

Tarkastus kohdistui yhteiskunnallista erityisintressiä omaavien valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen. Tarkastuksessa keskityttiin vastuuministeriön ja yhtiön hallituksen rooliin valtionyhtiöiden omistajaohjauksessa. Mukana olivat opetusministeriön hallinnonalalle kuuluva Oy Veikkaus Ab ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva Yleisradio Oy.

Tarkastuksen tuloksena on tuotu esiin ja arvioitu sekä yhtiökohtaisesti että yleisemmin niitä asioita ja ongelma-kohtia, joiden tarkastuksen perusteella voidaan katsoa olevan merkittävimpiä ohjauksen toimivuuteen vaikuttavia tekijöitä.

#### *Veikkaus Oy*

Erityisesti Oy Veikkaus Ab:tä koskevinä asioina tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota mm. seuraaviin kysymyksiin:

- opetusministeriön omistajaohjaus; yhtiön asema uusiutuvassa kilpailuhakuisessa toimintaympäristössä edellyttää aktiivista ministeriöohjausta ja yhtiön hallitukselta vahvaa roolia yhtiön operatiivisen toiminnan valvonnassa.

- valtiovarainministeriö ei ole yhtiön toimintaa ohjaava ministeriö, mutta se on tulouttamistavoitetta korottaessaan ottanut tosiasiallista ohjausotetta yhtiöön.

#### *Yleisradio Oy*

Erityisesti Yleisradio Oy:tä koskien tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota mm. seuraavaan kysymykseen:

- Yleisradion hallintomallissa yhtiön hallinto on järjestetty tavalla, jossa yhtiön 21-jäsenisellä hallituneuvostolla on sekä hallituksen että yhtiökokouksen tehtäviä. Yleisradion muuttuneessa toimintaympäristössä sen hallintomallia olisi kuitenkin syytä kehittää.

### *Moniportainen ohjaus ja yhtiökokous vaikutuskanavana*

Omistajavallan käyttö ja omistajaohjaus rakentuu valtionyhtiöissä edustuksellisen demokratian pohjalle. Omistajien puolelta toimijoina ovat eduskunta, valtioneuvosto, ministeriöt, yhtiöiden hallintoneuvostot ja hallitukset. Tarkastusvirasto katsoo, että kun toimijoita on useita, on vaarana, että tehtävänjako toimijoiden välillä jää epäselväksi ja että keskittyminen vain kulloinkin kysymyksessä olevaan asiaan vaikeutuu. Tämän estämiseksi ja toimivan omistajuuden varmistamiseksi ovat riittävän selkeät eri toimijoiden tehtävät ja valta-asemat ratkaisevan tärkeitä.

Tarkastusvirasto toteaa, että osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jonka hallintoelinten on osakeyhtiölainsäädännön mukaisesti itsenäisesti tehtävä päätökset. Tämä merkitsee sitä, että valtio-omistajan ensisijaisena vaikutuskanavana on oltava yhtiökokous ja siellä tehtävät päätökset ja suositukset.

Tarkastusvirasto korostaa, että hallintomallista riippumatta omistajien vaikutuskanavat on voitava organisoida siten, että toimiva johto ei voi eliminoida omistajien vaikutusvaltaa. Omistajien on pidettävä huolta, että riippuvuussuhde on yksisuuntainen.

### *Omistajien ja johdon intressien eriytyminen*

Valtionyhtiöille ominainen omistajaohjauksen monikerroksisuus ja edustuksellisuus lisää johdon ja omistajien intressien eriytymisen vaaraa. Eli johto ei välttämättä toimi tavalla, joka vastaa omistajien intressejä. Pitkän ohjausketjun vaarana on, ettei kaikissa tilanteissa eri osapuolille ole selvää kuka omistajavaltaa käyttää ja miten. Ydinkysymykseksi omistajaohjauksessa jää tällöin hallintomalli, jolla omistaja järjestää oman aktiivisen toimintansa. Hallintomallin avulla omistajan on voitava varmistua siitä, että yrityksen johto toimii juuri omistajan intressien mukaisesti ja omistajan parhaaksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että osakeyhtiölain hallitukselle antaman laajan roolin ja vastuun perusteella yhtiön hallitus voi omistajaohjausta harjoittavista toimielimistä parhaiten vastata eri sidosryhmien intressien tasapainotta-

misesta. Yrityksen toiminnan tasapainoisen johtamisen voi käytännössä parhaiten varmistaa yrityksen hallitus.

Tarkastusvirasto toteaa, että toimiva omistajuus edellyttää paitsi omistajan riittävän selkeää valta-asemaa suhteessa yhtiön johtoon, myös omistajaohjaukseen osallistuvien toimielinten kesken selkeää vastuun- ja vallanjakoa.

#### *Yrityksen toiminnan valvonta*

Omistaja ei voi suojata etujaan sopimuksin niin kuin periaatteessa kaikki muut yrityksen lukuisista sidosryhmistä. Omistajalle jää se, mitä on jäljellä, kun muut ovat saaneet sopimuksen mukaisen korvauksen. Omistajan keino etujensa turvaamisessa on valvonta.

Omistaja käyttää vaikuttamis- ja valvontamahdollisuuttaan hallituksen kautta nimittämällä hallitukseen toimialan ja tilanteen kannalta katsoen itselleen arvokkaita jäseniä. Tarkastusvirasto katsoo, että valtio-omistajalle yhtiön hallitus ja sen valinta on tärkein väline, jota hyväksikäyttäen omistaja voi varmistua siitä, että johto toimii omistajan etujen mukaisesti.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtiolla suuromistajana ja usein valtionyhtiön ainoana omistajana on aina halutessaan mahdollisuus vaikuttaa johdon toimintaa tehokkaasti kontrolloivan hallintomallin perustamiseen yhtiöön.

#### *Aktiivinen omistajuus*

Tarkastusvirasto katsoo, että nykyisessä liiketoimintaympäristössä ei ns. passiivinen omistajarooli enää riitä valtionyhtiöiden omistajaohjauksessa. Passiivisessa omistajanroolissa omistaja aktivoituu käytännössä usein vasta kun yrityksellä alkaa mennä huonosti. Passiivisessa omistajanroolissa omistaja tyypillisesti lisäksi rajoittuu ja nojautuu yrityksen taloudellisen kehityksen tarkkailussa ja valvonnassa vain yrityksen omaan raportointiin.

#### *Ulkoinen hallitus vs. sisäinen hallitus*

Tarkastusvirasto katsoo, että yhtiön hallituksen valvonta- ja ohjausvastuun toteutuminen edellyttää kokonaan ulkoista hallitusta. Hallituksen puheenjohtajan voidaan katsoa olevan omistajan uskottu mies ja niin muodoin avainhenkilö valtio-omistajan harjoittamassa omistajaohjauksessa ja yh-

tiön ja sen johdon toiminnan valvonnassa. Tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen puheenjohtaja on toimitusjohtajan lähin esimies. Toimitusjohtajan on voitava saada hallitukselta ja hallituksen puheenjohtajalta tukea ja ohjausta toimintaansa, mutta toimitusjohtajan ei itse tulisi olla hallituksen jäsen.

#### *Hallituksen valinta*

Tarkastusvirasto katsoo, että jokapäiväisen omistajaohjauksen näkökulmasta yhtiön hallituksen valinta on yhtiökokouksen kaikkein tärkein päätös. Valintaprosessissa onnistuminen edellyttää kyvykkäiden henkilöiden usein laajamittastakin etukäteiskartoitusta. Tehtävän tärkeydestä johtuen tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että ministeriöt osana valtionyhtiöiden omistajaohjaustehtävää systemaattisesti etsivät jäsen ehdokkaita ja pitävät näistä rekisteriä.

#### *Ministeriön virkamies valtionyhtiön hallituksen jäsenenä*

Tarkastusvirasto korostaa, että vaikka virkamies katsotaan yleensä valituksi yhtiön hallitukseen nimenomaan valtiomistajan edustajaksi, virkamiehen on muiden yhtiön hallituksen jäsenten tapaan ajettava hallituksessa toimiessaan nimenomaan yhtiön etua.

Tarkastusvirasto toteaa, että vastuuministeriön virkamiehen nimittäminen yhtiön hallitukseen voi aiheuttaa ristiriitoja ministeriön harjoittamassa omistajaohjauksessa. Ongelmana on muun ohella se, onko mahdollisissa yhtiön toimintaan kohdistuvissa näkemyseroissa alemman hierarkiataason virkamiehellä halua ja todellista mahdollisuutta tarvittaessa kyseenalaistaa yhtiön hallituksen ja samalla ministeriönsä hallitusedustajan toimintaa. Tai toisaalta se, onko mahdollisissa yhtiön toimintaan kohdistuvissa näkemyseroissa alemman hierarkiataason virkamiehellä halua ja todellista mahdollisuutta tarvittaessa toimia yhtiön hallituksessa tavalla, minkä hän tietää olevan ministeriön ylemmän virkamiehen kannan vastainen. Virkamiesedustusta sinänsä voi pitää perusteltuna ainakin Veikkauksen tapaisessa valtion erityistehtävää hoitavassa yhtiössä.

### *Hallintoneuvoston rooli*

Tarkastusvirasto toteaa, että valtionyhtiön hallintoneuvoston rooli jää omistajaohjauksessa usein ongelmalliseksi. Hankaluutena on mm. se, että suuren jäsenmääränsä vuoksi hallintoneuvosto on kankea päätöksentekijä, eivätkä kaikki jäsenet riittävästi tunne yksilöllistä vastuuta yhtiön menestymisestä. Lisäksi yksittäisistä jäsenistä monet ovat kovin etäällä päivittäisestä liiketoiminnasta, mikä vaikeuttaa heidän mahdollisuuksiaan arvioida yrityksen menestymisen kannalta keskeisiä ratkaisutilanteita.

Tarkastusvirasto toteaa, että hallintoneuvosto soveltuu parhaiten niihin valtionyhtiöihin, joissa valtiolla omistajana on vahva yhteiskunnallinen erityisintressi. Tällöin on kuitenkin tärkeää, että eri hallintoelinten, so. hallintoneuvoston ja hallituksen, väliset vastuu- ja valtasuhteet sekä tehtävät on selkeästi määritelty.

### *Toimitusjohtajan valinta ja valvonta*

Tarkastusvirasto katsoo, että toimitusjohtajan valinta ja erottaminen on yrityksen liiketoiminnan menestymisen kannalta hallituksen yksittäisistä päätöksistä tärkein. Vaikka hallituksen toiminta yrityksen valvonnassa ja ohjauksessa on keskeinen, niin varsinaisessa liiketoiminnan menestymisessä toimitusjohtajan panos on ratkaiseva.

### *Omistajuuden rooli ja riskinotto*

Osakeyhtiön toimiva johto ei koskaan ota lopullista taloudellista vastuuta yhtiön menestyksestä, vaan riskinotto on nimenomaan omistajan tehtävä. Tämän vuoksi riskien arviointi ja kontrolli on omistajan päätehtävä. Tarkastusvirasto korostaa, että omistajaohjausta harjoitettaessa valtiomistajan on aina huolehdittava siitä, että omistaja arvioi ja kontrolloi riskejä nimenomaan siitä näkökulmasta, että taloudelliset riskit jäävät realisoituessaan viime kädessä omistajan tappioiksi.

Tarkastusvirasto toteaa, että riippumatta siitä miten hyväksi ja tehokkaaksi valtionyhtiöiden omistajaohjaus saadaankin, niin yrityksen johto ja henkilöstö viime kädessä tekevät yrityksen tuloksen. Omistajan tehtävänä on antaa tavoitteensa ja vaatimuksensa yrityksen toiminnalle ja valvoa niiden toteutumista.

