



30.10.2023 D/462/04.09.02/2023

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 13/2020 Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona, annettu 19.11.2020

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona -tuloksellisuustarkastuksesta (13/2020).

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, miten valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat edistäneet tarkastuksessa annettuja suosituksia. Tarkastuksessa annettiin seuraavat suositukset:

1. Uusia valtionyhtiöitä perustettaessa ja valtion omistajaohjausta harjoitettaessa tulee omistajaohjauksesta vastaavan viranomaisen muodostaa itselleen selkeä käsitys siitä, miten se odottaa yhtiön toimivan ja mitä se odottaa yhtiön saavuttavan. Omistajaohjaajan tulee viestiä nämä asiat yhtiön hallitukselle ja johdolle.
2. Valtiovarainministeriön tulee edesauttaa valtiontalouden kehysäännön muuttamista siten, että valtion osakeomaisuuden luovutukset lasketaan mukaan kehysmenoihin.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen tulee teettää viiden vuoden sisällä puolueeton arviointi Oppiva Invest Oy:n toiminnan yhteiskunnallisista hyödyistä ja kustannuksista.
4. Liikenne- ja viestintäministeriön tulee teettää viiden vuoden sisällä puolueeton arviointi Traffic Management Finlandin toiminnan yhteiskunnallisista hyödyistä ja kustannuksista.
5. Kun uuden valtionyhtiön perustamista suunnitellaan, on aluksi syytä harkita, voisiko jokin jo toimiva valtionyhtiö ottaa uuden tehtävän hoitaakseen tai voitaisiinko tarvittava palvelu ostaa markkinoilla jo olevilta yksityisiltä yrityksiltä.

Jälkiseurannan toteuttamiseksi tarkastusvirasto pyysi valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä Opetushallitukselta kirjalliset selvitykset siitä, mihin toimiin suositusten johdosta on ryhdytty.

Selvityspyyntö toimitettiin 21.8.2023. Selvitykset saatiin kaikilta 27.9.2023 mennessä. Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin muun muassa Oppiva Invest Oy:stä tehtyyn arviointiraporttiin, Työkanava Oy:n perustamisvaiheen selvitykseen, valtiovarainministeriön suositukseen valtion toimintojen uudelleenjärjestämisestä sekä Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kehysääntöliitteeseen. Lisäksi jälkiseurannassa tutustuttiin valtiovarainministeriön julkaisun ”Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen” (VM 2022:71) kirjauksiin kehysten kiertämisestä omaisuusluovutuksilla.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Toimiohjeet, yhtiöjärjestykset sekä yhtiön kanssa käytävät keskustelut ovat keskeisiä omistajaohjauksessa

Tarkastusvirasto katsoi tarkastuksessaan, että valtiolla tulee olla selkeämpi näkemys omistamiensa yhtiöiden toiminnan suunnasta. Tarkastuksessa havaittiin, että monen yhtiön johto odotti valtiolta selkeämpää kantaa siihen, mitä valtio odottaa yhtiön tekevän ja miten toimivan. Tarkastusvirasto suositteli, että jatkossa valtionyhtiöitä perustettaessa ja omistajaohjausta harjoitettaessa tulee omistajaohjauksesta vastaavan viranomaisen muodostaa itselleen selkeä käsitys siitä, miten se odottaa yhtiön toimivan ja mitä se odottaa yhtiön saavuttavan. Nämä asiat tulee omistajaohjauksessa viestiä yhtiön hallitukselle ja johdolle.

Tarkastuksen jälkeen joissakin ministeriöissä oli perustettu uusia yhtiöitä. Tässä mielessä ensimmäinen suositus koski toisilla ministeriöillä sekä omistajaohjausta että uuden yhtiön perustamista. Muilla ministeriöillä suositus koski pelkästään omistajaohjausta, koska ne eivät olleet perustaneet uusia yhtiöitä tarkastuksen jälkeen.

Yleisesti ministeriöt toteuttavat omistajaohjaustaan omistajaohjauslain (1315/2016) ja osakeyhtiölain (624/2006) sallimissa raameissa. Lisäksi ministeriöt toteuttavat hallitusohjelman kirjauksia. Yhtiöihin kohdistuvat valtion intressi, erityistehtävän luonne ja valtion omistajapoliittiset periaatteet on kuvattu valtioneuvoston omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on tehty tarkastuksen jälkeen erilaisia yhtiöjärjestelyitä. Esimerkiksi Valtion kehitysyhtiö Vake Oy muutettiin Ilmatorahasto Oy:ksi ja sen omistajaohjaus siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriöön 21.12.2020. Samassa yhteydessä yhtiön yhtiöjärjestyksestä päivitettiin vastaamaan uuden tehtävän tarpeita. Ministeriö antoi yhtiökokouksessa uudelle yhtiölle toimiohjeen, jossa määritellään Ilmatorahaston keskeiset toiminnan tavoitteet ja toimintatavat. Toimiohjeessa yhtiön tavoitteeksi asetetaan ensisijaisesti erityistehtävän mukaiset yhteiskunnalliset vaikutukset, määritellään ensisijaiset sijoituskohteet, annetaan keskeiset sijoituspäätöksenteon arviointikriteerit sekä luetellaan käytettävät sijoitus- ja rahoitusvälineet.

Lääkekehityskeskus siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjaukseen 5.6.2023 alkaen, ja ministeriössä on meneillään yhtiön toimiohjeen valmistelu. Toimiohjeessa kuvataan keskeiset omistajastrategiset asiat sekä määritellään yhtiön erityistehtävä. Yhtiön perustamistyö tehtiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriö on aikeissa teettää yhtiön toiminnasta arvioinnin vuoden 2025 loppuun mennessä.

Työkanava Oy perustettiin vuonna 2022 lailla valtion erityistehtäväyhtiöksi (Laki Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä 242/2022). Perustamisen pohjana on ollut Marinin hallituksen hallitusohjelma. Perustamisen alla teetettiin selvitysmiehellä selvitys tavasta, jolla Suomi voisi tuottaa työnvälitystoimintaa.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä on meneillään Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukainen selvitystyö valtion sijoitusyhtiöiden kokoamisesta Suomen Teollisuussijoitus Oy:n yhteyteen.

Yleisesti omistajaohjauksessaan työ- ja elinkeinoministeriö on antanut yhtiöille monivuotisen tavoiteasiakirjan tai toistaiseksi voimassa olevan toimiohjeen, joita tarkistetaan tarvittaessa. Lisäksi ministeriö tapaa säännöllisesti yhtiöiden hallituksia sekä käyttää omistajan valtaa yhtiökokouksissa.

Valtiovarainministeriössä ei ole perustettu uusia yhtiöitä tarkastuskertomuksen antamisen jälkeen, joskin ministeriön omistajaohjauksessa olleiden hyvinvointialueille palveluita tuottavien yhtiöiden omistuksia on siirretty hyvinvointialueille.

Valtiovarainministeriö ilmoittaa selvityksessään kehittäneensä omistajaohjaustaan muiden omistajaohjausta tekevien ministeriöiden kanssa. Ministeriö on esimerkiksi laatinut vuosikellon, jota hyödynnetään kaikkien ministeriön yhtiöiden omistajaohjauksessa, sekä selkeyttänyt sisältöohjauksen ja omistajaohjauksen rooleja ministeriössä. Ministeriö ilmoittaa lisänneensä tarkastusviraston suositukset 1 ja 5 myös suositukseensa valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisen periaatteista¹ ohjeistukseen. Jälkiseurannassa havaittiin, että kyseisten suositusten sisältö on suosituksessa. Yhtiöiden hallitusten puheenjohtajaa valtiovarainministeriö tapaa vuosineljänneksittäin. Näissä keskusteluissa käsitellään muun muassa omistajastrategisten tavoitteiden toteutumista. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti valtion omistajapoliittinen periaatepäätös päivitetään 2023 ja samalla arvioidaan kuhunkin yhtiöön liittyvän intressin luonne ja tehdään kokonaisarviointi valtion erityistehtävayhtiöiden yhteiskunnallisesta tarpeesta. Lisäksi omistajastrategiset tavoitteet kuvataan talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle annettavassa raportissa neljännesvuosittain.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on ollut käytäntönä ilmaista ohjattavien yhtiöiden tehtävä yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä. Lisäksi ministeriö on määritellyt omistajastrategiassaan omistajan tavoitteita ja tarkoitusta yhtiön tehtävien ja erityistehtävien hoitamiseen. Ministeriö toteaa arvioivansa omistamisen tarvetta ja omistajastrategian ajantasaisuutta jatkuvasti. Keskeistä ministeriön omistajaohjauksessa on säännölliset keskustelut yhtiön hallituksen kanssa, jonka puolestaan pitää viestiä omistajan tahtoa yhtiön toimivalle johdolle. Hallitusyhteyden merkitystä korostetaan myös ministeriön päivittämässä omistajaohjaustaan koskevassa ohjeessa.

Opetusministeriön hallinnonalalla ei ole perustettu uusia yhtiöitä tarkastuksen laatimisen jälkeen. Tarkastuksen kohteena olleen Oppiva Invest Oy:n omistajaohjauksesta vastaa Opetushallitus, jonka selvityksessä kerrotaan yhtiölle annetusta toimiohjeesta, yhtiön tulostavoitteista sekä strategiasta. Opetushallitus toteaa myös, että yhtiö on toiminut tavoitteiden suuntaisesti ja toimiohjeen puitteissa erittäin hyvin. Selvityksen mukaan toimiohjetta ei ole päivitetty tarkastuskertomuksen antamisen jälkeen. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Oppiva Invest Oy:n perustamisvaiheessa ei riittävän tyhjentävästi perusteltu sitä, miksi valtio tarvitsee uuden osakeyhtiön suhteellisen kapeaa tehtävää hoitamaan etenkin, kun yhtiön rahoituksen lähteenä toimi valtion osakkeiden luovuttaminen yhtiön käyttöön.

Toiminta on ollut suosituksen mukaista.

2.2 Kehyksen kiertämistä omaisuusluovutuksilla aiotaan välttää

Tarkastuksessa havaittiin, että useimpia tarkastuksen kohteena olleita valtionyhtiöitä pääomitetiin pörssiosakkeilla. Tarkastusvirasto katsoi, että mahdollisuus toimia menokehyksen ulkopuolella tai mahdollisuus pääomittaa yhtiö nopeasti myymällä valtion tai toisen valtionyhtiön omistamia osakkeita ei saa olla perussyy käyttää yhtiömuotoa. Osakkeiden luovuttamisesta perustettavalle yhtiölle tekee houkuttelevaa se, että osakkeita luovuttamalla tapahtuvaa pääomittamista ei lasketa valtion menokehyksen sisäiseksi menoksi. Osakkeet luovuttamalla valtio kuitenkin menettää pysyvästi niiden osinkotulot ja osakkeiden arvonnoususta saatavan ansion.

Tarkastusvirasto suositteli, että valtiovarainministeriön tulisi edistää kehysäännön muuttamista siten, että valtion osakeomaisuuden luovutukset lasketaan mukaan kehysmenoihin.

Valtiovarainministeriön työryhmä käsitteli vuonna 2022 valtiontalouden kehysäännön ja muun julkisen talouden ohjauksen kehittämistä. Työryhmän loppuraportissa esitettiin, että uuden hallituksen hallitusohjelmassa tulisi todeta, että hallitus ei käytä valtion varallisuuden luovutuksia kehyskiertämiseen.

¹ <https://vm.fi/documents/10623/1115054/Suositus+yhti%C3%B6itt%C3%A4misen+periaatteista15.10.2018.pdf/bd0194f7-3e84-034d-2a02-5eb91ef35117/Suositus+yhti%C3%B6itt%C3%A4misen+periaatteista15.10.2018.pdf>

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman liitteeseen ”A. Kehyssääntö” on otettu kyseinen kirjaus seuraavassa muodossa:

”Hallitus ei myöskään käytä osakeluovutuksia, saatavien luovutuksia, rahastoja tai muita keinoja kehyyksen kiertämiseen menokehyyksen tarkoituksen vastaisesti.”

Valtiovarainministeriö ilmaisee selvityksessä kantanaan, että osakeluovutukset on nyt huomioitu kehys-säännössä. Lisäksi ministeriö katsoo, että osakeluovutukset eivät ole talousarviossa määrärahoja, joten niiden laskeminen kehysmenoihin ei ole tarkoituksenmukaista. Ministeriön mukaan suositus on syytä huomioida kirjauksena, että omaisuusluovutuksia ei käytetä kehyyksen kiertämiseen.

Suositus on toteutunut vain osittain, sillä omaisuuden luovutuksia ei lasketa jatkossa mukaan kehysmenoihin.

2.3 Oppiva Invest Oy:stä teetetty selvitys ei täysin vastaa tarkastusviraston suositusta

Tarkastuksessa havaittiin, että Oppiva Invest Oy:n perustamisen peruste jää osin epäselväksi. Valtion-talouden näkökulmasta oli hankala nähdä, miksi juuri yhden hyvin kapean tehtävän hoitamiseksi täytyi perustaa valtionyhtiö, jolla on oma osakesalkku toiminnan rahoituslähteenä. Tarkastusvirasto suosittelee, että opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen tulisi teettää viiden vuoden sisällä puolueeton arviointi Oppiva Invest Oy:n toiminnan yhteiskunnallisista hyödyistä ja kustannuksista.

Opetushallitukselta sekä opetus- ja kulttuuriministeriöltä saatujen selvitysten mukaan opetusministeri Jussi Saramo (vasemmistoliitto) teetti Oppiva Invest Oy:stä selvityksen selvityshenkilöllä. Selvityksessä tuli arvioida

”onko pääomallainojen tarjoaminen yrityksille kohdistettu ammatillisen koulutuksen kehittämisen kannalta riittävän kattavasti ja oikeasuuntaisesti yritysten kehitystoimintaan ja onko rahoitettavasta toiminnasta tulevaisuudessa lisäarvoa koulutustoimintaan ja markkinoita ammatillisen koulutuksen järjestökentässä.”²

Selvityshenkilö itse kuvasi raportissaan tehtävänantoa seuraavasti:

”Keskeisin tavoite selvitystyölle, vaikka sitä ei eksplisiittisesti ole tehtävänannossa ilmaistu, on käsittääkseni vastauksen antaminen kysymykseen, mitä ylipäätään tehdään Oppiva Invest Oy:n kanssa. Vaihtoehtoja on kolme. Lakkautetaan toiminta, toiminta jatkukoon ennallaan tai toimintaa kehitetään. Näistä vaihtoehtoista olen päättänyt viime mainittuun vaihtoehtoon.”

Tarkastusvirasto katsoo, että selvityshenkilön käsitys tehtävänannosta on tarkastusviraston suosituksen suuntainen.

Suosituksessa suositeltiin kuitenkin puolueettoman selvityksen teettämistä. Jälkiseurannassa havaittiin, että selvityksen tekijä on entinen vasemmistoliiton puoluesihteerä. Seuraavana syksynä hänestä tuli vasemmistoliittolaisen opetusministerin erityisavustaja. Tarkastusvirasto katsoo, että selvitys ei ole ollut suosituksen tarkoittamassa mielessä puolueeton.

Suositus on toteutunut osittain.

² https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c414d8e4-415b-41d8-ad59-3435dab306dc/f4bb9713-1384-40b4-90d1-4d54090803f0/KIRJE_20220429083037.PDF

2.4 Traffic Management Finlandin selvitys aiotaan teettää 2025

Tarkastuksessa havaittiin, että Traffic Management Finlandin tulot perustuvat suurelta osin Väyläviraston kanssa tehtävään palvelusopimukseen, jonka suuruus on kriittinen tekijä yhtiön tulorahoituksessa. Yhtiöittämisen tuomaa säästöä on ollut käytännössä vaikea todentaa, sillä yhtiöitetyn toiminnan palvelumaksun lähtötaso nousi korkeaksi ja jäi irralliseksi aiemmin virastossa hoidetun toiminnan todellisista kustannuksista. Tarkastusvirasto suositteli, että liikenne- ja viestintäministeriön tulee teettää viiden vuoden sisällä puolueeton arviointi Traffic Management Finlandin toiminnan yhteiskunnallisista hyödyistä ja kustannuksista.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan ministeriö aikoo teettää selvityksen nykyisestä Fintraffic Oy:n toiminnasta tarkastusviraston suosittelemalla tavalla vuoden 2025 loppuun mennessä. Tarkastusvirastossa on meneillään tarkastuksen suunnittelu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon alan virastouudistuksesta vuonna 2019 ("Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus")³ Suunniteltu tarkastus koskisi hallinnonalan työnjaon tarkoituksenmukaisuutta. Fintraffic Oy on yksi tarkastuksen kohteista.

Tarkastusvirasto seuraa suosituksen toteutumista.

2.5 Vaihtoehtoisia toteutusmalleja pohditaan esimerkiksi lakiesitysten yhteydessä

Tarkastusvirasto katsoi tarkastuksessaan, että valtionyhtiöitä perustettaessa tulee kysyä, onko osakeyhtiö välttämätön tai paras ratkaisu kulloiseenkin tarpeeseen. Virastot ja laitokset ovat valtionhallinnon toimintojen pääsiällinen organisointimuoto. Osakeyhtiön puolestaan on tarkoitus tavoitella liiketoiminnallaan voittoa kilpailuilla markkinoilla. Erityistehtävayhtiöitä perustettaessa tulee käyttää tarkkaa harkintaa. Tarkastusvirasto suositteli, että kun uuden valtionyhtiön perustamista suunnitellaan, on valmistelijan analysoitava ja dokumentoitava myös vaihtoehto, jossa yhtiön perustamisen sijaan jokin jo toimivista valtionyhtiöistä ottaisi uuden tehtävän hoitaakseen tai tarvittava palvelu ostettaisiin markkinoilla jo olevilta yksityisiltä yrityksiltä.

Osa tarkastuksen kohteina olleista yhtiöittämisistä sekä tarkastuksen jälkeen perustetuista yhtiöistä on perustettu lailla, joten niiden perustamisen yhteydessä on tehty normaalit lakiesitykseen kuuluvat vaihtoehtoisten toteuttamistapojen tarkastelut. Tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen Työkanava Oy perustettiin lailla Marinin hallituksen tavoitteiden toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Hallitus käynnisti selvitystyön, jossa tuli selvittää vaihtoehtoiset toteuttamismallit osatyökykyisten työllistämiseen sekä kartoittaa yhteydet yksityisiin palveluntuottajiin⁴. Hallituksen esityksessä laiksi kyseisen yhtiön perustamisesta on viitattu tähän selvitystyöhön ja esitelty eri organisointimuotoja⁵. Selvityksessä pohdittiin eri vaihtoehtoja, kuten verotuki-instrumentin käyttöä, tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtiovarainministeriö viittaa selvityksessään omaan omistajaohjausmalliinsa. VM:n suositus valtionyhtiöiden perustamisesta toteaa, että uudistukset arvioidaan huolellisesti ja sekä johtopäätökset että prosessi dokumentoidaan. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla ei ole perustettu uusia yhtiöitä tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen. Valtiovarainministeriön suositus valtion toimintojen uudelleenjärjestämisestä toteaa, että valtion toimintojen uudelleenjärjestämistä harkitessa tulee arvioida, voisiko muutostarpeet ratkaista käytössä olevaa virastomallia, sitä koskevaa sääntelyä tai ohjausta kehittämällä vai olisiko jokin muu organisointimalli tarkoituksenmukaisempi.

³ <https://www.vtv.fi/vtv/suunnittelu-ja-seuranta/tarkastus-ja-valvontasuunnitelma/>

⁴ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162815/TEM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_198+2021.aspx

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa selvityksessään Fintraffic Oy:stä tehtyihin vaihtoehtoisten toteuttamistapojen selvitykseen osana hallinnonalan kokonaisuudistusta. Ministeriö ei viittaa selvityksissään hankeyhtiöihin, joista Itärata Oy on perustettu pian tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen, Suomi-Rata Oy ja Turun tunnin juna Oy muutama viikko tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen. Kahden viimeksi mainitun kohdalla ei voi odottaa, että tarkastuksen suosituksia olisi edistetty niiden valmistelussa.

Yleisesti hankeyhtiöt ratahankeissa juontavat juurensa Sipilän hallituksen kauteen. Taustana hankeyhtiömallin valinnalle on ollut muun muassa parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioivan työryhmän työ loppuraportteineen⁶. Loppuraportissa todetaan muun muassa, että hankeyhtiötä voidaan hyödyntää esimerkiksi niin sanottua hyötyjä maksaa -periaatetta toteutettaessa. Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunta piti 2018 mietinnössään hankeyhtiömallia perusteltuna⁷. Myös valtiovarainministeriö on selvittänyt yhtiömallin käyttöä omassa selvityksessään 2018⁸.

Opetushallitus toteaa jättävänsä kysymyksen vastaamisen opetus- ja kulttuuriministeriön varaan. Ministeriö toteaa omassa selvityksessään, että hallinnonalalla ei ole perustettu uusia yhtiöitä tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen, mutta mikäli tehtävä uuden yhtiön perustamiseksi tulisi, asiaa varmasti arvioitaisiin suosituksessa mainitulla tavalla.

Toiminta on ollut suosituksen mukaista.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa ”Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona” tarkastettiin eräitä valtion erityistehtävayhtiöiden perustamista ja alkuvaiheen toimintaa sekä yleisellä tasolla osakeyhtiön sopivuutta valtion palveluiden tuottamiseen. Tarkastuksessa havaittiin, että osakeyhtiöitä perustettaessa yhtiöitä on pääomitettu osakeluovutuksilla tai valtion osakkeita myymällä. Tarkastuksessa ilmeni myös, että osakeyhtiön perustamisen syy jonkin tehtävän hoitamiseksi jäi joskus epäselväksi. Lisäksi valtio-omistaja ei ollut aina viestinyt yhtiöiden johdolle selkeästi siitä, mitä valtio odottaa yhtiön tekevän ja miten yhtiön tulisi toimia.

Jälkiseurannan perusteella omistajaohjauksesta vastaavat viranomaiset viestivät omistajan tahtoa yhtiöiden suuntaan yhtiökokouksissa, yhtiöjärjestyksellä, toimiohjeilla sekä säännöllisillä keskusteluilla yhtiöiden toimivan johdon kanssa.

Tarkastuksen kohteina olleissa ministeriöissä on perustettu tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen muutamia uusia osakeyhtiöitä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriössä perustettiin lailla Työkanava Oy. Yhtiön perustamisvaiheessa vaihtoehtoisia toteuttamistapoja selvitettiin valtioneuvoston selvityksessä. Selvityksessä pohdittiin eri vaihtoehtoja, kuten verotuki-instrumentin käyttöä, tavoitteen saavuttamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriöön on perustettu ratahankeyhtiö, joka toimintamallina on peräisin Sipilän hallituskauden selvityksistä.

Valtiovarainministeriön työryhmän esitti, että valtion ei tulisi käyttää omaisuusluovutuksia kehysten kiertämiseen. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kehysääntö-liitteessä on mainittu, että muun muassa omaisuusluovutuksia ei käytetä kehysten kiertämiseen menokehysten tarkoituksen vastaisesti. Valtiovarainministeriön kanta on, että omaisuuden luovutuksia ei tule laskea mukaan kehysmenoihin, sillä ne eivät ole määrärahoja talousarviossa.

⁶ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7f574872-8fb8-4ab0-9a2f-235453593d73/c67c8706-e20b-4136-b61b-90c961dafb8e/MUISTIO_20180301141000.pdf

⁷ <https://www.edilex.fi/mt/vavm20180039>

⁸ VM 43/2018 <https://vm.fi/julkaisu?pubid=29201>

Yleisesti ottaen jälkiseurannassa on havaittu omistajaohjausta koskevien suositusten sekä yhtiömallin valintaa koskevien suositusten mukaista toimintaa. Oppiva Invest Oy:tä koskeva selvitys on teetetty, mutta tarkastusvirasto katsoo, ettei selvitys ollut puolueeton suosituksen tarkoittamassa merkityksessä. Fintraffic Oy:tä koskevaa selvitystä ei ole vielä aloitettu, mutta suosituksen mukaan se tulee toteuttaa vasta 2025.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa toimintaympäristön seurannan sekä hallinnonalaa koskevien tarkastusten yhteydessä Fintraffic Oy:tä koskevan selvityksen valmistumista.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Samu Kälkäjä
Ylitarkastaja

JAKELU Liikenne- ja viestintäministeriö
Opetushallitus
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö