

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2018 Valtion liiketoiminnan järjestäminen

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Valtion liiketoiminnan järjestäminen -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin vakiintuneita menettelytapoja noudattaen:

1. Onko valtio-omisteisten yhtiöiden liiketoimintamuodon perusteita arvioitu yhtiöittäin esimerkiksi hallituksen omistajapolitiikan linjauksessa? Onko valtion palvelutuotannon liiketoimintamuotojen perusteisiin kiinnitetty huomiota tavalla, joka huomio liiketoiminnan reunaehdot? Onko yhtiömuotoisen toiminnan kestävyteen muuttuvassa toimintaympäristössä kiinnitetty huomiota?
2. Onko Senaatti-liikelaitoksen asema varmistettu järjestämällä sen markkinaehtoinen toiminta tavalla, joka on sopusoinnussa yhteismarkkinoiden kanssa?
3. Onko jäänmurron palvelutuotannon varautumista tehostettu kestäväällä tavalla? Onko tässä huomioitu Itämeren alueen yhteistyö?
4. Onko jäänmurron palvelutuotannon varautuminen järjestetty uudelleen tavalla, joka neutralisoi hankintamenettelyyn liittyviä riskejä ja vahvistaa toiminnan kustannustietoisuutta?
5. Millä tavoin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on vastattu postitoiminnan yleispalvelujakelun volyymin ja kannattavuuden kehitykseen?

Suosituksen seurannan lisäksi jälkiseurannassa on selvitetty erikseen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston toimenpiteitä Arctia Oy:n kannattavuuden tukemiseksi.

Jälkiseurannassa perehdyttiin hallituksen ohjelman ja omistajapolitiikan linjauksiin sekä pyydettiin tarkastuksen kohteilta ja toimialasta vastaavilta ministeriöiltä selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin ne ovat tarkastuksen perusteella ryhtyneet, ja mitä näistä toimista on seurannut. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Valtio-omisteisten yhtiöiden ja liikelaitosten toimintamuotoa ja tavoitteita arvioidaan säännöllisesti

Valtiovarainministeriö on 15.10.2018 antanut suosituksen valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä (VM/1064/00.00.01/2018). Sen antaminen perustuu valtiovarainministeriön mukaan sen yleistoimivaltaan. Suositus on laadittu virkamiesvalmistelun tueksi tulevia uudistuksia varten. Siihen on koottu ja selkeytetty valtionhallinnon organisaatiomallien valintaa koskevia periaatteita, erityisesti valtion

taloudellisen toiminnan yhtiöittämiseen liittyvässä harkinnassa käytettävää arviointikriteeristöä. Suositukseen on koottu harkintatapauksissa esille nousseita oikeus- ja taloustieteellisiä näkökohtia.

Ministeriön mukaan suosituksen lähtökohtana on, että uudistukset arvioidaan huolellisesti, johtopäätökset perustellaan ja koko arviointiprosessi selvityksineen sekä päätelmineen dokumentoidaan. Uudistuksissa arvioinnin lähtökohtana ovat organisoitavat tehtävät sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet; mikään organisaatiomuoto itsessään ei johda valtion kokonaisedun parantumiseen, vaan se riippuu muun muassa toiminnan organisoinnista ja johtamisesta, rahoitusperiaatteista sekä tavoitteita palvelevasta toimintakulttuurista.

Yhtiökohtaiset strategiset intressit ja erityistehtävät on kuvattu valtioneuvoston omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä, joka on annettu 8.4.2020. Yhtiöiden erityistehtävien ja omistajastrategioiden muutostarpeita tarkastellaan yhteistyöryhmissä säännöllisesti, pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa.

Valtiovarainministeriö on täsmentänyt Senaatti-liikelaitoksen toimintaa markkinoilla

Valtiovarainministeriö on arvioinut Senaatti-kiinteistöjen sidosyksikköasemaa. Arviointinsa perusteella se on toteuttanut tarvittavat säädösmuutokset lakiin valtion liikelaitoksista (1062/2010) sekä valmistellut uuden lain Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä (1018/2020). Senaatin roolia valtion sisäisenä palvelukeskuksena ja liikelaitoksen toimintaa markkinoilla on täsmennetty sekä säädöksiin että lakien esitöissä.

Valtioneuvoston kanslia, Liikenne- ja viestintävirasto sekä Väylävirasto tekevät yhteistyötä talvimerenkulun palvelutason ja turvallisuuden varmistamiseksi

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on kutsunut säännöllisesti kokoon yhteistyöryhmän käsittelemään jäänmurtoon liittyviä asioita. Ryhmään ovat kuuluneet omistajaohjauksen, liikenne- ja viestintäministeriön, Väyläviraston sekä Arctia Oy:n edustajat.

Vuoden 2020 tammikuussa käynnistyi omistajaohjausministeri Tuppuraisen asettama virallinen yhteistyöryhmä, jonka asettaminen perustui hallitusohjelman kirjaukseen. Työryhmässä tehtiin laaja poikkeileikkaava katsaus jäämurtotoimintaan, kuultiin ulkopuolisia tahoja sekä pyydettiin lausuntoja. Osana toimintaansa työryhmä pyysi myös ulkopuolista neuvonantajaa arvioimaan jäänmurron järjestämisvaihtoehtoja.

Valtioneuvoston kanslian mukaan ulkopuolinen arviointi osoitti nykyisen toimintamallin taloudellisesti tehokkaaksi, mutta työryhmä keskusteli myös nykymallin kehittamisestä ja yksinkertaistamisesta. Yhtenä vaihtoehtona tuotiin esiin palvelumalli, jossa Väylävirastolla säilyisi lakisääteinen vastuu talvimerenkulun järjestämisestä. Mallissa Väylävirasto ja operoinnista vastaava palveluntuottaja sopisivat palvelutasosta, jonka palveluntuottaja toteuttaisi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti sekä nykymallin mukaista Väyläviraston suorittamaa aluskohtaista ohjausta joustavammin.

Pääosa nykyisistä jäämurtota koskevista sopimuksista Arctia Oy:n ja Väyläviraston välillä päättyy toukuussa 2025. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan sopimusten rakennetta ja sisältöä ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa kesken sopimuskauden.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala on sekä itsenäisesti että yhdessä Ruotsin kanssa toteuttanut useita jäänmurron palvelutason ja turvallisuuden varmistamiseen liittyviä hankkeita. Hankkeissa on käsitelty tarvittavia operointimalleja, kaluston uusimista sekä talvimerenkulun mallintamista. Osana näitä hankkeita liikenne- ja viestintäministeriön johdolla on arvioitu myös toimintaympäristön muutoksia sekä jäänmurron kustannuksia ja julkistaloudellista kestävyyttä.

Jäänmurtokaluston varallaolon kustannusten eriyttämistä on tarkoituksenmukaista arvioida jäänmurtopalveluiden kilpailuttamisen yhteydessä

Liikenne ja viestintäministeriö ja Väylävirasto ovat selvittäneet ja arvioineet erilaisten jäänmurron järjestämismallien toteuttamiskelpoisuutta ja korvaavia vaihtoehtoja nykyiselle kilpailutusmenettelylle.

Sitä, tulisiko jäänmurtokaluston varallaolon kustannukset eriyttää palvelusopimuksista ja varautumistehtävä osoittaa Arctia Oy:lle kustannusperusteisena tehtävänä, on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tarkoituksenmukaista arvioida siinä yhteydessä, kun uutta jäänmurtopalveluiden kilpailuttamista ja siihen liittyvän sopimuksen sisältöä valmistellaan.

Samalla kun arvioidaan mahdollista jäänmurtokaluston varallaolon kustannusten eriyttämistä, ministeriön mukaan tulisi arvioida myös, pitäisikö hankintoja tehdä SGEI-perusteisesti tai Arctian jäänmurtotoiminnot muuttaa erityistehtäväyhtiöksi.

Postitoiminnan yleispalvelun kustannuksia pyritään leikkaamaan keventämällä lakiin perustuvaa yleispalveluvelvoitetta

Osoitteellisten lähetysten jakeluvolyymit ovat pienentyneet viime vuosina voimakkaasti. Tästä johtuen liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan parhaillaan postilain muutosta, jossa keskeinen muutosesitys on yleispalveluvelvoitteen keventäminen nykyisestä viidestä päivästä kolmeen päivään. Tämä tavoite on linjattu jo aiemmin asiaa koskeneessa valtiosihteeriryhmän raportissa.

Jos jakelu ja keräily tapahtuisivat kolmena päivänä, vähenisivät yleispalveluvelvolliselle yritykselle eli Postille aiheutuvat kustannukset merkittävästi. Näin ollen yleispalvelun nettokustannuksia ei ministeriön arvion mukaan jouduttaisi myöskään korvaamaan lähivuosien aikana. Ministeriö ja Liikenne- ja viestintävirasto seuraavat postimarkkinoiden tilannetta ja jakeluvolyymien kehitystä myös jatkossa.

Arctia Oy:n kannattavuutta on tuettu synergiaetuja tuoneen ja yhtiön palveluvalikoimaa laajentaneen fuusion avulla

Valtioneuvoston kanslian aloitteesta käynnistettiin projekti, jonka seurauksena Meritaito Oy yhdistyi Arctia Oy:öön loppuvuodesta 2018. Yhdistymisellä haettiin paitsi synergiaetuja myös suuremman koon ja laajemman palveluvalikoiman tuomia liiketoimintamahdollisuuksia. Arctia Oy:n johto on vienyt yhdistymistä ja kustannushyötyjä tavoitteellisesti eteenpäin.

Omistajaohjausosasto kävi erikseen läpi vuonna 2015 laaditun jäänmurron eri järjestämisvaihtoehtoja koskevan raportin johtopäätökset ja niiden perusteet. Se myös teetti ulkopuolisella neuvonantajalla tätä koskevan selvityksen keväällä 2019. Osasto totesi jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että ulkopuolinen arvio ei tue vuoden 2015 raportin johtopäätöksiä siitä, että kalustoyhtiömallilla saavutettaisiin raportissa esitettyjä säästöjä.

Omistajaohjausosasto on ilmoittanut analysoivansa säännöllisesti Arctian taloudellista kehitystä ja käyvänsä keskustelua yhtiön johdon kanssa. Yhtiön kannattavuutta tukevia toimenpiteitä koskeneeseen selvityspyyntöön omistajaohjausosasto vastasi viittaamalla osakeyhtiöoikeudelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan osakkeenomistaja valitsee yhtiön hallituksen ja yhtiön hallitus sekä yhtiön toimiva johto ovat vastuussa yhtiön liiketoiminnasta.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Liiketoimintaan sidottua valtion omaisuutta tulee pyrkiä hoitamaan niin, että kokonaistulos on taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti mahdollisimman hyvä. Tarkastuksessa arvioitiin omaisuuden hallinnan näkökulmasta, onko tarkastuksen kohteena ollut liiketoiminta ollut siihen liittyvien tavoitteiden ja odotusten mukaista sekä onko siinä noudatettu valtion roolia ja toimintaa ohjaavia linjauksia ja säädöksiä.

Valtion liiketoimintaan kohdistuvat odotukset ovat tarkastuksen kohteissa toteutuneet pääosin hyvin. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriön laatima suositus ohjaa ja tukee ministeriöiden harkintaa tarkoituksenmukaisella tavalla, kun ne päättävät toiminnan organisointimuodosta ja mahdollisesta yhtiöittämisestä.

Jälkiseurannassa kiinnitettiin huomiota myös eräisiin tarkastuksen kohteisiin liittyneisiin riskeihin. Senaatti-liikelaitoksen asemaa markkinatoimijana on selkeytetty täsmentämällä lainsäädännön peruste-luja. Myös jäänmurron ja postitoiminnan toimintaedellytyksien varmistamiseen on tarkastuksen jälkeen kiinnitetty huomiota tarkastuksen edellyttämässä syvyydessä.

Jälkiseurannassa todettu kehitys vastaa pääosin tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia, eikä jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Vesa Koivunen
apulaisjohtaja, Kestävä julkinen talous

Sami Vuorinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Valtiovarainministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Valtioneuvoston kanslia