

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2002 vp

Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus)

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä toukokuuta 2002 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus (K 8/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja Tapio Leskinen ja tarkastusneuvos Hannu Nieminen, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastuspäällikkö Olli Uotila, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- alivaltiosihteeri Juhani Turunen ja hallitusneuvos Miliza Vasiljeff, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Ville Schildt, maa- ja metsätalousministeriö
- liikenne- ja viestintäministeri Kimmo Sasi ja neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen, liikenne- ja viestintäministeriö
- talousjohtaja Ari Haapanen, Ilmailulaitos
- johtava lakimies Jorma Karttunen, Metsähallitus
- pääjohtaja Aulis Kohvakka, Senaatti-kiinteistöt.

Lisäksi kirjallisen lausunnon jaostolle ovat antaneet

- hallintojohtaja Erkki Tuunanen, Jyväskylän yliopisto
- professori Jarmo Leppiniemi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että kyseessä on ensimmäinen eduskunnalle annettu Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus.

Tarkastuksessa olivat mukana valtion liikelaitoksista Ilmailulaitos, Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Tieliikelaitoksen tarkastus ei aika-tilausyistä ehtinyt tähän kertomukseen.

Saaduissa asiantuntijalausunnoissa liikelaitosmuotoa on sinänsä pidetty onnistuneena.

Sen katsotaan sopivan hyvin liiketoimintaa harjoittavan organisaation toimintamalliksi. Lausunnoissa on myös yhdytty tarkastuskertomuksessa esitettyyn käsitykseen, että liikelaitosta ei tule nähdä pelkästään siirtymävaiheena hallintovirastosta valtionyhtiöksi, vaan sitä tulee kehittää toimintaorganisaationa.

Suoritetussa tarkastuksessa liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksessa havaittiin eriasteisia puutteita ja ongelmia sekä kehittämistarpeita. Silti minkään tarkastuksessa mukana olleen liikelaitoksen ohjauksen ei katsottu toimivan huonosti. Ohjausprosessia pidettiin moniportaisena, mutta kehittämistä katsottiin voitavan saada aikaan myös tällaisessa mallissa parantamalla muun muassa tietojen keräämistä, esittämistä, seurantaa ja analysointia sekä hyödyntämistä.

Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksen kehittäminen on tärkeää myös siitä syystä, että rajaa liikelaitosten ja osakeyhtiömuotoisten organisaatioiden välillä on syytä selventää. Tarkastusraportin tavoite on tässä mielessä hyvä, ja suositukset sinänsä ovat omiaan selkiyttämään liikelaitosten asemaa valtion viraston ja osakeyhtiön välimaastossa toimivana organisaationa.

Palvelu- ja muut toimintatavoitteet

Eduskunta asettaa valtion talousarvioesityksen hyväksymisen yhteydessä liikelaitoksille palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Näiden ylimpänä liikelaitosten tavoitehierarkiassa olevien palvelu- ja toimintatavoitteiden joukossa voi olla muitakin kuin liiketaloudellisia tavoitteita; liiketaloudellisen näkökulman lisäksi mukana voi olla yhteiskunnallinen näkökulma.

Tarkastusvirasto on katsonut, että talousarvioesitykseen kirjatut tavoitteet eivät nykyisenkaltaisina täytä asiaa koskevan määräyksen määrittelemiä keskeisyyden, konkreettisuuden ja seurantamahdollisuuden vaatimuksia eivätkä tavoitteet siten riittävästi anna eduskunnalle mahdollisuutta vaikuttavaan palvelutaso-ohjaukseen. Keskeisenä ongelmana tarkastusvirasto on nähnyt myös sen, että eduskunnalle annetaan liian niukasti ohjauksessa välttämätön-

tä seurantatietoa niin liikelaitoksen liiketoiminnan menestyksellisyydestä kuin eduskunnan asettamien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta.

Seurantatietoa valtiontaloudesta ja siten periaatteessa myös liikelaitoksista annetaan tällä hetkellä hallituksen kertomuksessa valtiovarainhoidosta ja tilasta, ns. tilakertomuksessa. Tarkastusvirasto on todennut, että vaikka eduskunnan ohjausrooliin kuuluu ennen kaikkea palvelutaso-ohjaus ja yhteiskunnallisten tavoitteiden asettaminen, ei näitä ole sanallakaan kommentoitu tilakertomuksessa. Tarkastusvirasto katsoo, että tämä heikentää huomattavasti eduskunnan mahdollisuuksia vuosittain valvoa sen päättämien tavoitteiden toteutumista. Valtiovarainvaliokunta yhtyy tähän arvioon. Valiokunta viittaa tältä osin myös äskettäin valmistuneeseen kertomusmenettelytyöryhmän mietintöön 15.5.2002, jossa tehtiin lukuisia ehdotuksia myös tilakertomuksen kehittämiseksi. Tässä tulisi valiokunnan mielestä esittää liikelaitosten osalta oleelliset tiedot sekä palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta että taloudellisesta menestyksellisyydestä kertovista tunnusluvuista. Keskeisten tunnuslukutietojen yhdenmukaisuuden ja vertailukelpoisuuden varmistamiseksi niin talousarvioissa kuin tilakertomuksissa olisi esitettävien tunnuslukujen laskenta nykyistä paremmin yhdenmukaistettava ja ajanmukaistettava.

Eduskunnan hyväksymien tavoitteiden rajoissa vastuuministeriö asettaa liikelaitokselle yksityiskohtaisemmat ja konkreettisemmat tavoitteet. Valtion talousarvioehdotuksen tultua hyväksytyksi eduskunnassa vastuuministeriö lähettää hallinnonalansa liikelaitokselle ohjauskirjeen, jossa vähintäänkin toistetaan eduskunnan budjetin hyväksymisen yhteydessä päättämät tavoitteet ym. asiat. Sen lisäksi vastuuministeriö voi eduskunnan antamien tavoitteiden rajoissa antaa yksityiskohtaisempia tavoitteita ja toimintaohjeita.

Liikelaitosrakenteessa ulkoista omistajavaltaa käyttäen ohjaava ministeriö eduskunnalta saadun mandaatin kautta tulosohjauksella. Eduskunnan kannalta olennainen liikelaitoslaissa

asetettu pääperiaate on se, etteivät liikelaitokselle asetetut keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet ja ohjaavan ministeriön asettama tulostavoite saa olla ristiriidassa keskenään. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että eduskunnalla ei tällä hetkellä saamansa informaation perusteella ole riittäviä tietoja ja siten valmiuksia arvioida, onko tällaista ristiriitaa olemassa.

Tarkastuskertomuksessa on tuotu esille, että liikelaitokset toivovat omistajaohjaukselta muun muassa johdonmukaisuutta, pitkäjänteisyyttä ja selkeyttä. Valtiovarainvaliokunta yhtyy tarkastusviraston käsitykseen siitä, että "jotta edellä mainitut kriteerit täyttyisivät, olisi vuosittaisten tavoitteiden perustana oltava valtio-omistajan pidemmällä tähtäyksellä liikelaitokselleen asettamat tavoitteet". Vastuuministeriössä pitäisi myös harkita, millä tavalla eduskuntaa vastaisuudessa informoitaisiin liikelaitoksen pidemmän aikavälin kehittämislinjauksista. Tähän asti ministeriö laatiessaan talousarvioesityksen pääluokkaperusteluja on sisällyttänyt siihen hallinnonalan tehtäväkokonaisuuksia koskevat tavoitelinjaukset eikä yksittäisiin virastoihin tai laitoiksiin ole otettu kantaa.

Käytännössä talousarvioesitykseen sisältyvät liikelaitoksille asetetut toiminta- ja palvelutavoitteet sisältävät, kuten kertomuksesta käy ilmi, vain ne samat tavoitteet, jotka liikelaitoksille on jo asetettu niitä koskevissa laitoskohtaisissa normeissa. Tavoitteet eivät tuo siten lisäarvoa. Ne ovat lisäksi liian yleisiä ja niiltä puuttuu konkreettisuus. Tavoitteiden toteuttamista ei ole mahdollista seurata eikä ohjauksen tehokkuutta arvioida, kun asetetut tavoitteet eivät ole mitattavissa. Valiokunta katsookin, että palvelu- ja muut toimintatavoitteet tulisi määrittää siten, että ne koskevat todella liikelaitoksen kannalta keskeisiä seikkoja. Niiden tulisi olla omistajan asettamia, aitoja ja konkreettisia tavoitteita.

Konserninäkökulma ja tytäryhtiöt

Tarkastusvirasto on todennut, että vaikka kaikki tarkastuksessa mukana olleet liikelaitokset ovat konserneja, on konsernitarkastelun vähyys lei-

maa-antavaa lähes kaikelle ulkoiselle ohjausprosessille. Kertomuksessa on katsottu, että omistajaohjauksessa tarvittavan tiedon saannin kannalta on tärkeää, että myös konsernin luvut ovat tavoitteenasettelussa ja seurannassa entistä enemmän mukana. Tällöin ohjaukseen osallistuvilla toimielimillä on päätöksenteon pohjana riittävä ja oikea kuva koko konsernin taloudellisesta toiminnasta.

Nykyinen omistajaohjaus ei juurikaan kiinnitä huomiota liikelaitoskonsernien ohjaukseen. Liikelaitosten toimintaa tulisi kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan tarkastella kokonaisuutena konserniyhtiöt mukaan lukien. Myös raportoinnin lähtökohtana tulisi olla konserniraportointi. Konserninäkökulman puuttuminen tai heikkous saattaa antaa mahdollisuuksia esimerkiksi ongelmien piilotteluun yms. epätarkoituksenmukaisiin toimintoihin. Saattaa myös syntyä katvealueita, joista ei todellisuudessa vastaa kukaan ja joiden valvonta on puutteellista.

Jotkut liikelaitokset ovat pitäneet liikelaitoskonsernia monessa suhteessa ongelmallisena kokonaisuutena. Lainsäädäntö asettaa näiden mielestä tytäryhtiöt huonompaan asemaan kuin osakeyhtiökonsernien tytäryhtiöt. Myöskään tuloso-ohjauksessa suhtautuminen tytäryhtiöihin ei ole selkeää. Keskeisenä syynä liikelaitosten toimintojen yhtiöittämiseen on ollut kilpailu. Tällöin kilpailua käydään samalla alalla toimivien yhtiöiden kanssa. Liikelaitoskonsernien tytäryhtiöt katsovat joutuneensa huonompaan asemaan, kun niitä ohjataan tuloso-ohjauksessa ja jopa niiden pitkän tähtäimen vuosisuunnitelmat julkistetaan. Tämän on katsottu antavan kilpailijoille kohtuuttoman edun.

Kertomuksessa todetaan, että toiminta tytäryhtiöiden kautta merkitsee ohjauksen näkökulmasta liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan vallan ja vastuun kasvua ohjausprosessissa. Tarkastusvirasto on katsonut, että liikelaitokselle asetettavien tavoitteiden sisältö ja niiden toteutumisen seuranta eivät saa riippua siitä, miten konserni taloudellisesti kokonaisuutena on sisäisesti organisoitu. Osakeyhtiömuodossa toimimisen edellytyksenä on aina oltava se, että

osakeyhtiömuodossa asetetut tavoitteet ja tehtävät saadaan paremmin suoritettua. Valtiovarainvaliokunta toteaa, että käytännössä organisointimuoto vaikuttaa konsernin omistajaohjaukseen. Yhteiskunnallisen ohjauksen kohdistaminen liiketoimintaa harjoittavaan tytäryhtiöön on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Valiokunta esittääkin harkittavaksi, että lupaa tytäryhtiön perustamiseen ei myönnettäisi, jos yhteiskunnallinen ohjaus nähdään tarpeelliseksi ja toimintaa on tarkoituksenmukaista harjoittaa liikelaitoksessa.

Taloudelliset tavoitteet

Kuten kertomuksessa todetaan, tulos- ja omistajaohjauksessa asetettavista taloudellisista tavoitteista voidaan ohjauksen näkökulmasta pitää keskeisimpinä tulostavoitetta, voitontuloutusvaadetta ja sijoitetun pääoman tuottotavoitetta. Valtion talousarviossa onkin yleensä liikelaitosmomenttien selvitysosassa kerrottu alustava tulostavoite ja alustava voitontuloutusvaade. Tarkastusviraston kannanotto tarpeesta määrittellä taloudelliset tavoitteet ja edellyttää tuottoa valtion sijoittamalle peruspääomalle on valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti oikea.

Kuten edellä on todettu, liikelaitokset itse ovat toivoneet omistajaohjaukselta johdonmukaisuuden lisäksi pitkäjänteisyyttä ja selkeyttä. Tarkastusvirasto on kertomuksessaan katsonut, että näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että talousarviossa ilmoitetaan pitkän tähtäimen linjavetona ainakin liikelaitokselta keskimäärin vaadittava tuotto valtion sijoittamalle peruspääomalle sekä valtiolle tuloutettava prosenttiosuus tilikauden voitosta. Ellei näin menettellä, vuosittaisen tavoitetuloksen määrittelyyn vaikuttavat käytännössä usein edellisen tai edellisten vuosien toteutunut tulos muiden, tärkeämpien kriteerien kustannuksella. Valtiovarainvaliokunta katsoo, ettei tähänastinen käytäntö ole ollut omiaan edistämään liikelaitosten oman toiminnan pitkän tähtäimen suunnittelua. Tuloustavoitetta on saatettu muuttaa jossain vaiheessa ottamatta huomioon, mitä vaikutuksia sillä on jo tehtyihin päätöksiin ja mitä samasta

asiasta muualla ehkä on päätetty. Tämä on johtanut toiminnan kannalta epävarmuuteen ja päätösten huonoon ennustettavuuteen.

Erityisesti voitontuloutusten osalta nykyistä käytäntöä voidaan valiokunnan mielestä liikelaitosten näkökulmasta perustellusti arvostella. Liikelaitokset eivät ole voineet riittävästi hyödyntää saavuttamaansa hyvää tulosta oman toimintansa kehittämiseen. Voiton tai sen osan jättämisessä liikelaitokseen on sinänsä kysymys valtion lisäijoituksesta. Jo pelkästään motivointinäkökulma kuitenkin edellyttää, että liikelaitokseen jätetään osa voitosta, tulostavoitteen ylittävästä voitosta ehkä jopa normaalia suurempi osa.

Kertomuksessa ehdotetaan, että liikelaitosten voitontuloutusvaade määritettäisiin varsin mekaanisesti peruspääoman kautta. Tämä ei ota huomioon pääomarakennetta, johon kohdistuvat vaatimukset vaihtelevat valiokunnan saaman selvityksen mukaan suuresti liikelaitoskohtaisesti ja toimialakohtaisesti. Jokainen liikelaitos on toimialaltaan ja kilpailukentältään yksilöllinen, mistä kohdistuu myös ohjaukseen varsin erilaisia vaatimuksia. Ohjausta kehitettäessä olisi jokaisen liikelaitoksen kohdalla otettava huomioon yksilölliset tekijät. Näihin kuuluu muun muassa omistajan keskeiseen päätösvaltaan kuuluva pääomarakenne.

Liikelaitoslain uudistaminen

Tarkastusvirasto on todennut, että uutta liikelaitoslakia on valmisteltu valtiovarainministeriössä, mutta asia on edistynyt hyvin hitaasti. Lakiuudistuksen lykkääntyminen on tarkastusviraston mielestä hankaloittanut liikelaitosten päätöksentekoa ja aiheuttanut turhaa odottelua.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotus uudeksi liikelaitoslaiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle tämän vuoden syysistuntokauden alussa. Nykyinen liikelaitoslaki on ollut voimassa 14 vuotta. Tänä aikana julkisessa hallinnossa ja valtion liikelaitosten toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Myös muu lainsäädäntö on tänä aikana kehittynyt. Perustuslaissa on säädetty valtion taloushal-

lintoa koskevat periaatteet. Liiketoimintaa ja kilpailua koskevassa lainsäädännössä on tapahtunut kehitystä jne.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset on otettava huomioon uuden liikelaitoslain valmistelussa. Edellä esitettyjen yksityiskohtien lisäksi uudessa laissa on tarpeen selvittää muun muassa liikelaitoksen hallituksen asemaa ja tehtäviä. Kuten kertomuksessa on esitetty, hallituksen valinnassa on syytä entisestään painottaa toimialaosaamisen ja liikkeenjohdon osaamisen sekä liiketoiminnan kokemuksen tärkeyttä. Hallitusten jäsenten hankinta on selkeästi omistajan velvollisuus ja oikeus eikä sitä saa antaa toimitusjohtajan vastuulle. Hallituksessa tulee olla myös omistajan edustus; todellinen omistajaohjaus ei toteudu, ellei hallituksessa ole nimenomaisesti omistajaa edustavia henkilöitä ja sellaisia jäseniä, jotka tarvittaessa voivat selvittää omistajan kannan. Lähtökohtana tulee olla myös, että toimitusjohtaja ei ole enää liikelaitoksen hallituksen jäsen.

Saadun selvityksen mukaan valmisteilla oleva ehdotus liikelaitoslaiksi lähtee siitä, että

toimitusjohtajan valinta kuuluu liikelaitoksen hallitukselle, joka valvoo toimitusjohtajaa ja jolle toimitusjohtaja on vastuussa. Valiokunta pitää tätä lähtökohtaa oikeana.

Tarkastusvirasto on valiokunnan mielestä myös aivan oikein katsonut, ettei liikelaitosten asemaa saa entisestään huonontaa sillä, että hallituksen jäsenten vastuu ja liikelaitosten mahdollisuus ottaa hallituksensa jäsenille vastuuvakuutus ovat epäselvät.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että liikelaitosten ohjausprosessi on nähtävä kokonaisuutena, mihin säännösten ja määräysten ohella liittyvät tiedon kerääminen, analysointi ja hyödyntäminen sekä ohjausprosessia koskevat sopimukset.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että tämä mietintö lähetetään sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle että hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Maria Kaisa Aula /kesk
 vpj. Kari Rajamäki /sd
 jäs. Olavi Ala-Nissilä /kesk (osittain)
 Pirjo-Riitta Antvuori /kok (osittain)
 Matti Huutola /vas (osittain)
 Timo Ihamäki /kok
 Seppo Kääriäinen /kesk
 Reijo Laitinen /sd
 Hanna Markkula-Kivisilta /kok
 Tuija Nurmi /kok
 Mauri Pekkarinen /kesk

Virpa Puisto /sd
 Matti Saarinen /sd
 Anni Sinnemäki /vihr
 Sakari Smeds /kd
 Irja Tulonen /kok
 Kari Uotila /vas (osittain)
 Jukka Vihriälä /kesk
 vjäs. Ulla Juurola /sd
 Mikko Kuoppa /vas (osittain)
 Ulla-Maj Wideroos /r (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.