

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (HE 233/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 60/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Eero Heliövaara, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Ilpo Nuutinen, valtioneuvoston kanslia
- talousjohtaja Sari Helander, Posti Oy
- hallituksen puheenjohtaja, vuorineuvos Jorma Eloranta, Neste Oyj
- toimitusjohtaja Sari Lounasmeri, Suomen Pörssisäätiö
- pääsihteeri Maarit Aarni-Sirviö, Directors' Institute Finland — Hallitusammattilaiset ry
- varatoimitusjohtaja Leena Linnainmaa, Keskuskauppakamari
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Sauli Hievanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan lain soveltamisalaa muutettavaksi siten, että laki koskisi myös valtion kehitysyhtiöiden suorassa omistuksessa olevia yhtiöitä. Esitykseen sisältyy eduskunnan suostumusta ja valtioneuvoston toimivaltaa koskevan päätöksenteon tarkentaminen. Jatkossa eduskunnan suostumusta edellytettäisiin myös omistus- tai yritysjärjestelyssä, jonka toteuttamisen seurauksena valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisivat myös valtion kehitysyhtiön suorassa omistuksessa olevia yhtiöitä koskevat osakkeiden luovutukset ja hankinnat sekä kehitysyhtiöiden tekemät oman pääoman ehtoiset sijoitukset.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Talousvaliokunta puoltaa hallituksen esityksen mukaista sääntelyä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksessä ehdotetut keskeiset muutokset. Voimassa olevan sääntelyn mukaan lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta sovelletaan valtion yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioneuromistosisissa yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion liikelaitosten hallinnassa olevissa vastaavissa osakeyhtiöissä. Hallituksen esityksen mukaan lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan päätöksentekoa ja omistajaohjausta myös valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä.

Voimassa olevaa rajoitusta, jonka mukaan lakia ei sovelleta konsernin tytäryhteisöihin, sovellettaisiin kehitysyhtiön suorassa omistuksessa oleviin yhtiöihin. Lisäksi valtioneuvoston toimivaltaa esitetään laajennettavaksi siten, että yleisistunnossa käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin asiat, jotka koskevat osakkeiden luovuttamista ja osakehankintoja valtioneuromistosisissa yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä. Lisäksi kehitysyhtiön olisi mahdollista perustaa uusia yhtiöitä.

Vake Oy. Hallituksen esityksen mukaan budjettitalouden ulkopuolella toimivan kehitysyhtiön olisi mahdollista — voimassa olevaa sääntelyä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla — käyttää irtotettuja pääomia uuden yritystoiminnan synnyttämiseen, vahvistaa omistuksessaan olevien yhtiöiden pääomarakenteita ja toteuttaa yritysjärjestelyjä. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu kehitysyhtiön tarkoitusta, tehtäviä ja toimintaa. Talousvaliokunta huomauttaa, että kehitysyhtiöstä säädettäisiin kaiken kaikkiaan hyvin väljästi ja niukasti: laissa on vain määritelmäsäännös, eikä sen perusteluista ilmene kehitysyhtiön perustamisen tarve tai se, kuinka yhtiön avulla saataisiin tosiasiallisesti kehitettyä sen haltuun siirrettäviä yhtiöitä. Myös valtioneuvoston lain-säädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota ehdotetun sääntelyn perusteluiden ohuuteen.

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp

Talousvaliokunta jakaa asiantuntijakuulemisessa esitetyn huolen siitä, että uusien kehitysyhtiöiden perustaminen voi merkitä resurssien kohdentumista hallinnon rakenteiden ylläpitoon sen sijaan, että niitä käytettäisiin tämän hallituksen esityksen mukaisten muutosten tavoitteena olevaan yritystoiminnan kehittämiseen. Uusien kehitysyhtiöiden perustamiseen tulisikin lähtökohtaisesti suhtautua pidättyvästi ja hyödyntää jo olemassa olevia erityistehtävayhtiöitä.

Talousvaliokunta toteaa, että kehitysyhtiöiden perustaminen hallituksen esityksen mukaisesti merkitsee eduskunnan budjettivallan kaventumista, kun kehitysyhtiön hallussa olevien yhtiöiden osinko- ja myyntitulovirrat jäisivät valtion talousarviomenettelyn ulkopuolelle. Toisaalta talousarviossa kuitenkin päätettäisiin vuosittain myyntitulojen tarvittavasta palautuksesta valtiolle pääomanpalautuksina, osinkoina tai muussa soveltuvassa muodossa ja kehitysyhtiölle uuteen sijoitustoimintaan jäävästä osuudesta.

Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 60/2016 vp — HE 233/2016 vp) arvioinut esityksen vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan kiinnittäen huomiota siihen, että vaikka eduskunnalla olisi edelleen tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa kehitysyhtiön toimintaan sekä myyntitulojen palautusta koskevien päätösten että parlamentaarisen varainkäytön valvonnan kautta, on ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta harkittava. Valiokunnan näkemyksen mukaan omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta on omiaan luomaan pitkäjänteistä, strategista omistajaohjausta.

Vake Oy:n johto. Osakeyhtiön johto — toimitusjohtaja ja hallitus sekä mahdollinen hallintoneuvosto — on yhtiölle vahingonkorvausvastuussa, mikäli se rikkoo huolellisuusvelvoitettaan aiheuttaen yhtiölle vahinkoa: toimitusjohtajalla ja hallituksen jäsenillä on henkilökohtainen vastuu toimistaan. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa onkin nostettu esiin kysymys kehitysyhtiön kohdistuvan omistajaohjauksen ja yhtiön johdon välisistä vastuusuhteista. Kysymys on tilanteista, joissa valtio omistajana päättää osakeyhtiön puolesta yhtiön asioista tai vahvasti ohjaa toimitusjohtajan tai hallituksen päätöksentekoa.

Talousvaliokunta edellyttää, että nämä seikat otetaan huomioon alemmanasteista sääntelyä ja ohjeistusta valmisteltaessa, jottei tästä muodostu esteitä kyvykkäiden hallitusten jäsenten rekrytointiin.

Nimitystoimikunnat. Useissa valtio-omisteisissa yhtiöissä hallitusjäsenten valintaa valmistellaan osakkeenomistajien nimitystoimikunnissa. Valtio-omistus voi jakautua usean yksikön tai toimielimen alaisuuteen. Usean edustajan malli voi olla viesti valtio-omistajan kannanmuodostuksen vaikeudesta, mikä puolestaan olisi negatiivinen signaali sijoittajille. Valtiokonsernin eri tahojen tulisikin sopia keskenään, mikä niistä asettaa valtion omistamia osakkeita edustavan henkilön kuhunkin nimitystoimikuntaan. Tällä tavalla varmistettaisiin, että nimitystoimikunnissa on edustettuina myös muita suurimpia osakkeenomistajia valtion ja yhtiön hallituksen puheenjohtajan lisäksi. Näin osakkeenomistajien nimitystoimikuntainstituutio voisi toimia sille asetetun tavoitteen mukaisesti heijastaen monipuolisesti omistajakunnan käsityksiä.

Kokoavia huomioita. Perustuslakivaliokunta on ilmaissut — käsillä olevaa hallituksen esitystä laajemminkin — vakavan huolensa eduskunnan mahdollisuudesta muodostaa kantansa sille an-

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp

netuista esityksistä, kun eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää eikä kohtuullista aikaa. Talousvaliokunta yhtyy tähän moitteeseen.

Hallituksen esityksen mukaiset muutosesitykset ovat kuitenkin perusteltavissa; muutokset mahdollistavat kahden uuden valtion omistajapolitiikkaa joustavoittavan ja nykyaikaistavan järjestyksen soveltamisen. Valtionyhtiöiden uuden yhden kolmasosan omistusrajan käyttöön ottaminen eduskunnan suostumuksella sekä kehitysyhtiön hyödyntäminen yritysjärjestelyissä, investointiratkaisuissa ja yritystoiminnan käynnistämisessä edistävät osaltaan talouden kasvun ja yritystoiminnan kehittämisen tavoitteita.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 233/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 8.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Valtion omistajapolitiikalla voidaan tukea kasvua, työllisyyttä, viennin edellytyksiä ja elinkeinorakenteen uudistumista sekä rakentaa uutta luovaa omistajuutta. Valtion omistajuus vahvistaa ja turvaa kotimaista omistajuutta kansallisesti tärkeillä aloilla ja yhtiöissä paikaten kotimaisten yksityisten pääomien vähäisyyttä ja torjuen näin Suomen ajautumista tytäryhtiötaloudeksi.

On perusteltua, että valtion omistajapolitiikkaa kehitetään nykyistä aktiivisemmaksi, ja sen odotetaan toimivan vahvemmin osana laajempaa elinkeinopoliittista strategiaa. Valtion omistajaohjausta on jatkuvasti syytä kehittää ja vahvistaa selkeyttäen työjakoa eri instanssien välillä. Samalla valtion on kaikissa tilanteissa säilytettävä määräysvalta sellaisissa valtionyhtiöissä, joissa omistajuudella turvataan valtion tärkeitä strategisia intressejä, kuten huoltovarmuutta ja infrastruktuuria.

Hallituksen esityksessä esitetään lainsäädäntömuutoksia pääasiassa liittyen perustettuun valtion kehitysyhtiöön ja sen hallintointiin. Esiitettyjen muutosten tarkoitus on mahdollistaa valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle omistajavallan käyttäminen myös kehitysyhtiön omistuksessa olevissa yhtiöissä samalla tavalla kuin se käyttää nyt suoraan valtioneuvoston alaisuudessa olevissa yhtiöissä.

Lisäksi hallituksen esityksessä esitetään, että lakiin lisätään eduskunnan päätösvallassa olevien nykyisten valtio-omistuksen rajojen lisäksi uusi yhden kolmasosan omistuksen raja.

Kehitysyhtiö

Hallituksen esityksen mukainen valtion kehitysyhtiö on budjettitalouden ulkopuolella toimiva omistus- ja sijoitusyhtiö, johon on tarkoitus siirtää joukko valtion yhtiöomistuksia sekä osuuksia yhtiöomistuksista. Valtion kehitysyhtiön tehtävänä olisi hallituksen esityksen mukaan olla valtion yhtiöomistuksen hallinnan työkalu, jolla valtio voisi synnyttää ja kehittää uutta yritystoimintaa, vahvistaa omistamiensa yhtiöiden pääomarakennetta ja toteuttaa tehokkaasti erilaisia yritysjärjestelyjä.

Aktiivista omistajapolitiikkaa tekevä kehitysyhtiö voi sinällään rakenteena olla kannatettava. Tämnäkaltaisen mallin kautta on mahdollisuus nopeammin ja ketterämmin tehdä valtion täsmäsijoituksia, lähteä oikea-aikaisesti mukaan hankkeisiin ja irrottautua niistä. Budjettitalouden ulkopuolisella kehitysyhtiöllä on mahdollisuus käyttää myös joustavasti lainarahoitusta. Kehitysyhtiömalli tukee pyrkimystä tehdä valtiosta aktiivista yrittäjähenkistä toimijaa, joka pääomillaan vauhdittaa uutta elinkeinotoimintaa tulevaisuuden kasvualoilla.

Hallituksen esityksen mukaiseen kehitysyhtiön malliin liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä. Itse kehitysyhtiöstä on esitetty hallituksen esityksessä hyvin vähän sääntelyä, eikä hallituksen esityksestä käy ilmi sen enempää yhtiön toimintatapa, se, miten se toteuttaisi salkkuyhtiöidensä kehittämistä, kuin sekään, miksi erillinen kehitysyhtiö ylipäänsä katsotaan välttämättömäksi.

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp

Vastalause 1

Ainakin ensi vaiheessa kehitysyhtiöön siirretään vain sellaisia yhtiöitä ja yhtiöosuuksia, joihin on eduskunnan myöntämä myyntivaltuus tai joihin hallitus on sitä ilmoittanut hakevansa. Siirrettäviin omistuksiin ei sisälly sellaisia osuuksia, joita kehitysyhtiön voisi siirrettäviltä osin odottaa lähteä kehittämään tai vahvistamaan. Ilmeinen johtopäätös on, että kaikki kehitysyhtiöön nyt siirrettävät omistukset siirretään yhtiöön myymistä varten.

Joidenkin valtion yhtiöomistusten myyminen voi sinänsä olla perusteltua, jos kehitysyhtiöön tätä kautta saatavat varat sijoitetaan uusiin yhtiöomistuksiin tehokkaasti, uutta luovalla tavalla ja kansantalouden kannalta tuottavasti. Nykyisellä valtionlainojen korkotasolla sen sijaan ei mitenkään voitaisi perustella sitä, että valtion yhtiöomistuksia myytäisiin tarkoituksena paikata budjettitaloutta. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että toimiessaan väistämättä myyntiyhtiönä kehitysyhtiö toimii vastaavalla tavalla myös sijoitus- ja ostoyhtiönä.

Kehitysyhtiön konkreettinen toiminta jää hallituksen esityksessä epäselväksi. Esiitettyjen lakimuutosten perusteella kehitysyhtiöön sijoitettavien yhtiöiden omistajaohjaus jää edelleen valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle samalla tavalla kuin suoraan omistajaohjausosaston alla olevissa yhtiöissäkin. Tämä tarkoittaa, että kehitysyhtiölle ei ole tulossa samanlaista itsenäistä roolia suhteessa salkkuyhtiöihinsä kuin esimerkiksi Solidiumilla on.

Esiitetyn kehitysyhtiön päätarkoitus on omistajavallan käyttö ja yhtiöistä saatavien varojen sijoitustoiminta. Kun kaikki näihin toimintoihin liittyvät merkittävät päätökset on kuitenkin hallituksen esityksessä jätetty valtioneuvoston ja omistajaohjausosaston toimivaltaan, yhtiön ja sen johdon rooli jää hyvin näennäiseksi. Tosiasiassa kaikki olennainen päätöksenteko tapahtuisi kehitysyhtiön ulkopuolella, ja näin myös salkkuyhtiöiden kehittämisestäkin todellinen vastuu jäisi omistajaohjausosastolle. Yhtiön organisaatorakennetta ei hallituksen esityksessä juuri avata, ja on vaikea nähdä, miten uusi yhtiö tai sen johto toisi jotain lisäarvoa suhteessa kehitysyhtiön salkussa oleviin yhtiöihin. Yhtiössä ei esitetyn rakenteen vuoksi ole myöskään mahdollista noudattaa esimerkiksi OECD:n corporate governance -ohjeistoa siten kuin valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös edellyttäisi.

Käytännössä ainoa asiallinen muutos, joka seuraa tiettyjen yhtiöomistusten siirtämisestä kehitysyhtiöön, on se, että ne siirtyvät budjettitalouden ulkopuolelle. Ilmeinen johtopäätös on, että juuri yhtiömyynneistä saatavien varojen siirtäminen eduskunnan budjettivallan ulkopuolelle on kehitysyhtiön todellinen tarkoitus. Asiallisesti budjettitaloudesta irrottamiselle voidaan esittää perusteluja, kun kehitysyhtiölle halutaan mahdollisuus tehokkaasti uudelleen sijoittaa yhtiöiden myynnistä kertyviä varoja. Mallista voi kuitenkin myös helposti tulla ongelmallinen suhteessa eduskunnan perustuslaissa turvattuun budjettivaltaan. Käytännössä kehitysyhtiöön suunnattava omaisuus (alkuvaiheessa n. 2,4 miljardia euroa) sekä sen tuotot ja myynneistä saadut varat muodostavat valtioneuvostolle oman valtionalouden ulkopuolisen budjetin.

Siksi yhtiöön kertyvien varojen käytöllä on oltavat hyvin selkeät pelisäännöt ja rajat ja eduskunnalla on oltava mahdollisuus seurata yhtiön toimintaa ja vaikuttaa siihen. Yhtiö tarvitsee vahvan toimintaohjeen esimerkiksi ohjesäännön tai yhtiöjärjestyksen kirjausten muodossa, jolla varmistetaan, että varoja sijoitetaan tuottavasti ja kansantalouden kannalta parhaalla mahdollisella taval-

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp
Vastalause 1

la eikä missään tilanteessa lyhytjänteisten puoluepoliittisten intressien pohjalta. Tätä tukemassa yhtiöllä pitää olla käytössään vahva analyysikoneisto, johon sijoituspäätöksissä nojaututaan.

Uusi omistusraja

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia niin, että eduskunnan suostumusta tarvittaisiin myös, jos valtion yhtiöomistusta koskeva päätös kohdistuu omistus- tai yritysjärjestelyyn, jonka toteuttamisen johdosta valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Tämä tarkoittaisi, että eduskunnan päätösvallassa olevien omistusosuuksien muutoksiin lisättäisiin uusi kolmasosan omistusraja.

Uutta omistusrajaa voi sinällään pitää joissain tilanteissa perusteltuna. On hyvä, että eduskunta pystyy tarkemmin määrittelemään valtiolla säilytettävän omistuksen silloin, kun se antaa suostumuksen valtionyhtiön enemmistöomistuksesta luopumiseen.

Samalla pitää huomioida, että kolmanneksen omistus ei riitä kaikissa tilanteissa turvaamaan valtiolle riittävää omistajavallan käyttöä. Tärkeissä strategisen intressin yhtiöissä kolmanneksen omistus ei kykene korvaamaan enemmistöomistusta.

Hallituksen esityksen mukaan kehitysyhtiöön on tarkoitus siirtää 16,7 % Neste Oyj:n osakkeista, ja esityksessä annetaan ymmärtää, että hallitus aikoo hakea eduskunnalta valtuudet tämän osuuden myymiseen. Osuuden myymisellä ei esitetä olevan mitään yhtiön kehittämiseen tai strategisten kumppanuuksien hakemiseen liittyviä ulottuvuuksia, vaan kyse on puhtaasti varojen irrottamisesta. Tätä ei voi pitää perusteltuna huomioiden Nesteen strateginen merkitys valtiolle muun muassa huoltovarmuuden kannalta. Tämän vuoksi Nesteessä tulee säilyttää valtion enemmistöomistus.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena ja

että lisäksi hyväksytään kaksi lausumaa. (***Vastalauseen lausumaehdotukset***)

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että valtion kehitysyhtiön roolia ja sen salkkuyhtiöiden omistajaohjausta selkeytetään merkittävästi. Yhtiölle on laadittava sitova ja selkeä ohjesääntö, joka velvoittaa yhtiötä turvaamaan siihen sijoitetun pääoman säilymisen ja tekemään vain taloudellisesti perusteltuja ja kestäviä sijoituksia. Lisäksi ohjesäännössä on määriteltävä selkeästi toimivaltajako yhtiön johdon ja toisaalta valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston välillä. Eduskunta edellyttää, että tämä ohjesääntö tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi ennen kuin valtion yhtiöomistuksia siirretään kehitysyhtiöön.

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp
Vastalause 1

2. Eduskunta edellyttää strategisen intressin toteutumisen turvaamiseksi, että valtion omistus Neste Oyj:ssä pidetään yli 50 %:ssa.

Helsingissä 8.12.2016

Lauri Ihalainen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Ville Skinnari sd

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Valtio on ainoana omistajana, enemmistöomistajana, merkittävänä vähemmistöomistajana tai vähemmän omistajana 64 osakeyhtiössä, joista 15 on pörssi-yhtiöitä. Pörssi-yhtiöomistusten yhteenlaskettu markkina-arvo on reilut 18 miljardia euroa. Valtio on saanut yhtiöistään osinkotuloja ja pääomanpalautuksia vuosina 2007—2015 yhteensä noin 10,5 miljardia euroa ja osakkeiden myyntituloja samana ajanjaksona yhteensä noin 4,6 miljardia euroa. Lakiesityksen mukaiseen kehitysyhtiön (Vake Oy) suoraan omistukseen siirtyisi ensi vaiheessa 2,4 miljardin euron edestä valtion omistuksia yhdeksässä yrityksessä, joista valtio on saanut noin 72 miljoonaa euroa osinkoa vuodessa.

Valtion omistajapolitiikalla, aktiivisella teollisuuspolitiikalla ja muulla elinkeinopolitiikalla on ollut suuri merkitys Suomen talous- ja työllisyyskehityksen kannalta. Taloudessa tarvitaan kärsivällistä valtion pääomaa ja pitkäjänteistä elinkeinopolitiikkaa tasapainottamaan kvartaalikapitalismin ja hajautuneen pörssiomistamisen lyhytjänteisyyttä ja tempoilevaisuutta. Valtion omistuksilla on myös mahdollista globaalitaloudessa ankkuroida omistamista Suomeen ja sitä kautta vaikuttaa omistettujen yhtiöiden strategisiin valintoihin ja sijoittautumispäätöksiin.

Valtion omistajapolitiikan perusajatus tulee olla pitkäjänteisen talouskehityksen ja suomalaisen työllisyyden edistäminen. Viisaalla omistajapolitiikalla voidaan vaikuttaa positiivisesti talouden kehittämiseen ja modernisointiin ja tukea uusien alojen ja innovaatioiden syntyä. Järkevästi hoidettu valtio-omaisuus tuo myös tuloja ja liikkumavaraa valtiontalouteen.

Kun valtio toimii sijoittajana ja omistajana, sen ei pidä heittäytyä äänettömän yhtiömiehen rooliin vaan käyttää omistajan ääntä ja omistajan valtaa. Lisäksi valtio-omistajan on sitouduttava huolehtimaan korkeiden eettisten periaatteiden noudattamisesta liittyen työehtoihin ja sosiaaliin ja ympäristöasioihin. Valtio-omisteisten yhtiöiden on näytettävä suuntaa yritysvastuun kantamisessa, ja erityisesti valtioyhtiöiden veroraportointia ja maakohtaista kirjanpitoa pitää parantaa.

Uudenlaista kehitysyhtiötä on perusteltu sillä, että se voisi määriteltyjen rajojen puitteissa tehdä yrityskauppoja ja -järjestelyitä nykyistä vapaammin. Näin voitaisiin tehostaa julkisen pääoman käyttöä uuden taloudellisen toiminnan synnyttämiseen. Hallitus korostaa lakiesityksessään aivan oikein aktiivisen valtio-omistajan keskeistä roolia uudenlaisen liiketoiminnan synnyttäjänä, tukijana ja mahdollistajana. Epäselväksi kuitenkin jää, miten esitetty uusi kehitysyhtiö ja omistusten hallinnon rakenne tukevat tätä päämäärää ja mitä etuja esitetty yhtiö tuo suhteessa nykytilaan. Hallitus ei ole perustellut, mitä sellaisia omistajapoliittisia toimia kehitysyhtiö mahdollistaa, joita valtioneuvosto ei jo nykyisin pysty tekemään eduskunnan mandaatin puitteissa. Nähdäksemme aktiivista omistajapolitiikkaa, mukaan lukien uusien omistusten hankkiminen ja yhtiöomistuksen kehittäminen, voidaan tehdä nykyisillään omistusten hallinnoinnin ja päätöksenteon rakenteilla.

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp
Vastalause 2

Julkisomistus on perusteltua silloin, kun siihen liittyy erityistehtävä, vahva strateginen intressi, työllisyysnäkökulma tai kotimaisen omistuksen turvaaminen. Valtio voi toimia omistajana myös tuottonäkökulmasta, mutta on järkevää, että tällaisista omistuksista saatavista osinkotuloista ainakin osa kanavoitaisiin fiksusti uutta luovaan toimintaan ja työllisyyden kehittämiseen. Joskus vanhoista omistuksista on myös perusteltua luopua, mutta tuottavaa valtio-omistusta ei ole järkevää myydä tilanteessa, jossa omistusten tuotto on korkeampi kuin lainakorot. Tämä on perusliiketaloudellista logiikkaa, jota myös valtio-omistajan on syytä noudattaa. Lypsäviä lehmiä ei kannata teurastaa.

Tällä hetkellä valtio saa lainaa miinuskorolla, eikä sen mahdollisuus osallistua aktiivisesti elinkeinorakenteen muutoksen edistämiseen ole riippuvaista myyntituloista.

Pelkona on, että kehitysytijärjestely on yksi askel kehityskulussa, jossa hallitus myy strategisesti tärkeitä ja/tai taloudellisesti järkeviä omistuksia ideologisista syistä enemmän kuin olisi perusteltua. Mistä tiedämme, ettei esitetystä kehitysytistä tule pelkästään omistusten myyntiyhtiö?

Kehitysytin tulovirrat olisivat valtion budjettitalouden ulkopuolella, minkä voi katsoa tarkoittavan eduskunnan budjettivallan kaventumista. Lakiesitys ja ehdotettu omistajapolitiikan rakenne uhkaavat kaventaa eduskunnan päätösvaltaa liittyen merkittäviin omistajapolitiittisiin linjauksiin.

Sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto että lainsäädännön arviointineuvosto kiinnittivät lausunnoissaan lakiesitysluonnokseen huomiota siihen, ettei tällaisen uuden kehitysytin tarvetta, tehtäviä ja toimintamallia ole avattu riittävästi. Lainsäädännön arviointineuvoston mukaan tarve pitäisi perustella huolellisesti, kun "kehitysytin perustamisen myötä valtion omaisuutta siirtyy huomattava määrä talousarviotalouden ulkopuolelle ja kapeamman päätöksenteon piiriin." Eduskunnan päätösvaltan kapeneminen ei ole hyväksyttävissä, varsinkaan kun ei ole selvää, mitä etuja lakiesityksen mukainen omistamisen rakenne antaa nykytilaan nähden.

Uusi kehitysytin olisi ilmeisesti lähinnä vain rakenne ilman varsinaista vahvaa ja osaavaa henkilöstöä. Herääkin kysymys, kuka varsinaista omistusrakenteen kehittämistä, siihen liittyviä päätöksiä ja päätösten valmistelua (esimerkiksi liittyen uusien omistusten hankkimiseen) tulee tekemään, jos esitetyllä uudella yhtiöllä ei ole vahvaa ja osaavaa henkilöstöä. Jos päätökset edelleen valmistellaan ja tehdään valtioneuvostossa, mitä hyötyä uudesta rakenteesta on? Entä kuinka varmistetaan johdonmukainen omistajaohjaus yhtiöissä, joiden omistus jakaantuu kehitysytin ja muiden valtio-omistajatahojen välille?

Epäselvää on myös, millainen tulee olemaan kehitysytin hallituksen ja poliittisen ohjauksen välinen suhde. Koska kehitysytin on osakeytin, koskevat sen johtoa osakeytinlain mukaiset vastuut ja velvoitteet. Kuitenkin omistajaohjauksen ja siihen liittyvien merkittävien päätösten vaakuutetaan jäävän valtioneuvostoon. Kuinka suhde toimii, jos valta on valtioneuvostossa, mutta vastuu päätöksistä on osakeytinlain mukaisesti yhtiön hallituksella? Kuka tämäntyyppiseen hallitukseen ylipäänsä suostuu jäseneksi?

Valiokunnan mietintö TaVM 32/2016 vp
Vastalause 2

Julkisuuslain avoimuusperiaatteen ja julkissektorin harjoittaman yhtiötetyn liiketoiminnan avoimuuden puutteen välinen epäsuhta on nykyisellään ongelmallinen. Kun julkisia toimintoja on vapaaehtoisesti tai pakolla yhtiötetty, huomattava osa julkisen sektorin toiminnoista on hävinnyt yksityisoikeudellisen tiedonsuojan piiriin. Demokraattisen tilivelvollisuuden ja vastuullisuuden takaamiseksi julkisuuden alaa tulisi laventaa — esimerkiksi uudistamalla julkisuuslakia niin, että kansalaisilla olisi oikeus saada myös valtion ja kuntien määräysvallassa oleviin yhtiöihin liittyviä asiakirjoja Ruotsin malliin. Toistaiseksi ei ole selvää, missä määrin valtio-omistusten siirtäminen osakeyhtiömuotoiseen hallinnointiyhtiöön kaventaa tiedonsaantioikeutta, mutta ilman muutoksia muualla lainsäädännössä se ei sitä ainakaan paranna.

Myös eduskunnan valta omistajapolitiikkaan ja valtion yhtiöomistuksiin todennäköisesti kapeenee, kun omistukset siirretään askeleen kauemmas eduskunnan suorasta ohjauksesta. Tämä on ongelmallista demokratian ja päätöksenteon avoimuuden kannalta. Lakiesityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi omistajapoliittinen parlamentaarinen neuvottelukunta. Neuvottelukunta on sinänsä paikallaan, mutta ilman varsinaista päätösvaltaa toimiva keskustelufoorumi ei missään nimessä riitä kompensoimaan eduskunnan suoran omistajapoliittisen vallan mahdollista kapenemista.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma. (*Vastalauseen lausumaehdotus*)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle kattavan selvityksen uudenlaisen omistajapoliittisen kehitysyhtiön todellisesta tarpeesta ja käyttötarkoituksesta ja että valtio-omistaja pidättäytyy myymästä sellaisia omistuksia, joilla on strategista merkitystä Suomen taloudelle ja elinkeinotoiminnan kehitykselle tai joiden tuotto ylittää Suomen valtionlainojen korkotason.

Helsingissä 8.12.2016

Hanna Sarkkinen vas