

## VALTION LIIKELAITOSTEN TULOS- JA OMISTAJA-OHJAUS

### **Tarkastusnäkökulma ja tarkastuskohteet**

Tulos- ja omistajaohjaus on tässä tarkastuksessa määritelty eduskunnan, valtioneuvoston, vastuuministeriön ja budjettiministeriön sekä liikelaitoksen hallituksen liikelaitokseen kohdistamaksi ulkoiseksi ohjaukseksi, jolla valtio näiden toimielinten kautta ohjaustarkoituksessa vaikuttaa liikelaitoksen toimintaan ja kehitykseen.

Tarkastuksessa olivat mukana liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva Ilmailulaitos ja valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva Senaatti-kiinteistöt sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluva Metsähallitus, joka luonnonsuojelua koskevissa asioissa on ympäristöministeriön ohjauksessa. Taseista laskettuna em. liikelaitokset hallitsevat yhteensä yli 6 miljardin euron arvoista valtion omaisuutta.

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksessa havaittiin eri asteisia puutteita ja ongelmia sekä kehittämistarpeita. Vaikka parantamisen varaa on, tarkastusvirasto toteaa, ettei minkään tarkastuksessa mukana olleen liikelaitoksen ohjauksen kokonaisuutena katsoen voida sanoa toimivan huonosti.

### **Tarkastusviraston keskeiset kannanotot ohjauksen puutteista ja ongelmista sekä ohjauksen kehittämistarpeista**

#### *Asioiden toistaminen moniportaisessa ohjauksessa*

Tarkastusvirasto toteaa, että useiden toimielinten osallistuminen päätöksen valmisteluun ja päätöksentekoon toisinaan hidastaa ja jäykistää ohjausta tarpeettomasti tuomatta prosessiin ainakaan välitöntä lisäarvoa. Moniportainen ohjaus aiheuttaa toisinaan hankaluuksia, mutta harvoin vaikeita ongelmia. Tarkastusvirasto katsookin, että liikelai-

tosten ohjauksen kehittämisessä paljon voidaan saada aikaan nykyisessäkin moniportaisessa ohjausrakenteessa ohjauksen sisältöä parantamalla eli kehittämällä ohjauksessa tarvittavien tietojen keräämistä, esittämistä, seuranta ja analysointia sekä hyödyntämistä.

*Eduskunnan asetettavaksi tarkoitetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet*

Tarkastusvirasto katsoo, että talousarvioesitykseen kirjatut palvelu- ja muut toimintatavoitteet eivät nykyisenkaltaisina täytä asiaa koskevan määräyksen (TM 9202/17.2.1994) määrittelemiä keskeisyyden, konkreettisuuden ja seurantamahdollisuuden vaatimuksia eivätkä tavoitteet siten riittävästi anna eduskunnalle mahdollisuutta vaikuttavaan palvelutaso-ohjaukseen.

Nykyisenkaltaisten, liikelaitoskohtaisissa laeissa usein jo olevien tehtävien ja tavoitteiden luetteleminen ja kaikenkattavien tavoitteiden asettaminen valtion talousarvioesityksessä johtaa helposti siihen, että kun ”kaikki on keskeistä, ei mikään ole keskeistä”.

*Tunnuslukutaulukot talousarviossa*

Valtiovarainministeriön määräyksen (TM 9202/17.2.1994) liitteenä annetun tunnuslukutaulukkomallin keskeisenä tavoitteena voidaan pitää ohjausprosessia varten annettavien keskeisten tunnuslukutietojen yhdenmukaisuuden ja vertailukelpoisuuden varmistamista. Nykyisin eri liikelaitosten osalta kuitenkin ilmoitetaan eri tunnuslukuja ja samojakin tunnuslukuja lasketaan eri tavoilla.

Tarkastusvirasto katsoo, että em. määräystä olisi tunnuslukujen osalta ajanmukaistettava ja tarkennettava, jotta päätöksentekijällä olisi käytössään keskeisimmät, yhdenmukaisesti lasketut taloudelliset tunnusluvut.

*Tunnuslukuohjaus ja investoinnit sekä pitkäaikaisten lainojen ottaminen*

Investointien ja lainanoton osalta liikelaitosten ohjaus on osin edelleen resurssityyppistä ohjausta, sillä investointien ja pitkäaikaisen lainanoton enimmäismäärät hyväksytetään valtion talousarviossa. Tarkastusvirasto katsoo, että joustavan ja pitkäjänteisen ohjauksen näkökulmasta liikelaitosten

ohjauksessa olisi entistä enemmän käytettävä tunnuslukuihin ja limiitteihin perustuvaa ohjausta.

Tunnuslukuihin perustuvassa tavoiteohjauksessa eduskunta ja muut ohjaukselimet harjoittaisivat tavoiteohjausta antamalla liikelaitoksille tavoitetunnusluvut ja niille sallitut raja-arvot. Taloudelliset tavoitetunnusluvut eivät koskisi vain investointeja tai pitkäaikaisia lainoja, vaan tavoitteet ja raja-arvot määriteltäisiin esimerkiksi kannattavuudelle, pääoman tuotolle, pääomarakenteelle ja rahoituksen riittävyydelle. Sallittujen tunnuslukuarvojen asettamisessa rajoissa ja hallituksen valvonnassa liikelaitoksen johto johtaisi liikelaitoksen toimintaa.

Tavoitehierarkia säilyisi ennallaan ja eduskunnan asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet asettaisivat edelleen rajat taloudellisille tunnuslukutavoitteille.

#### *Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta (ns. tilakertomus) seurannan välineenä*

Kun otetaan huomioon toisaalta liikelaitosten hoitoon uskottu suuri varallisuus ja toiminnan laajuus ja toisaalta eduskunnan rooli ohjaavana ylimpänä valtioelimenä, annetaan tilakertomuksessa eduskunnalle liian niukasti ohjauksessa välttämätöntä seurantatietoa niin liikelaitoksen liiketoiminnan menestyksellisyydestä kuin eduskunnan asettamien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta.

Tarkastusvirasto katsoo, että kertomuksessa liitteenä olevassa taloudellisten tunnuslukujen taulukossa annettavia tietoja olisi lisättävä. Lisäksi tilakertomuksessa olisi annettava tietoa palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta. Tässä voitaisiin hyödyntää liikelaitosten vuosikertomuksissa jo olevaa tietoa.

#### *Konserninäkökulma*

Kaikki tarkastuksessa mukana olleet liikelaitokset ovat konserneja. Konsernitarkastelun vähyys on kuitenkin leimaa-antavaa lähes koko ulkoiselle ohjausprosessille. Tarkastusvirasto katsoo, että omistajaohjauksessa tarvittavan tiedon saannin kannalta on tärkeää, että myös konsernin luvut ovat tavoitteenasettelussa ja seurannassa entistä enemmän mukana, jotta ohjaukseen osallistuvilla toimielimillä

on päätöksenteon pohjana riittävä ja oikea kuva koko konsernin taloudellisesta toiminnasta.

### *Liikelaitoksen hallitus*

Tarkastusvirasto katsoo, että liikelaitoksen hallituksen kautta tapahtuvan tulos- ja omistajaohjauksen edelleen kehittämiseksi ja liiketoiminnan asiantuntemuksen lisäämiseksi on hallituksen valinnassa syytä entisestään painottaa toimialaosaamisen ja liikkeenjohdon osaamisen sekä liiketoiminnan kokemuksen tärkeyttä. Hallitusten jäsenten haku- ja valintaprosessi ja sopivien ehdokkaiden haku on myös syytä järjestää nykyistä systemaattisemmin ja aktiivisemmin sekä kohdistaa laajempaan ehdokasjoukkoon. Tarkastusvirasto korostaa, että hallitusten jäsenten hankinta on selkeästi omistajan velvollisuus ja oikeus.

Liikelaitos ei pystyne pätevien hallitusten jäsenten hankkimisessa kilpailemaan osakeyhtiöiden kanssa ainaakaan hallitusten jäsenten palkkioiden suuruudella. Tarkastusvirasto katsoo, ettei liikelaitosten asemaa saa entisestään huonontaa sillä, että hallituksen jäsenten vastuut ja liikelaitoksen mahdollisuus ottaa hallituksensa jäsenille vastuu- vakuutus ovat osin epäselviä.

Tarkastusvirasto toteaa, että vaikei virkamiesten jääviysongelmaa ole syytä liioitella, on liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen liittyvien ratkaisujen oltava alisteisia jääviysongelmien ja esteellisyyksymysten ratkaisuille.

Liikelaitoksen toimitusjohtajaa ei pitäisi valita liikelaitoksen hallituksen jäseneksi. Hallituksen tehtävänä on paitisi tukea ja sparrata toimitusjohtajaa niin myös kriittisesti arvioida johdon toimintaa ja valvoa johtoa, minkä lisäksi hallitukselle ja toimitusjohtajalle on myös liikelaitoslaeissa osoitettu omat tehtävänsä ja roolinsa. Jotta toimitusjohtajan asiantuntemus liikelaitoksen asioista kuitenkin olisi hallituksen kokouksissa käytettävissä, tarkastusvirasto katsoo hyväksi ratkaisuksi useissa osakeyhtiöissä käytössä olevan tavan: vaikei toimitusjohtaja ole hallituksen jäsen, on toimitusjohtajalla läsnäolo- ja puheoikeus kaikissa hallituksen kokouksissa, ellei hallitus jonkin asian kohdalla nimenomaan muuta päättä.

Vaikka tarkastusvirasto korostaa omistajaohjauksen rakenteellista yhtenäisyyttä ja omistajaohjauksen käytäntöjen yh-

denmukaisuutta eri liikelaitoksissa, on hallinnonalan ohjauskulttuurissa kuitenkin liikelaitoskohtaisesti aina otettava huomioon mm. liikelaitoksen elinkaaren vaihe, asema markkinoilla, yhteiskunnalliset velvollisuudet ja viranomaistehtävät, taloudellinen asema, toimintaympäristö, vastuuministeriön ohjausresurssit ja liikelaitoksen hallituksen kokoonpano.

#### *Valtio viranomaistehtävien ja yhteiskunnallisten palvelujen ostajana*

Tarkastusviraston katsoo, että paitsi ohjauksen niin myös kilpailuneutraliteetin ja siihen liittyvän läpinäkyvyyden näkökulmasta valtio-omistajan on syytä entisestään suosia ns. tilaaja-tuottaja –mallia.

#### *Taloudelliset tavoitteet omistaja- ja tulospolitiikan linjanvetona*

Tarkastusvirasto katsoo, että selkeän, pitkäjänteisen ja johdonmukaisen omistajaohjauksen toteuttamiseksi on kunkin liikelaitoksen osalta pitkän tähtäimen omistaja- ja tulospolitiikan linjanvetona paitsi määriteltävä niin myös talousarviossa ilmoitettava ainakin liikelaitokselta keskimäärin vaadittava tuotto valtion sijoittamalle peruspääomalle sekä valtiolle tuloutettava prosenttiosuus tilikauden voitosta. Em. pohjalta määritellään sitten ko. vuodella asetettava rahamääräinen alustava tulostavoite ja tuloutustavoite ottaen huomioon sen hetkinen toimintaympäristö ja yrityksen tilanne.

#### *Liikelaitoslain uudistaminen*

Liikelaitoslain uudistuksen lykkäntyminen valtiovarainministeriössä on hankaloittanut liikelaitosten päätöksentekoa ja aiheuttanut turhaa odottelua. Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka lain uudistaminen ei ole mikään itsetar koitus, olisi valtio-omistajan virkamiestasolla silti pystyttävä kohtuullisessa ajassa päättämään millaista uudistusta se esittää, vai esittääkö ollenkaan. Asian pitkittyminen antaa valtiosta kuvan tehottomana liikelaitosten ohjaajana.

Tarkastusviraston keskeiset kannanotot on laajemmin esitetty luvussa 5.1, minkä lisäksi tarkastushavaintoja käsittelevässä luvussa 4 on yksityiskohtaisempia kannanottoja.

### **Ohjauksen järjestämisen ydinasiat**

Tarkastusvirasto katsoo, että valtio-omistajan<sup>1</sup> on aina huolehdittava siitä, että ohjauksessa otetaan huomioon ja toteutetaan seuraavat viisi näkökohtaa.

*1. Isännän ääni.*

Valtion harjoittama omistajaohjaus ja omistajan vallan käyttö on kanavoitava niin selkeästi, että kunkin rooli ja tehtävät ovat selvät sekä omistajan edustajille että liikelaitokselle.

*2. Luottamus ja vastuu.*

Liikelaitoksen johdon on nautittava omistajan luottamusta. Ohjaavien toimielinten on oltava tietoisia asemastaan, vaikutusvallastaan ja vastuustaan.

*3. Tavoitteet ja keinot.*

Omistajan on annettava omat tavoitteensa, joihin johdon on sitouduttava. Tavoitteiden on johdettava liikelaitoksessa perusteltuihin strategiavalintoihin, joiden toteuttamiseen panostetaan resursseja.

*4. Seuranta ja raportointi.*

Riskinotto ja sen seuraukset jäävät viime kädessä aina omistajan vastuulle. Valtio-omistajan on voitava seurannan avulla arvioida ja kontrolloida riskejä.

*5. Omistajaohjaus vs. liikelaitoksen johtaminen.*

Palkatun johdon ja valtio-omistajaa edustavien välillä on päästävä tasapainoiseen työnjakoon eikä ohjausta ja johtamista pidä sotkea toisiinsa.

Ohjauksen ydinasioita on laajemmin käsitelty luvussa 5.2

---

<sup>1</sup> *Liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, joten käsite ”valtio-omistaja” ei anna omistus- ja hallintasuhteista aivan oikeaa kuvaa.*

