koko sopimusajalta 2007–2011 on noin 155,1 miljoonaa euroa eli keskimäärin 31 miljoonaa euroa vuotta kohden. Sopimukseen ja edellä mainittuun enimmäiskorvaukseen sisältyy sekä liikennöinnin enimmäiskorvaus 149,6 miljoonaa että IC-kalustokorvaus 5,5 miljoonaa.

Sopimukseen sisältyy suorituskannustinjärjestelmä, joka kannustaa liikennöinnin täsmällisyyteen ja rankaisee viivästyksistä. Järjestelmän sanktiot tai kannustimet ovat enimmillään 0,5 prosenttia kuukauden liikennöintikorvauksesta.<sup>70</sup>

Hiljaisimpia rataosia lukuun ottamatta tuettu liikenne käyttää samoja rataosia itsekannattavan liikenteen kanssa. Vilkkaimmat pelkästään tuetut rataosat ovat Kouvola–Kotka ja Tampere–Pori. Hiljaisin on Rovaniemi–Kemijärvi, jossa kulkee vain yöliikennettä.<sup>71</sup> Tuenvaraisen liikenteen osalta tuetuimmat junakilometrit ovat Rovaniemi–Kemijärvi välillä ja vähiten tuetut Joensuu–Pieksämäki välillä.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. LVM:n julkaisuja 17/2010, s. 20.

<sup>71</sup> Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. LVM:n julkaisuja 17/2010, s. 21, kuva 9.

<sup>72</sup> Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. LVM:n julkaisuja 17/2010, s. 22, kuva 10, taulukko 1.



**TAULUKKO 4. Suomen tuenvarainen henkilöliikenne: kiskobussiliikenne ja alueellinen kaukoliikenne.**

<b>Rataosa</b>	<b>Jkm/vuosi</b>	<b>Junavuoroja/vrk (ark/la/su) molemmat suunnat</b>	<b>Alijäämä/ vuosi(€)</b>	<b>€/Jkm</b>
<b>Kiskobussiliikenne</b>	6 275 670		5 880 000	1.0
Hanko-Karjaa	2 51 230	14/14/14	1 010 000	4.0
Tampere-Haapamäki	2 52 136	6/5/5	910 000	3.6
Jyväskylä-Seinäjoki	2 23 080	6/0/0	*	
Iisalmi-Ylivieska	2 08 342	4/3/3	980 000	4.7
Joensuu-Nurmes	2 33 104	4/4/4	960 000	4.1
Joensuu-Pieksämäki	5 107 778	8/6/8	2 020 000	0.4
<b>Alueellinen kaukoliikenne</b>	4 977 862		<b>25 240 000</b>	5.1
Seinäjoki-Jyväskylä	1 82 000	3/2/3	2 230 000	5.5
Seinäjoki-Kokkola	97 116	3/2/3	830 000	8.5
Kokkola-Oulu	1 46 620	2/2/2	830 000	5.7
Kouvola-Kotka	225 888	12/10/10	980 000	4.3
Pori-Tampere	571 798	12/12/10	2 730 000	4.8
Riihimäki-Lahti	7 63 576	36/35/32		
Lahti-Kouvola (Lahden kautta)	184 880	9/7/6	6 870 000	4.7
Riihimäki-Tampere/ (Hämeenlinna)	5 07 833	14/11/10		
Kouvola-Kuopio	760 126	8/8/6		
Kuopio-Kajaani	490 858	6/5/5	9 660 000	4.3
Kajaani-Oulu	517 547	8/6/6		
Oulu-Rovaniemi	478 296	6/6/6		
Rovaniemi-Kemijärvi	51 324	2/2/2	1 110 000	21.6

\*sis. Jyväskylä-Seinäjoki alueellinen kaukoliikenne -lukuihin

Lähde: Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. LVM:n julkaisu 17/2010.

Taulukossa neljä on esitetty Suomen tuenvarainen junaliikenne alueellisen kaukoliikenteen ja kiskobussiliikenteen osalta kokonaisuudessaan junakilometreittäin, vuoroväleittäin ja alijäämittäin. Taulukosta käy muun muassa ilmi, että tuetuimmat junakilometrit ovat Rovaniemi–Kemijärvi välillä (21,6 euroa/junakilometri) ja vähiten tuetut Joensuu–Pieksämäki välillä (0,4 euroa/junakilometri).

Kiskobussiliikenne on kokonaisuudessaan ostettua (tuettua) Savonlinna–Parikkala väliä lukuun ottamatta. Alueellisesti kiskobussiliikenne muodostaa neljä kokonaisuutta:

1. Hanko–Karjaa
2. Tampere–Seinäjoki–Jyväskylä
3. Pieksämäki–Joensuu–Nurmes
4. Ylivieska–Iisalmi.

#### *Sopimuksen lisäasiakirja 30.11.2009*

Lisäasiakirjassa on sopimusmuutosten perusteluina kerrottu, että "sopimuksen alaisen liikenteen alijäämä on kasvanut ennakoimattoman kustannusnousun seurauksena. Uhkana on, että ilman toimenpiteitä sopimuksen mukaista liikennettä jouduttaisiin supistamaan vuosina 2010 ja 2011. Tämän lisäasiakirjan toimenpiteillä varmistetaan, ettei vuonna 2010 jouduta supistamaan ostoliikennesopimuksen liikennetarjontaa. Matkustuksen kehittyessä suotuisasti ja liikenteen taloudellisuuden parantuessa liikennettä on mahdollista kehittää."

Lisäasiakirjassa on kuusi sopimusmuutoskohtaa:

(1–3) Kolme ensimmäistä kohtaa koskevat vuonna 2006 solmitun sopimuksen perusteella leasingvuokrauksella hankitun 20 kaksikerroksisen IC-junavaunuhankinnan aikaistamisesta aiheutuvien ylimääräisten taloudellisten rasitteiden korvausta VR:lle. Lisäasiakirjasopimuksella VR Osakeyhtiö ottaa kokonaan vastuulleen ostoliikennesopimuksessa 2007–2011 mainitun IC-vaunukaluston leasing-kustannukset vuosilta 2010 ja 2011 eikä liikenne- ja viestintäministeriö enää vuosina 2010 ja 2011 korvaa VR Osakeyhtiölle vaunuhankinnan aikaistamisesta aiheutuvaa ylimääräistä taloudellista rasitetta. Ostoliikennesopimuksen 2007–2011 mukaan tämä korvaus olisi vuosilta 2010 ja 2011 ollut yhteensä noin 2,8 miljoonaa euroa. Ostoliikennesopimuksen vuosittaiset enimmäiskorvaukset eivät muutu, vaan edellä mainittuun IC-vaunuhankintaa koskeva 2,8 miljoonaa korvaussumma käytetään nykyisen laajuisen tarjonnan turvaamiseen vuosina 2010 ja 2011. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön välinen IC-vaunukalustoa koskeva aiesopimus (4.11.2005) lakkaa olemasta voimassa. Aiesopimuksella korvattiin VR:lle se ylimääräinen

taloudellinen rasite, joka aiheutui siitä että yhtiö vuokrasi 20 kaksikerroksista IC-vaunua käyttöönsä jo vuodesta 2007 lähtien verrattuna siihen vaihtoehtoon nähden, että VR olisi hankkinut uudet vaunut oman investointisuunnitelmansa mukaisesti ostamalla ne vasta 2010-luvun puolivälissä. Aiesopimuksen kesto-aika oli alun perin 25 vuotta siten että viimeinen vuosi olisi ollut 2031. Aiesopimus oli sovittu vahvistettavaksi aina uusissa kaukoliikennesopimuksissa vuoteen 2031 asti.

(4–5) Neljännessä ja viidennessä sopimuskohdassa käsitellään ostosopimuksen mukaista liikennetarjontaa. Vuoden 2010 liikennetarjontaa ei supisteta ostoliikennesopimuksen 2007–2011 kohdan viisi perusteella. Kohdan viisi mukaan osapuolet vahvistavat vuosia 2008–2011 koskevat liikennesuunnitelmat ja sopimukseen sisältyvät junavuorot vuosittain edellisen vuoden syyskuun loppuun mennessä. Suunnitelma laaditaan matkustuksen kehittymisen ja liikenteen taloudellisuuden perusteella. Alijäämän kasvaessa (arvioitua suuremmaksi) liikennetarjontaa voidaan supistaa (enimmäis)liikennöintikorvausta vastaavaksi. Vuoden 2011 ostosopimuksen liikennetarjontaa tarkastellaan maaliskuun 2010 loppuun mennessä matkustuksen kehittymisen ja liikenteen taloudellisuuden perusteella.

(6) Kuudennessa kohdassa on sovittu, että Lapin säännöllistä yöjunaliikennettä ei oteta ostosopimuksen piiriin vuosina 2010 ja 2011. Lisäasiakirjan perusteluosiossa on todettu, että Lapin säännöllinen yöjunaliikenne tullaan ottamaan huomioon liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välisessä henkilöjunaliikenteen yksinoikeussopimuksessa. Kuudennessa kohdassa on viitattu liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön väliseen Lapin säännöllistä yöjunaliikennettä koskevaan aiesopimukseen 28.10.2003. Aiesopimuksessa on todettu, että

- liikenne- ja viestintäministeriö ja VR Osakeyhtiö ovat yhtä mieltä siitä, että Lapin säännöllinen yöjunaliikenne on yhteiskuntataloudellisesti ja aluetaloudellisesti merkittävää palvelua
- liikenne- ja viestintäministeriö ja VR Osakeyhtiö pyrkivät käytettävissä olevilla keinoilla edistämään Lapin säännöllisen yöjunaliikenteen toimintaedellytyksiä ja sen jatkuvuutta
- jos Lapin säännöllinen yöjunaliikenne on jossain vaiheessa vaarassa loppua taloudellisen kannattamattomuuden takia, ryhtyvät liikenne- ja viestintäministeriö ja VR Osakeyhtiö yhdessä liikenteen jatkuvuutta turvaaviin toimenpiteisiin osana liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön välistä kannattamatonta henkilöliikennettä koskevaa ostosopimusta.

### *Kaukoliikenneostot valtion talousarvioesityksissä*

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välillä on sopimus kaukoliikennepalvelujen ostoista vuosille 2007–2011. Valtion talousarvioesityksissä on vuosina 2008–2010 kunakin vuonna ollut noin 31,4 miljoonaa momentilla 31.30.65<sup>73</sup>: junien kaukoliikenteen osto, arviomääräraha.

Selvitysoosan mukaan ostoilla tyydytetään tarpeelliseksi arvioituja alueellisia ja valtakunnallisia matkustustarpeita siltä osin kuin näitä palveluja ei pystytä järjestämään asiakastuloin. Lisäksi sopimuksella on pyritty luomaan aiempaan paremmat edellytykset ostoliikenteen jatkuvuuden turvaamiselle ja pitkäjänteiselle ostoliikennepalvelujen kehittämiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ja VR:llä on sopimus myös kiskobussiliikenteen ostamisesta vuosille 2005–2020. Ostosopimuksessa ovat mukana lähes kaikki VR:n liikennevälineet kiskobussivuorot.

### *Tarkastusvaliokunnan lausunnon 3/2010 vp kannanotto junaliikenteen ostomäärärahoista*

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausunnossa 3/2010 vp valtiovarainvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011–2014 on otettu kantaa junaliikenteen ostomäärärahoihin:

Kaukoliikenteen vuonna 2011 päättyvän VR:n ja LVM:n välisen sopimuksen mukaan valtion ostot ovat 31,5 miljoonaa euroa vuodessa. Vuodesta 2012 lukien tähän tarkoitukseen on laskennallisesti varattu vain 20 miljoonaa euroa vuosittain. Kehyspäätöksessä todetaan, että määrärahan tasosta päättäisi seuraava eduskunta. Liikenteen käytännön järjestelyjä – mahdollinen liikenteen ja henkilöstön sopeuttaminen, aikataulusuunnittelu, ratakapasiteetin varaaminen – ajatellen kehyspäätöksen aikataulu on erittäin vaikea. Jo keväällä 2011, siis ennen seuraavan eduskunnan valintaa, tulisi liikenteen harjoittajalla olla täsmällinen tieto vuodelle 2012 ostettavan liikenteen määrästä. Kehyspäätös tarkoittaa käytännössä ostoliikenteen vähentämistä yli kolmanneksella. Tällä on väistämättä vaikutuksia junaliikenteen kattavuuteen, vuorojen tiheyteen ja valtakunnalliseen palvelutasoon. Valiokunnan mielestä ostoliikenteen määrärahojen taso on viipymättä palautettava nykytasolle.

Valtiontalouden kehyksissä<sup>74</sup> vuosille 2012–2015 on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettu, että kaukoliikenteen ostamisen

---

<sup>73</sup> Vuoden 2008 talousarvioesityksessä: 30.60.65.

<sup>74</sup> VM/1867/02.02.00.00/2010, 23.3.2011.

määrärahat ovat koko kehyskauden vuoden 2011 tasolla, so. 33,7 miljoonaa euroa.

## 4.5 Valvonta ja seuranta sekä sanktiot ja kannustimet ja niitä koskevat sopimusehdot

### 4.5.1 Valvontaa ja seurantaa koskevat sopimusehdot

Valtion (liikenne- ja viestintäministeriö) ja VR:n (VR Osakeyhtiö) välisissä ostoliikennesopimuksissa on sovittu ostoliikenteen valvonnasta ja seurantatiedoista sekä VR:n (liikenteenharjoittaja) raportoinnista liikenne- ja viestintäministeriölle (tilaaja, viranomainen). Sopimuksissa on myös sovittu täsmällisyyteen liittyvistä kannustimista ja sanktioista

#### *Raportointi*

- a) Ajamatta jätetyt vuorot (kuukausittain)
  - kirjallinen ilmoitus, että liikenne on hoidettu sopimuksen mukaisesti tai
  - kirjallinen yhteenveto VR:stä johtuvista ajamattomista vuoroista ja/tai
  - kirjallinen yhteenveto niistä vuoroista, jotka on hoidettu muilla kuin sopimuksen ehdot ja vaatimukset täyttävillä junilla tai muulla liikennevälineellä.
- b) Matkustajamäärät ja saadut asiakastulot (joka neljäs kuukausi)
  - summätietona ja rataosakohtaisesti
- c) Toteumalaskelma ostoliikenteen tuloista ja kustannuksista; clearing (koko vuotta koskeva)
- d) Selvitys ostoliikenteeseen kohdistuvien kustannusten kohdentamisesta.

Tarkastushavaintojen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön (tilaajan) VR:ltä saamat tiedot muun muassa ostoliikenteen kustannuksista ja matkustajamääristä ovat tilaajan näkökulmasta parantuneet ja tarkentuneet, mikä osaltaan mahdollistaa ministeriön toiminnan tuloksellisempaan ostajana. Ministeriö on viime vuosina myös tullut aktiivisemmaksi, tavoitelähtöiseksi ostajaksi, so. ministeriö etsii ja priorisoi erilaisia junavuorovaihtoehtoja ja pyytää sitten VR:ltä hintalaskelmia ehdottamistaan vuoroista sen sijaan että vain ilmoittaisi käytettävissä olevan rahamäärän ja pyytäisi myyjävetoisen tarjouksen siitä mitä rahasummalla saa.

**TAULUKKO 5. Kaukoliikenteen clearing yhteenveto 2009<sup>75</sup>.****2009 Kaukoliikennesopimus**

	<b>Alijäämä</b>
<b>Kiskobussiliikenne:</b>	
Hanko-Karjaa	-1 697 000
Tampere-Haapamäki	-1 364 000
Ylivieska-lisalmi	-943 000
Joensuu-Nurmes	-1 239 000
Joensuu-Pieksämäki	-2 621 000
<b>Sm-junaliikenne:</b>	
HSM (Ri-Tpe, Ri-Lh)	-7 799 000
Kotka-Kouvola	-997 000
<b>Veturijunaliikenne:</b>	
Pori-Tampere	-3 175 000
Jyväskylä-Seinäjoki	-3 313 000
Sk-Kok-Oi-Roi/	
Kv-Kuo-Kaj-Oi-Roi	-10 693 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>-33 841 000</b>

**2009 Kemijärvi-sopimus (erillinen sopimus Kemijärven yöjunaliikenne)**

	<b>Alijäämä</b>
Rovaniemi-Kemijärvi	-1 419 000

**2009 Kaukoliikenne yhteensä**

	<b>Alijäämä</b>
<b>Yhteenveto:</b>	
Kiskobussit	-7 865 000
Sm-junaliikenne	-8 795 000
Veturijunaliikenne (sis. Kemijärvi)	-18 601 000
<b>YHTEENSÄ KAIKKI</b>	<b>-35 261 000</b>

Lähde: VR

<sup>75</sup> Taulukossa ei ole esitetty kaikkia sarakkeita, jotka ovat alkuperäisessä clearinglaskelmassa.

VR:n kannettavaksi jäi vuodelta 2009 kaukoliikenteen ostosopimusliikenteessä tappiota noin neljä miljoonaa euroa ja vuodelta 2008 noin 600 tuhatta euroa, mutta vuoden 2007 kauko-ostoliikenteessä ostokorvaukset riittivät kattamaan alijäämän ja VR:lle jäi enimmäiskorvauksesta palautettavaksi valtiolle reilut 200 tuhatta.

Vuodelta 2010 VR:n tappioksi jäi noin 900 tuhatta euroa.

### *Tietojen tarkastus*

Mikäli liikenne- ja viestintäministeriö (tilaaja) haluaa tarkastaa laskelmaa koskevia tietokannoissa olevia VR:n (liikenteenharjoittaja) luottamuksellisia tietoja, tapahtuu se siten, että VR on velvollinen esittämään tiedot kummankin osapuolen hyväksymälle KHT-tilintarkastajalle luottamuksellisesti. Tilintarkastajan tehtävänä on varmistaa VR:n liikenne- ja viestintäministeriölle esittämän laskelman oikeellisuus ja mikäli laskelma on tarkastuksen mukaan virheellinen, esittää oikea laskelma.

Mikäli laskelma on tilintarkastajan mukaan virheellinen, maksaa tarkastuskustannukset VR. Muussa tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriö maksaa kustannukset.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei toistaiseksi ole käyttänyt tilaajalle sovitua oikeuttaan käyttää KHT-tilintarkastajaa tietojen tarkastukseen.

### *Tutkimukset*

Liikenne- ja viestintäministeriö voi suorittaa kustannuksellaan ostoliikenteeseen ja sen palvelutasoon liittyviä tutkimuksia. VR:n henkilökunta avustaa maksutta tarvittaessa tutkimusten teossa erikseen sovittavalla tavalla.

#### **4.5.2 Liikennöinnin täsmällisyyteen liittyvät kannustimet ja sanktiot**

Lähiliikenteessä junan katsotaan kulkeneen aikataulun mukaisesti, mikäli se on myöhässä vähemmän kuin kolme minuuttia.

Jos täsmällisyys on liikenne- ja viestintäministeriön ostamassa lähiliikenteessä parempi kuin 97 prosenttia, maksaa liikenne- ja viestintäministeriö VR:lle bonusta täsmällisyysprosentin ylityksen mukaisesti. Jos täsmällisyys on huonompi kuin 95 prosenttia, maksaa VR liikenne- ja viestintäministeriölle sanktiota täsmällisyysprosentin alituksen mukaisesti.

Bonusen ja sanktion rahallinen arvo on 3000 euroa per ylitys- tai alitusprosenttiyksikkö ja kokonaismäärä enintään 0,5 prosenttia liikennöintikorvauksesta kuukaudessa.

Lähiliikenteen osalta VR ei vuosina 2009 eikä 2010 saanut minään kuukautena bonusta. Sanktiota VR maksoi vuonna 2009 kaikilta muilta kuukausilta paitsi elokuulta ja vuonna 2010 kaikilta muilta kuukausilta paitsi kesäkuulta ja lokakuulta. Vuonna 2009 VR:n sanktioiden määrä oli yhteensä noin 56 tuhatta euroa ja vuonna 2010 yhteensä noin 98 tuhatta euroa.<sup>76</sup>

Kaukoliikenteessä junan katsotaan kulkeneen aikataulun mukaisesti, mikäli se on myöhässä vähemmän kuin viisi minuuttia.

Jos täsmällisyys on liikenne- ja viestintäministeriön ostamassa kaukoliikenteessä parempi kuin 91 prosenttia, maksaa liikenne- ja viestintäministeriö VR:lle bonusta täsmällisyysprosentin ylityksen mukaisesti. Jos täsmällisyys on huonompi kuin 89 prosenttia, maksaa VR liikenne- ja viestintäministeriölle sanktiota täsmällisyysprosentin alituksen mukaisesti.<sup>77</sup>

Bonusen ja sanktion rahallinen arvo on 7000 euroa<sup>78</sup> per ylitys- tai alitusprosenttiyksikkö ja kokonaismäärä enintään 0,5 prosenttia liikennöintikorvauksesta kuukaudessa.

Kaukoliikenteen osalta VR sai vuonna 2009 bonusta kaikkiaan yhdeksältä kuukaudelta ja joutui maksamaan sanktiota yhdeltä kuukaudelta.. Vuonna 2010 VR puolestaan sai bonusta yhdeltä kuukaudelta ja joutui maksamaan sanktiota kaikkiaan yhdeksältä kuukaudelta. Vuonna 2009 VR sai bonusta noin 102 tuhatta euroa ja maksoi sanktiota noin 12 tuhatta euroa ja vuonna 2010 VR sai bonusta noin 12 tuhatta euroa ja maksoi sanktiota noin 96 tuhatta euroa.<sup>79</sup>

Täsmällisyysprosentti lasketaan kuukausittain. Ostoliikennesopimuksissa on lueteltu myöhästymisen syyt, joita ei täsmällisyyttä laskettaessa oteta huomioon. Tällaisia syitä ovat muun muassa lakot, työsulut, energiansaannin keskeytykset ja vaikeat keliolosuhteet. Kokonaan ajamatta jääneistä vuoroista ostaja ei maksa liikennöintikorvausta, riippumatta ajamattomuuden syystä.

Bonusen ja sanktioiden euromäärät ovat täysimääräisinäkin melko pieniä, mutta osaltaan kannustuvat täsmällisyyteen ja rankaisevat epätasallisuudesta. Tarkastushavaintojen mukaan täsmällisyys on VR:n näkökulmasta erittäin tärkeä ja keskeinen kilpailukeino ja asiakastytyväisyys-

---

<sup>76</sup> *Lähde: VR.*

<sup>77</sup> *Nämä tavoitteet ja summat olivat sopimuksessa voimassa vuonna 2007. Tavoitteet ja summat tarkistetaan vuosittain käytävässä neuvottelussa.*

<sup>78</sup> *Nämä tavoitteet ja summat olivat sopimuksessa voimassa vuonna 2007. Tavoitteet ja summat tarkistetaan vuosittain käytävässä neuvottelussa.*

<sup>79</sup> *Lähde: VR.*



tekijä. Täsmällisyys on niin korkealla yhtiön toiminnan tavoitehierarkiasa, että yhtiö tekee kaikkensa liikennöidäkseen täsmällisesti ja yhtiö luultavasti tekisi kaikkensa, vaikkei bonuksia ja sanktioita olisikaan.

## 5 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus jakautui kahteen pääkysymykseen. Ensinnä VR-Yhtymä Oy:n omistajaohjaukseen osana ja esimerkkinä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle keskitettyä omistajaohjausta ja toiseksi valtion VR:ltä ostamiin, liiketaloudellisesti kannattamattomiin, mutta yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottuihin henkilöjunaliikennepalveluihin (junavuoroostoihin). Tarkastusviraston kannanotot kaikkien tarkastushavaintojen perusteella on esitetty tässä yhdessä luvussa. Tarkastus kohdistui pääosin ajanjaksoon keväästä 2007 loppusyksyyn 2010. Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto esittää seuraavat johtopäätökset ja suositukset.

### *Omistajapolitiikan periaatteet ovat olleet koetuksella*

VR on vuosien saatossa muuttunut keskusvirastosta liikelaitokseksi ja liikelaitoksesta edelleen valtioneemmistöiseksi osakeyhtiöksi. Monet käytännöt, jotka soveltuivat budjettitalouteen kuuluvan viraston ohjaukseen, eivät enää sovellu markkinaehtoisesti toimivalle itsenäiselle osakeyhtiölle.

Tarkastuksessa havaittiin, että uudessakin toimintaympäristössä ja organisaatiomuodossa omistajapolitiikka sekä VR:n ja valtion kesken sovittu työn- ja omaisuudenjako ovat kuitenkin toisinaan joutuneet väistymään aluepolitiikan ja liikennepolitiikan tieltä. Tämä on vaarantanut omistajapolitiikan periaatteet; muun muassa omistajapolitiikan avoimuuden ja valtio-omistajan toiminnan johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden.

VR:n varoja ei tule enää vastaisuudessa käyttää liiketoiminnan varjolla alue- tai muunkaan tukipolitiikan välineenä (case: junamakuuvaunuinvestointi 2008). Liikennepolitiikkaa voidaan ja tulee toteuttaa ostoliikennesopimusten kautta ja sopimuksissa voidaan tarvittaessa asettaa vaatimuksia ja sopia ostoliikennöinnissä käytettävästä kalustosta. Liiketoimintaa harjoittavan VR:n junavaunuinvestointeihin ja investointien määrään ja ajankohtaan ei kuitenkaan tule suoraan puuttua. Tämä on tärkeää sekä valtionyhtiöiltä vaadittavan toiminnan läpinäkyvyyden että VR:n harjoittaman liiketoiminnan markkinaehtoisuuden kannalta. Se on keskeistä ja tärkeää myös niin yhtiön toimintaedellytysten kuin omistajaohjauksen uskottavuuden kannalta.

VR:n yhtiöittämissä jälkeen valtio on rataverkon omistaja ja radanpitäjä sekä rataverkon rahoittaja. VR puolestaan on rautatieliikenteen harjoittaja, joka maksaa radanomistajalle radankäytöstä ratamaksua ja osakkeenomistajalle liiketoiminnan voitosta osinkoa. Sekä valtion talousarvioletaloudelta että valtionyhtiön toiminnalta vaadittavan läpinäkyvyyden, valtion ja VR:n

menojen erilläänpidon ja yrityksiin kohdistuvan tasapuolisen valtion toiminnan kannalta on tärkeää, ettei vastaisuudessa enää jouduta tilanteisiin, jossa valtion täysin omistama, markkinaehtoisesti toimiva yhtiö hallintoelintensä päätöksellä saa rahoittaa tai joutuu rahoittamaan valtion omistamaa rataverkkoa yhtiön omina menoina (case: radan rahoittaminen yhtiön omista varoista 2009, 2010).

Mikäli sovittuja valtionyhtiöiden ohjausperiaatteita, valtion talousarvion menokehysperiaatteita ja valtiontalouden sekä valtionyhtiön talouden erillään pitoa ei noudateta, tai noudatetaan vain muodollisesti, on riskinä että valtionyhtiöille annetaan ylimääräisiä rasitteita. Nämä rasitteet kasautuvat helposti valtion 100 prosenttia omistamille yhtiöille, joissa valtiolla on osakkeenomistajana yksinvalta. Jos kaupallisesti toimiva yritys pakotetaan toimimaan liiketaloudellisten periaatteiden vastaisesti ilman että sille korvataan rasite, yritys joutuu huonompaa kilpailuasemaan ja sen ansaintakyky heikkenee, jolloin investointien rahoitusedellytykset heikkenevät ja riski joutua liiketaloudellisiin vaikeuksiin kasvaa.

*Omistajaohjausosaston analyysi- ja seurantatoiminto on täyttänyt tehtävänsä hyvin*

Omistajaohjausosaston analyysi- ja seurantatoiminto tuottaa kattavat tiedot yhtiön (konsernin) taloudellisesta kehityksestä omistajaohjaustyön tueksi. Omistuksen arviointi vaatii omistajaohjaukselta VR:n jatkuvaa pitkäjänteistä ja johdonmukaista seurantaa ja analysointia sekä taloudellisen analyysitiedon ja omistajastrategiatiedon tuottamista myös valtioneuvostolle. Tämän tehtävän omistajaohjausosasto on täyttänyt.

Laskennallisesti VR on viimeisen viiden vuoden aikana (2005–2009) tuhonnut omistajansa varallisuutta vuotuisella taloudellisella lisäarvolla (EVA) mitattuna, mutta liikevoittoprosentilla, sijoitetun pääoman tuotto-prosentilla ja oman pääoman tuotto-prosentilla mitattuna kannattavuus on kuitenkin pysynyt positiivisena. Konserni on tuloslaskelman mukaan saavuttanut voitollisen tuloksen jokaisena tilikautena yhtiöittämissä alustoista vuodesta 1995 lähtien.

EVA tunnusluvun (Economic Value Added = taloudellinen lisäarvo TLA) suoraviivainen tulkinta ei sovi kovin hyvin arvonmääritykseen VR:n tyyppiselle ja sen rahoitusrakenteen omaavalle yhtiölle. Vuonna 2009 EVAn arvo putosi merkittävästi ja oli noin 70 miljoonaa euroa miinuksella. Samoin kannattavuutta mittaava konsernin liikevoitto laski merkittävästi vuonna 2009. Lasku oli edellisestä vuodesta noin 61 prosenttia. Jatkuvaan analyysityöhön perustuvan vakioraportoinnin lisäksi omistajaohjausosasto teki syksyllä 2010 VR-konsernia koskevan rajoitetun taloudellisen due diligence selvityksen, koska osaston johtoryhmä halusi talouden

taantumasta johtuen teettää normaalia seurantaa tarkemman selvityksen yhtiöstä.

Valtion omistajaintressit VR:n osalta voidaan jakaa toisaalta liiketaloudellisiin intresseihin ja toisaalta yhteiskunnallisiin/strategisiin intresseihin. Peruspalvelutehtävän turvaamisen tai muiden valtio-omistajan ei-liiketaloudellisten omistajaintressien tai VR:n liiketoiminnan menestymiseen vaikuttavien valtion infraratkaisujen huomioon ottamiselle ei ole mitään kaavamaisista ratkaisua, kun arvioidaan valtion VR omistusta ja omistaja-arvon muutoksia. Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevasta yleisestä periaatepäätöksestä ei yksiselitteisiä kriteereitä tai mittareita saada.

Omistajaohjauksen tavoitteena on kulloinkin paras taloudellinen kokonaistulos, jota arvioidaan yhtiön kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella. Ottaen huomioon VR:n toiminnan ja sen sitoman reaali-pääoman (mm. junakalusto) pitkäaikaisen luonteen ja vuodesta 2008 vaikuttaneen taantumien ja laman ei omistajaohjausosaston kevästä 2007 alkanut omistajaohjausajanjakso ole tarpeeksi pitkä aika antaa riittävää kuvaa kehityksen pääsuunnasta ja omistajaohjauksen tavoitteiden saavuttamisesta. Parhaan taloudellisen kokonaistuloksen arviointia vaikeuttaa myös pitemmällä ajanjaksoilla se, ettei sellaisia yrityksiä, joita voisi soveltaa koko VR-konsernin vertaisarvioinnissa (benchmarking), juuri ole.

Se, onko kokonaistulos kulloinkin riittävä, jää omistajavaltaa viime kädessä käyttävän valtioneuvoston päätettäväksi. Tarkastuksen perusteella omistajaohjausosasto pystyy tuottamaan oleellista kannattavuus- ja omistaja-arvotietoa päätöksenteon tueksi.

### *Omistajastrategiasta on saatu luotua hyvin toimiva kokonaisuus*

VR:n perusomistajastrategian muodostaminen kesti melko kauan, mutta nykyisin perusomistajastrategia, omistajastrategiakatsaukset ja kolmikantatasopimus linjaavat kattavasti ja konkreettisesti omistajastrategisia näkökohtia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhtiökohtainen omistajastrategiakokonaisuus on keskeinen väline ja perusta, johon omistajapolitiikka, omistussuunnitelmat ja muut suunnitelmat ja seuranta-analyysien tiedot kytkeytyvät ja joka toisaalta ohjaa valtio-omistajan toimia ja jota toisaalta päivitetään toimintaympäristön muutosten ja valtio-omistajan toiminnan seurauksena. Jos tämä perusta ei ole kunnossa tai sitä ei asianmukaisesti ylläpidetä, niin johdonmukaisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen rakennelma ei ole kestävällä pohjalla.

VR-Yhtymä Oy:n 26.11.2008 päivätyllä perusomistajastrategialla on VR:n osalta vastattu hallitusohjelmassa (19.4.2007) olleeseen tavoitteeseen, jonka mukaan yhtiöiden omistajastrategiat täsmennetään.

Ensimmäinen omistajaohjausosaston laatima perusomistajastrategia valmistui ja hyväksyttiin kuitenkin vasta melko myöhään, kun ottaa huomioon, että omistajaohjaus perustuu itsenäiseen omistajastrategiseen seurantaan ja valmisteluun. Osasto aloitti toimintansa jo 1.5.2007. Toisaalta kahdesti vuodessa valtioneuvoston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle annettavat taloudelliset katsaukset, joissa on myös yhtiökohtainen strategiaosio, oli aloitettu jo muutama vuosi ennen omistajaohjausosaston toiminnan virallista käynnistymistä. Lisäksi VR:n siirtämisestä aiemmin ilmoitetusta poiketen sittenkin omistajaohjausosastolle päätettiin ilman enakkovaroitusta, minkä vuoksi omistajastrategian valmistelu jouduttiin omistajaohjausosastolla aloittamaan yllättäen ja lähes alusta.

Perusomistajastrategian keskeisenä piirteenä on lukuisten, lähiaikoina tai lähivuosina tapahtuvien tai tehtäväksi tulevien yksittäisten asioiden esittäminen. Tämä tuo strategiaan tarpeellista konkreettisuutta, mutta tekee strategiasta käytännössä jo päätettyjen ja käynnistettyjen toimenpiteiden luettelon, jossa ei varsinaisesti aseteta strategiatason päämääriä tulevalle toiminnalle ja sen tuloksille. Strategiassa on lisäksi esitetty laajasti omistajan yleisluontoisempia tavoitteita ohjaamaan yhtiön toimintaa omistajan haluamaan suuntaan. Jotta nämä toimisivat paremmin strategisina päämäärinä ja jotta omistajastrategian toteutumisen seurantamahdollisuus paranisi, olisi strategiapäämäärien ja tavoitteiden priorisointia, tavoiteaikataulua, keskeisiä toteutuskeinoja ja mittareita tai tavoitetilaja otettava kattavammin strategiaan mukaan.

Tarvetta mitattavien päämäärien asettamiseen omistajastrategiassa lisää välillisesti se, että omistajaohjausosasto ei suoraan aseta yhtiölle taloudellisia tavoitteita, so. tavoitearvoja eri tunnusluvuille. Tavoitteiden asettaminen yhtiölle on välillistä. VR:n tavoitteet tulevat ja muotoutuvat yhtiön strategisen ja taloudellisen tavoiteasettelun kautta. Omistajaohjausosaston virkamiehet keskustelevat näistä tavoitteista yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja yhtiön ylimmän johdon kanssa. Keskusteluiden ja tietojenvaihdon kautta omistajaohjausosasto muodostaa ja tuo valtio-omistajan näkemyksen yhtiön hallitukselle ja johdolle. Omistajan edustajille perustan keskusteluille luo omistajastrateginen työ ja sitä tukeva analyysi- ja seurantatoiminta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tällainen neuvottelumenettelyyn perustuva tavoiteasettelu vaatii omistajan selkänäjäksi ja tueksi omistajastrategian, jossa on nykyistä enemmän konkreettisia mitattavia tavoitetilaja ja tarkastuspisteitä niin pitkälle kuin lyhyelle aikavälille. Omistajan yhtiökohtaiset numeeriset tavoitteet yhtiön liiketoiminnan tulos- ja tase-

kunnon osalta olisi nykyistä selkeämmin ja tarkemmin esitettävä osana yhtiökohtaista omistajastrategiaa.

Niin sanottu kolmikantamenettely, jonka osapuolina ovat VR, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja liikenne- ja viestintäministeriö, tukee ja täydentää hyvin omistajastrategista työtä. Kolmikantasopimukseen ja sen mukaiseen menettelyyn antoi sysäyksen käytännön omistajaohjaustyössä ilmennyt tarve entistä säännöllisempään yhteistyöhön ja koordinointiin sekä nopeampaan tietojenvaihtoon. Vaikka menettelyllä on tarkoitus käsitellä muun muassa ajankohtaisia erityiskysymyksiä, on sopimuksella myös laajempi strategisen sopimuksen luonne. Sopimuksella pyritään muun muassa varmistamaan aikaisempaa paremmin pitkäjänteinen työskentely, jossa valtion omistajaintressit ja liikenneintressit saadaan yhteen sovitettua.

*Ostosopimus on vain jäävuoren huippu, jonka perustana olevassa ostopolitiikassa on sovittava yhteen hyvin monenlaisia intressejä*

Ostopolitiikka ja sen toteuttaminen olisi nykyistä paremmin tunnistettava omaksi, hyvin vaativaksi ja laaja-alaista osaamista ja pitkäjänteistä toimintaa sekä kokonaisuuksien ymmärrystä edellyttäväksi toiminnoksi, jonka tarkoituksena ei ole olemassa olevien junavuorojen säilyttäminen, vaan liiketaloudellisesti kannattamattomien mutta yhteiskuntapoliittisesti tärkeinä pidettyjen junamatkustuspalveluiden turvaaminen. Samoin olisi entistä paremmin tunnistettava ostoliikenteen luonne täydentävänä liikenteenä, jonka rahoittaminen ja ylläpitäminen on mahdollista vain, mikäli kaupallinen, liiketaloudellisesti kannattava liikennöinti pysyy riittävän laajana ja tiheänä.

Eri sidosryhmien henkilöjunaliikenteeseen ja junavuoro-ostoihin suunnatut toiveet ja tarpeet ovat yhteenlaskettuna lähes rajattomat. Samoin eri politiikkalohkojen (liikennepolitiikka, omistajapolitiikka, elinkeinopolitiikka, aluepolitiikka, kunnallispolitiikka ym.) tavoitteet ja vaatimukset ovat hyvin moninaiset. Ostomäärärahat ovat väistämättä kaikkiin tarpeisiin ja tavoitteisiin nähden niukat. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että ostomäärärahojen käytön priorisointi on jatkuvasti välttämätöntä. Samalla on edelleen myös yritettävä saada kannattamattomia junavuoroyhteyksiä kannattavaksi. Tarkastusvirasto katsoo, että henkilöjunaliikenteen kannattavuuden edistäminen on oltava paitsi omistajaohjauksen päämäärä, myös liikennepolitiikan huolenaihe ja taustapäämäärä. Tätä edellyttää se, että toisaalta investoinnit rataverkkoon ja rataliikennejärjestelmiin vaikuttavat merkittävästi henkilöjunaliikenteen kilpailukykyyn ja kannattavuuteen ja toisaalta investointien hyödyntämiseksi tarvitaan kannattavaa junaliikennettä. Kannattavuuspäämäärästä huoleh-

timiseen kannustaa myös edellä jo mainittu ostomäärärahojen niukkuus. Mitä suurempi osa liikenteestä on kannattavaa, sitä vähemmän jää rahoitettavaksi yhteiskuntapoliittisesti tärkeinä pidettyjä, mutta liiketaloudellisesti kannattamattomia junavuoroja valtion talousarviovaroilla. Näillä varoilla voidaan silloin paremmin ja kattavammin vastata jäljelle jääneisiin yhteiskuntapoliittisesti tärkeinä pidettyihin junavuorotarpeisiin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan samanaikaisesti kuitenkin on entistä enemmän otettava huomioon ja hyväksyttävä junan luonne massakuljetusvälineenä. Henkilöjunaostoliikennettä ei voi eikä pidä hankkia jokaiselle jokin junavuoro -periaatteella eikä kiskoilla kotiovelle -periaatteella. Tämä on otettava huomioon ostettaessa ja harkittaessa ostettavaksi liiketaloudellisesti kaikkein kannattamattomimpien ja matkustajamäärältään kaikkein vähäisinten ja valtiolle junamatkustajaa kohti korvaussummaltaan kalleimmaksi tulevia junavuoroja.

Niukkojen ostomäärärahojen (liikennöintikorvausten) käytön priorisointia koskevia selvityksiä ja linjauksia on tehty. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ongelmia kuitenkin aiheuttaa muun muassa se, että ostomäärärahat ovat niin niukat ja priorisoinnin tuloksena järjestykseen asetetut ryhmät niin suuret, ettei rahoja juuri riitä ensimmäiseksi priorisoitua ryhmää ja tavoitetta pidemmälle. Esimerkiksi liikennepoliittisten tavoitteiden mukaan ostoliikenne voidaan priorisoida kolmeen ryhmään: I) työmatkaliikenne II) yhteiskuntataloudellisesti kannattavat olemassa olevat yhteydet III) lisävuorot ja uudet yhteydet. Käytännössä rahat eivät kuitenkaan juuri koskaan riitä ainakaan viimeiseen ryhmään asti.

Junavuoro-ostoissa peruspalvelutason liikenne priorisoidaan ensisijaiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin ostaa liikennepoliittisin perustein myös peruspalvelutasoa korkeamman tasoista liikennettä. Esimerkiksi kaukoliikenteessä peruspalvelutasoa on määritelty kolmen näkökulman kautta: ihmisten välttämättömät liikkumistarpeet, elinkeinoelämän tarpeet ja matkailuelinkeinon tarpeet. Monet junavuoro-ostot ovat kuitenkin ylittäneet peruspalvelutason tarpeet. Tarkastusvirasto katsoo, että peruspalvelutason määrittäminen tukee ja mahdollistaa tuloksellisen ostopoliittikan toteuttamista. Peruspalvelutaso ei ole kuitenkaan yksiselitteinen eikä yleispätevä eikä aina myöskään helppokäyttöinen mittari, jolla suoraan voitaisiin jakaa junavuorojen ostorahat esimerkiksi siten, että yhteiskunnan hyöty (henkilöjuna)ostoliikenteestä olisi mahdollisimman suuri. Tämä johtuu muun muassa siitä, että valtion, tukien maksajan, näkökulmasta joukkoliikenteen peruspalvelutaso täyttyy kun matkustustarve tyydytetään vähintään yhdellä kulkumuodolla. Tavoitteena ei siis voi olla, että junaliikenne yksinään täyttäisi peruspalvelutason. Valtio pyrkii turvaamaan joukkoliikenteen, ei pelkäästään henkilöjunajunaliikenteen, ostoin peruspalvelutason.

Valtion liikennepoliittiset tavoitteet voivat myös olla osin keskenään ristiriitaisia tai osin ristiriitaisia peruspalvelutasotavoitteeseen nähden. Voi olla että junaliikenteen kulkutapaosuuden edistämiseen ei riitä pelkkä peruspalvelutaso. Joukkoliikenteen käytön edistämiseen voi sisältyä junaliikenteen kulkutapaosuuden nosto, mutta se voi syödä muun joukkoliikenteen osuutta eikä esimerkiksi vähentää henkilöautoliikennettä niin kuin on ehkä ollut tarkoitus.

Henkilöjunaliikenteen ostoissa varsinaiset ostosopimukset ovat vain jäävuoren huippu. Ostopolitiikassa ja sen toteutumassa, so. junavuorojen ostamisessa ja tukemisessa valtion varoin, kiteytyvät tai törmäyvät yhteen useat politiikkalohkot kuten liikenne-, alue-, ympäristö- ja omistajapolitiikka. Ostopolitiikka vaikuttaa sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Toisin kuin esimerkiksi junavaunuostot (investoinnit), junavuoro-ostot on nimenomaisesti tarkoitettu yhteiskuntapolitiikan välineeksi ja vastaamaan niihin yhteiskuntapolitiittisesti tärkeinä pidettyihin junamatkustustarpeisiin, joihin VR liiketaloudellisen kannattamattomuuden vuoksi ei muuten vastaisi.

Ostopolitiikka vaikuttaa useisiin sidosryhmiin ja useat sidosryhmät ostopolitiikkaan. Valtio muodostaa jo yksinään omanlaisensa sidosryhmävyöhydin toimimalla muun muassa liikennöintipalvelujen ostajana ja näitä liikennöintipalveluja tuottavan yrityksen ainoana omistajana. Tämän lisäksi valtio toimii liikennöintiedellytyksiin ja henkilöliikenteen palvelutasoon sekä liikennöinnin kannattavuuteen tai kannattamattomuuteen keskeisesti vaikuttavan rataverkon ylläpitäjänä ja omistajana. Muita tärkeitä sidosryhmiä ovat esimerkiksi matkustajat erilaisine matkustustarpeineen, VR, kunnat, maakuntakeskukset ja elinkeinoelämä, joille sekä henkilö- että tavaraliikenne ovat merkityksellisiä.

Tarkastusvirasto katsoo, että ostopolitiikan tuloksellisuuden ylläpitäminen ja edistäminen vaatii toisaalta riittävän osto-osaamisen turvaamista ja sen vaatimaa resursointia ja toisaalta entistä aktiivisempaa tietojen antamista eri sidosryhmille. Osto-osaamisella tarkoitetaan varsinaisten ostosopimusten tekoon ja neuvotteluihin liittyvää juridista, taloudellista ja junaliikenneosaamista. Lisäksi osto-osaamiseen luetaan ostojen suunnitteluun, priorisointiin, toteutumisen valvontaan ja niihin liittyvien mittarien kehittämiseen liittyvä osaaminen. Tiedottamista tarvitaan ostojen tavoitteista, priorisoinneista ja siitä mitä junavuoroja on hankittu tai tuettu ja mitkä ovat olleet näiden kustannukset per matkustaja ja henkilökilometri.

Tarkastusvirasto katsoo, että nykyisestä ostoliikennesopimusjärjestelmästä on saatu hiottua sinänsä toimiva järjestelmä, mutta järjestelmän tarkoitus, so. ostoliikenteen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tehokkuuden edistäminen hyötyisivät ajoittaisesta ostojen "nollapohjabudjetoinnista". Tämä tarkoittaa, ettei ostoissa lähdetäisi olemassa olevista



historiallisista valinnoista, vaan toteutettaisiin periaatteessa puhtaalta pöydältä, sillä hetkellä voimassa olevien priorisointi- ja peruspalvelutasokriteerien ja siihen liittyvien asiakastarpeiden perusteella, uudet ostoliikennesopimukset.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit sekä hallituksen esitykset ja valiokuntien lausunnot

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. HE 224/1994.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. HE 80/2007.

Laki Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. L 20/1995.

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. 21.12.2007. L 1368/2007.

Liikennevaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä laiksi Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. LiVM 16/1994.

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 2 §:n muuttamisesta. VNA 495/2007.

Valtio-omistajan ohje yritysjohtajan palkitsemisesta ja eläke-etuuksista. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto 8.9.2009.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007 liitteineen.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 19.2.2004.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 16.9.1999.

Valtionihtiöiden toimintaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 23.6.1994.

## 2. Muu kirjallinen aineisto

Alestalo, Kalevi. Valtio vallan käyttäjänä taloudessa – kokemuksia liikenne-sektorilta. Seminaariesitelmä 25.8.2006.

Anttila, Tero – Eklund, Pipsa: Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2010.

Eilavaara, Pertti – Sarja, Mikko. Valtion omistajavalta. Edita. Helsinki 1999.

Hallitukset, ryhdistäytykää. Toimittaja Sami Rainiston artikkeli Talouselämä-lehdessä 5.11.2010.

Hirvonen, Ahti – Niskakangas, Heikki – Wahlroos, Juha. Hyvä hallitus-työskentely. Toinen, uudistettu painos. WSOY, Juva 1998.

Honko, Jaakko. Investointien suunnittelu ja tarkkailu. 5. painos. WSOY, Porvoo 1979.

Joukkoliikennetavoitteiden saavuttaminen loppuhallituskauden aikana. Työryhmän selvitys 6.6.2005. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 50/2005.

Joukkoliikenteen lipputukijärjestelmä ja hinnoittelu. Tekijät Heikki Metsäranta ja Kari Hillo, Stafica Oy sekä Henriika Weiste, WayStep Consulting. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 53/2008.

Kaukoliikenteen palvelutason nykytila ja kehittämistarpeet. Tekijät Marja Rosenberg ja Annastiina Perälä, KPMG Oy Ab sekä Henriika Weiste, WayStep Consulting. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 21/2011.

Kaukoliikenteen peruspalvelutaso. Tekijät Henriika Weiste ja Sonja Lang, Liidea Oy. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 39/2007.

Lainema, Matti. Strateginen hallitus. Boardman. 2006.

Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 1/2007.

Liikenneinvestointien rahoitusmallien soveltamisen ehdot. Työryhmän ehdotus 31.3.2010. Liikenne- ja viestintäministeriö. Julkaisuja 19/2010.

Liikennepolitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 27.3.2008. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 17/2008.

Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 26/2007.

Omistajaohjauksen periaatteita liikenne- ja viestintäministeriössä. Hyväksytty 10.5.2007 LVM:n johtoryhmässä.

Politiikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. (Liitteenä: valtion omistajaohjauksen perusteet ja kehittäminen 2011–2015). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010.

Pohjola, Markku – Merilampi, Pekka – Nikula, Pekka. Kilpailu parhaista osaajista. Arvio johdon palkkio- ja eläkejärjestelmistä valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtioneuvoston kanslian julkaisu. Helsinki 2009.

Radanpidon töiden toimintamallin kehittäminen – seminaari ja kuulemistilaisuus sidosryhmille 25.4.2008, Helsinki.

Radanpidon töiden toimintamallin kehittäminen. Työryhmän loppuraportti 18.6.2008. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 35/2008.

Ratahallintokeskuksen ympäristöstrategia 2009–2013.

Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 17/2010.

Rautatieliikenteen toimivuus kesä-syky 2007. Ratahallintokeskuksen muistio 11.9.2007.

Rautatiepolitiikan linjaukset. Muistio 5.12.2005. Liikenne- ja viestintäministeriön 22.11.2005 hyväksymä liikennepolitiikan osaston esitys rautatiepoliittisiksi linjauksiksi.

Sisämaan yöjunaliikenne. Selvitys. Tekijät Jyrki Rinta-Piirto, Heidi Saari- nen ja Heikki Metsäranta, Strafica Oy. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 9/2010.

Tarjolla hyviä liikennepalveluita. Liikenteen elinkeinopoliittinen ohjelma 10.6.2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 23/2010.

Timonen, Pekka: Valtion omistajaohjauksen muodot. Esitelmä valtion omistajapolitiikka -seminaarissa 12.3.2003.

Valtion tilinpäätöskertomus 2008 osat I ja II. Valtiovarainministeriö. Ohjaus ja tilivelvollisuus, 23a/2009.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2007–2008. Valtioneuvoston kanslia, 2008.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2008. Valtioneuvoston kanslia, 2009.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus 2009. Omistajaohjausosaston julkaisuja 1/2010. Valtioneuvoston kanslia, 2010.

Veranen Jyrki. Tuottoa vaativat omistajat – menestykseen omistajalähtöisellä johtamisella. Ekonomia-sarja. WSOY, Porvoo 1996.

Valtionyhtiöt 1975–2008. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). Tutkimukset 155/2010. Teuvo Junka.

VR:n vastaus 12.9.2007 LVM:n selvityspyyntöön junaliikenteen häiriöistä.

VR-Yhtymä Oy:n ja Ratahallintokeskuksen kiinteistövarallisuutta selvittäneen työryhmän muistio 30.10.2009. Valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto.

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

### 3. Haastattelut

#### *Esiselvityksen aikana*

Liikenne- ja viestintäministeriö. 13.3.2008. 1 henkilö.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 14.3.2008. 2 henkilöä.

Valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto. 7.3.2008. 1 henkilö.

VR-Yhtymä Oy. 13.11.2007. 1 henkilö.

*Tarkastuksen aikana*

Liikenne- ja viestintäministeriö, maaliskuu 2011, 1 henkilö.

Valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto, syyskuu 2010 – marraskuu 2010, 5 henkilöä.

VR-konserni, lokakuu 2008 – maaliskuu 2011, 8 henkilöä.

VR-Yhtymä Oy:n hallitus ja hallintoneuvosto, lokakuu 2010 – marraskuu 2010, 3 henkilöä.

## Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennalta-  
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-  
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin  
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten  
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi  
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi  
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset  
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-  
jen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja  
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus



- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jäälukat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen  
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoerotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit

- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipoliitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista

- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-203-9 (nid.)