

VALTIONYHTIÖIDEN TOIMINTAA KOSKEVA VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS

Valtioneuvoston 13.10.1983 tekemän valtionyhtiöiden toimintaa koskevan periaatepäätöksen jälkeen on yhtiöiden toimintaympäristössä samoin kuin niitä koskevassa lainsäädännössäkin tapahtunut merkittäviä muutoksia. Valtion talousarvion laatimisperiaatteita on tarkistettu ja valtionhallinnossa on toteutettu erinäisiä sellaisia uudistuksia, joilla on yhtymäkohtia valtionyhtiöiden hallintoihin. Tämän vuoksi on nähty tarpeelliseksi uudistaa valtionyhtiöiden toimintaa koskeva periaatepäätös.

Lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista on syytä erityisesti mainita laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/91), joka koskee ensisijaisesti valtionyhtiöitä. Siinä on osakeyhtiölakiin puuttumatta säädetty valtion osakeomistukseen liittyvien oikeuksien käytöstä ja omistusosuuden hallinnoinnin periaatteista yleisemminkin. Laki koskee käytännössä useimpia valtionyhtiöitä siltä osin, kuin niistä ei ole voimassa erityissäännöksiä. Myös hallitusmuotoon on sisällytetty valtionyhtiöitä koskeva yleisluonteinen säännös, jonka mukaan "lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus".

Valtionyhtiöiden toimintaan vaikuttavat lisäksi mm. arvopaperimarkkinoita säätelevä laki (495/89), henkilöstörahastolaki (972/89) ja laki henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa (725/90). Ensin mainittu tuo tiettyjä velvotteita yhtiöille, joiden osakkeita noteerataan julkisesti, jälkimmäiset koskevat kaikkia tietyn suuruisia osakeyhtiöitä. Suunnitteilla on myös osakeyhtiölain laajempi tarkistus, josta ensi vaiheessa on toteutunut suunnattujen antien sekä optioiden ja vaihtovelkakirjojen aineellisten edellytysten tarkistus.

Jäljempänä esitetyt yleiset periaatteet on laadittu sovellettavaksi jokaiseen valtionyhtiöön, jollei asianomaista yhtiötä koskevista säännöksistä, määräyksistä tai toimiluvista muuta johdu. Näin tulisi menetellä osakasrakenteen sallimissa puitteissa myös niissä yhtiöissä, joissa valtiolla on merkittävä vähemmistöosakkuus.

Edellä olevan johdosta valtioneuvosto on tänään asian oltua valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiaivaliokunnan käsiteltävänä päättänyt tehdä seuraavan valtionyhtiöiden merkitystä, toiminta periaatteita ja hallintoa koskevan periaatepäätöksen:

1. Valtionyhtiöiden merkitys

Valtionyhtiöiden liiketoimintaa harjoittavien pääyhtiöiden lukumäärä on yhteensä 30 (liite 1) myös liikenteen, palvelujen ja erityisrahoituksen aloilla toimivat yhtiöt mukaan lukien. Valtionyhtiöt ovat viime vuosina muun teollisuuden tapaan ryhmittäneet toimintojansa itsenäisiksi tytäryhtiöiksi, eikä emoyhtiöiden kuvaaminen enää anna oikeaa käsitystä valtionyhtiöiden toiminnasta. Valtionyhtiöiden liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja useamman polven tytäryhtiöiden lukumäärä on noin 1000, joista ulkomaisia yhtiöitä on yli puolet.

Varsinaista tuotannollista toimintaa harjoittavien suurten valtionyhtiökonsernien lukumäärä on 11. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 1993 noin 135 mrd. mk ja niiden palveluksessa oli noin 93 000 henkeä, joista emoyhtiöiden palveluksessa oli vain vajaa kolmannes.

Valtion teollisuusyhtiöiden osuus vuonna 1993 maamme koko teollisuuden jalostusarvosta oli 22.6 prosenttia ja viennistä 29.9 prosenttia, osuus teollisuuden käyttöomaisuusinvestoinneista 26.8 prosenttia ja teollisuuden työvoimasta 15.6 prosenttia. Valtionyhtiöillä on siten Suomen kansantaloudessa ja teollisuudessa huomattava merkitys.

2. Valtion teollisuusyhtiöiden toimintaperiaatteet

2.1. Kannattavuus

Silloin, kun valtio harjoittaa liike-yms. toimintaa osakeyhtiömuodossa, on toiminnan tapahduttava osakeyhtiölain ja muun yleisen lainsäädännön puitteissa. Toimiessaan muiden osakeyhtiöiden tavoin valtionyhtiöiden toiminnan tulee olla tuotannon vakiintuneessa vaiheessa kannattavaa. Valtionyhtiöille asetettava kannattavuusvaatimus on nähtävä vaatimuksena terveellä pohjalla tapahtuvasta liiketoiminnasta. Terveellä pohjalla harjoitettava liiketoiminta edellyttää toisaalta, että yhtiöt eivät ylläpidä tuotantoyksiköitä tai tuotelinjooja, jotka eivät pitkällä tähtäimellä muodostu kannattaviksi. Kannattavuuden toteutuminen merkitsee niin ikään valtionyhtiöiden tehokasta ja kilpailukykyistä toimintaa sekä siten myös niiden laajentamismahdollisuuksien turvaamista. Vain kannattava toiminta turvaa terveesti ja pitkäjänteisesti työpaikat ja uusien työpaikkojen syntymisen.

Kannattavuusvaatimuksesta seuraa, että valtionyhtiöillä tulee olla samat toimintaedellytykset kuin muillakin yhtiöillä. Mikäli kannattavuustavoitteen lisäksi valtionyhtiöille asetetaan kokonaistaloudellisia tavoitteita, jotka voivat liittyä muun muassa teollisuus-, alue- ja työllisyyspolitiikkaan sekä ympäristönsuojeluun, on ETA- sopimuksen ja mahdollisen EU-jäsenyyden sallimissa rajoissa kannattavuudelle aiheutuva lisärasitus korvattava eduskunnan tai valtioneuvoston etukäteen tekemien päätösten perusteella taikka nämä rasitukset tulee ottaa huomioon yhtiölle tuottovaatimuksia asetettaessa.

2.2 Vakavaraisuus

Hyvän kannattavuuden ja tuloskehityksen ylläpitäminen sekä investointien oikea mitoitus ja kohdentaminen tulorahoitukseen nähden ovat pääasiallisimmat keinot yhtiön vakavaraisuuden parantamiseksi ja ylläpitämiseksi. Lisäksi vakavarai-

suutta vahvistavat osakepääomasijoitukset ja muut yhtiön omaa pääomaa vahvistavat toimenpiteet.

1990-luvun alkuvuosina valtionyhtiöiden vakavaraisuus heikentyi olennaisesti heikon tuloskehityksen ja voimakkaan investointitoiminnan vuoksi. Vuonna 1993 tapahtui kuitenkin käänne parempaan suuntaan ja tavoitteena on nostaa valtionyhtiöiden vakavaraisuus kansainväliselle tasolle. Vakavaraisuus korostuu sellaisissa valtionyhtiöissä, joiden omistuspohjaa on tarkoitus laajentaa tai jotka on tarkoitus kokonaan yksityistää.

2.3 Omistajan sijoitukset ja osinkopolitiikka

Osakepääoman sijoitukset valtionyhtiöihin pyritään kohdistamaan sellaisille kasvaville ja tuloksekkaille yrityksille ja toimialoille, jotka samalla kehittävät teollisuuden ja/tai muun elinkeinotoiminnan rakennetta ja ulkomaankauppaa sekä lisäävät työllisyyttä. Tavoitteena on, että eri suhdanne- ja markkinatilanteissa osakepääomasijoituksilla ja muilla toimenpiteillä voitaisiin turvata yhtiöiden vakavaraisuus ja kehittymismahdollisuudet.

Vuosina 1989-93 valtion teollisuusyhtiöt maksoivat valtiolle keskimäärin 7,7 %:n efektiivisen osinkotuoton. Lähtökohtana on, että jokainen valtionyhtiö maksaa osakepääomalleen yleistä käytäntöä vastaavan osingon. Osingonjakotavoitteet määritellään yrityskohtaisesti ottaen huomioon toimialan yleinen kannattavuuskehitys ja yhtiön mahdolliset teollisuus- tai muut elinkeinopoliittiset tehtävät.

2.4. Valtion tuet ja takaukset

Valtion yleisistä tukitoimista päätettäessä valtionyhtiöitä tulee kohdella samalla tavoin kuin muitakin vastaavan kokoisia yrityksiä.

Valtion takauksia on valtionyhtiöille myönnetty hyvin valikoivasti. Toisaalta valtionyhtiöt ovat viime vuosina hakeneet lisätakauksia varsin vähän, mihin osasyynä lienee se, että yhtiöt joutuvat maksamaan valtion takauksista käyvän hinnan. Ministeriöiden välisen nykyisen työnjaon puitteissa valtiontakauksia koskevat asiat valmistelee valtiovarainministeriö ja muut rahoitustoimenpiteet se ministeriö, jonka hallinnonalaan ko. valtionyhtiö kuuluu. Järjesteltäessä jonkin yhtiön rahoitushuoltoa kaikkia näitä välineitä tulisi käyttää koordinoitusti ja yhtenäisen selvitystyön pohjalta. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön ja asianomaisen ammattiministeriön välisen yhteistyön tulee olla mahdollisimman tiivis.

2.5. Toimialan muutokset

Valtionyhtiöiden toimialat on määritelty niiden yhtiöjärjestyksissä. Kun yhtiölle asetetaan edellä esitetyn kaltaiset kannattavuusvaatimukset, on niiden voitava tarvittaessa joustavasti suunnata toimintaansa myös uusille aloille. Yhtiöiden laajentaminen yritysostoilla ja tytäryhtiöitä perustamalla toimialan puitteissa tapahtuvana on tavanomaista liiketoimintaa. Päätökset näistä yhtiöiden kehittämistoimenpiteistä tekevät niiden omat hallintoelimet. Uusille toimialoille laajentaminen ja muut strategiset kysymykset edellyttävät pääomistajan hyväksyntää.

Niissä poikkeustapauksissa, joissa yhtiöillä on kotimaassa julkisen vallan toimenpiteistä tai olosuhteista johtuva erityisasema, yrityksen toimialan muutoksia ja yritysostoja on kuitenkin asianomaisen ministeriön erityisesti seurattava.

2.6. Kansainvälinen toiminta

Valtionyhtiöiden toiminnan pääpaino on kotimaassa, mutta ne voivat laajentaa toimintaansa liiketaloudellisten näkökohtien mukaisesti ulkomaille erityisesti silloin, kun riittävän suuren markkina-alueen hankkiminen, teknologian saanti, raaka-aineiden saannin turvaaminen tai muu niihin rinnastettava syy edellyttää toimintaa ulkomailla. Tässäkään suhteessa ei valtionyhtiöitä tule asettaa muista yhtiöistä poikkeavaan asemaan. Yhtiön toiminnan tai kansantalouden kannalta erittäin merkittävät sijoitukset ulkomaille saatetaan, ennenkuin sijoituksesta lopullisesti päätetään, talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi.

2.7. Henkilöstöpolitiikka

Valtionyhtiöt ovat järjestäytyneet asianomaisiin työnantajajärjestöihin ja ne toimivat samankaltaisissa kilpailuolosuhteissa kuin muutkin yritykset. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen on valtionyhtiöiden henkilöstöpolitiikan tavoitteena pidettävä sitä, että ne ovat esimerkillisiä työnantajia, jotka noudattavat tehtyjä työmarkkinasopimuksia ja jotka jatkuvasti ja aloitteellisesti kehittävät henkilöstöpolitiikkaansa. Hyvä henkilöstöpolitiikka parantaa myös yhtiöiden kilpailukykyä, joka puolestaan luo edellytykset työpaikkojen turvaamiselle ja uusien työpaikkojen syntymiselle. Valtionyhtiön on ilmoitettava hyvissä ajoin asianomaiselle ministeriölle, mikäli se aikoo toteuttaa merkittäviä lomautuksia tai irtisanomisia.

2.8. Ympäristöpolitiikka

Ympäristöongelmat koskettavat erityisesti teollisuus- ja energiatuotantoa. Suomessa on eri hallinnonaloilla ryhdytty määrätietoisiin toimiin kestävän kehityksen turvaamiseksi, ja myös teollisuus itse pitää ympäristövaatimuksiin vastaimista tärkeänä asiana. Valtionyhtiöiden tulee myös tässä suhteessa olla esimerkillisiä yrityksiä ja pyrkiä ennakoimaan kehitystä siten, että ne kilpailukykyänsä säilyttäen pystyvät tehokkaasti ja taloudellisesti yhteensovittamaan tuotannolliset ja ympäristönäkökohdat.

2.9. Valtionyhtiöiden hallinnon kehittäminen

Yhtiön tuloksesta on vastuussa nimenomaan sen toimiva johto ja sen hallintoelimet, jotka osakeyhtiölain mukaan vastaavat yhtiön toiminnasta. Ne tekevät myös toimintaa koskevat päätökset.

Mikäli ministeriö omistajan edustajana haluaa poikkeuksellisesti tehdä yksittäistä yhtiötä koskevia, sen hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja, nämä ratkaisut tehdään yhtiökokouksessa.

Valtionyhtiöiden hallinnon kehittämisessä tulee toteuttaa sellaiset ratkaisut, jotka parhaiten turvaavat tehokkaan omistajaohjauksen ja -valvonnan niin valtion sijoitukseen liittyvän kuin mahdollisen yhteiskunnallisen tms. erityisintressin suhteen.

Hallinnon kehittämisessä päälinjat ovat seuraavat:

- Hallintoneuvoston toimivuutta tullaan parantamaan yhtiökohtaisesti tarkoituksenmukaisin toimenpitein, esimerkiksi hallintoneuvoston kokoa, kokoonpanoa ja toimivaltuuksia muuttamalla.
- Hallinnon uudistaminen suhteutetaan omistuspohjan laajennuksiin niin, että tarvittaessa hallintoneuvostosta voidaan luopua kokonaan. Hallintoneuvostosta luovutaan viimeistään siinä vaiheessa kun valtio luopuu määräysvallastaan, ellei hallintoneuvoston säilyttämiseen ole erityisiä syitä.
- Omistajaohjausta tehostetaan valtionyhtiöiden hallitustyöskentelyssä lisäämällä tarpeen mukaan yhtiön ulkopuolisten asiantuntijajäsenten käyttöä yhtiöiden hallituksissa.
 - Hallintoa uudistettaessa henkilöstön asema ja vaikutusmahdollisuudet turvataan vähintäänkin nykytasoisina. Ratkaisut tehdään yhtiökohtaisesti ottaen joustavasti huomioon kunkin yhtiön erityisolosuhteet ja -tarpeet.
 - Tilintarkastus siirretään uuden tilintarkastuslain mukaisesti kokonaan ammattitilintarkastajien hoidettavaksi. Yhtiökohtaisesti selvitetään ja toteutetaan ne ratkaisut, jotka parhaiten tukevat ammattitilintarkastuksen tehokkaan toimivuuden omistajavalvonnan kannalta.

Ministeriö antaa tarvittaessa yhtiöille kunkin yhtiön erikoispiirteet huomioon ottaen täydentäviä ohjeita hallinnon kehittämisestä.

3. Valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentaminen (yksityistäminen)

Missään valtion teollisuus- tai energiayhtiössä ei ole tarpeen säilyttää valtion omistusta nykyisen suuruisena. Useimmissa sellaisissa valtionyhtiöissä, jotka toimivat kilpaillussa toimintaympäristössä, valtiolle riittää merkittävä vähemmistöosakkuus. Sen sijaan valtion energia- ja pääasiassa puolustusvälinetuotantoon liittyvät yhtiöt kuten myös jotkut palvelualoilla toimivat yhtiöt ovat sellaisia, joissa valtion määräysvallan säilyttäminen on nykynäkymin perusteltua.

Valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentamisen ja muiden omistusjärjestelyjen (yksityistämisen) yhteydessä noudatetaan seuraavia yleisiä periaatteita:

- Omistuspohjan laajentamisesta ja muista omistusjärjestelyistä päätetään yhtiökohtaisesti.
- Yhtiökohtaisesti pyritään mahdollisimman laajaan ja vakaaseen omistuspohjaan.
- Valtion edustajia nimetään yhtiön toimielimiin omistusosuutta vastaavassa suhteessa.

- Osakkeen arvon ja emissiohinnan määrittelyssä ovat lähtökohtana yhtiön substanssi- ja tuottoarvot, joita sovelletaan markkinatilanne ja yhtiön vanhojen omistajien etu huomioon ottaen. Lisäksi emissiohinnan asetannassa otetaan jälkimarkkinat huomioon.
- Äänivallaltaan eriarvoiset osakesarjat pyritään yhdistämään, ellei eriarvoistamiseen ole erityistä syytä.
- Ulkomaisen omistuksen suhteen valtionyhtiöt ovat samassa asemassa kuin muutkin vastaavanlaiset kotimaiset yhtiöt, ellei ulkomaisen omistuksen rajoittamiseen ole erityisiä syitä.
- Yhtiön henkilöstölle tai sen muodostamille yhteisöille suunnattavia anteja ja myyntitarjouksia pyritään järjestämään mahdollisimman monen yleisöannin ja/tai valtion osakkeiden myyntitarjouksien yhteydessä.
- Valtionyhtiöiden omistusjärjestelyissä tähdätään kotimaisen kilpailun lisäämiseen.
- Merkintäoikeuksien ja osakkeiden myynnistä valtiolle tulevien varojen käytössä otetaan huomioon teollisuuden kehittämistarpeet ja valtionyhtiöiden pääomahuollon turvaaminen.

Tämä periaatepäätös kumoaa valtioneuvoston 13.10.1983 tekemän vastaavan periaatepäätöksen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö saattaa tämän periaatepäätöksen tiedoksi hallinnonalaansa kuuluville valtionyhtiöille ja niille ministeriöille, joiden hallinnonalaan kuuluu valtionyhtiöitä.

Kauppa- ja teollisuusministeri



Seppo Kääriäinen

Kansliapäällikkö



Matti Vuoria

Valtionyhtiöt 1993 (emoyhtiöt)

Yhtiö	Kotipaikka	Toimiala	Liikevaihto Mmk	Henkilöstö	Ministeriö, jonka alaisena toimii
Oy Alko Ab	Helsinki	alkoholiyhtiö	4 316	3 283	STM
Arsenal Oy	Helsinki	pankkitoiminta	172	450	VM
Avecra Oy	Helsinki	ravitsemusliike	141	454	LM
Enso-Gutzeit Oy	Helsinki	metsäteollisuus	5 931	6 886	KTM
Finnair Oy	Helsinki	lentoliikenne	4 513	7 714	LM
Imatran Voima Oy	Helsinki	energian tuotanto	5 787	1 414	KTM
Karttakeskus Oy	Helsinki	kartta-ala	37	112	MMM
Kemijoki Oy	Rovaniemi	energian tuotanto	295	455	KTM
Kemira Oy	Helsinki	kemianteollisuus	4 306	4 753	KTM
Kera Oy	Kuopio	erityisrahoituslaitos	–	250	KTM
Neste Oy	Espoo	öljynjalostus	47 697	6 068	KTM
Oy Otatech Ab	Espoo	teknologian siirto	16	25	KTM
Outokumpu-konserni	Espoo	kaivos- ja metalliteollisuus	15 827	16 073	KTM
Painatuskeskus Oy	Helsinki	graafinen teollisuus	217	558	VM
Patruunatehdas Lapua Oy	Lapua	patruunoiden, hylsyjen ja luotien valmistus	108	347	PM
Oy Pohjolan Liikenne Ab	Helsinki	maantieliikenne	34	165	LM
Postipankki Oy	Helsinki	pankkitoiminta	9 076	5 237	VM
Rahapaja Oy	Vantaa	metalliteollisuus	80	48	VM
Rautaruukki Oy	Oulu	kaivos- ja metalliteollisuus	4 943	5 555	KTM
Saimaan Kanava-laivat Oy	Helsinki	holding-yhtiö	–	–	KTM
Oy Sisä-Auto Ab	Helsinki	metalliteollisuus	798	1 048	KTM
Suomen Vientiluotto Oy	Helsinki	erityisrahoitus	–	119	KTM
Teollisen yhteistyön rahasto Oy, Finnfund	Helsinki	erityisrahoituslaitos	–	31	UM
Valmet-konserni	Helsinki	metalliteollisuus	10 676	15 716	KTM
Valvilla Oy	Helsinki	kiinteän omaisuuden omistus ja vuokraus	–	–	KTM
Vammass Oy	Vammala	puolustusväline- ja konerakennus- alan tuotteiden valmistus	167	310	PM
Vapo Oy	Jyväskylä	turve- ja puuteollisuus	832	505	KTM
Oy Veikkaus Ab	Vantaa	veikkaus- ja arpajaistoiminta	3 759	501	OPM
Veitsiluoto Oy	Kemi	metsäteollisuus	4 035	4 087	KTM
VTKK-yhtymä Oy	Espoo	atk-palvelukeskus	309	467	VM
Oy Yleisradio Ab	Helsinki	yleisradioiminta	1 855	4 584	LM

KTM = Kauppa- ja teollisuusministeriö
 LM = Liikenneministeriö
 OPM = Opetusministeriö
 PM = Puolustusministeriö
 STM = Sosiaali- ja terveysministeriö
 VM = Valtiovarainministeriö
 UM = Ulkoasiainministeriö
 MMM = Maa- ja metsätalousministeriö