



Sisältöalue
Valtionhallinnon organisaatiomuodon valinta, yhtiöt
Säännökset joihin määräysten/ohjeiden antaminen perustuu VNOS 17 §, 262/2003
Kohderyhmät Ministeriöt ja virastot
Voimassaoloaika 15.10.2018 - toistaiseksi
Kumoaa määräyksen (pvm nro)

Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä

Valtiovarainministeriö vastaa julkishallinnon yleisestä kehittämisestä sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisestä (VNOS 17 §, 262/2003). Valtion virastojen ja laitosten lisäksi valtionhallinnon tehtäviä toimeenpannaan erilaissa organisaatiomuodoissa kuten liikelaitoksissa, osakeyhtiöissä, julkisoikeudellisissa laitoksissa, rahastoissa, säätiöissä, lautakunnissa ja muissa toimielimissä.

Valtionhallinnolla ei ole ollut yhtenäistä ohjeistusta organisointimuotojen valinnasta ja niiden perusteista. Tässä virkamiesvalmistelun tueksi laaditussa ja tulevia uudistuksia koskevassa suosituksessa kootaan ja selkeytetään valtionhallinnon organisaatiomallien valintaa koskevia periaatteita, erityisesti valtion taloudellisen toiminnan yhtiöittämiseen liittyvässä harkinnassa käytettävää arviointikriteeristöä.

Valtion taloudellista toimintaa ja sen organisointia säännellään useassa eri lähteessä ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007, omistajaohjauslaki, 4 §:n 1 momentin 6 kohta) mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimiohjeita.

Tällä suosituksella kootaan yhteen eri lähteiden keskeistä sisältöä. Samalla suositukseen kootaan käytännön harkintatapauksissa esille nousseita oikeus- ja taloustieteellisiä näkökohtia. Päätökset kuitenkin tehdään ja asiaa koskevan sääntelyn, linjausten sekä normatiivisen tulkintakäytännön merkitys ratkaistaan itsenäisesti valtioneuvoston toimintaa ja menettelyä koskevan sääntelyn mukaisesti. Suosituksen kokoamia periaatteita voidaan käyttää tukena muodostettaessa virkamiesvalmistelussa asiaa koskevia ratkaisuvaihtoehtoja sekä niiden perusteluja.

Lähtökohtana on, että uudistukset arvioidaan huolellisesti, johtopäätökset perustellaan ja koko arviointiprosessi selvityksineen sekä päätelmineen dokumentoidaan. Arviointiprosessissa tulee nimetä valmistelun vastuutahot ja suunnitella sen eteneminen siten, että jatkovalmistelun ja päätöksenteon edellyttämät linjaukset muodostetaan säädetyssä ja valtioneuvoston linjaamassa menettelyssä. Harkinnassa on suositeltavaa konsultoida yhtiöiden yleisestä omistajapolitiikasta vastaavaa valtioneuvoston kanslian osastoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Mikäli arvioinnissa muodostetaan ehdotuksia toiminnan yhtiöittämisestä, on samalla tehtävä selkeä ehdotus valtion omistajaohjauksen vastuutahosta.

I Valtionhallinnon organisointitapojen pääpiirteet harkinnan pohjana

Valtion virastot ja laitokset valtion toiminnan pääasiallinen organisointimuoto

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen on organisoitu valtionhallinnossa pääasiassa virastoiksi ja laitoksiksi (Suomen perustuslaki 119 §, 731/1999, jatkossa PL). Valtionhallinnon toimielinten tehtävistä säädetään lainsäädännössä, toiminnan rahoitus tulee pääasiassa valtion talousarviosta ja toiminnassa korostuvat oikeusturvaan, avoimuuteen ja lainalaisuuteen liittyvät oikeussuojakeinot. Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä ja velvoitteista vastaavat pääasiassa ministeriöt ja virastot.

Useilla virastoilla ja laitoksilla on budjettirahoituksen lisäksi muuta tulorahoitusta, asiakkaina kansalaisia ja yrityksiä ja ne voivat tehdä sitoumuksia ja sopimuksia valtion puolesta sekä olla osakkaina ja omistajina yksityisoikeudellisissa organisaatioissa.

Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia. Kyse on erillisillä hallintosäädöksillä perustetuista omanlaisistaan virastoista ja laitoksista, jotka toimivat yleisemmän virastokäsitteen alla. Käytännössä virastoilla on monia yhteneväisiä ominaisuuksia. Erityisesti nämä liittyvät toiminnan rahoitukseen valtion talousarviosta budjettiprosessin mukaisesti, johtamismalliin (pääsääntöisesti virastopäällikkö johtoryhmä apunaan), henkilöstön palvelussuhteen lajiin (pääsääntöisesti virkasuhde, myös työsuhde mahdollinen), hallintomenettelyyn esittely- ja päätöksentekomekanismeineen sekä perusteluvelvoitteineen, yhdistettynä hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden vaatimukseen sekä ministeriö- ja virasto ohjaussuhteeseen (hallinnonalan ohjaus) ja ohjausjärjestelmiin (erityisesti tulosohtaus).

Virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio. Viraston tehtävien hoitamisesta, viraston toiminnan tulokellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toiminnan laillisuudesta vastaa viraston johto, päällikkövirastomallissa viime kädessä virastopäällikkö. Viraston sisäinen organisaatorakenne perustuu säädöksiin ja erityisesti työjärjestykseen. Ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja toiminnallisesti, taloudellisesti ja vastaavat niitä koskevien säädösten valmistelusta. Keskeinen toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä normi- ja budjettiohjauksen lisäksi on tulosohtaus. Ministeriön ja viraston välinen ohjaussuhde on oikeudellisesti määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä.

Valtion liikelaitokset toiminnan organisointimuotona

Valtion liikelaitokset ovat julkisoikeudellisia organisaatioita, jotka toimivat markkinaohjatusti. Ne eivät kuitenkaan ole itsenäisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota. Liikelaitosmuoto perustuu liikelaitosten periaatteiden noudattamiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Liikelaitosmuotoa on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Valtion liikelaitoksia koskeva yleislaki on vuonna 2010 uudistettu valtion liikelaitoslaki (1062/2010), joka yleislakina on myös liikelaitosmuodon käyttöä ohjaava peruslähtökohta, jonka soveltuvuutta tulee arvioida yhdessä mahdollisten erityissääntelytarpeiden kanssa.

Lain tarkoittamat valtion liikelaitokset¹ voivat tuottaa valtion virastojen ja laitosten tarvitsemia palveluja, mutta niiden tehtävänä ei ole hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Niiden tehtävät voivat olla varsinaista toimintaa tukevia tehtäviä kuten tietotekniikkapalvelut, toimitilapalvelut, laboratoriopalvelut tai muut vastaavat tuki- ja asiantuntijapalvelut. Henkilöstön palvelussuhde on työsuhde. Valtion liikelaitokset myyvät palvelujaan yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa, jossa noudatetaan sopimusoikeudellisia periaatteita. EU-lainsäädännöstä ja tuomioistuinkäytännöstä johtuen valtion liikelaitokset eivät lähtökohtaisesti voi tarjota palveluja kilpailuilla markkinoilla. Liikelaitosmuodossa voidaan saavuttaa vahvaa liiketoiminnallista ketteryttä ja henkilöstöpoliittista joustavuutta menettämättä kuitenkin tehokasta ohjausta. Silloin kun suunniteltuna tarkoituksena on nimenomaan valtion sisäisten konserni- ja palvelujen tuottaminen, liikelaitosmuoto voi olla osakeyhtiötä perustellumpi vaihtoehto.

¹ Senaatti-kiinteistöt on tällä hetkellä ainoa liikelaitoslain mukainen valtion liikelaitos. Tämän lisäksi liikelaitosmuodossa toimii Metsähallitus, johon sovelletaan metsähallituslakia (234/2016).

Osakeyhtiö toiminnan organisointimuotona

Osakeyhtiötä koskevat keskeiset säännökset tulevat osakeyhtiölaista (624/2006), kirjanpitolaista (1336/1997) ja verolainsäädännöstä. Yhtiön ohjauksesta ja valvonnasta vastaa yhtiökokouksen valitsema hallitus. Yhtiön operatiivista toimintaa johtaa yleensä toimitusjohtaja.

Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka vastaa itse omasta taloudestaan ja tekemistään oikeustoimista. Valtio omistaa useita osakeyhtiöitä, joissa sillä on joko enemmistöomistus (valtioenemmistöinen yhtiö) tai pienempi omistusosuus (valtion osakkuusyhtiö). Osakeyhtiöt operoivat valtionhallinnon perinteisten toimintatapojen ja ohjausvälineiden ulkopuolella.

Valtio vaikuttaa yhtiön toimintaan omistajaohjauksen kautta ja tekee omistajan vastuulle kuuluvia päätöksiä pääsääntöisesti yhtiökokouksessa. Omistajana valtion tärkeimpiä vaikuttamiskeinoja yhtiön johtamisen kannalta on osallistuminen yhtiön hallituksen jäsenten valintaan. Valtio-omistaja lisäksi tapaa ja käy keskusteluja säännöllisesti yhtiön johdon kanssa. Omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet riippuvat valtion omistusosuudesta sekä linjatuista toimintamalleista. Mikäli valtio on yhtiön ainut osakkeenomistaja, vaikutusmahdollisuudet ovat laajat.²

Valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus perustuvat omistajaohjauslakiin, jota sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioonemmistöisissä yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä sekä valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettujen valtion liikelaitosten hallinnassa olevissa vastaavissa osakeyhtiöissä. Käytäntönä on myös ollut, että hallitus antaa vaalikauden alussa valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen, joka luo perustan valtion toiminnalle yhtiöomistustensa puitteissa. Viimeisin tällainen valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätös on annettu 13.5.2016 (Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa, 13.5.2016). Sen mukaan valtion omistamisen perusta voi olla luonnollinen monopoli tai erityistehtävä, strateginen intressi, suomalaisen omistamisen puolustaminen, finanssi-intressi tai uuden luominen. Ylintä omistajapolitiittista päätösvaltaa käyttää eduskunta, jonka tehtävänä on erityisesti päättää valtion omistamisen yhtiön omistusrajoja koskevista mahdollisista muutosvaltuuksista. Muuten omistajaohjausta toteuttavat pääasiassa valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt. Poikkeustapauksessa myös virastolla voi olla ohjattavanaan osakeyhtiö. Laissa säädetään eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden välisestä toimivaltajaosta.³

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön tehtävänä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei sen yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Yhtiöllä tulee olla liiketoimintasuunnitelma. Yhtiömuoto on yleisesti tehokas tapa organisoida liiketoimintaperiaatteilla harjoitettava toiminta ja rajata omistajan riski yhtiöön sijoitettavaan pääomaan. Yhtiömuoto mahdollistaa näin omistajien osallistumisen riskinottoon ja voitontavoitteluun haluamallaan määrällä. Näissä suhteissa toiminta osakeyhtiömuodossa eroaa viraston ja liikelaitoksen toiminnasta, jossa vastuu on kokonaisuudessaan valtiolla. Mikäli yhtiölle on siirretty sellaista toimintaa ja omaisuutta, että yhtiötä ei voida tosiasiallisesti päästää konkurssiin, omistajan riski voi kuitenkin tosiasiallisesti kattaa myös yhtiön liiketoiminnan. Tällaisessa tilanteessa omistajan riski voi olla merkittävästi sijoitettua pääomaa suurempi ja heikommin hallittavissa. Myös poikkeusoloihin varautuminen on aina huomioitava.

Yhtiöittämistä harkittaessa on otettava huomioon myös periaatteellinen mahdollisuus omistuspohjan laajentamiseen, ulkopuolisen (oman tai vieraan pääoman ehtoisen) rahoituksen hankkimiseen ja valtionomistuksesta luopumiseen (osittain tai kokonaan) tai sen laajentamiseen.

Yleisesti voidaan todeta, että yhtiön toiminnassa korostuvat omistajan tavoitteet, taloudellinen raportointi ja toiminnan kannustimet, joiden kautta voidaan edellyttää kannattavuuden ja taloudellisen tuloksellisuuden jatkuvaa parantamista. Yhtiö ei ole samalla tavalla suoraan ministeriön ohjattavissa (budjettiohjaus, tulosohtaus, säädösohtaus) kuin virasto. Mikäli tällaisen ohjauksen tarve on merkittävää, yhtiötä ei tule perustaa.

² Omistusosuuden laajuus vaikuttaa myös menettelyihin. Tietyin edellytyksin yhtiöjärjestyksellä ja yksittäistapauksellisella päätöksenteolla yhtiön johdon yleistoimivaltaan kuuluvia asioita voidaan siirtää yhtiökokouksen päätettäväksi. Omistajien yksimielinen päätöksenteko on osakeyhtiölain nojalla mahdollista myös yhtiökokousta pitämättä. Ks. osakeyhtiölain 5 luvun 1 ja 2 §, 6 luvun 7 §.

³ Ks. myös valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen 13.5.2016 s. 9-10.

Yhtiöllä tulee olla kannusteet toimia tehokkaasti yhtiön ja omistajan edun mukaisesti. Erityisen tärkeää tämä tarkastelu on silloin, jos valtio on ainoa tai pääasiallinen asiakas tai toiminnan rahoittaja, yhtiö tuottaa palveluita monopoliasemassa joko lainsäädännön tai markkinoiden epätäydellisyyden vuoksi tai yhtiö toimii in-house -asemassa ja valtion virastoille on säädetty käyttövelvoite.

II Uudelleenorganisoinnin peruseriaatteen ja yleisesti yhtiöittämistä koskeva harkinta

Harkittaessa valtionhallinnon toimintojen uudelleenorganisointia tulee arvioida, onko käytössä olevaa virastomallia, sitä koskevaa sääntelyä ja sen ohjausta kehittämällä mahdollista ratkaista muutostarpeet vai onko muu organisoimistapa kaikki osatekijät huomioiden tarkoituksenmukaisempi. Mikäli toiminnassa noudatetaan merkittävästi osin liiketoimintaperiaatteita, on hyvä arvioida olisiko toiminta tarkoituksenmukaista hoitaa liikelaitos- tai yhtiömuodossa.

Uudistuksissa järjestelyjen seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisuus syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Uudistuksissa arvioinnin lähtökohtana ovat tehtävät sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Näitä tarkastellaan toiminnan ohjauksen ja valvonnan näkökulmista sen mukaan miten erilaisilla organisointimalleilla voitaisiin ratkaista ongelmia ja saavuttaa laadukkaasti sekä tehokkaasti toiminnalle asetetut tavoitteet. Valittava rakenne ei itsessään johda kokonaisedun parantumiseen vaan se riippuu merkittävästi mm. toiminnan organisoinnista ja johtamisesta, rahoitusperiaatteista sekä tavoitteita palvelevasta toimintakulttuurista.

Uudistuksia valmisteltaessa tulee pystyä perustelemaan se, miten käytännössä on tarkoitus saavuttaa toiminnan aikaisempaa parempi tuloksellisuus – myös taloudellisuus ja tuottavuus – ja palveluiden laadun tai palvelurakenteen paraneminen. Tämä tulee myös dokumentoida valmisteluasiakirjoissa. Uusille organisaatioille ja niiden toimintaa johtaville ja ohjaaville toimijoille tulisi näiden yhteisten periaatteiden mukaisesti luoda jo organisaatioita perustettaessa edellytykset ja velvoitteet toimia asetettujen tavoitteiden ja valtion kokonaisedun mukaisesti.

Yleisesti organisaatiomuotoa muutettaessa on syytä huomioida muodon vaikutukset ja sääntelytarpeet tehtäville asetettuihin arkistointivelvoitteisiin, toiminnan vakuuttamiseen, eläkevakuutusjärjestelyihin, verotukseen sekä työttömyysturvamaksuihin.

Yhtiöittämisen harkintanäkökulmat

Perustuslaista⁴ tulevat reunaehdot:

- valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä⁵ (PL 119 §).
- yhtiötettävä toiminta ei voi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä⁶ (PL 124 §).
- julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa, tehtävän hoitamiselta edellytettävää riippumattomuutta eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia ja siirron tarkoituksenmukaisuus tulee pystyä perustelemaan.

⁴ PL 119 § ja 124 §, HE 1/1998, keskeisesti PeVL 26/2017. Reunaehtojen sisältöä määrittää perustuslakivaliokunnan kannanotto sen käsitellessä asiaa koskevaa hallituksen esitystä.

⁵ Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia, HE 1/1998, s.174.

⁶ Merkittävän julkisen vallan käyttönä pidetään itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Sisällöstä ja tulkintakäytännöstä ks. HE 1/1998 ja keskeisesti perustuslakivaliokunnan lausunnot 19/2005, 55/2005, 45/2006, 57/2010, 14/2013, 22/2014, 18/2017.

- jos julkinen hallintotehtävä on perusteltua siirtää yhtiölle, se edellyttää aina lailla säätämistä. Hallituksen esityksen tulee sisältää ainakin tarkkarajaisesti määritellyt tehtävät, toimivalta ja valvonnan järjestäminen.⁷

Kilpailu- ja valtiontukilainsäädännöstä⁸ tulevat reunaehdot:

- Jos valtio toimii kilpailuilla markkinoilla/harjoittaa taloudellista toimintaa⁹, toiminta ei laissa erikseen säädettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta saa estää tai vääristää tervettä ja toimivaa kilpailua.¹⁰ Tämän vuoksi toiminnan yhtiöittäminen voi olla yksi keino turvata kilpailuneutraliteettia.
- Valtion määräysvallassa olevalla yksiköllä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, on vähimmäisvaatimuksena markkinaperusteinen hinnoittelu.
- Mikäli kilpailutilanteessa harjoitetun toiminnan hyödykkeiden tai palveluiden tuottamisessa hyödynnetään valtion palveluja, tulee niistä periä tältä osin markkinaperusteista tasoa vastaava hinta epäreilun kilpailuedun ja kielletyn valtiontuen välttämiseksi¹¹
- Poikkeuksen näihin reunaehtoihin muodostaa tilanne, jossa menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä tai reunaehtojes soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.¹²

Toiminnalliset näkökulmat

Toimintaympäristö

- yhtiömuoto voi mahdollistaa joustavan ja dynaamisen tavan organisoida ja järjestää tehtävien hoitaminen sekä sopeuttaa ketterästi toimintaa toimintaympäristön muutoksiin
- yhtiömuoto voi tarjota tehokkaan välineen yhteiskunnan aktiivisen uudistamiseen siten, että yhtiöittämisellä mahdollistetaan uutta liiketoimintaa ja ylipäättään uudenlaista taloudellista toimeliaisuutta
- yhtiömuotoisen toiminnan osalta on otettava huomioon sen yhteiskunnan ja ihmisten kannalta tärkeiden palveluiden tuottamiseen liittyvät seikat, kuten esimerkiksi palveluiden korkean saataavuuden varmistaminen, palveluiden hintataso sekä turvallisuus. Vastaavasti on harkittava, onko valtion tarkoituksenmukaista toimia kilpailuilla markkinoilla.

⁷ Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Ks. PeVL 24/2001 vp ja 5/2014 vp.

⁸ Kilpailulaki (948/2011) 4 a luku, HE 40/2013. Toukokuussa 2018 eduskunnalle on annettu HE 68/2018 kilpailulain muuttamiseksi siten, että valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittaessa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta olisi pidettävä erillistä kirjanpitoa. Tämä tulisi esittää KKV:lle mahdollisen uhkasakon uhalla

⁹ Kilpailulain tarkoittamaa taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on annettu painoarvoa sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia palveluita tai tavaroita markkinoilla. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuetaan julkisin varoin. Ks. esim. *komissio vs. Italia, 118/85 kohta 7, asia Pavlov, 180-184/98 kohdat 74 ja 75.*

¹⁰ Kiellettyä toimintaa voivat olla esimerkiksi sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka johtuvat omistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristosubventiosta. Ks. HE 40/2013 ja Euroopan komission ratkaisu C 7/2006 (*Tieliikelaitos*).

¹¹ Kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa valtiolla tai sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja. Arvioinnissa merkitystä on sillä, olisiko vastaava yksityinen markkinaehtoinen sijoittaja valmis taloudellisesti tukemaan toimintaa vastaavalla tavalla (ks. myös HE 40/2013).

¹² Poikkeuksina näitä tekijöitä on tulkittava suppeasti (HE 40/2013). Jos toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, siihen voidaan puuttua siltä osin, kun kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännöstä. Myöskään vetoaminen yleisellä tasolla yhteiskunnallisiin intresseihin ei ole riittävää.

Organisaatiomuodon rajoitteet

- ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 68 §), mutta vastuu ei ulotu yhtiöiden liiketoimintaan, kun siitä vastaa niiden hallitus ja toimiva johto.
- jos julkiseen palveluun liittyy asiakkaan osalta oikaisuvaatimus-, valitus-, tai muu muutoksenhakumenettely, palvelutuotannon järjestäminen yksityisoikeudellisessa muodossa edellyttää erityisiä tarkoituksenmukaisuusperusteita¹³
- erilaisia organisointimalleja arvioitaessa on huomioitava toiminnan edellyttämä julkisen valvonnan tarve ja ulottuvuus (mm. VTV, EOA, OKA, erillinen toimialavalvonta)
- yhtiömuotoa ei tule valita, jos sen toiminnan osalta on tarvetta parlamentaariseen valvonnalle tai jos päätöksenteko edellyttää korostettua objektiivista virkamiesroolia
- yhtiön liiketoiminnan tulee olla sen omassa päätösvallassa ja vastuulla. Mikäli toiminta edellyttää ns. hybridimallia, jossa toiminta jakautuu viraston ja yhtiön kesken tai perustuu yhteistoimintasopimukseen, ei saa muodostua tilannetta, jossa yhtiön toiminnalla rajoitetaan viranomaisen harkintavaltaa. Lisäksi viraston ja yhtiön välisten työn- ja vastuunjakojen tulee olla selkeät. Myös johdon keskinäinen tarvittava riippumattomuus molemmissa organisaatioissa tulee varmistaa.
- toiminnan mahdollisen yhtiöittämisen yhteydessä on valvonnan lisäksi harkittava tarpeet säätää mm. ministeriön tai viraston tiedonsaantioikeudesta, salassapitovelvollisuuksista, rikosoikeudellisesta virkavastuusta, hallintolainsäädännön mahdollisesta soveltamisesta, virka-avun antamisesta sekä veloitteesta varautua normaaliajan häiriötilanteisiin. Valtioyhtiöiden keskinäisissä suhteissa sääntelytarvetta voidaan jossain tapauksissa välttää ja keskinäiseen yhteistoimintaan sitouttaa esim. omistajapohjaa laajentamalla tai muutoin keskinäiseen sopimusyhteistyöhön kannustamalla.
- myös yhtiö on hankintalain (1397/2016) 5 §:n tarkoittama hankintayksikkö, mikäli se on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja varsinainen hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa tai valvoo sitä, tai nimittää yli puolet sen johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä.¹⁴

Seuranta

- yhtiöittämistä harkittaessa on otettava huomioon myös periaatteellinen mahdollisuus siihen, että valtionomistuksesta tulevaisuudessa luovutaan tai yhtiö luovuttaa edelleen toimintaansa tai omaisuuttaan saman konsernirakenteen sisällä.
- yhtiön johtoon täytyy löytyä riittävän monipuolinen hallitus, koska hallituksella on viimekätinen vastuu toiminnasta omistajalle ja muille yhtiön sidosryhmille. Yhtiöön on myös mahdollista perustaa hallintoneuvosto, jos yhtiöjärjestyksessä niin määrätään. Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenten valinnassa noudatetaan tasa-arvolain säännöksiä ja periaatteita sekä otetaan huomioon esteellisyyssykymykset ja sidonnaisuudet.
- hallituksen tulee valita yhtiölle osaava toimitusjohtaja (mikäli yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiössä on toimitusjohtaja, kuten yleensä on). Yhtiön johdolla on suuri merkitys organisaation tavoitteiden saavuttamisessa.
- yhtiön omistajaohjauksessa ja yhtiöittämisen tavoitteiden saavuttamisessa keskeinen merkitys on myös huolellisesti laaditulla ja valtion kokonaisuutta turvaavalla osakassopimuksella, mikäli yhtiöllä on myös muita osakkeenomistajia.
- hallituksen jäseniä valittaessa on otettava huomioon osakeyhtiölain mukainen laaja henkilökohtainen vahingonkorvausvastuu. Vastuun kattamiseksi yhtiön on syytä harkita vastuuvakuutuksen ottamista hallituksen jäsenille.

¹³ Ks. myös alaviitteessä 6 mainittu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö liittyen PL 124 § soveltamiseen.

¹⁴ Ks. hankintalain 5 §:n 2 momentti ja HE 108/2016.

Taloudelliset näkökulmat

Toimintaympäristö

- yhtiömuoto tarjoaa joustavuutta esimerkiksi päätöksenteossa, rahoituksessa ja toiminnan sopeuttamisessa. Investointien toteuttamisessa yhtiön oma vahva tase ja lainanottomahdollisuus lisäävät rahoituksen joustavuutta. Vieraan pääoman rahoituksen ehdot ovat valtio-omisteisille yhtiöille olleet käytännössä edullisia ja ne peilaavat valtion omaa luottoluokitusta. Yhtiömuoto mahdollistaa virastomuotoa laajemman henkilöstöpoliittisen liikkumavaran. Yhtiömuoto myös mahdollistaa laajemman omistajarakenteen.
- yhtiöittämisen perusedellytyksenä yhtiön tuotteilla tai palveluilla tulee olla markkinat ja aito asiakkuus, ja se että yhtiön liiketoiminta on rakennettavissa taloudellisesti kannattavaksi
- finanssi-intressiyhtiön tulee tuottaa normaalin osakeyhtiön tapaan voittoa, joka vastaa vähintään yhtiöön sijoitettuun pääomaan kohdistuvaa tuottovaatimusta

Julkisen varallisuuden siirto yhtiölle

- yhtiömuotoinen toiminta ei kuulu valtion budjettitalouden¹⁵ piiriin, eikä siten eduskunnan suoraan budjettivaltaan. Toimintaa ei tule yhtiöittää, mikäli sen on luonteeltaan kuuluttava eduskunnan budjettivallan piiriin, ottaen huomioon siihen kuuluvan rahoitusohjauksen ja -valvonnan yhteiskunnallinen merkitys. Tätä on tarkasteltava huolellisesti erityisesti silloin, jos yhtiön tuottamat palvelut rahoitetaan käytännössä kokonaan budjettirahoituksella.
- arvostusperiaatteiden tulisi yhtiölle luovutettavaa omaisuutta määriteltäessä ja arvostettaessa olla yhtenäisiä ja perustua yleisesti hyväksyttävään arvostusperiaatteeseen. Valtion omaisuutta ei lähikohtaisesti tule luovuttaa käypää arvoa alemmasta arvosta ja luovutuksessa on varmistettava, ettei se muodostu kielletyksi valtioneuoksi. Laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) on erikseen säädetty kiellosta luovuttaa tiettyä omaisuutta käypää arvoa alemmasta arvosta ja talousarviolainsäädännössä täsmennetään luovutuksen arviointia. Jos omaisuutta luovutetaan käypää arvoa alemmasta arvosta, tulisi päätös tästä perustella ja tehdä läpinäkyvästi ja dokumentoidusti. Mikäli valtion omaisuutta käytetään osakkeiden merkinnän maksuna yhtiölle (apportti), omaisuuden arvonmäärityksen tulisi olla läpinäkyvää, ulkopuoliseen riippumattomaan arvioon perustuvaa¹⁶ ja arvostuksen tulisi turvata myös valtion etu. Mahdollisten vastuiden ja muiden velvoitteiden osalta tulee varmistaa, että ne siirtyvät oikeanmääräisinä sekä läpinäkyvinä, ja että valtiontalouden kokonaisuus huomioidaan myös silloin, kun velvoitteet liittyvät siirrettävään omaisuuteen tai toimintaan.
- valtion vastuiden ei tule kasvaa sillä perusteella, että toiminta yhtiöitetään eikä valtion ei tule toistuvasti joutua pääomittamaan yhtiötä. Pääsääntöisesti valtion tulee voida toimia siten kuin vastaava yksityinen sijoittaja (markkinataloussijoittajaperiaate).
- yhtiöittämisen yhteydessä pitäisi arvioida sitä, siirtyykö yhtiöön sellaista toimintaa, jota valtio ei voi päästää tosiasiallisesti konkurssiin, mikäli se ei osoittaudu liiketaloudellisesti kannattavaksi. Mikäli yhtiötä ei voitaisi päästää konkurssiin, yhtiömuodon valinnalle tulisi olla painavat perusteet.

¹⁵ Valtion talousarvioon kirjattujen tuloarvioiden ja menomäärärahojen kokonaisuus.

¹⁶ Ulkopuolisen objektiivisen arvion merkitys korostuu tarkasteltaessa asian merkitystä valtioneuvoston päätöksen kannalta.

Seuranta

- valtio-omisteisten yhtiöiden omaehtoisen rahoituksen hankinnassa voi olla tarpeellista huomioida, että niiden nostamien pitkäaikaisten lainojen ja mahdollisten valtion takausvastuiden aiheuttamat ehdolliset vastuut raportoidaan myös valtiontalouden tilinpäätösraportoinnissa. Peruseriaatteet yhtiön velan huomioimisesta osana julkista velkaa löytyvät ESA 2010 –manuaalissa ja komission tarkentavassa tulkinnassa tuosta manuaalista (alijäämä- ja velkamanuaali).
- henkilöstön ja johdon kannustimien sekä erityisesti niiden rahoituksen tulee perustua tuottavuuden parantumiseen. Yhtiöittämistä harkittaessa on myös huomattava, että päätösvalta tässä suhteessa on pääsääntöisesti yhtiön johdolla (joskin johtoa ohjaavat valtion omistajapolitiikkaa koskevat periaatteet mm. johdon palkitsemisen osalta).
- valtiontalouden riskienhallinnan kannalta on huomattava, että yhtiöt päättävät itsenäisesti rahoituksestaan ja sen käytöstä omistajaohjauksen puitteissa. Jos oikeushenkilö on sentyyppinen, että sille kertyy varoja, tulisi miettiä miten niiden palauttaminen yhteiskunnallisiin tarpeisiin voidaan tarvittaessa toteuttaa. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on toimivalta tarkastaa myös valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä¹⁷. Rahoituksen käytön valvontaan hallituksen ja sisäisen valvonnan toimesta tulee kuitenkin vahvasti panostaa.

Erityistehtäväyhtiöiden osalta tulee lisäksi ottaa huomioon

Erityistehtäväyhtiöiden roolia ja asemaa on käsitelty omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä (13.5.2016). Päätöksen mukaan valtio tavoittelee yhtiöomaisuutensa hoidossa mahdollisimman hyvää taloudellista ja yhteiskunnallista kokonaistulosta. Taloudellinen tulos muodostuu yhtiöiden arvon pitkäjänteisestä kehityksestä sekä voitonjaosta ja erityistehtävien mahdollisimman tehokkaasta tuottamisesta. Yhteiskunnallinen tulos muodostuu yhteiskunnallisten tekijöiden asianmukaisesta huomioon ottamisesta omistajapolitiikassa ja -ohjauksessa.

Erityistehtävää toteuttavissa yrityksissä valtiolla on yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka liittyvät johonkin yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeiseen tehtävään, joka on kuitenkin tehokkainta organisoida yhtiömuodossa. Yhtiön erityistehtävästä on syytä määrätä yhtiöjärjestyksessä osana yhtiön toimialaa.

Erityistehtäväyhtiöiden toiminnasta ja valvonnasta voidaan tarvittaessa säätää erityislaita. Toisaalta yhtiömuotoisessa toiminnassa painottuu sitoutuminen toimialan omavalvonnallisiin instrumentteihin, jotka palvelevat paremmin yhtiön toimintaa. Myös valtio-omistajalla on mahdollisuus käyttää yhtiömuodon valvontakeinoja, jotka voivat olla osaltaan virastomuotoa tehokkaampiakin. Keinot liittyvät mm. yhtiömallin perusedellytykseen, jonka mukaan yhtiön toimivan johdon on nautittava hallituksen ja omistajan luottamusta.

- yhtiömuodon ei tule olla ensisijainen toiminnan organisointimuoto, jos asiakkailta ei ole valinnanmahdollisuutta hankkia palveluita markkinoilta (monopoliasema).¹⁸ Yhtiömuotoa voidaan kuitenkin harkita, mikäli erityistehtävän yhtiömuotoiseen hoitoon liittyvät yhteiskunnalliset, taloudelliset tai muut vastaavat esimerkiksi toiminnan luonteeseen tai kannattavaan järjestämiseen liittyvät hyödyt ovat merkittäviä ja selkeästi todennettavia. Tällaisissa yhtiöissä valtio ei kuitenkaan voi luopua yksinomistuksestaan, ellei yhtiön monopoliasemaa ensin pureta.
- yhtiömallin valinnassa, käytössä ja omistajaohjauksessa on otettava huomioon erityistehtäväyhtiön puhtaasta osakeyhtiöstä poikkeava tarkoitus. Erityistehtäväyhtiön tulee ensisijaisesti tuottaa erityistehtävänsä kustannustehokkaasti, kannattavasti ja yhteiskunnan kokonaisuutena optimoiden ja tämä tarkoitus tulee määritellä myös yhtiöjärjestyksessä.

¹⁷ Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) 2 §.

¹⁸ Pl. niin sanottu luonnollinen monopoli, siinä tarkoituksessa kuin se voi myös valtion omistajapolitiittisen periaatepäätöksen mukaan olla valtion omistamisen perusta.

- yhtiöittämissä harkinnassa tulee voida osoittaa, että erityistehtävän hoitaminen voidaan lähtökohtaisesti rakentaa kestävästi vähintäänkin itsekannattavaksi. Jos liiketoiminnan tuotot eivät kuitenkaan kestäväällä tavalla kata toiminnan kustannuksia, julkista palvelua ei tulisi tuottaa yhtiömuotoisena. Poikkeuksen tähän muodostavat rajatut erityistilanteet: valtio voi markkinapuuttilanteessa tukea kansalaisten jokapäiväisiin tarpeisiin liittyviä palveluja, jos tuen myöntämiseen sovelletaan ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (ns. SGEI-palveluja)¹⁹ koskevaa EU:n valtioneuvoston päätöstä.
- jos erityistehtäväyhtiön toiminta rajoittuneilla markkinoilla/ merkittävässä markkina-asemassa varmistaa yhtiön kannattavuuden, yhtiön taloudellista onnistumista tulee määrittää korostuneesti myös liiketoiminnan harjoittamisen kustannustehokkuus.
- harkittaessa tarpeita säätää erityistehtäväyhtiöstä ja sen toimialasta, yhtiön toimivalle johdolle tulisi jättää liikkumavaraa esimerkiksi hinnanmuodostuksessa (hintarakenne ja hintataso). Liian tiukka hintasäätely voi kaventaa yhtiön toimintamahdollisuuksia. Vastaavasti omistajaohjauksen puitteissa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, miten tiukasti yhtiövarallisuuden käyttöä ohjataan, jotta liiketoiminta on mahdollista rakentaa yhtiön ja asiakkaiden etua palvelevaksi.

Liitteissä yksi ja kaksi on tarkemmin kuvattu virasto-, liikelaitos- ja yhtiömuodon keskeisiä piirteitä ja lainsäädäntöä sekä valtion viimeaikaista yhtiöittämis- ja liikelaitostamiskehitystä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Juha Sarkio

[Liite 1 Organisaatiomallin tarkastelukehikko: virasto, liikelaitos, erityistehtäväyhtiö \(25.9.2018\)](#)

[Liite 2 Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla -esiselvitys \(30.1.2018\)](#)

¹⁹ SGEI-säätely on osa EU:n valtioneuvoston päätöksiä koskevaa lainsäädäntöä. Keskeiset noudatettavat oikeusohjeet ovat yleinen SGEI tiedonanto (2012/C 8/02, EUVL C8/2012), komission SGEI-päätös (2012/21/ EU, EUVL L7/2012), komission SGEI-puitteet (2012/C8/02, EUVL C 8/2012) sekä SGEI de minimis -tukiasetus (360/2012, EUVL L114/2012).