

VALTION OMISTAJAPOLITIIKKAA KOSKEVA VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS 7.6.2007

Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta, ja valtio pyrkii tämän omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen.

Valtion omistajapolitiikalta odotetaan avoimuutta, ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta. Valtio pyrkii olemaan omistajana johdonmukainen ja toteuttamaan samoja peruslinjauksia siitä huolimatta, minkä ministeriön vastuulla yhtiökohtainen omistajaohjaus on. 1.5.2007 toteutetulla omistajaohjauksen keskittämisellä on varmistettu, että kilpailullisessa ympäristössä toimivien yhtiöiden omistajaohjaus on avoimella ja luottamusta herättävällä tavalla erotettu sääntelytehtävistä.

Valtio on omistajana hyvin erityyppisissä yhtiöissä. Osa yhtiöistä toteuttaa valtionhallinnon tehtäviin kiinteästi liittyviä erityistehtäviä mutta suurin osa yhtiöistä harjoittaa täysin markkinaehtoista liiketoimintaa. Eräisiin näistä liittyy kuitenkin sellaisia valtion strategisia intressejä, jotka tulee ottaa huomioon omistajaohjausta järjestettäessä. Lisäksi osa markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä on pörssinoteerattuja, mikä edellyttää arvopaperimarkkinoiden ja niitä koskevan sääntelyn huomioon ottamista myös omistajaohjauksen ja omistusjärjestelyjen yhteydessä. Eri yhtiöiden välillä onkin niin olennaisia yhtiöiden merkitykseen, omistusrakenteeseen ja valtion omistusosuuteen liittyviä eroja, että ne on otettava huomioon myös omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen yleisissä periaatteissa.

Tämä periaatepäätös linjaa valtion omistajaohjauksen keskeiset periaatteet ja toimintatavat. Periaatepäätös on osoitettu omistajapolitiikasta vastaaville viranomaisille eikä yhtiöille, jotta kaikissa tilanteissa on selvää, että omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille. Periaatepäätöksen liitteenä on määritelty eri ministeriöiden yhteistoimintaa erityistehtäväyhtiöiden ja strategisesti merkittävien yhtiöiden omistajaohjauksessa.

Vastuuministeriön ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävänjako omistajaohjaukseen liittyvissä päätöksissä perustuu siihen, että merkittävät valtion omistajapolitiikkaan tai omistajaohjauksen toteutustapoihin liittyvät ratkaisut edellyttävät talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksyntää. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta antaa tarvittaessa periaatepäätöstä täydentäviä linjauksia ja kannanottoja.

Edellä todetuista yleisistä lähtökohdista valtioneuvosto on tänään, asian oltua valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä, päättänyt tehdä seuraavan valtion omistajapolitiikan tavoitteita ja periaatteita koskevan periaatepäätöksen.

1. Valtion yhtiöomistus ja omistuksen tavoitteet

Valtio on enemmistöomistajana seitsemässätoista ja merkittävänä vähemmistöomistajana kahdessakymmenessä kahdessa markkinaehtoisesti toimivassa yhtiössä. Lisäksi valtio on omistajana viidessätoista erityistehtäväyhtiössä, joilla on joko tietty valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi kilpailullisessa ympäristössä. Kun otetaan huomioon valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden konserneihin kuuluvat tytäryhtiöt ja alakonsernit, liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden lukumäärä lienee yli 1000. Konserniyhtiöihin lukeutuu huomattava määrä ulkomaisia yhtiöitä.

Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden palveluksessa oli vuonna 2006 noin 215 000 henkilöä, joista noin puolet Suomessa ja puolet ulkomaisissa konserniyhtiöissä. Näistä enemmistö oli valtion osakkuusyhtiöiden palveluksessa ja valtionyhtiöiden osuus on jatkuvasti laskenut, kun yhtiöitä on osaksi tai kokonaan yksityistetty.

Omistuksen tavoitteet erityistehtäväyhtiöissä

Valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on myös kannattavaa. Eräistä yhtiöistä on säädetty erillislailla, joka normittaa myös valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen hoitamista.

Valtionomistukseen liittyvien yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai vähintään valtion määräysvallassa. Näissä yhtiöissä valtion omistajapolitiittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla kyseinen yhtiö toteuttaa niitä tavoitteita ja tehtäviä, jotka kyseisen tehtävänalan hallinnosta vastaava ministeriö on sille asettanut eli miten se täyttää yhteiskunnallisen palvelutehtävänsä.

Omistuksen tavoitteet markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä

Pääosa valtionyhtiöistä ja valtion osakkuusyhtiöistä toimii markkinaehtoisesti. Markkinaehtoisuus merkitsee, että yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna. Myös markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin voi liittyä valtio-omistajan strategiaa, kuten infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen liittyviä, intressejä ja yhtiöillä voi olla esimerkiksi peruspalveluvelvoitteita, mutta ne toimivat selkeästi liiketoiminnallisina periaatteina. Näissä yhtiöissä omistajaohjauksen tavoitteena on kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Tätä arvioidaan kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella. Omistusta arvioitaessa otetaan huomioon valtion strategiset intressit ja niiden turvaamiseksi tarvittavan vaikutusvallan säilyttäminen.

2. Tavoitteena kannattavuus ja kustannustehokkuus

Sekä valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden tavoitteena tulee olla liiketaloudellisesti kannattava toiminta. Jos valtio on erityistehtävää hoitavan yhtiön ainoa omistaja, yhtiön kannattavuustavoitteita asetettaessa otetaan huomioon sen yhteiskunnallinen palvelutehtävä. Jos tällaisessa yhtiössä on muita omistajia, normaaleista kannattavuustavoitteista poikkeaminen on mahdollista vain yhteisesti hyväksytyillä edellytyksillä. Markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt toimivat aina normaaleilla kannattavuutta ja kilpailukykyä koskevilla tavoitteilla. Jos markkinaehtoisesti toimivalle valtionyhtiölle asetetaan muita tavoitteita, jotka voivat liittyä muun muassa teollisuus-, alue- ja työllisyyspolitiikkaan sekä ympäristönsuojeluun, tälle on joko oltava muiden omistajien hyväksyntä tai yhtiölle aiheutuvat lisäkustannukset on korvattava etukäteen tehtyjen päätösten perusteella tavalla, joka ei loukkaa Suomen EU-jäsenyydestä aiheutuvia velvoitteita.

Valtion yleisistä tukitoimista päätettäessä markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä tulee kohdella samalla tavoin kuin vertailukelpoisia muita yrityksiä. Markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille myönnetään valtion takauksia samoin ehdoin kuin muillekin yrityksille, eikä niillä ole erityisasemaa tai erityisoikeuksia. Valtio ei ilman nimenomaisia takauspäätöksiä vastaa yhtiöiden veloista ja muista sitoumuksista. Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden rahoitus- ja vakuusjärjestelyistä päätettäessä otetaan huomioon yhtiölle asetetut velvoitteet ja niiden hoitamisesta yhtiön rahoitukselle aiheutuvat tarpeet sekä Suomen EU-jäsenyydestä aiheutuvat velvoitteet.

Yhtiöiden laajeneminen yritysostoilla ja tytäryhtiöitä perustamalla on tavanomaista liiketoimintaa, jota koskevat päätökset kuuluvat yhtiöiden hallintoelimille ja johdolle. Samalla tavoin hallintoelimet ja johto päättävät normaaliin liiketoimintaan kuuluvista liiketoimintojen myynneistä tai lopettamisista.

Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä omistajan ja yrityksen yhteydenpito tulee toteuttaa siten, että omistajaohjauksesta vastaava yksikkö on ennalta tietoinen merkittävistä toimialaan ja strategiaan vaikuttavista päätöksistä. Yhtiöissä, joissa on muita omistajia, tähän pyritään johdon ja suurimpien tai merkittävimpien omistajien tavanomaisen yhteydenpidon puitteissa siten, että ensi sijassa hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja huolehtivat yhteyksistä omistajien suuntaan. Valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä on toimialan muutoksia ja yritysjärjestelyjä arvioitaessa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että edellytykset erityistehtävän hoitamiseen eivät vaarannu.

3. Omistajaohjauksen lähtökohdat

Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tämän toteuttamisen keskeisiä lähtökohdita ovat avoin ja johdonmukainen omistajan käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallitukseen, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä kaikkien omistajien ja myös muiden etutahojen huomioon

ottaminen. Omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen.

Valtioneuvoston omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjausten valmistelusta ja omistajaohjauskäytäntöjen johdonmukaisuudesta. Omistajaohjaus tulee järjestää siten, että valtio-omistaja ei osallistu liiketoiminnalliseen päätöksentekoon muutoin kuin yhtiökokouksissa. Yhtiön tuloksesta ovat vastuussa sen toimiva johto ja hallintoelimet, jotka tekevät toimintaa koskevat päätökset osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen asettamissa puitteissa.

Valtion strategisten intressien huomioon ottamiseksi perustetaan yhteistyöjärjestelyt omistajaohjausosaston ja kyseisistä intresseistä vastaavien ministeriöiden välille. Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauskäytäntöjen johdonmukaisuuden varmistamiseksi ja yhtiöiden taloudellisen seurannan tehostamiseksi perustetaan samankaltaiset yhteistyöjärjestelyt.

Erityistehtävää hoitavassa yhtiössä valtio on aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön ja sen merkityksen yhtiölle asetettaville tavoitteille. Yrityksen liiketoiminnallisen strategian määrittelevät yhtiön johto ja hallintoelimet. Liiketoiminnallisen strategian ja erityistehtävän yhteensovittaminen edellyttää vastuuministeriön sekä yhtiön johdon ja hallintoelinten yhteistoimintaa. Tuottotavoitteen ja muiden tavoitteiden suhteesta päättää vastuuministeriö, tarvittaessa talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanottojen perusteella.

Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa lähtökohtana on omistajien keskinäinen yhdenvertaisuus: valtio ei edellytä eikä ota itselleen erivapauksia, eikä puutu yhtiön hallituksen ja toimivan johdon päätöksentekoon. Omistajaohjaus perustuu itsenäiseen omistajastrategiseen seurantaan ja valmisteluun, jonka perusteella valtio ottaa tarvittaessa kantaa yrityksen strategisiin ja taloudellisiin kysymyksiin. Yrityksen hallitus ja toimiva johto varmistavat ennalta merkittävimpien omistajien suhtautumisen ainakin silloin, kun yrityksessä suunnitellut toimet edellyttäisivät yhtiön osakkeiden käyttöä maksuvälineenä tai muuta sellaista yritysjärjestelyä, josta päätetään yhtiökokouksessa. Käytännössä merkittävien omistajien kanssa keskustellaan myös keskeisistä liiketoiminnan strategiaa koskevista kysymyksistä ja rakennejärjestelyistä, vaikka päätösvalta olisi yhtiön hallituksella. Tällöin valtion edustajat keskustelevat yritysjohton ja yhtiön hallituksen puheenjohtajan kanssa, kuten muutkin merkittävät omistajat vastaavissa tilanteissa.

Yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Valtio tukee omistajana korkeatasoista ja avointa raportointia yhtiön taloudesta ja toiminnasta. Yhtiöiden odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance –suositukset ja toteuttavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä.

Omistajaohjauksen kannalta keskeinen päätöksentekoelin on yhtiön hallitus, jonka jäseniksi valitaan yhtiön ulkopuolisia asiantuntijoita. Hallitusjäseniä ehdotettaessa keskeisiä perusteita ovat ehdokkaiden kokemus ja asiantuntemus sekä hallitusten yhteistyökyvyn ja monipuolisen osaamisen varmistaminen.

Omistajaohjaus järjestetään siten, että valtiolla on suora edustus ainakin kaikkien sellaisten yhtiöiden hallituksissa, jotka ovat kokonaan valtion omistuksessa, joissa valtio on enemmistöomistaja tai joissa valtio on niin merkittävä vähemmistöomistaja, että sillä on tosiasiallinen määräysvalta. Kun virkamiestä esitetään hallituksen jäseneksi, lähtökohtana on, että hallituksen jäsen edustaa tuossa tehtävässään yhtiötä ja sen kaikkia osakkeenomistajia, eikä ole oikeutettu toimimaan pelkän valtion omistajaintressin mukaisesti. Hallituksen jäseneksi valittu virkamies toimii siten tehtävässään osakeyhtiölain, arvopaperimarkkinalain ja siihen liittyvän ohjeistuksen sekä muun yhtiötä koskevan yksityisoikeudellisen lainsäädännön määrittämässä puitteissa. Hallituksen jäsenenä oleva virkamies ei osallistu yhtiötä koskeviin omistajaohjaustehtäviin liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon tai yhtiötä koskevien omistajapoliittisten ratkaisujen tekemiseen. Julkisesti noteeratun yhtiön osalta hallituksen jäsenen ja omistajaohjaustehtäviä hoitavien virkamiesten välinen yhteydenpito toteutetaan siten, että sisäpiiritiedon hallinnasta omistajapoliittiselle päätöksenteolle aiheutuvat rajoitukset otetaan huomioon.

Hallintoneuvostoja voidaan pitää perusteltuina vain yhtiöissä, joilla on valtion erityistehtäviä sekä sellaisissa markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä, joissa valtion omistukseen liittyy strategisia intressejä. Muiden yhtiöiden hallintoneuvostoista luovutaan vuonna 2010. Hallintoneuvostojen toimikaudet yhdenmukaistetaan ja hallintoneuvostojen tehtävät ja päätösvalta määritellään siten, että ne ottavat mahdollisimman hyvin huomioon yhtiön hoitaman erityistehtävän tai yhtiöön liittyvän strategisen intressin.

Omistajaohjauksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana on yhtiöiden kilpailukyvyyn turvaaminen siltä osin kuin siihen voidaan vaikuttaa omistajan toimin. Tämä koskee myös palkkausta ja palkitsemisjärjestelmiä. Ylisuuret etuudet eivät ole hyväksyttäviä, mutta valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, jotka takaavat yhtiöille mahdollisuudet kilpailla osaavista ja sitoutuneista johtajista ja muusta henkilöstöstä. Johdon palkitsemisjärjestelmien tulee tällöin ottaa huomioon valtion omistuksen pitkäjänteisyydestä johtuvat omistajapoliittiset tavoitteet sekä niitä toteuttavat riittävän pitkät henkilökohtaiset sitoutumisjaksot. Palkitsemisen tulee olla oikeudenmukaista siten, että myös muuta henkilöstöä motivoidaan ja palkitaan joko henkilöstörahastojen kautta tai muutoin. Valtion erityistehtäviä hoitavissa yhtiöissä palkitsemisjärjestelmät tulee suunnitella siten, että ne ottavat huomioon sekä erityistehtävään liittyvien tavoitteiden että taloudellisten tavoitteiden merkityksen kyseisessä yhtiössä.

4. Yhtiöiden toiminnalle asetettavat omistajapoliittiset tavoitteet

Valtion omistajapolitiikka perustuu yhtiön kaikki etutahot huomioon ottavaan omistaja-arvon kasvattamiseen. Yhtiön kannattavuuden ja kasvutavoitteiden yhdistäminen edellyttää, että kotimaisista ja muiden toimintamaiden lainsäädännön asettamista velvollisuuksista huolehditaan esimerkillisen hyvin. Erityisen tärkeitä asiaryhmiä ovat henkilöstön aseman ja oikeuksien kunnioittaminen sekä ympäristön kannalta vastuullinen toiminta. Vastuu näitä koskevasta päätöksenteosta on yritysten johdolla ja hallituksilla.

Valtio pitää tärkeänä, että henkilöstön edustus ja riittävät vaikutusmahdollisuudet yhtiön hallintoelimissä on turvattu vähintään henkilöstöedustuksesta annetun lain määrittelemissä puitteissa. Yhtiöiden henkilöstöpolitiikan tavoitteena tulee olla, että yhtiöt ovat esimerkillisiä työnantajia, jotka noudattavat tehtyjä työmarkkinasopimuksia ja jotka jatkuvasti ja aloitteellisesti kehittävät henkilöstöpolitiikkaansa.

Valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, jotka luovat edellytyksiä uusien työpaikkojen syntymiselle ja arvostaa pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa, jossa työsuhteiden jatkuvuus ja työntekijöiden osaamispääoma otetaan huomioon myös toimittaessa erilaisten kustannuspaineiden alaisena. Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä omistajan ja yrityksen yhteydenpito tulee toteuttaa siten, että omistaja on ennalta tietoinen merkittävistä henkilöstön asemaan vaikuttavista toimista.

Yhtiöiden ympäristöpolitiikan tavoitteena tulee olla esimerkillinen ja vastuullinen käyttäytyminen, joka perustuu lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten ja eri etutahojen perusteltujen odotusten kunnioittamiseen. Valtio on omistajana valmis edistämään järjestelyjä, joilla yhtiöt pyrkivät sovittamaan yhteen tuotannolliset ja taloudelliset seikat sekä ympäristönäkökohdat tavalla, joka edistää yhtiön kilpailukykyä.

Koska valtio on pitkäjänteinen omistaja, yhtiöiden osingonmaksulla ja osinkopolitiikalla on sille keskeinen merkitys. Valtio arvostaa ennakoitavaa, sekä yrityksen rahoitustarpeet että omistajan intressit huomioon ottavaa osinkopolitiikkaa, jonka lähtökohtana on toimialalla vertailukelpoinen ja mahdollisuuksien mukaan suhteellisen tasainen osinkovirta. Valtion osinko-odotukset arvioidaan vuosittain siten, että yhtiön omavaraisuuden ja kehittymismahdollisuuksien turvaaminen otetaan huomioon.

5. Omistuspuhjan muutokset ja omistusjärjestelyt

Kaikki omistuspuhjan muutokseen ja omistusjärjestelyihin liittyvät ratkaisut tehdään eduskunnan päättämien valtuuksien mukaisesti.

Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai vähintään valtion määräysvallassa. Niiden omistuspuhjan laajentaminen tulee kysymykseen lähinnä vain silloin, kun erityistehtävän merkitys on vähenemässä tai poistumassa tai kun erityistehtävän hoitamisen voidaan arvioida tehostuvan muiden omistajien mukaantulon tai näiden omistusosuuden kasvun myötä.

Markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt voidaan omistuspuhjan muutosta ajatellen jakaa kahteen ryhmään: yhtiöihin, joissa valtiolla on lähinnä sijoittajaintressi sekä yhtiöihin, joissa valtiolla on omistajuuteen liittyvä strateginen intressi. Jos valtiolla on yhtiössä lähinnä sijoittajaintressi, valtio voi luopua omistuksestaan kokonaan tai osittain, eikä valtion enemmistöomistuksella tai osakeyhtiölain mukaisen määrävähemmistön säilyttämisellä ole itsenäistä merkitystä. Jos valtiolla on yhtiössä erityinen strateginen, kuten yhteiskunnan perustoimintoihin liittyvä, intressi, valtion merkittävä omistus on yleensä perusteltu.

Kaikissa omistusjärjestelyissä yleisenä lähtökohtana on parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen. Kriteerinä ei ole yksinomaan yhtiön tai osakkeiden myyntihinta, vaan huomiota kiinnitetään erityisesti kansantalouden kilpailukyvyn ja talouden kilpailullisuuden parantamiseen, kotimaisen teollisuuden ja talouselämän toimialakohtaisten toimintaedellytysten turvaamiseen, osaamisen säilyttämiseen ja lisäämiseen sekä työllisyyden turvaamiseen.

Omistusjärjestelyjen ja osakemyyntien tavoitteena on myös mahdollisimman vakaan omistus pohjan turvaaminen. Kotimaisten instituutioiden ja piensijoittajien sekä kyseisen yhtiön henkilöstön mahdollisuuksia tulla osakkeenomistajiksi ja osallistua osakemyynteihin edistetään soveltuvin tavoin.

6. Ministeriöiden yhteistyö omistajaohjauksessa

Tämän periaatepäätöksen liitteissä kuvataan toimintatavat, joilla järjestetään valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden yhteistyö valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksessa sekä sellaisten markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa, joissa valtiolla on strateginen intressi.

Liite 1.

VNK:n omistajaohjausosaston ja ministeriöiden yhteistyö markkinaehtoisesti toimivien valtiolle strategisesti tärkeiden yhtiöiden omistajaohjauksessa

Liite 2.

VNK:n omistajaohjausosaston rooli valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksessa