



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

13/2020 Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona 174/54/2019

Liikenne- ja viestintäministeriö, 19.10.2020.
Valtiovarainministeriö, 20.10.2020.
Traffic Management Finland Oy, 20.10.2020.
Työ- ja elinkeinoministeriö, 30.10.2020.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Lausuntopyyntö 29.9.2020, Dnro 174/54/2019

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt 29.9.2020 liikenne- ja viestintäministeriölle lausuntopyynnön koskien tarkastuskertomusluonnosta Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona. Tarkastuksen kohteena oli seitsemän valtion erityistehtäväyhtiön perustaminen ja alkuvaiheen toiminta. Yhtiöt perustettiin pääministeri Sipilän hallituskaudella vuosina 2017–2019, ja valtio pääomitti niitä yhteensä noin 490 miljoonalla eurolla. Rahat yhtiöiden pääomittamiseen saatiin osakemyynneistä, talousarviosta ja Senaatti-kiinteistöjen varoista.

Tarkastuksessa on käsitelty seuraavia liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa olevia yhtiötä: Traffic management Finland Oy:tä sekä Pohjolan Rautatiet Oy:tä. Ministeriö käsittelee vastauksessaan kumpaakin yhtiötä omina kokonaisuuksinaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää tilaisuudesta lausua asiassa ja esittää omana lausuntonaan ja selvityksenä asiasta seuraavaa.

Traffic Management Finland Oy

Liikenneviraston (nykyisen Väyläviraston) liikenteenohjauspalvelut sekä siihen keskeisesti liittyvä suunnittelu-, tuki- ja hankintatoiminta sekä tietojärjestelmät ja infrastruktuuri yhtiöitettiin 1.1.2019 alkaen Traffic Management Finland Oy:ksi. Valtio luovutti lisäksi Finrail Oy:n ja Air Navigation Services Finland Oy:n osakekannat perustetulle konsernin emoyhtiölle Traffic Management Finland Oy:lle.

Yhtiöittäminen perustui lakiin Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (574/2018 ja HE 34/2018 vp.). Traffic Management Finland Oy on valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, joka on liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa ja jonka on tarkoitus tuottaa liiketoiminnallaan maltillisesti voittoa. Yhtiön erityistehtävät ovat kirjattuna yhtiöjärjestykseen.

Traffic Management Finland Oy:n liikenteenohjaukseen liittyvistä tehtävistä on säädetty kunkin liikennemuodon osalta toimialalainsäädännössä. Väylävirasto on yhtiön strateginen kumppani, jonka kanssa yhtiö

on tiiviissä yhteistyössä. Konsernin ensimmäisellä tilikaudella konsernin liikevaihdosta noin 60 % syntyi Väyläviraston tilaamista tie-, meri ja rautatieliikenteen ohjauspalveluista. Liikenne- ja viestintäministeriö on valtiontalouden tarkastusviraston kanssa samaa mieltä siitä, että tuloksellinen toiminta edellyttää Väylävirastolta aktiivista ja kustannustietoista otetta sekä sopimuskumppanina että asiakkaana, joka edustaa myös palvelujen loppukäyttäjiä. Tämä periaate ohjaa kaikkia julkisia hankintoja sekä hankintayksiköitä. Lisäksi on hyvä huomata, että yhtiömuodossa toimiminen ajaa myös osaltaan yhtiötä kustannustehokkaaseen toimintaan (osakeyhtiön ”normaali” osakeyhtiölain mukainen toiminnan tarkoitus ja toiminnan taloudellisuuden läpinäkyvyys kirjanpidossa) ja, että kyseessä on valtion 100 prosenttisesti omistama yhtiö.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu, että Traffic Management Finland Oy:lle määritetyt tehtävät tarkoittavat, että siihen on siirretty sellaista toimintaa, jota valtio ei voi päästää konkurssiin, jolloin omistajan riski tosiasiallisesti kattaa yhtiön liiketoiminnan. Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa tuoda esiin, että tämä koskettaa tosiasiallisesti useita valtion omistamia yhtiöitä ei ainoastaan Traffic Management Finland Oy:tä. Lisäksi ministeriö haluaa tuoda esille, että Traffic Management Finland Oy vastaa omasta toiminnastaan ja taloudestaan osakeyhtiölain (624/2006) mukaisesti.

Hallituksen lakiesityksessä (34/2018) arvioitiin, että Liikennevirastosta yhtiötettävän liikenteenohjauksen ja -hallinnan kokonaisuus tuottaisi yhteiskunnan, viranomaisten ja elinkeinoelämän tarvitsemat välttämättömät liikenteenohjauspalvelut arviolta noin 133 miljoonalla eurolla vuonna 2019. Hallituksen esityksessä tuotiin esille, että kyse oli arviosta. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2018. Tuolloin käsitys sopimuksen piiriin siirtyvistä palveluista ja palvelukokonaisuuksista sekä niiden kustannuksista ei ollut vielä tarkentunut marras-joulukuun 2018 tiedon ja laskennan tasolle. Palvelusopimukseen kuuluvia palveluja muutettiin ja lisättiin syksyn 2018 valmistelussa aivan loppuun asti, mikä vaikutti myös sopimuksen kokonaisarvon lopulliseen laskentaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan vuoden 2018 virastossa tuotettujen liikenteenohjauspalveluiden ja vuoden 2019 Yhtiössä toteutuneiden liikenteenohjauspalveluiden kulut eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään. Tämä johtuu siitä, että Väylävirastossa ei seurattu siirtynyttä liikenteenohjaukokonaisuutta samalla tavoin kuin yhtiö seuraa palveluitaan. Paras arvio vuoden 2019 kuluista oli yhtiöittämisen yhteydessä tehty liiketoimintasuunnitelma, joka perustui Väylävirastolta saatuihin tietoihin ja asiantuntija-arvioihin. Liiketoimintasuunnitelmaan verrattuna palvelutuotanto pystyttiin tuottamaan yhtiössä suunniteltua noin 7 miljoonaa euroa edullisemmin.

Talousarviomomentilla 31.10.20 Perusväylänpito on kirjaus, jonka mukaan perustettavan liikenteenohjausyhtiön kanssa solmittavaan palvelusopimukseen perustuvaan palvelumaksuun saa käyttää *enintään* 141 miljoonaa euroa. Kyseisen kirjauksen osalta liikenne- ja viestintäministeriö haluaa todeta, ettei sen

tietojen mukaan vastaavanlaisia kirjauksia ole käytetty talousarviossa minkään muun viranomaisille palveluja tuottavan valtionyhtiön kohdalla. Myöskään perusväylänpidon momentilla olevaa määrärahaa ei ole rajoitettu muiden yksittäisten yritysten osalta, vaan liikenteenohjauspalvelut muodostavat tältä osin poikkeuksen. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että enintään-kirjauksen poistamisen tai säilyttämisen tulee olla eduskunnan itsensä päätettävissä ja arvioitavissa perustuslain (731/1999) valtiontaloutta koskevien kirjausten mukaisesti. Tästä johtuen liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että sivuilla 24 ja 25 oleva valtiontalouden tarkastusviraston huomautus poistetaan lopullisesta tarkastuskertomuksesta. Tarkastusviraston näkemyksen esittäminen kertomuksessa on oikeudellisilta perusteiltaan etäinen ja edellä kerrottu huomioiden tarpeettoman pitkälle menevä.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksen valmistelussa on noudatettu kaikkia hyvän hallinnon periaatteita. Hallituksen esityksen johdosta valtion talousarvioon ei esitetty määrärahamuutoksia, vaan perusväylänpidon menomomentin suuruus säilyi ennallaan. Maaliskuussa 2018 valmistauduttaessa valtioneuvoston yleisistunnon esittelyyn ministeriön näkemyksen mukaan esityksellä ei ollut vaikutuksia valtion talousarvioon, minkä vuoksi esitystä ei käsitelty raha-asianvaliokunnan istunnossa. Perusväylänpidon momentille ilmestyi palvelusopimuksen rahoitusta koskeva maininta valmistelun ulkopuoliselta taholta esitettynä vasta loppusyksyllä 2018 VTAE2019 valmistelun loppusuoralla. Myöskään valtiovarainministeriö ei nostanut esityksen valmistelun yhteydessä tai helmikuussa 2018 antamassaan lausunnossaan esille, että esitys tulisi käsitellä raha-asiainvaliokunnassa.

Uusperustaisten yhtiöiden johtajapaikat olivat sisäisesti avoimessa haussa LVM:n hallinnonalan virastoissa, ministeriössä sekä ANS Finlandissa ja Finrailissa, mikä vastaa yleistä ja normaalia käytäntöä merkittävässä organisaatioiden muutosprosesseissa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan muutoksen valmisteluun osallistuminen ja siinä yhteydessä osoitettu ammattitaito ja osaaminen ei tee henkilöstä jääviä hakeutumaan ja tulemaan valituksi kyseisiin johtotehtäviin. Uusien yhtiöiden toiminnan jatkuvuudensekä turvallisen ja sujuvan käynnistymisen näkökulmasta saattaisi olla ongelmallista, mikäli uusperustaisten yhtiöiden alkuvaiheessa haettaisiin paljon ulkopuolisia uusia toimijoita.

Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee parhaillaan yhteistyössä Väyläviraston ja Traffic Management Finland Oy:n kanssa yhtiöittämisvaiheessa keskeneräisinä olleiden ja sittemmin valmistuneiden investointihankkeiden siirtoa Väylävirastolta yhtiölle. Asiaa on alustavasti tarkoitettu tuoda valtioneuvoston käsiteltäväksi vuoden 2020 loppuun mennessä.

Kuten valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu, Traffic Management Finland Oy:n toiminnalle ja ekosysteemipalveluiden kehittämiseksi on asetettu kunnianhimoiset tavoitteet, joilla toteutuessaan olisi merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Toistaiseksi yhtiön toiminta on kuitenkin vasta alussa eikä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista vielä voida

todentaa. Liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin seuraa ja valvoo tavoitteiden toteutumista aktiivisesti osana yhtiön omistajaohjausta ja valtiontalouden tarkastusviraston suosituksen mukaisesti teettää viiden vuoden sisällä puolueettoman arvioinnin Traffic Management Finlandin toiminnan yhteiskunnallisista hyödyistä ja kustannuksista.

Pohjolan Rautatiet Oy

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 1.2.2019 liikenne- ja viestintäministeriön esitystä, jonka mukaan rautatietoimialan kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi ja suurten raideliikenneinvestointien edistämiseksi perustetaan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, Oy Suomen Rata Ab (sittemmin Pohjolan Rautatiet Oy). Valtio siirsi helmikuussa 2019 Pohjolan Rautatiet Oy:n taseeseen noin 100 miljoonan euron arvosta omistamiaan osakkeita. Pääomittamisen jälkeen Pohjolan Rautatiet Oy myi kaikki omistamansa osakkeet.

Juha Sipilän hallituksen eron ja Pääministeri Rinteen hallituksen talouspoliittisen ministeriövaliokunna uusien päätösten jälkeen aikaisemmista suunnitelmista poiketen suuria raideliikenneinvestointeja suunnittelevat yhtiöt on haluttu perustaa valtion suoraan omistukseen, koska se muun muassa vahvistaisi omistajaohjausta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja eduskunnan päätösvallan maksimoimiseksi tehtiin tarkastuskertomusluonnoksen sivuilla 41-42 kuvattu järjestely.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että kappaleen 5.2. otsikointia muutettaisiin siten, että rataverkon laajennuksen suunnittelemisen sijaan puhuttaisiin rataverkon kehittämisestä.

Suurten raideliikenneinvestointien edistämiseen tähtäävien hankeyhtiöiden tehtävänä olisi hankkeisiin liittyvä *suunnittelu rakentamisvalmiuteen asti* (vrt kohta 5 sivulla 40). Sivulla 40 on todettu, että tulevaisuuden riskinä on, että hankeyhtiöiden suunnittelutyön kustannukset valuvat hukkaan, jos ratoja ei lopulta rakenneta. Usein viranomaiset kuitenkin suunnittelevat potentiaalisia väyliä paljon ennen kuin niistä tehdään ratkaisuja. Osa suunnitelluista konsepteista ei toteudu tai suunnittelu jää kesken tai hanke muuntuu suunnittelussa toisenlaiseksi. Myös hankeiden hyödyt ja kustannukset täsmentyvät vasta suunnittelun edetessä. Onkin syytä korostaa, että lähtökohtaisesti suunnittelupäätökset eivät ehdottomasti ennako hankkeen toteuttamista, vaan mahdolliset toteutuspäätökset on tehtävä kertyneen tiedon pohjalta erikseen ja myöhemmässä vaiheessa. Siten on luonnollista, että osa suunnittelutyöstä ei johda hankkeen toteutumiseen (näin esimerkiksi Väylä tulevaan - Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisu – 34/2018, s. 55).

Sivulla 42 on todettu, että ”Turun tunnin junan radan suunnittelun kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 75 miljoonaa euroa.” Lausetta voisi tarkentaa siten, että Turun tunnin juna –hankeyhtiön toimialaan ja tehtäväksi kuuluvan suunnittelun kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 75 miljoonaa euroa. Helsinki – Turku nopeaa junayhteyttä, ns. Turun tunnin junaa, on suunniteltu jo ennen yhtiön perustamista Väylävirastossa.

Tällöin suunnittelun kokonaiskustannukset ovat suuremmat, kuin yksinomaan yhtiön toteuttama osa suunnittelusta.

Muuta lausuttavaa

Lopuksi liikenne- ja viestintäministeriö haluaa tuoda esiin, että tarkastuksessa mainittujen ministeriön toimialan yhtiöiden perustamisen yhtenä tarkoituksena on ollut tavoitella kilpailun syntymistä sekä lisääntymistä markkinoilla. Erityistehtäväyhtiöiden tehtävänä on tältä osin ollut kilpaillun markkinan aikaansaaminen sekä kilpailun fasilitoimiminen. Tällaisia valtion omistamia erityistehtäväyhtiötä voidaan tarvita esimerkiksi silloin, kun tietyn toiminnan markkinoita pyritään avaamaan. Markkinan avautumisen alkuvaiheessa tavanomainen, osakeyhtiölain mukaisella voitontuotto-olettamalla toimiva yhtiö, tavoittelee lähtökohtaisesti oman monopoliaseman vahvistamista ja kilpailun estämistä, toisin kuin kilpailun tukemiseen perustettu erityistehtäväyhtiö.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä julkisuuden ja avoimuuden lisäämistä valtio-omisteisissa yhtiöissä. Julkisuuslain soveltamisalaan liittyvät mahdolliset rajoitteet koskevat pikemmin julkisuuslain mahdollisia muutostarpeita kuin tekijöitä, jotka olisivat ratkaisevia yhtiöttämisharkinnassa. Julkisuuden ja avoimuuden lisäämistä tulisi arvioida keinoiltaan monipuolisesti eikä vain julkisuuslakiin rajoittuen. Myös vaikutukset tulisi arvioida kattavasti.

Kannanotoissaan tarkastusvirasto on todennut, että: "Koska erityistehtäväyhtiöt eivät useinkaan toimi kilpailluilla markkinoilla eikä niillä ole juuri konkurssiriskiä, ei niillä välttämättä ole myöskään painetta tehostaa toimintaansa samalla tavalla kun täydessä kilpailutilanteessa olevalla osakeyhtiöllä. Myös kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia voidaan yleensä välttää perustamalla erityistehtäväyhtiön sijaan kilpailuilla markkinoilla toimiva, voittoa tavoitteleva valtionyhtiö". Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esille, että kannustimia toiminnan tehostamiseen pitäisi arvioida myös suhteessa virastomuotoiseen toimintaan. Erityistehtäväyhtiön vaihtoehtona ei myöskään tosiasiallisesti useinkaan ole "kilpailuilla markkinoilla toimiva, voittoa tavoitteleva valtionyhtiö", vaan toimimiselle erityistehtäväyhtiömuodossa on omat erityiset tapauskohtaiset perusteet. Erityistehtäväyhtiötä voidaan käyttää esimerkiksi sellaisella markkinalla, johon kilpailua voisi olla syntymässä vasta yhtiöttämisen myötä ja avustuksella.

Liikenne- ja viestintäministeriötä koskevia tarkastusviraston esittämiä suosituksia (1 sekä 4) voidaan pitää hyvinä ja kannatettavina.

Erityistehtäväyhtiön toimintaa arvioitessa yhtiömuotoa ei tulisi nähdä itseisarvona, vaan yhtenä keinona ja instrumenttina poliittisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Usein tavoitteena on parempien, laadukkaampien ja edullisempien palveluiden tarjoaminen kansalaisille ja elinkeinoelämälle sekä taloudellisen toimeliaisuuden edistäminen. Eri instrumentteja on tällöin syytä vertailla toisiinsa laaja-alaisesti ja erityisesti näiden tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Juhapekka Ristola
Ylijohtaja, osastopäällikkö

Emmi Nykänen
Ylitarkastaja



Lausunto

20.10.2020

VN/21598/2020

VN/21598/2020-VM-7

Valtiontalouden tarkastusvirasto

VM:n lausunto VTV:lle tarkastuskertomusluonnoksesta Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisaatiomuotona

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt 29.9.2020 valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksestaan tarkastuskertomukseksi ”Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona”. Lausunnon tarkoituksena on antaa asianosaiselle ja muille, joita kertomusluonnos koskee, mahdollisuus lausua näkemyksensä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa, että kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä.

Valtiovarainministeriö (jäljempänä ”VM”) on pyytänyt asiassa sisäiset lausunnot budjettiosastolta, julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniiseltä osastolta, kunta- ja aluehallinto-osastolta sekä valtionhallinnon kehittämisosastolta, jotka ovat lausunnon kohteena olevien toimintojen kannalta keskeiset osastot valtiovarainministeriössä. VM:n osastojen näkemyksen mukaan VTV:n antamat suositukset tarkastuksen kohdeyhtiöiden perustamiseen ja niiden toiminnan ohjaamiseen liittyen ovat pääosin kannatettavia. Edempänä on käyty tarkastusluonnoksen VM:ää koskevat suositukset ja muut huomiot läpi järjestyksessä ja nostettu esille VM:n kantoja niihin liittyen. Tämä lausunto on tarkoitettu julkaistavaksi tarkastuskertomuksen yhteydessä VTV:n lausuntopyynnössään ilmoittaman mukaisesti ja tekniset korjaukset on toimitettu lausuntopyynnön mukaisesti erikseen.

Suositus 1 ja valtio-omistajan rooli

Kertomusluonnoksen suosituksessa 1 tuodaan esiin valtio-omistajan rooli. Sen mukaan ” Uusia valtionyhtiöitä perustaessaan ja niitä ohjattaessaan valtio-omistajan tulee muodostaa itselleen selkeä käsitys siitä, miten se odottaa yhtiön toimivan ja mitä se odottaa yhtiön saavuttavan. Valtio-omistajan tulee viestiä nämä asiat yhtiön hallitukselle ja johdolle.” Rauennan maakunta- ja soteuudistuksen valmistelun yhteydessä kunkin maakuntien palvelukeskusyhtiön (Vimana Oy, SoteDigi Oy, Maakuntien Tilakeskus Oy, Hetli Oy) valmistelua toteutettiin poikkihallinnollisissa työryhmissä ja ohjattiin yhteisesti laajassa hallinnonalojen ja maakuntavalmistelu edustajien muodostamassa maakuntien palvelukeskusten valmistelu johtoryhmässä (VM093:01/2016). Valmistelussa muodostettiin näkemykset yhtiöiden toiminnan tavoitteiksi ja toiminnan keskeisiksi periaatteiksi. Nämä tulivat myöhemmin osaksi perustettujen yhtiöiden toimintaohjeita ja tavoitteita. Valmistelun aikana näkemykset yhtiöiden toiminnan tavoitteista olivat osin erilaiset valtiolla ja maakuntavalmistelijoiden, mikä vaikutti yhtiöiden perustamistilanteessa omistajaviestiin. Omistajaviestin selkeytystä ja yhtenäistämistä tehtiin tämän jälkeen omistusjärjestelyä ja osakassopimuksia valmistelevalle hallinnonalojen, maakuntien ja yhtiöiden edustajien työryhmässä aina uudistuksen raukeamiseen saakka. Näiden lisäksi valtio-omistaja ja yhtiöiden johto tekivät strategiasuunnittelua v. 2018-2019 tukemaan yhtiöiden toimintaa uudistuksen valmisteluvaiheessa. Tarkastuksen kohteena olleet erityistehtävayhtiöt antavat varsin rajoittuneen kuvan valtion erityistehtävayhtiöiden ohjauksen järjestämisen tavoista. Valtio-omistajan, jos sillä tarkoitetaan ns. omistajaohjausta, lisäksi merkittävässä asemassa erityistehtävayhtiöiden ohjauksessa voi olla sisältöohjaus, josta vastaa usein erityistehtävayhtiön toiminnan erityislainsäädännöstä vastaava

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

valtiovarainministerio@vm.fi

taho. Nyt tarkastuksen kohteena olleista yhtiöistä tällainen jaettu ohjausmalli oli toteutettu SoteDigi Oy:ssä ja se on myös DigiFinland Oy:n ohjauksessa toteutettava malli. VM ehdottaa suosituksen tarkentamista nyt käytetyn valtio-omistaja-termin osalta ja tuomaan esiin myös sisältöohjauksen rooli yhtiöiden ohjauksessa.

Suositus 2 ja valtiontalouden kehysäännön muuttaminen

Kertomusluonnoksen suosituksessa 2 VTV suosittaa, että valtiovarainministeriön tulee muuttaa valtiontalouden kehysääntöä siten, että valtion osakeomaisuuden luovutukset lasketaan mukaan kehysmenoihin. VM katsoo yleisesti, että kaikissa valtion taloudellisissa päätöksissä ja toiminnassa pitää jo periaatetasollakin olla lähtökohtana eduskunnan budjetti- ja finanssivallan huomioon ottaminen, eikä pyrkiä eduskunnan päätösvallan kaventamiseen. Huomiota tulisikin kiinnittää mm. järjestelyihin, joissa valtion viranomainen saa ulkoistaa tehtäviään yhtiölle, mutta jää kuitenkin vastaamaan toiminnoista ja sen valvonnasta. Valtion talouden hoidossa on oltava lähtökohtana hyvän hallinnon mukaisten menettelyjen noudattaminen. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat myös raha-asiainvaliokunnan määräysten noudattaminen.

Kehysäännöstä on linjattu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa (Liite 3. Kehysääntö), Marinin hallituksen aloittaessa joulukuussa 2019. Kehyksen ulkopuolelle kuuluvat mm. finanssisijoitukset. Budjetin laadintamääräyksessä 30.4.2020 on kohdassa 7.12.24 Sijoitusmenoihin tarkoitettu määräraha käsitelty myös finanssisijoitukset (Liite III-1 mom. 27-89). Muut finanssisijoitukset (osakkeiden ja muiden arvopapereiden ostomenot sekä oman pääoman ehtoiset sijoitukset osakeyhtiöihin ym. finanssisijoitukset). Kehysäännöstä päätetään poliittisesti aina uuden hallituksen aloittaessa. Vaikka myös VM näkee, että hallituksen tulisi pidättäytyä osakeluovutuksista mahdollisissa kehysten kiertämistarkoituksissa, niin VM:n käsityksen mukaan hallitusohjelmaa ei olla muuttamassa. Näin ollen VTV:n suositusta kehysäännön muutoksiksi voidaan tarkastella vasta myöhemmin sopivassa valmisteluajankohdassa, mahdollisesti tulevien vaali- ja hallituskausien alussa.

Muita huomioita tarkastusluonnoksesta

Alaotsikko "Valtion erityistehtävayhtiöiden perustamisessa tulee käyttää tarkkaa harkintaa"

Kertomusluonnoksen sivulla 3 todetaan, että "Periaatteessa yhtiön tuottamien yhteiskunnallisten hyötyjen tulisi ylittää yhtiöiden pääomittamisesta aiheutuneet valtiontaloudelliset kustannukset." VM pyytää huomioimaan, että yritysmuodon käyttämistä julkisen hallinnon palvelujen tuottamiseen tai kriittisen infrastruktuurin hallintaan ei tulisi arvioida pelkästään taloudellisista lähtökohdista vaan asiaa tulisi tarkastella laajemmin. Muun muassa julkisen hallinnon ICT-palvelutuotannon järjestämiseen liittyen, erityisesti palvelujen kehittämisen ja yhteisten palveluiden ylläpidon osalta, on noussut esiin tarve järjestää palvelutuotanto in-house roolin omaavaan yritykseen, jonka toimintaa ohjaa erityislainsäädäntö. Viranomaistoiminnan muuttuessa yhä laajemmin hallinnon sektorirajat ylittäväksi sekä viranomaisten ja niitä tukevien eri toimijoiden (kaupalliset yritykset, yhteisöt jne.) yhteistoimintaan perustuvaksi, voi palvelutuotannon järjestäminen vain virastomuotoon ja lakisäätöiksi tehtäviksi virastolle johtaa erityisesti uusien mahdollisuuksien hyödyntämisen osalta jähkkyteen ja hitauteen.

Kertomusluonnoksen sivulla 3 todetaan, että "Virastomuoto on valtionhallinnon toiminnan perusmuoto. Osakeyhtiö taas on organisaatio, jonka ensisijainen tarkoitus on tavoitella liiketoiminnallaan voittoa kilpailuilla markkinoilla. Siksi valtion erityistehtävayhtiöiden tulisi säilyä poikkeuksina niin valtion toiminnassa kuin valtionyhtiöiden joukossa. Koska erityistehtävayhtiöt eivät useinkaan toimi kilpailuilla markkinoilla eikä niillä ole juuri konkurssiriskiä, ei niillä välttämättä ole myöskään painetta tehostaa toimintaansa samalla tavalla kun täydessä kilpailutilanteessa olevalla osakeyhtiöllä. Myös kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia voidaan yleensä välttää perustamalla erityistehtävayhtiön sijaan kilpailuilla markkinoilla toimiva, voittoa tavoitteleva valtionyhtiö." VM katsoo, että VTV:n kannanotossa on syytä huomioida, että erityistehtävayhtiölle on määritelty rajattu tehtäväalue ja toiminnalle asettavat tehokkuuspainetta omistajaohjaus sekä asiakaskunta. Erityistehtävayhtiön asiakkaat ovat yleensä hintatietoisia ja tuovat lukuisissa tapauksissa esiin niin yhtiön johdon kuin omistajaohjauksen suuntaan odotuksia toiminnan tehokkuudesta. Kilpailuneutraliteettia koskeva näkemys ei ota huomioon sitä, että erityistehtävayhtiöiden toimintaan sopii huonosti kilpailuilla markkinoilla toimivan valtionyhtiön kaltainen voitontavoittelu. Yhtiöllä voi olla esimerkiksi lakisäätöinen yksinoikeus tuottaa palvelua, mistä syystä voitontavoittelua ei haeta tai sitä halutaan rajata palveluiden käytön ja asiakkuuksien rajautuessa pääasiassa julkiseen hallintoon. Lukuisat erityistehtävayhtiöt toimivat ja niitä ohjataan toimimaan non profit- periaatteen pohjalta. Tämä toimintaperiaate on mahdollista kirjata tavoitteeksi yhtiötä ohjaavaan lainsäädäntöön ja yhtiöjärjestykseen. On esimerkkejä tilanteista, että nk. luontaisissa monopoleissa valtionyhtiöiden ja markkinayhtiöiden voitontavoittelu ei ole sekään ongelmatonta.

Kertomusluonnoksen sivulla 3 todetaan, että ”Erityistehtäväyhtiöitä tulisi perustaa erittäin harkiten myös sen takia, ettei julkisuuslaki koske valtion määräysvallassa olevia osakeyhtiöitä.”. VM:n näkemyksen mukaan tätä kannanottoa on hyvä täsmentää siten, että lähtökohtaisesti julkisuuslakia ei sovelleta osakeyhtiöihin, mikäli ne eivät käytä julkista valtaa. Lisäksi erityistehtäväyhtiön toimintaa ohjaavassa erityislainsäädännössä voidaan säätää erikseen siitä, miltä osin yhtiön toimintaan sovelletaan hallinnon yleislainsäädäntöä, esim. julkisuuslakia. Näin on useassa tapauksessa säädettykin, mm. julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta annetun lain (10/2015) 19 §:ssä ja Hansel Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1096/2008) 3 b §:ssä. VTV:n tarkastushavainnoista ei myöskään käy ilmi, miltä osin käsillä olevassa tarkastuksessa kysymys julkisuuslain soveltamisesta ja siihen liittyvistä ongelmista nousi esille tai on noussut ongelmaksi. Myös rauenneen maakunta- ja soteuudistuksen maakuntalakehdotuksen 128 §:ään oli sisällytetty ehdotus julkisuuslain soveltamisesta Vimana Oy:n ja Maakuntien tilakeskus Oy:n toimintaan.

Edelleen kertomusluonnoksen sivulla 3 todetaan, että ”Kovin kapeaa tehtävää varten ei aina tarvitse perustaa uutta erityistehtäväyhtiötä. Sen sijaan on syytä harkita, voisiko jokin jo toimiva valtionyhtiö ottaa uuden tehtävän hoitaakseen tai voitaisiinko tarvittava palvelu ostaa markkinoilla jo olevilta yksityisiltä yrityksiltä”. VM toteaa, että VTV:n näkemys on tältä osin kannatettava. Esimerkiksi julkisen hallinnon ICT-palvelutuotannossa toimii tällä hetkellä jo noin 30 yritysmuotoista palveluntuottajaa, joita voidaan hyödyntää laajasti erilaisten rakenteellisten uudistusten tukena ja sitä kautta välttyä perustamasta uusia yhtiöitä. VM jättää harkittavaksi, että tämä kannanotto nostettaisiin suositukseksi.

Alaotsikko ”Minkään tarkastuksessa mukana olleen yhtiöittämisen ei voida katsoa olleen yhtiöittämistä koskevan suosituksen vastainen”

Kertomusluonnoksen sivulla 4 todetaan, että ”Tarkastuskertomuksen mukaan minkään tarkastuksessa mukana olleen yhtiöittämisen ei voida katsoa olleen suoraan valtiovarainministeriön 15.10.2018 antaman yhtiöittämistä koskevan suosituksen vastainen. Tämä johtuu paljolti myös siitä, että suositus on harvoissa kohdin ehdoton vaan antaa paljon harkintavaltaa yksittäisen yhtiöittämisen toteuttamiseen.” VM toteaa, että yleisellä ohjeella ei voi eikä ole tarkoituksenmukaista antaa kaikkiin tilanteisiin soveltuvia ehdottomia sääntöjä. VM:n näkemyksen mukaan olisi perusteltua lisätä ohjeen vaikuttavuutta vakiinnuttamalla toimintamalli, jossa valtionhallinnon rakenteiden kehittämisestä ja ohjaamisesta yleisellä tasolla vastaava ohjeen laatinutta tahoa konsultoitaisiin hankkeiden valmistelussa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Alaotsikko ”Suuriin uudistuksiin liittyy riskejä, joihin uudistusten yhteydessä perustettavat yhtiöt eivät voi juuri vaikuttaa”

Kertomusluonnoksen sivulla 5 todetaan, että ”Yhtiöiden kannalta olisi ollut parempi, että uudistusta olisi alettu toimeenpanna vasta sen jälkeen, kun eduskunta olisi sen hyväksynyt.”. Kertomusluonnoksessa on tuotu esille, maakunta- ja soteuudistuksen aikataulua muutettiin useaan otteeseen. VM toteaa, että tämä tilanne ei ollut yhtiöitä perustettaessa ennakoitavissa ja aikataulumuutoksista päätettiin yhtiöiden perustamisen jälkeen. Yhtiöiden toiminnan käynnistäminen alusta ja resurssien kiinnittäminen valtakunnalliseen valmisteluun vei VM:n omistajaohjaamisessa yhtiössä aikaa noin vuoden. Valmisteltavien kokonaisuusien suunnittelulle ja resurssien kiinnittämiselle ennen maakuntien tavoiteltua aloitusta jäi niukasti aikaa. Esimerkiksi ICT-valmistelua ja digimuutoksen onnistumisen kriittisyyttä painotettiin uudistuksen valmistelun ja eduskunnan valiokuntakäsittelyjen aikana. Valmisteluresurssien saamiseksi ja valmistelun käynnistämiseksi uudistuksen toimeenpanon siirtäminen kokonaisuudessaan eduskuntakäsittelyn jälkeiseen aikaan olisi vaatinut merkittävästi pidemmän siirtymäajan. Jälkikäteen arvoituna maakuntien palvelukeskusyhtiöitä koskevan lainsäädännön hyväksyminen olisi ollut yhtiöiden toimintaa merkittävästi ohjaava ja tukeva tekijä. Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanossa nähtiin välttämättömäksi käynnistää yritysten toiminta jo ennen tuettavien organisaatioiden toiminnan aloittamista, jotta niillä olisi ollut edellytykset tuottavaan ja tulokselliseen toimintaa heti toiminnan käynnistyessä. Yritysten etupainotteisella perustamisella oli tavoitteena uudistuksen kokonaistavoitteen saavuttaminen. Yrityksien perustamiseen tehdyt taloudelliset panostukset on suhteutettava uudistukselle asetettuihin kokonaistavoitteisiin. Uudistuksen raukeamisen jälkeen tehtyjä panostuksia pyrittiin hyödyntämään suuntaamalla annetuilla toimiohjeilla yhtiöiden kehitystyötä seuraavan uudistuksen valmistelua tukeviin kokonaisuuksiin ja karsimalla muuta toimintaa. Yhtiöiden toiminnan lakkauttamista ja purkamista uudistuksen raukeamisen jälkeen ei kannatettu, vaan toiminnan jatkamista säästöliekillä pidettiin perusteltuna ja tilanteeseen sopivana vaihtoehtona.

Alaotsikko "Palvelujen käyttövelvollisuus olisi taannut yhtiöille asiakkaat ja tulorahoituksen"

Kertomusluonnoksen sivulla 15 todetaan, että "Tarkastusvirasto katsoo, että jos erityistehtäväyhtiöille luodaan in house- asema ja asiakkaat veloitetaan käyttämään yhtiön palveluita, kyse ei enää ole aidosta markkinaehtoisesta liiketoiminnasta. Tällöin menetetään myös osin tarve tai etu toiminnan harjoittamiseen osakeyhtiömuodossa." VM toteaa, että VTV:n näkemyksellä on tulevaisuutta ajatellen merkitystä, jos pohditaan erityistehtäväyhtiön perustamista. Tästä syystä on tarpeen, että VTV avaisi kyseisen näkemyksen perusteluja kattavasti. Esim. miltä osin osakeyhtiömuotoisen toiminnan etu menetetään tällaisessa tilanteessa tai toisaalta onko mahdollista, että edelleen osakeyhtiö toiminnan muotona on silti muiden ominaisuuksien takia tarkoituksenmukaisin. Mahdolliseen tarkastusevidenssiin perustuen olisi hyvä, jos tällaisia etuja pystyttäisiin nostamaan kertomuksessa esille vaihtoehtojen myöhempää vertailua varten.

Alaotsikko "Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen maakuntayhtiössä"

Kertomusluonnoksen sivulla 15 todetaan, että "Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen maakuntayhtiössä. Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen valinta erityisesti yhtiöiden tulevaa omistus pohjan laajennusta silmällä pitäen." VM tukee esitettyä näkemystä. Maakuntien omistajuus tai maakuntien ja valtion yhteinen omistajuus valtakunnallisissa maakuntayhtiössä oli keskeinen tekijä yhtiömuodon käytölle. Se tuki eri osapuolten sitoutumista valmisteluun, yhtiöiden ohjaukseen ja tavoiteltuihin strategisiin pitkän aikavälin tavoitteisiin eli omistajaintressiin.

Valtiovarainministeriö kiittää VTV:tä mahdollisuudesta lausua tarkastusluonnoksesta. VM pitää luonnosversiota ansioituneesti laadittuna sekä puheena olevaan aiheeseen liittyvää tarkastuskertomusta erittäin aiheellisena.

Alivaltiosihteeri

Päivi Nerg

Neuvotteleva virkamies

Tanja Stormbom

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi

VM/BO
VM/JulICT
VM/KAO
VM/VKO

Traffic Management Finland Oy:n lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona (DNro 174/54/2019)

TRAFFIC MANAGEMENT FINLAND

Yhtiöittämisen tavoitteet

Liikenteenohjausyhtiö Traffic Management Finland kokee, että sillä on selkeä omistajastrategia ja tavoitteet. Se perustettiin kehittämään liikenteenohjauksen peruspalveluita, jotta ne vastaisivat paremmin liikennejärjestelmän ja sen toimijoiden tarpeisiin nopeasti digitalisoituvassa maailmassa. Yhtiö palvelee laajasti koko suomalaista yhteiskuntaa viranomaisista yrityksiin ja kansalaisiin. Yhtiöllä on liikenteenohjauksen peruspalveluiden tuottamisen lisäksi yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Sen tulee toiminnallaan edistää liikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta ja koko liikennejärjestelmän toimivuutta.

Yhtiön tavoitteena on rakentaa liikenteen ekosysteemiä ja liikenteen data-alustaa yhdessä alan muiden toimijoiden kanssa investoimalla data-alustan sellaisiin kerroksiin, mihin kaupallisten yritysten ei ole mahdollista investoida liian suuren riskin tai epävarmojen tuotto-odotusten vuoksi, mutta joita välttämättä tarvitaan suomalaisen liikennejärjestelmän digitalisoimiseksi. Tällainen data-alusta mahdollistaa ja kiihdyttää uusien digitaalisten liikenteen palveluiden syntymistä. Yhtiömuodossa kehityksen uskotaan olevan nopeampaa, kun yhtiö pystyy joustavasti kehittämään toimintaansa yhteistyössä sekä sen strategisen kumppanin Väyläviraston että muiden viranomaistoimijoiden mutta erityisesti myös yksityisen sektorin kanssa luoden uusia palveluita ja tehokkaita tapoja organisoida palvelutuotantoaan. Yhtiöllä on merkittävä rooli esimerkiksi logistiikan kustannusten vähentämisessä, joukkoliikenteen osuuden kasvattamisessa, uusien matkaketjujen muodostamisessa ja Suomen ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.

Yhtiömuotoisena liikenteenohjauskonsernin pystyy tehostamaan toimintaansa merkittävästi enemmän kuin mitä virastomuotoinen organisaatio pystyisi säästään näin veronmaksajan euroja.

Toiminnan tehostaminen

Liikenteenohjauksen palvelutuotannon voimakas tehostaminen on yksi keskeisistä yhtiölle asetetuista tavoitteista. Yhtiö on sitoutunut hallituksen esityksen (HE 34/2018) mukaisesti tehostamaan palvelutuotantoaan tie-, meri- ja rautatieliikenteenohjauksen osalta kumulatiivisesti 30 miljoonaa euroa tulevien vuosien aikana, kun se kehittää operatiivista toimintamalliaan muun muassa automaatiota lisäten ja samalla turvallisuutta parantaen. Tehostamisen tavoite on realistinen, mikäli Väylävirasto kykenee tilaamaan tähän liittyvät palvelut ja yhtiö voi laskuttaa kehittämisen ja tehostamisen vaatimien investointien pääomakulut. Itse investoinnit yhtiö rahoittaa tarvittaessa rahoitusmarkkinoilta itse. Tällä hetkellä valtion talousarviossa määritelty Väylävirastoa koskeva liikenteenohjauspalveluiden ostamista rajoittava euromääräinen ehto rajoittaa näiden suunnitelmien toteuttamista. Osakeyhtiömuotoisessa toiminnassa toiminnan jatkuva kehittäminen ja tehostaminen on aina primääri tavoite ja yhtiömuotoisessa toiminnassa tehostaminen on helpompaa kuin virastomuotoisessa toiminnassa. Yhtiö tuotti jo ensimmäisenä toimintavuonnaan palvelut suunniteltua tehokkaammin mutta varsinaiset tehostamistoimet vaativat investointeja ja toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Tehostumisen vaikutukset tulevatkin isommassa mittakaavassa näkymään vasta lähivuosina. Vuonna 2019 palvelutuotanto aikaansaatiin noin 7 miljoonaa suunniteltua pienemmin kustannuksin. Kumulatiivinen tehostuminen elokuun 2020 loppuun saakka on ollut arviolta noin 15 miljoonaa euroa, joka on jo puolet valtion yhtiölle asettamasta tavoitteesta.

Tehostumisen mittaamisessa huomioidaan sekä kyky tuottaa enemmän palveluita samalla rahalla että palveluiden tuottaminen pienemmin kustannuksin.

Hallinto- ja ohjausmalli

Osakeyhtiössä hallitus on keskeisessä roolissa yhtiön toiminnan ohjaamisessa ja valvonnassa. Hallitus vastaa siitä, että yhtiön strategia on omistajan asettaman omistajastrategian mukainen ja varmistaa, että yhtiö tuottaa asiakkailleen lisäarvoa, toiminta on tehokasta ja kannattavaa ja että se toimii vastuullisesti. On tärkeää, että yhtiö kuuntelee tarkoin asiakkaitaan ja tarjoaa palveluita, joita nämä tarvitsevat nyt ja tulevaisuudessa. Liikenteenohjausyhtiön omistajaohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö.

Väylävirasto tilaa noin 2/3 liikenteenohjauskonsernin palveluista ja Väyläviraston strateginen kumppanuus onkin aivan keskeisessä roolissa tie-, meri- ja rautatieliikenteenohjauksen kehittämisen kannalta. Noin 1/3 liikevaihdosta tulee lennonvarmistustoiminnasta pääosin kaupallisilta markkinoilta. Väylävirasto saa rahoituksensa valtion budjetista ja sitä tulohajaa Liikenne- ja viestintäministeriö. Tällä hetkellä ongelmana on, että valtion talousarviossa on erikseen rajattu Väyläviraston liikenteenohjauspalveluiden palveluostoja (ns. ”enintään ehto”) siten, että euromääräisiä vuosittaisia palveluostoja vielä leikataan vuosittain. Sen lisäksi on toki tiettyjä kuluja, joille on sovittu erikseen lisärahoitusta mutta tämä on tapahtunut valtion hitaan budjettiprosessin kautta. Käytössä oleva malli on estänyt Väylävirastoa tilaamasta kaikkia sen tarvitsemia palveluita ja samalla yhtiöittämiselle asetetut tavoitteet vaarantuvat. Tämä haittaa yhtiön ja Väyläviraston tarkoituksenmukaista ja joustavaa yhteisen toiminnan suunnittelua ja toteuttamista. Käytännössä yhtiötä tulohajataan nyt suoraan valtion talousarvioprosessin kautta ohittaen Väyläviraston tilaajaohjaus, liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaus ja osakeyhtiön hallitus – ollen ristiriidassa yhtiömuodon ohjaus- ja hallintomallin kanssa ja yhtiöittämiselle asetettujen tavoitteiden kanssa.

Selkeintä olisi, että Väylävirasto voisi tilata palveluitaan tarpeidensa mukaisesti oman valtiolta saamansa budjetin puitteissa, ilman erillistä liikenteenohjauspalveluiden ostamista koskevaa rajoitetta. Tämä selkeyttäisi ohjausmallia ja mahdollistaisi joustavan liikenteenohjauspalveluiden pitkäjänteisen suunnittelun ja toteuttamisen yhdessä Väyläviraston kanssa. ”Enintään ehdon” poistamisella saavutettaisiin varmemmin yhtiöittämisessä tavoitellut hyödyt eli turvallinen liikenne, liikennettä sujuvoittava palvelukehitys, ympäristövaikutukset ja toiminnan tehostaminen siten, että liikenteenohjauspalveluiden tuottaminen maksaisi jatkossa vähemmän, jolloin veroeuroja tarvittaisiin myös vähemmän.

Valtion talousarviossa oleva palveluiden palvelumaksujen vuotuinen enimmäismäärä (”enintään ehto”) estää Väylävirastoa tilaamasta yhtiöltä riittäviä ja tarkoituksenmukaisia palveluita

Palvelutason nostaminen ja laajentaminen, uusien palveluiden (esimerkiksi liikennejärjestelmän digitalisointi) kehittäminen sekä kustannustehokkuuden parantaminen edellyttävät aina investointeja ja näiden investointien takaisinmaksun varmistamiseksi yhtiön on voitava laskuttaa asiakkailtaan toiminnan laajentamisen vaatimat käyttömenot ja investointien pääomakulut. Väyläviraston tulisi pystyä joustavasti tilaamaan haluamiaan palveluita. Vastaavasti yhtiön investoidessa ja toiminta-asteen noustessa sen tulee voida laskuttaa investointien pääomakulut Väylävirastolta. Yhtiöittämisessä yhteydessä sovittiin, että yhtiö lunastaa yhtiöittämisetkellä vielä keskeneräisen liikenteenohjaustoimintaan liittyvän käyttöomaisuuden. Omaisuutta ei ole voitu siirtää, koska yhtiöllä ei ole ollut mahdollisuutta laskuttaa näihin investointeihin liittyviä pääomakuluja, sillä Väyläviraston liikenteenohjauspalveluiden tilauksia on rajoitettu ”enintään ehdolla”. Väylävirasto on kuitenkin samaan aikaan tilannut yhtiöltä liikenteenohjaukseen liittyviä palveluita näissä kohteissa, vaikka omaisuuden siirtoa ei ole vielä pystytty tekemään. Vuoden 2020 lisätalousarvioissa

ja vuoden 2021 alustavassa talousarviossa on Väylävirastolle varattu rahoitusta keskeneräisten käyttöomaisuuserien lunastusten pääomakuluille, joten lunastusten ensimmäistä erää ollaan valmistelemassa siten, että siirto toteutuisi vuoden 2020 lopulla. Olisi tärkeää varmistaa talousarviorahoitus myös muiden investointien pääomakuluille. Tältä osin paras malli olisi se, jossa Väylävirasto voisi allokoida budjetistaan liikenteenohjauspalveluiden oston sen osan, jonka se kokee kulloinkin tarpeelliseksi. Tällä tavoin sekä yhtiö perustehtävän että erityistehtävien mukaiset tavoitteet kuten turvallisuus, liikenteen sujuvuus, varautumiskyky, kestävä kehitys sekä toiminnan tehokkuus ja liikennejärjestelmä digitalisointi tulisivat parhaalla tavalla huomioitua.

Vuoden 2019 tulos ja tehostaminen

Yhtiön tulos oli ensimmäisenä toimintavuotena voitollinen johtuen ANS Finlandin voitollisesta tuloksesta ja Väylävirastolle palveluita tuottavien yhtiöiden voitollisuudesta. Väyläviraston ensimmäisen vuoden 2019 kaupallinen malli perustui kiinteähintaiseen sopimukseen, jossa tulosriski oli yhtiöllä. Liiketoimintasuunnitelma ensimmäiselle toimintavuodelle oli tehty varovaisuuden periaatteen mukaan, koska virastosta siirtyvän toiminnan kulurakenne oli epävarma. Tämä johtui siitä, että toiminta oli hajaantunut Väylävirastossa ja se koottiin yhdeksi kokonaisuudeksi, joka siirrettiin yhtiöön. Samalla toiminnan kustannukset tulivat läpinäkyviksi. Tehty liiketoimintasuunnitelma oli silloinen paras arvio siirtyvän liiketoiminnan kulurakenteesta.

Ensimmäisenä vuonna yhtiö pystyi tuottamaan liikenteenohjauspalvelut noin 7 miljoonaa euroa halvemmalla kuin suunniteltiin. Tämä johti siihen, että tulos oli selvästi voitollinen. Yhtiön tavoitteena on aina tehdä mahdollisimman hyvä tulos ja siinä onnistuessaan se on pystynyt tuottamaan palvelut edullisesti, mikä on tilaajan etu ja tässä tapauksessa myös valtiontalouden etu. Voitollinen tulos on johtanut valtion verotulojen kasvuun ja valtion omistaja-arvon kasvuun ja yhtiön taseen vahvistumiseen. Taseen vahvistuminen mahdollistaa yhtiön kehittämisen ja toimii puskurina huonompia vuosia ajatellen. Vahva tase on osoittautunut tärkeäksi pandemian iskiessä vuonna 2020 konsernin kassavirtaan ja kannattavuuteen, kun lennonvarmistustoiminnan liikevaihto on romahtanut ja tulos mennyt vahvasti tappiolle lentoliikenteen volyymin romahdettua. Vahvaa tasetta tarvitaan myös investointien rahoittamiseksi yhtiön nostaessa lainoja rahoitusmarkkinoilta. Yhtiö on pystynyt tehostamaan toimintaansa 8/2020 mennessä noin 15 miljoonan euron verran. Tämä on tapahtunut sekä tuottamalla palvelua samalla rahalla enemmän, että tuottamalla palvelua pienemmin kustannuksin.

Traffic Management Finland Oy



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausunto
30.10.2020

VN/21598/2020

1/3

Viite Lausuntopyyntöne 29.9.2020

LAUSUNTO TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA OSAKEYHTIÖ VALTIONHALLINNON TOIMINTOJEN ORGANISOINTIMUOTONA

YLEISTÄ

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä luonnoksen sisältämät havainnot ja johtopäätökset ovat pääosin oikeansuuntaisia.

Maakuntayhtiöt perustettiin vuonna 2017 tuottamaan toimitila- ja digipalveluja maakunnille, joista myöhemmin olisi tullut yhtiöiden osakkeenomistajia. Ajatuksena oli, että yhtiöt (Tila, Sot-Digi, Vimana, Hetli) olisivat siirtyneet valtiolta 18 maakunnan omistukseen, vaikkakin valtio olisi säilyttänyt niissä vähemmistöomistuksen. Yhtiöiden oli tarkoitus olla valtakunnallisia palvelukeskuksia, jotka tuottavat keskitetysti tukipalveluja.

Näillä toimenpiteillä haluttiin varmistaa, että asiat tehtäisiin riittävän yhdenmukaisilla tavoilla, ja tätä kautta saavutettaisiin kustannussäästöjä sekä samalla turvattaisiin yhtäläiset laadukkaat palvelut kaikkialla Suomessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta korostuivat yhtenäiset toimintatavat. Tavoitteena oli, että palveluiden perustaso turvattaisiin riittävän samankaltaisena alueesta tai asuinpaikasta riippumatta. Toisena tärkeänä tavoitteena korostui valmisteluvaiheessa kustannustehokkuus, ei niinkään se millä tyyppisellä organisoitavalla tavoitteet saavutettaisiin.

Sivulla 4 todetaan, että ”jos valtio luovuttaa pörssiosakkeitaan, se menettää pysyvästi niiden osinkotulot ja osakkeiden arvonnoususta saatavan arvon”. Edellä mainittu pitää luovutuksessa valtion ulkopuolelle paikkansa, mutta siinä tapauksessa luovutuksesta luonnollisesti peritään korvaus, jossa em. arvot otetaan huomioon kauppahinnassa. Jos kommentti tarkoittaa kyseessä olevia osakeyhtiöitä, jossa omistuksen oli tarkoitus siirtyä valtion 100% omistamiin yhtiöihin, johtopäätös on virheellinen.

YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT HETLIÄ JA VIMANA OY:TÄ TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LIITTYMÄPINNOISTA

KEHA-keskuksen tehtäväksi annettiin sekä Hetli Oyn (Hetli) että Vimana Oyn (Vimana) perustaminen ja perustamiseen liittyvät toimenpiteet. Yhtiöiden perustamisen jälkeen yhtiöillä oli oma toimiva johto. KEHA-keskukselle myönnettiin määrärahaa ao. yhtiöiden perustamiseen valtion talousarvion kautta. Momentin perusteluissa on maininta, että määrärahaa saa käyttää ”maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten sekä julkisoikeudellisen palvelulaitoksen perustamisen valmisteluun” (mom. 28.70.05) sekä ”kahden valtakunnallisena palvelukeskuksena toimivan osakeyhtiön osakepääoman merkitsemiseen” (mom. 32.01.02).

Hetli Oy

Hetlin talous- ja henkilöstöhallinto hoidettiin KEHA-keskuksessa. Hetlin toimitusjohtajan kanssa käytiin KEHA-keskuksen kirjanpidosta säännöllisesti läpi Hetlille kuuluvat tapahtumat. Osakeyhtiölle kuuluvat tapahtumat siirrettiin osakeyhtiön kirjanpitoon ja tapahtumat, jotka katsottiin liittyvän palvelukeskuksen perustamiseen, jäivät valtiolle (= KEHA-keskuksen kirjanpitoon).

Vimana Oy

Vimanan talous- ja henkilöstöhallinto hoidettiin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa, Palkeissa.

Sivulla 13 oleva havainto sekaannuksesta menojen maksajasta on virheellinen. Asia on selvitetty KEHA-keskuksen vuoden 2017 tilintarkastuksen vuosiyhteenvedossa.

KEHA-keskuksen tehtäväksi annettiin Vimanan perustaminen ja alkuvaiheessa Vimanan perustamiseen ja toiminnan käynnistämiseen myönnetty määrärahat olivat KEHA-keskuksen hallinnoimia. Valtiovarainministeriö osoitti KEHA-keskukselle määrärahojen käyttöoikeuden maakuntien ICT- palvelukeskuksen valmisteluun liittyviin kustannuksiin. Rahaa voitiin käyttää myös käynnistämävaiheen välttämättömiin menoihin ennen kuin Vimanaa oli pääomitettu ja ennen kuin sillä oli oma toimiva johto ja ennen kuin sillä oli mahdollisuus hoitaa oma kirjanpitoonsa.

KEHA mm. rakensi Vimanan hallitukselle oman päätelaiteriippumattoman sähköisen työskentely-ympäristön, koska Vimanalla ei vielä ollut omaa vakioitua työasemaa ja työasemaympäristöä, johon esim. kannettavat tietokoneet olisi kytketty. Osakeyhtiölle ja osakeyhtiön kirjanpitoon kuuluvat kulut KEHA-keskus on laskuttanut jälkepäin osakeyhtiöltä Vimana (myöh. SoteDigi Oy, nyk. DigiFinland Oy) siltä osin, kun niistä on saatu tieto (esim. Valtorista) ja siltä osin, kun on katsottu, että kulut ovat osakeyhtiölle kuuluvia.

KEHA-keskuksen irtaimistorekisteriin merkityt laitteet siirrettiin Vimanalle sinne siirtyneiden henkilöiden osalta.

Antti Joensuu
Johtaja

Juha Pekka Niemi
Tarkastusneuvos

TIEDOKSI: Alueet ja kasvupalvelut osasto
Kansliapäällikkö Raimo Luoma
Talousjohtaja Mika Niemelä
Lainsäätöjohtaja Pasi Järvinen
Talouspäällikkö Taina Vähimaa
Teollisuusneuvos Sirpa Alitalo
Teollisuusneuvos Marjukka Aarnio
Teollisuusneuvos Mikko Huuskonen
Neuvotteleva virkamies Minna Tukiainen
Neuvotteleva virkamies Tarja Pyöriä
Neuvotteleva virkamies Marko Laiho