



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-495-8 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-495-8
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-495-8](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-495-8)

HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
GETTYIMAGES

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

Dnro 174/54/2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona -tarkastuksen, johon on yhdistetty tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen näkökulmat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, Opetushallitukselle, Maakuntien tilakeskus Oy:lle, Oppiva Invest Oy:lle, Pohjolan Rautatiet Oy:lle, DigiFinland Oy:lle, Traffic Management Finland Oy:lle, Senaatti-kiinteistöille ja tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, talousvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle ja valtionvarain controller -toiminnolle sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, Opetushallituksella, Maakuntien tilakeskus Oy:llä, Oppiva Invest Oy:llä, Pohjolan Rautatiet Oy:llä, DigiFinland Oy:llä, Traffic Management Finland Oy:llä ja Senaatti-kiinteistöillä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 19. marraskuuta 2020

Matti Okko
johtaja

Vesa Koivunen
apulaisjohtaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli seitsemän valtion erityistehtäväyhtiön perustaminen ja alkuvaiheen toiminta. Yhtiöt perustettiin pääministeri Sipilän hallituskaudella vuosina 2017–2019, ja valtio pääomitti niitä yhteensä noin 490 miljoonalla eurolla. Rahat yhtiöiden pääomittamiseen saatiin osakemyynneistä, talousarviosta ja Senaatti-kiinteistöjen varoista.

Osakeyhtiöistä neljä perustettiin tuottamaan palveluita tuleville maakunnille, mutta maakuntaudistus ei lopulta toteutunutkaan. Nämä maakuntayhtiöt olivat Maakuntien tilakeskus Oy, SoteDigi Oy, Vimana Oy ja Hetli Oy. Hetli Oy ehti toimia vain reilut neljä kuukautta. Vimana Oy:n liiketoiminta on sittemmin yhdistetty SoteDigi Oy:öön.

Maakuntayhtiöiden lisäksi tarkastuksessa oli mukana seuraavat kolme valtion erityistehtäviä hoitavaa osakeyhtiötä: Traffic Management Finland Oy perustettiin, kun Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut yhtiöitettiin. Pohjolan Rautatiet Oy perustettiin uusien ratayhteyksien suunnitteluun. Oppiva Invest Oy perustettiin tukemaan ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjen ja opetusvälineiden kehittämistä.

Valtion erityistehtäväyhtiöiden perustamisessa tulee käyttää tarkkaa harkintaa

Kun valtion varoja ja toimintaa siirretään talousarviotaloudesta valtionyhtiöihin, eduskunnan budjettivalta kaventuu ja sen ohjaus- ja valvontavaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiöiden omille toimielimille. Valtioenemmistöisiä osakeyhtiöitä perustettaessa tuleekin kysyä, onko osakeyhtiömuoto välttämätön tai paras ratkaisu kulloiseenkin tarpeeseen. Periaatteessa yhtiön tuottamien yhteiskunnallisten hyötyjen tulisi ylittää yhtiöiden pääomittamisesta aiheutuneet valtiontaloudelliset kustannukset.

Kuten valtiovarainministeriön yhtiöittämisestä koskevassa suosituksessa vuodelta 2018 on todettu, niin valtion virastot ja laitokset ovat valtion toiminnan pääasiallinen organisointimuoto. Osakeyhtiö taas on organisaatio, jonka ensisijainen tarkoitus on tavoitella liiketoiminnallaan voittoa kilpailuilla markkinoilla. Siksi valtion erityistehtäväyhtiöiden tulisi säilyä poikkeuksina niin valtion toiminnassa kuin valtionyhtiöiden joukossa. Koska erityistehtäväyhtiöt eivät useinkaan toimi kilpailuilla markkinoilla eikä niillä ole juuri konkurssiriskiä, ei niillä välttämättä ole myöskään painetta tehostaa toimintaansa samalla tavalla kun täydessä kilpailutilanteessa olevalla osakeyhtiöllä. Myös kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia voidaan yleensä välttää perustamalla erityistehtäväyhtiön sijaan kilpailuilla markkinoilla toimiva, voittoa tavoitteleva valtionyhtiö.

Erityistehtäväyhtiöitä tulisi perustaa erittäin harkiten myös sen takia, ettei julkisuuslaki koske valtion määräysvallassa olevia osakeyhtiöitä. Lähtökohtaisesti julkisuuslakia ei sovelleta osakeyhtiöihin, mikäli ne eivät käytä julkista valtaa. Yhtiömuotoisen toiminnan sanotaan usein olevan läpinäkyvämpää muun muassa kustannusten suhteen. Erityistehtäväyhtiöiden tapauksessa se joukko, jolla on oikeus saada yhtiöstä virallista tilinpäätöstä tarkempia tietoja, on kuitenkin hyvin pieni.

Oppiva Invest Oy perustettiin myöntämään pääomalainoja tietyn toimialan yhtiöille. Kovin kapeaa tehtävää varten ei aina tarvitse perustaa uutta erityistehtäväyhtiötä. Sen sijaan on syytä harkita, voisiko jokin jo toimiva valtionyhtiö ottaa uuden tehtävän hoitaakseen tai voitaisiinko tarvittava palvelu ostaa markkinoilla jo olevilta yksityisiltä yrityksiltä.

Yhtiöittämisen ei ole tarkoitus olla rahoitusvaihtoehto talousarvion määrärahalle

Useimpia tarkastuksen kohteena olleita valtionyhtiöitä pääomitettiin pörssiosakkeilla. Mahdollisuus toimia menokehyksen ulkopuolella tai mahdollisuus pääomitaa yhtiö nopeasti myymällä valtion tai toisen valtionyhtiön omistamia pörssiosakkeita ei kuitenkaan saa olla perussyä käyttää yhtiömuotoa.

On ongelmallista, vaikkakin sallittua, että valtio pääomitaa uusia valtionyhtiötä luovuttamalla niille pörssiosakkeita suoraan sen sijaan, että valtio tulouttaisi myyntitulot talousarvioon ja myöntäisi tarvittavat varat talousarvion määrärahoista. Osakkeiden luovuttamisesta tekee houkuttelevaa se, että valtiontalouden kehysäännössä yhtiön pääomittaminen talousarvion kautta lasketaan kehyksen sisäiseksi menoksi, mutta yhtiön pääomittaminen osakkeita luovuttamalla lasketaan kehyksen ulkopuoliseksi menoksi. Tämä voi luoda hallitukselle kannustimen luopua valtion osakeomistuksista sen sijaan, että se kattaisi menot valtion talousarviosta kehysäännön sallimissa rajoissa. Jos valtio luovuttaa pörssiosakkeitaan pääomaksi uudelle valtionyhtiölle, valtio menettää pysyvästi niiden osinkotulot ja osakkeiden arvonnoususta saatavan ansion.

Osakkeiden ja niistä saatavien myyntitulujen tai yhtiöistä pääomanpalautuksina otettavien rahojen korvamerkitseminen tiettyyn tarkoitukseen, ei ole hyvän budjetointitavan hengen mukaisena, vaikka menettely ei ole kielletty. Osakemyyntitulujen käyttäminen korvamerkittyihin lisämenoihin on ristiriidassa kehysjärjestelmän yhden tärkeimmän ominaisuuden eli menojen ja tulojen yhteyden katkaisemisen kanssa.

Valtio on keskittänyt pörssiomistuksensa hoidon valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle ja Solidium Oy:hyn. Onkin ongelmallista, että valtio on antanut perustamansa Oppiva Invest Oy:n hoidettavaksi oman osakesalkun. Osakkeiden arvo ja osinkotulojen määrä voivat vaihdella merkittävästi, jolloin Oppiva Invest Oy:n toiminta ei riipu vain sen varsinaisesta liiketoiminnasta vaan myös siitä, miten se onnistuu osakesalkkunsu hoidossa.

Valtio-omistajalla tulee olla selkeämpi näkemys omistamiensa yhtiöiden toiminnan suunnasta

Monen yhtiön johto kertoi haastatteluissa toivovansa, että valtio ottaisi selkeämmin ja nopeammin kantaa siihen, mitä se odottaa yhtiön tekevän ja miten toimivan. Uusia valtionyhtiöitä perustettaessa ja niiden toimintaa käynnistettäessä valtio-omistajan on tärkeää pystyä viestimään yhtiön johdolle selkeästi, mitkä ovat yhtiön toiminnan tavoitteet ja mihin suuntaan yhtiön liiketoimintaa on tarkoitus viedä. Lisäksi valtio-omistajan tulee viestiä, millaista liiketoimintamallia ja ansaintalogiikkaa se on yhtiölle ajatellut.

Valtion vastuulla on huolehtia siitä, että se nimittää omistamiensa yhtiöiden johtoon vain riippumattomia henkilöitä. Lähtökohtaisesti valtion tulee välttää nimittämästä uuden yhtiön johtotehtäviin sen perustamista valmistelleita virkamiehiä, koska tämä synnyttäisi virkamiehille intressiristiriidan. Tarkastuksessa tunnistettiin myös tilanteita, joissa konserniyhtiön hallituksen jäsenillä oli yhteyksiä yrityksiin, jotka toimivat konsernin tavarantoimitus- tai palveluntoimittajana. Valtio-omistajan tulee osaltaan valvoa, ettei yhtiöiden luottamushenkilöillä ole intressiristiriitoja.

Suuriin uudistuksiin liittyy riskejä, joihin uudistusten yhteydessä perustettavat yhtiöt eivät voi juuri vaikuttaa

Jos yhtiö perustetaan osana laajempaa yhteiskunnallista uudistusta, valtio-omistajan ja yhtiön olisi riskienhallinnan kannalta hyvä pyrkiä siihen, etteivät yhtiön palvelut ole sidoksissa ainoastaan kyseiseen uudistukseen. Näin palvelut säilyvät relevantteina, vaikka itse uudistus raukeaisikin. Joissakin rauenneeseen maakuntauudistuksen liittyvissä yhtiöissä oli yritetty tuottaa myös rakenneriippumattomia palveluja, mutta käytännössä monet ratkaisut ja palvelut olivat kuitenkin tiiviisti sidoksissa valmistelussa olleen uudistuksen malliin.

Uudistuksen toimeenpano aloitettiin, vaikka sitä ei ollut vielä hyväksytty eduskunnassa. Myös yhtiöt perustettiin ja pääomitettiin, ja ne aloittivat käynnistämisen vaiheen toimintansa. Uudistus lopulta raukesi ennen kuin maakuntayhtiöiden tuloa tuottava liiketoiminta ehti alkaa, eikä yhtiöiden perustamisella tavoiteltuja hyötyjä saavutettu.

Yhtiöiden kannalta olisi ollut parempi, että uudistusta olisi alettu toimeenpanna vasta sen jälkeen, kun eduskunta olisi sen hyväksynyt. Tämä olisi ollut mahdollista, jos uudistusta koskevassa lakiesityksessä olisi asetettu sen toimeenpanolle riittävän pitkä määräaika. Tähän yhtiöt eivät kuitenkaan voineet vaikuttaa.

Minkään tarkastuksessa mukana olleen yhtiöittämisen ei voida katsoa olleen yhtiöittämistä koskevan suosituksen vastainen

Minkään tarkastuksessa mukana olleen yhtiöittämisen ei voida katsoa olleen suoraan valtiovarainministeriön 15.10.2018 antaman yhtiöittämistä koskevan suosituksen vastainen. Tämä johtuu paljolti myös siitä, että suositus on harvoissa kohdin ehdoton vaan antaa paljon harkintavalttaa yksittäisen yhtiöittämisen toteuttamiseen.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittelee seuraavaa:

1. Uusia valtionyhtiöitä perustaessa ja valtion omistajaohjausta harjoitettaessa tulee omistajaohjauksesta vastaavan viranomaisen muodostaa itselleen selkeä käsitys siitä, miten se odottaa yhtiön toimivan ja mitä se odottaa yhtiön saavuttavan. Omistajaohjaajan tulee viestiä nämä asiat yhtiön hallitukselle ja johdolle.
2. Valtiovarainministeriön tulee edesauttaa valtiontalouden kehysäännön muuttamista siten, että valtion osakeomaisuuden luovutukset lasketaan mukaan kehysmenoihin.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen tulee teettää viiden vuoden sisällä puolueeton arviointi Oppiva Invest Oy:n toiminnan yhteiskunnallisista hyödyistä ja kustannuksista.
4. Liikenne- ja viestintäministeriön tulee teettää viiden vuoden sisällä puolueeton arviointi Traffic Management Finlandin toiminnan yhteiskunnallisista hyödyistä ja kustannuksista.
5. Kun uuden valtionyhtiön perustamista suunnitellaan, on valmistelijan analysoitava ja dokumentoitava myös vaihtoehto, jossa yhtiön perustamisen sijaan jokin jo toimivista valtionyhtiöistä ottaisi uuden tehtävän hoitaakseen tai tarvittava palvelu ostettaisiin markkinoilla jo olevilta yksityisiltä yrityksiltä.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Panostukset maakuntayhtiöihin uhkaavat valua hukkaan	15
2.1 Neljän uuden yhtiön tarve oli sidottu Sipilän hallituksen maakuntauudistuksen läpimenoon	15
2.2 Rahat yhtiöiden pääomittamiseen saatiin osakemyynneistä, talousarviosta ja Senaatti-kiinteistöjen varoista	17
2.3 Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen, mutta tavoiteltuja taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä ei ole juuri saavutettu	20
2.4 Vaikka Sipilän hallituksen maakunta- uudistus raukesi, yhtiöt jatkoivat toimintaansa supistetusti	23
3 Traffic Management Finlandiin koottiin liikenteenohjaus maalla, merellä ja ilmassa	29
3.1 Tulorahoitus on hyvin riippuvainen yhdestä viranomaisasiakkaasta	29
3.2 Hyvän hallinnon mukaisissa menettelyissä oli horjuvuutta	32
3.3 Omaisuuden arvoon ja käyttöön on liittynyt kiistanalaisuuksia	34
3.4 Säästö- ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumista on vielä toistaiseksi vaikea todentaa	36
3.5 Palvelumaksun perusteena olevien kustannusten vertailtavuudessa on parannettavaa	37
4 Oppiva Invest Oy tarjoaa pääomalainoja ammattikoulutuksen opetusvälineitä kehittäville yrityksille	41
4.1 Säätiötäkin valmisteltiin mutta osakeyhtiöön päädyttiin	41
4.2 Yhtiön perustamisen peruste jää osin epäselväksi	43
4.3 Yhtiön on rahoituspäätöksissään arvioitava taloudellinen kannattavuus ja oppimiskäytön vaikuttavuus	44
5 Rautatiehankeyhtiöiden toiminta käynnistyy vuoden 2020 lopussa	49
5.1 Pohjolan Rautatiet Oy:n pääomittaminen pörssiosakkeilla oli osin ongelmallista	49
5.2 Hankeyhtiöt suunnittelevat rataverkon kehittämistä ja merkittävää laajentamista	51
5.3 Vasta suunnitteluvaiheen pääomituksista on sovittu	52
Liite: Miten tarkastettiin	55
Viitteet	63



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksessa arvioitiin eräiden valtion erityistehtäväyhtiöiden perustamista ja alkuvaiheen toimintaa sekä yleisemmällä tasolla sitä, miten hyvin osakeyhtiö organisoitimuotona sopii valtion palveluiden tuottamiseen.

Tarkastuksessa arvioitiin seitsemää pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella perustettua erityistehtäväyhtiötä. Nämä olivat Maakuntien tilakeskus Oy, Oppiva Invest Oy, Pohjolan Rautatiet Oy, SoteDigi Oy, Traffic Management Finland Oy, Vimana Oy ja Hetli Oy.

Tarkastus tehtiin paitsi aiheen valtionaloudellisen merkityksen vuoksi, myös sen takia, että uusia erityistehtäväyhtiöitä on perustettu paljon. Tarkastuksen avulla pyritään varmistumaan siitä, että erityistehtäväyhtiöiden perustaminen on ollut tarkoituksenmukaista. Samalla tarkastus pyrkii tarjoamaan tietoa tulevan päätöksenteon tueksi, kun jatkossa pohditaan uusien erityistehtäväyhtiöiden perustamista tuottamaan valtion palveluita.

Tarkastuksessa oli viisi pääkysymystä:

- Onko yhtiöittämisen yleinen suunnittelu- ja arviointiprosessi toteutettu huolellisesti?
- Onko yhtiön talous ja tulo- ja pääomarahoitus sekä hallinto järjestetty asianmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti?
- Onko kilpailuneutraliteetti ja yrityksen asema markkinoilla otettu valmistelussa huomioon?
- Onko yhtiöittämiselle ja yhtiön liiketoiminnalle asetettu tavoitteet ja onko tavoitteet saavutettu?
- Onko yhtiön hallinto, valvonta ja omistajaohjaus järjestetty asianmukaisesti?

Tarkastuksessa käytetyt arviointikriteerit pohjautuvat hyvän hallinnon periaatteisiin ja tarkoituksenmukaisuuteen. Nämä yleiset periaatteet ilmenevät myös valtion toimintaa säätelevissä laeissa ja ohjeissa. Niistä tämän tarkastuksen osalta tärkeitä ovat etenkin perustuslain kohdat eduskunnan budjettivallasta ja julkisen vallan käytöstä, omistajaohjauslaki, osakeyhtiölaki, kilpailulaki, hankintalaki, valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös (2016) sekä valtiovarainministeriön suositus yhtiöittämisen periaatteista (15.10.2018).

Pääomitus finanssisijoitusmenona ja kehyksen ulkopuolisuus

Finanssisijoitukset koostuvat lainoista ja muista finanssisijoituksista (momenttipäätte 80–89), ovat yleensä kertaluonteisia ja aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai omaisuuden olomuodon muutoksesta. Finanssisijoitukset on nykymuotoisen kehysjärjestelmän aikana määritelty lähtökohtaisesti kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi. Ajoittain tulkintavaikeutta on tuottanut se, mitkä finanssisijoitusmenot ovat kehysäännön hengen mukaisesti kehyksen ulkopuolisia, ja mitkä tulisi lukea kehykseen kuuluviksi.

Finanssisijoitus voidaan lukea kehykseen kuuluvaksi menoksi, mikäli sen siinä vaiheessa katsotaan olevan lopullista meno. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa sitä, että pääomitus käytetään tavanomaisia talousarviomenoja muistuttavaan käyttötarkoitukseen, ilman että valtiolle on tämän seurauksena odotettavissa tuottoa voitonjakona tai pääoman palautumisena. Vuoden 2020 talousarviossa liikenne- ja viestintäministeriön osakehankintojen momentin (31.01.88) määräraha muutettiin osin kehykseen kuuluvaksi. 15,7 miljoonan euron osuus momentilta 31.01.88 on kehykseen kuuluvaa. Momentille budjetoitu 102 miljoonaa euroa (Nesteen osakkeiden myynnin tuloutus ja vastaava määräraha) ja sen uudelleenbudjetoinnit ovat edelleen kehyksen ulkopuolista meno. Momentilta rahoitetaan hankeyhtiöiden kautta uusien ratayhteyksien suunnittelukustannuksia.¹

Valtion erityistehtäviä hoitavat osakeyhtiöt

Valtion erityistehtävyhtiöissä valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi: yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli.



2 Panostukset maakuntayhtiöihin uhkaavat valua hukkaan

Valtio perusti vuonna 2017 neljä täysin omistamaansa osakeyhtiötä, joiden oli tarkoitus tuottaa pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksessa toimitila- ja henkilöstöhallinto- sekä digipalveluja maakunnille. Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen valinta erityisesti yhtiöiden tulevaa omistuspuhjan laajennusta silmällä pitäen, sillä yhtiöt olisivat sittemmin siirtyneet maakuntien omistukseen.

Yhtiöiden pääomituksen rahoituslähteet olivat moninaiset: valtion tai valtionyhtiön omistamat osakkeet, Senaatti-kiinteistöjen varat ja valtion talousarviorahoitus. Valtion nettosijoitus (pääomasijoitukset miinus palautukset) oli noin 62 miljoonaa euroa. Uudistus raukesi Sipilän hallituksen erottua 8.3.2019. Yhtiöiden tuloa tuottava liiketoiminta ei ennättänyt käynnistyä eikä yhtiöittämisillä tavoiteltuja taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä voitu saavuttaa.

Hetli Oy todettiin tarpeettomaksi jo valmistelun alkuvaiheessa. Vima Oy:n toiminta yhdistettiin SoteDigi Oy:hyn, ja yhtiöiden toimintaa supistettiin ja jatketaan nykyisin uudella liiketoimintamallilla ja uudella toiminnalla DigiFinland Oy. Maakuntien tilakeskus Oy:n toiminta ajettiin lähes kokonaan alas, ja nykyisin yhtiön supistetun toiminnan tulo-rahoitus perustuu valtiovarainministeriön kanssa solmittuun kaksivuotiseen palvelusopimukseen.

DigiFinland Oy:lle (ent. SoteDigi Oy:lle) ja Maakuntien tilakeskus Oy:lle ei ole osoitettu suoraan roolia Marinin hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi sote-maakuntalaiksi.

2.1 Neljän uuden yhtiön tarve oli sidottu Sipilän hallituksen maakuntaudistuksen läpimenoon

Maakuntayhtiöt perustettiin vuonna 2017 tuottamaan toimitila- ja digipalveluja maakunnille, joista olisi tullut yhtiöiden osakkeenomistajia

Valtio perusti vuonna 2017 neljä erityistehtävyyhtiötä osana sosiaali- ja terveydenhoidon kokonaisuudistusta (sote-uudistus) ja maakuntaudistusta. Kumpikaan näistä Sipilän hallituksen isoista uudistuksista ei kuitenkaan toteutunut silloisen suunnitelman mukaisesti.

Ajatuksena oli, että yhtiöt olisivat siirtyneet valtiolta 18 maakunnan omistukseen, vaikkakin valtio olisi säilyttänyt niissä vähemmistöomistuksen. Yhtiöiden oli tarkoitus olla valtakunnallisia palvelukeskuksia, jotka tuottavat keskitetyksi tukipalveluja.

Yhtiöiden perustamista perusteltiin sillä, ettei jokainen maakunta tekisi yksinään samoja asioita omalla tavallaan, vaan asiat tehtäisiin yhdenmukaisesti yhdessä organisaatiossa. Tästä odotettiin saatavan kustannussäästöjä.

Suunnitelmien mukaan yhtiöt olisivat olleet in house -asemassa, eli maakunnat olisivat voineet ostaa yhtiöiltä palveluita suoraan ilman kilpailutusta.

Eduskunta ei lopulta hyväksynyt sote- ja maakuntaudistusta

Erillään edellä mainitusta pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistuksesta, valmistelee nykyinen pääministeri Marinin hallitus hallituksen esitystä lainsäädännöstä, joka koskee sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta.

Hetli Oy

Lokakuussa 2017 perustettu Hetli Oy olisi ollut henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Yhtiön toiminta keskeytyi alkuunsa, sillä jo neljän kuukauden kuluessa yhtiön perustamisesta todettiin, että maakuntien jo tekemät talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannon ratkaisut olivat poistaneet tarpeen Hetli Oy:lle. Valtioneuvoston yleisistunto 15.2.2018 valtuutti KEHA-keskuksen tekemään 200 000 euron suorituksen Hetli Oy:n omaan pääomaan sekä oikeutti Hetli Oy:n asettamiseen vapaaehtoiseen selvitystilaan.

Hetli Oy:n elinkaari oli vain reilut neljä kuukautta

Vimana Oy

Kesäkuussa 2017 perustetun Vimana Oy:n oli tarkoitus järjestää ja ylläpitää yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja maakunnille.

Yhtiön tehtävänä oli toteuttaa ne vähimmäisvaatimusten mukaiset yhteiset ja yhtenäiset ICT-palvelut, jotka mahdollistaisivat maakuntien toiminnan käynnistymisen. Vimanan oli määrä hoitaa lukuisien valtion tietojärjestelmien siirtäminen maakunnille, siten että järjestelmät olisivat maakuntien käytössä uudistuksen tultua voimaan.

Yhtiön toiminnalla tavoiteltiin kustannustehokkuutta ICT-palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa.

SoteDigi Oy

Elokuussa 2017 perustettu SoteDigi Oy oli tarkoitettu uusien valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten ratkaisujen hankkeiden ja hankintojen toteuttamiseen.

Toiminnan tavoitteena oli maakuntien tuottavuuden lisääminen siten, että maakunnat voisivat saavuttaa niille asetetun säästötavoitteen.

SoteDigi Oy:n tunnetuimpia tuotteita ovat olleet Omaolo-palvelu ja 116 117 -päivystysapu.

SoteDigi Oy:llä ja Vimana Oy:llä oli kaksi merkittävää eroa. SoteDigi Oy:n oli määrä keskittyä nimenomaan sosiaali- ja terveydenhoidon palveluihin, kun taas Vimana Oy:n palvelut olivat toimialariippumattomia. Lisäksi SoteDigi Oy:n oli määrä tehdä itse tuotekehitystä ja myydä uusia tuotteita tai niiden käyttöoikeuksia, kun taas Vimana Oy:n tehtävä oli huolehtia käytössä olevien tietojärjestelmien toiminnasta ja yhteensovittamisesta.

Maakuntien tilakeskus Oy

Maakuntien tilakeskus Oy:stä oli tarkoitus rakentaa Suomen suurin toimitalayhtiö. Yhtiö perustettiin tammikuussa 2017.

Yhtiöön olisi siirtynyt sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien kiinteä omaisuus ja niihin liittyvät velat ja vastuut sekä piireistä noin 1 100 kiinteistötoiminnoissa työskennellyttä työntekijää. Yhtiö olisi hallinnoinut maakuntien

Tilakeskuksen omaisuus olisi ollut jopa 4,3 miljardia euroa

käyttöön suunniteltuja tiloja, joiden laajuus olisi ollut kokonaisuudessaan 10,5 miljoonaa neliömetriä. Tilakeskukselle olisi alustavien arvioiden mukaan siirtynyt noin 4,3 miljardin omaisuus ja noin 2,9 miljardin velkavastuut.²

Yhtiön päätavoitteena oli saavuttaa kustannushyötyjä ja parantaa kiinteistöihin liittyvän toiminnan laatua maakunnissa myös käyttäjien näkökulmasta. Sen tehtävänä olisi ollut huolehtia kaikista maakuntien käyttöön tulevista toimitiloista aina erikoissairaanhoidon, terveyskeskusten ja sosiaalipalveluiden tiloista pelastusasemiin ja toimistoihin. Tehtävät olisivat katta- neet niin rakennuttamisen, vuokraamisen, ylläpidon kuin kehittämisenkin.

Uudistusta lykättiin kahdesti, ja se raukesi ennen aiottua voimaantuloa

Alun perin maakunta- ja sote-uudistuksen oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Aikataulua pidennettiin kahdesti vuodella, jolloin uudistus olisi tullut voimaan 1.1.2021. Aikataulun siirtymiseen vaikutti merkittävästi se, että eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti hallituksen antamiin esityksiin suuria muutoksia kahdella eri kerralla.

Pääministeri Sipilän hallitus erosi 8. maaliskuuta 2019 ja uudistus raukesi.

On merkille pantavaa, että uudistuksen toimeenpano aloitettiin jo ennen uudistuksen läpimenoa. Osana toimeenpanoa perustettiin myös yhtiöt: ne pääomitettiin ja ne aloittivat toimintansa, vaikka eduskunta ei ollut vielä hyväksynyt maakuntauudistusta.

Uudistuksen toimeenpano aloitettiin jo ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt lait

2.2 Rahat yhtiöiden pääomittamiseen saatiin osakemyynneistä, talousarviosta ja Senaatti-kiinteistöjen varoista

Valtion kehitysyritys Vake Oy perusti SoteDigi Oy:n Ekokem Oyj:n osakkeiden myynnistä saamallaan varoilla

SoteDigi Oy:n perustamiseen liittyvästä valmistelusta vastasivat valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ja Valtion kehitysyritys Vake Oy:n kanssa osana maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanoa.

Valtio allekirjoitti 27.5.2016 valtioneuvoston yleisistunnon antaman valtuutuksen nojalla kauppakirjan, jolla se sitoutui myymään valtion omistamien Ekokem Oyj:n osakkeet myynnistä Fortum Oyj:lle. Valtio omisti Ekokem Oyj:n osakkeista 34,1 %. Koska valtiolla ei ollut enemmistöä yhtiöstä, niin eduskunnan suostumusta osakkeista luopumiseen ei tarvittu.

Vake Oy perustettiin elokuussa 2016, ja valtion omistusosuus Ekokem Oyj:stä (34,1 %) siirrettiin Vake Oy:lle. Vake Oy toteutti jo aiemmin sovitun Ekokemin osakkeiden myynnin Fortum Oyj:lle ja sai kaupasta myyntituottoja 198 miljoonaa euroa. Vake Oy maksoi valtiolle tammikuussa 2017 pääomanpalautuksena 100 miljoonaa euroa.

SoteDigi Oy sai kerralla reilusti omaa pääomaa – 90 miljoonaa euroa

SoteDigi Oy:n perustamista valmistelivat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto sekä Vake Oy.

Valtioneuvoston yleisistunnossa 31.8.2017 Vake Oy oikeutettiin perustamaan SoteDigi Oy, merkitsemään kaikki SoteDigi Oy:n osakkeet ja maksamaan niistä 90 miljoonaa euroa.

Lisäksi Vake Oy oikeutettiin luovuttamaan kaikki SoteDigi Oy:n osakkeet Suomen valtiolle niin, että osakkeiden hallinta ja siirrettiin valtiovarainministeriöön. Vake Oy luovutti SoteDigi Oy:n osakkeet suoraan valtion omistukseen oman pääoman palautuksena, niin sanottuna sijaisosinkona.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta oli kokouksessaan 20.7.2017 puoltanut yhtiön perustamista ja rahoittamista. Raha-asiainvaliokunta puolsi asiaa valtioneuvoston yleisistunnolle 21.8.2017.

Jos uusi valtionyhtiö perustetaan valtion varoilla, tarvitaan perustamisesta valtioneuvoston päätöksen lisäksi eduskunnan määrärahapäätös. SoteDigi Oy:n perustamiseen eduskunnan päätöstä ei tarvittu, sillä perustaminen toteutettiin Vake Oy:n varoilla.

Vake Oy:n hallituksen kokouksessa 5.9.2017 päätettiin sijoittaa SoteDigi Oy:n osakepääomaan 0,5 miljoonaa euroa ja 89,5 miljoonaa euroa yhtiön sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sijoitetun vapaan oman pääoman rahaston käyttö oli valtion kannalta tarkoituksenmukaista, sillä valtio voi ainoana omistajana tarvittaessa helposti nostaa rahaston varoja pääomanpalautuksena.

Sijoittaminen yhtiöiden sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon on valtion kannalta tarkoituksenmukaista, sillä valtio voi ainoana omistajana helposti nostaa varoja pääomanpalautuksena

KEHA-keskus perusti Vimana Oy:n talousarviomäärärahoilla

Valtioneuvosto päätti 8.6.2017 oikeuttaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskuksen) perustamaan valtion kokonaan omistaman Vimana Oy -nimisen tieto- ja viestintätekniikan palvelujen yhtiön. KEHA-keskus merkitsi kaikki Vimana Oy:n osakkeet, mutta osakkeet siirrettiin 27.11.2017 työ- ja elinkeinoministeriölle, joka puolestaan siirsi osakkeet ja yhtiön omistajaohjauksen 1.1.2018 lukien valtiovarainministeriölle.

Yhtiön perustamisvaiheen osakepääoma rahoitettiin valtion vuoden 2017 talousarvion momentilta 32.01.02 (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot). Vimana Oy:n perustamisvaiheessa vuonna 2017 valtio pääomitti yhtiötä yhteensä 252 500 eurolla.

Vimana Oy:n menojen maksajasta oli sekaannuksia yhtiön toiminnan alkuvaiheessa

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa KEHA-keskuksen vuoden 2017 tilintarkastuksen vuosiyhteenvedossa muun muassa, että KEHA-keskus on maksanut Vimana Oy:n ja Hetli Oy:n toiminnasta aiheutuvia menoja ja menot on kirjattu KEHA-keskuksen liikekirjanpitoon toiminnan kuluihin. Tarkastuksessa ei voitu varmistua siitä, miltä osin määrärahan käytöksi kirjatut menot (853 000 euroa) olivat KEHA-keskuksen toiminnan kuluja ja miltä osin osakeyhtiöiden oman toiminnan kuluja, jotka olisivat kuuluneet yhtiöiden omaan kirjanpitoon.

Virasto ei voi maksaa valtionyhtiön menoja

Tarkastuksen perusteella yhtiöiden toiminnan rahoitus tai sen perusteet eivät ole olleet selkeitä muulta kuin osakepääoman maksamisen osalta. Koska osakeyhtiö on itsenäinen talousyksikkö, ei sen menoja voida maksaa valtion varoista ilman talousarviossa annettua nimenomaista määräystä.

Vimana Oy sai lisäpääomaa noin 10 miljoonaa euroa talousarviosta ja 15 miljoonaa euroa osakemyynneistä

Valtioneuvosto oikeutti 4.1.2018 valtiovarainministeriön korottamaan Vimana Oy:n pääomaa 6 miljoonalla eurolla ja 25.10.2018 vielä 4,65 miljoonalla eurolla. Nämä yhteensä 10,65 miljoonan euron pääomasijoitukset tehtiin yhtiön sijoitetun vapaan pääoman rahastoon. Suoritukset maksettiin valtion vuoden 2018 talousarvion momentin 28.70.05 määrärahasta (maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus).

Lisäksi vuoden 2018 toisessa lisätalousarvioesityksessä HE 215/2018 vp (25.10.2018) luvussa 28.70 todettiin, että Vimana Oy:lle saa luovuttaa vastikkeetta tai oman pääoman ehtoisesti enintään 30 miljoonan euron arvosta valtion omistamia osakkeita.

Valtioneuvosto päätti 31.1.2019 pääomittaa Vimana Oy:tä enintään 30 miljoonalla eurolla. Valtio luovutti Vimanalle Solidium Oy:n salkussa olevia Kemira Oyj:n osakkeita oman pääoman ehtoisesti noin 15 miljoonalla eurolla, jotka merkittiin yhtiön sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon. Vimana Oy myi saamansa Kemira Oyj:n osakkeet helmikuussa 2019, ja niistä syntyi myyntivoittoa noin 94 000 euroa.

Loppuosaa pääomituksesta ei tehty, koska maakunta- ja soteuudistus raukesi maaliskuussa 2019.

Maakuntien tilakeskus Oy perustettiin Senaatti-kiinteistöjen varoilla sen tytäryhtiöksi

Koska Maakuntien tilakeskus Oy:n perusti Senaatti-kiinteistöt, sen perustamista koskevaa suostumusta ei haettu lainsäädäntöteitse eduskunnalta vaan liikelaitoslain (1062/2010) 18 §:n mukaisesti valtioneuvostolta, joka antoi suostumuksen 19.1.2017.

Senaatti-kiinteistöt sijoitti Maakuntien tilakeskus Oy:hyn perustamishetkellä miljoona euroa. Sitten Senaatti-kiinteistöt maksoi lisäpääomaa tilakeskuksen sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon vuosina 2017–2019 yhteensä 18 miljoonaa euroa. Senaatti-kiinteistöt oli sijoittanut Maakuntien tilakeskus Oy:hyn vuoden 2019 loppuun mennessä 19 miljoonaa euroa, josta tilakeskuksella oli tuolloin käyttämättä noin 3 miljoonaa euroa.

Tilakeskuksen liiketoimintamalli ja toiminnot oli tarkoitus rakentaa niin, että yhtiö olisi voinut rahoittaa toimintansa 1.1.2021 alkaen vuokratuloilla ja rahoittajilta otetulla velalla, eikä omistajien oman pääoman ehtoista lisärahoitusta olisi tarvittu.

Senaatti-kiinteistöt pääomitti tilakeskusta 19 miljoonalla eurolla

2.3 Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen, mutta tavoiteltuja taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä ei ole juuri saavutettu

Muu organisaatiomuoto kuin osakeyhtiö ei juuri ollut hallituksen pohdinnassa

Uusien yhtiöiden perustamista koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017) perusteluissa ei pohdittu palveluiden järjestämiseksi muita tapoja kuin erityistehtävayhtiöiden perustamista. Yhtiöiden perustamisesta ja toiminnasta oli tarkoitus säätää maakuntalain 118–128. pykälissä.

Hallituksen esityksen mukaan yhtiöiden valtakunnallisuudella tavoiteltiin yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja mittakaava-etuja, jolloin hyödyt tulisivat esille pienempinä kokonaiskustannuksina ja toiminnan tehostamisesta saatavina säästöinä.

Omistajaintressin odotettiin edistävän maakuntayhtiöiden toiminnan kustannustehokkuutta

Hallituksen esityksen mukaan kukin palvelukeskus olisi uudistuksen toteututtua ollut maakuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö. Esityksessä katsottiin, että kun yhtiöiden omistajina olisivat maakunnat, niillä olisi aito intressi huolehtia palveluyhtiöiden toiminnan tehokkuudesta sekä palveluhintojen kilpailukykyisyydestä.

Lisäksi katsottiin, että osakeyhtiömuodolla varmistettaisiin hinnoittelun kustannusvastaavuus ja toimielinten vastuullisuus.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellä mainitut positiiviset seikat voivat hyvin toteutua osakeyhtiömallissa, mutta niiden toteutuminen ei sinänsä ole sidottu vain ja yksinomaan osakeyhtiömuotoiseen organisaatioon. Osakeyhtiömuoto ei itsessään takaa toiminnan tuloksellisuutta.

Myös valtiovarainministeriön 15.10.2018 antamassa suosituksessa valtion toimintojen yhtiöittämisestä³ todetaan muun muassa, että mikään organisaatiomuoto ei itsessään johda valtion kokonaisedun parantumiseen, vaan se riippuu muun muassa toiminnan organisoinnista ja johtamisesta, rahoitusperiaatteista sekä tavoitteita palvelevasta toimintakulttuurista.

Palvelujen käyttövelvollisuus olisi taannut yhtiöille asiakkaat ja tulo-rahoituksen

Yhtiöt olisivat rahoittaneet toimintansa maakuntien organisaatioilta kerättävillä palvelumaksuilla. Yhtiöiden asiakkaina olisivat olleet maakuntien ja maakuntien organisaatioissa toimivien liikelaitosten lisäksi maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt eli palvelukeskukset ja muut maakuntien yhteisesti omistamat yhteisöt sekä maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.

Hallituksen mukaan yhtiöiden toiminta olisi tuonut säästöjä maakunnille

Osakeyhtiömuoto ei itsessään takaa toiminnan tuloksellisuutta

Maakunnilla ja niiden tytäryhteisöillä olisi ollut velvollisuus käyttää valtakunnallisten palvelukeskusyhtiöiden tuottamia palveluita. Hallituksen esityksen ajatuksena oli, että valtakunnalliset yhtiöt olisivat voineet myydä palveluita toisilleen rajoituksetta.

Palveluiden yhtenäistämällä ja keskittämällä haluttiin saavuttaa riittävät tuottavuushyödyt ja estää maakuntien keskinäinen investointikilpailu. Valtioneuvostolla olisi ollut mahdollisuus edistää tätä tavoitetta vielä vahvemmin siten, että se olisi antanut tarkempia säännöksiä siitä, mitkä palvelut kuuluvat käyttövelvoitteen piiriin missäkin palvelukokonaisuudessa.

Tarkastusvirasto katsoo, että jos erityistehtävayhtiöille luodaan in house -asema ja asiakkaat veloitetaan käyttämään yhtiön palveluita, kyse ei enää ole aidosta markkinaehtoisesta liiketoiminnasta. Tällöin menetetään myös osin tarve tai etu toiminnan harjoittamiseen osakeyhtiömuodossa.

Maakunnat olisi veloitettu käyttämään yhtiöiden palveluita

Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen maakuntayhtiöissä

Osakeyhtiömuoto oli tarkoituksenmukainen valinta erityisesti yhtiöiden tulevaa omistuspuhjan laajennusta silmällä pitäen. Ei voida katsoa, että maakuntien palvelukeskusten organisoiminen osakeyhtiöiksi olisi miltään osin ollut suoraan vastoin yhtiöittämistä koskevaa suositusta, jonka valtiovarainministeriö antoi 15.10.2018 eli sen jälkeen, kun maakuntayhtiöiden perustamiset oli jo tehty.

Yhtiöt eivät ennättäneet saada palveluiden myynnistä tuloja ja toiminta jäi tappiolliseksi

Koska yhtiöiden varsinaisen liiketoiminnan oli tarkoitus alkaa vasta maakuntauudistuksen toteuduttua, niillä ei ollut käynnistämävaiheessa myynnistä saatavia tuloja, joilla ne olisivat voineet kattaa kustannuksiaan.

Uudistuksen tultua voimaan esimerkiksi Vimana Oy:n tarjoamien palveluiden maksamiseen olisi sovellettu kahtena ensimmäisenä vuotena yksinkertaista kapitaatiomallia, jossa maakunnat olisivat rahoittaneet yhtiön toimintaa esimerkiksi väestömääränsä perusteella. Näin olisi toimittu, koska myös valtio olisi jakanut maakunnille määrärahaa kapitaatiomallin mukaisesti. Tulevina vuosina yhtiön tulorahoitus olisi perustunut palvelujen todelliseen käyttöön: kukin maakunta maksaisi niistä palveluista, joita se käyttäisi.

Valtion kokonaisedun kannalta katsottiin, että käynnistysvaihetta ei ollut tarkoituksenmukaista rahoittaa yhtiöiden ottamalla lainoilla muun muassa sen vuoksi, että pankilta saatu lainarahoitus olisi tuottanut ylimääräisiä korkokuluja. Käynnistysvaiheessa yhtiöiden kaikki rahoitus annettiin oman pääoman ehtoisena. Lainanotosta olisi voitu tarvittaessa päättää vasta siten, kun yhtiöt olisivat siirtyneet maakuntien omistukseen.

Rahaa yhtiöt käyttivät käynnistysvaiheessa yhteensä noin 32 miljoonaa euroa

Maakuntayhtiöt käyttivät toiminnan käynnistysvaiheessa yhteensä noin 32 miljoonaa euroa, mutta liikevaihtoa ei kulujuen katteeksi juuri ollut. Tämän vuoksi lähes kaikki tilikauden kuluksi kirjatut menot lisäsivät suoraan yhtiöiden tappion määrää. Vuoden 2019 loppuun mennessä yhtiöiden yhteenlaskettu tilikauden tappio oli noin 27 miljoonaa euroa.

Yhtiöt ovat tehneet tappiota yhteensä noin 27 miljoonaa euroa

Taulukko 1: Yhtiöiden toimintaa ja tilaa kuvaavia tilinpäätöslukuja vuosilta 2018 ja 2019

Yhtiö ja vuosi	Liikevaihto, milj. euroa	Tappio, milj. euroa	Rahavarat, milj. euroa	Henkilöstön määrä
Vimana 2018	0	-5,2	5,9	30
Vimana 2019	0,7	-3,9	16,7	27
SoteDigi 2018	0	-1,6	87,6	21
SoteDigi 2019	0	-8,0	81,3	23
Tilakeskus 2018	0	-3,2	6,9	15
Tilakeskus 2019	0,007	-5,4	3,3	15

Varsinaisia tavoitteita ja hyötyjä ei voitu saavuttaa

Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus raukesi, eikä yhtiöiden varsinainen toiminta uusien maakuntien omistuksessa päässyt alkamaan. Yhtiöiden toimintaan kohdistuneiden toiveiden ja tavoitteiden toteutumista ei siten tältä osin voida todentaa. Laajat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet koskivat koko maakunta- ja soteuudistusta, eivät niinkään yksittäisiä yhtiöitä. Yhtiöille suoraan asetetut tavoitteet olivat keinoja ylemmän tason tavoitteiden saavuttamiseksi.

Maakuntien yhtiöt kuitenkin perustettiin, ja ne ovat käyttäneet merkittävän määrän valtion varoja sitä varten, että maakuntauudistus olisi saavuttanut hallituksen sille määrittelemät tavoitteet. Hallituksen tärkeimmät tavoitteet olivat kansalaisten sosiaali- ja terveystalouden laadun paraneminen sekä tuottaminen nykyistä kustannustehokkaammin.

Ne taloudelliset panostukset, joita valtio yhtiöihin teki, voidaan ajatella valtion investoinniksi, joka olisi sittemmin tuottanut näitä haluttuja yhteiskunnallisia hyötyjä kansalaisille. Koska uudistus raukesi, ne hyödyt, joita yhtiöiden toiminnasta ajateltiin saatavan, ovat pitkälti toteutumatta. Pieni osa yhtiöiden tuottamista suoritteista on kuitenkin edelleen hyödynnettävissä. Kustannusten ja hyötyjen vertailun näkökulmasta yhtiöiden perustaminen ei ole toistaiseksi ollut valtion varojenkäytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Valtionhallinnon riskienhallinnan kannalta voidaan ajatella, että koska uudistuksen läpimeno eduskunnassa oli epävarmaa, valtioneuvoston olisi ollut turvallisempaa toimia riskiä karttaen: odottaa, että eduskunta hyväksyy maakuntauudistuksen ja alkaa vasta sitten toimeenpanna sitä. Tämä olisi ollut mahdollista, jos lakiesityksessä uudistuksen toimeenpanolle olisi asetettu riittävän pitkä määräaika.

Toivotut yhteiskunnalliset hyödyt ovat jääneet saavuttamatta

Valtiovarainministeriö oli kaikissa yhtiöissä omistajaohjaajana, mutta muitakin omistajaohjaajia oli

KEHA-keskus perusti Vimana Oy:n alkukesällä 2017 ja hoiti virkamiesvalmistelun. Yhtiön osakkeet ja omistajaohjaus siirrettiin 27.11.2017 lukien työ- ja elinkeinoministeriölle, joka siirsi osakkeet ja yhtiön omistajaohjauksen 1.1.2018 lukien valtiovarainministeriölle. Yhtiön toimitusjohtaja aloitti työnsä tammikuussa 2018.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ohjauksessa oleva Valtion kehitysyhtiö Vake Oy perusti SoteDigi Oy:n loppukesällä 2017, minkä jälkeen SoteDigi Oy siirrettiin valtioneuvoston kanslian omistajaohjaus-

osastolle ja sieltä edelleen 1.1.2018 lukien valtiovarainministeriön omistajaohjaukseen. Yhtiön toimitusjohtaja nimitettiin 1.5.2018.

SoteDigi Oy:n omistajaohjauksesta vastasi valtiovarainministeriö ja sisältöohjauksesta (strategisesta ohjauksesta) vastasivat sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö yhdessä. Vimana Oy:n omistaja- ja sisältöohjauksesta vastasi valtiovarainministeriö.

Maakuntien tilakeskus Oy:n yhtiön omistajaohjauksesta vastasi ensi sijassa valtiovarainministeriö, mutta liikelaitoslain (1062/2010) mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen hallitus käytti kuitenkin omistajapuhevaltaa yhtiössä, noudattaen ministeriön omistajaohjauksen linjaa. Tulevan Maakuntien tilakeskuksen perustamisen selvityshenkilö nimettiin jo vuonna 2016, ja hänet nimitettiin sittemmin yhtiön toimitusjohtajaksi.

Riski uudistuksen kaatumisesta jäi yhtiöiden toiminnassa taka-alalle

Riski maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisesta ei jäänyt yhtiöiltä täysin tunnistamatta. Yhtiöt keskittyivät toiminnassaan ja riskienhallinnassaan kuitenkin varmistamaan, että niiden rakentamat ja tarjoamat palvelut olisivat mahdollisimman valmiita silloin, kun maakunta- ja sote-uudistus tulisi voimaan.

Yhtiöiden liiketoimintamalli ja ansaintalogiikka olivat kiinni siitä, että uudistuksen lakipaketti menisi läpi. Lainsäädännössä olisi todettu yhtiöiden tehtävät ja luotu niille in house -asema.

Maakuntayhtiöiden johdon haastatteluissa tuli esille yhtiöiden johdon ajatus tai tavoite luoda rakenneriippumattomia ratkaisuja, jotka eivät olisi niin sidottuja tiettyyn uudistustapaan. Käytännössä monet ratkaisut ja palvelut olivat kuitenkin tiiviisti sidoksissa käynnissä olleeseen uudistusmalliin.

Yhtiöiden liiketoimintamalli ja ansaintalogiikka olivat sidoksissa lakiuudistusten läpimenoa

2.4 Vaikka Sipilän hallituksen maakunta-uudistus raukesi, yhtiöt jatkoivat toimintaansa supistetusti

Välikauden toimiohjeet supistivat yhtiöiden toiminnan minimiin

Sipilän hallituksen eron jälkeen valtiovarainministeriö antoi huhtikuussa 2019 niin sanotun välikauden ajan toimiohjeen SoteDigi Oy:lle⁴ ja Vimana Oy:lle⁵. Toimiohjeissa lueteltiin, mitä hankkeita ja palveluita yhtiöt voisivat toistaiseksi jatkaa ja mitkä niiden tuli keskeyttää. Lisäksi valtiovarainministeriö antoi toimiohjeen Senaatti-kiinteistöille Maakuntien tilakeskus Oy:n omistajana. Ohjeet antoivat yhtiöille suuntaviivat, joita niiden tulisi noudattaa, kunnes Suomen seuraava hallitus linjaisi tarkemmin yhtiön tehtävistä ja tarpeesta.

Omistajaohjauksen näkökulmasta oli tärkeää, että ministeriö antoi ohjeet, joissa selkeästi esitettiin omistajan tahto.

Maakuntien tilakeskus Oy:n toiminta ajettiin lähes täysin alas keväällä 2019. Yhtiö jäi valmiustilaan, mutta sitä ei lakkautettu. Toimiohjeen mukaan Senaatti-kiinteistöjen tuli huolehtia siitä, että uudistuksen peruuntumisesta huolimatta tilakeskuksen keräämä tietopohja kuntien ja kuntayhtymien tiloista säilyy.

Suurin osa SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy:n hankkeista ja palveluista keskeytettiin, eivätkä ne saaneet solmia uusia hankkeita tai sopimuksia.

Maakuntauudistuksen kaaduttua valtio ohjasi yhtiötä välikauden toimiohjeella

Maakuntien tilakeskus Oy:n uuden toiminnan tulorahoitus perustuu valtiovarainministeriön kanssa solmittuun kaksivuotiseen palvelusopimukseen

Maakuntien tilakeskus Oy:n ja valtiovarainministeriön vuosille 2020–2021 solmitun palvelusopimuksen kokonaisarvo on enintään 14,4 miljoonaa euroa. Sopimuksella yhtiön tehtäväksi on annettu sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä kuntien muun rakennus- ja toimitilatiedon kokoaminen kansallisesti kattavaksi tilatietokannaksi.

Yhtiö toteuttaa valtiovarainministeriön toimeksiannosta hallitusohjelman tuottavuustoimiin liittyvän hankkeen kuntien rakennuskannan hallinnan ja tietopohjan parantamiseksi. Yhtiö vastaa hankkeen käytännön toteutuksesta. Ohjaajana on valtiovarainministeriö ja 10.3.2020 asetettu ohjausryhmä.

Yhtiön toiminta rakentuu sille työlle, jota yhtiössä aiemman maakunta- ja sote-valmistelun aikana tehtiin. Tähän mennessä koossa on alustavat tiedot yli 400 organisaation sote- ja pelastustoimen tiloista. Kerätty tilatieto on jo käytössä useissa organisaatioissa. Yhtiön nykyinen tehtävä on riippumaton mahdollisesta uudesta maakunta- ja soteratkaisusta.

Yhtiö on asettanut tavoitteekseen tukea kuntia tilatietojen kokoamisessa, jotta kaikilla Suomen kunnilla olisi jatkossa käytössään ajantasaisia tietoja tilajohtamisen tueksi. Ajatuksena on, että tilakeskus pystyisi tuottamaan tietokantansa palveluksi, jota se voisi myydä kuntien ja valtion käyttöön. Tiedon avulla kunnat voisivat mahdollisesti saada säästöjä kiinteistöomaisuuden hoidosta. Tilakeskus keräsi suuren määrän tietoa kiinteistöistä jo silloin, kun maakuntaudistusta valmisteltiin, ja nyt se kasvat-
taa tuolloin syntyynyttä tietokantaa.

Tilakeskuksella on arvokas tietoaaineisto, mutta haasteena on, miten se voi tuotteistaa aineiston ja saada siitä myyntituloja

Maakuntien tilakeskus Oy:lle ei ole suoraan esitetty roolia Marinin hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi sote-maakuntalaiksi

Esitysluonnoksen mukaan uuden sote-maakuntalain 21. pykälässä säädettäisiin sote-maakuntien yhteisestä toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, joka olisi maakuntien yhteisesti omistama osakeyhtiö. Yhtiön tehtävänä olisi ylläpitää sote-maakuntien yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluita. Yhtiö rahoittaisi toimintansa palvelumaksuilla. Laissa asetettaisiin sote-maakunnille ja niiden tytäryhteisöille velvollisuus käyttää yhtiön ylläpitämää yhteistä tilatietojärjestelmää.

Yhtiön tehtävä olisi samankaltainen kuin Maakuntien tilakeskus Oy:n nykyinen tehtävä, mutta tilakeskusta ei itse lakipykälissä ole mainittu. Tarkoituksena kuitenkin on, että Maakuntien tilakeskus toimisi edellä mainittuna osaamiskeskuksena uudella toiminta-ajatuksella. Tilakeskuksen toimintaa on jo suunnattu ja skaalattu tähän toimintaan.

SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy:n toiminta oli noin vuoden säästöliekillä, minkä jälkeen yhtiöiden toiminta yhdistettiin 1.2.2020

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 17.12.2019 SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy:n yhdistämistä yhdeksi valtakunnalliseksi yhtiöksi.

SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy:n yhtiökokouksissa 18.12.2019 hyväksyttiin Vimana Oy:n koko liiketoiminnan myyminen SoteDigi Oy:lle 1.2.2020 lukien. Liiketoimintakauppakirja allekirjoitettiin 19.12.2019 ja kauppahinta oli noin 57 000 euroa. Yhtiö jatkoi SoteDigi Oy -nimisenä, mutta yhtiökokouksessa 25.6.2020 yhtiön uudeksi toiminimeksi päätettiin muuttaa DigiFinland Oy.

Yksimielinen ehdotus yhdistämisen toteuttamistavasta oli valmisteltu valtiovarainministeriön 10.10.2019 asettamassa yhdistämistyöryhmässä, jossa olivat edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä SoteDigi Oy ja Vimana Oy. Yhdistetylle yhtiölle hyväksyttiin sen oman pääoman käyttöön perustuva budjetti vuodelle 2020. Vuoden aikana yhtiö voi käyttää rahaa enintään 13 miljoonaa euroa.

SoteDigi Oy:n lähivuosien toimintaa rahoitetaan talousarviosta, yhtiöiden pääomanpalautuksista saatavilla rahoilla

Yhtiön liiketoimintamallia, ohjausta ja pääoman käyttöä valmisteltiin edelleen yhdistämistyöryhmässä 30.4.2020 asti. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 12.6.2020 siitä, miten SoteDigi Oy:n (nyk. DigiFinland Oy:n) roolia kehitetään lähivuosina.

Yhtiölle annettiin tehtäväksi muun muassa selvittää omistaja-asiakkuuden ja ansaintalogiikan laajentamisen tarkoituksenmukaisuutta yhdessä alueellisten toimijoiden kanssa ennen maakuntien perustamista. Valtiovarainministeriö tuo selvityksen perusteella tehdyt johtopäätökset ja vaihtoehdot yhtiön omistusrakenteesta ja liiketoimintamallista talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan viimeistään keväällä 2021. Jos selvitys ei ole tuolloin vielä valmis, ministeriö tuo valiokuntaan tilannekatsauksen selvityksestä.

Yhtiön toiminta rahoitetaan pääosin valtionrahoituksella vuosina 2020–2022.

Yhtiön pääomanpalautukset korvamerkitään niin, että ministeriöt voivat ostaa niillä palveluita yhtiöistä. Vuoden 2020 toteumaennusteen perusteella yhtiö tulee käyttämään pääomitettua rahoitusta vuonna 2020 noin 12,5 miljoonaa euroa, minkä lisäksi vuosiksi 2021–2022 yhtiölle jätetään pääomaa 8,5 miljoonaa euroa. Näin ollen yhtiön noin 78 miljoonan pääomasta palautetaan valtion talousarvioon 57 miljoonaa euroa. Tästä sosiaali- ja terveysministeriölle osoitetaan 50 miljoonaa euroa käytettäväksi yhtiöltä hankittaviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin sekä sisäministeriölle 7 miljoonaa euroa yhtiöltä hankittaviin pelastustoimen palveluihin. Lisäksi talousarvioon tuloutetaan selvitystilan yhteydessä Vimana Oy:stä (aik. Maakuntien ICT-palvelukeskus Oy) arviolta 16 miljoonaa euroa, joka osoitetaan valtiovarainministeriölle käytettäväksi SoteDigi Oy:ltä (nyk. DigiFinland Oy) hankittaviin julkisen hallinnon ICT-palveluihin.

Valtion talousarvioon palautetaan SoteDigi Oy:stä 57 miljoonaa euroa, joskin korvamerkittyihin kohteisiin

SoteDigi Oy:lle ei ole suoraan esitetty roolia Marinin hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi sote-maakuntalaiksi

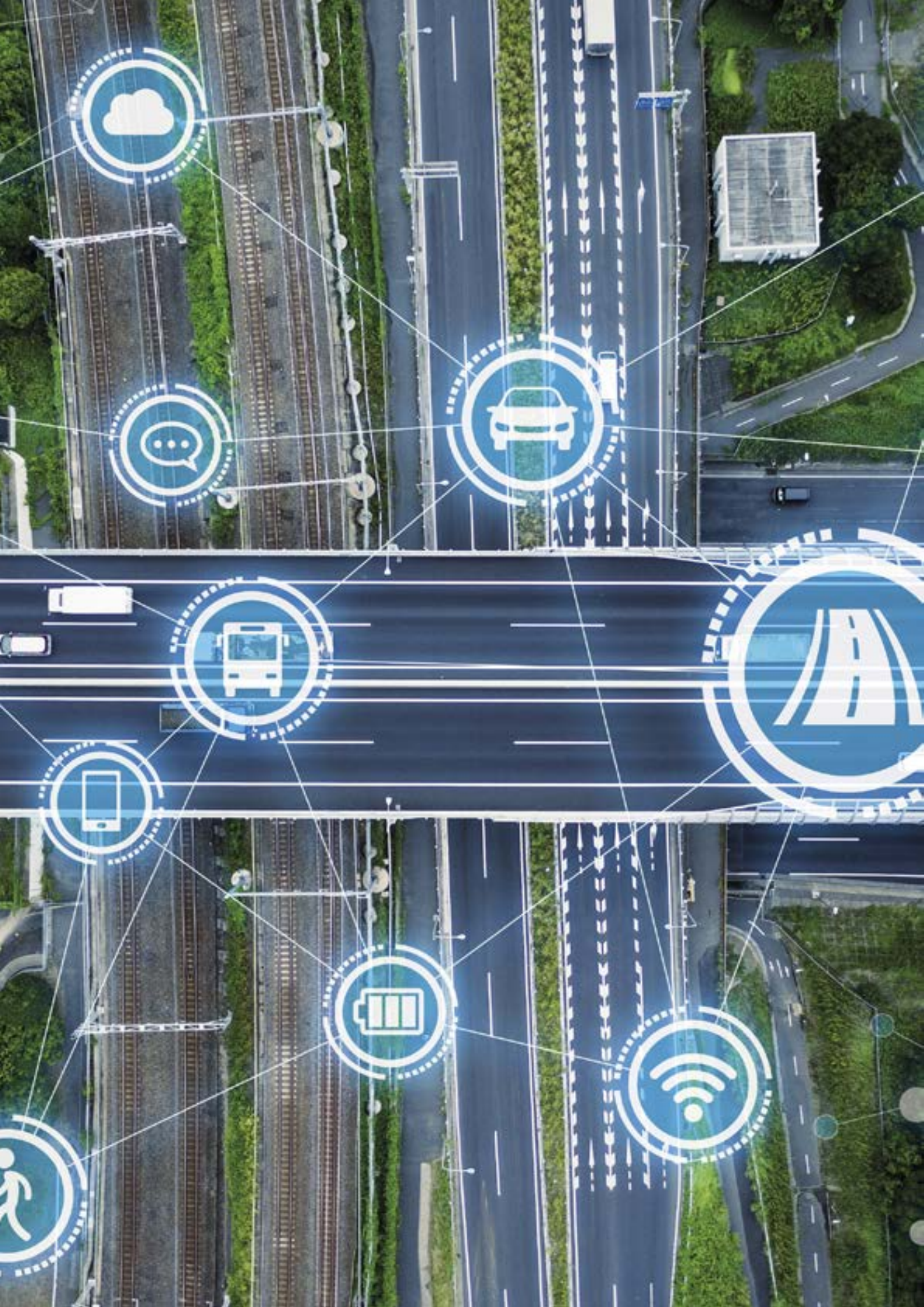
SoteDigi Oy:n nykyinen toiminta ei ole riippuvainen siitä, toteutuuko sote-maakuntaudistus. Esitysluonnoksen lakipykälissä SoteDigi Oy:tä ei ole mainittu eikä yhtiölle ole osoitettu suoraan roolia sote-maakuntaudistuksessa.

Esitysluonnoksen perusteluissa kohdassa nykytila ja sen arviointi on luvussa 2.16.14 Tietohallinto ja ICT-palvelut kuitenkin mainittu SoteDigi Oy ja todettu muun muassa, että sosiaali – ja terveydenhuollon toimialalla on tunnustettu tarve laajemmalle alueelliselle yhteistyölle yhteen toimivuuden ja kansallisesti kehitettävien tiedonhallinnan ratkaisujen edistämiseksi. Tämän kaltaista roolia on suunniteltu SoteDigi Oy:lle, mutta nykyisessä hajanaisessa toimijakentässä kestävä yhteistyömallin luominen on todettu haasteelliseksi.

Esityksen lausuntopyynnön liitteessä kaksi on todettu muun muassa, että tilanne poikkeaa ICT-valmistelun osalta edellisestä uudistuksesta siinä, että tällä kertaa ei ole olemassa valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevaa sääntelyä. SoteDigi Oy:stä on kuitenkin toimialasidonnaisten tehtävien osalta todettu, että tulevien maakuntien toimintaympäristöön vaikuttaa myös SoteDigi Oy. Lisäksi tiedolla johtamiseen liittyen on mainittu, että tiedolla johtamiseen liittyvät tietojärjestelmäratkaisut vaativat kokonaisuutena suuria investointeja ja lähtökohtana on, että jatkossa SoteDigi Oy koordinoisi alueiden tiedolla johtamisen kehittämistä ja mahdollisesti tarjoaisi niille keskitetysti siihen liittyviä tietojärjestelmäratkaisuja

Lisäksi kohdassa sote tiedonhallinnan ohjauksessa on sanottu, että toinen keskeinen yhteistyön mahdollisuus on SoteDigi Oy. Yhtiöstä ei kuitenkaan ole tällä hetkellä lainsäädäntöä eikä se voi myydä palveluita nykyisille kunnille ja kuntayhtymille. Kuitenkin tarve päällekkäisen kehittämistyön vähentämiselle sekä uusien ICT-ratkaisujen tehokkaalle levittämiselle on edelleen olemassa.

SoteDigi Oy:lle ei ole suoraan osoitettu roolia esitysluonnoksessa uudeksi sote-maakuntalaiksi



3 Traffic Management Finlandiin koottiin liikenteenohjaus maalla, merellä ja ilmassa

Traffic Management Finlandin liiketoiminnan tulot perustuvat suurelta osin Väyläviraston kanssa tehtyyn palvelusopimukseen, joten Väylävirastolta veloittettavan palvelumaksun suuruus on kriittinen tekijä yhtiön tulorahoituksessa. Palvelumaksun perusteena olevien kustannusten vertailtavuus on huono mutta paranemassa. Väylävirasto on Traffic Management Finlandin strateginen yhteistyökumppani ja merkittävin asiakas. Liikenteenohjauksen hoidon lisäksi yhtiö tähtää alan automaatio- ja digitalisaatio-ekosysteemien keskeiseksi toimijaksi, mutta yhtiön odotukset uusien palvelujen tulovirroista ovat maltillisia.

Valtio pääomitti yhtiötä 155 miljoonalla eurolla luovuttamalla omaisuutta apporttina eli muuna kuin rahasijoituksena. Luovutetun omaisuuden arvoon ja käyttöön on liittynyt joitain kiistanalaisuuksia. Nämä ovat liittyneet omaisuuden alaskirjauksiin ja yhtiön valtiolta vielä lunastamattoman omaisuuden käyttöön. Koska yhtiöitetyn toiminnan palvelumaksun lähtötaso nousi korkeaksi ja jäi irralliseksi aiemmin virastossa hoidetun toiminnan todellisista kustannuksista, on yhtiöittämisen säästöä käytännössä vaikea todentaa. Yhtiöittämiselle asetettujen laajempien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteuttamista ei vielä näin toiminnan alkuvaiheessa voida todentaa.

3.1 Tulorahoitus on hyvin riippuvainen yhdestä viranomaisasiakkaasta

Uusi maltillisen voiton konserni aloitti toimintansa 1.1.2019

Traffic Management Finland -konserniin on koottu kaikki valtakunnallinen liikenteenohjaus maalla, merellä ja ilmassa. Liikenneviraston (nykyisen Väyläviraston) liikenteenohjauspalvelut sekä siihen keskeisesti liittyvä suunnittelu-, tuki- ja hankintatoiminta sekä tietojärjestelmät ja infrastruktuuri yhtiöitettiin 1.1.2019 alkaen Traffic Management Finland Oy:ksi.

Valtio luovutti lisäksi Finrail Oy:n ja Air Navigation Services Finland Oy:n osakekannat perustetulle konsernin emoyhtiölle Traffic Management Finland Oy:lle. Koko konsernin keskimääräinen henkilöstömäärä vuonna 2019 oli 1 091 henkilöä.

Yhtiöittäminen perustui lakiin Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (574/2018 ja HE 34/2018 vp.). Traffic Management Finland Oy on valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, joka on liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa ja jonka on tarkoitus tuottaa liiketoiminnallaan maltillisesti voittoa.

Yhtiö tuottaa liikenteenohjaus- ja hallintapalveluita, joilla varmistetaan liikenteen sujuvuus ja turvallisuus sekä huolehditaan toimintavarmuudesta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Koko konsernissa on yhteensä 1 091 työntekijää

Yhtiöjärjestyksen mukaan Traffic Management Finland Oy:n toiminnalla on lisäksi kaksi erityistä tarkoitusta:

- tarjota, ylläpitää ja kehittää liikenteenohjaus- ja hallintapalveluita puolustus- ja turvallisuusviranomaisten tarpeita varten siinä laajuudessa, kuin se on näiden lakisäätelysten virkatehtävien hoitamiseksi perusteltua
- kerätä, hallita ja hyödyntää liikenteenohjaukseen liittyvää tietoa, tarjota sitä tasapuolisesti myös muiden toimijoiden saataville ja luoda mahdollisuuksia markkinoille syntyvälle uudelle liiketoiminnalle, joka perustuu automaatioon ja tiedon laajempaan hyödyntämiseen.

Yhtiölle määritetyt tehtävät tarkoittavat, että siihen on siirretty sellaista toimintaa, jota valtio ei voi päästää konkurssiin. Tällöin omistajan riski tosiasiallisesti kattaa yhtiön liiketoiminnan.

Taulukko 2: Traffic Management Finlandin tilivuoden 2019 tunnuslukuja

Tunnusluku	Emoyhtiö	Konserni
Liikevaihto (milj. euroa)	147,5	221,9
Liikevoitto (milj. euroa)	1,0	21,3
Tilikauden voitto (milj. euroa)	0,4	14,7
Taseen loppusumma (milj. euroa)	235,8	237,6
Oma pääoma (milj. euroa)	155,7	170,0
Vieras pääoma (milj. euroa)	80,1	67,4
Henkilöstön lkm.	16	1 091

Tytäryhtiöt vastaavat operatiivisista liikenteenohjauspalveluista ja emoyhtiö rakentaa alustapalvelun kautta ekosysteemiä

Traffic Management Finland Oy hoitaa lakisäätelisenä tehtävänä neljän liikennemuodon liikenteenohjausta koko Suomen alueella. Emoyhtiön neljä täysin omistamaa tytäryhtiötä vastaavat liikenteenohjauspalveluista liikennemuotokohtaisesti:

- Air Navigation Services Finland Oy (ANS Finland, lennonvarmistus)
- Finrail Oy (rautatieliikenteen ohjaus)
- Intelligent Traffic Management Finland Oy (ITM Finland, tieliikenteen ohjaus)
- Vessel Traffic Services Finland Oy (VTS Finland, meriliikenteen ohjaus).

Konserni tähtää myös alansa automaatio- ja digitalisaatioekosysteemien keskeiseksi toimijaksi. Se kerää, jalostaa ja jakaa liikennetietoa asiakkailleen ja digitalisaatioekosysteemin toimijoille tarkoituksenaan tuottaa parempia palveluita liikenteen asiakkaille. Konsernin tärkeimpiin kehityshankkeisiin vuonna 2019 kuului kaikki liikennemuodot yhdistävä data-alusta, Digitraffic, jonka kautta sen on tarkoitus avata kumppaneilleen monipuolisesti tuottamaansa liikenteen dataa. Hankkeen tarkoituksena on vauhdittaa digitaalisen liikenteen liiketoimintaympäristön kehitystä ja suomalaisen liikennemarkkinan kasvua sekä luoda uusia toimintaedellytyksiä liikennealan yrityksille.

Emoyhtiöllä on neljä tytäryhtiötä, yksi kullekin liikennemuodolle

Emoyhtiön tulot tulevat yhdeltä asiakkaalta eli Väyläviraston kanssa solmitusta palvelusopimuksesta

Emoyhtiön liiketoiminta ja tulot perustuvat lähes kokonaan Väyläviraston kanssa tehtyyn palvelusopimukseen, joten Väylävirastolta veloitetun palvelumaksun suuruus on kriittinen tekijä yhtiön tulorahoituksessa. Väylävirasto on myös koko konsernin merkittävin asiakas.

Traffic Management Finland -konsernin liikevaihto sen ensimmäisellä tilikaudella oli 221,9 miljoonaa euroa ja emoyhtiön liikevaihto 147,5 miljoonaa euroa. Liikevaihdosta suurin osa syntyi Väyläviraston tilaamista tie-, meri- ja rautatieliikenteen ohjauspalveluista, joiden myynnin arvo oli 141 miljoonaa euroa. Lennonvarmistuspalveluita myytiin lentoyhtiöille 59 miljoonalla eurolla ja Finavialle 16,2 miljoonalla eurolla.

Väyläviraston ostamat liikenteenohjauspalvelut ovat maksuttomia palvelujen loppukäyttäjille

Väylävirasto on konsernin strateginen kumppani, jonka kanssa konserni on tiiviissä yhteistyössä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tuloksellinen toiminta edellyttää Väylävirastolta aktiivista ja kustannustietoista otetta sekä sopimuskumppanina että asiakkaana, joka edustaa myös palvelujen loppukäyttäjää. Virasto tilaa konsernilta viranomaisten ja elinkeinoelämän tarvitsemat välttämättömät liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut, jotka ovat lähtökohtaisesti maksuttomia palvelujen käyttäjille.

Väylävirastolle on ostajana tärkeää se, että liikenteenohjauspalvelut on tuotteistettu ja hinnoiteltu asianmukaisesti ja että Traffic Management Finland Oy:n kustannuslaskenta ja raportointi on asianmukaista. Liikenteenohjauksessa ei ole vielä siirrytty palvelukohtaiseen hinnoitteluun, vaan toistaiseksi palveluihin sovelletaan kokonaishinnoittelua. Konsernissa on tarkoitus kehittää kustannuslaskentaa ja ottaa palvelukohtainen kuluseuranta käyttöön vuonna 2020.

Vuoden 2019 palvelusopimuksen hinnaksi sovittiin kiinteä 141 miljoonaa euroa eikä kustannuksien alitukseen siten varauduttu

Traffic Management Finland Oy:n ja Väyläviraston joulukuussa 2018 allekirjoittaman toistaiseksi voimassa olevan kumppanuussopimuksen mukaan palvelun hinnoittelu perustuu palvelun tuottamisesta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. Kustannuksiin sisältyvät myös yhtiön palvelun tuottamiseen käyttämän käyttöomaisuuden poistot, vakuutus- ja rahoituskulut sekä muut mahdolliset sopimusosapuolten yhdessä sopimat erät.

Sopimuksen mukaan vuoden 2019 osalta Traffic Management Finland Oy:n kustannuspohjaan on arvioitu riskivaraus, jolla katetaan ensimmäisen vuoden budjetoinnin epävarmuutta ja muita yllättäviä kustannusylityksiä. Vuoden 2019 sopimushinnaksi sovittiin kiinteä 141 miljoonaa euroa, eli sopimuksessa varauduttiin vain kustannusten mahdollisiin ylityksiin, ei alitukseen. Yhtiö katsoo, että virastosta yhtiölle siirtyneen liiketoiminnan kulu- pohjaan liittyi niin paljon epävarmuutta, että riskivaraus ei taannut, etteikö tulos silti olisi voinut olla tappiollinen.

Vielä hallituksen lakiesityksessä (34/2018) arvioitiin, että Liikennevirastosta yhtiöitettävän liikenteenohjauksen ja -hallinnan kokonaisuus tuottaisi yhteiskunnan, viranomaisten ja elinkeinoelämän tarvitsemat välttämättömät liikenteenohjauspalvelut arviolta noin 133 miljoonalla eurolla vuonna 2019.

Yhtiön tulot tulevat palvelumaksusta, jonka suuruudesta neuvotellaan Väyläviraston kanssa

On tärkeää virastolle ostajana ja yhtiölle myyjänä, että yhtiöltä tilattavat palvelut on tuotteistettu ja hinnoiteltu asianmukaisesti ja että yhtiön kustannuslaskenta ja raportointi on asianmukaista

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankittavien palveluiden palvelumaksun vuotuinen enimmäismäärä tulisi säilyttää valtion talousarviossa, jotta varmistetaan, että liikenteenohjauspalveluiden kustannukset eivät yhtiöittämisen vuoksi nouse, ja että vuotuinen säästötavoite 1,4 miljoonaa euroa saavutetaan. Säästötavoitteen määräytymistä on tarkemmin käsitelty kertomuksen luvussa 3.4. Valtion vuoden 2019 talousarvioon on kirjattu, että yhtiöltä hankittavaan palvelusopimukseen perustuvaan palvelumaksuun saa käyttää enintään 141 miljoonaa euroa.

Uusien palveluiden ei odoteta tuottavan runsaasti – uusia rahoituslähteitä kuitenkin tarvitaan, jotta investointeja ja palveluita voidaan kehittää

Traffic Management Finland Oy:n suunnitelmissa on hankkia uusia asiakkaita esimerkiksi kunnista ja logistiikka-alan toimijoista, mutta odotukset uuden liiketoiminnan tuloista ovat maltillisia. Digialustapalveluiden ja muun uuden liiketoiminnan ansaintalogiikkaa ei ollut vielä kuvattu tarkasti yhtiön liiketoimintaa koskevissa suunnitelmissa.

Tietoalustapalveluiden ja muiden ekosysteemipalveluiden toiminnan käynnistäminen rahoitetaan Väylävirastolta saatavalla tulorahoituksella. Sitä mukaa kuin Traffic Management Finland Oy:n toiminta laajenee, se tarvitsee uusia rahoitusmuotoja ja -lähteitä sekä asiakkaita, jotta se voi kehittää palveluitaan.

Aiemmin, kun tie-, meri- ja rautatieliikenteen ohjaus hoidettiin virastossa, ohjaustoimintojen investoinnit rahoitettiin valtion budjetista. Nyt, kun liikenteenohjauspalvelut on yhtiöitetty, konsernin on tarkoitus rahoittaa investointinsa tulorahoituksella tai oman tai vieraan pääoman ehtoisella rahoituksella. Traffic Management Finland Oy:n näkemyksen mukaan tietotalustan ja ekosysteemipalveluiden perusrahoituksen tulisi kuitenkin tulla pääosin valtiolta.

3.2 Hyvän hallinnon mukaisissa menettelyissä oli horjuvuutta

Raha-asiainvaliokuntakäsittely sivuutettiin yhtiöittämisessä ilman riittäviä perusteita

Valtioneuvoston määräyksessä (3.1.2002) asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa todetaan, että valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät taloudellisen merkityksen vuoksi merkittävät asiat tulee käsitellä myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ennen niitä koskevan päätöksen tekemistä.

Määräyksen mukaan raha-asiainvaliokunnassa tulee käsitellä esimerkiksi talousarviota koskevat hallituksen esitykset, asetukset tai määräykset, tai asiat, joista valtiolle aiheutuvien menojen säästön tai tulojen määrän muutos on yhteensä vähintään 5 miljoonaa euroa, tai asiat, jotka voivat muodostaa perusteen taloudelliselta merkitykseltään vähintään 5 miljoonan euron suuruisille valtion menojen muutoksille.

Liikenteenohjauspalveluiden yhtiöittämistä koskeva hanke vietiin päätettäväksi suoraan valtioneuvoston istuntoon viemättä sitä ensin valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn.

Liikenteenohjauspalveluiden yhtiöittäminen olisi tullut käsitellä raha-asiainvaliokunnassa

Hallituksen esityksen (34/2018) mukaan yhtiöittämisestä aiheutuvien säästöjen vaikutus julkiseen talouteen arvioitiin olevan 40 miljoonaa euroa suunnittelukaudella 2019–2022, josta 30 miljoonaa euroa olisi perustettavan yhtiön osuus, ja se saavutettaisiin toiminnan tehostumisesta.

Virastomuodossa tuotettuina liikenteenohjauspalvelujen kustannusten arvioitiin nousevan vuoteen 2019 mennessä noin 140 miljoonan euroon tasolle. Yhtiömuodossa palvelujen kustannuksiksi arvioitiin ensimmäisenä toimintavuonna 2019 noin 133 miljoonaa euroa, jolloin arvioitu säästö olisi noin 7 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksen mukainen arvio säästöistä ylittää valtioneuvoston määräyksessä mainitun 5 miljoonaa euroa. Tällä perusteella yhtiöittäminen olisi tullut käsitellä raha-asiainvaliokunnassa.

Talousarviomomentin 31.10.20 Perusväylänpito (vuoden 2019 talousarviossa) päätösosassa todetaan, että perustettavan liikenteenohjausyhtiön kanssa solmittavaan palvelusopimukseen perustuvaan palvelumaksuun saa käyttää enintään 141 miljoonaa euroa. Yhtiöittäminen ei lisännyt vuoden 2019 talousarviossa perusväylänpidon momentille osoitettua määrärahaa, mutta kyse oli asiallisesti merkittävästä talousarvion sisällön muutoksesta, jonka perusteella raha-asiainvaliokunnan käsittely olisi myös ollut perusteltu.

Vaikka yhtiöittäminen tehtäisiin nopeasti, on jääviyskysymykset ja hyvän hallinnon vaatimukset otettava huomioon

Kun liikenne- ja viestintäministeriö on koonnut vastuullaan olevien valtionyhtiöiden hallituksia, sen omistajapolitiittisena tavoitteena on ollut varmistaa hallituksen monipuolinen osaaminen, laaja-alainen asiantuntemus ja liiketoimintaosaaminen. Tavoitetta toteutettiin kun konsernin emoyhtiö Traffic Management Finland Oy:lle valittiin kokonaan ulkoinen seitsemänjäseninen hallitus siten, että omistaja valitsi yhtiökokouksessa hallituksen puheenjohtajan. Kaikille tytäryhtiöille valittiin osittain ulkoiset hallitukset, joissa kussakin on yhteensä neljä jäsentä, kaksi konsernin sisäistä ja kaksi ulkoista.

Osalla konserniyhtiöiden hallitusten ulkoisista jäsenistä on kytkös Traffic Management Finland -konsernin tavarantai palveluntoimittajiin joko hallitusjäsenyyden tai työsuhteen muodossa. Tarkastuksessa ei havaittu viitteitä siitä, että hallitusten jäsenten esteettömyys päätöksenteossa olisi vaarantunut yritysytöksien seurauksena. Konsernilla on käytössä lähipiiriohje ja -rekisteri, ja yhtiö on raportoinut lähipiiritoimet tilinpäätöksessään osakeyhtiölain säännösten edellyttämällä tavalla. Tarkastuksessa voidaan todeta konserniyhtiöiden tilinpäätöksistä, että niissä ei ole raportoitu markkinaehtoisista tapahtumista poikkeavia lähipiiritapahtumia.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä (2016) kuvattuja periaatteita on pääosin noudatettu Traffic Management Finland -konsernin hallitusten jäsenten valinnassa. Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää esteettömyyttä ja läpinäkyvyyttä koskevien periaatteiden toteutumiseen.

Konserniyhtiöiden hallituksiin ja johtoon valittiin perustamisvaiheessa useita henkilöitä, jotka osallistuivat liikenteenohjauskonsernin valmistelusta, liikenneviraston liikenteenohjaustehtävien yhtiöittämisestä valmistelusta tai niihin liittyvästä lainvalmistelusta vastaaviin työryhmiin puheenjohtajina tai jäseninä vuosina 2017–2018.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen (2016) mukaan nimitettäessä valtion omistajaohjauksesta vastuussa olevia virkamiehiä valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusten jäseniksi, on varmistettava, että

Joillakin konsernin yhtiöiden hallituksen jäsenillä on kytkös konsernin tavarantai palveluntoimittajiin

Ei ole hyvän hallinnon periaatteiden mukaista nimittää valtionyhtiön johtoon virkamiehiä, jotka ovat läheisesti valmistelleet yhtiön perustamista

virkamiehet eivät tule esteelliseksi valmistellessaan valtion yhtiöomistusta koskevia päätöksiä tai muussa omistajavallan käytössä ja ohjauksessa. Vakiintuneen hyvän hallinnon käytännön mukaan omistajaohjaajan roolissa toimivat virkamiehet eivät kuulu ohjaamiensa yhtiöiden operatiiviseen johtoon tai hallitukseen epätarkoituksenmukaisten kaksoisroolien välttämiseksi.

Traffic Management Finland Oy:n omistajaohjauksesta vastaava virkamies on ollut konserniin kuuluvan yhtiön hallituksen jäsen sen perustamisvaiheessa. Perustamisvaiheessa konserniyhtiöiden hallitusvalintoja on perusteltu sillä, että virkamieshallituksissa on ollut tarkoitus tehdä vain teknisluontoisia valmistelevia päätöksiä. Omistajaohjaajan jäsenyys konsernin tytäryhtiön hallituksessa jatkui kuitenkin koko konsernin ensimmäisen toimintavuoden 2019 ajan.

Tarkastuksen aikana saadun tiedon mukaan liikenne- ja viestintäministeriössä on vuoden 2019 aikana kiinnitetty huomiota omistajaohjaajan kaksoisrooliin, ja yhtiökokouksessa keväällä 2020 hallituskokoonpanoihin on tehty tarvittavat muutokset.

Johtajatehtävien haku ei ollut kaikilta osin kaikille avoin: avoimessa haussa oli vain toimitusjohtajan tehtävä. Muut johtajatehtävät olivat vain sisäisessä haussa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastoissa, ministeriössä, ANS Finlandissa ja Finrailissa. Liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun tiedon mukaan sisäistä hakua perusteltiin muun muassa johtajien sitouttamisella ja uusien yhtiöiden toiminnan turvallisella ja sujuvalla käynnistymisellä. Yhtiöön ei kuitenkaan välttämättä löydetä parhaita johtajia, jos hakijajoukko rajataan jo etukäteen. Hyvän hallinnon edellytykset voivat vaarantua, jos yhtiön johtoon nimetään useita henkilöitä, jotka ovat osallistuneet yhtiön perustamisen valmisteluun virastossa.

Yhtiöön ei välttämättä löydetä parhaita johtajia, jos haku rajataan vain oman hallinnonalan virastojen ja organisaatioiden henkilökuntaan

3.3 Omaisuuden arvoon ja käyttöön on liittynyt kiistanalaisuuksia

Valtio pääomitti Traffic Management Finlandia 155 miljoonalla eurolla luovuttamalla omaisuutta apporttina

Valtion oman pääoman ehtoisten pääomitusten arvo Traffic Management Finland Oy:öön oli yhteensä noin 155,3 miljoonaa euroa. Yhtiöllä oli vuonna 2018 kolme osakeantia. Kaikkien antien merkintähinta maksettiin luovuttamalla siirron kohteena olevat omaisuuserät yhtiölle apporttina eli muuna kuin rahasisjoituksena 1.1.2019.

Liikennevirasto teki vuoden 2018 tilinpäätökseensä perusteettoman 63 miljoonan käyttöomaisuuden alaskirjauksen

Liikenne- ja viestintäministeriö valtuutettiin valtioneuvoston päätöksellä (5.12.2018) luovuttamaan Liikenneviraston (nykyisen Väyläviraston) liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden omaisuus, immateriaaliset oikeudet ja liiketoiminta, arvoltaan noin 125 miljoonaa euroa, apporttiedoin Traffic Management Finland Oy:lle. Valtioneuvoston päätöksen mukaan omaisuuden luovutuksen tuli tapahtua Liikenneviraston kirjanpidon mukaisilla arvoilla.

Yhtiöön siirrettävän omaisuuden arvo oli alun perin 191,2 miljoonaa euroa Liikenneviraston kirjanpidossa 31.12.2018. Liikennevirasto teki omaisuuteen 63,1 miljoonan euron arvonalennuksen vuoden 2018 tilinpäätökseen ennen kuin liikenne- ja viestintäministeriö luovutti omaisuuden yhtiölle. Omaisuuden arvoksi kirjautui näin ollen 128,1 miljoonaa euroa yhtiön kirjanpidossa.

Liikenneviraston vuoden 2018 tilintarkastuksessa raportoitiin, että omaisuuden arvonalennukselle ei esitetty tarkastuksessa asianmukaisia perusteita ja että se oli kirjattu ilman aitoa valtion kirjanpitosäännösten mukaista perustetta. Omaisuuden arvonalennus oli kirjattu Liikenneviraston kirjanpitoon kaavamaisesti kaikista yhtiölle luovutettavista hyödykkeistä, myös juuri valmistuneista, eikä omaisuuden arvoa ollut arvioitu omaisuus-eräkohtaisesti. Arvonalennusta ei ollut kirjattu luovuttajan eli liikenne- ja viestintäministeriön kirjanpitoon, jolloin menettely ei ollut läpinäkyvä. Arvonalennus vaikuttaa myös liikenteenohjausyhtiön taloudellisesta asemasta annettavaan tietoon.

Luovutetun omaisuuden arvonalennusmenettely ei ollut läpinäkyvä

Vaarana on, että Traffic Management Finland Oy käyttää liiketoiminnassaan valtion taseessa olevaa omaisuutta

Traffic Management Finland Oy ei ole lunastanut Väylävirastolta luovutus-kirjassa mainittua liikenteenohjaukseen ja liikenteenhallintaan liittyvää keskeneräistä käyttöomaisuutta, jonka arvo on 95 miljoonaa euroa. Osa omaisuudesta on jo valmistunut. Jos yhtiö ei lunasta keskeneräistä käyttöomaisuutta, se käyttää liiketoiminnassaan valtion taseessa olevaa omaisuutta.

Luovutuskirjassa todetaan, että yhtiöittämisohjelmalla Liikenneviraston vireillä oleviin keskeneräisiin investointihankkeisiin sisältyi liikenteenohjaus- ja hallintapalveluihin liittyviä osuuksia arviolta 95 miljoonaa euroa. Luovutuskirjassa yhtiölle osoitettiin etuosto-oikeus kyseiseen omaisuuteen niiden valmistuttua vuosina 2019–2022.

Osa hankkeista on valmistunut vuoden 2019 aikana, ja esimerkiksi tytäryhtiö ITM Finland käyttää niissä rakennettua liikennetelematiikkaa liiketoiminnassaan. Se ei ole kuitenkaan lunastanut kyseistä omaisuutta, vaan omaisuus on edelleen Väyläviraston taseessa. Väyläviraston mukaan lunastukset on tarkoitus yhdistää isommiksi kokonaisuuksiksi, koska ne edellyttävät valtioneuvoston käsittelyä.

Traffic Management Finland Oy:n mukaan se vastaanottaa apporttimenettelyllä tai lunastaa yhtiöittämisvaiheessa keskeneräisinä olleet investointihankkeet vasta tulevana vuosina, sillä Väylävirastolta saatava palvelumaksu ei sen mukaan riitä kattamaan lunastettavaan omaisuuteen liittyviä pääomakustannuksia.

Keskeneräistä käyttöomaisuutta koskeva prosessi on käynnissä. Vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa päätettiin, että omaisuus siirretään yhtiöön valtioneuvoston päätöksellä käypään hintaan. Yhtiö lunastaa tasearvon mukaisen hankeomaisuuden ja tämä tuloutetaan momentille 12.31.10 alustavan arvion mukaan seuraavasti: vuonna 2020 39,4 miljoonaa euroa, vuonna 2021 48,5 miljoonaa euroa, vuonna 2022 0,75 miljoonaa euroa, ja vuonna 2027 0,08 miljoonaa euroa.

Lunastusmenettelyssä lunastettava omaisuus tuotaisiin vuosittain valtioneuvoston päätettäväksi. Poistot maksetaan perusväylänpidon momentilla olevasta sopimuksesta ja määrärahalisäys osoitetaan momentille sekä momentin päätösosassa olevaan enintään -erään.

Traffic Management Finland Oy ei ole lunastanut sovittua 95 miljoonan euron keskeneräistä käyttöomaisuutta Väylävirastolta

3.4 Säästö- ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumista on vielä toistaiseksi vaikea todentaa

Tavoitteissa painottuu liikennealan ekosysteemipalveluiden kehittäminen

Hallituksen lakiesityksessä (34/2018) Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi todetaan, että esityksen tavoitteena on edistää liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä uusien digitaalisten palveluiden kehitystyön tukena ja edesauttaa uuden liiketoiminnan syntymistä. Tavoitteeksi mainitaan myös, että liikenteen ohjauksella kerätävä tieto hyödyttäisi aiempaa tehokkaammin koko yhteiskuntaa.

Uuden yhtiön toiminnalla tavoiteltavat vaikutukset ovat laajemmat kuin Liikenneviraston aiemmin hoitamien liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden vaikutukset. Yhtiön toiminnalle ja ekosysteemipalveluiden kehittämiselle on asetettu kunnianhimoiset tavoitteet, joilla toteutuessaan olisi merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Toistaiseksi yhtiön toiminta on kuitenkin vasta alussa eikä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista vielä voida todentaa. Vaikuttavuustavoitteita on tarkennettu yhtiön omistajastrategisissa linjauksissa. Tuloksellisuus- ja vaikuttavuusraportointia sekä yritysvastuuraportointia kehitetään yhtiössä parhaillaan.

Tavoitteet ovat kunnianhimoiset, mutta toiminta on vasta niin alussa, ettei niiden toteutumista vielä voida todentaa

Yhtiöittämiselle asetetun säästötavoitteen toteutumisen arviointi on ongelmallista

Hallituksen esityksessä (34/2018) yhtiöittämisen katsottiin parantavan liikenteen ohjaustoiminnan taloudellista tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä lisäävän toiminnan ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä.

Lain valmisteluasiakirjojen mukaan vertailukelpoisella tavalla laskettuna yhtiö tuottaisi Väyläviraston tilaamat palvelut 7 miljoonaa euroa edullisemmin kuin jos ne olisi tuotettu virastomuodossa. Kun virastomuodossa tuotettavien liikenteenohjauspalvelujen kustannusten arvioitiin nousevan vuoteen 2019 mennessä noin 140 miljoonaan euroon, yhtiömuodossa palvelujen kustannuksiksi arvioitiin ensimmäisenä toimintavuonna 2019 noin 133 miljoonaa euroa. Talousarviossa säästötavoite kuitenkin jaettiin viidelle vuodelle, koska valtiovarainministeriössä pidettiin epärealistisena 7 miljoonan euron säästön toteutumista kerralla, kun säästö ei voinut kohdistua esimerkiksi htv-määriin. Vuotuiseksi säästötavoitteeksi tuli 1,4 miljoonaa euroa.

Vuotuinen säästötavoite oli 1,4 miljoonaa euroa

Säästölaskelmilta putosi osin pohja, kun yhtiön palvelumaksuksi arvioitu hinta nousi valmistelun edetessä ja päättyi talousarvioesitystä täydennettäessä 141 miljoonaan euroon. Talousarvioon jäi kuitenkin tieto, jonka mukaan yhtiöittämisessä syntyisi 1,4 miljoonan euron vuotuinen säästö. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan palvelumaksun hinta-arvio muuttui, koska hallituksen esityksen jälkeen palvelusopimuksen piiriin kuuluvia palveluja muutettiin.

Yhtiön toiminnan mahdollista tehostumista ja siitä saatavia säästöjä voidaan tulevana vuosina arvioida vertaamalla yhtiön eri vuosina tuottamia tietoja. Yhtiön toiminnan kustannuksia ei kuitenkaan voida verrata virastomaisen toiminnan kustannuksiin niiden lukujen perusteella, jotka on tuotettu yhtiöittämisprosessin valmisteluvaiheessa. Niissä esitettyihin viras-

ton toimintakuluihin sisältyy runsaasti arvionvaraisuutta. Lisäksi virastoa koskeviin lukuihin on sisällytetty talousarviomenot mukaan lukien investoinnit, kun taas yhtiön lukuihin sisältyvät pääomakustannukset, kuten poistot.

Ensimmäisen tilikauden tulostavoite ylittyi osin siksi, että yhtiölle maksettava palvelumaksu määritettiin liian suureksi

Emoyhtiö Traffic Management Finland Oy:n liikevaihto vuonna 2019 oli 147,5 miljoonaa euroa. Liikevaihto muodostui Väyläviraston tilaamista liikenteenohjauspalveluista, asiakas- ja ekosysteemipalveluista sekä konsernin sisäisistä palveluista. Liikenteenohjauspalvelut emoyhtiö osti tytäryhtiöiltä noin 140 miljoonalla eurolla ja myi ne Väylävirastolle noin 141 miljoonalla eurolla. Emoyhtiön tilikauden voitto oli 0,4 miljoonaa euroa.

Konsernin tilikauden voitto oli 14,7 miljoonaa euroa. Konsernin liikevaihdossa on huomioitu 9,1 miljoonan oikaisu liittyen SES-lainsäädäntöön ja ANS Finlandin lentoreittimaksuihin sekä Helsinki-Vantaan lentoaseman lennonvarmistusmaksuihin. Oikaisu pienensi konsernin liikevaihtoa.

Yhtiön hallituksen toimintakertomuksen mukaan tulos oli parempi kuin yhtiötä perustettaessa ennakoitiin, sillä palveluita pystyttiin tuottamaan yhtiömuodossa noin 7 miljoonaa euroa ennakoitua pienemmillä kustannuksilla. Tämä oli hallituksen mukaan toiminnan tehostumisen ansiota sekä lisäksi muun muassa sen ansiota, että Väylävirastosta ei vielä vuoden 2019 aikana siirtynyt kaikkea liiketoimintasuunnitelmassa kuvattua liikenteenohjauksen liiketoimintaa ja siihen liittyviä omaisuususeriä. Näiden omaisuuserien poistot eivät siis vielä pienentäneet tulosta.

Tarkastuksen perusteella yhtiön ensimmäisen tilikauden tulostavoite ylittyi myös siksi, että sille maksettava palvelumaksu määritettiin ensimmäiselle toimintavuodelle liian suureksi ja kiinteäksi.

Hallituksen toimintakertomuksen mukaan tulevina vuosina tulostason ennakoidaan olevan vuotta 2019 matalampi johtuen maltillisen kannattavuuden tavoitteesta sekä toiminta-asteen ja palvelutason nostamisesta ja toiminnan kehittämisestä aiheutuvista toiminta- ja pääomakuluista.

Toistaiseksi ei ole vielä pystytty todentamaan, onko toiminta tehostunut tai säästöjä saavutettu

3.5 Palvelumaksun perusteena olevien kustannusten vertailtavuudessa on parannettavaa

Tehdyt kustannuslaskelmat ovat arvionvaraisia

Talospoliittinen ministerivaliokunta linjasi liikenteenohjauspalveluiden yhtiöittämistä koskevassa päätöksessään 13.6.2017, että viranomaisten käyttämien liikenteenohjauspalveluiden tuottamisen kustannukset eivät yhtiöittämisen seurauksena nousisi. Palveluiden tuottamisen kustannuksista ennen yhtiöön siirtämistä ei ole täsmällisiä laskelmia.

Yhtiöittämistä valmisteltaessa ja vuoden 2019 talousarvioesitystä laadittaessa esitettiin useita erilaisia laskelmia yhtiöön siirrettävien toimintojen kustannuksiksi. Monivaiheisen valmisteluprosessin jälkeen päätettiin asettamaan vuoden 2019 talousarvioon ehdoksi, että perustettavan liikenteenohjausyhtiön kanssa tehtävään palvelusopimukseen perustuvaan palvelumaksuun saa käyttää enintään 141 miljoonaa euroa. Liikenne-

Tavoitteena oli, että palveluiden tuottaminen ei saisi tulla yhtiömuodossa aiempaa kalliimmaksi

ja viestintäministeriön viimeisten laskelmien mukaan tällä hinnalla toiminta olisi tappiollista. Yhtiön palvelumaksun määrittämistä on osaltaan sekoittanut se, että investointimenoja ja pääomakustannuksia on verrattu keskenään.

Tarkastuksen perusteella yhtiölle Traffic Management Finland Oy:lle vuonna 2019 maksettu 141 miljoonan euron palvelumaksu ylitti selvästi ne kustannukset, jotka aiheutuivat yhtiölle Väylävirastoa palvelevasta toiminnasta.

Yhtiöstä saatujen vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan Väylävirastolle suunnatun palvelutuotannon kulut olivat 125,3 miljoonaa euroa. Tarkastuksen perusteella vertailukelpoisella tavalla laskettuna kulut olivat vuonna 2018 noin 113 miljoonaa euroa, kun palvelut tuotti virasto. Kulut ovat siten olleet suuremmat yhtiössä kuin virastossa, mutta selvästi pienemmät kuin mihin varauduttiin valtion vuoden 2019 talousarviossa palvelumaksun suuruutta määriteltäessä.

Palvelutuotannon kustannukset ovat kuitenkin nousseet yhtiöittämisen myötä

Ekosysteempipalvelujen kehittämistä ei pitäisi talousarviossa budjetoida perusväylänpidon menoksi

Traffic Management Finland Oy:lle vuonna 2019 maksettu palvelumaksu on budjetoitu väylänpidon menoiksi, vaikka siihen sisältyy liikennetoimialan ekosysteempipalvelujen kehittämistä.

Liikennetoimialan ekosysteempipalveluiden kehittämisessä ei ole kyse perusväylänpidosta, vaan liikenteen toimialan yleisestä kehittämisestä, joka olisi syytä budjetoida valtion talousarviossa erikseen. Myös yhtiöittämislain esityksessä (HE 34/2018) todetaan, että Liikenneviraston perusväylänpidon määrärahoilla ostettaisiin liikenteenohjauksen peruspalvelut, ei siis ekosysteempipalveluita. Yhtiötä perustettaessa yhtiön ja Väyläviraston välille neuvoteltiin palvelusopimus, jossa yhdeksi palveluksi sovittiin ekosysteempipalvelut, koska yhtiön toiminnan tavoitteena on myös suomalaisen liikenteen ekosysteemien kehityksen vauhdittaminen

Kokonaissäästöjä on vaikea selvittää tarkasti, koska yleiskustannukset on lakia valmisteltaessa määritelty epäselvästi

Hallituksen esityksessä todetaan, että kun huomioidaan operatiivisen toiminnan asteittainen tehostuminen, säästöjen kokonaisarvoksi voidaan arvioida kumulatiivisesti jopa 40 miljoonaa euroa suunnittelukaudella 2019–2022, mikä on keskimäärin 10 miljoonaa euroa vuodessa. Koska yhtiöitetyn toiminnan palvelumaksun lähtötaso nousi korkeaksi ja jäi irralliseksi aiemmin virastossa hoidetun toiminnan todellisista kustannuksista, on yhtiöittämisen säästöä käytännössä vaikea todentaa.

Hallituksen esityksessä liikenteenohjauksen yleiskustannuslisän on arvioitu olleen vuonna 2016 noin 19 prosenttia suhteessa kaikkiin muihin kustannuksiin. Kun Traffic Management Finland Oy:n aloitti toimintansa vuonna 2019, tämän 19 prosentin arvioitiin laskevan samalle tasolle kuin ANS Finland Oy:ssä ja Finrail Oy:ssä, eli noin 7 prosentin tasolle. Laskennassa käytettiin nykyisiä valtion yleiskustannusten allokoinnin laskentasääntöjä.

Liikenneviraston laskelmasta puolestaan käy ilmi, että yhtiöitetylle toiminnalle on kohdistettu yleiskustannuksia noin 2,5 miljoonaa euroa eli 2–3 prosenttia. Laskelmassa yhtiöitettävän toiminnan poistoiksi arvioitiin 21 miljoonaa euroa.

On ilmeistä, että lain valmisteluasiakirjoissa esitettyyn 19 prosentin yleiskustannuslisään on sisällytetty myös poistot, jotka yhtiön laskelmissa näkyvät omana eränään. 19 prosentin yleiskustannus merkitsisi yli 20 miljoonan euron kustannuserää. Tähän on ilmeisesti nojauduttu, kun toiminnan oletettiin yhtiömuodossa selvästi tehostuvan ja säästöjen olevan jopa 40 miljoonaa euroa kaudella 2019–2022.

Yhtiö kehittää kustannuslaskentaansa ja omistajaohjaajalle raportointia

Yhtiöitettyjen liikenteenohjauspalveluiden tuotteistaminen ja palvelukohtainen kustannusseuranta ei ole vielä yhtiön ensimmäisenä vuonna toteutunut. Yhtiöittämiselle ja yhtiölle on asetettu taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita, joiden seuraamiseksi konsernissa on ryhdytty kehittämään mittareita, yhtiön hallitukselle ja konsernin omistajaohjaajalle raportointia ja palveluiden läpinäkyvää kustannuslaskentaa. Konsernissa kehitetään sekä sisäistä laskentaa että laskentamallia, jolla palvelusopimuksen kustannukset voidaan laskea palvelukohtaisesti. Laskennan kehittämisen on tarkoitus parantaa kustannusten läpinäkyvyyttä muun muassa hinnoittelulaskelmissa. Yhtiön ilmoittaman mukaan konsernissa on aloitettu vuoden 2020 ensimmäisellä vuosineljänneksellä palvelusopimuksen kustannusten palvelutasoinen seuranta.



4 Oppiva Invest Oy tarjoaa pääomalainoja ammattikoulutuksen opetusvälineitä kehittäville yrityksille

Valtio pääomitti Oppiva Invest Oy:tä valtiontalouden kehysäännön ulkopuolelta luovuttamalla yhtiölle 80 miljoonan euron arvosta Kemiran, Nokian ja Sammon A-osakkeita, jotka valtio oli nostanut pääomanpalautuksena Solidium Oy:n salkusta. Vaikka osakeyhtiö on sinänsä tarkoituksenmukainen organisaatiomuoto markkinaehtoisten pääomalainojen myöntämiseen perustuvaan liiketoimintaan, koko valtiontalouden näkökulmasta on kuitenkin vaikea nähdä, miksi juuri tämän yhden hyvinkin kapean tehtävän hoitamiseksi oli syytä perustaa valtionyhtiö.

On jossain määrin ongelmallista, että yhtiön on määrä rahoittaa toimintaansa osakkeista saatavilla tuotoilla, sillä osakkeet ovat volatiili sijoituskohteita. Se, missä määrin yhtiö pystyy hoitamaan yhteiskuntapoliittista tehtäväänsä, riippuu osakkeista saatavista osingoista ja osakkeiden arvon kehityksestä. Vuonna 2019 Oppiva Invest Oy:n osakesalkku pieneni laskennallisesti 13,5 miljoonalla eurolla osakekurssien laskun myötä.

Kahdessa ensimmäisessä järjestämässään rahoitushaussa yhtiö myönsi pääomalainoja yhdeksälle yhtiöllä yhteensä neljän miljoonan euron edestä.

4.1 Säätiötäkin valmisteltiin mutta osakeyhtiöön päädyttiin

Pääministeri Sipilän hallitus sopi 28.4.2017 julkisen talouden suunnitelmas- ta (JTS) vuosille 2018–2021. Osaamiseen kohdistettiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle yhteensä 340 miljoonan lisäpanostus, josta 200 miljoonaa budjettirahoituksena ja 140 miljoonaa koulutuksen ja tutkimuk- sen pääomituksena.

Sipilän hallitus linjasi julkisen talouden suunnitelman (JTS 2018–2021) puolivälitarkistuksessaan, että hallitus panostaa huippututkimukseen ja tutkimuksen vaikuttavuuteen pääomittamalla lippulaivainstituutteja. Lisäksi linjattiin, että ammatillisen koulutuksen opetusvälineistön ja oppimisympäristöjen kehittämiseen kohdistetaan 80 miljoonan euron pää- omasijoitus.

Rahoitus haluttiin tehdä finanssisijoituksena kehyksen ulkopuolella

Organisointi- ja rahoitusvaihtoehtoja selvitettiin vuonna 2018 yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa. Budjettirahoitusta pidettiin yksinkertaisimpana toteutus- seltaan, mutta se ei täyttänyt halutun finanssisijoituksen kriteerejä.

Valmistelussa suunniteltiin perustettavaksi yhtä säätiötä, joka tukisi sekä tutkimuksen lippulaivahankkeita että ammatillisen koulutuksen oppimis- ympäristöjen kehittämistä. Peruspääoma olisi saatu Solidium Oy:n valtiol- le pääomanpalautuksena luovuttamista 140 miljoonan euron arvoisista pörssiyritysten osakkeista, jotka ovat säännöllisesti jakaneet osinkotuottoa.

Toiminta haluttiin rahoittaa budjetin ulkopuolelta

Säätiöitä hallinnoidaan niiden sääntöjen mukaan, eikä säätiö ole valtion omistajaohjauksessa eikä valtion talousarviotaloudessa. Säätiö on perustajastaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä ja jota johtaa sen hallitus. Valmisteluasiakirjojen mukaan säätiön tulee päättää varojen käytöstä täysin itsenäisesti, jotta järjestelyä ei voitaisi katsoa perustuslain 124 §:n mukaiseksi julkisen hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle.

Säätiö ei olisi ollut valtion omistajaohjauksessa eikä valtion talousarviotalouden ohjauksessa

Opetus- ja kulttuuriministeriö kartoitti osakeyhtiölle kolme erilaista toiminta-ajatusta, mutta mitään niistä ei toteutettu

Opetus- ja kulttuuriministeriössä pidettiin säätiön lisäksi toisena päävaihtoehtona yhtiömallia.

Yhtiömuotoiselle toiminnalle hahmoteltiin kolme vaihtoehtoista toiminta-ajatusta. Ensimmäinen vaihtoehto oli yhtiö, joka kehittäisi ja ylläpitäisi digitaalisia oppimisympäristöjä. Yhtiö keräisi oppimisympäristöjen ja -materiaalien käytöstä käyttömaksuja, joilla sen toimintaa ylläpidettäisiin. Osakkaina olisivat valtio, koulutuksen järjestäjät ja yritykset.

Toinen vaihtoehto oli koulutusvientiyhtiö, joka tilaisi ja myisi koulutusta sekä saattaisi yhteen koulutuspalveluja hankkivat ja myyvät tahot. Osakkaina olisivat valtio, koulutuksen järjestäjät sekä yritykset.

Kolmannessa vaihtoehdossa muodostettaisiin useita alueellisia tai toimialakohtaisia yhtiöitä (osaamiskeskustoja), jotka koulutusten järjestäjät ja yritykset sekä valtio yhdessä perustaisivat. Osaamiskeskusto toimisi siihen pääomaa sitovien yritysten näyteikkunana, koulutuksen järjestäjien oppimisympäristönä ja pedagogiikan kehittämislaboratoriona.

Yhtiön toimintaan ei olisi missään näistä vaihtoehdoista kuulunut pääomallainojen myöntäminen yrityksille. Valtio olisi ollut pääomasijoittaja, joka luovuttaisi osakesalkun hallinnan ja tuoton määräajaksi tai pysyvästi perustettavalle osakeyhtiölle. Mitään vaihtoehdoista ei kuitenkaan toteutettu.

Loppuvuodesta 2018 opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Business Finland ja Suomen Teollisuus-sijoitus Oy tarkastelivat yhdessä pääomittamisen toteuttamisvaihtoehtoja. Lähtökohdana oli, että pääomitus toteutetaan valtion talouden kehysmenettelyn ulkopuolella markkinaehtoisena finanssisijoituksena.

Valmistelussa otettiin huomioon myös EU:n valtioneuvoston sääntely. Valmistelun perusteella esitettiin kolme mahdollista tapaa toteuttaa ammatillisen koulutuksen opetusvälineistön ja oppimisympäristöjen kehittämiseen kohdistettava 80 miljoonan euron pääomitus.

Ensimmäisenä vaihtoehtona oli kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahaston perustaminen. Toisena vaihtoehtona oli Teollisuussijoitus Oy:n toimialaohjelmaksi organisoiminen.

Kolmas vaihtoehto, joka tuli valituksi, oli käynnistää Business Finlandin kasvumoottori-tyyppinen toiminta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle perustettavassa valtion erityistehtävayhtiössä. Rahoitusinstrumenttina olisi pääomallaina, jota yhtiö myöntäisi julkisella hankintamenettelyllä.

Talospoliittinen ministerivaliokunta puolsi kokouksessaan 13.11.2018 valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön perustamista Opetushallituksen yhteyteen ja linjasi kokouksessaan 20.11.2018, että perustettavan yhtiön pääomittaminen rahoitetaan Solidium Oy:stä valtiolle luovutettavilla osakkeilla.

Jatkovalmisteluissa päädyttiin säätiön sijaan pääomallainoja myöntävään yhtiöön

Osa perustamistoimista tehtiin toimitusministeriön aikana

Valtioneuvoston yleisistunto valtuutti 28.2.2019 Opetushallituksen perustamaan yhtiön. Valtioneuvoston kanslia ja opetus- ja kulttuuriministeriö oikeutettiin valtion puolesta luovuttamaan perustettavalle yhtiölle oman pääoman ehtoisesti Kemira Oyj:n, Nokia Oyj:n ja Sampo Oyj:n osakkeita enintään 80 miljoonan euron arvosta. Tässä vaiheessa osakkeet olivat vielä Solidium Oy:n omistuksessa.

Pääministeri Sipilän hallitus erosi 8.3.2019 ja jatkoi toimitusministeriönä. Solidium Oy:n ylimääräinen yhtiökokous 2.4.2019 päätti jakaa Suomen valtiolle pääoman palautuksena yhteensä 80 miljoonan euron arvosta Kemiran, Nokian ja Sammon A-osakkeita.

Eduskunta oli hyväksynyt 15.11.2018 täydentävässä talousarviossa pääluokassa 29 valtiolle valtuudet luovuttaa vastikkeetta enintään 80 miljoonan euron arvosta pörssiosakkeita Oppiva Investin omaan pääomaan. Solidium Oy:stä valtiolle luovutettavien osakkeiden siirtämiseen ei tarvittu erikseen eduskunnan suostumusta.

Raha-asiainvaliokunnan istunnon 19.2.2019 esittelyasiakirjassa todettiin, että yhtiön on tarkoitus realisoida saamansa osakkeet rahoittaakseen toimintansa. Yhtiön ei kuitenkaan ole tarkoitus realisoida rahaksi koko osakesalkkuaan, vaan hoitaa osakesalkkuaan ja myydä tai ostaa osakkeita tarpeen mukaan.

Alun perin tavoitteena oli ollut perustaa yhtiö ja siirtää sille peruspääoma pääministeri Sipilän hallituskauden loppuun mennessä, mutta aikataulua päädyttiin nopeuttamaan. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan perustamismenettelyjen oikeellisuus suhteessa toimitusministeriön toimivaltaan on tarkistettu oikeuskanslerilta.

4.2 Yhtiön perustamisen peruste jää osin epäselväksi

Oppiva Invest Oy:n perustamissopimus tehtiin 18.3.2019 ja yhtiö rekisteröitiin kaupparekisteriin 29.3.2019. Valtio pääomitti Oppiva Invest Oy:tä valtiontalouden kehysäännön ulkopuolelta. Osakkeiden luovutuksesta valtiolle syntyneitä menoja eli varojen käyttöä ei laskettu mukaan hallituskauden menokattoon. Tämä oli käytetyn valtiontalouden kehysäännön mukaan mahdollista. Kehysääntö on sama nykyisellä pääministeri Sannan Marinin hallituskaudella. Riskinä kuitenkin on, että mahdollisuus luovuttaa valtion osakevarallisuutta ohi valtiontalouden kehysäännön voi luoda kannustimen käyttää tätä rahoitustapaa, jos menokehyksessä ei ole tilaa.

Oppiva Invest Oy:tä pääomitettiin kehysäännön ulkopuolella

Jää osin epäselväksi, tarvitaanko valtionyhtiötä, joka tarjoaa spesifiä rahoitusvälinettä rajatulle yritysjoukolle

Ammatilliseen koulutukseen tehdyt leikkaukset ovat osaltaan voineet aiheuttaa halun ja tarpeen panostaa jotakin kautta ammatilliseen koulutukseen, ja tämä konkretisoitui 80 miljoonan euron pääomasijoituksena.

Valmisteluaineistoista ei selkeästi ilmene, miten on tultu siihen johtopäätökseen, että jos ammatillisen koulutuksen opetusvälineiden ja opiskeluympäristön kehittämiseksi ja innovaatioille on pysyvä tarve ja jos tämän tarpeen ratkaisemiseksi on käytössä 80 miljoonaa euroa, rahat kannattaa antaa vakuudettomia pääomalainoja yrityksille myöntävälle valtionyhtiölle pääomaksi.

Koko valtiontalouden näkökulmasta on vaikea nähdä, miksi juuri tämän yhden hyvinkin kapean tehtävän hoitamiseksi oli syytä perustaa valtion-yhtiö, jolla on oma osakesalkku toiminnan rahoituslähteenä. Varojen ja toiminnan siirtäminen talousarvionaloudesta valtionyhtiölle merkitsee eduskunnan budjettivallan niukkenemistä ja ohjaus- ja valvontavallan siirtymistä valtioneuvostolle ja yhtiön omille toimielimille.

Jos kuitenkin katsotaan, että valtion on syytä olla mukana rahoittamassa toimintaa, jossa tietyn toimialan yhtiöille myönnetään markkinaehtoisesti vakuudettomia pääomallainoja, valtionenemmistöinen osakeyhtiö on sinänsä tarkoituksenmukainen organisaatio tehtävään.

Osakesalkun hoitaminen osana yhtiön liiketoimintaa on mahdollisuus ja uhka

Oppiva Invest Oy:n on tarkoitus käyttää osakesalkusta saamansa tuotot jatkossa yhtiön toimintaan.

On jossain määrin ongelmallista, että Oppiva Invest Oy:n on määrä rahoittaa toimintaansa osakkeista saatavilla tuotoilla, sillä osakkeet ovat volatiili sijoituskohteita, joiden arvo ja tuotto voi vaihdella usein tai merkittävästi. Osakesalkkuun ja osakekauppaan sisältyvät riskit omaisuuden arvonalennuksista ja mahdollisuudet omaisuuden arvonnousuun on siirretty valtiolta yhtiölle. Se, missä määrin yhtiö pystyy hoitamaan yhteiskuntapoliittista tehtäväänsä, riippuu osakkeista saatavista osingoista ja osakkeiden arvon kehityksestä. Yhtiön toiminta ei siis riipu vain sen varsinaisesta liiketoiminnasta eli pääomasijoittamisesta, vaan myös osakesalkun hoidossa onnistumisesta.

Jos valtion varoja ja toimintaa siirretään talousarvionaloudesta valtionyhtiölle, eduskunnan budjettivallalta niukkenee ja toiminnan ohjaus- ja valvontavallalta siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiön omille toimielimille

Oppiva Invest Oy:n resurssit ja panostukset koulutuksen kehittämiseen riippuvat myös salkun tuotosta

4.3 Yhtiön on rahoituspäätöksissään arvioitava taloudellinen kannattavuus ja oppimiskorjauksen vaikuttavuus

Oppiva Invest Oy:n tehtävänä on tehdä vaikuttavuushankintoja ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi myöntämällä markkinaehtoisia pääomallainoja yritystoimintaan, joka tukee koulutusviennin edistämistä ja ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjen ja opetusvälineistön kehittämistä.

Ensimmäinen Opetushallituksen omistajaohjauksessa oleva yhtiö

Opetus- ja kulttuuriministeriö valmisteli esityksen valtioneuvostolle yhtiön perustamisesta. Yhtiön omistajaohjaus annettiin Opetushallitukselle, joka ministeriön toimeksiannosta teki yhtiön perustamistoimet.

Yhtiö on ensimmäinen Opetushallituksen omistajaohjauksessa oleva valtionenemmistöinen yhtiö. Opetushallitus omistajana painottaa yhtiön tehtävissä enemmän ammattikoulutuksen laadun parantamista kuin yritysten kasvun aikaansaamista.

Yhtiön valittiin viisijäseninen hallitus maaliskuussa 2019. Opetushallitus käytti hallituksen valinnassa apuna rekrytointiyriytystä. Opetushallitus kävi myös keskustelua omistajaohjausosaston kanssa, mutta osasto ei nosta esiin ”omia” ehdokkaitaan, vaan keskustelu koski muun muassa hallituksen kokoa ja hallituksen palkkioita.

Yhtiön toimitusjohtaja valittiin elokuussa 2019.

Toimiohjetta, liiketoimintamallia ja ansaintalogiikkaa hiottiin vuonna 2019

Yhtiön perustehtävä on yleisellä tasolla määritelty valtioneuvoston päätöksissä: Yhtiön tehtävänä on rahoittaa ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjen ja opetusvälineistön kehittämistä ja koulutusviennin edistämistä tukevaa yritystoimintaa myöntämällä pääomainoja näitä tekeville innovatiivisille yrityksille.

Opetushallituksen yhtiölle antamalla toimiohjeella⁶ määritellään tarkemmin Oppiva Invest Oy:n toimintaa ja päätöksenteon perusteita. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä asia sekä omistajan että yhtiön johdon kannalta, että omistajan tahto ja yhtiön toiminnan raamit kirjataan toimiohjeeksi. Opetushallitus keskusteli toimiohjeesta ja sen sisällöstä yhtiön hallituksen kanssa. Toimiohje ei kuitenkaan ole kovin yksityiskohtainen, ja yhtiön varsinaisen liiketoimintamallin ja ansaintalogiikan hiomisessa meni kuukausia.

Kun yhtiö pohti rahoitusinstrumentin ja rahoitushakujen yksityiskohdita, se piti tärkeänä, että se ei joutuisi kankeaan hankintalain mukaiseen kilpailutusmenettelyyn. Tavoitteena oli, että annettava rahoitus ei olisi luonteeltaan valtion tukea ja että laina olisi markkinaehtoinen. Hankintaan ja kilpailuun liittyvissä asioissa keskusteltiin valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Hansel Oy:n kanssa.

Yhtiön osakesalkku pieneni laskennallisesti 13,5 miljoonalla eurolla osakekurssien laskun myötä

Valtio pääomitti yhtiötä 80 miljoonalla eurolla luovuttamalla sille omistamiaan pörssiosakkeita. Nämä olivat Kemiran, Nokian ja Sammon osakkeita, jotka siirrettiin valtion kautta Solidiumin salkun osakkeista.

Taulukossa 3 on Oppiva Invest Oy:n ensimmäisen tilikauden tunnusluvut. Yhtiö käytti ensimmäisellä tilikaudella toiminnan käynnistämiseen 355 000 euroa. Yhtiöllä on toimitusjohtajan lisäksi yksi palkattu työntekijä. Yhtiön omistamien osakkeiden arvo aleni tilikaudella reilut 13 miljoonaa euroa pörssikurssien alenemisen vuoksi.

Yhtiö sai 80 miljoonan euron arvosta pörssiosakkeita Solidiumin salkusta

Taulukko 3: Oppiva Invest Oy:n ensimmäisen tilikauden tilinpäätöksen tunnuslukuja, tilikausi 29.3.2019–31.12.2019

Tunnusluku	Tilikausi 29.3.2019–31.12.2019
Oma pääoma yhteensä	67,7milj. e
Vieras pääoma yhteensä	0,6 milj. e
Rahoitustuotot (osingot)	+3,3 milj. e
Rahoituskulut (osakkeiden arvonalennukset)	-13,5milj. e
Liiketoiminnan kulut	-0,3 milj. e
Liiketoiminnan tuotot	0,0 milj. e
Tilikauden tappio	-11,1 milj. e

Yhtiö on järjestänyt kaksi rahoitushakua vuoden 2020 alkupuoliskolla

Oppiva Invest Oy:n rahoitusta haetaan avoimien rahoitushakujen kautta ja rahoitus on hinnoittelultaan markkinaehtoista.

Yhtiön ensimmäinen rahoitushaku päättyi vuoden 2020 maaliskuun alussa, ja hakemuksia tuli kaksitoista kappaletta. Myönteisiä rahoituspäätöksiä tehtiin viisi kappaletta. Näille viidelle hakijalle myönnettiin yhteensä noin 1,5 miljoonaa euroa, ja yksittäiset pääomailainat näissä päätöksissä olivat noin 100 000–500 000 euroa.

Toinen rahoitushaku avattiin vuoden 2020 maaliskuun lopussa, ja siihen tuli kymmenen hakemusta. Kesäkuun päätöskokouksessa tehtiin neljä myönteistä rahoituspäätöstä, joiden yhteissumma oli 2,55 miljoonaa euroa. Lainahakemusten koko ja haettu rahoitus yhteensä oli suurempi kuin ensimmäisessä haussa. Ensimmäisen haun myönteisissä päätöksissä painottuivat oppimis- ja opetusratkaisut ja toisessa haussa koulutusvientiin liittyvät hankkeet.

Oppiva Investin pääomailaina on vakuudetonta ja se on rahoituspaketeissa aina niin sanottua täydentävää rahoitusta – pääomailainan osuus on enintään puolet kokonaisrahoituspaketista. Kanssarahoitajia ovat pankit ja sijoittajat. Pääomailainan vastineeksi Oppiva Invest ei saa osakeomistusta eikä äänivaltaa rahoitusta saavaan yritykseen.

Kahdessa ensimmäisessä rahoitushaussa on myönnetty pääomailainoja yhdeksälle yhtiölle yhteensä neljä miljoonaa euroa

Rahoituksen vaikuttavuus on rahoituspäätöksissä mukana

Rahoituspäätöksissä on kaksi ulottuvuutta. Ensimmäinen on rahoitettavan oppimisratkaisun ja siihen liittyvän liiketoiminnan taloudellisen kannattavuuden ja lainan takaisinmaksukyvyyn arviointi. Toinen on rahoitettavan oppimisratkaisun vaikuttavuuden arviointi, jossa arvioidaan ratkaisun lisäarvoa ja hyödynnettävyyttä. Tässä edellytetään toteutuneita projekteja ja näyttöjä rahoitettavan liiketoiminnan strategianmukaisuudesta.

Yhtiön on tarkoitus olla myös ammatillisen oppimisen ekosysteemin rakentaja. Sen tavoitteena on pitkällä aikavälillä mitata vaikuttavuuttaan neljällä eri mittarilla:

- Minkälaisia muutoksia saamme aikaan ekosysteemiin?
- Minkälaisen position olemme ottaneet ja saaneet ekosysteemissä?
- Mitä vaikutuksen saavutamme toimenpiteillämme ekosysteemin eri toimijoille?
- Miten organisaatiomme oma kyvykkyys kehittyy?

Oppiva Invest pyrkii rakentamaan myös ammatillisen oppimisen ekosysteemiä



5 Rautatiehankeyhtiöiden toiminta käynnistyy vuoden 2020 lopussa

Valtio luovutti pääministeri Sipilän hallituksen aikana Pohjolan Rautatiet Oy:lle noin 105 miljoonan arvosta Neste Oy:n osakkeita, jotka Pohjolan Rautatiet Oy myi heti eteenpäin. Viikko osakkeiden myymisen jälkeen, 8. maaliskuuta 2019, pääministeri Sipilän hallitus kuitenkin erosi ja hankeyhtiön toiminta pysähtyi. Pääministeri Rinteen hallituksen myötä hankeyhtiöiden tarkoitusta ja toiminta-ajatusta kavennettiin pääministeri Sipilän hallituksen suunnittelema kokonaisuudesta. Hankeyhtiöt edistäisivät edelleen suuria raidehankkeita, mutta rautatieliikenteen avaaminen entistä laajemmin kilpailulle ja VR-konsernin osittainen pilkkominen eivät olleet enää uuden hallituksen suunnitelmissa.

Pohjolan Rautatiet Oy palautti osakemyynnistä saamansa rahat valtiolle. Valtio myönsi rahat talousarviomäärärahana liikenne- ja viestintäministeriölle, joka voi sijoittaa rahat takaisin hankeyhtiöiden perustamiseen ja niiden harjoittamaan suunnittelutoimintaan. Tähän mennessä valtio on päättänyt rahoittaa hankeyhtiöitä ja junaraiteiden suunnittelua enintään noin 115 miljoonalla eurolla. Muilta hankeyhtiöiden osakkailta, kunnilta ja Finavia Oyj:ltä on tarkoitus saada yhteenlaskettuna suurin piirtein saman verran: rahoituksesta 51 prosenttia tulee valtiolta ja 49 prosenttia kunnilta. Hankeyhtiöt ovat siten valtioonemmistöisiä osakeyhtiöitä. Niiden tehtävänä on ratahankkeisiin liittyvä suunnittelu ja suunnittelun rahoitus rata-suunnitelmaan asti. Rakentamisvaihe ei enää kuulu yhtiöiden toimialaan. Tulevaisuuden riskinä on, että suunnittelutyön kustannukset valuvat hukkaan, jos ratoja ei lopulta rakenneta.

5.1 Pohjolan Rautatiet Oy:n pääomittaminen pörssiosakkeilla oli osin ongelmallista

Pohjolan Rautatiet Oy myi saamansa Neste Oyj:n osakkeet noin 105 miljoonalla eurolla

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 1.2.2019 liikenne- ja viestintäministeriön esitystä, jonka mukaan rautatietoimialan kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi ja suurten raideliikenneinvestointien edistämiseksi perustetaan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Yhtiö Oy Suomen Rata Ab (sittemmin Pohjolan Rautatiet Oy), muodostaisi konsernin perustamalla viisi tytäryhtiötä.

Valtio siirtäisi Oy Suomen Rata Ab:n taseeseen noin 100 miljoonan euron arvosta omistamia osakkeita ja emoyhtiö pääomittaisi edelleen tytäryhtiöidensä aloittavia taseita seuraavasti: hankeyhtiö Tampereen tunnin junaan 16 miljoonalla eurolla, hankeyhtiö Turun tunnin junaan 10 miljoonalla eurolla, kalustoyhtiötä 71 miljoonalla eurolla ja Rail Baltica -yhtiötä 2 miljoonalla eurolla. Oy Suomen Rata Ab:n taseeseen jäisi miljoona euroa. Yhtiöiden perustaminen edellyttäisi, että niihin tulisi omistajiksi myös muita hankkeesta hyötyviä julkisyhteisöjä tai julkisesti omistettuja yhteisöjä.

Tarkastusviraston mukaan erityisesti hankeyhtiöiden tulevaa omistus-
pohjan laajennusta silmällä pitäen oli osakeyhtiömuoto tarkoituksen-
mukainen valinta.

Pohjolan Rautatiet Oy rekisteröitiin kaupparekisteriin 20.2.2019, ja valtio-
neuvoston yleisistunto oikeutti 21.2.2019 valtioneuvoston kanslian luovutta-
maan yhtiölle valtion puolesta oman pääoman ehtoisesti pörssinoteerattuja
Neste Oyj:n osakkeita enintään 107 miljoonan euron arvosta. Osakkeet luovutettaisiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle perustettavalle Oy Suomen Rata Ab -nimiselle (sittemmin Pohjolan Rautatiet Oy) valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle. Raha-asiainvaliokunta oli puoltanut esitystä.

Pääomittamisen jälkeen Pohjolan Rautatiet Oy myi 1.3.2019 kaikki omistamansa 1 236 994 Neste Oyj:n osaketta. Myyntitulot olivat yhteensä noin 105 miljoonaa euroa ja varainsiirtoverojen jälkeen noin 102,7 miljoonaa euroa. Liikenne- ja viestintäministeriö hoiti Pohjolan Rautatiet Oy:n perustamisen ja pääomittamisen nopeasti.

Viikko osakkeiden myymisen jälkeen, 8. maaliskuuta 2019 pääministeri Sipilän hallitus kuitenkin erosi ja hankeyhtiön toiminta pysähtyi. Toimitusministeriön ei katsottu voivan hyväksyä osakkuussopimuksia eikä konsernin muodostamisessa voitu edetä. Tytäryhtiöitä ei siten perustettu eikä pääomitettu.

Erityisesti hankeyhtiöiden tulevaa omistus-
pohjan laajennusta silmällä
pitäen oli osakeyhtiömuoto
tarkoituksenmukainen valinta

Hankeyhtiöitä ei voitu enää
perustaa Sipilän hallituksen erottua

Valtion olisi hyvä tulouttaa saamansa osakkeiden myyntitulot valtion talousarvioon ja tehdä se ilman rahojen korvamerkintää

On sallittua, mutta osin ongelmallista, että valtio pääomittaa valtionyhtiötä luovuttamalla pörssiosakkeita suoraan yhtiölle sen sijaan, että valtio tulouttaisi myyntitulot talousarvioon ja myöntäisi tarvittavat varat budjetin määrärahoista. Osakkeiden suora luovuttaminen oli houkuttelevaa, sillä valtiontalouden kehysäännössä yhtiön pääomittaminen talousarvion kautta olisi laskettu kehyksen sisäiseksi menoksi, mutta yhtiön pääomittaminen osakkeita luovuttamalla laskettiin kehyksen ulkopuoliseksi menoksi. Osakemyyntitulojen käyttäminen korvamerkittyihin lisämenoihin ristiriidassa kehysjärjestelmän yhden tärkeimmän ominaisuuden eli menojen ja tulojen yhteyden katkaisemisen kanssa.

Rinteen hallitus kavensi hankeyhtiöiden tarkoitusta ja toiminta- ajatusta

Pääministeri Rinteen hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa linjattiin 10.9.2019 hankeyhtiöiden tavoitteita siten, että yhtiöt keskittyvät suurten raidehankkeiden edistämiseen. Pääministerin Sipilän hallituksen aikaiset agendat rautatieliikenteen avaamisesta entistä laajemmin kilpailulle ja VR-konsernin osittainen pilkkominen eivät olleet enää mukana. Tämä merkitsi myös, että kiinteistöyhtiötä ja kalustoyhtiötä ei enää perustettaisi. Pääministeri Rinteen hallituksen talouspoliittisen ministeriövaliokunnan linjausten jälkeen aikaisemmista suunnitelmista poiketen suuria raideliikenneinvestointeja suunnittelevat yhtiöt on tarkoitus perustaa valtion suoraan omistukseen, koska sen muun muassa katsotaan vahvistavan valtion omistajaohjausta.

Rahoja liikuteltiin edestakaisin

Vuoden 2019 neljännessä lisätalousarvioesityksessä 31.10.2019 Pohjolan Rautatiet Oy palautti saamansa pääomasijoituksen ja tuloutti valtiolle 102 miljoonaa euroa momentille 13.03.01 Osinkotulot, pääomanpalautukset ja osakkeiden nettomyyntitulot. Järjestelyllä pyrittiin varmistamaan pääoman säilyminen ja minimoimaan pääoman säilyttämiseen liittyviä kustannuksia sekä riskejä.

Samassa lisätalousarvioesityksessä liikenne- ja viestintäministeriön momentille 31.01.88 Osakehankinnat (siirtomääräraha 2 v) myönnettiin lisäystä 102 miljoonaa euroa. Momentille oli talousarvioesityksessä jo aiemmin myönnetty miljoona euroa. Lisätalousarvion perustelujen mukaan määrärahaa saa käyttää sijoituksiin Pohjolan Rautatiet Oy:n tai suoraan liikenne- ja viestintäministeriön omistukseen perustettavien hankeyhtiöiden osakepääomaan tai sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon.

Maksettavaa pääomaa saa käyttää Pohjolan Rautatiet Oy:ssä, sen tytäryhtiöissä tai suoraan liikenne- ja viestintäministeriön omistukseen perustettavissa hankeyhtiöissä Turun ja Tampereen suunnan suunnittelukustannusten kattamiseen ja toiminnan organisoinnista syntyviin sekä muihin kustannuksiin.

Tarkoitus on, että Tampereen suunnan hankeyhtiö Suomi-rataan osoitettaisiin enintään 76,5 miljoonaa euroa ja hankeyhtiö Turun tunnin junaan enintään 38,3 miljoonaa euroa suunnittelukustannusten kattamiseen sekä hankeyhtiöiden toiminnan organisoinnista syntyviin ja muihin kustannuksiin enintään 3,7 miljoonaa euroa.

Edellä mainitussa hankeyhtiöiden rahoituksessa on huomioitu myös vuoden 2020 talousarviossa myönnetty 15,7 miljoonan euron pääomitus momentilta 31.01.88. Tämä määräraha muutettiin vuoden 2020 talousarviossa kehykseen kuuluvaksi.

5.2 Hankeyhtiöt suunnittelevat rataverkon kehittämistä ja merkittävää laajentamista

Suomi-rata- ja Turun tunnin juna -hankeyhtiöt on päätetty perustaa

Hankeyhtiöiden perustamisen takana on näkemys siitä, että erityisesti suuret, miljardiluokan ratainvestoinnit jäävät toteutumatta, mikäli hankkeiden rahoitus pohjaa ei laajenneta pelkästään valtion budjettirahoitukseen perustuvasta mallista. Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa todettiin, että suoran budjettirahoituksen rinnalle nostetaan erillisrahoituksen ratkaisuja hankekohtaisesti. Erityisesti rataverkkoa ja raideliikennettä koskeville miljardihankkeille on syytä tehdä laaja-alainen vaikutusten arviointi ja suunnitella ja rakentaa ne nykyisen rataverkoston kanssa toimiviksi kokonaisuuksiksi.

Valtioneuvosto päätti 25.6.2020 valtuuttaa liikenne- ja viestintäministeriön perustamaan uudet valtioneemmistöiset osakeyhtiöt: Suomi-ratahankeyhtiön ja Turun tunnin juna -hankeyhtiön. Valtion osuus kummassakin hankeyhtiössä on 51 prosenttia ja yhtiöt ovat liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa. Pääomasijoituksena tämä tarkoittaa Suomi-ratayhtiön perustamisvaiheessa noin 1,1:tä miljoonaa euroa ja Turun tunnin juna-yhtiön perustamisvaiheessa noin 0,5:tä miljoonaa euroa.

Valtio antoi osakkeet yhtiölle, joka myi ne ja antoi saamansa rahat valtiolle, joka antoi rahat talousarviomäärärahana ministeriölle, joka sijoittaa rahat jälleen yhtiöihin

Hankeyhtiöillä pyritään turvaamaan rahoitus suuriin ratainvestointeihin

Suomi-rata-yhtiön tarkoituksena on edistää Helsingin ja Tampereen välisen Helsinki-Vantaan lentoaseman kautta kulkevan raideyhteyden suunnittelua rakentamisvalmiuteen asti. Valtion lisäksi osakkaina on tarkoitus olla Finavia Oyj ja kaksikymmentä kuntaa. Suomi-radon suunnittelun kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 150 miljoonaa euroa.

Turun tunnin juna -yhtiön tarkoituksena on edistää Espoo–Saloo-oikoradan sekä Salo–Turku-ratavälin suunnittelua rakentamisvalmiuteen asti. Valtion lisäksi osakkaina on tarkoitus olla seitsemän kuntaa. Turun tunnin juna -hankeyhtiön toimialaan ja tehtäväksi kuuluvan suunnittelun kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 75 miljoonaa euroa. Helsinki–Turku nopea junayhteyttä, ns. Turun tunnin junaa, on suunniteltu jo ennen yhtiön perustamista Väylävirastossa. Tällöin suunnittelun kokonaiskustannukset ovat suuremmat, kuin yksinomaan yhtiön toteuttama osa suunnittelusta.

Hankeyhtiöiden tehtävänä on ratahankkeisiin liittyvä suunnittelu ja suunnittelun rahoitus ratasuunnitelmaan asti. Rakentaminen ja rakennussuunnittelu eivät kuulu yhtiöiden toimialaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö on aloittanut keskustelut itäisen suunnan raideyhteyden suunnitteluhankeyhtiön perustamisen edellytyksistä. Aloitustilaisuus kuntien kanssa pidettiin 24.6.2020. Alustavan arvion perusteella suunnittelukustannukset Porvoo–Kouvola-linjauksessa olisivat noin 70 miljoonaa euroa ja Porvoo–Kotka–Luumäki-linjauksessa noin 110 miljoonaa euroa.

Ratahankkeiden suunnittelukustannusten kattamiseen on haettu EU:n rahoitustukea. Heinäkuussa 2020 Turun tunnin juna -hankkeen kehittämiseen myönnettiin 37,5 miljoonaa euroa Verkkojen Eurooppa -rahoitusta. Suomi-rata-hankkeelle ei rahoitusta ainakaan toistaiseksi myönnetty. Rahoitusta oli haettu 11,7 miljoonan euron edestä.

Rautateiden rakentaminen ei kuulu hankeyhtiöiden toimintaan

5.3 Vasta suunnitteluvaiheen pääomituksista on sovittu

Hankeyhtiömallissa yhtiön toiminta suunnitteluvaiheessa rahoitetaan omistajien yhtiölle antamin pääomituksin. Tähän mennessä valtio on päättänyt rahoittaa hankeyhtiöitä ja junaraitteiden suunnittelua enintään noin 115 miljoonalla eurolla. Muilta osakkailta saadaan yhteenlaskettuna suurin piirtein saman verran: valtio rahoittaa toiminnasta 51 prosenttia ja muut osakkaat 49 prosenttia.

Vaikka 115 miljoonaa euroa on merkittävä summa suunnitteluun, se on vain pieni osa siitä, mitä itse rakentamisinvestointien rahoittamiseen tarvitaan. Suomi-radon rakennuskustannuksiksi on alustavasti arvioitu noin 4,6–5,7 miljardia euroa ja Turun tunnin juna -radon rakennuskustannuksiksi noin 2,8 miljardia euroa.

Vaikka uusien junaratojen suunnittelutyö on käynnissä, on epävarmaa, ovatko valtio ja kunnat kuitenkin valmiita lopulta maksamaan raiteiden rakentamisen. Riskinä on, että suunnittelutyön kustannukset valuvat hukkaan, jos ratoja ei lopulta rakenneta.

Riskinä on, että suunnittelutyön kustannukset valuvat hukkaan, jos ratoja ei lopulta rakenneta

Osakassopimusten taustasioioon on tästä syystä kirjattu: ”Osapuolet tiedostavat, että rakentamisvaiheesta tai sen osista ei ole tehty päätöstä, eikä tämän sopimuksen mukaisen suunnittelun loppuunsaattaminen velvoita osapuolia rakentamista koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi todetaan,

että rakentaminen ei voi tapahtua vain Suomen valtion tai sen määräysvallassa olevien yhteisöjen varoilla, vaan edellytyksenä on, että merkittävä osa rakentamisvaiheen investointikustannuksista katetaan muilta tahoilta, kuten kunnilta, sekä muilta toimijoilta saatavilla sijoituksilla, tuotoilla tai maksuosuuksilla. Tätä taustaa vasten osapuolet sitoutuvat myötävaikuttamaan ja osallistumaan rakentamisvaiheen rakentamiskustannusten kattamistapojen ja investointiedellytysten selvittämiseen. Selvitystyön kohteena on myös osapuolten ja niiden määräysvallassa olevien tahojen omistamien kiinteistöjen hyödyntämisestä saatavat tuotot ja niiden ohjaaminen rakentamisvaiheen rahoittamiseen.”

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksessa tavoitteena oli selvittää, onko eräiden uusien valtion erityistehtävayhtiöiden perustaminen ollut asianmukaista ja tarkoituksenmukaista ja miten yhtiöiden alkuvaiheen ohjaus ja liiketoiminta on käynnistynyt. Yleisemmällä tasolla tarkastuksessa tehdään johtopäätöksiä siitä, miten hyvin osakeyhtiö organisoitimuotona sopii valtion palveluiden tuottamiseen.

Eduskunta voi hyödyntää tarkastuksen tuloksia, kun se hoitaa tehtäviensä mukaisesti valtioneuvoston parlamentaarista valvontaa. Tarkastuksen havainnoista on eduskunnalle hyötyä myös silloin, kun se tekee päätöksiä valtion talousarviosta.

Valtioneuvosto voi hyödyntää tarkastuksen tuloksia, kun se suunnittelee uusien erityistehtävayhtiöiden perustamista tai järjesteleee uudelleen nykyisiä yhtiöitä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli seitsemän pääministeri Juha Sipilän hallituksen perustamaa erityistehtävayhtiötä. Yhtiöt olivat Maakuntien tilakeskus Oy, Oppiva Invest Oy, Pohjolan Rautatiet Oy, SoteDigi Oy, Traffic Management Finland Oy ja Vimana Oy. Lisäksi tarkastuksessa käsitellään lyhyesti Hetli Oy:tä, joka toimi vain reilun neljän kuukauden ajan. Vimana Oy on sittemmin sulautunut SoteDigi Oy:öön, jonka nimeksi on muutettu DigiFinland Oy.

Tarkastuksen kohteena olivat myös ne valtion virastot tai liikelaitokset, jotka ohjaavat näitä yhtiöitä ja jotka osallistuivat yhtiöiden perustamiseen eli työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Opetushallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Senaatti-kiinteistöt Oy ja valtiovarainministeriö.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin pääministeri Sipilän hallituksen perustamista erityistehtävayhtiöistä Valtion kehitysyritys Vake Oy, koska sen toiminta ja resurssit poikkeavat muista tarkastuksen yhtiöistä niin paljon.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Opetushallitukselta, Maakuntien tilakeskus Oy:ltä, Oppiva Invest Oy:ltä, Pohjolan Rautatiet Oy:ltä, SoteDigi Oy:ltä, Traffic Management Finland Oy:ltä ja Senaatti-kiinteistöiltä. Näistä opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Maakuntien tilakeskus Oy, Oppiva Invest Oy, Pohjolan Rautatiet Oy, DigiFinland Oy (aik. SoteDigi Oy) ja Senaatti-kiinteistöt eivät antaneet lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenvedo löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen kysymykset, aineistot, menetelmät, osakysymykset ja kriteerit on esitelty seuraavilla sivuilla.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa on kuultu tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä liikenne- ja viestintäministeriötä ja valtiovarainministeriötä. Kuulemisen perusteella tehtiin tarkennuksia tarkastuskysymyksiin ja kriteereihin.

Tarkastuskysymykset

1. Onko yhtiöittämisen yleinen suunnittelu- ja arviointiprosessi toteutettu huolellisesti?
2. Onko yhtiön talous ja tulo- ja pääomarahoitus sekä hallinto järjestetty asianmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti?
3. Onko kilpailuneutraaliteetti ja yrityksen asema markkinoilla otettu valmistelussa huomioon?
4. Onko yhtiöittämiselle ja yhtiön liiketoiminnalle asetettu tavoitteet ja onko tavoitteet saavutettu?
5. Onko yhtiön hallinto, valvonta ja omistajaohjaus järjestetty asianmukaisesti?

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Aineistot:

Valmisteluasiakirjat ministeriöissä ja virastoissa. Yhtiöiden omistajaohjaukseen ja muuhun ohjaukseen tai valvontaan liittyvät asiakirjat ministeriöissä. Yhtiöiden asiakirjat, ml. tilinpäätöstiedot, kustannuslaskelmat sekä yhtiökokouspöytäkirjat ja hallituksen pöytäkirjat. Haastattelut ministeriöissä ja virastoissa sekä yhtiöissä. Asiaan liittyvät suositukset ja periaatteet.

Analyysimenetelmät:

Dokumentaatioanalyysi. Asiakirjojen laadullinen ja määrällinen sisällönanalyysi. Haastattelujen jäsentäminen ja analysointi.

Aineistot ja analyysimenetelmät:

Sama kuin kohdassa 1.

Aineistot ja analyysimenetelmät:

Sama kuin kohdassa 1.

Aineistot ja analyysimenetelmät:

Sama kuin kohdassa 1.

Aineistot ja analyysimenetelmät:

Sama kuin kohdassa 1.

Tarkastuksen osakysymykset (1.)

Kriteerit

1.1 Onko toiminnan yhtiöittämisen arviointiprosessissa nimetty valmistelun vastuutahot ja onko arviointiprosessin eteneminen suunniteltu siten, että jatkovalmistelun ja päätöksenteon edellyttämät linjaukset muodostetaan säädetyssä ja valtioneuvoston linjaamassa menettelyssä?

Kriteerit:
k/e ja k/e

1.2 Onko arviointiprosessissa konsultoitu yhtiöiden yleisestä omistajapolitiikasta vastaavaa valtioneuvoston kanslian osastoa ja onko tehty ehdotus valtion omistajaohjauksen vastuutahosta?

Kriteerit:
k/e ja k/e

1.3 Onko yhtiöittämisen valmisteluun ja arviointiin liittyvät asiakirjat dokumentoitu huolellisesti, mm. talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan liittyviin asiakirjoihin sekä mahdolliseen asiaa koskevaan hallituksen esitykseen ja muihin tarvittaviin asiakirjoihin?

Kriteerit:
k/e

1.4 Miten maakunta- ja soteuudistusta varten perustettujen valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan jatkaminen tai alasajo on järjestetty?

Kriteerit:
Kuvaileva, ei varsinaista kriteeriä.

1.5 Onko yhtiön toiminnan osalta tarvetta parlamentaariselle valvonnalle tai edellyttääkö päätöksenteko korostettua objektiivista virkamiesroolia tai onko yhtiön toiminta luonteeltaan sellaista, että sen tulisi kuulua eduskunnan budjettivallan piiriin, ottaen huomioon siihen kuuluvan rahoitusohjauksen ja -valvonnan merkityksen; onko em. asiat selvitetty/perusteltu valmisteluasiakirjoissa?

Kriteerit:
k/e ja k/e

1.6 Onko yhtiöittäminen perusteltu valtiontalouden taloudellisilla ja/tai yhteiskunnallisilla hyödyillä: mm. säästöt tai kasvavat tulot tai parempi tuloksellisuus tai yhteiskunnallisten puutteiden korjaaminen tai palveluiden laadun paraneminen sekä onko perusteltu miten parannukset (tuloksellisuuden paraneminen) on käytännössä tarkoitus saavuttaa? Onko perustelujen tueksi tehty vaikuttavuusarviot ja onko ne dokumentoitu; ja mihin?

Kriteerit:
Hyödyt k/e, keinot k/e

Tarkastuksen osakysymykset (2.)

2.1 Miten yhtiön aloittava tase on muodostettu ja ovatko yhteisön taloudelliset toimintaedellytykset kunnossa mitattuna mm. kannattavuuden, vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden tunnusluvuilla eikä yhtiö ole ylipäämitetty?

2.2 Miten valtion omistamien pörssiosakkeiden tai muiden osakkeiden siirto uudelle yhtiölle peruspääomaksi on perusteltu ja onko nämä valtion yhtiöomistusta koskevat päätökset tehty omistajaohjauslaissa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti?

2.3 Onko yhtiölle tehty perustamisvaiheessa asianmukainen liiketoimintasuunnitelma ja onko yhtiön toiminta rakennettu taloudellisesti kannattavaksi (voittoa tuottava) tai itsekannattavaksi (vähintään nollatulos pitkällä aikavälillä) sekä miten liiketoimintasuunnitelmaa on edelleen muokattu?

2.4 Onko yhtiöillä ollut tarvetta perustamisvaiheen jälkeiseen pääomittamiseen valtion toimesta tai onko se saanut budjettirahoitusta?

2.5 Onko valmistelussa huomioitu mahdollisuus tai tarve ulkopuolisen vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen tai oman pääoman ehtoisen rahoituksen (omistuspohjan laajentaminen) hankkimiseen?

Kriteerit

Kriteerit:
Osin kuvaileva, lisäksi tunnuslukujen arvo

Kriteerit:
Kuvaileva

Kriteerit:
Pitäisi olla tehty ja pitäisi olla vähintään itsekannattava k/e ja k/e, osin kuvaileva

Kriteerit:
Pitäisi pääsääntöisesti olla ei, eikä ainakaan toistuvaa pääomarahoitusta. k/e ja k/e

Kriteerit:
k/e, osin kuvaileva

Tarkastuksen osakysymykset (3.)

Kriteerit

3.1 Onko yhtiön myyntituotteilla aidot toimivat suorite-markkinat (asiakkuudet) ja ostoilla aidot tuotannon-tekijämarkkinat?

Kriteerit:
Pitäisi olla, k/e

3.2 Onko yhtiön liiketoiminta ml. tuotteiden ja palveluiden hinnoittelu sen omassa päätösvallassa ja vastuulla?

Kriteerit:
Pitäisi olla, k/e

3.3 Onko yhtiöön siirtynyt sellaista toimintaa, jota valtio ei voi päästää tosiasiallisesti konkurssiin, mikäli se ei osoittaudu liiketaloudellisesti kannattavaksi tai ovatko valtion vastuut tai muut velvoitteet kasvaneet toiminnan yhtiöittämisen perusteella?

Kriteerit:
Ei pitäisi olla; jos on niin pitäisi olla erittäin painavat perusteet, k/e ja k/e

3.4 Ovatko yhtiölle luovutetun omaisuuden arvostusperiaatteet olleet yhtenäisiä ja perustuneet yleisesti hyväksyttävään arvostusperiaatteeseen ja ovatko omaisuuden arvosta tehdyt päätökset tehty perustellusti, läpinäkyvästi ja dokumentoidusti?

Kriteerit:
Pitäisi olla, k/e ja k/e

3.5 Sisältyykö yhtiön toimintaan julkisen vallan käyttöä ja miten se on otettu valmistelussa huomioon?

Kriteerit:
Ei saa olla merkittävää julkisen vallan käyttöä, k/e

3.6 Sisältyykö yhtiöittämiseen ja yhtiön toimintaan muita kilpailuneutraliteetin vaarantavia tekijöitä?

Kriteerit:
Ei saa olla kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestyjä, k/e

Tarkastuksen osakysymykset (5.)

Kriteerit

5.1 Onko hallituksen jäsenten valinnassa noudatettu valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätöksen (vuonna 2016) kohdassa seitsemän esitettyjä kriteereitä ja periaatteita?

Kriteerit:
k/e

5.2 Perustuuko omistajaohjaus itsenäiseen omistajastrategiseen vaikuttamiseen ja taloudelliseen analyysiin sekä näihin perustuvaan valmisteluun?

Kriteerit:
k/e ja k/e

5.3 Onko varmistettu, että yhtiön toimitusjohtaja ja muu johto on valittu riippumattomasti ja yhtiön edun mukaisesti, erityisesti jos valmisteluun osallistuneista henkilöistä tai nykyisestä virastomuodossa olevan organisaation johdosta on valittu henkilöitä uuden yhtiön johtoon?

Kriteerit:
k/e ja kuvaileva

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin aikavälillä 1.4.2019–30.9.2020. Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut on pääosin toteutettu aikavälillä 1.4.2019–15.6.2020. Kertomuksessa on huomioitu tapahtumat 30.6.2020 saakka.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen, tarkastaja Samu Kälkäjä, tilintarkastusneuvos Arto Manninen, johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen, johtava tilintarkastaja Riku Stengård ja apulaissuunnittelupäällikkö Pauliina Taavitsainen. Tarkastuksen projektipäällikkönä toimi apulaisjohtaja Vesa Koivunen.

Viitteet

- 1 Valtion vuoden 2020 talousarvio.
- 2 Maakuntien tilakeskus - Yhtiön rakentamishanke osana maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua, Hankevaiheen väliraportti 6/2019.
- 3 Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä, VM:n suositus 15.10.2018, VM/1064/00.00.01/2018.
- 4 SoteDigi Oy:n toimiohje 26.4.2019, VM ja STM.
- 5 Vimana Oy:n toimiohje 16.4.2019, VM/795/00.02.11/2019.
- 6 Opetushallitus: Oppiva Invest Oy:n toimiohje.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://www.vtv.fi)

ISBN978-952-499-495-8 (PDF)