

Valtion strategisen intressin yhtiöt – riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

8/2023



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtion strategisen intressin yhtiöt – riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/759/04.07.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Valtion strategisen intressin yhtiöt – riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, puolustusministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, talousvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle ja seuraaville valtio-omisteisille strategisen intressin yhtiöille: Arctia Oy, Boreal Kasvinjalostus Oy, Finavia Oyj, Fingrid Oyj, Finnair Oyj, Fortum Oyj, Gasgrid Finland Oy, Gasum Oy, Leijona Catering Oy, Motiva Oy, Neova Oy, Patria Oyj, Posti Group Oyj, Suomen Lauttaliikenne Oy, Suomen Viljava Oy, Tapio Oy, VR-Yhtymä Oyj, Neste Oyj ja Suomen siemenperunakeskus Oy.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, puolustusministeriöllä sekä työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2025.

Helsingissä 2. kesäkuuta 2023

Jaakko Eskola

tarkastusyksikön johtaja

Vesa Koivunen

tuloksellisuustarkastusneuvos

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-537-5 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-537-5
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-537-5>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen ensisijaisena kohdeorganisaationa oli valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, joka vastaa useimpien strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta. Osasto vastaa yhtiöiden strategisista intresseistä, joita se valmistelee yhteistyössä eri substanssiministeriöiden kanssa. Tarkastus kohdistui myös näihin ministeriöihin: liikenne- ja viestintäministeriöön, maa- ja metsätalousministeriöön, puolustusministeriöön ja työ- ja elinkeinoministeriöön. Omistajaohjaajista oli lisäksi tarkastuksen kohteena valtiovarainministeriön omistajaohjaustoiminto. Valtionhallinnon virkamiesten lisäksi tarkastuksessa haastateltiin strategisen intressin yhtiöiden hallitusten puheenjohtajia heidän näkemyksensä saamiseksi omistajaohjauksen toiminnasta.

Tarkastuksessa arvioitiin, ovatko valtion strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja valtiovarainministeriö huolehtineet siitä, että yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisessä on toimittu valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti. Hallitus määrittelee omistajapolitiikan keskeiset periaatteet hallitusohjelmassa. Valtion omistajaohjausta koskeva valtioneuvoston periaatepäätös puolestaan linjaa tarkemmat strategiset suuntaviivat sekä kuvaa omistajaohjauksen toimintatavat.

Lisäksi arvioitiin, ovatko omistajaohjausosasto ja substanssiministeriöt (liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö) osaltaan huolehtineet yhtiöiden strategisen intressin turvaamisesta ja sen edellyttämästä toiminnan jatkuvuudesta.

Strategisen intressin valtionyhtiöissä valtion omistuksen perusteena on sijoittajaintressin lisäksi strateginen intressi, joka voi perustua muun muassa maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen tai peruspalveluvelvoitteesta huolehtimiseen. On tärkeää, että näiden yhtiöiden riskienhallinta on kunnossa ja yhtiöiden toiminnan jatkuvuus turvattu, koska yhtiöiden tuotteet ja palvelut voivat olla keskeisiä tai kriittisiä koko yhteiskunnan toiminnan kannalta.

Omistajaohjausosasto on varmistanut yhtiöiden riskienhallintaprosessien olemassaolon ja analysoi riskejä, mutta ei suoraan ota kantaa yhtiöiden riskitasoon, riskinottokykyyn tai riskienhallinnan toimivuuteen

Omistajaohjausosasto yrittää monin tavoin varmistaa, että se saa riittävästi tietoa yhtiön tilanteesta ja periaatepäätöksen noudattamisesta. Keinoina ovat muun muassa tilintarkastuskertomukset ja tilintarkastajien havainnot, keskustelut hallituksen puheenjohtajan ja johdon kanssa, osaston virkamiesedustaja yhtiön hallituksessa, yhtiökokouksessa esitettävä katsaus yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta sekä taloudelliset yhtiöanalyysit.

Taloudellisissa yhtiöanalyysissä ja omistajastrategisissä raporteissa analysoidaan yhtiön riskejä ja mahdollisuuksia omistajan näkökulmasta. Omistaja ei osallistu yhtiön riskienhallintaprosessiin, mutta keskustelee yhtiön kanssa riskeistä ja arvioi yhtiön riskitasoa suhteessa yhtiön taloudelliseen kantokykyyn.

Hallitus ja sen kokoonpano vaikuttavat merkittävästi yhtiön riskienhallintaan, mutta omistajastrateginen työ ja kommunikaatio hallituksen puheenjohtajan kanssa ovat osin läpinäkymättömiä ohjauseinoja

Yhtiön hallitus on vastuussa yhtiön riskienhallinnan järjestämisestä. Henkilövalinnat hallitukseen ovat omistajaohjauksen keino vaikuttaa yhtiön toimintaan. Hallituksen kokoonpanon voidaan katsoa olevan tärkeä välillinen riskienhallintakeino, jolla omistaja voi vaikuttaa yhtiön riskienhallintapolitiikkaan ja yrittää varmistaa yhtiön riskienhallinnan toimivuuden. Lisäkeinona toimivan hallituskokoonpanon muodostamisessa voisi olla osakkeenomistajien nimitystoimikunta, jossa olisi mukana myös hallituksen puheenjohtaja niissä listaamattomissa yhtiöissä, joissa on useita omistajia ja joissa hallituksen nimitysoikeudesta ei ole sovittu osakassopimuksessa. Lisäksi osakassopimuksia päivitetessä voitaisiin siirtyä nimitystoimikunnan käyttöön tai hallituksen puheenjohtajan osallistumista voitaisiin vahvistaa entisestään osana omistajaohjausosaston nykyistä hallituksen valintaprosessia.

Omistajastrateginen työ perustuu pitkälle strategiavastaavan ja yhtiön hallituksen puheenjohtajan sekä johdon väliseen luottamukselliseen kommunikaatioon, jonka yksityiskohtaisesta sisällöstä ei ole saatavilla tietoja. Kun toiminta perustuu keskusteluyhteyteen, sen vaikutuksia on vaikea määrittää samoin kuin sitä, millainen vaikutusvalta kenelläkin missäkin asiassa on.

Periaatepäätös on yhtiön riskienhallintavastuun ja omistajan informoinnin osalta selkeä, mutta strategisen intressin vaarantumista on syytä konkretisoida

Omistajaohjausosasto edellyttää, että riskienhallinta on järjestetty yhtiöissä näiden tarpeita vastaavalla tavalla osakeyhtiölain mukaisesti.

Periaatepäätöksessä on tuotu esiin yhtiön hallituksen ja johdon vastuu tuoda oleelliset asiat omistajan tietoon. Omistajaohjausosaston ja yhtiön välinen yhteistyö sekä seurantaan ja keskusteluun nousevat asiat perustuvat osaston tekemiin analyysihin, mutta pitkälti myös keskinäiseen luottamukseen siitä, että olennaiset asiat tuodaan asianosaisten käsittelyyn.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan periaatepäätökseen olisi hyvä kirjata konkreettisemmin, milloin valtion strategiset intressit voivat olla vaarassa, jotta asian esille ottaminen ei perustuisi vain yleiseen ohjeeseen olennaisten asioiden esille tuomisesta. Tämä konkretisoisi, milloin yhtiön suunnittelema toimenpide voi olla sellainen, että yhtiön ja omistajaohjausosaston sekä tarvittaessa substanssiministeriön olisi syytä yhdessä arvioida toimenpiteen vaikutusta strategisen intressin hoitamiseen ja jatkuvuuteen. Periaatepäätökseen lisättäisiin käytännössä siellä aikaisemmin ollut maininta tai vastaava, jonka mukaan valtion strategisia intressejä ei tule vaarantaa valtio-omistajan omin toimin

(osakemyynneillä ja rakennejärjestelyillä) tai yhtiön toimielinten päätöksillä (yritysosot, liiketoimintojen uudelleenjärjestelyt, strategian uudistaminen, merkittävä ulkomaan toimintojen laajentuminen).

Yhtiön strategisen intressin määrittelyyn voidaan tarvita usean substanssiministeriön panosta, ja ministeriöiden näkemystä voidaan tarvita myös hallituskausien aikana

Yhtiön strateginen intressi määritellään tai tarvittaessa päivitetään useimmiten hallituskausien välissä. Substanssiministeriö laatii ehdotuksen perusteluineen yhtiön strategiseksi intressiksi ja keskustelee siitä omistajaohjausosaston kanssa. Lopullisesti strategisista intresseistä sovitaan talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, jossa asian esittelee omistajaohjausosasto.

Strategisen intressin määrittelyyn osallistuu vain se substanssiministeriö, jonka hallinnonalalle yhtiö sijoittuu. Muut ministeriöt eivät osallistu strategisen intressin määrittelyyn, vaikka näillä ministeriöillä voi olla vahva omistajastrateginen intressi osaan yhtiön toiminnasta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan omistajaohjausosaston pitää tällaisissa tapauksissa kuulla useampaa ministeriötä ja ottaa niiden näkemys huomioon yhtiön strategisen intressin määritelmässä ja sen perusteluissa sekä tarvittaessa muokata yhtiökohtaista strategisen intressin määritelmää.

Vastuu strategisista intresseistä siirtyi vuoden 2020 periaatepäätöksessä substanssiministeriöltä omistajaohjausosastolle, ja ainoastaan valmistelu tehdään yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan strategisen intressin toteutumisen ja sen mahdollisen vaarantumisen seurannan pitäisi kuulua sekä omistajaohjausosastolle että mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaan myös substanssiministeriöille.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan strategisen intressin vaarantumista tulisi konkretisoida yhdessä substanssiministeriöiden kanssa, kun strategista intressiä määritellään. Tämä vahvistaisi strategisen intressin toiminnallistamista ja tunnistamista yhtiöiden omistajaohjauksessa ja hallitustyöskentelyssä.

Strategisen intressin yhtiöissä riskin realisoitumisen vaikutus voi olla valtiolle ja yhteiskunnalle suurempi kuin sijoitetun pääoman menettäminen

Yleistäen voidaan sanoa, että omistajaohjausosaston painopiste on yhtiön taloudellisessa menestyksessä: kannattava yhtiö pystyy huolehtimaan myös sille osoitetusta strategisesta intressistä. Substanssiministeriön painopiste on strategisen intressin toteutumisen jatkuvuudessa ja yhtiön yhteiskunnallisessa tehtävässä: yhtiön on liiketoiminnassaan kaikissa oloissa huolehdittava siitä, ettei strateginen intressi vaarannu. Nämä painopisteet eivät ole toisensa poissulkevia eivätkä ne tarkoita, että omistajaohjausosasto ei ottaisi yhtiön strategista intressiä huomioon tai että substanssiministeriöissä ei ymmärrettäisi taloudellisten edellytysten merkitystä yhtiöiden kyvyille tuottaa palveluja ja tavaroita.

Osakeyhtiömuoto on jo sinällään omistajan kannalta riskienhallintaa, jossa omistajan riskin ylärajana on yhtiöön sijoitettu pääoma. Strategisten intressien yhtiöissä asia ei ole

näin suoraviivainen. Perinteinen omistajariski voi laajentua valtion yhteiskunnalliseksi riskiksi. Jos strategisten intressien toteutumisen katsotaan olevan valtiolle ja yhteiskunnalle oleellista tai jopa elintärkeää, valtion on lähes mahdotonta antaa tällaisen yhtiön mennä konkurssiin tai ainakaan lakkauttaa tai ennakoimattomasti muuttaa harjoittamaansa strategisen intressin mukaista toimintaa. Strategisen intressin yhtiöt eroavat toisistaan siinä, missä määrin strateginen intressi on osa niiden toimintaa. Suurella osalla yhtiöistä strategisen intressin toteutus kattaa koko tai lähes koko liiketoiminnan, osalla suuren osan liiketoiminnasta, ja joillakin sen osuus on rajatumpi.

Sähköntuotantoyhtiö Fortumin tapauksessa valtio joutui viime kädessä takaamaan ja järjestämään siltarahoituksen valtion täysin omistaman Solidium Oy:n kautta ja pelastamaan yhtiön (state as financier of last resort).

Raja yhtiön oman riskienhallinnan ja valtion oman riskienhallinnan välillä on epämääräinen

Yhtiöiden hallitusten riskienhallintavastuu keskittyy ensisijaisesti yhtiön toiminnan turvaamiseen ja yhtiön sisäisten riskien hallintaan. Koska omistajaohjausosasto ei myöskään aktiivisesti osallistu riskienhallintaan, yhtiöiden toiminnasta tai toimimattomuudesta yhteiskunnalle aiheutuvien riskien hallintaa ei ole tarkoin osoitettu kenenkään vastuulle.

Huolimatta siitä, että valtio on käytännössä sitoutunut strategisen intressin yhtiöiden tai niiden harjoittaman toiminnan ylläpitoon, valtion omassa riskienhallinnassa ei ole etukäteen linjattu tähän liittyviä riskien hallintakeinoja. Valtionhallinnon omien yleisten riskienhallinnan periaatteiden mukaan ministeriöiden riskienhallinnan tulee kattaa myös riskit, jotka aiheutuvat ministeriölle mahdollisesti sen ohjauksessa olevista virastoista, talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista, valtion liikelaitoksista ja valtionyhtiöistä.

Yhtiöiden strategiseen intressiin liittyviä merkittävimpiä riskejä yhteiskunnan toimivuuden kannalta olisi hyvä tunnistaa ja arvioida omana kokonaisuutenaan osana valtiontalouden ja valtionhallinnon valtioneuvostotason¹ tai vastaavan riskienhallintaa. Strategisen intressin yhtiöiden joukko on liiketoiminnan suuruudeltaan ja toimialoiltaan moninainen, eivätkä kaikkien yhtiöiden strategiset intressit ole yhtä kriittisiä valtiolle ja yhteiskunnalle.

Ei tarvetta laatia valtion omia riskienhallintaohjeita valtionyhtiöille –ajankohtaisia kyselyjä, yhtiökokouskatsauksia riskeistä, riskienhallinnasta ja tilintarkastuksen olennaisista havainnoista sekä toisinaan myös toimiohjeita tarvitaan kuitenkin edelleen

Omistajaohjausosaston yhtiöille vuosittain antamissa yhtiökokousohjeissa on viime vuosina korostettu kokonaisvaltaisen ja ajantasaisen riskienhallinnan merkitystä. Syksystä 2021 alkaen ohjeissa on nimenomaisesti mainittu, että tilintarkastajalta odotetaan tilintarkastuskerptomuksen esittämisen lisäksi katsausta olennaisista tilintarkastukseen liittyvistä havainnoista, joihin voitaneen lukea mahdolliset havainnot olennaisista puutteista riskienhallinnassa. Syksyllä 2022 annetussa ohjeessa yhtiöitä on lisäksi pyydetty esittämään yhtiökokouksessa katsaus yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta osana tilinpäätöksen käsittelyä. Lisäksi omistajaohjausosasto on pyytänyt ajankohtaisin kyselyin tilannekuvatietoa tietyltä yhtiöltä tai yhtiö-

ryhmältä merkittävien kansainvälisten riskien uhan ja realisoitumisen vaikutuksista yhtiön liiketoimintaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellä mainitut ovat tapoja ja keinoja saada omistajaohjaajalle parempi kuva yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta ja korostaa yhtiölle riskienhallinnan tärkeyttä.

Valtiovarainministeriön ohjaamia strategisen intressin yhtiöitä ovat Fingrid Oyj ja Gasgrid Finland Oy. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti valtiovarainministeriön omistajaohjaus antoi tammikuussa 2023 Fingridille toimiohjeen, jossa valtiovarainministeriö otti kantaa tasevähkemarkkinoiden riskienhallintaan ja riskienhallintakeinoihin mahdollisessa tasevastaavien vakuuksiin kohdistuvassa likviditeettikriisissä.

Ohjeissa linjattiin riskienhallinnasta ja riskien kantamisesta ja jakamisesta yhtiön ja osakkaiden välillä muun muassa, että yhtiön tulee järjestelmävastaavan tehtävää hoitaessaan ottaa huomioon sähkömarkkinoiden toimivuuden kokonaisuus, yhtiö voi tietyissä tilanteissa ottaa suuremman taloudellisen riskin kuin normaalissa liiketoiminnassa, yhtiöllä on mahdollisuus asettaa katto tasevastaavilta vaadittaville vakuuksille, yhtiö aloittaa tarvittaessa toimenpiteet ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseksi, yhtiön on tarvittaessa käynnistettävä keskustelut omistajien kanssa yhtiön lisärahoittamiseksi ja jos jokin omistajista ei osallistu lisärahoitukseen, tulee sen omistusosuus laimentua lisärahoitusta vastaavasti.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan merkittävässä ja ongelmallisissa riskitilanteissa voi olla tarpeen, että valtio-omistaja puuttuu yhtiön rahoitukseen ja riskienhallintaan toimiohjeella tavallista tarkemmin ja sitovammin.

Tarkastusviraston suositukset

1. Omistajaohjausosasto ottaa tarvittaessa huomioon useamman substanssiministeriön näkemykset yhtiön strategista intressiä määriteltäessä tai päivitettäessä.
2. Omistajaohjausosasto järjestää yhtiöiden strategisen intressin toteutumisen ja sen mahdollisen vaarantumisen seurannan työnjaon niin, että siihen osallistuvat omistajaohjausosaston lisäksi tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan myös substanssiministeriöt sekä valtiovarainministeriö ohjaamiensa kahden yhtiön osalta.
3. Omistajaohjausosasto kirjaa periaatepäätökseen konkreettisemmin (esimerkkiluettelona kuten vuoden 2011 periaatepäätöksessä), milloin valtion strategiset intressit voivat olla vaarassa, jotta asian esille ottaminen ei perustuisi vain yleiseen ohjeeseen olennaisten asioiden esille tuomisesta.
4. Valtioneuvoston kanslia tunnistaa ministeriön riskienhallintapolitiikassa ne merkittävät yhteiskunnalliset riskit, jotka aiheutuvat omistajaohjausosaston ohjaamien strategisen intressin valtionyhtiöiden toiminnan jatkuvuuden vaarantumisesta, määrittää riskien omistajat ja ottaa riskit huomioon valtioneuvostotason riskienhallinnassa.
5. Omistajaohjausosasto arvioi, olisiko yhtiötaloudellisiin analyyseihin mahdollista ja hyödyllistä sisällyttää määrääjain analyysi yhtiön riskienhallintajärjestelmän tasosta ilman, että vastuu riskienhallinnan järjestämisestä ja toimivuudesta hämärtyy.
6. Ei laadita valtion omia riskienhallintaohjeita valtionyhtiöitä varten, mutta omistajaohjauksessa jatketaan ja edelleen kehitetään riskejä ja riskienhallintaa koskevan lisätiedon hankinnan ja antamisen keinoja, joita ovat esimerkiksi ajankohtaiset kyselyt yhtiöille, yhtiön vuosikokouksessa antamat katsaukset riskeistä ja riskienhallinnasta, tilintarkastajan vuosikokouksessa antamat tiedot tarkastuksen olennaisista havainnoista sekä rajattujen toimiohjeiden antaminen riskienhallintaa ja rahoitusta koskevissa erityiskysymyksissä.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisestä huolehdittu omistajapolitiittisen periaatepäätöksen mukaisesti?	13
2.1 Kirjallisessa ohjeistuksessa on selkeästi ilmaistu hallituksen vastuu riskienhallinnasta ja vastuu tuoda oleelliset asiat omistajan tietoon	14
2.2 Omistaja yrittää monin tavoin varmistaa riittävän tiedonsaannin yhtiön tilanteesta ja periaatepäätöksen noudattamisesta	16
2.3 Hallituksen toiminnalla on suuri painoarvo yhtiön riskienhallinnassa	20
3 Onko yhtiöiden strategisen intressin turvaamisesta huolehdittu?	24
3.1 Strategisen intressin yhtiöissä lisäriskinä on toiminnan jatkuvuuden vaarantumisen negatiivinen vaikutus kansalaisten elämään ja yhteiskunnan toimintaan	24
3.2 Omistajaohjausosasto kantaa huolta yhtiön kannattavuudesta ja vakavaraisuudesta sekä osingonjakokyvystä	26
3.3 Substanssiministeriöitä kiinnostaa erityisesti yhtiön strateginen intressi yhteiskunnallisen tehtävän turvaamisessa	28
3.4 Valtiovarainministeriö on toimiohjeessa Fingridille ottanut kantaa tasesähkömarkkinoiden riskienhallintaan ja riskien hallintakeinoihin	33
Liite: Miten tarkastettiin	37
Viitteet	40



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen aiheena oli riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen valtion määräysvallassa olevissa ja muissa valtio-omisteisissa strategisen intressin yhtiöissä.

Valtion omistajaohjauksessa ja valtion määräysvallassa olevia strategisen intressin osakeyhtiöitä on seitsemäntoista: Arctia, Boreal Kasvinjalostus, Finavia, Fingrid, Finnair, Fortum, Gasgrid Finland, Gasum, Leijona Catering, Motiva, Neova, Patria, Posti, Suomen Lauttaliikenne, Suomen Viljava, Tapio ja VR-Yhtymä. Näistä yhtiöistä valtiovarainministeriön ohjauksessa ovat Fingrid ja Gasgrid Finland, ja muut viisitoista yhtiötä ovat valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ohjauksessa. Lisäksi osaston ohjauksessa on kolme strategisen intressin yhtiötä, joissa valtio on vähemmistöomistaja: Neste, SSAB ja Suomen siemenperunakeskus.

Strategisista intresseistä vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, ja niiden valmistelu tehdään yhteistyössä eri substanssiministeriöiden kanssa. Ministeriöt ovat yhtiöstä riippuen liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida valtion harjoittamaa omistajaohjausta ja omistajapolitiikkaa siltä osin kuin se koskee valtion strategisen intressin yhtiöiden riskienhallintaa.

Tarkastuksen tarkoituksena oli varmistaa, että valtion harjoittamassa omistajaohjauksessa on huolehdittu siitä, että yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisestä on huolehdittu valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti.

Tarkastuksessa oli kaksi kysymystä:

1. Ovatko valtion strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja valtiovarainministeriö sekä yksittäisten yhtiöiden ohjauksesta vastaavat virkamiehet huolehtineet siitä, että yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisestä on huolehdittu valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti?
2. Ovatko valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja substanssiministeriöt osaltaan huolehtineet yhtiön strategisen intressin turvaamisesta ja sen edellyttämästä toiminnan jatkuvuudesta?

Valtion omistuksen strateginen intressi

Valtion omistuksen perusteena valtionyhtiöissä on strateginen intressi, finanssi-intressi (= sijoittajaintressi) tai jonkin erityistehtävän hoitaminen yhtiömuodossa. Strategisen intressin yhtiöissä valtion omistuksen perusteena on finanssi-intressin lisäksi strateginen intressi. Strategiset intressit perustuvat muun muassa maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen tai peruspalveluvelvoitteesta huolehtimiseen.

Lähde: Valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäätös 2020

Riskienhallinnan keskeisiä käsitteitä

Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Riski ilmaistaan usein sen toteutumisen todennäköisyyden ja sen vaikutuksen yhdistelmänä.

Riskit luokitellaan esimerkiksi strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin.

Ottettava riski on sellainen riski, joka halutaan ottaa uusien mahdollisuuksien saavuttamiseksi.

Riskinsietokyky on riskimäärä, johon organisaatiolla on valmius sitoutua riskien määrittelyn jälkeen.

Riskienhallinta on koordinoitua toimintaa, jolla johdetaan, ohjataan ja hallitaan organisaation riskejä. Riskienhallinnalla on tarkoitus turvata organisaation toimintaedellytysten säilyminen.

Riskin hallintakeino on riskiä muuttava toimenpide. Hallintakeinoja ovat kaikki riskiä muuttavat prosessit, toimintaperiaatteet, laitteet, käytännöt tai muut toimenpiteet. Hallintakeinoilla ei aina välttämättä ole haluttua tai oletettua muutosvaikutusta.

Riskienhallintapolitiikka on organisaation päättämät, kuvaamat ja dokumentoimat riskienhallintaan liittyvät periaatteet ja tavoitteet. Riskienhallintapolitiikkadokumentista voidaan käyttää myös nimitystä riskienhallinnan periaatteet.

Lähde: VAHTI-ohje, VM 22/2017 Ohje riskienhallintaan, liitteet: Riskienhallinnan käsitteet

2 Onko yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisestä huolehdittu omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti?

Kirjallisessa ohjeistuksessa on ilmaistu selkeästi yhtiön hallituksen vastuu riskienhallinnasta ja vastuu tuoda merkittävät asiat omistajan tietoon. Omistaja ei ohjeista yhtiöitä riskienhallinnan sisällöstä, koska riskienhallinnan järjestäminen on osakeyhtiöläkiin perustuva yhtiön hallituksen velvoite. Henkilövalinnat hallitukseen ovat keskeinen omistajaohjauksen keino vaikuttaa yhtiön toimintaan. Hallituksen kokoonpanon voidaan katsoa olevan tärkeä riskienhallintakeino, jolla omistaja voi välillisesti osallistua yhtiön riskienhallintapolitiikkaan ja yrittää varmistaa yhtiön riskienhallinnan toimivuuden. Omistaja on varmistanut yhtiön riskienhallintaprosessien olemassaolon, mutta ei osallistu yhtiön riskitason eikä riskinottokyvyn määrittelyyn. Omistaja yrittää monin tavoin varmistaa, että se saa riittävästi tietoa yhtiön tilanteesta ja periaatepäätöksen noudattamisesta. Keinoina ovat muun muassa tilintarkastuskertomukset ja tilintarkastajien havainnot, keskustelut hallituksen puheenjohtajan ja johdon kanssa, osaston virkamiesedustaja yhtiön hallituksessa, yhtiökokouksessa esitettävä katsaus yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta sekä taloudelliset yhtiöanalyysit. Omistajastrateginen työ ja vaikuttaminen ovat osin läpinäkymättömiä omistajaohjauksen välineitä, sillä ne perustuvat pitkälti omistajaohjauksen ja yhtiön hallituksen väliseen luottamukselliseen kommunikaatioon.

2.1 Kirjallisessa ohjeistuksessa on selkeästi ilmaistu hallituksen vastuu riskienhallinnasta ja vastuu tuoda oleelliset asiat omistajan tietoon

Valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen noudattamisen varmistamisessa yhtenä vaatimuksena ja keinona voidaan pitää sitä, että kysymyksessä oleva asia on tuotu esille selkeästi ja mahdollisimman yksiselitteisesti. Yhtiön hallituksen vastuu riskienhallinnan järjestämisestä on tuotu esiin periaatepäätöksessä, ja asian tärkeyttä on korostettu viimeisenä kahtena vuotena käsittelemällä riskienhallintaa erillisenä kohtana omistajaohjausosaston vuosittain yhtiöille antamissa kirjallisissa yhtiökokousohjeissa.² Periaatepäätökseen on myös kirjattu hallituksen ja toimivan johdon vastuu informoida omistajaa oleellisista asioista ja tapahtumista.

Riskienhallinnan järjestäminen on yhtiön hallituksen osakeyhtiölakiin perustuva tehtävä, eikä omistaja ohjeista yhtiöitä riskienhallinnan sisällöstä

Riskienhallinnasta huolehtiminen ei ole vain valtioneuvoston omistajapoliittiseen periaatepäätökseen³ perustuva tehtävä. Myös osakeyhtiölain perusteella yhtiön hallituksella on valvontavelvoite huolehtia riskienhallinnan periaatteista. Riskienhallinnan käytännön toteuttamisesta vastaa osakeyhtiön toimiva johto.

Valvonnan näkökulmasta riskienhallinnan voidaan katsoa olevan osa yhtiön hallituksen ja toimivan johdon valvontavelvollisuuden alaista valvontajärjestelmää. Toisaalta käytännön riskienhallintatyön jalkauttamisessa tavoitellaan nykyisin vallalla olevan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan mallissa sitä, että riskienhallinta olisi osa yhtiön sekä strategista että jokapäiväistä johtamista eikä niinkään erillinen valvontajärjestelmä. Sekä yritysten että valtion virastojen riskienhallintajärjestelmä perustuu yleensä ISO 31000 -standardiin.

Omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä on todettu muun muassa, että ”valtio-omistaja edellyttää, että riskienhallinta on järjestetty yhtiöissä näiden tarpeita vastaavalla tavalla osakeyhtiölain mukaisesti. Järjestämisestä vastaa yhtiön hallitus, joka tarvittaessa raportoi asiasta yhtiökokouksessa”. Tämä tarkoittaa, että valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ei ohjeista yhtiöitä riskienhallinnan järjestämisestä eikä riskienhallinnan sisällöstä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä 9.11.2022 (TrVM 8/2022 vp) päätettiin säilyttää valiokunnan aikaisemman mietinnön (TrVM 1/2017 vp) kannanotto, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja antaa riskien hallintaa koskevan yleisen ohjeistuksen valtio-omisteisille yhtiöille.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 8/2022 vp) on muun muassa todettu, että ”valiokunta pitää hyvänä asiana sitä, että riskien hallintaa koskevaa ohjeistusta on sisällytetty omistajapolitiitiseen periaatepäätökseen. Samalla valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että olemassa olevista riskienhallintaohjeista huolimatta nousee aina aika ajoin ongelmia esiin, kuten tänä vuonna energiayhtiö Fortumin Uniper-omistusten osalta tapahtui. Vastaavasti viime vaalikaudella samoin kävi Finavian osalta, kun esiin nousivat yhtiön tekemistä johdannaissovimuksista seuranneet ongelmat.”

Hallituksen ja toimivan johdon on tiedotettava oleellisista tapahtumista omistajalle, ja tämä velvoite on omistajan päätöksenteon kannalta välttämätön

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan omistajan tarkoituksenmukaisen päätöksenteon kannalta on olennaista, että omistajaa on informoitu ja että omistaja on selvillä siitä, mitä yhtiössä on tapahtunut, mitä yhtiössä on parhaillaan meneillään ja millaiset ovat yhtiön tulevaisuuden suunnitelmat. Periaatepäätöksen mukaan yhtiön hallituksen ja toimivan johdon on raportoitava merkittävistä riskienhallinnan havainnoista edelleen omistajalle. Yhtiön hallitus ja sen puheenjohtaja sekä yhtiön toimiva johto vastaavat siitä, että ne keskustelevat merkittävien omistajien kanssa yhtiön toimintaan ja omistaja-arvoon vaikuttavista olennaisista asioista.

Eryityisesti omistajaa edustavat strategiavastaavat pitävät aktiivista ja luottamuksellista tiedonkulkua strategiavastaavan ja yhtiön hallituksen puheenjohtajan välillä erittäin tärkeänä omistajaohjauksen keinona niin riskienhallintaa koskevissa asioissa kuin muissakin merkittävässä asioissa. Omistajaa edustavien virkamiesten ja yhtiöiden hallituksen ja toimivan johdon saumattoman keskusteluyhteyden tärkeys tuli tarkastuksessa voimakkaasti esiin yleisemminkin sekä virkamiesten että hallituksen puheenjohtajien haastatteluissa.

Riskienhallinta on viime vuosina nostettu esiin omistajaohjausosaston yhtiöille antamissa vuosikokousohjeissa

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto antaa vuosittain syksyllä ohjeet tulevia yhtiökokousvalmisteluja sekä yhtiöiden raportointia varten. Syksyllä 2021 annetussa ohjeessa todettiin, että riskienhallinnan suunnittelu, toteuttaminen ja valvonta ovat yhtiön hallituksen vastuulla ja että niitä tulee tarkastella jatkuvasti yhtiöissä. Sama asia oli esitetty myös syksyllä 2022 annetussa ohjeessa. Molempina vuosina oli lisäksi erikseen nostettu esiin tietoturvaan varautuminen.



On olennaista, että omistaja on selvillä siitä, mitä yhtiössä on tapahtunut, mitä on meneillään ja millaiset ovat tulevaisuuden suunnitelmat.

Tämä oli mukana myös syksyllä 2020 annetussa ohjeessa, jossa ei kuitenkaan ollut mainittu riskienhallintaa kokonaisuutena.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että kokonaisvaltaisen ja ajantasaisen riskienhallinnan merkitystä on korostettu yhtiökokousohjeissa. Muun muassa koronapandemia ja Ukrainan sota ovat olleet sellaisia ulkoisia tekijöitä, joiden vuoksi toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta on monessa yhtiössä tullut aikaisempaa konkreettisempi ja vaikeampi asia.

2.2 Omistaja yrittää monin tavoin varmistaa riittävän tiedonsaannin yhtiön tilanteesta ja periaatepäätöksen noudattamisesta

Valtio-omistaja vaikuttaa ja ottaa kantaa yhtiön strategisiin ja taloudellisiin kysymyksiin laatimansa yhtiökohtaisen omistajastrategian pohjalta

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön hallitus vastaa riskienhallinnan järjestämisestä ja omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaan myös oleellisten asioiden kertomisesta omistajalle. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtio-omistajalla on oltava keinoja varmistaa, että näin myös tapahtuu ja ettei omistaja toisaalta ole vain yhden tietolähteen varassa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhtiöille asetettu merkittävien asioiden raportointivelvollisuus on yhtiön ajankohtaisen seurannan kulmakivi, jonka tärkeys on korostunut viime vuosina muun muassa koronapandemian ja Ukrainan sodan vuoksi.

Vaikka omistajan ja yhtiön välisten keskustelujen tärkeyttä ei voi kiistää, omistajan on pystyttävä muodostamaan myös oma näkemyksensä, joka ei riipu vain siitä, mitä yhtiön hallitus ja toimiva johto kertovat keskusteluissa. Periaatepäätöksessä tämä edellytys on ilmaistu seuraavasti: ”Valtio on aktiivinen ja aloitteellinen omistaja. Valtion itsenäinen omistajastrateginen vaikuttaminen perustuu taloudelliseen analyysiin ja huolelliseen valmisteluun. Näiden perusteella valtio asettaa tavoitteensa yhtiön omistajana sekä vaikuttaa ja ottaa tarvittavalla tavalla kantaa yhtiön strategiaan ja taloudellisiin kysymyksiin. Valtion yhtiökohtaisia omistajastrategisia linjauksia arvioidaan läpi koko hallituskauden ja tarvittaessa niitä suunnataan uudelleen.” Omistajaohjauksen on siis tarkoitus toimia yhtiökohtaisten omistajastrategioiden kautta.

Omistajaohjauksessa joudutaan reagoimaan yhtiöiden toiminnassa tapahtuviin yllättäviin muutoksiin, mutta omistajastrategista työtä suunnitellaan myös muutaman vuoden aikajänteellä. Omistajastrategisiin raportteihin laaditaan suunnitelma omista-

jan toimenpiteistä 6 kuukauden, 6–12 kuukauden ja 1–3 vuoden aikajänteellä. Näihin toimenpiteisiin sisältyy muun muassa yhtiön omistusosuuden merkityksen pohdintaa, markkinoiden kehityksen arviointia, yhtiön kannattavuuden parantamisen arviointia ja toimintaympäristöön vaikuttamista.

Omistajastrategiaan voidaan kirjata omistajaohjausosaston odotukset yhtiön riskien tasosta ja viestiä liiketoimintastrategiset odotukset yhtiön johdolle

Esimerkiksi omistajaohjausosaston valmistelemissa Fortumia koskevassa alkuvuoden 2021 omistajastrategisessa raportissa on kohdassa ”Omistajastrategia” todettu, että valtio-omistaja odottaa yhtiöltä selkeitä toimenpiteitä yhtiön liiketoimintakokonaisuuden kehittämiseksi vähäriskisempään suuntaan. Alkuvuoden 2022 raportissa on todettu vielä jonkin verran suoremmin, että omistaja odottaa yhtiön laskevan liiketoimintariskiään. Vuoden 2022 jälkimmäisessä raportissa on jo tuotu esiin strateginen intressi ja todettu, että omistajaohjaus odottaa strategisen intessin turvaavaa strategiaa.

Omistajastrategisissa raporteissa on myös erillinen luku ”Yhtiön strategia, riskit ja mahdollisuudet”, jossa analysoidaan otsikon mukaisia asioita. Nämä voivat näkyä omistajan odotuksina edellä mainitussa ”Omistajastrategia”-kohdassa.

Tilintarkastuskertomuksesta saadaan varmennus tilinpäätöksen antaman kuvan oikeellisuudesta, ja yhtiökokouksessa kuullaan tilintarkastajan katsaus keskeisistä ja olennaisista tilintarkastushavainnoista

Tilintarkastuskertomus annetaan yhtiökokoukselle eli osakeyhtiön omistajille. Vakiomuotoisessa tilintarkastuskertomuksessa ei yleensä oteta kantaa yhtiön riskienhallintaan, mutta tilintarkastajien raportissa hallitukselle tai tilintarkastusvaliokunnalle käydään tarkemmin läpi tilintarkastuksen havainnoita, jotka voivat koskea myös riskienhallintaa. Mikäli tilintarkastuksessa havaitaan puutteita yhtiön riskienhallinnassa, on hallituksen vastuulla kehittää riskienhallintaa ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Omistajalle tilintarkastuksella on tärkeä rooli valvonta- ja riskienhallintajärjestelmän toimivuuden varmistamisessa ja mahdollisten puutteiden havaitsemisessa.

Omistajaohjausosaston yhtiöille vuosittain antamassa vuosikokousohjeessa on syksystä 2021 alkaen nimenomaisesti mainittu, että tilintarkastajalta odotetaan tilintarkastuskertomuksen esittämisen lisäksi katsausta keskeisistä ja olennaisista tilintarkastukseen liittyvistä havainnoista. Näihin voitaneen lukea mahdolliset havainnot olennaisista puutteista riskienhallinnassa. Aikaisem-

missa ohjeissa on vain mainittu, että tilintarkastajan läsnäoloa kokouksessa edellytetään.

Lisäksi syksyllä 2022 annetussa, vuonna 2023 pidettäviä yhtiökokouksia koskevassa ohjeessa yhtiöitä pyydetään lisäksi esittämään yhtiökokouksessa katsaus yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta osana tilinpäätöksen käsittelyä. Yhtiökokousohjeita ei ole osoitettu pörssiyhtiöille.

Julkisen raportoinnin lisäksi omistajalla ei ole suoria valvontamenetelmiä, joilla valvoa riskienhallinnan toimivuutta ja sisältöä yhtiön sisällä, eikä tällaista valvontaa pidetä valtio-omistajan rooliin kuuluvana.

Omistaja on varmistanut yhtiön riskienhallintaprosessin olemassaolon, muttei osallistu yhtiön riskitason eikä riskinottokyvyn määrittelyyn

Omistaja keskustelee yhtiön kanssa riskeistä ja arvioi yhtiön riskitasoa suhteessa yhtiön taloudelliseen kantokykyyn, mutta ei osallistu yhtiön riskienhallintaprosessiin. Omistajan näkemyksen mukaan yhtiön hallitus vastaa viime kädessä yhtiön riskinottohalukkuuden määrittelystä osana strategisten tavoitteiden määrittelyä. Sen arvioimisen ja varmistamisen, että yhtiön riskien määrä, riskinottohalukkuus ja riskinottokyky ovat tasapainossa ja yhtiön hallinnassa, katsotaan olevan olennainen osa hallituksen ja toimivan johdon tehtävää ja osakeyhtiölain mukaista vastuuta, jota omistaja ei voi ottaa itselleen. Omistaja on kuitenkin varmistanut, että yhtiöllä on olemassa riskienhallintaprosessi.

Taloudellisessa yhtiöanalyysissä käsitellään yhtiön riskejä, mutta yhtiöiden riskienhallintaa ei analysoida

Taloudellinen yhtiöanalyysi on yksi omistajaohjauksen väline. Riskejä pohditaan osana yhtiöanalyysia, mutta siinä ei ole erillistä, itsenäistä osaa niistä. Varsinaista yhtiöiden riskienhallintaa tai sen toimivuutta ei analysoida. Strategisista riskeistä analyysseissa ja ennusteissa mietitään sitä, mitkä asiat voivat uhata yhtiöitä merkittävimmin. Uhat voivat johtua esimerkiksi yleisestä taloudellisesta tilanteesta, toimintaympäristön muutoksesta tai taseaseman heikkoudesta. Osa taloudellisista analyysia on tuoda esiin ulkopuolisen, eli yhtiön omistajan, näkemykset siitä, mitkä ovat merkittäviä riskejä. Omistajaohjausosaston näkemyksen mukaan omistaja ei kuitenkaan voi eikä saa osallistua yhtiön sisäiseen riskienhallintatyöhön.



Yhtiöt esittävät vuodesta 2023 alkaen yhtiökokouksessa katsauksen yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta.

Omistajaohjausosasto raportoi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle yhtiöiden yleisistä riskeistä ja tekemistään toimenpiteistä

Omistajaohjausosasto on raportoinut viimeisen vuoden aikana talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle yhtiöittäin omistajastrategiassa raportissa yhtiökohtaisesta omistajastrategiasta, yhtiön strategiasta, riskeistä ja mahdollisuuksista sekä yhtiön liiketoiminnan kehityksestä ja tulevaisuudennäkymistä. Raportit ovat salassa pidettäviä. Yksi asiakohta raportissa on otsikoitu ”Yhtiön strategia, riskit ja mahdollisuudet”. Lisäksi raportissa esitetään yhtiön talouden tunnuslukuja ja lukujen ennusteita. Osassa raportteja on mainittu, mitä yhtiöön liittyviä toimia omistajaohjausosasto on tehnyt.

Aikataulutetut ja reaaliaikaiset keskustelut yhtiön ja omistajaohjaajan välillä varmistavat tiedonkulkua, mutta eivät yleensä sisällä omistajan suoria kannanottoja

Yhtiöiden edustajien ja omistajaohjauksen virkamiesten tapaamiset ja yhteydenpito ovat keskeinen työväline omistajaohjauksessa. Säännöllisiä, aikataulutettuja tapaamisia on vähintään kahdesti vuodessa. Näissä tapaamisissa strategiavastaava tiimeineen tapaa yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja usein myös toimitusjohtajan.

Tapaamisessa käydään läpi olennaiset asiat: mikä on yhtiön taloudellinen tilanne juuri nyt, mikä on yhtiön yhteiskunnallinen tilanne ja miltä yhtiön tulevaisuus näyttää muun muassa kasvun, kehityksen ja osingonmaksun näkökulmasta. Lisäksi strategiavastaava tapaa hallituksen puheenjohtajaa kahden kesken selvittääkseen yhtiön hallituksen toiminnan laatua. Analyysivastaava on säännöllisesti yhteydessä yhtiön talousjohtajaan talousasioissa.

Tarvittaessa sovittavissa tapaamisissa ja yhteydenpidossa kokoonpano voi olla sama, mutta usein reaaliaikainen yhteydenpito hoituu strategiavastaavan ja yhtiön hallituksen puheenjohtajan välillä puhelimitse ja sähköpostilla. Toisinaan tapaamisia järjestetään myös omistajaohjauksesta vastaavan ministerin kanssa ja yhtiöiden edustajien kesken. Tällöin mukana on pääsääntöisesti myös yhtiön omistajaohjauksesta vastaava virkamies.

Koska omistajaohjaus ei suoranaisesti ole mukana yhtiön päätöksenteossa, se voi ottaa riskienhallintakysymykset esille lähinnä keskusteluissaan yhtiön edustajien kanssa. Yhteydenpito yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen välillä koetaan molemmin puolin toimivaksi, ja omistajaohjausosaston näkemyksen mukaan tarvittavat asiat tuodaan tiedoksi omistajalle. Mikäli yhtiön toiminnassa tai toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia, on yhtiön hallituksen

puheenjohtajan velvollisuus olla yhteydessä omistajaohjaukseen. Tämän yhteydenpidon tarkoituksena on ennen kaikkea informoida omistajaa yhtiön olennaisista tapahtumista eikä niinkään kysyä omistajan neuvoa tai kantaa yhtiössä tehtäviin ratkaisuihin. Osastolla on prosessi, jolla se tarvittaessa arvioi yhtiön esille tuomia asioita muodostaakseen itsenäisen näkemyksensä ja kantansa.

Julkisesti noteeratuissa yhtiöissä yhtiön edustajien on harkittava, mitä tietoa yhtiöstä voidaan kulloinkin antaa, koska kaikilla omistajilla tulisi olla sama informaatio käytettävissä samaan aikaan. Yhtiöissä, joissa valtio on ainoa omistaja, tällaista estettä ei ole.

Viime vuosina sekä koronapandemia että Ukrainan tilanne ovat vaikuttaneet usean valtionyhtiön toimintaan. Kriisitilanteissa yhteydenpito yhtiön ja omistajaohjauksen välillä on tiivistynyt ja tietoja on vaihdettu tiiviisti yhtiöiden tilanteesta. Tarvittaessa omistajaohjauksen virkamiehiä on asetettu yhtiön sisäpiiriin, jotta tilannekuva on voitu pitää riittävän ajantasaisena. Kriisivuosien aikana yhteyttä on pidetty vaikeissa asioissa usein myös suoraan omistajaohjausministeriin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä ja tarkoituksenmukaista, että vaikeina aikoina yhteydenpitoa on tehostettu. Toisaalta tämä on voinut myös olla merkki yhtiön riskienhallinnan jonkinasteisesta epäonnistumisesta, kun riskit realisoituvat tavalla, johon ei ole varauduttu tai ei pystytä yhtiön omin keinoin ja varoin vastaamaan.

2.3 Hallituksen toiminnalla on suuri painoarvo yhtiön riskienhallinnassa

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallituksen valinta on merkittävä asia yhtiölle, sillä hallituksella ja sen toiminnalla on olennainen rooli yhtiön liiketoiminnan hallinnassa, yhtiön riskienhallinnassa ja yhtiön toimitusjohtajan valinnassa sekä kaikkien näiden valvonnassa.

Henkilövalinnat hallitukseen ovat keskeinen omistajaohjauksen keino vaikuttaa yhtiön toimintaan. Päättämällä hallituksen kokoonpanosta omistaja voi välillisesti vaikuttaa siihen, että yhtiön riskienhallintajärjestelmä on toimiva ja että yhtiö pystyy sen avulla kattavasti tunnistamaan olennaisimmat strategiset riskit ja löytämään keinot hallita niitä.

Hallituksen kokoonpano on tärkeä myös yhtiön riskienhallinnan kannalta

Yhtiön hallitus on vastuussa riskienhallinnan järjestämisestä. Henkilövalinnat hallitukseen ovat keskeinen omistajaohjauksen keino vaikuttaa yhtiön toimintaan. Hallituksen kokoonpanon voidaan katsoa olevan tärkeä riskienhallintakeino, jolla omistaja voi välillisesti osallistua yhtiön riskienhallintapolitiikkaan ja yrittää varmistaa yhtiön riskienhallinnan toimivuuden.

Omistajan suora vaikutusvalta rajoittuu pitkälti yhtiökokouksen päätöksiin. Omistajalla ei ole virallista kanavaa, jolla se voisi puuttua yhtiön valintoihin strategisten riskien osalta, kuten esimerkiksi ottaa kantaa yrityskauppoihin, liiketoiminnan laajentamiseen tai suuriin investointeihin. Tästä syystä sekä hallituksen valinnalla että yhtiön ja valtion edustajien keskusteluyhteydellä on suuri merkitys.

Yhtiön toiminnan ja riskienhallinnan kannalta keskeisessä roolissa on yhtiön hallituksen lisäksi yhtiön toimiva johto. Koska hallitus nimittää ja erottaa yhtiön toimitusjohtajan, on yhtiön hallituksella välillisesti suuri rooli myös tässä. Toimitusjohtaja valmistelee yleensä esitykset hallitukselle yhtiön merkittävistä investoinneista ja muista strategisesti tärkeistä asioista ja siten myös otettavista riskeistä.

Nimitystoimikunta saattaisi olla hyödyllinen nykyistä useammassa yhtiössä

Hallituksen puheenjohtajien haastatteluissa tuli esiin näkemys, että osakkeenomistajien nimitystoimikunta, jossa hallituksen puheenjohtaja on mukana, voisi olla yleisemmin käytössä niissä listaamattomissa yhtiöissä, joissa on useita omistajia ja joissa hallituksen nimitysoikeudesta ei ole sovittu osakassopimuksessa. Lisäksi osakassopimuksia päivitettäessä voitaisiin siirtyä nimitystoimikunnan käyttöön tai hallituksen puheenjohtajan osallistumista voitaisiin vahvistaa entisestään osana omistajaohjausosaston nykyistä hallituksen valintaprosessia.

Hallitustyöskentely on ryhmädynamiikkaa vaativaa työtä, ja hallituksen puheenjohtajalle muodostuu yleensä pitkä toivelista osaamisista seuraavalle kaudelle. Valinnoissa osaamisen näkökulmaa voidaan pitää tärkeimpänä, ja niissä tulisi ottaa huomioon, että diversiteetti on paljon muutakin kuin sukupuoliasia. Puheenjohtajan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että kandidaatteja käytäisiin läpi yhdessä.

Hallituksen puheenjohtajilla ei ollut huomautettavaa virkamiesedustuksesta hallituksessa

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston virkamies ei voi olla samaan aikaan sekä valtionyhtiön hallituksessa että osaston puolella yhtiön strategiavastaavana tai analyttikkona. Virkamies-ten tehtävät kuitenkin vaihtuvat ja kiertävät, mikä tarkoittaa, että sama henkilö voi vuosien kuluessa toimia saman yhtiön analyysivastaavana, strategiavastaavana ja hallituksen jäsenenä.

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön hallituksen jäsenten tulee edistää yhtiön etua ja edustaa kaikki omistajia yhdenvertaisesti, mikä koskee tietysti myös hallituksen virkamiesjäseniä. Käytännön menettelyissä tämä näkyy muun muassa siinä, että yhtiön hallituksessa oleva omistajaohjausosaston virkamiesjäsen voi ehdottaa hallituksen puheenjohtajalle, että tietyssä asiassa kannattaisi keskustella omistajaa edustavan strategiavastaavan kanssa. Tämä on myös yksi tapaa varmistaa, että hallituksen puheenjohtaja keskustelee olennaisista asioista strategiavastaavan kanssa. Jotta noudatettaisiin hyvää hallinnointitapaa (corporate governance), virkamiesjäsen ei itse hoida asiaa eikä keskustelee strategiavastaavan kanssa, vaan toimii siten, että hallituksen puheenjohtaja ja valtio-omistajaa edustava strategiavastaava keskustelevat asiasta keskenään.

Hallitusten puheenjohtajien haastattelujen perusteella virkamiesjäsenet ovat asiantuntevia, tuovat lisäarvoa hallitustyöskentelyyn ja ansaitsevat hallituspaikkansa muutenkin kuin olemalla omistajaohjausosaston virkamiehiä. Toisaalta puheenjohtajat katsoivat ja odottivatkin, että virkamiesjäsen tuntee muita jäseniä paremmin omistajapoliittisen periaatepäätöksen ja sen tulkinnan ja tavallaan valvoo periaatepäätöksen noudattamista sekä tuntee yleisemminkin omistajan tahtotilan ja intressin.

Vaikka hallituksen velvollisuus järjestää riskienhallinta on ilmaistu myös omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä, niin velvollisuus perustuu osakeyhtiölain sääköksiin. Näin ollen yhtiön riskienhallinnan järjestäminen on kaikille hallituksen jäsenille tuttu velvoite. Omistajaohjausosaston näkemyksen mukaan virkamiesedustus hallituksissa tuo omistajalle tietoa riskienhallinnan tilasta ja toisaalta varmistaa, että omistajan tahtotila tulee ymmärretyksi hallitustyöskentelyssä. Tarkastuksessa ei tullut ilmi yhtään tapausta, jossa virkamiesedustuksella olisi ollut ratkaiseva merkitys nimenomaan riskienhallinnan suhteen.



Sama virkamies voi vuosien kuluessa toimia saman yhtiön analyysivastaavana, strategiavastaavana ja hallituksen jäsenenä.

Omistajastrateginen työ ja vaikuttaminen ovat osin läpinäkyvämpiä omistajaohjauksen välineitä

Omistajastrateginen työ perustuu pitkälle omistajaohjauksen ja hallituksen väliseen luottamukseen ja kommunikaatioon. Ulkopuolisen ei ole mahdollista saada tietoa strategiavastaavan ja hallituksen puheenjohtajan keskustelujen yksityiskohtaisesta sisällöstä. Vaikka osa keskusteluista on aikataulutettuja ja niiden teemat on sovittu etukäteen, niin muita asioita nostetaan keskusteluun tarpeen mukaan myös *ex tempore*. Mikäli yhtiön toiminnassa tai riskienhallinnassa tulee esille merkittäviä ongelmia, asioihin pyritään vaikuttamaan omistajaohjauksen ja hallituksen puheenjohtajan välisten keskusteluiden kautta. Ulkopuolisen ei ole mahdollista tarkasti selvittää, mitä omistajan edustaja on tehnyt sillä tiedolla, jonka yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja ovat merkittävänä havaintona hänelle kertoneet.

Omistajaohjauksen vaikuttavuutta, toisin sanoen ohjauksen vaikutusta yhtiön toiminnan tuloksellisuuteen, on hyvin vaikea määrittää.

3 Onko yhtiöiden strategisen intressin turvaamisesta huolehdittu?

Perinteinen omistajariski voi laajentua valtion yhteiskunnalliseksi riskiksi. Yhtiön oman riskienhallinnan ja valtion oman riskienhallinnan välinen raja on epämääräinen. Yhtiöiden hallitusten riskienhallintavastuu keskittyy ensisijaisesti yhtiön toiminnan turvaamiseen ja yhtiön sisäisten riskien hallintaan. Koska omistajaohjausosasto ei myöskään aktiivisesti osallistu riskienhallintaan, yhtiöiden toiminnasta tai toimimattomuudesta yhteiskunnalle aiheutuvien riskien hallinta ei ole tarkoin osoitettu kenenkään vastuulle. Yleistäen voidaan todeta, että omistajaohjausosasto keskittyy erityisesti yhtiön taloudelliseen toimintaan ja että omistajastrateginen intressi on syy, miksi valtio omistaa yhtiötä. Substanssiministeriöissä strateginen intressi nähdään enemmän yhteiskunnallisen tehtävän hoitamisena. Substanssiministeriö laatii ehdotuksen perusteluineen yhtiön strategiseksi intressiksi ja keskustelelee siitä omistajaohjausosaston kanssa. Lopullisesti strategisista intresseistä päätetään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Strategisista intresseistä vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Substanssiministeriöt pitävät tärkeänä työnjakoa, jossa substanssiministeriöt määrittävät strategisen intressin. Tämän katsotaan varmistavan strategisen intressin ylläpitämistä paremmin ja tuovan alan asiantuntemusta tarpeen arviointiin.

3.1 Strategisen intressin yhtiöissä lisäriskinä on toiminnan jatkuvuuden vaarantumisen negatiivinen vaikutus kansalaisten elämään ja yhteiskunnan toimintaan

Valtio-omistaja odottaa yhtiöiltään omistaja-arvon kasvua ja kunnianhimoisia, toimialalla vertailukelpoisia tavoitteita. Usein yrityksen toiminnan riskitaso korreloi tuotto-odotuksen kanssa: mikäli halutaan suurempaa tuottoa, joudutaan ottamaan myös enemmän riskiä. Yhtiön toimiva johto ja hallitus vastaavat riskienhallinnasta. Myös se, kuinka suuria riskejä yhtiö ottaa, on yhtiön toimivan johdon ja hallituksen päätettävissä.

Strategisen intressin yhtiöissä riskin realisoitumisen vaikutus voi olla valtiolle suurempi kuin sijoitetun pääoman menettäminen

Omistajaohjausosastolla on perinteinen näkemys yhtiön riskin vaikutuksista. Osakeyhtiössä omistajan riskin katsotaan yleensä rajautuvan siihen, että omistaja voi esimerkiksi yhtiön konkurssissa menettää yhtiöön sijoittamansa pääoman ja tulevien vuosien osinkotulot. Yhtiön vastuuta tai velkoja ei voida samastaa tai siirtää omistajan kannettavaksi, jollei näin ole erikseen sovittu. Osakeyhtiömuoto on siten jo sinällään omistajan kannalta riskienhallintaa, jossa omistajan riskin ylärajana on yhtiöön sijoitettu pääoma.

Valtion omistamien strategisten intressien yhtiöiden osalta asia ei kuitenkaan käytännössä ole näin suoraviivainen. Perinteinen omistajariski voi laajentua valtion yhteiskunnalliseksi riskiksi. Voidaan joko ajatella, että omistajariski on valtio-omistajalla tavallista laajempi tai että omistajariski voi laajentua ja muuttua valtion yhteiskunnalliseksi riskiksi.

Jos strategisten intressien toteutumisen katsotaan olevan valtiolle ja yhteiskunnalle oleellista tai jopa elintärkeää, tämä tarkoittaa, että valtion on hyvin vaikeata tai lähes mahdotonta antaa tällaisen yhtiön mennä konkurssiin tai ainakaan lakkauttaa tai ennakoimattomasti muuttaa harjoittamaansa strategisen intressin toimintaa. Tämä merkitsee sitä, että vaikka yhtiö ei olisi valtion täysin omistama tai edes valtioonemmistöinen, niin valtiolle voi viime kädessä langeta tosiasiallinen yhteiskunnallinen vastuu siitä, että yhtiön toimintaedellytykset taataan tai että muuten varmistetaan valtion määrittämän strategisen intressin toteutumisenjatkuminen. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ohjauksessa olevan sähköntuotantoyhtiö Fortumin tapauksessa valtio joutui viime kädessä takaamaan ja järjestämään siltarahoituksen valtion täysin omistaman Solidium Oy:n kautta ja pelastamaan yhtiön (state as financier of last resort).

Yhtiön hallitus on osakeyhtiölain mukaan vastuussa riskienhallinnan järjestämisestä. Lisäksi lain mukaan jokaisen hallituksen jäsenen on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua ja hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava vahinko, jonka hän on aiheuttanut yhtiölle toimiessaan huolellisuusvelvoitteen vastaisesti. Tällaista huolellisuusvelvoitteen vastaista toimintaa ei ole yhtiöissä osoitettu, ja vaikka se joskus jossain tapauksessa tulisi esiin, se ei poistaisi valtion tosiasiallista roolia toimia perälautana.



Valtiolle voi viime kädessä langeta tosiasiallinen yhteiskunnallinen vastuu siitä, että yhtiön toimintaedellytykset taataan.

Raja siitä, missä yhtiön oma riskienhallinta lakkaa ja missä valtion oma riskienhallinta alkaa, on epämääräinen

Omistajaohjausosasto ei ole suoraan puuttunut yhtiöiden operatiiviseen riskienhallintaan, vaikka yhtiön taloudellisia riskejä voidaankin käsitellä yleisellä tasolla analyyseissa ja keskusteluissa. Osastolla on kuitenkin ollut aktiivinen, ratkaisua hakeva ja yhtiötä tukeva rooli, kun yhtiöt ovat kohdanneet merkittäviä, toimintaa uhkaavia riskejä.

Huolimatta siitä, että valtio on käytännössä sitoutunut strategisen intressin yhtiöiden tai niiden harjoittaman toiminnan ylläpitoon, valtion omassa riskienhallinnassa ei ole etukäteen linjattu tähän liittyviä riskien hallintakeinoja.

Valtionhallinnon omien yleisten riskienhallinnan periaatteiden mukaan ministeriöiden riskienhallinnan tulee kattaa myös riskit, jotka niille saattavat aiheutua niiden ohjauksessa olevista virastoista, talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista, valtion liikelaitoksista ja valtionyhtiöistä. Koska ministeriöt ovat osa valtiota, on ministeriölle aiheutuva riski sen ohjauksessa olevasta valtionyhtiöstä sama kuin valtiolle aiheutuva riski ja riskin realisoidumisesta aiheutuvat kustannukset ja vahingot. Riskien realisoidumisesta voi seurata esimerkiksi tarve äkillisesti pääomittaa tai taata yhtiön toimintaa yhtiön poikkeuksellisen ja yllättävän suuren tappion tai vakuuksien tarpeen johdosta tai yhtiön yllättävistä tappioista aiheutuva valtion saamien osinkotulojen yllättävä väheneminen.

3.2 Omistajaohjausosasto kantaa huolta yhtiön kannattavuudesta ja vakavaraisuudesta sekä osingonjakokyvystä

Omistajaohjausosasto seuraa yhtiön liiketoiminnan menestyksellisyyttä, mutta strategisen intressin toteutumiseen ei ole yhteismitallista mittaustapaa

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston omistajastrategiassa työssä yhtiön strategisen intressin jatkuvuuden turvaamisen perustana pidetään tuottavaa ja vakavaraista liiketoimintaa. Tämä takaa, että yhtiö pystyy huolehtimaan myös strategisen intressin toteuttamisesta ja toimintansa jatkuvuudesta. Vastaavasti taloudellisten riskien realisoiduminen voi heikentää yhtiön kykyä toteuttaa strategista intressiä. Omistajaohjausosasto huolehtii välillisesti strategisen intressin toteutumisesta pysymällä ajan tasalla yhtiön taloudellisesta tilanteesta ja taloudellisesta toimintakyvystä.

Strategisen intressin laadullinen seuranta eli sen seuraaminen, miten hyvin intressi on toteutunut, ei ole analysoinnissa mukana omana kohtanaan, eikä yhteismitallisia mittareita strategisen int-

ressin toteuttamista ole käytössä. Strategisen intressin toteutumisesta kaikissa yhtiöissä ei ole erikseen tehty. Strategisen intressin tavoitteita, vaikutuksia tai toteutumista kuitenkin arvioidaan, jos se yksittäisen yhtiön tapauksessa on tarpeen. Esimerkiksi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 22.11.2022 esitetyn katsauksen mukaan omistajaohjaus odottaa Fortumilta strategisen intressin turvaavaa strategiaa, jolla yhtiö pystyy itsenäisesti rahoittamaan tarvittavat kasvuinvestoinnit.

Myös tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhtiön taloudellinen menestys mahdollistaa strategisen intressin toteutumisen, kun taas vakavien taloudellisten riskien realisoituminen voi vastaavasti vaarantaa yhtiön kyvyn toteuttaa strategista intressiä.

Vaikka yhtiön vankka talous mahdollistaa strategisen intressin toteutumisen, se ei tietenkään automaattisesti takaa intressin toteutumista. Strategisen intressin määritelmä voi myös olla niin laava, ettei yhtiön toteutunutta toimintaa tarkastelemalla voi tehdä suoranaista johtopäätöstä siitä, missä määrin strateginen intressi on toteutunut. Esimerkiksi VR:n strateginen intressi on ”riittävän rautatieliikenteen jatkuvuuden varmistaminen.” Riittävyuden määrittely on usein jäänyt poliittisen keskustelun varaan.

Strategisen intressin yhtiöt eroavat toisistaan siinä, missä määrin strateginen intressi on osa niiden toimintaa. Suurella osalla yhtiöistä strategisen intressin toteutus kattaa koko liiketoiminnan, osalla suuren osan liiketoiminnasta, ja joillakin sen osuus on rajatumpi. Strategisen intressin sisältyessä yhtiön perusliiketoimintaan yhtiön liiketaloudellisen toiminnan turvaamisen katsotaan yleensä turvaavan myös strategisen intressin.

Jos strateginen intressi kuitenkin nähdään vain kiinteänä osana yhtiön toimintaa, voi riskienhallinnassa jäädä tunnistamatta se, että strategisen intressin toteutumisen jatkuvuuden turvaaminen on luonteeltaan erilainen ja omanlaisensa riski, jonka haitalliset vaikutukset yhteiskuntaan eivät rajoitu vain omistajan mahdollisesti menettämään pääomaan.

Toisaalta strategisen intressin yhtiössä itse strategisen intressin mukainen toiminta tai strategisen intressin huomioon ottaminen toiminnassa voi lisätä kustannuksia ja/tai olla taloudellisesti heikosti kannattavaa tai jopa tappiollista. Jotta yhtiö olisi kokonaisuutena riittävän kannattava, sen tulisi näin ollen olla muilta osin tuottavampi ylläpitääkseen strategisen intressin toteutumisen varmistavaa toimintaa. Yhtiön on siten mahdollisesti otettava suurempia riskejä täyttääkseen omistajan kannattavuus- ja osinkotuottotavoitteet. Toisaalta strategisen intressin toteutumisen kannalta yhtiön toiminnaksi voisi myös riittää vähäriskisempi ja pienempimuotoisempi toiminta, mutta yhtiö kuitenkin ottaa muista syistä enemmän riskiä.

3.3 Substanssiministeriöitä kiinnostaa erityisesti yhtiön strateginen intressi yhteiskunnallisen tehtävän turvaamisessa

Substanssiministeriöt pitävät tärkeänä työnjakoa, jossa ne määrittävät strategisen intressin. Tämän katsotaan varmistavan strategisen intressin ylläpitämistä paremmin ja tuovan alan asiantunteudesta tarpeen arviointiin. Vaarana ministeriöissä nähtiin, että jos omistajaohjausosasto määritteli strategisen intressin, yhtiön ja sen liiketoiminnan tarpeet saattaisivat vaikuttaa liialti strategisen intressin määrittelyyn tai siitä luopumiseen. Tällaisesta irrallaan olevan substanssiministeriön katsottiin paremmin varmistavan strategisen intressin asianmukaisen määrittelyn.

Strategisen intressin vaarantumisen riski on ministeriölle ennen kaikkea uhka yhteiskunnallisen tehtävän hoidon vaarantumisesta

Yleistäen voidaan todeta, että omistajaohjausosasto keskittyy erityisesti yhtiön taloudelliseen toimintaan ja että omistajastrateginen intressi on syy, miksi valtio omistaa yhtiötä. Substanssiministeriöissä strateginen intressi nähdään enemmän yhteiskunnallisen tehtävän hoitamisena. Substanssiministeriöt kantavat huolta siitä, mikä olisi se riski ja kustannus yhteiskunnalle, jos strategisen intressin yhtiö ei täyttäisi toiminnassaan sille asetettua tehtävää strategisen intressin toteuttamisesta. Joillekin ministeriöille yhtiöt näyttävät hallinnonalan poliittisten tavoitteiden toteuttajina. Toisille yhtiöiden tärkein tehtävä ja olemassaolon peruste liittyy huoltovarmuuden ylläpitoon. Ministeriöissä korostuu taloudellisen analyysin sijasta enemmän sen seuranta, toteuttavatko yhtiöt niille asetettuja strategisia intressejä. Tämä ei tarkoita, että omistajaohjausosasto ei ottaisi yhtiöiden strategiaa intressejä huomioon tai että substanssiministeriöissä ei ymmärrettäisi taloudellisten edellytysten merkitystä yhtiöiden kyvyille tuottaa palveluja ja tavaroita.

Ministeriö tekee ehdotuksen yhtiön strategiseksi intressiksi ja keskustelee siitä omistajaohjausosaston kanssa

Strateginen intressi määritellään tai päivitetään useimmiten hallituskausien välissä siten, että uuteen omistajapoliittiseen periaatepäätökseen kirjataan mahdollisesti päivitettyt intressikuvaukset. Substanssiministeriö laatii ehdotuksen perusteluineen yhtiön strategiseksi intressiksi, josta keskustellaan omistajaohjausosaston ja ministeriön välillä. Lopullisesti strategisista intresseistä sovitaan kuitenkin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, jossa asian esittelee omistajaohjausosasto.



Strateginen intressi määritellään tai päivitetään useimmiten hallituskausien välissä.

Ministeriöt ovat pääsääntöisesti kokeneet, että keskustelu omistajaohjausosaston ja substanssiministeriön välillä on ollut avointa. Omistajaohjausosasto ei ole kyseenalaistanut ministeriön asiantuntemusta strategisesta intressistä, vaikka onkin saattanut sparrata ja haastaa ministeriötä miettimään erilaisia näkökulmia. Substanssiministeriöiden harjoittamassa seurannassa ja intressin määrittämisessä pidettiin keskusteluita omistajaohjausosaston ja ministeriöiden välillä tärkeinä. Toisaalta joissakin substanssiministeriöissä pidettiin ongelmallisena sitä, että heidän kirjoittamansa intressin laajemmat perustelut eivät näy omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä ja että intressin kiteyttäminen nykyisellä tavalla voi johtaa liialliseen yleisluontoisuuteen strategisen intressin määritelmässä.

Aivan saumatonta ei yhteistyön omistajaohjausosaston ja ministeriöiden välillä katsottu olevan. Substanssiministeriöiden haastatelussa tuli ilmi, etteivät asiat aina ratkenneet yhdellä istumalla, vaan ministeriö koki, että useilla keskusteluilla ja pitkäjänteisellä työllä he olivat saaneet omistajaohjausosaston ymmärtämään heidän toimialansa erityispiirteitä ja niiden vaikutuksia strategiseen intressiin. Toisen ministeriön kokemus oli, että ministeriö ei juuri voinut vaikuttaa yhtiöiden toiminnan jatkuvuuteen omistajaohjausosaston kanssa käydyillä keskusteluilla. Ministeriö toi haastattelussa esiin myös epävarmuuden siitä, oliko omistajaohjausosasto erään yhtiön liiketoiminnan laajentamisen yhteydessä arvioinut laajentamisen vaikutuksia strategisen intressin toteutumiseen.

Lisäksi ministeriöiden ja omistajaohjausosaston välisten keskustelujen säännöllisyydessä ja ajankohtaisuudessa todettiin olevan osin kehitettävää. Omistajaohjausosaston ja joidenkin substanssiministeriövastuuministeriöiden näkemykset yhteistyön tai yhteistyöryhmien tapaamisen säännöllisyydestä ja aktiivisuudesta poikkesivat osin toisistaan.

Virkamiesedustus yhtiön hallituksessa edesauttaa strategisesta intressistä huolehtimista ja riskienhallintaa

Strategisen intressin yhtiöt ovat kaupallisesti toimivia yhtiötä, ja substanssiministeriöillä on rajalliset keinot turvata yhtiön toiminnan ja sen strategisen intressin jatkuvuus, ja keinovalikoima vaihtelee hieman eri ministeriöissä. Yhteinen toimintatapa kaikille ministeriöille on vuoropuhelu omistajaohjausosaston kanssa joko säännöllisesti tai tarpeen vaatiessa.

Ministeriön virkamies voi myös olla yhtiön hallituksessa, mikä on maa- ja metsätalousministeriössä sekä puolustusministeriössä haastattelujen perusteella nähty tärkeäksi tavaksi vaikuttaa yhtiöiden toimintaan. Vaikka kaikkien hallituksen jäsenien tehtävä on edistää yhtiön liiketoimintaa ja vaalia kaikkien osakkeenomistajien etua, niin ministeriöiden virkamiesedustajalla katsottiin asiantuntemuksensa vuoksi olevan tärkeä rooli huolehtia hallitustyöskentelyssä yhtiön

strategisen intressin toteuttamisesta. Lisäksi nähtiin, että virkamiesedustus auttaa ja varmistaa riskienhallinnan seurantaa ja riskeihin reagoimista.

Yhtenä vaihtoehtona strategisen intressin huolehtimisen korostamisessa, ainakin valtion täysin omistamissa yhtiöissä, tuli esiin mahdollisuus kirjata strateginen intressi yhtiöjärjestykseen.

Ministeriö voi vaikuttaa strategisen intressin toteuttamiseen myös yhtiön asiakkaana

Mikäli ministeriön hallinnonala on strategisen intressin yhtiön asiakas, on yksi mahdollinen keino yhtiön strategisen intressin yhtiöiden jatkuvuuden varmistamiseksi säännölliset hankinnat yhtiöltä, mikäli yhtiö on joko in-house-toimija tai tosiasiassa ainoa palvelun tai tuotteen tarjoaja (Patria, Arctiassa Meritaito, Motiva). Strategisen intressin toteutumista voidaan turvata tai voidaan joutua turvaamaan valtion sopimuksilla yhtiön kanssa. Jos esimerkiksi yhtiön strateginen intressi on turvata riittävä rautatieliikenne koko maassa, tätä on voitu toteuttaa tekemällä VR:n kanssa ostoliikennesopimuksia joillekin huonosti kannattaville yhteysväleille.

Ministeriöt seuraavat yhtiöiden toimintaa usein kauempaa ja kapeammin kuin omistajaohjausosasto, mutta ne voivat olla mukana toimialan sääntelyssä

Koska substanssiministeriöt eivät ole omistajaohjaajia, niillä ei välttämättä ole vakiintunutta keskusteluyhteyttä yhtiöihin eikä samanlaista yhtiöiden talousseurantaa kuin omistajaohjausosastolla.

Yhteydenpito yhtiön ja ministeriön välillä voi olla rajoittunut lähinnä yhtiötä koskevaan sääntelyyn liittyviin keskusteluihin. Keskusteluissa substanssiministeriöiden kanssa kanssa tuli esiin omistajaohjaukseen, sääntelyyn ja strategiseen intressiin ajoittain liittyvä intressiristiriita. Omistajan intressi voi poiketa sääntelyn ja yhteiskunnan kokonaisintressistä, jota substanssiministeriöt katsovat.

Substanssiministeriö voi varmistaa strategisen intressin toteuttamista myös sääntelyllä, joka velvoittaa yhtiötä strategisen intressin huomioon ottamiseen mutta joka toisaalta koskee yleensä kaikkia toimialan yhtiöitä.

Substanssiministeriöiden osallistuminen yhtiön toiminnan seuraamiseen vaihtelee eri ministeriöiden kesken. Toiset ministeriöt seuraavat aktiivisesti niille tärkeiden yhtiöiden liiketoimintaa, kun taas toiset kokevat, että niillä ei aina ole riittävästi tietoa yhtiöissä tapahtuvista asioista, koska ne eivät ole osallisena yhtiön omistajaohjauksessa. Toiset katsovat, että markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä ei substanssiministeriön kuulukaan hankkia tietoa toimialan yhden yhtiöryhmän asioista, koska se sotkisi ministeriön sääntelytehtävän ja sen tasapuolisuuden.

Yhtiön strategisen intressin määrittelyyn ja huomioon ottamiseen voidaan tarvita useamman kuin yhden substanssiministeriön näkemys

Strateginen intressi, sen vaikutus ja siitä huolehtiminen eivät välttämättä kuulu vain yhden ministeriön hallinnonalalle. Finavia Oyj on tästä esimerkki. Sen omistajastrateginen intressi kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle, mutta myös puolustusministeriöllä on merkittävä yhteiskunnallinen ja strateginen intressi yhtiön toimintaan.

Virallisen strategisen intressin määrittelyyn osallistuu vain se substanssiministeriö, jonka hallinnonalalle yhtiö sijoittuu. Muut substanssiministeriöt eivät osallistu strategisen intressin määrittelyyn, vaikka näillä ministeriöillä voi olla erityisen vahva omistajastrateginen intressi osaan yhtiön toiminnasta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan omistajaohjausosaston pitää tällaisissa tapauksissa kuulla ja ottaa huomioon useamman ministeriön näkemys yhtiön strategisen intressin määritelmässä ja sen perusteluissa sekä tarvittaessa laajentaa yhtiökohtaista strategisen intressin määritelmää.

Vastuu strategisesta intressistä omistajaohjausosaston ja substanssiministeriön välillä on muuttunut viimeisimmässä periaatepäätöksessä

Vuoden 2020 omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaan strategisista intresseistä vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Niiden valmistelu tehdään yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Vuoden 2016 periaatepäätöksessä oli strategisesta intressistä vastaavana ministeriönä mainittu aina kyseessä oleva substanssiministeriö. Vastuu on siten periaatepäätöksen kirjausten mukaan siirtynyt omistajaohjausosastolle.

Tulevassa omistajapoliittisessa periaatteessa olisi syytä kuvata tarkemmin, onko tarkoituksena tosiaan, että substanssiministeriövastuuministeriö osallistuu vain valmisteluun mutta ei siinäkään vastaa strategisesta intressistä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan strategisen intressin toteutumisen ja sen mahdollisen vaarantumisen seurannan pitäisi kuulua sekä omistajaohjausosastolle että mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaan myös substanssiministeriöille.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa tuotiin esille, että substanssiministeriöllä oleva vastuu strategisen intressin määrittelystä olisi omiaan turvaamaan nyky menetelyä paremmin strategisen intressin mukaisen toiminnan erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa yritysjärjestelytilanteissa yrityksen strategisen intressin mukaisen liiketoiminnan ja muun liiketoiminnan intressit ovat keskenään ristiriitaisia.

Myös valtiovarainministeriön lausunnon mukaan vastuu strategisista intresseistä tulisi olla substanssista vastaavalla ministeriöllä kuten vuoden 2016 omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä.



Yhden yhtiön strateginen intressi, sen vaikutus ja siitä huolehtiminen eivät välttämättä kuulu vain yhden ministeriön hallinnonalalle.

Periaatepäätökseen on syytä kirjata uudelleen strategisen intressin vaarantumista käsittelevä kohta

Omistajaohjausosaston ja yhtiön välinen yhteistyö ja seurantaan ja keskusteluun nousevat asiat perustuvat pitkälti keskinäiseen luottamukseen siihen, että olennaiset asiat tuodaan asianosaisten käsitteelyyn. Strategisen intressin osalta ei omistajaohjausosaston ja substanssiministeriön kesken ole vakiintunutta käytäntöä siitä, milloin ja miksi jokin yhtiön suunnittelema toimenpide on sellainen, että osaston ja ministeriön olisi syytä yhdessä arvioida toimenpiteen vaikutusta strategisen intressin hoitamiseen ja jatkuvuuteen.

Vielä vuoden 2011 omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä oli kuvattu sitä, mitä valtion strategisten intressien vaarantaminen käytännössä tarkoittaa: ”Lähtökohtana on, että valtion strategia intressejä ei tule vaarantaa enempää valtio-omistajan omin toimin (osakemyynneillä ja rakennejärjestelyillä) kuin yhtiön toimielinten päätöksilläkään (yritysosot, liiketoimintojen uudelleenjärjestelyt, strategian uudistaminen tms.)”

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellä mainittu olisi hyvä kirjata myös tulevaan omistajapoliittiseen periaatepäätökseen. Näin sekä omistajan että yhtiön velvollisuudet tässä asiassa olisi läpinäkyvästi ja yksiselitteisemmin esitetty, eivätkä ne perustuisi vain yleiseen ohjeeseen olennaisten asioiden esille tuomisesta. Kirjausta olisi syytä täydentää maininnalla, että yhtiön on keskusteltava edellä mainituista asioista omistajan kanssa, jos ne ovat suuruudeltaan tai luonteeltaan olennaisia yhtiön toiminta ja toimiala huomioon ottaen. Ja vastaavasti omistajaohjausosaston olisi tarvittaessa keskusteltava substanssiministeriöiden kanssa toimenpiteiden vaikutuksista strategisen intressin toteuttamiseen. Tämä myös vahvistaisi strategisen intressin toiminnallistamista ja tunnistamista yhtiöiden omistajaohjauksessa ja hallitustyöskentelyssä.

Ottaen huomioon viime vuosien tapahtumat, kuten koronapandemian ja Ukrainan sodan, esimerkkiluetteloon voisi olla paikallaan lisätä myös merkittävä ulkomaan toimintojen laajentuminen. Tämä ei tarkoittaisi kaikkea kansainvälistä toimintaa eikä liiketoimintaa, joka on jo lähtökohtaisesti rakennettu kansainväliseksi, kuten lentoliikenteen harjoittaminen. Tämä koskisi merkittävää ja nopeaa liiketoiminnan painopisteen siirtymistä ulkomaan toimintaan.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ulkomaan liiketoiminta on strategisen intressin yhtiöissä osin erikoisasemassa. Kansainvälinen liiketoiminta ja sen tuotot ovat kyllä finanssi-intressin piirissä, mutta ei ole itsestään selvää, että ulkomailla sijaitsevat tuotantolaitokset ja vastaavat ovat valtion strategisen intressin piirissä. Esimerkiksi sellaisia ulkomailla olevia voimalaitoksia, joiden tuotama energia käytetään kyseisessä maassa ja jotka eivät ole suomalaisen sääntelyn piirissä, on vaikea katsoa varoiksi tai resursseiksi, joilla turvataan Suomen ja sen kansalaisten strategisia intressejä.



Ulkomaan liiketoiminta on erikoisasemassa, sillä ei ole itsestään selvää, että esimerkiksi ulkomailla sijaitsevat tuotantolaitokset ovat valtion strategisen intressin piirissä.

Tällöin strategisen intressin kannalta ei ole Suomen valtion asia turvata tällaisten voimalaitosten toimintaa.

Valtionhallinnon informointi yhtiöiden tunnistamista yhteiskunnallisista riskeistä

Yhtiöiden hallitusten riskienhallintavastuu keskittyy ensisijaisesti yhtiön toiminnan turvaamiseen ja yhtiön sisäisten riskien hallintaan. Koska omistajaohjaus ei myöskään aktiivisesti osallistu riskienhallintaan, yhtiöiden yhteiskunnan toimintaan vaikuttavien riskien hallinta ei ole tarkoin osoitettu kenenkään vastuulle.

Jo tunnistettujen riskien lisäksi yhtiöt voivat toimiessaan havaita riskejä, jotka voivat olla yhteiskunnan kannalta merkittäviä ja liittyä esimerkiksi energian saatavuuteen tai huoltovarmuuteen. Yhtiön omatoiminen varautuminen tällaisiin riskeihin voi kuitenkin tarkoittaa merkittävän taloudellisen lisäriskin ottoa yhtiölle, mikäli valtio omistajana ei ole sitoutunut tällaiseen varautumiseen. Tällöin katsottaessa asiaa puhtaasti liiketaloudellisesta näkökulmasta saattaa riski jäädä huomiomatta ja riskien hallintakeinot suunnittelematta.

Kaikkia yhtiöiden strategiseen intressiin liittyviä merkittävimpiä riskejä yhteiskunnan toimivuuden ja valtion kannalta olisi hyvä tunnistaa ja arvioida omana kokonaisuutenaan osana valtiontalouden ja valtionhallinnon valtioneuvostotason⁴ tai vastaavan riskienhallintaa.

3.4 Valtiovarainministeriö on toimiohjeessa Fingridille ottanut kantaa tasesähkömarkkinoiden riskienhallintaan ja riskien hallintakeinoihin

Valtiovarainministeriön ohjauksessa olevat yhtiöt ovat lakisääteisiä ja luonnollisia monopoleja, jotka hoitavat myös julkista hallintotehtävää

Valtiovarainministeriön ohjaamia strategisen intressin yhtiöitä ovat Fingrid Oyj ja Gasgrid Finland Oy. Kumpikin yhtiö on nimetty järjestelmävastuulliseksi kantaverkon/siirtoverkon haltijaksi. Yhtiöt toteuttavat julkista hallintotehtävää hoitaessaan järjestelmävastuuseen kuuluvia tehtäviään. Yhtiöitä ei voi sijoittaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen, koska EU-direktiivin mukaan sama yksikkö ei saa ohjata infrastruktuurista vastaavia yhtiöitä ja infrastruktuuria hyödyntäviä myyjäyhtiöitä.

Valtiovarainministeriön omistajaohjaus toimii samojen valtioneuvoston omistajapolitiittisten periaatteiden mukaan kuin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Osakeyhtiölain ja

omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti valtiovarainministeriö katsoo, että yhtiön riskienhallinnan järjestäminen on yhtiön hallituksen vastuulla. Keskeinen omistajaohjauksen väline on yhteydenpito yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja toimivan johdon kanssa. Koska Fingrid Oyj soveltaa rahoituksensa vuoksi pörssilainsäädäntöä ja siksi informoi kaikkia omistajia samalla tavoin, on omistajaohjaus tältä osin pitkälti julkisen tiedon varassa. Fingrid harjoittaa liiketoimintaansa yhteiskunnallisista ja taloudellisista perusteista siten, että päätökset tekee yhtiön hallitus osakeyhtiölain mukaisen yleistöimivaltansa perusteella.

Valtiovarainministeriö seuraa strategisen intressin toteutumista muun muassa keskustelemalla hallitusten puheenjohtajien kanssa neljä kertaa vuodessa. Lisäksi ministeriö on tuonut yhtiöiden tietoon omistajan käsityksen riskienhallinnan tärkeydestä ohjauskirjeellä ennen yhtiökokousta.

Valtiovarainministeriön omistajaohjauksen yhtiöilleen syksyllä 2022 antamassa vuosikokousohjeessa on mainittu, että tilintarkastajalta odotetaan tilintarkastuskertomuksen esittämisen lisäksi katsausta keskeisistä ja olennaisista tilintarkastukseen liittyvistä havainnoista. Näihin voitaneen lukea mahdolliset havainnot olennaisista puutteista riskienhallinnassa. Lisäksi yhtiöitä pyydetään esittämään yhtiökokouksessa katsaus yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta osana tilinpäätöksen käsittelyä.

Ministeriö on antanut Fingridille toimiohjeen tasesähkömarkkinoiden riskienhallinnasta ja riskien hallintakeinoista yhtiön lisärahoitus mukaan lukien

Myös Fingridiin on kohdistunut merkittäviä riskejä ja toiminnan jatkuvuuden haasteita erityisesti Ukrainan sodan vuoksi. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 19.1.2023 antaman linjauksen mukaisesti valtiovarainministeriön omistajaohjaus on antanut Fingridille toimiohjeen, joka koskee tasesähkömarkkinoiden riskien hallintaa mahdollisessa tasevastaavien vakuuksiin kohdistuvassa likviditeettikriisissä.

Valtion yhtiöomistuksen strateginen intressi on sähkönsiirron ja sähköjärjestelmän toimivuuden ja häiriöttömyyden turvaaminen kaikissa olosuhteissa.

Omistajaohjauksen mukaan Fingridin tulee ottaa huomioon toiminnassaan, ja erityisesti järjestelmävastuuta hoitaessaan, pääomistajan (valtio) sille määrittelemä strateginen intressi. Yhtiöllä on järjestelmävastaavana kantaverkon haltijana velvollisuus turvata sähköjärjestelmän ja sähkömarkkinoiden toimivuus. Sillä tulee olla valmius vastata sähkömarkkinoilla vallitsevan poikkeuksellisen tilanteen johdosta tasesähkömarkkinoiden toimivuudesta yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön omistajaohjaus on edellyttänyt myös muiden omistajien osallistumista yhtiöiden toiminnan turvaamiseen sekä tuonut esille yhtiön oman vastuun. Toimiohjeen kohdassa Valtion omistajastrategia⁵ on linjattu riskienhallinnasta ja riskien kantamisesta ja jakamista yhtiön ja osakkaiden välillä muun muassa seuraavasti:

1. Yhtiön tulee järjestelmävastaavan tehtävää hoitaessaan ottaa huomioon sähkömarkkinoiden toimivuuden kokonaisuus.
2. Sähkömarkkinoiden toimivuuden häiriötilanteessa ja sähköjärjestelmän toimivuuden ollessa vaarassa Fingrid voi ottaa normaalia liiketoimintaa suurempaa taloudellista riskiä toteuttaessaan järjestelmävastuuseen kuuluvaa lakisääteistä tehtäväänsä.
3. Tasesähkömarkkinoita koskevien tasevastaavien lisääntyneiden likviditeettiriskien hallitsemiseksi Fingridillä on mahdollisuus asettaa katto tasevastaavilta vaadittaville vakuuksille. Vakuuskaton ylittävältä osalta riskin kantaa Fingrid.
4. Kohtien 1, 2 ja 3 toteuttamiseksi yhtiö aloittaa tarvittaessa toimenpiteet yhtiön taloudellisen aseman turvaamiseksi sekä toimenpiteet ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseksi.
5. Mikäli yhtiön lakisääteisten tehtävien hoito vaarantuu eikä yhtiölle ole saatavissa ulkopuolista rahoitusta, on yhtiön hallituksen varmistettava yhtiön toiminnan jatkuvuus käynnistämällä keskustelut omistajien kanssa yhtiön lisärahoittamiseksi. Jos jokin omistajista ei osallistu lisärahoitukseen, tulee sen omistusosuus laimentua lisärahoitusta vastaavasti.

Yhtiöiden strategisen intressin valmistelusta vastaa kolme ministeriötä: työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö

Vuoden 2020 valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaan strategisista intresseistä vastasi valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja niiden valmistelu tehtiin yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan kirjaus tarkoitti käytännössä, että valtioneuvoston kanslia koordinoi Fingrid Oyj:n ja Gasgrid Finland Oy:n strategisia intressejä yhdessä substanssista vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön sekä omistajaohjauksesta vastaavan valtiovarainministeriön kanssa omistajapoliittisen periaatepäätöksen liitteen 2 (Erityistehtävät ja strategiset intressit) valmistelussa

Valtiovarainministeriön kertomusluonnoksesta antaman lausunnon mukaan käytännössä Fingrid Oyj:n ja Gasgrid Finland Oy:n strategisen intressin ajantasaisuudesta on kuitenkin vastannut energiaverkkoyhtiöiden omistajaohjaajana toimiva valtiovarainministeriö. Vastuu yhtiöiden strategista intressiä koskevista

sisältökysymyksistä ja seurannasta sekä muutostarpeista on puolestaan ollut yhtiöiden toimialasta vastaavalla ministeriöllä eli työ- ja elinkeinoministeriöllä. Tämän mukaisesti valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisen valmistelun ja esittelymuistion pohjalta Gasgrid Finland Oy:n valtion strategista intressiä laajennettiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksellä 22.6.2022 kattamaan myös vedyn ja sen kaasumaisten johdannaisten siirron ja siirtoinfrastruktuurin kehittämisen ja niiden toimivuuden ja häiriöttömyyden turvaamisen.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kautta saatavat yhtiöiden neljännesvuosiraportit ovat hyödyllisiä, ja niitä on jatkojalostettu valtiovarainministeriön omistajaohjauksen tarpeisiin

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto koordinoi kaikkien valtio-omisteisten yhtiöiden analyysitoimintaa. Vastuuministeriöt vastaavat siitä, että omistajaohjausosastolla on käytettävissä riittävät tiedot kustakin yhtiöstä. Valtiovarainministeriön omistajaohjaus saa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kautta käyttöönsä yhtiöiden neljännesvuosittain raportoimat taloutta ja operatiivista toimintaa koskevat luvut ja mittarit. Talousanalyysit on koettu valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa hyödylliseksi, ja niitä on jatkojalostettu omistajaohjauksen tarpeisiin.⁶

Talousanalyysissa ovat mukana johdon kommentit ja talousnäkyä sekä johdon merkittävät riskihavainnot ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kommentit. Lisäksi valtiovarainministeriön omistajaohjaus saa vuosittain käyttöönsä yhtiön tavoitetiedot. Omistajaohjaus valmistelee tehtäviensä mukaisesti talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan yhtiöitä koskevia kantoja, jotka liittyvät strategiaan tai taloudellisiin kysymyksiin.

Liite: Miten tarkastettiin

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli varmistaa, että valtion harjoittamassa omistajaohjauksessa on huolehdittu siitä, että yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisestä on huolehdittu valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida valtion harjoittamaa omistajaohjausta ja omistajapoliittikkaa siltä osin kuin ne koskevat valtion strategisen intressin yhtiöiden riskienhallintaa.

Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää omistajapoliittisen periaatepäätöksen laatimissa, omistajastrategisen intressin määrittelyssä ja valtionyhtiöiden riskienhallinnan järjestämisessä omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti sekä strategisten intressien turvaamisessa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen ensisijaisena kohdeorganisaationa oli valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, joka vastaa useimpien strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta. Osasto vastaa yhtiöiden strategisista intresseistä, joita se valmistelee yhteistyössä eri substanssiministeriöiden kanssa. Nämä ministeriöt olivat myös tarkastuksen kohdeorganisaatioita: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi omistajaohjaajista oli tarkastuksen kohteena valtiovarainministeriön omistajaohjaustoiminto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, puolustusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta ja valtiovarainministeriöltä, jotka kaikki muut antoivat lausunnon mutta puolustusministeriöllä ilmoitti, että sillä ei ole lausuttavaa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenvedo löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja osakysymykset

1. Ovatko valtion strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja valtiovarainministeriö sekä yksittäisten yhtiöiden ohjauksesta vastaavat virkamiehet huolehtineet siitä, että yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisestä on huolehdittu valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti?

1.1 Miten omistajastrategisessa vaikuttamisessa ja omistajastrategian valmistelussa sekä taloudellisissa analyysissä otetaan huomioon tai otetaan kantaa yhtiön riskienhallinnan järjestämiseen sekä yhtiön (strategisiin) riskeihin?

1.2 Miten omistajaohjauksessa arvioidaan ja varmistetaan, että valtion omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä antaman riskienhallinnan järjestämistä koskevan ohjeistuksen toimeenpano yhtiöissä on riittävää ja ohjeistus itsessään on riittävää?

1.3 Miten omistajaohjauksessa huolehditaan riittävästä tiedonkulusta yhtiöstä omistajaohjaajalle riskienhallinnan merkittävistä tapahtumista?

1.4 Miten omistajaohjaajat arvioivat ja varmistavat, että yhtiön riskien määrä, riskinottohalu ja riskinotto-kyky ovat tasapainossa ja yhtiön hallinnassa ja että tämä kokonaisuus on linjassa valtio-omistajan yhtiölle asettamien tavoitteiden sekä valtion omien riskienhallintalinjausten kanssa?

1.5 Miten valtion virkamiesedustus valtionyhtiöiden hallituksissa turvaa yhtiön riskienhallinnan toimivuutta, ja mitä huonoja puolia tai riskejä tästä edustuksesta saattaa olla?

2. Ovatko valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto osaltaan ja substanssiministeriöt osaltaan huolehtineet yhtiön strategisen intressin turvaamisesta ja sen edellyttämistä toiminnan jatkuvuudesta?

2.1 Miten liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ovat osaltaan seuranneet valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston (tai valtiovarainministeriön) omistajaohjauksessa olevien strategisen intressin yhtiöiden toiminnan riskejä ja niiden vaikutuksia ja varautuneet niihin, ja miten ne ovat arvioineet yhtiön riskienhallintaa ja osaltaan huolehtineet siitä, että strategisen intressin edellyttämän toiminnan jatkuminen turvataan?

2.2 Miten valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto huolehtii strategisen intressin toteuttamisen jatkuvuudesta?

2.3 Millaisella ministeriöiden keskeisellä työnjaolla yhtiön strateginen intressi määritellään, ja mitä on sovittu ministeriöiden välisestä työnjaosta ja yhteistyöstä sekä tilannekuvan ylläpitämisestä strategisen intressin toteutumisen seurannassa ja jatkuvuuden turvaamisessa?

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastoa tarkastusasetelmasta. Lisäksi pyydettiin kirjalliset kommentit liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, puolustusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, strategisen intressin valtionyhtiöiltä ja Huoltovarmuuskeskukselta. Kommentteja saatiin Fortumilta, Huoltovarmuuskeskukselta, liikenne- ja viestintäministeriöltä, Nesteeltä, Postilta ja valtiovarainministeriöltä. Kuumemisen ja kommenttien jälkeen tarkastuskysymyksiä muokattiin ja tarkennettiin jonkin verran.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistona olivat aiheeseen liittyvät asiakirjat, kuten omistajapoliittiset periaatepäätökset ja omistajaohjauksen raportit sekä analyysit. Keskeinen tietolähde olivat valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen virkamiesten haastattelut, valtiovarainministeriön omistajaohjaustoiminnan virkamiesten haastattelut ja substanssministeriö eli liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesten haastattelut sekä valtion määräysvallassa olevien strategisten intressin osakeyhtiöiden hallitusten puheenjohtajien haastattelut. Analyysimenetelmänä oli asiakirja-aineiston sekä haastatteluaineiston laadullinen sisällönanalyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 9.1.2023–31.5.2023. Aineistohankinta ja haastattelut jatkuivat 21.4.2023 asti.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Samu Kälkäjä, ylitarkastaja Pälvi Polojärvi ja tuloksellisuustarkastusneuvos Vesa Koivunen, joka oli myös tarkastuksen esittelijä. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, ja tarkastuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Viitteet



- 1 Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittäminen, työryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriö 2021:28.
- 2 Ohjeita tulevia yhtiökokousvalmisteluja sekä yhtiöiden raportointia varten, VN 23999/2020 4.11.2020, VN 25406/2021 21.10.2021, VN 21439/2022 28.10.2022.
- 3 Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020, Vaurautta vastuullisella omistajuudella.
- 4 Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittäminen, työryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriö 2021:28.
- 5 Valtiovarainministeriö, omistajaohjaus, toimiohje, talouspoliittinen ministerivaliokunta 19.1.2023.
- 6 Valtiovarainministeriön omistajaohjaus, tarkastusraportti, sisäinen tarkastus, 19.10.2022.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)