

15.6.2004

**VALTION OMISTAJAOHJAUksen KESKITTÄMINEN****1. VALTION OMISTAJAOHJAUksen NYKYTILANNE**

Tällä hetkellä valtion omistajaohjaus Suomessa on varsin hajautettu. Peräti yhdeksällä ministeriöllä on vastuualueellaan valtionyhtiöitä ja/tai valtion osakkuusyhtiöitä, joiden lukumäärä on yli 50 kappaletta ja joista 10 on pörssilistattuja. Näistä yhtiöistä kauppa- ja teollisuusministeriön, valtiovarainministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön vastuualueille kuuluu kaksi kolmannesta. Loput jakaantuvat maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön, opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, ulkoministeriön ja ympäristöministeriön vastuualueille.

Sen lisäksi että kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa oman hallinnon alansa yhtiöiden omistajaohjauksesta, ministeriöllä on vastuu valtion omistajapolitiikan kehittämisestä ja yleisestä ohjauksesta sekä näihin liittyvien kannanottojen, päätösten ja toimenpiteiden valmistelusta. Tätä kehittämistyötä ministeriö on pyrkinyt tekemään koordinoitusti siten, että muutkin omistajaohjauksesta vastaavat ministeriöt ovat osallistuneet siihen kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa toimivan Osakeomistustyöryhmän kautta. Osakeomistustyöryhmä on kokoontunut säännönmukaisesti ja käsitellyt valtion omistajapolitiikan yleisiä ajankohtaisia kysymyksiä ja kehittämishankkeita. Työryhmä on yleensä käsitellyt kauppa- ja teollisuusministeriön valmistelemat yleiset valtion omistajapolitiikkaa koskevat linjaveto- yms. toimenpide-esitykset ennen kuin ne on saatettu hallituksen ( lähinnä talouspoliittisen ministerivaliokunnan) käsittelyyn. Tässä tehtävässä työryhmä on koettu erittäin hyödylliseksi koordinaatio- ja apuvälineeksi.

Osakeomistustyöryhmä ei sen sijaan ole millään tavalla käsitellyt yhtiökohtaisia hankkeita ja kysymyksiä, vaan jokainen vastuuministeriö on valmistellut itsenäisesti sektorillaan olevia yhtiöitä koskevat toimenpiteet ja hankkeet. Tällainen yhtiötason omistajaohjauksen hajautettu hoitaminen merkitsee sitä, että käytännössä voi ministeriöiden välillä ilmetä poikkeavuuksia toimenpiteiden ja päätösten valmistelussa, vaikka omistajapolitiikan periaatelinjaukset ja yleiset tavoitteet on valmisteltu ja hyväksytty yhteisesti ja koordinoitulla tavalla.

**2. OMISTAJAOHJAUSTYÖRYHMÄN EHDOTUKSET****2.1. Omistajaohjauksen keskittäminen**

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama omistajaohjaustyöryhmä luovutti raporttinsa ministeri Mauri Pekkariselle 18.12.2003. Työryhmän työn lähtökohtana oli hallitusohjelma, jonka mukaan hallitus selvittää, ”miten markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden mahdollinen keskittäminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Tavoitteena on, että uusi järjestely otetaan käyttöön vuoden 2005 alusta. Samalla varmistetaan se, että omistajaohjaus on avoimella ja luottamusta herättävällä tavalla erotettu sääntelytehtävistä ja että valtion omistajapolitiikkaan osaamiseen luotetaan markkinoilla. Yksikön alaisuuteen keskitetään julkisesti noteerattuja ja muita markkinaehtoisesti toimivia valtionyhtiöitä ja valtion osakkuusyhtiöitä. Erityistehtäviä hoitavat yhtiöt jäävät niistä vastaavien ministeriöiden hallintoon.”

Eri vaihtoehtoja vertailtuaan työryhmä totesi, että omistajaohjauksen toimivuuden ja yhtenäisyyden varmistava, omistajaohjauksen ja regulaation erillisyyden takaava sekä nykyiseen valtion omistajavallan käyttöä koskevaan päätöksentekojärjestelmään soveltuva omistajaohjauksen järjestäminen on parhaiten toteutettavissa perustamalla erityinen omistajaohjausyksikkö, jolle siirretään kaikkien markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus ja joka vastaa yleisestä omistajapoliittisesta valmistelusta ja koordinaatiosta. Keskitetyn omistajaohjauksen sijoituspaikkaa koskevan päätöksenteon kannalta olennaisia kriteereitä ovat

- omistajaohjauksen yhdenmukaisuus ja toimivuus,
- omistajaohjauksen tehokas eriyttäminen regulaatiosta eli yhtiöiden ja niiden toimialojen kannalta merkityksellisistä sääntely- ja viranomaistehtävistä sekä
- avoimen ja kontrolloitavan päätöksenteon varmistaminen.

Työryhmän mielestä tällä hetkellä vain valtioneuvoston kanslia täyttää kaikki kolme edellytystä, joten työryhmä piti sitä nykytilanteessa parhaana vaihtoehtona omistajaohjausyksikön sijoituspaikaksi. Kaksi muuta vaihtoehtoa – kauppa- ja teollisuusministeriö ja valtiovarainministeriö – voisivat tulla työryhmän mielestä kysymykseen, jos omistajaohjauksen ja regulaation eriyttäminen voitaisiin toteuttaa tehokkaalla ja myös ulospäin uskottavalla tavalla.

Työryhmän mielestä keskittäminen on perusteltua toteuttaa riittävän siirtymäajan jälkeen, jotta tarvittavat hallinnolliset ja henkilöstölliset ratkaisut voidaan valmistella sekä omistajaohjaustehtävien kitkaton siirtäminen keskitettyyn yksikköön varmistaa. Ei ole myöskään syytä häiritä liian nopealla aikataululla eri ministeriöissä valmisteilla olevia yhtiöihin ja omistajaohjaukseen liittyviä hankkeita. Näistä syistä työryhmä piti perusteltuna, että keskittämisen toteutusta lykättäisiin hallitusohjelman mukaisesta tavoitteesta eli vuoden 2005 alusta niin, että toteutus tapahtuisi joko vuoden 2006 alussa taikka viimeistään 1.1.2007. Vuoden 2007 alku voisi olla kesken hallituskauden tapahtuvan poliittisen päätöksenteon järjestämisen kannalta suositeltavin. Päätökset keskittämisestä pitäisi työryhmän mielestä kuitenkin tehdä mahdollisimman pian.

Siirtymäkauden ajaksi työryhmä esitti omistajaohjauksen toiminnallista keskittämistä, joka perustuisi keskeisten omistajaohjausta harjoittavien ministeriöiden väliseen tehokkaaseen yhteistyöjärjestelyyn. Työryhmä ehdotti, että valtioneuvoston päätöksellä perustetaan ”omistajaohjauksen johtoryhmä”, jonka jäseniä olisivat kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön omistajaohjaustehtävistä vastaavat, johtavat virkamiehet ja heidän henkilökohtaiset varahenkilönsä. Tämän johtoryhmän puheenjohtaja olisi kauppa- ja teollisuusministeriön edustaja. Työryhmän mielestä tehostettuun yhteistyöjärjestelyyn voitaisiin siirtyä hyvissä ajoin vuoden 2004 aikana, sillä se edellyttäisi vain vähäisiä hallinnollisia ratkaisuja. Lisäksi työryhmä ehdotti, että esitettyyn yhteistyöjärjestelyyn siirryttäessä samalla siirrettäisiin kauppa- ja teollisuusministeriön hallintoon ne markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt, joiden omistajaohjauksesta vastaavat tällä hetkellä muut kuin edellä mainitut kolme ministeriötä (maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö ja ympäristöministeriö).

Omistajaohjauksen johtoryhmän johdolla valmisteltaisiin kaikki sellaiset yleiset ja yhtiökohtaiset toimenpiteet ja hankkeet, jotka edellyttävät talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä ja/tai kannanottoa tai valtioneuvoston päätöksiä taikka muutoin ministeriöiden välistä yhteistä harkintaa. Näin omistajaohjauksen johtoryhmä varmistaisi sen, että omistajapoliittisten ja omistajaohjaustoimenpiteiden valmistelu ja toteuttaminen olisi myös käytännössä yhdenmukaista koko valtionhallinnossa.

Lisäksi työryhmä ehdotti, että johtoryhmä valmistelisi ja toteuttaisi varsinaiseen keskittämiseen liittyvät henkilöstö-, talous- ja hallintojärjestelyt.

## 2.2. Yhtiöiden jako markkinaehtoisesti toimiviin ja erityisyhtiöihin

Työryhmän toimeksiantoon kuului myös valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden luokittelu

- 1. markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin ja
- 2. erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin.

Tämän tehtävän toteuttamiseksi työryhmä pyysi omistajaohjausvastuussa olevilta ministeriöiltä yhtiöitä koskevat perustiedot, joiden pohjalta luokittelu voitiin tehdä. Näiden tietojen pohjalta työryhmä kävi läpi yhteensä 50 yhtiötä, joista 34 työryhmä totesi vuoden 2003 syksyn tilanteessa kuu- luvan markkinaehtoisesti toimivien ryhmään ja loput 16 erityistehtäviä hoitavien ryhmään. Myö- hemmin luetteloa on täydennetty, ja siinä on 52 yhtiötä.

Työryhmä arvioi, että valtion omistajaintressinäkökulmasta markkinaehtoisesti toimivat valtionyh- tiöt ja valtion osakkuusyhtiöt jakautuvat kahteen alaryhmään, jotka ovat:

- 1 a. yhtiöt, joissa valtiolla on vain tai lähes ainoastaan sijoittajaintressi ja
- 1 b. yhtiöt, joissa vahvan sijoittajaintressin lisäksi valtiolla on jokin strateginen intressi (yhtiöillä on valtiolle strategista merkitystä)

Työryhmän arvion mukaan puolet markkinaehtoisesti toimivista valtion omistamista yhtiöistä on sellaisia, joilla valtiolle on strategista merkitystä (esim. tiettyjen infrastruktuurin kannalta tärkeiden toimintojen varmistaminen ja huoltovarmuus). Omistajaohjauksen näkökulmasta nämä yhtiöt eivät poikkea muista markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä. Ainoastaan harkitessaan valtion omistuksen suuruutta eduskunta ja hallitus ottavat strategisen merkityksen huomioon valtion omistuksen mi- toituksessa niin, että valtion omistus pidetään suurempana ja pidempään tai pysyvämpänä kuin siinä tapauksessa että kysymys olisi puhtaasta sijoittajaintressistä.

## 2.3. Erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus

Työryhmä ehdotti, että erityistehtäviä hoitavia valtionyhtiöitä ja valtion osakkuusyhtiöitä ei siirretä keskitetyn omistajaohjauksen piiriin vaan ne jäisivät nykyisten vastuuministeriöiden alaisuuteen. Työryhmä katsoi kuitenkin, että hyvän omistajaohjauksen periaatteita ja käytäntöjä tulisi soveltaa myös näissä yhtiöissä. Siksi erityistehtävää hoitavan yhtiön omistajaohjauksesta vastaavan ministe- riön ja omistajaohjausyksikön (siirtymävaiheessa omistajaohjauksen johtoryhmän) yhteistoiminta ja työnjako tulisi järjestää, erillislakien määräykset huomioon ottaen, seuraavien lähtökohtien mukai- sesti:

- Vastuuministeriö huolehtii yhtiön toimintaan kohdistuvasta ohjauksesta ja ohjeistuk- sesta sekä yhtiön toimintaan ja talouteen kohdistuvasta seurannasta.
- Omistajaohjausyksikkö vastaa yhtiön ja hallinnon ja raportoinnin laadusta ja niiden seu- rannasta.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että omistajaohjausyksikkö osallistuu yhtiökokousasioiden val- misteluun, yhtiön taloudellisen kehityksen seurantaan yhtiön raportoinnin pohjalta ja erityisesti hal-

litusten täydentämiseen ja varmistaa, että hallituksissa on vastuuministeriön suora edustus sekä riittävä ulkoinen asiantuntemus.

Erityisasemassa on valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva Solidium Oy, jonka toimialana on valtion puhtaan sijoitusomaisuuden hallinta ja realisointi. On perusteltua, että omistajaohjauksen johtoryhmän vastuulla on Solidiumin kautta toteuttavien toimenpiteiden valmistelu, jotta yhtiön toiminta ja päätökset olisivat mahdollisimman hyvin sopuinnassa valtion muiden omistajaohjaus-toimenpiteiden kanssa.

#### 2.4. Henkilöstö- ym. resurssit

Tehostettu yhteistyöjärjestely eli toiminnallinen keskittäminen ei edellytä henkilöresurssien siirtoja ministeriöstä toiseen. Tällä hetkellä kolmessa keskeisessä ministeriössä eli kaupp- ja teollisuusministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä ja valtiovarainministeriössä työskentelee omistajaohjaustehtävissä yhteensä 23 virkamiestä. Tehostetun yhteistyöjärjestelyn puitteissa jokainen vastuuministeriö säilyttäisi nykyiset resurssinsa ja valmistelisi omistajaohjaukseen kuuluvat yhtiökohtaiset toimenpiteet ja hankkeet omistajaohjauksen johtoryhmän ohjauksessa.

Tarkoitus on, että erilaisten projektiluonteisten hankkeiden edellyttämät asiantuntijapalvelut hankitaan jatkossakin nykyistä käytäntöä noudattaen palvelutarjoajia (investointipankit, asianajotoimistot yms.) kilpailuttamalla.

Keskitetyn omistajaohjausyksikön henkilöstötarpeeksi Omistajaohjaustyöryhmä arvioi 15-18 henkilöä.

### 3. LAUSUNNOT

Viime tammikuun alussa kaupp- ja teollisuusministeriö pyysi Omistajaohjaustyöryhmän ehdotusten johdosta lausunnot kaikilta omistajaohjaustehtäviä hoitavilta ministeriöiltä sekä valtioneuvoston kanslialta. Lausuntojen perusteella voidaan todeta, että omistajaohjauksen fyysistä keskittämistä yhteen yksikköön kannatetaan yksimielisesti ja että ympäristöministeriötä lukuun ottamatta valtioneuvoston kansliaa pidetään hyvänä sijoituspaikkana omistajaohjausyksikölle. Liikenne- ja viestintäministeriö totesi kuitenkin lausunnossaan, että siirtymävaiheen yhteistyöjärjestely voitaisiin harkita pysyväksi ratkaisuksi, jos kokemukset järjestelystä osoittautuvat hyviksi. Valtioneuvoston kanslia itse piti omistajaohjausyksikön sijoittamista sen yhteyteen täysin mahdollisena, joskin aikataulullisesti aikaisintaan 1.5.2007.

Samoin voidaan todeta, että lausunnoissa suhtauduttiin ehdotettuun siirtymäkauden yhteistyöjärjestelyyn (toiminnalliseen keskittämiseen) ja omistajaohjauksen johtoryhmän perustamiseen yksimielisen myönteisesti lähtien siitä, että se merkitsee valtion omistajaohjauksen yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden parantamista. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä talouspoliittisen ministerivaliokunnan yhteyteen tulisi lisäksi perustaa kaupp- ja teollisuus-, liikenne- ja viestintä- ja valtiovarainministerin muodostama johtoryhmä.

Sen sijaan työryhmän ehdottamia omistajaohjaustehtävien siirtoja heti siirtymävaiheen alussa maa- ja metsätalousministeriöstä ja puolustusministeriöstä kaupp- ja teollisuusministeriöön eivät kaksi ensiksi mainittua ministeriötä pitäneet tarpeellisina, vaan lähtivät siitä, että siirrot tapahtuisivat myöhemmin suoraan uuden omistajaohjausyksikön alaisuuteen.

Työryhmän esittämä yhtiöiden jako markkinaehtoisesti toimiviin ja erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin sai lausunnoissa yleisen hyväksynnän. Sen sijaan markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden jako kahteen ryhmään on aiheuttanut eräitä tarkennuksia. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosasto on perustellusti kyseenalaistanut Motiva Oy:n kuulumisen sellaiseen yhtiöryhmään (Omistajaohjaustyöryhmän yhtiöryhmä 1a), jossa valtiolla on vain tai lähes ainoastaan sijoittajaintressi. Tämä kritiikki on liitetaulukossa otettu huomioon.

Lausunnot osoittavat, että omistajaohjausyksikön ja erityistehtävistä vastaavien ministeriöiden yhteistoimintaa koskevia työryhmän ehdotuksia on täsmennettävä. Tavoitteena tulee olla järjestely, joka varmistaa valtio-omistajan corporate governance-käytäntöjen riittävän yhdenmukaisuuden mutta ei vaikeuta omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden toimintaa erityistehtäviä hoitaessaan.

Koska uuden yksikön perustamiseen liittyvät hallinnolliset järjestelyt ovat huomattavalta osin sidoksissa valtion talousarviota koskeviin päätöksiin, olisi tarkoituksenmukaista, että uusi keskitetty yksikkö aloittaisi toimintansa 1.1.2007. Kuten omistajaohjaustyöryhmä esittää, tämä ei muuttaisi ministereiden välistä työnjakoa nykyisen hallituksen toimikaudella.

#### 4. KESKITTÄMISEN TOTEUTTAMINEN

Kauppa- ja teollisuusministeriön Omistajaohjaustyöryhmän ehdotusten ja työryhmän ehdotuksista annettujen lausuntojen nojalla talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 15.1.2004 kannanoton, jonka mukaan valtion omistajaohjauksen kehittämisessä edetään vaiheittain. E n s i m m ä i n e n vaihe muodostuu toiminnallisesta keskittämisestä, joka perustuu kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön väliseen tehostettuun yhteistyöjärjestelyyn. Tätä varten perustetaan valtioneuvoston päätöksellä omistajaohjauksen johtoryhmä, jonka muodostavat edellä mainittujen ministeriöiden omistajaohjauksesta vastaavat johtavat virkamiehet ja heidän henkilökohtaiset varahenkilöt. Johtoryhmän puheenjohtaja on kauppa- ja teollisuusministeriön edustaja.

Omistajaohjauksen johtoryhmä koordinoi, ohjaa ja valvoo eri ministeriöissä tapahtuvaa yhtiökohtaisten toimenpiteiden valmistelutyötä ja toteuttamista, mutta yhtiöitä koskevien toimenpiteiden ja hankkeiden esittely talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja valtioneuvostossa on kunkin ministeriön vastuulla. Henkilösiirtoja ministeriöiden välillä ei tapahdu, mutta omistajaohjauksen johtoryhmällä tulee olla mahdollisuus ”lainata” toisen ministeriön omistajaohjausresursseja, jos jollakin vastuuministeriöllä ei omasta takaa ole käytössä riittävästi resursseja omien toimenpiteiden ja hankkeiden valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa edelleen valtion omistajapolitiikan kehittämisestä ja yleisestä ohjauksesta sekä näihin liittyvien kannanottojen, päätösten ja toimenpiteiden valmistelusta. Tässä työssä jatkaa apuelimenä Osakeomistustyöryhmä, jossa ovat edustettuna omistajaohjauksesta vastaavat ministeriöt.

T o i n e n vaihe eli omistajaohjauksen fyysinen keskittäminen toteutetaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymän kannanoton mukaan niin, että uusi omistajaohjausyksikkö aloittaa toimintansa 1.1.2007.

Lopullinen päätös fyysisen keskittämisen käytännön toteuttamisesta tehdään viimeistään vuoden 2006 alussa, mihin mennessä selvitetään keskittämisen vaatimat konkreettiset ratkaisut ja arvioidaan keskittämisen vaikutukset mm. ministeriöiden väliseen työnjakoon.

Edellä todetun perusteella esitetään valtioneuvoston päätettäväksi seuraavaa:

- 1) Keskeisten omistajaohjausta harjoittavien ministeriöiden eli kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön välistä yhteistyötä tehostetaan perustamalla omistajaohjauksen johtoryhmä. Omistajaohjauksen johtoryhmän jäseniä ovat edellä mainituissa ministeriöissä omistajaohjauksesta vastaavat johtavat virkamiehet ja heidän henkilökohtaiset varahenkilönsä. Johtoryhmän puheenjohtaja on kauppa- ja teollisuusministeriön edustaja. Johtoryhmä aloittaa toimintansa 1.7.2004 ja sen toimikausi päättyy 31.12.2006, jolloin uusi omistajaohjausyksikkö aloittaa toimintansa. Omistajaohjauksen johtoryhmän johdolla ja valvonnassa valmistellaan kaikki sellaiset markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä koskevat toimenpiteet ja hankkeet, jotka edellyttävät talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä ja/tai kannanottoa tai valtioneuvoston päätöksiä taikka muutoin ministeriöiden välistä yhteistä harkintaa.

Omistajaohjauksen johtoryhmä varmistaa sen, että omistajaohjaustoimenpiteiden valmistelu ja toteuttaminen ovat yhdenmukaisia koko valtionhallinnossa. Yhtiökohtaisten kannanottojen, päätösten ja toimenpiteiden esittely- ja toimeenpanovastuu säilyy kuitenkin edelleen kullakin vastuuministeriöllä sektoriinsa kuuluvien yhtiöiden osalta.

Omistajaohjauksen johtoryhmä järjestää tehokkaasti toimivan yhteistyön muiden omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden kanssa siten, että kaikkien valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjaus on, erityistehtäviä hoitavia yhtiöitä koskevien erillislakien määräykset huomioon ottaen, lähtökohdiltaan ja perusteiltaan yhdenmukaista. Samalla ao. ministeriöiden tulee omalta osaltaan myötävaikuttaa tehokkaasti siihen, että yhteistyö omistajaohjauksen johtoryhmän kanssa muodostuu toimivaksi.

- 2) Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden ryhmään ja siten keskitetyn omistajaohjauksen piiriin kuuluu tällä hetkellä 37 valtionyhtiötä ja valtion osakkuusyhtiötä liitteen 3 mukaisesti (liitteen 3 yhtiöryhmät 1a ja 1b)