

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi valtion liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki valtion liikelaitoksista, jolla kumottaisiin voimassa oleva valtion liikelaitoksista annettu laki. Ehdotetussa uudessa laissa otettaisiin huomioon liikelaitosmallista saadut kokemukset sekä muutos- ja kehittämistarpeet.

Esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi valtion liikelaitosten ohjausta koskevia säännöksiä. Eduskunta asettaisi edelleen liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Valtioneuvosto ja ministeriöt tekisivät kaikki muut ohjauspäätökset. Valtioneuvosto vahvistaisi liikelaitoksen aloittavan taseen, päättäisi myös muista omaisuuden siirroista liikelaitokselle tai liikelaitokselta budjettitalouteen, määräisi ja vapauttaisi liikelaitoksen hallituksen sekä vahvistaisi liikelaitoksen tilinpäätöksen. Omaisuuden siirtoja koskevat päätökset valtioneuvosto voisi tehdä vain eduskunnan valtuutuksen nojalla. Yksittäisiä kiinteistövarallisuuden kohteita voitaisiin siirtää myös valtioneuvoston luvalla. Muutoksena voimassa olevaan lainsäädäntöön ministeriöt tekisivät muut ohjauspäätökset. Taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi merkittävät asiat käsiteltäisiin kuitenkin ennakollisesti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

Ehdotetussa laissa tarkennettaisiin myös ministeriöiden ja liikelaitosten välisiä toimivaltasuhteita koskevia säännöksiä. Ministeriö vastaisi tulosohjauksesta ja eduskunnan ohella myös palvelutaso-ohjauksesta. Liikelaitokselle kuuluisi liikelaitoksen kehittäminen ja johtaminen.

Lisäksi ehdotetaan tarkennettaviksi liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan tehtäviä ja vastuuta osakeyhtiölain mukaisia periaatteita noudattaen. Liikelaitoksen hallituksen lisäksi myös liikelaitoksen toimitusjohtaja olisi liikelaitoksen lakisääteinen toimielin.

Liikelaitoksen hallitus nimittäisi ja irtisanoisi liikelaitoksen toimitusjohtajan. Liikelaitoksen hallitus ja toimitusjohtaja olisivat velvollisia korvaamaan vahingon, jonka ovat toiminnassaan tahallaan tai tuottamuksesta liikelaitokselle aiheuttaneet.

Myös tilintarkastajien määrää, tehtäviä ja vastuuta ehdotetaan tarkennettaviksi. Liikelaitoskonsernin käsitettä ehdotetaan laajennettavaksi, jotta liikelaitoskonsernin konsernitilinpäätökseen sisältyisivät kaikki liikelaitoksen määräysvallassa olevat yritykset.

Liikelaitoksen sekä ohjaavan ministeriön ja muiden liikelaitoksen palveluja tarvitsevien viranomaisten välisissä suhteissa siirryttäisiin tilaaja-tuottaja -järjestelmän mukaisiin menettelytapoihin. Valtion talousarvioon otetulla hankintamäärärahalta ministeriö ja muu viranomainen hankkisivat liikelaitokselta tai muilta toimijoilta tarvitsemansa palvelut. Jos liikelaitokselle on asetettu liiketaloudellisesti kannattamattomia palvelu- ja muita toimintatavoitteita eikä voida toimia tilaaja-tuottaja -järjestelmän mukaisesti, valtion talousarvioon voitaisiin ottaa erityinen määräraha tällaisen tehtävän rahoittamiseksi.

Lakiin ehdotetaan tarkistuksia, jotka koskevat liikelaitoksen lainanottoa ja liikelaitoksen myöntämiä takauksia. Liikelaitokselta ehdotetaan perittäväksi takausmaksu, jonka tavoitteena on saattaa liikelaitos rahoitusmarkkinoilla samaan asemaan kuin sen kilpailijat. Liikelaitoksilta ehdotetaan perittäväksi myös palvelumaksua valtion viranomaisten liikelaitoksille tuottamista keskitetysti hoidetuista palveluista. Lisäksi ehdotetaan, että liikelaitokset hankkisivat omaisuus- ja vastuuvakuutukset vakuutuslaitoksilta. Valtion vahinkoturvajärjestelmästä luovuttaisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto.....	4
2. Nykytila.....	5
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
Liikelaitoksen perustaminen.....	6
Liiketaloudellisten periaatteiden noudattaminen	6
2.2. Nykytilan arviointi	8
Liikelaitosmallin käyttökelpoisuus.....	8
Liikelaitoksen yhteiskunnalliset tehtävät ja julkiset hallintotehtävät.....	9
Liikelaitoksen ohjauksesta	9
Liikelaitoksen omasta toimivallasta ja vastuusta.....	11
Liikelaitoksen toiminnan erityisrahoitus.....	11
Henkilöstön asema ja kustannusvaikutukset	12
Valtion liikelaitosten verovelvollisuus.....	12
Liikelaitoksen vieraan pääoman hankinta	13
Liikelaitoksen vakuuttaminen	13
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	14
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.....	14
3.2. Keskeiset ehdotukset.....	15
Ohjauksen kehittämistä koskevat keskeiset ehdotukset	15
Liikelaitoksen tehtäviä koskevat keskeiset ehdotukset.....	16
Liikelaitosten erillisrahoitusta koskevat ehdotukset	16
Muut keskeiset ehdotukset.....	17
4. Esityksen vaikutukset	17
4.1. Taloudelliset vaikutukset.....	17
Vaikutukset talousarviotalouteen.....	17
Vaikutukset asiakkaille ja kilpailijoille/markkinoille.....	18
Vaikutukset liikelaitoksille.....	18
4.2. Henkilöstövaikutukset	19
4.3. Vaikutukset hallintoon	19
4.4. Vaikutukset liikelaitoskohtaiseen lainsäädäntöön	19
5. Asian valmistelu	20
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	20
5.2. Lausunnot	20
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	21
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	21
1. Lakiehdotuksen perustelut.....	21
1 luku. Yleiset säännökset	21
2 luku. Liikelaitoksen talous	23

3 luku. Liikelaitoksen ohjaus	25
4 luku. Liikelaitoksen hallinto ja henkilöstö.....	27
5 luku. Liikelaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös	29
6 luku. Erinäiset säännökset	33
7 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	34
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	34
3. Voimaantulo	34
4. Säättämisjärjestys	34
LAKIEHDOTUS	36
valtion liikelaitoksista	36

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Valtion liikelaitoksista annettu laki (627/1987), jäljempänä yleislaki, tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988. Lakia sovelletaan niihin liiketoimintaa harjoittaviin valtion laitoksiin (liikelaitoksiin), joihin sitä on säädetty sovellettavaksi (laitoskohtaiset lait).

Liikelaitosuudistuksen yleisenä tavoitteena oli julkisten palvelujen ohjausjärjestelmän kehittäminen sekä valtion tuotantotoiminnan operatiivisen johdon päätösvallan ja vastuun laajentaminen, mikä merkitsi siirtymistä aiempaa yritysmuotoisempaan organisointi- ja toimintatapaan. Organisatorisesti valtion liikelaitos sijoittuu valtion viraston ja valtion-

yhtiön välille. Liikelaitos noudattaa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita. Muutoksena aikaisempiin toimintaperiaatteisiin liikelaitos saa yleensä jättää osan voitostaan toimintansa kehittämiseen. Liikelaitoksella on kuitenkin osakeyhtiöön nähden rajoitettu toimivalta. Eduskunnalla, valtioneuvostolla ja asianomaisella ministeriöllä on ohjaustoimivaltaa liikelaitokseen nähden.

Ensimmäiset liikelaitokset aloittivat toimintansa vuoden 1989 alusta lukien. Tähän mennessä on neljästätoista virastosta, laitoksesta tai niiden osista muodostettu liikelaitoksia. Kymmenen liikelaitosta on muutettu valtionyhtiöiksi. Näistä neljä valtionyhtiötä on yksityistetty.

Taulukko 1. Perustetut valtion liikelaitokset

Nimi	Toiminta-aika	Vuosia	Hallinnonala
1. Valtion painatuskeskus	1.1.1989—31.12.1992	4	VM
2. Valtion ravitsemiskeskus	1.1.1989—31.12.1992	4	VM
3. Valtion tietokonekeskus	1.1.1989—31.12.1992	4	VM
4. Posti- ja telelaitos	1.1.1990—31.12.1993	4	LVM
5. Valtionrautatiet	1.1.1990—30.6.1995	5 vuotta 6 kk	LVM
6. Karttakeskus	1.1.1990—31.12.1993	4	MMM
7. Ilmailulaitos	1.1.1991—edelleen	(11)	LVM
8. Autorekisterikeskus	1.1.1993—31.12.1995	3	LVM
9. Valtion korjaamo, sittemmin Raskone	1.7.1994—31.12.1998	4 vuotta 6 kk	LVM
10. Metsähallitus	1.1.1994—edelleen	(8)	MMM (YM)
11. Hallinnon kehittämiskeskus	1.1.1995—30.8.2002	7 vuotta 8 kk	VM
12. Teknillinen tarkastuskeskus	1.11.1995—31.12.1997	2 vuotta 2 kk	KTM
13. Valtion kiinteistölaitos, nykyisin Senaattikiinteistöt	1.1.1999—edelleen	(3)	VM
14. Tieliikelaitos	1.1.2001—edelleen	(1)	LVM

Taulukko 2. Valtion liikelaitokset hallinnonaloittain

Hallinnonala	Yhtiötetty	Toimivia	Yhteensä
Liikenne- ja viestintäministeriö	4	2	6
Valtiovarainministeriö	4	1	5
Maa- ja metsätalousministeriö	1	1	2
Kauppa- ja teollisuusministeriö	1	—	1
Yhteensä	10	4	14

Liikelaitostamisen vilkkain kausi lienee ohi. Liikelaitosjärjestelmä ei sinänsä ole poistumassa, sillä nykynäkymin ainakin muutama liikelaitos säilyy ja uusiakin saataan perustaa.

Liikelaitostetun yksikön toimintakausi liikelaitosmuodossa on yleensä kestänyt neljä vuotta, minkä jälkeen organisaatio on muutettu osakeyhtiöksi. Tällä hetkellä valtion liikelaitoksina toimivat Ilmailulaitos, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Tieliikelaitos. Näissä laitoksissa työskentelee yli 8 000 henkilöä ja niiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 1 380 miljoonaa euroa.

Kaikkiaan nykyisissä ja entisissä liikelaitoksissa on työskennellyt 75 000—80 000 henkilöä. Ne ovat liikelaitoskautena tuottaneet voittoa vuoteen 2001 mennessä yhteensä 1 315,7 miljoonaa euroa, mistä on tuloutettu valtion budjettiin 734,1 miljoonaa euroa eli 56 % tuloksesta.

Valtion liikelaitosten toimintaympäristössä on tapahtunut ja tapahtumassa muutoksia. Tavoitteena on, että valtion liikelaitokset toimivat kilpailuolosuhteissa. Yhteismarkkinoilla toimiminen edellyttää valtion toimijoilta liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista ja kilpailuneutraalien toimintatapojen omaksumista.

Yleislain antamisen jälkeen siihen lisättiin liikelaitoskonsernia koskevat säännökset. EU-jäsenyyden myötä kansallista osakeyhtiölainsäädäntöä on harmonisoitu ja harmonisoidaan edelleen. Toisaalta kaikkia yhtiöoikeudellisia rakenteita ja menettelytapoja ja osakeyhtiöissä noudatettuja periaatteita ei ole otettu huomioon valtion liikelaitoksista annettua lakia säädettäessä. Muun muassa liikelaitoksen toimivan johdon ja hallituksen sekä tilintarkastajien vastuu on jäänyt määrittelemättä. Toisaalta valtion liikelaitos poikkeaa osakeyhtiöstä erityisesti ohjauksen sekä varallisuuteen rajoittuvan taloudellisen vastuun puuttumisen osalta. Tämän vuoksi ei ole mahdollista siirtää kaikkia osakeyhtiön periaatteita valtion liikelaitoksiin.

Liikelaitosten toimintaa ohjataan yleislain ja laitoskohtaisten säännösten lisäksi useilla pääsääntöisesti yleislain nojalla annetuilla valtioneuvoston päätöksillä. Jokainen liikelaitos on perustettu laitoskohtaisella lailla.

Yleislaissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista. Laitoskohtaisessa laissa säädetään myös liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä. Yleislain soveltamisesta säädetään myös laitoskohtaisessa laissa.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista (HE 137/1986 vp) määriteltiin liikelaitosuudistuksen tavoitteet. Tavoitteena oli

— parantaa valtion liikelaitosten kilpailukykyä,

— kehittää liikelaitosten palvelujen laatua,

— parantaa muutenkin liikelaitosten toimintaedellytyksiä,

— kehittää liikelaitosten toiminnallista ja taloudellista ohjattavuutta eduskunnan, valtioneuvoston ja asianomaisen ministeriön tavoitteiden mukaisesti,

— korostaa liikelaitosten omaa taloudellista vastuuta,

— parantaa liikelaitosten johtamisedellytyksiä,

— antaa mahdollisuus liikelaitoksille kilpailukykyisen henkilöstöpolitiikan harjoittamiseen sekä

— keventää liikelaitosten hallintoa sekä yksinkertaistaa ja nopeuttaa niiden päätöksentekoa.

Valtion liikelaitosjärjestelmä on vakiinnuttanut asemansa osana valtiokokonaisuutta. Valtion virastojen ja laitosten muuttaminen liikelaitoksiksi on pääosin toteutunut annettujen tavoitteiden mukaisesti.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö muodostuu yleislaista ja laitoskohtaisista laeista ja asetuksista sekä yleislain nojalla annetuista määräyksistä. Yleislakia säädettäessä eräänä tavoitteena oli koota liikelaitoksia koskevat yleiset säännökset yleislakiin ja sen nojalla annettaviin päätöksiin niin, että liikelaitoksia koskeva säännöstö muodostaisi yhden kokonaisuuden.

Yleislaki on säilynyt 14 vuoden aikana perusrakenteeltaan alkuperäisessä muodossa. Muutoksia ovat aiheuttaneet perustuslain uu-

distamisen lisäksi lähinnä liikelaitoskonsernia koskevien säännösten lisääminen sekä henkilöstöhallinnossa ja henkilöstön asemassa tapahtuneen yleisen kehityksen ottaminen huomioon yleislaissa.

Liikelaitokset, joiden laitoskohtainen laki noudattaa yleislain periaatteita ja joiden laitoskohtaisessa laissa ei ole säädetty poikkeuksia yleislakiin, ovat puhtaimmin toimineet liiketaloudellisia periaatteita noudattaen. Kun laitoskohtaisessa laissa on liikelaitokselle annettu julkisia hallintotehtäviä, on liikelaitos toiminut tältä osin hallinnollisen viraston tapaan ja sen on tullut noudattaa hyvän hallinnon periaatteita.

Toinen merkittävä poikkeama liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisesta liittyy liikelaitoksen tavaroiden ja palveluiden hinnoitteluun. Yleislain 7 §:n mukaan liikelaitoksella on toimivalta päättää hinnoittelustaan. Hinnat määrätään liiketaloudellisin perustein, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä. Eräissä laitoskohtaisissa laeissa on valtioneuvostolle annettu mahdollisuus käyttää hinnoitteluvaltaa. Tämä koskee Ilmailulaitosta ja Metsähallitusta. Käytännössä tätä valtaa on käytetty yleensä liikelaitoksen toiminnan alkuaikoina. Laitoskohtaiset hinnoitteluvalltuudet ovatkin jääneet pääosin potentiaalisiksi ohjaukeinoiksi.

Liikelaitoksen perustaminen

Valtion liikelaitos perustetaan laitoskohtaisella lailla, mitä täydentävät talousarviomääräykset. Eduskunta valtuuttaa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä valtioneuvoston luovuttamaan liikelaitoksen hallintaan valtion omaisuutta. Valtioneuvoston päätöksessä määritellään, mikä osa omaisuudesta merkitään peruspääomaksi, muuksi omaksi pääomaksi tai lainaehdoin annetuksi. Laitoksen hallintaan siirretty omaisuus pysyy edelleen valtion omaisuutena. Liikelaitos ei muodosta erillisvarallisuutta, vaan on osa valtiokokonaisuutta. Tavoitteena on ollut, että luovutettava omaisuus arvioidaan liikelaitoksen aloitusvaiheessa käypään hintaan. Keskeisenä periaatteena on ollut muodostaa liikelaitoksesta toimialan vastaavan kokoisten yritysten taserakennetta vastaava aloittava tase.

Liiketaloudellisten periaatteiden noudattaminen

Valtion liikelaitokset ovat valtion laitoksia, jotka toiminnassaan noudattavat liiketaloudellisia periaatteita. Valtion liikelaitokset myyvät tavaroita ja palveluja markkinoilla kilpailutilanteessa. Liikelaitoksen ohjaus perustuu tulos- ja palvelutaso-ohjaukseen. Eduskunta asettaa vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Valtioneuvosto taikka asianomainen ministeriö hyväksyy näissä puitteissa liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä päättää tulostavoitteesta.

Liikelaitokset käyttävät tulojaan menojensa maksamiseen ja investointiensa rahoittamiseen. Liikelaitosten käyttötalous on kokonaan valtion talousarvion ulkopuolella. Tulorahoituksen lisäksi liikelaitoksen rahoituslähteinä ovat lainat valtiolta tai rahalaitoksilta, pääoman korotukset sekä erityistapauksissa valtion talousarviosta saatavat korvaukset liiketaloudellisesti kannattamattomien, mutta yhteiskunnallisesti merkittävien palvelutehtävien hoitamisesta.

Liikelaitosten toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta vastaavat liikelaitoksen hallitus ja toimitusjohtaja. Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitosten tilinpäätökset ja päättää voiton tuloutuksesta. Mikäli toiminnalle asetetut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet sekä tulostavoitteet ovat jääneet saavuttamatta, eikä tälle ole hyväksyttäviä syitä, asianomaisen ministeriön tulee ottaa hallituksen ja toimitusjohtajan asema harkittavaksi.

Liikelaitos vastaa hallinnassaan olevalla omaisuudella sitoumuksistaan ja muista velvoitteistaan. Velkojien tulee vaatia saataviin ensisijaisesti liikelaitokselta. Valtion yleinen vastuu on toissijainen. Jos liikelaitos ei pysty vastaamaan velvoitteistaan, kantaa niistä vastuun viime kädessä valtio.

Liikelaitosten toiminnan organisointi kuuluu liikelaitokselle itselleen. Yleislain 4 §:n nojalla liikelaitos ratkaisee ne toimintaansa, talouttansa ja hallintoansa koskevat asiat, joita ei tässä laissa säädetä eduskunnan hyväksyttäväksi taikka tässä laissa tai laitoskohtaisessa laissa säädetä valtioneuvoston tai mi-

nisteriön ratkaistaviksi. Yleislaissa on yksityiskohtaisesti ja kattavasti määritelty liikelaitosten ohjaustilanteet, joista voi laitoskohtaisessa laissa olla poikkeuksia.

Liikelaitoksen ohjaus perustuu keskeisten palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamiseen. Sitä on täydennetty tulosohjauksella. Vastuu liikelaitoksen ulkoisesta ohjauksesta on eduskunnalla, valtioneuvostolla, valtiovarainministeriöllä sekä asianomaisella ohjaavalla ministeriöllä, jonka toimialalle liikelaitos on sijoitettu.

Keskeiset ohjausvälineet ovat

- valtion talousarvio,
- liikelaitoksen tulos- ja rahoitussuunnitelma,
- suunnitelma liikelaitoksen toiminnan ja talouden vuotta pitempää ajanjaksoa koskevista tavoitteista (toiminta- ja taloussuunnitelma),
- valtioneuvoston tarvittaessa investoinneista ja muusta taloudenhoidosta antamat määräykset,
- laitoskohtainen tilinpäätös toimintakertomuksineen ja tilintarkastuksineen sekä
- toimitusjohtajan ja hallituksen asettaminen.

Eduskunta yleislain 10 ja 12 §:n nojalla

- hyväksyy keskeiset palvelu- ja toimintatavoitteet,
- päättää peruspääoman muutoksista,
- päättää investointivaltuuksista, investointien enimmäismäärästä sekä investointien tärkeimmistä kohteista,
- päättää korvausmäärärahojen ottamisesta valtion talousarvioon sekä
- hyväksyy vakuuden antamisen liikelaitoskonserniin kuuluvan tytäryhtiön lainasta.

Eduskunta päättää yleislain 8 §:n mukaan liikelaitoksen lainanotosta. Yleislain 8 §:n mukaan liikelaitosten lyhytaikaisten lainojen yhteismäärä saa olla enintään 336 400 000 euroa. Valtioneuvosto päättää näissä puitteisissa laitoskohtaisen lyhytaikaisen lainan enimmäismäärästä. Liikelaitoksille voidaan laitoskohtaisissa laeissa antaa oikeus eduskunnan suostumuksen rajoissa ottaa myös pitkäaikaisia lainaa.

Valtioneuvosto yleislain 11 ja 12 §:n nojalla sekä sen jälkeen kun eduskunta on hyväksynyt valtion talousarvion ja liikelaitos on esittänyt alustavan tulos- ja rahoitussuunni-

telmansa

- päättää palvelu- ja muista toimintatavoitteista eduskunnan päätöksen rajoissa,
- päättää tulostavoitteesta ja tarvittaessa sen osista, ellei tehtävää ole laitoskohtaisessa laissa delegoitu asianomaiselle ministeriölle,
- päättää tarvittaessa lainanotosta sekä
- päättää peruspääoman muutoksista, ja edelleen valtioneuvosto voi myös muuna aikana
- päättää liikelaitoksen toimintaa ja taloutta koskevista vuotta pitemmistä suunnitelmista,
- päättää tilinpäätöksen vahvistamisesta,
- päättää voiton tulouttamisesta valtion talousarvioon,
- päättää muista toimenpiteistä, joihin tilinpäätös antaa aihetta,
- päättää tytäryhtiön lainan vakuuksista ja ehdoista,
- päättää hallituksen määräämisestä ja vapauttamisesta, ellei tehtävää ole laitoskohtaisessa laissa delegoitu asianomaiselle ministeriölle,
- päättää toimitusjohtajan nimittämisestä ja erottamisesta.

Valtiovarainministeriö yleislain 10, 11, 12, 19 ja 21 §:n nojalla

- käsittelee toimialaansa kuuluvat asiat, kuten valtion talousarvioehdotukseen liittyvät liikelaitosta koskevat asiat, liikelaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman sekä tulos- ja rahoitussuunnitelman asianomaisen ministeriön ehdotuksen perusteella,
- antaa yleisiä määräyksiä liikelaitoksen rahavarojen hoitamisesta ja maksuliikkeestä sekä
- voi antaa määräyksiä liikelaitosten voiton tulouttamisesta ennakkoon, ja

edelleen valtiovarainministeriö voi valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 3 momentin (757/1994) nojalla

- määrätä virkasuhteisen toimitusjohtajan palvelussuhteen ehdoista.

Asianomainen ministeriö

- käsittelee liikelaitoksen budjettiesityksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman ja näiden perusteella laatii ehdotuksensa liikelaitosta koskevaksi, valtion talousarvioon otettavaksi tekstiksi ja liikelaitoksen tavoitteiksi sekä

— käsittelee liikelaitoksen tulos- ja rahoitussuunnitelmat.

Asianomainen ministeriö sopii valtion virkamieslain (750/1994) 44 §:n nojalla

— virkasuhteisen toimitusjohtajan kanssa tämän palvelussuhteen ehdoista.

Yleislain 26 §:n mukaan laitoskohtaisella lailla asianomaiselle ministeriölle voidaan siirtää seuraavia tehtäviä:

— palvelu- ja toimintatavoitteista päättäminen eduskunnan tekemien päätösten rajoissa (11 §:n 1 momentin 1 kohta),

— liikelaitoksen tulostavoitteista ja tarvittaessa sen osista päättäminen (1 §:n 1 momentin 2 kohta),

— korvausten myöntäminen (1 §:n 1 momentin 7 kohta),

— toiminta- ja taloussuunnitelman hyväksyminen (12 §:n 2 momentti),

— hallituksen määrääminen ja vapauttaminen (14 §) sekä

— toimitusjohtajan nimittäminen ja irtisanominen (15 §:n 3 momentti).

Edelleen yleislain 16 §:n 1 momentin nojalla laitoskohtaisella lailla voidaan siirtää liikelaitoksen muun henkilöstön kuin toimitusjohtajan nimittämistoimivaltaa liikelaitokselta siten kuin laitoskohtaisessa laissa säädetään.

Yleislain 26 §:n mukaista mahdollisuutta siirtää laitoskohtaisella lailla ratkaisuvalltaa valtioneuvostolta asianomaiselle ministeriölle on käytetty muun muassa Metsähallituksen, Senaatti-kiinteistöjen ja Tieliikelaitoksen ohjauksessa. Käytännön ratkaisut vaihtelevat liikelaitoskohtaisesti.

Määrämuotoisen ohjauksen rinnalla oleellinen osa liikelaitosten ohjauksessa on omistajaohjaus. Nykyisessä liikelaitoslainsäädännössä taikka sen esitöissä ei ole kuitenkaan käsitelty eikä säännelty liikelaitosten omistajaohjausta eikä Corporate Governance -periaatetta (hyvän omistajahallinnon periaatteet). Valtion omistajapolitiikan ohjaukseen on kuitenkin viime aikoina kohdistettu lisääntyvää huomiota. Vastuu yhtiö- ja liikelaitoskohtaisista toimenpiteistä kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

2.2. Nykytilan arviointi

Liikelaitosmallin käyttökelpoisuus

Yleislain valmisteluajankohtana hallinto oli keskitettyä ja yksityiskohtaisesti määrärahoilla ja muilla päätöksillä ohjattua. Sen sijaan liikelaitosten ulkoinen ohjaus pyrittiin rakentamaan mahdollisimman vähäiseksi. Samanaikaisesti kun ensimmäiset liikelaitokset aloittivat toimintansa, käynnistettiin ensimmäiset tulosohtauskokeilut. Virastojen palvelujen kehittämistyö käynnistyi samanaikaisesti.

Liikelaitosmalli on kehitetty organisaatiomalliksi, joka toimii kilpailuilla markkinoilla. Malli perustuu markkinaohjaukseen, jolloin liikelaitokselta edellytetään nopeaa reagoitakykyä ja kykyä sopeutua uusiin tilanteisiin. Tätä täydentää eduskunnan, valtioneuvoston ja asianomaisen ministeriön ohjaus. Eduskunta asettaa keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet, joita valtioneuvosto ja asianomainen ministeriö voivat täydentää. Valtioneuvosto asettaa taloudellisen tulostavoitteen ja päättää tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä voiton tuloutuksesta. Liikelaitosohjauksessa voidaan ottaa huomioon julkisiin palveluihin liittyviä kansalaisten tarpeita.

Mikäli toiminnan harjoittaminen ei edellytä parlamentaarista ohjausta, joustavampi toimintamalli olisi osakeyhtiö. Sen sijaan liikelaitosmalli takaa puitteet sellaiselle valtion liiketoiminnalle, jota tulee yhteiskuntapolitiisista tai muista syistä ohjata.

Perustuslain ja muun yleisen lainsäädännön kehittämisen vaikutukset eivät näy yleislaisissa. Erityisesti perustuslaki, mutta myös valtion talousarviolaki, osakeyhtiölainsäädäntö, kirjanpitolainsäädäntö, tilintarkastuslainsäädäntö sekä EU-jäsenyyden myötä yhteismarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kilpailulainsäädäntö tulee ottaa huomioon yleislakia kehitettäessä. Yleislakia säädettäessä on ollut tavoitteena lainsäädäntö, joka kattavasti koskisi valtion liikelaitoksia. Lainsäädännön kehittämisen myötä valtion liikelaitoksia koskevia säännöksiä on otettu myös muuhun lainsäädäntöön.

Liikelaitostamisesta on käytännössä muodostunut usein välivaihe siirryttäessä yhtiömuotoon. Tästä roolistaan huolimatta liikelaitosmuoto on edelleen käyttökelpoinen ja tarpeellinen. Tarvittaessa virastojen toimintaa voidaan tehostaa muodostamalla uusia liikelaitoksia joko virastoista tai niiden osista.

Liikelaitoksen yhteiskunnalliset tehtävät ja julkiset hallintotehtävät

Yleislain antamisen keskeisiä tavoitteita on ollut julkisten palvelujen laadun parantaminen ja toiminnan tehostaminen. Yleislain mukaan lähtökohtana on, että liikelaitos tuottaa markkinaehtoisesti liiketaloudellisia periaatteita noudattaen palveluja tai tavaroita. Yleislain 2 §:n mukaan laitospöytäkirjassa säädetään liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä.

Liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista koskevan pääsäännön lisäksi yleislain 2 §:n mukaan eduskunta voi asettaa liikelaitokselle palvelutavoitteita ja muita toimintatavoitteita, jotka vaikuttavat liikelaitoksen taloudelliseen tulokseen. Lain 2 §:n 3 momentin mukaan taloudelliset tulostavoitteet on asetettava niin, että liikelaitos voi saavuttaa eduskunnan sille asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet.

Yleislain 9 §:n mukaan valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha korvauksen myöntämiseen liikelaitokselle sille määrätyn tehtävän suorittamiseksi sekä asetettujen palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden saavuttamiseksi. Liikelaitos hoitaa asianomaisen tehtävän myönnetyn korvauksen ja tehtävästä saatavien muiden tulojen sekä tarvittaessa lisäksi muista tehtävistä syntyvän ylijäämän rajoissa. Käytännössä tällaisista tehtävistä määrätään talousarviossa eduskunnan määritellyssä palvelu- ja muita toimintatavoitteita, talousarviossa erillisen korvausmäärärahan yhteydessä taikka laitospöytäkirjan lain säännösten nojalla.

Laitospöytäkirjalla voidaan liikelaitoksen tuloutusvelvollisuutta rajoittaa. Muun muassa Metsähallituksesta annetun 6 §:n mukaan liikelaitoksen hallintaan voidaan siirtää omaisuutta, jolle ei saa asettaa tuottotavoitetta. Kysymyksessä on Metsähallituksen hallintaan siirretty kansallisuusomaisuus, johon

kuuluvat luonnonsuojelualueet, erämaa-alueet ja muut niitä vastaavat alueet.

Edellisen mukaisesti liikelaitosmalli sopii liiketaloudellisesti kannattavan valtion palvelu- ja tavaratuotannon tuottamismalliksi. Liikelaitoksen palvelu- ja tavaratuotantoon mahdollisesti myönnettävä taloudellinen tuki, määrärahaohjaus ja eri tuotantoalueiden merkittävä ristisubventio sekä muut poikkeukset liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisessa voivat aiheuttaa kilpailunäkökulmasta ongelmia.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisten hallintotehtävien hoitaminen liikelaitoksissa on mahdollista, mikäli perustuslain edellytykset täyttyvät. Julkisten hallintotehtävien hoitamisesta tulee säätää aina lailla. Ilmailulaitoksesta annetun lain 3 §:ssä ja Metsähallituksesta annetun lain 2 ja 4 §:ssä on määritelty näiden liikelaitosten viranomaistehtävät. Termejä viranomaistehtävät ja julkinen hallintotehtävä voidaan pitää lähes samansisältöisinä. Termi julkinen hallintotehtävä lienee sisällöltään laajempi kuin viranomaistehtävä. Oleellista on, että tällaisten tehtävien suorittaminen edellyttää julkisen vallan käyttämistä.

Liikelaitoksen asiakkaat ovat sopimussuhteessa liikelaitokseen. Toimintaa koskevat muun muassa kilpailu- ja tuoteturvallisuussäännökset. Henkilöasiakkaiden asemaa koskevat myös kuluttajansuojaa koskevat säännökset. Tuotettaessa virastomuodossa samoja tavaroita tai palveluja kuin liikelaitosmuodossa kuluttajansuojasäännöksiä eikä muitakaan edellä mainittuja säännöksiä sovelleta. Viraston asiakkaan asemaa ja oikeusturvaa määrittelee yleishallinto-oikeudelliset periaatteet ja menettelytavat. Viraston asiakkaan oikeusturvakeinona on kantelu.

Liikelaitoksen ohjauksesta

Liikelaitosten toiminta ja ohjaus perustuu liiketaloudellisiin periaatteisiin. Toimivat

markkinat ja asiakkaat ohjaavat liikelaitoksen palvelu- ja tavaratuotantoa ja muuta toimintaa. Tätä täydentävä moniportainen ohjaus, eduskunta — valtioneuvosto — asianomainen ministeriö, ei ole aina osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi, eikä se ole välttämättä tuonut lisäarvoa ohjaukseen. Käytännössä eduskunnan ja valtioneuvoston sekä asianomaisen ministeriön palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskevat päätökset ovat olleet usein samansanaisia tai lähes samansanaisia.

Liiketoimintaa koskevan ohjauksen näkökulmasta on saatujen kokemusten perusteella ollut ongelmallista hallinnollisten menettelyjen hitaus, niiden julkisuus sekä liikelaitoksen rajoitettu toimivalta tehdä itseään koskevia, erityisesti liiketoiminnan erilaiseen kehittämiseen tähtäviä päätöksiä. Toisaalta liikelaitosten ohjauksen edellytetään edistävän toimintojen läpinäkyvyyttä. Erityisesti subventoitujen palvelujen sekä viranomaistoiminnan hoidon, talouden ja raportoinnin tulee olla läpinäkyvä.

Liiketoiminnan ohjaus on ollut uusi tehtävä ja se asettaa erityisvaatimuksia ohjaavalle ministeriölle. Myöskään erilaiset ohjauskäytännöt eri ministeriöissä eivät ole aina olleet perusteltuja. Suurimpana ohjausongelmana on pidetty liikesalaisuuden säilymistä sekä toisaalta kilpailutilanteen edellyttämää nopeaa päätöksentekoa. 1 päivänä joulukuuta 1999 voimaan tullut laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) koskee lain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valtion liikelaitoksia. Laki selkeyttäneen tilannetta. Lain 24 §:n 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa valtion laitosten liike- ja ammattisalaisuudesta samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi laitokselle taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan yhteisön parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi laitoksen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

Valtiovarainministeriö on ulottanut liikelaitosten omistajaohjauksen tehostamiseksi hyvää omistajahallintoa koskevat ns. CG-pe-

riaatteet hallinnonalallaan toimiviin liikelaitoksiin. Yhtenäisyyden vuoksi olisi tärkeää, että suosituksia sovellettaisiin kaikkiin valtion liikelaitoksiin huolimatta siitä, minkä ministeriön alaisuudessa ne toimivat. Tämän vuoksi hyvää omistajahallintoa koskevien periaatteiden keskeinen sisältö on syytä huomioida liikelaitoslakia kehitettäessä. Ohjauksen kehittämisessä tulisi enenevästi kiinnittää huomiota toiminnan läpinäkyvyyteen ja raportointiin. Liikelaitoksen tulisi toimintatarkoituksessaan esittää ne välineet, joilla hallitus pyrkii siihen, että liikelaitos tuottaa taloudellista tulosta ja lisäarvoa. Tunnusluvut tulee määrittellä yhteneväisten periaatteiden mukaisesti. Tilintarkastuksen tulee varmistaa tietojen oikeellisuus.

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 9 §:n 4 kohdan mukaan valtion liikelaitoksia koskevat sellaiset asiat, jotka laissa tai asetuksessa on säädetty ratkaistavaksi valtioneuvostossa, ratkaistaan yleisistunnossa. Kun sääöksissä toimivalta on annettu ministeriölle, se pysyy ministeriössä. Yleislain mukaan keskeiset liikelaitoksia koskevat ohjauspäätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto. Asioiden käsittelystä valtioneuvoston rahaasianvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (valtiovarainministeriön määräyksiä 3.1.2002, TM 0201) 2.4. kohdan mukaan ennen valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvaa käsittelyä on valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa käsiteltävä valtion liikelaitoksia koskevat hallituksen esitykset, asetukset ja määräykset, liikelaitoksen palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden, tulostavoitteiden ja tilinpäätöksen vahvistaminen sekä voiton tuloutus, liikelaitokselle lainaehdoin myönnettävää määrärahaa tai liikelaitoksen pääoman korottamista tai alentamista koskevat asiat sekä liikelaitoksen osakehankintaa ja sen antamaa takausta koskevat asiat.

Yleislain säätämisen jälkeen valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita on oleellisesti karsittu. Erityisesti tulosohjaukseen siirryttäessä hallintoa koskevaa ratkaisuvalltaa on siirretty määrätietoisesti valtioneuvoston piiristä muuhun keskushallintoon sekä alue- ja paikallishallintoon. Valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi ovat jääneet ainoastaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys vaatii

yleisistunnon käsittelyä. Toimialan tulosohtaus on keskitetty asianomaiseen ministeriöön. Liiketoiminnan asettamien joustavuusnäkökohtien ohella liikelaitosten ulkoista ohjausta ja sen yksityiskohtaisuutta tulee arvioida myös tätä kehitystä vasten. Tavoitteena tulisi olla, että liikelaitoksen ohjausta mahdollisimman laajasti koottaisiin asianomaiseen ministeriöön.

Liikelaitoksen omasta toimivallasta ja vastuusta

Liikelaitoksen ohjaustoimivaltaa arvioitaessa tulee arvioida myös liikelaitoksen toimivan johdon mahdollisuutta reagoida muutostilanteisiin. Tulosohtauksen myötä virastojen sisäistä organisoimista koskeva ratkaisuvalta on siirretty virastoille itselleen. Yleislaissa liikelaitokselle on annettu laaja toimivalta tehdä päätöksiä itseään koskevissa asioissa. Yleislain 4 §:n mukaan liikelaitos ratkaisee ne toimintansa, talouttansa ja hallintoonsa koskevat asiat, joita ei yleislaissa säädetä eduskunnan hyväksyttäväksi taikka yleislaissa tai laitoskohtaisessa laissa säädetä valtioneuvoston tai ministeriön ratkaistaviksi. Tämä toteava säännös ei tosiasiallisesti rajoita eduskunnan toimivaltaa myös muussa lainsäädännössä säätää liikelaitoksia koskevia asioita, eikä rajoita eduskunnan oikeutta puuttua muussa lainsäädännössä liikelaitoksen päätöksentekoon.

Yleislaissa on liikelaitoksen oman toimivallan jakoa koskevia säännöksiä. Säännökset ovat jossain määrin epäselviä. Liikelaitoksen toimivan johdon, hallituksen ja toimitusjohtajan välisiä toimivalta-, valvonta- ja vastuusuhteita on kehitettävä osakeyhtiölain periaatteiden mukaisesti. Mallia kehitettäessä ei tule unohtaa myöskään sitä, että liikelaitos on osa valtionhallintoa ja että liikelaitos ei tästä syystä muodosta erillisvarallisuutta eikä valtion vastuu rajoitu liikelaitoksen omaan pääomaan, vaan valtio vastaa viime kädessä liikelaitoksen koko toiminnasta.

Liikelaitoksen toiminnasta ja tuloksesta ovat vastuussa sen toimiva johto ja sen hallintoelimet. Ne tekevät myös liikelaitoksen toimintaa koskevat päätökset. Liikelaitoksen hallinnon kehittämisessä tulee toteuttaa sellaiset ratkaisut, jotka parhaiten turvaavat te-

hokkaan omistajaohjauksen ja -valvonnan, mukaan lukien niiden yhteiskunnallinen erityisintressi. Tavoitteena on, että hallituksen on raportoitava tuloksista ministeriölle tarpeen mukaan, vähintään kolme kertaa tilikaudessa. Raportoinnin tulee kattaa koko liiketoiminta sekä kaikki viranomaisten ohjauspäätökset. Samalla on ilmoitettava ne keskeiset riskitekijät, jotka voivat estää asetettujen tavoitteiden toteutumisen.

Liikelaitoksen toimivalta rajoittuu sen laitoskohtaisessa laissa määriteltyyn liiketoimintaan. Voimassa olevan lain 12 §:n 4 momentin mukaan liikelaitoksen on noudatettava valtioneuvoston antamia määräyksiä myöntäessään lainaa tai avustuksia. Valtioneuvosto ei ole antanut tässä tarkoitettuja määräyksiä. Kun liikelaitokset eivät toimi rahoitusallalla, ei lainan myöntämisen tulisi olla liikelaitokselle mahdollista. Myöskään avustusten antaminen ei sovellu liikelaitoksen omin päätöksin tapahtuvaksi. Osakeyhtiössä yhtiökokous päättää osakeyhtiölain 13 luvun 6 §:n mukaan lahjan antamisesta yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Lahjan tai avustuksen antaminen voisi olla mahdollista ainoastaan eduskunnan luvalla.

Liikelaitoksen vastuujärjestelmät on rakennettu valtion järjestelmiin tukeutuviksi. Koska liikelaitokset toimivat kilpailuilla markkinoilla, niillä ei saisi olla omistuksesta johdettavia rakenteellisia etuja eikä myöskään haittoja. Jäljempänä verrataan valtion liikelaitoksia vastaavalla toimialalla toimiviin osakeyhtiöihin.

Liikelaitoksen toiminnan erityisrahoitus

Yleislain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan liikelaitokset noudattavat liiketaloudellisia periaatteita toiminnassaan. Liikelaitokset hinnoittelevat tavaransa ja palvelunsa. Yleislaissa on kuitenkin varauduttu siihen, että liikelaitoksella voi olla liiketaloudellisesti kannattamattomia tehtäviä ja että laitoskohtaisessa laissa säädetään muunlaisesta hinnoittelusta.

Liikelaitoksen ohjauspäätökset voivat edellyttää, että liikelaitos hoitaa myös muita kuin liiketaloudellisesti kannattavia tehtäviä. Yleislain 9 §:n mukaan valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha korvauksen myön-

tämiseen liikelaitokselle määrätyn tehtävän suorittamiseksi sekä asetettujen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden saavuttamiseksi. Liikelaitos hoitaa asianomaisten tehtävän myönnetyn korvauksen ja tehtävästä saatavien muiden tulojen sekä tarvittaessa lisäksi muista tehtävistä syntyvän ylijäämän rajoissa. Valtion liikelaitoksella voi olla myös muita yhteiskunnallisia palvelutehtäviä, joiden suorittamista varten valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha.

Edellä mainittujen lisäksi valtion liikelaitokset voivat markkinoilla toimivien yritysten tavoin hakea valtion erilaisia yritystukia (esim. työllisyystuet) liiketaloudelliseen toimintaansa.

Liikelaitosten erityistehtävien rahoituksen, kustannusten sekä hinnoittelun heikko läpinäkyvyys vaarantaa valtion ohjauksen, liiketaloudellisen toiminnan uskottavuuden ja kilpailuneutraliteetin.

Henkilöstön asema ja kustannusvaikutukset

Valtion liikelaitos on osa valtiokokonaisuutta. Valtion liikelaitosten työsopimussuhteen henkilöstön, yhteensä lähes 8 000 henkilöä, oikeusasema ja palvelussuhteen ehdot määräytyvät yleisen työlainsäädännön ja liikelaitoksissa sovellettavien sopimusten mukaisesti. Työehtosopimuslain (436/1946) mukaisesti liikelaitosten työnantajajärjestö LTY ry tekee liikelaitosten ja valtion henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen kanssa työehtosopimukset. Näitä sopimuksia täydentävät liikelaitoksissa asianomaisten henkilöstöjärjestöjen kanssa tehdyt työehtosopimukset. Sopimuksissa on valtion tasoa vastaavia eräitä palvelussuhteen ehtoja, kuten vuosilomat ja sairausajan palkkaus, jotka antavat työntekijöille paremmat edut kuin yksityisillä aloilla.

Sosiaaliturvamaksujen määrittelyssä liikelaitoksia käsitellään omana ryhmänään. Liikelaitosten henkilökunnan palvelussuhteen ehdot ja sosiaaliturvamaksut ovat saman tasoisia kuin vastaavan toimialan osakeyhtiöissä lukuun ottamatta eläkekustannuksia. Liikelaitoksen suorittamat eläkemaksut ovat pari prosenttiyksikköä korkeammat kuin vastaavissa osakeyhtiöissä.

Hallituksen esityksen perusteluissa valtion virkamieslaiksi (HE 291/1993 vp) todettiin, että hallitus pitää parhaana vaihtoehtona sitä, että virkasuhde on pääasiallinen palvelussuhde valtion talousarvioletalouden piiriin kuuluvassa hallinnossa. Edelleen hallituksen esityksen perustelujen mukaan valtion liikelaitoksissa tulisi käyttää palvelussuhteena pääsääntöisesti työsopimussuhdetta, koska liikelaitokset toimivat kilpailutilanteessa työsopimussuhdetta käyttävien yritysten kanssa.

Ilmailulaitoksessa ja Metsähallituksessa on julkisia hallintotehtäviä. Julkisen vallan käyttöä sisältävissä valtionhallinnon tehtävissä käytetään virkasuhdetta. Tämän vuoksi näiden tehtävien hoitamista varten näillä liikelaitoksilla on virkoja. Metsähallituksessa on 22 virkaa ja Ilmailulaitoksessa 434 virkaa. Ilmailulaitoksen viranomaisyksikössä työskentelee 70 henkilöä. Muut Ilmailulaitoksen virkamiehistä hoitavat liiketoimintaan liittyviä tehtäviä. He ovat yleensä tulleet palvelussuhteeseen Ilmailuhallitukseen. Heidän virkojaan ei liikelaitostamisvaiheessa ole muutettu työsuhteisiksi. Henkilön siirtyessä pois liikelaitoksesta hänen virkansa lakkautetaan ja tehtävä muutetaan työsuhteiseksi. Liikelaitosten harvalukuisiin virkamiehiin sovelletaan valtion virkamieslainsäädäntöä ja LTY ry:n ja valtion henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen kanssa tehtyjä virkaehtosopimuksia.

Yleislain mukaan liikelaitoksessa on toimitusjohtaja. Osakeyhtiölain mukaan toimitusjohtaja on yhtiön lakisääteinen toimielin. Liikelaitosten toimitusjohtajat ovat joko työsuhteessa tai virkasuhteessa. Vaikka liikelaitoksessa olisi julkisia hallintotehtäviä, ei ole tarkoituksenmukaista, että toimitusjohtaja olisi virkamies, sillä julkisten hallintotehtävien hoito tulee aina eriyttää liikelaitoksen muusta toiminnasta ministeriön suoraan ohjaukseen.

Valtion liikelaitosten verovelvollisuus

Arvonlisäverotuksessa liikelaitokset ovat arvonlisäverolain (1501/1993) 7 §:n mukaan erikseen verovelvollisia. Koska valtion liikelaitokset ovat yleisten sääntöjen mukaan erikseen verovelvollisia, ne suorittavat veroa myös muille valtion viranomaisille ja laitoksille tapahtuvasta myynnistä. Vastaavasti

muiden valtion viranomaisten ja laitosten on yleisten sääntöjen mukaan suoritettava veroa tällaisille yksiköille tapahtuvasta myynnistä. Myös valtion liikelaitosten omaa käyttöä verotetaan yleisten sääntöjen mukaisesti. Valtion liikelaitoksen ei kuitenkaan ole suoritettava veroa viranomaistoimintana tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen luovutuksesta.

Tuloverotuksessa tuloverolain (1535/1992) 21 §:n 3 momentin nojalla valtiovarainministeriö määrää, miten valtion tulonhankkimistoiminta jakautuu verovelvollisiin rinnastettavaan verotusyksiköihin. Valtiovarainministeriön valtion verotusyksiköistä antaman päätöksen (427/1993) mukaan valtion verotusyksiköitä tuloverotuksessa ovat muun muassa valtion liikelaitokset. Valtio ja sen laitokset ovat valtion tuloverosta vapaita. Ne ovat kuitenkin verovelvollisia kunnalle ja seurakunnalle, mutta tällöinkin rajoitetusti. Veroa on suoritettava kunnalle ja seurakunnalle tuloverolain 124 §:n 3 momentissa mainitun tuloveroprosentin mukaan.

Valtio ja sen laitokset suorittavat tuloveroa tuloverolain 21 §:n 3 momentin mukaan vain maatilojensa ja niihin verrattavien muiden kiinteistöjensä tuottamista tuloista, sellaisten muiden kiinteistöjensä tuloista, joita ei käytetä yleisiin tarkoituksiin sekä yksityisyrittäisiin verrattavien teollisuus- ja muiden liikkeiden tuloista.

Valtion ja sen laitosten yksityisyrittäisiin verrattavien teollisuus- ja muiden liikkeiden tulot ovat kokonaisuudessaan veronalaisia. Laitosten liiketoiminnan tulos vahvistetaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaan. Tuloverolain 21 §:n 3 momentin mukaan valtio ei kuitenkaan ole verovelvollinen tulosta, jonka se saa pääasiallisesti toisten valtion laitosten tarpeiden tyydyttämiseksi toimivasta liike- tai tuotantolaitoksesta. Vaikka valtion yksiköillä olisi yksityissektoriin kohdistuvaa liiketoimintaa, toiminta on kokonaisuudessaan verotonta, jos yli puolet toiminnasta kohdistuu toisten valtion laitosten palvelemiseen. Tuloverolain 21 §:n 3 momentin erityissäännöksen mukaan valtio ei ole miltään osin verovelvollinen tulosta, jonka se saa laiva-, lento- tai autoliikenteestä, rautateistä, kanavista, satamista taikka posti-, tele- tai radiolaitoksista.

Valtion liikelaitokset maksavat kiinteistö-

verolain (654/1992) mukaan hallintaansa siirretyistä kiinteistöistä kiinteistöveroa sekä varainsiirtoverolain mukaan kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta varainsiirtoveroa.

Osakeyhtiöihin verrattuna valtion liikelaitoksiin sovellettava arvonlisäveron ja varainsiirtoveron verokanta sekä kiinteistöveron veroprosentti ovat saman suuruiset. Tuloverotuksessa liikelaitosten tuloveroprosentti on alempi kuin osakeyhtiöiden yhteisöveroprosentti. Esimerkiksi verovuonna 2000 liikelaitosten tuloprosentti oli 11,0258 ja yhteisöjen tuloveroprosentti 29. Ero johtuu siitä, että valtio ja sen laitokset ovat valtion tuloverosta vapaita. Valtion liikelaitosten tuloksesta on koko liikelaitoskautena 56 %:a tuloutettu valtion talousarvioon.

Liikelaitoksen vieraan pääoman hankinta

Yritystoiminnan yleinen periaate on, että omistaja huolehtii yritystensä rahoituksesta ja rahoitukseen tarvittavista takuista. Kun liikelaitokset toimivat viime kädessä valtion vastuulla, liikelaitosten asema rahoitusmarkkinoilla määräytyy valtion aseman mukaan. Liikelaitoksen tästä saama etu on arviolta noin 0,50 % lainojen korkotasossa. Vastavansuuruinen on myös se etu, minkä liikelaitoksen tytäryhtiö saa liikelaitoksen myöntäessä vakuuden sen hankkiman lainan vakuudeksi.

Yleislain 6 §:n 3 kohdan mukaan liikelaitosta varten voidaan valtion talousarvioon ottaa määräraha myönnettäväksi liikelaitokselle lainaehdoin. Liiketoiminnassa lähtökohta on, että vieraan pääoman rahoitus hankitaan markkinoilta. Budjettilaina on poikkeus yleisistä menettelytavoista.

Liikelaitoksen vakuuttaminen

Liikelaitos hankkii yleislain mukaan lakisääteiset vakuutukset valtion yleisestä järjestelmästä. Näiden järjestelmien hallinnoinnista huolehtii valtiokonttori. Voimassa olevien säännösten mukaan valtiokonttori on maksutta huolehtinut näistä palveluista. Liikelaitos on maksanut valtiokonttorille ainoastaan sen maksamat etuudet, korvaukset ja eläkkeet tapaturmavakuutusjärjestelmässä ja pääsääntöisesti myös liikennevakuutusjärjestelmässä.

Valtiokonttori on sopimusperusteisesti voinut periä liikennevahinkoasioissa myös hoitokuluuuden. Tilanteissa, joissa liikelaitokselta ei ole peritty hoitokuluja, kilpailuneutraliteettisyydestä tällaiset palvelut tulisi muuttaa maksullisiksi.

Liikelaitos voi päättää, hankkiiko se eläköitä varten vakuutuksen markkinoilta vai haluaako se kuulua valtion vahinkoturvajärjestelmään. Tämä koskee liikelaitoksen hallintaan siirrettyä omaisuutta ja sen liiketoimintaa kohdanneen vahingon korvaamista. Valtiovarainministeriö määrää valtion liikelaitosten vahinkoturvajärjestelmästä annetun valtioneuvoston päätöksen (1422/1991) 8 §:n 1 ja 2 momentin nojalla vuodeksi kerrallaan liikelaitoksen omavastuun sekä vahinkokohtaisen rajan. Valtiovarainministeriö määrää myös keskeytysvahinkojen omavastuurajan ja korvaukseen oikeutavan ajan vahinkotapahtumasta lukien.

Liittyessään valtion vahinkoturvajärjestelmään liikelaitokset eivät maksa vakuutusmaksuja. Ne vastaavat sen sijaan itse kaikista vuotuisen omavastuurajan (esim. 3 000 000 euroa) alle jäävistä vahingoista. Myös vahinkokohtainen raja on vahvistettu (esim. 30 000 euroa). Vuotuisen omavastuurajan täyttymistä laskettaessa huomioidaan vain vahinkokohtaisen rajan ylittävät osuudet vahingoista. Vuotuisen omavastuun yli menevästä vahingon määrästä valtion korvattavaksi tulisi 95 %.

Edellä mainitun valtioneuvoston päätöksen mukaan omavastuut kuvaavat laitoksen itsenäistä kykyä selviytyä ennalta arvaamattomien omaisuusvahinkojen aiheuttamista taloudellisista menetyksistä. Ne lasketaan tuloksesta ja taseesta ilmenevien tunnuslukujen perusteella.

Kaikki liikelaitokset ovat toistaiseksi liittyneet valtion vahinkoturvajärjestelmään. Sattuneet vahingot ovat olleet yleensä valtiovainministeriön määräämää omavastuuta ja vahinkokohtaista rajaa pienempiä. Käytännössä vain kerran vahingot ovat tulleet valtion korvattaviksi. Valtion vahinkoturvajärjestelmää voidaan pitää ongelmallisena kilpailuneutraliteettisyydestä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Valtion liikelaitoksista annetun lain uudistamisen lähtökohtana on uuden perustuslain sisältö. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää yleislain rakennetta kokoamalla asia-kokonaisuudet yhteen, täydentää sekä uudistaa sitä muuta yritystoimintaa koskevassa lainsäädännössä tapahtuneen kehityksen mukaiseksi. Tämä koskee muun muassa talousarviolainsäädäntöä, osakeyhtiölainsäädäntöä, kirjanpitolainsäädäntöä ja tilintarkastuslainsäädäntöä. Liikelaitokset noudattavat valtionhallinnon yleisiä menettelytapasääntöjä. Niiden osalta lainsäädännön kehittäminen on jätetty asianomaisen lainsäädännön kehittämisen varaan. Valtion liikelaitosten velvollisuudesta palvelua maan kansalliskielillä säädetään kielilaisissa.

Myös yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset pyritään ottamaan huomioon. Erityisesti yhteismarkkinoiden toimivuusvaatimus, maksujen euro-määräisyys sekä kilpailuneutraliteetti edellyttävät yleislain uudistamista. Liikelaitoksen kilpailuasemaan vaikuttavat yleislain mukainen korvausmäärärahajärjestelmä ja ristisubventointijärjestelmä sekä liiketaloudellisesta hinnoittelusta poikkeava hinnoittelu. Liikelaitoksen kilpailuaseman toteuttaminen edellyttää järjestelmien läpinäkyvyyttä. Myös 1 päivästä heinäkuuta 2001 lukien EU:n ns. transparensidirektiivi on edellyttänyt tätä. Komission direktiivi 2000/52/EY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun komission direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta velvoittaa direktiivin tarkoittamat yritykset sekä erittelemään eri toiminnoista syntyvät tulonsa ja menonsa että antamaan yrityskohtaiset tiedot menetelmistä, joilla tulot ja menot kohdistetaan eri toiminnoille.

Tavoitteena on säätää laki, jossa on liikelaitosmallin kannalta keskeiset säännökset. Vain liikelaitosmallin kannalta perustellut poikkeukset tulisi sisällyttää laitoskohtaisiin lakeihin. Yleislain uudistaminen edellyttää laitoskohtaisten lakien arviointia ja kehittä-

mistä yleislain uudistamisen yhteydessä esitettyjen periaatteiden mukaisiksi. Tavoitteena onkin yhden vuoden siirtymäkauden aikana arvioida kaikki laitoskohtaiset lait sekä tehdä niihin tarvittavat muutokset.

Ehdotuksen tavoitteena on kehittää ja selkeyttää liikelaitoksen ohjaus- ja johtamissuhteita. Ehdotuksella turvataan eduskunnan mahdollisuus ohjata liikelaitosten toimintaa ja samalla se korostaa asianomaisen ministeriön vastuuta liikelaitoksen ohjauksessa. Eduskunta asettaisi edelleen liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Liikelaitoksen ohjausta koskevaa ratkaisuvaltaa ehdotetaan siirrettäväksi valtioneuvoston yleisistunnolta asianomaiselle ministeriölle.

Ehdotuksen tavoitteena on yhteensovittaa ohjauspäätöksiä ja varmistaa eri liikelaitosten johdonmukainen ja tasapuolinen ohjaus ja arviointi valtioneuvoston tasolla. Valtioneuvoston yleisistunto käsitelisi vain laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Muu säännöksiin perustuva määrämuotoinen liikelaitosohjaus sekä omistajaohjaus keskitettäisiin asianomaiseen ministeriöön. Tarvittaessa ministeriön käsiteltävä edeltäisi kuitenkin valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsitellyt. Ohjausmuodot lähentyisivät toisiaan ja muodostaisivat aiempaa selkeämmän kokonaisuuden.

Ohjauksen kehittämiseen liittyen myös liikelaitosten lakia alemmanasteisen normiohjauksen tarpeellisuus arvioidaan. Ohjausta uudistettaessa arvioidaan myös liikelaitosten seurannan ja raportoinnin sisältö ja tarkoituksenmukaisuus.

Ehdotuksen tavoitteena on lisäksi parantaa liikelaitoksen toimintaedellytyksiä ja kykyä reagoida muuttuviin kilpailutilanteisiin markkina- ja kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla, mahdollistaa liikelaitoksen liiketoiminnan kehittäminen aiempaa joustavammin ja nopeammin sekä turvata liikelaitoksen kannalta tärkeiden suunnittelu- ja muiden tietojen pysyminen salassa. Toisaalta ehdotuksen tavoitteena on lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tilanteissa, joissa kilpailulliset näkökohdat sitä edellyttävät sekä varmistaa, että liikelaitosmalli ei tuota kilpailuetua tai muutoin väärää avointa kilpailua.

Liikelaitoksen toimivaltaa koskevien ehdo-

tusten rinnalla on tarkoituksenmukaista tarkentaa ja selkeyttää liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan tehtäviä ja vastuita. Osa-KEYTIÖLAINSÄÄDÄNNÖN tapaan toimitusjohtaja olisi hallituksen ohella liikelaitoksen pakollinen toimielin. Myös tilintarkastajien määrää, kelpoisuusehtoja, tehtäviä ja vastuuta on tarkoituksenmukaista kehittää ja selkeyttää.

Lisäksi tavoitteena on uudistaa ja täydentää lakia muussa lainsäädännössä tai käytännössä tapahtunutta kehitystä vastaavaksi.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Ohjauksen kehittämistä koskevat keskeiset ehdotukset

Eduskunnan ohjaustehtäviin ei ehdoteta oleellisia muutoksia. Eduskunta päättäisi edelleen liikelaitoksen palvelu- ja muista toimintatavoitteista. Ainoastaan liikelaitoksen investointien tärkeimpien kohteiden hyväksymistä koskeva tehtävä ehdotetaan poistettavaksi, sillä investointien esittäminen valtion talousarviossa ei ole markkina- ja kilpailutilanteessa yleensä mahdollista eikä kilpailutilanteen kannalta toivottavaa.

Valtioneuvostolta ehdotetaan siirrettäväksi asianomaisen ministeriön ratkaistavaksi palvelu- ja muista toimintatavoitteista sekä tulos- ja tuloutustavoitteesta päättäminen sekä liikelaitoksen tilintarkastajien valinta. Myös liikelaitoksen talouden ja toiminnan vuotta pitempää ajankohtaa koskevien tavoitteiden hyväksyminen ehdotetaan siirrettäväksi valtioneuvostolta asianomaiselle ministeriölle. Asia käsiteltäisiin liikelaitoksen ohjauksesta vastaavien ja liikelaitoksen edustajien neuvotteluissa. Asiassa ei tehtäisi hallintopäätöstä.

Omistajaohjauksen kannalta keskeisin elin valtion liikelaitoksessa on liikelaitoksen hallitus, joka vastaa liikelaitoksen toiminnasta ja valvoo muun muassa toimitusjohtajan toimintaa. Käytännössä liikelaitosten toimitusjohtajat ovat olleet hallitusten jäseniä. Nytemmin käytännöstä on luovuttu. Valvonnan asianmukaiseksi toteutumiseksi hallituksen jäseneksi tulisi valita liikelaitoksen ulkopuolisia asiantuntijoita. Liikelaitoksesta vastuussa olevalla ministeriöllä tulee yleensä olla suora edustus hallituksessa. Ministeriön ni-

meämä edustaja liikelaitoksen hallituksessa toimii itsenäisesti ja liikelaitoksen hyväksi, aivan kuten hallituksen muutkin jäsenet. Hallituksen valvontatehtävän johdosta hallituksen tulisi nimittää liikelaitoksen toimitusjohtaja. Toimitusjohtaja olisi liikelaitoksen pakkoinen toimielin. Myös nykyisten toimitusjohtajien osalta tulisi pyrkiä sopimusteitse muuttamaan järjestelmää.

Liikelaitoksen tehtäviä koskevat keskeiset ehdotukset

Hallituksen tarkoituksena on samassa yhteydessä kuin laitoskohtaiset lait arvioidaan kartoittaa liikelaitosten hoitamat julkiset hallintotehtävät, niiden tarkoituksenmukaisuus sekä varmistaa, että julkisten hallintotehtävien hoitamisessa noudatetaan kaikkia hyvän hallinnon periaatteita ja että toimintaa koskevat lain tasoiset säännökset ovat riittävän yksityiskohtaisia. Lähtökohtana arvioinnissa on perustuslain 124 §:n sisältö. Valmisteilla oleva hallintolaki siihen liittyvine lainsäädäntöineen selkeyttäneen tilannetta myös liikelaitoksissa.

Lähtökohtana tulee olla, että liikelaitokselle mahdollisesti säädetyt julkiset hallintotehtävät organisoidaan erilleen liiketoiminnasta. Ministeriö ohjaa julkisten hallintotehtävien suorittamista, eikä tehtävä kuulu liikelaitoksen hallitukselle tai toimitusjohtajalle. Niistä raportoidaan ministeriölle samalla tavoin kuin virastojen hoitamasta julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta yleensä. Valtion talousarviossa tätä toimintaa käsitellään erillisenä ohjattavana toimintona erillään liiketoiminnasta, ja näitä tehtäviä hoitavat virkamiehet.

Liikelaitosten erillisrahoitusta koskevat ehdotukset

Lähtökohtana pitäisi olla, että liikelaitoksen kaikki tavarat ja palvelut tuotetaan liikeloudellisesti kannattavasti. Liikelaitoksille ei tulisi myöntää talousarviossa sellaisia avustuksia tai tukia, joita niiden kilpailijoille ei myönnetä. Liiketoimintaa koskevaa hinnoittelutoimivaltaa ei tulisi rajoittaa laitoskohtaisilla säännöksillä. Liikelaitoksille ei myöskään tulisi määrätä tehtäviä, joita ne ei-

vät voi tuottaa liikeloudellisesti kannattavasti ja joita ne joutuisivat tukemaan muun toimintansa tuotoilla.

Liikelaitosten ohjauksessa tulisi siirtyä säädettyjen erityistehtävien osalta tilaajatuottaja -järjestelmän mukaiseen menettelyyn, jossa asianomainen ministeriö ja muu liikelaitoksen tavaroita ja palveluja tarvitseva ostaisi ne liikelaitokselta tai muulta tuottajalta. Tämä ei kuitenkaan rajoita eduskunnan toimivaltaa päättää liikelaitokselle erikseen määritellyn tehtävän hoitamiseen myönnettävästä määrärahasta. Perustuslain 84 §:n mukaan määrärahan ottamisen tulee perustua lakiin. Valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa liikelaitos hoitaisi sille määrätty liiketaloudellisesti kannattamattomat tehtävät.

Hallituksen tavoitteena on arvioida liikelaitosten erillisrahoituksen sekä laitoskohtaisissa laeissa olevia hinnoittelua koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuutta. Tavoitteena on, että ristisubventiosta luovutaan ja erillisrahoitusta varten otetaan määräraha valtion talousarvioon. Yleislaissa säädettäisiin mahdollisesta liikelaitoksen liiketaloudellisesti kannattamattoman toiminnan rahoittamisesta. Laitoskohtaiseen lakiin otetaan erillisrahoituksen käyttökohteet. Mikäli laitoskohtaisessa tarkastelussa päädytään siihen, että liikelaitoksella on julkisia hallintotehtäviä, tulee niiden hinnoittelussa noudattaa valtion maksuperustelain periaatteita. Mahdollinen hintatuki tulee ottaa erillisenä määrärahana talousarvioon.

Yleislain 9 §:n, laitoskohtaisten lakien ja/tai pelkällä budjettipäätöksellä rahoitettavien erityistehtävien sekä ristisubventoitujen tehtävien taloudellinen läpinäkyvyys on ollut erittäin heikkoa. Muun muassa kilpailullisista syistä erillisrahoitusta koskevat kohteet tulee laskentatoimessa, hinnoittelussa, kirjanpidossa ja muussakin raportoinnissa sekä tilinpäätöksessä käsitellä erillisinä kohteina konsernin tytäryrityksen tapaan. Ainoastaan tällä tavoin ulkopuolinen taho voi arvioida toimenpiteiden taloudellisia ja kaupallisia vaikutuksia. Sama koskee myös omaisuutta, jolle ei aseteta tuottotavoitetta. Myös EU:n transparenssidirektiivi edellyttää tätä. Mikäli erillisrahoitus koskisi julkisten hallintotehtävien hoitamista, tulisi tämän toiminnan osalta

lisäksi ottaa talousarvioon samat tiedot kuin virastojen osalta yleensä otetaan.
Muut keskeiset ehdotukset

Liikelaitoksen oman pääoman määritelmää ehdotetaan laajennettavaksi niin, että liikelaitoksella olisi mahdollisuus tehdä yritysten tapaan arvonorotuksia. Oma pääoma muodostuisi peruspääomasta, muusta omasta pääomasta ja arvionkorotusrahastosta. Niin ikään liikelaitoskonsernin käsitettä ehdotetaan laajennettavaksi, jotta liikelaitoskonsernin tilintarkastajat tarkastaisivat myös kaikkien tytäryritysten tilinpäätökset ja jotta konsernitalinpäätökseen sisältyisivät kaikki tytäryritykset.

Liikelaitoksen lakisääteinen organisaatio käsittäisi hallituksen ja toimitusjohtajan. Toimitusjohtaja ei olisi enää palvelussuhteessa liikelaitokseen. Toimitusjohtajan irtisanomissuoja perustuisi johtajasopimukseen. Lisäksi liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät ja vastuut ehdotetaan määriteltäväksi aiempaa yksityiskohtaisemmin. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset toimitusjohtajan velvollisuudesta huolehtia liikelaitoksen kirjanpidosta ja varainhoidosta sekä hallituksen velvollisuudesta huolehtia niiden asianmukaisen valvonnan järjestämisestä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös muita liikelaitoksen johtamista ja johdon vastuuta selkeyttäviä säännöksiä. Liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan vastuu voisi konkretisoitua siten, että he joutuvat korvaamaan aiheuttamansa vahingon. He olisivat velvollisia korvaamaan tahallaan tai tuottamuksesta liikelaitokselle aiheuttamansa vahingon.

Tilintarkastajien kelpoisuusehtoja ehdotetaan tarkistettavaksi. Liikelaitoksen tilintarkastajiksi valittaisiin KHT-tilintarkastaja ja JHTT-tilintarkastaja taikka vastaavat tilintarkastusyhteisöt. Tilintarkastajien vahingonkorvausvastuusta otettaisiin tarvittavat säännökset lakiin. Luottamusmiestilintarkastajista luovuttaisiin.

Liikelaitoksen palvelussuhde olisi työsuhde. Mikäli liikelaitoksella olisi laitoskohtaisen lain mukaan julkisia hallintotehtäviä, niitä hoitavien henkilöiden tulee olla virkamiehiä.

Sellaisista norminantovaltuuksista ehdote-

taan luovuttavan, joita ei ole käytetty eikä ole perusteita niiden käyttämiselle.

Valtion toissijaisesta vastuusta johtuen ehdotetaan, että liikelaitoksen hankkimista lainoista ja myöntämistä takauksista perittäisiin takausmaksu. Liikelaitos voisi edelleen eduskunnan suostumuksella antaa takauksen laisaa määritellyissä rajoissa tytäryhtiön lainasta. Voimassa olevan lain vakuus-termin käytöstä luovuttaisiin ja se korvattaisiin asiaa paremmin kuvaavalla termillä: takaus. Maksua ehdotetaan perittäväksi tämän lain voimaan tullessa nostetuista lainoista ja myönnettyistä takauksista.

Valtiokonttorin keskitetyksi liikelaitosten puolesta hoitamien lakisääteisten etuuskien ja korvausten hoitamisesta aiheutuneet kustannukset ehdotetaan perittäväksi liikelaitoksilta. Liikelaitokset hankkisivat omaisuus- ja vastuuvakuutukset markkinoilta. Valtion vahinkoturvajärjestelmä ei olisi enää näiden vakuutusten kanssa vaihtoehtoinen järjestelmä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset talousarviotalouteen

Tavoitteena on, että mahdollisuuksien mukaan siirryttäisiin tilaaja-tuottaja -järjestelmään. Erityisrahoitusjärjestelyjen poistamisella ja niiden sijaan otettavalla hankintamäärärahalla on vaikutuksia valtion talousarvioon. Ministeriö tai muu viranomainen hankkisi tarvittavat tavarat ja palvelut liikelaitokselta tai muulta tuottajalta hankintatoimessa noudatettavien menettelytapojen mukaisesti. Lähtökohtana olisi, että nykyisen korvausmäärärahan asemasta talousarvioon tulisi ottaa hankintamääräraha.

Liikelaitoksen liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän hoitamiseen voitaisiin myöntää erillinen määräraha. Määrärahaa ei enää kutsuttaisi korvaukseksi. Vastaisuudessa liiketaloudellisen toiminnan tuloksella ei voitaisi kattaa liikelaitokselle määrätystä kannattamattomasta tehtävästä aiheutuvia kustannuksia. Myös muut erityisrahoitusjärjestelyt tulisi saattaa läpinäkyviksi.

Mikäli liikelaitoksella on julkisia hallinto-

tehtäviä, tulisi niiden rahoittamista varten talousarviossa olla oma määrärahamomenttinsa. Momentin selvitysosassa tällaiselle toiminnalle asetettaisiin alustavat tulostavoitteet kuten muullekin hallinnolliselle toiminnalle.

Siirtymisellä tilaaja-tuottaja -järjestelmän mukaisiin menettelytapoihin ei kokonaisuudessa ole valtiontaloudellisia vaikutuksia. Kilpailuttamisen kautta tavaroiden tai palveluiden hinta määräytyy liiketaloudellisin perustein, millä on jo toimintaa tehostava vaikutus. Mikäli liikelaitos kilpailuttamisen perusteella saa hankinnan hoidettavakseen, sen mahdollisuudet tuottaa voittoa ja tulouttaa erikseen määrättävä osa voitosta, lisääntyvät. Valtion talousarvion kokonaisuuden kannalta ehdotetut määrärahalisäykset eivät lisää valtion menoja, sillä ristisubvention ja muiden erityisjärjestelyjen vaikutusten jäädessä pois, liikelaitoksen tuloutusmahdollisuudet vastavasti kasvavat.

Ehdotuksen mukaan liikelaitoksen tilintarkastajat arvioisivat liikelaitosta perustettaessa sen hallintaan siirrettävän omaisuuden ja veloitteet. Samoin tulisi menetellä myös siirrettäessä omaisuutta toimivaan liikelaitokseen ja liikelaitoksesta talousarvialouteen. Arviointikustannusten määrä vaihtelisi omaisuuden määrästä ja laadusta sekä eri kohteiden sijainnista riippuen tuhannesta eurosta useisiin kymmeniin tuhansiin euroihin.

Liikelaitoksen ottamista lainoista ja liikelaitoksen myöntämistä takauksista liikelaitoksilta ehdotetaan perittäväksi takausmaksua. Myös valtiokonttorin liikelaitoksille tarjoamista palveluista perittäisiin palvelumaksu. Nämä maksut tuloutettaisiin valtion talousarvioon.

Erityisrahoituksen uudistamista koskevat vaikutukset ilmenevät laitoskohtaisia ratkaisuja arvioitaessa ja uudistettaessa. Käytännössä uudistus koskee Ilmailulaitosta ja Metsähallitusta.

Vaikutukset asiakkaille ja kilpailijoille/markkinoille

Ehdotetun uudistuksen vaikutukset ilmenevät liikelaitoksen toiminnan tehostumisena ja kilpailukyvyyn parantumisena. Se mahdollistaa myös liikelaitoksen taloudellisen tuloksen myönteisen kehityksen. Välillisesti se ilme-

nee liikelaitoksen tavaroiden ja palvelujen laadun parantumisena ja hintojen kilpailukykyisyytenä.

Liikelaitoksen noudattaessa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita sen hinnoittelu-toimivaltaa ei tulisi rajoittaa. Tämän seurauksena eräiden liikelaitosten tuottamat maksutomat ja vajaakatteelliset palvelut loppuisivat ellei asianomainen ministeriö tai muu viranomainen hanki kyseiset palvelut markkinaperusteisesti ja osoita ne sen jälkeen maksuttomina tai osittain katteellisina asiakkaiden käyttöön.

Vaikutukset liikelaitoksille

Uudistuksen tavoitteena on parantaa liikelaitoksen toimintaedellytyksiä ja kykyä reagoida muuttuvaan kilpailutilanteeseen markkina- ja kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla sekä lisätä kilpailua markkinoilla poistamalla kilpailua vääristävät tekijät. Uudistus lisää myös markkinoiden läpinäkyvyyttä.

Liikelaitos on osa valtiokokonaisuutta. Uudistuksen tavoitteena on myös poistaa sen erityisasemasta johtuvat kilpailuedut sekä lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä niin, että asiakkaat ja muut markkinoilla toimivat voivat vakuuttua tilanteesta. Tämän vuoksi liikelaitokset joutuvat ehdotuksen mukaan maksamaan markkinoilta hankkimistaan lainoista sekä myöntämistään takauksista maksua. Takausmaksu olisi noin 0,50 % lainan pääomasta. Kun liikelaitosten lainojen ja takaus-ten yhteenlaskettu määrä on noin 170 miljoonaa euroa, takausmaksun vuotuisen kustannusvaikutus olisi 850 000 euroa. Muutos lisää vastaavalla määrällä valtion tuloja.

Valtiokonttorin hoitamien palvelujen hoitomaksuista aiheutuu liikelaitoksille yhteensä lähes 200 000 euron kustannukset. Muutos lisää vastaavalla määrällä valtion tuloja.

Valtion vahinkoturvajärjestelmän lakkauttamisen johdosta liikelaitokset voivat harkintansa mukaan hankkia vakuutuslaitoksilta omaisuus- ja vastuuvakuutuksia taikka vastata itse näistä vahingoista. Järjestelyjen taloudelliset vaikutukset voidaan esittää vasta sen jälkeen kun liikelaitokset ovat asianmukaisesti hankkineet vakuutukset tai päättäneet kantaa ensisijaisen vastuun itse.

4.2. Henkilöstövaikutukset

Liikelaitoksen palvelussuhde on työsuhde. Ilmailulaitoksessa ja Metsähallituksessa on yhteensä 456 virkasuhteista henkilöä. Heistä alle 100 henkilöä hoitaa ainoastaan julkisia hallintotehtäviä. Muut toimivat myös liiketoiminnan eri tehtävissä. Laitoskohtaisen lainsäädännön arviointiaikana tulee selvittää viime mainittujen virkojen muuttaminen työsuhteisiksi.

Toimitusjohtaja olisi liikelaitoksen lakisääteinen toimielin. Toimitusjohtaja ei olisi enää työ- eikä virkasuhteessa liikelaitokseen. Hänen asemastaan sovittaisiin johtajasopimuksessa.

Virkojen muuttamisella työsuhteisiksi on vaikutusta henkilöstön oikeudelliseen asemaan ja jossain määrin palvelussuhteen ehtojen määräytymisjärjestelmään. Uudistuksella ei ole henkilöstövaikutuksia.

4.3. Vaikutukset hallintoon

Uudistuksen seurauksena asianomaisen ohjaavan ministeriön asema korostuu. Liikelaitoksen omistajaohjauksen tiivistyessä liikelaitoksen valvonta paranee. Myös liikelaitoksen julkinen raportointi ja raportoinnin yksityiskohtaisuus, laatu sekä siten toiminnan läpinäkyvyys paranevat. Tilintarkastajat varmistavat julkisen raportoinnin oikeellisuuden.

Uudistuksen myötä hallinnollinen työ vähenee jonkin verran valtioneuvoston tasolla. Valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi vietävien asioiden määrä laskee vuosittain muutamalla päätöksellä liikelaitosta kohti.

Merkittävimmät hallinnolliset muutokset tapahtuvat liikelaitoksen toimivassa johdossa. Toimitusjohtaja olisi liikelaitoksen lakisääteisen organisaation osa. Ehdotuksen mukaan liikelaitoksen hallitus tekee liikelaitosta koskevat merkittävät päätökset, ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa sekä nimittää liikelaitoksen toimitusjohtajan. Liikelaitoksen toimitusjohtaja vastaisi osakeyhtiön toimitusjohtajan tapaan laitoksen toiminnasta. Sekä hallituksen että toimitusjohtajan vastuu määräytyisi samalla tavoin kuin osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan vastuu.

Liikelaitoksen tilintarkastajana voisi toimia

ainoastaan JHTT-tilintarkastaja ja KHT-tilintarkastaja taikka vastaavat tilintarkastusyhteisöt. Tilintarkastajien vastuu määräytyisi kyseisten lakien mukaan.

4.4. Vaikutukset liikelaitoskohtaiseen lainsäädäntöön

Yleislain uudistaminen edellyttää, että myös laitoskohtaiset lait arvioidaan uudelleen yleislain uudistamisen yhteydessä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Muutokset ilmenevät vasta laitoskohtaisten lakien tarkistamisen jälkeen.

Ehdotetun lain mukaan liikelaitos voi ottaa pitkäaikaista lainaa eduskunnan suostumuksella. Voimassa olevien säännösten mukaan laitoskohtaisessa laissa tulee säätää pitkäaikaisen lainan ottamisesta. Ehdotetun muutoksen johdosta laitoskohtaisista laeista tulee poistaa lainanottoa koskevat säännökset.

Mikäli liikelaitoskohtaisesti on erityisiä perusteita poiketa ehdotetusta yleisestä mallista, tulee poikkeuksista säätää laitoskohtaisessa laissa. Yleislakia koskevien ehdotusten mukaisesti laitoskohtaista lakia uudistettaessa tulee arvioida ainakin seuraavia asioita:

— Liikelaitoksen tehtävät: Laitoskohtaisessa laissa määritellään liikelaitoksen liiketoiminta sekä muut tehtävät. Muita tehtäviä voivat olla julkiset palvelutehtävät, joiden hoitaminen ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa, sekä julkiset hallintotehtävät. Laitoskohtaisesta laista tulee käydä ilmi se, miten näiden tehtävien hoitaminen rahoitetaan. Lisäksi julkisten hallintotehtävien hoitaminen tulee eriyttää liiketoiminnasta ja varmistaa että kaikki perustuslain 124 §:n edellytykset täyttyvät. Liiketoiminta ja muut tehtävät tulee organisoida niin, että niistä voidaan pitää erillistä kirjanpitoa ja laatia erillinen tilinpäätös siten, kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

— Liikelaitoksen tavaroiden ja palveluiden hinnoittelu: Mikäli perustellusta syystä liikelaitoksen tuotteita ei voida hinnoitella liiketaloudellisia periaatteita noudattaen, tästä sekä kannattamattoman toiminnan rahoittamisesta tulee säätää lailla.

— Liikelaitoksen oman pääoman määrittely: Mikäli liikelaitoksen hallintaan on siirretty tai on tarkoitus siirtää omaisuutta vailla ta-

loudellista tuottotavoitetta, tämä tulisi ilmetä laitoskohtaisesta laista.

— Liikelaitoksen hallinto: Liikelaitoksen lakisääteisen organisaation muodostavat hallitus ja toimitusjohtaja. Toimitusjohtaja ei ole enää hallituksen jäsen, joten hänen jäsenyyttänsä koskevat säännökset kumotaan. Laitoskohtaisessa laissa ja asetuksessa voidaan antaa yleislain säännöksiä tarkempia säännöksiä hallituksen tehtävistä ja hallituksen kokoonpanosta.

— Liikelaitoksen henkilöstö: Liikelaitoksen palvelussuhde on työsopimussuhde. Mikäli liikelaitos hoitaa julkisia hallintotehtäviä, näitä tehtäviä hoitavien henkilöiden palvelussuhde on virkasuhde. Koska virkasuhde on poikkeus, siitä tulisi säätää laitoskohtaisessa laissa.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan laitoskohtaisessa laissa on voinut järjestää valtioneuvoston ja asianomaisen ministeriön välistä toimivaltaa yleislaista poikkeavasti. Myös toimivaltakysymykset tulee tästä näkökulmasta arvioida uudelleen. Tavoitteena on, että laitoskohtaisessa laissa ohjaustoimivaltaa ei järjestettäisi yleislaista poikkeavalla tavalla.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtiovarainministeriö asetti 29 päivänä tammikuuta 2001 työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotuksensa valtion liikelaitoksista annetun lain uudistamiseksi. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon. Valtion liikelaitoksista annettua lakia on aiemmin käsitelty liikelaitosmallin kehittämistyöryhmässä (VM 1996:5) ja omistajaohjaustyöryhmässä (VM 1997:13). Valtion liikelaitosten ohjausta on lisäksi käsitelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä 16.4.1998, Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta, Hallintopolitiikan suuntalinjat.

5.2. Lausunnot

Valtion liikelaitoslain uudistamistyöryhmän muistiosta (VM 2002:5) pyydettiin lausunnot ministeriöiltä, ajankohtana toimineilta

liikelaitoksilta, kilpailu- ja kuluttajaviranomaisilta, liikelaitosten tarkastukseen ja ohjaukseen osallistuvilta viranomaisilta, JHTT-lautakunnalta, tilintarkastajia edustavilta yhteisöiltä, työmarkkina-, kuluttaja-, teollisuus- ja yrittäjäjärjestöiltä, Keskuskauppakamarilta ja Suomen Kuntaliitto ry:ltä.

Lähes kaikki lausunnonantajat suhtautuvat uudistuksen tavoitteisiin ja keskeisiin ehdotuksiin myönteisesti. Teollisuus- ja yrittäjäjärjestöt ja kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset mutta myös liikelaitosten asiakkaina olevat virastot korostavat tarvetta lisätä liikelaitosten toiminnan kilpailuneutraaliteettia ja toiminnan läpinäkyvyyttä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa liikelaitoksilla on yhteiskunnallisia ja julkisia hallintotehtäviä. Myös liikelaitoksen oman toimivallan sekä ohjauksen ja raportoinnin kehittämistä sekä vastuusuhteiden selkeyttämistä pidetään välttämättömänä. Liikelaitokset ovat lausunnoissaan esittäneet ehdotettua laajempaa toimivaltaa liikelaitoksille erityisesti konsernihallinnon ja tytäryhteisöjen osalta. Ne esittävät myös, ettei yleisiä menettelyllisiä säännöksiä sovellettaisi valtion liikelaitoksissa. Lausunnoista on valtiovarainministeriössä tehty tiivistelmä.

Hallituksen esitys perustuu liikelaitoslain uudistamistyöryhmän ehdotuksiin sekä tämän jälkeen valtiovarainministeriössä tapahtuneeseen virkamiesvalmisteluun. Lausunnoissa esitetyt lakiehdotuksen yksityiskohtia koskevat huomautukset on pyritty ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon esitystä valmisteltaessa.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä on 13 päivänä kesäkuuta 2002 käsitellyt asiaa. Ministerityöryhmä puolsi hallituksen esityksen viimeistelyä niin, että se voidaan antaa eduskunnalle heti syysistuntokauden alussa. Laitoskohtaisten lakien uudistamisesta vastuulliset ministeriöt valmistautuvat valmistelemaan ja esittelemään yleislain ja sen uudistamisen lähtökohtana olleiden tavoitteiden mukaisesti laitoskohtaiset lait niin, että ne ovat voimassa vuoden 2004 alusta lukien. Valtiovarainministeriö koordinoi ja tarvittaessa avustaa säädösehdotusten valmistelua. Valtiovarainministeriö seuraa yleislain ja laitoskohtaisten lakien toimeenpanoa sekä soveltamista.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Eduskunnalle on erikseen annettu esitys laiksi oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (HE 102/2002), jossa määritellään muun muassa valtion liikelaitoksen toimivalta myydä, vuokrata ja ostaa valtion kiinteistövarallisuutta. Mainittu esitys ja tämä esitys on kuitenkin laadittu niin, että ne voidaan käsitellä ja niissä ehdotetut lait saat-
taa voimaan toisistaan riippumatta. Tämän esityksen mukaisten tavoitteiden kannalta

olisi kuitenkin suotavaa, että aikaisemmin annetussa esityksessä ehdotettu laki olisi voimassa tässä esityksessä ehdotettavan lain tullessa voimaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä on valmisteltavana laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen tiedon avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta. Valmisteltavana oleva lainsäädäntö pohjautuu EU:n transparensidirektiiviin. Se asettaa samanlaisia vaatimuksia valtion liikelaitoksien kirjanpidolle kuin ehdotettu laki.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Ehdotetun pykälän mukaan tällä lailla säädetään perustuslain tarkoittamista perusteista.

Jokainen liikelaitos on perustettu ja tulee perustaa laitoksesta erikseen annettavalla lailla. Yleislain soveltamisalaan ja tarkoitukseen ei ehdoteta muutoksia. Pykälä vastaa voimassa olevan lain 1 §:ää.

2 §. *Liikelaitoksen toimintaperiaatteet.* Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laitospoh-
taisessa laissa. Ehdotettu momentti vastaa voimassa olevan lain 2 §:n 1 momenttia muutoin, mutta siinä korostetaan liikelaitoksen perustehtävän olevan liiketoiminta. Liikelaitos voisi suorittaa lisäksi vain laitospoh-
taisessa laissa määrättyjä muita tehtäviä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että liikelaitoksella voi olla kahdenlaisia tavoitteita: liiketaloudellisia tavoitteita ja liiketaloudellisesti kannattamattomia tavoitteita. Viimeksi mainittujen tehtävien rahoittamisesta ehdotetaan säädettäväksi lain 7 §:ssä.

Valtion liikelaitoksen hoidettavaksi voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

edellyttäen, että se on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tarkoituksenmukaisuus edellyttää tässä yhteydessä sitä, että tehtävien hoitaminen liikelaitoksessa tuottaa tehtävien hoitamiseksi todellista lisäarvoa tehokkuus- ja taloudellisuusetujen muodossa. Laitospoh-
taisessa laissa tulee yksityiskohtaisesti määrittellä liikelaitoksen muut kuin liiketaloudelliset tehtävät. Samassa yhteydessä arvioidaan myös se, sopiiko niitä hoitaa liiketoiminnan yhteydessä.

Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat toiminnan läpinäkyvyys ja ristisubvention välttäminen. Tästä seuraa, että liikelaitoksen pitää voida raportoida kaikista tehtävistään riittävän yksityiskohtaisesti. Laitospoh-
taisessa laissa määrätään lisäksi julkisten hallintotehtävien organisoinnista ja muusta järjestämisestä.

Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Ehdotettu pykälän 2 momentti on sisällöltään perustuslain säännöstä vastaava. Lisäksi liikelaitoksen on ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan noudatettava toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita. Tämän mukaan hyvän omistajahallinnon periaatteita noudatetaan liikelaitoksissa osana pykälässä tarkoitettuja liiketaloudellisia periaatteita.

Ehdotettu pykälän 2 momentti vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 2 §:n 2 momenttia.

Voimassa olevan säännöksen mukaan valtioneuvosto tarkentaa eduskunnan liikelaitoksen palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskevan päätöksen puitteista palvelu- ja muita toimintatavoitteita sekä asettaa tulostavoitteen. Ehdotetussa laissa tavoitteiden tarkentamista koskeva kohta on siirretty 5 §:n 2 momenttiin asianomaisen ministeriön tehtäväksi.

3 §. *Liikelaitoskonserni*. Ehdotetun pykälän mukainen konsernikäsite vastaa laajuudeltaan kirjanpitolaissa (1336/1997) omaksuttuja periaatteita. Muutoksena voimassa olevan liikelaitoslain 4 a §:n liikelaitoskonserniin, joka koskee ainoastaan liikelaitoksen välittömästi hallittomia osakeyhtiöitä, ehdotetaan liikelaitoskonsernia laajennettavaksi koskemaan kaikkia yrityksiä, joihin liikelaitoksella sekä liikelaitoksella ja sen tytäryrityksillä on määräysvalta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi lisäksi käytäntöä vastaavasti maininta siitä, että tytäryrityksen tulee välittömästi liittyä liikelaitoksen toimintaan. Tämä merkitsisi sitä, että toimintoja, joita on ohjattu eduskunnan päätöksillä, ei voitaisi siirtää tytäryrityksen hoidettavaksi. Liikelaitos ei saisi myöskään tytäryrityksissään harjoittaa toimintaa, mikä ei välittömästi liittyisi liikelaitoksen omaan toimintaan. Käytännössä tytäryritys voisi harjoittaa liikelaitoksen ydintointoja tukevaa liiketoimintaa. Tavoitteena on, että liikelaitoskonserni muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.

Pykälän 1 momentin tavoitteena on laajentaa konsernitarkastelu osakeyhtiömuotoisten tytäryritysten lisäksi kaikkiin muihinkin tytäryrityksiin sekä tytäryritysten muodostamiin alakonserneihin. Kirjanpitolain mukainen konsernisuhde on olemassa silloin, kun kirjanpitovelvollisella yrityksellä ja tässä tapauksessa liikelaitoksella on määräysvalta kotimaisessa tai ulkomaisessa yrityksessä. Kirjanpitovelvolliset yritykset määritellään kirjanpitolain 1 §:ssä. Liikelaitoksen tytäryritykset voivat olla myös ulkomaisia. Konsernisuhde voi syntyä myös välillisen omistuksen kautta.

Liikelaitoksen määräysvalta tytäryrityksessä määräytyy samalla tavoin, kuin kirjanpito-

lain 1 luvun 5 ja 6 §:ssä. Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä, kun sillä on 1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen: tai 2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö. Edellä tarkoitettua ääniosuutta laskettaessa ei oteta huomioon lakiin tai kohdeyrityksen yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin sisältyvää äänestysrajotusta. Kohdeyrityksen kokonaisäänimäärän laskemiseksi vähennetään ne äänet, jotka liittyvät kohdeyritykselle itselleen tai sen tytäryritykselle kuuluviin osakkeisiin tai osuuksiin. Omissa nimissään mutta toisen lukuun toimivan henkilön äänimäärät luetaan kuuluvaksi sille, jonka lukuun toimitaan.

Ehdotettu 2 momentti vastaa pääosin voimassa olevan lain 23 §:n 1 ja 2 momenttia. Jos osakkeiden arvo on huomattava tai yhtiösuhdetta on muuten pidettävä merkittävänä, on kussakin tapauksessa osakkeiden hankintaan, samoin kuin niiden luovuttamiseen saatava voimassa olevien säännösten mukaan valtioneuvoston lupa. Liikelaitoksen on hankkiessaan ja luovuttaessaan osakkeita lisäksi noudatettava valtioneuvoston määräyksiä. Valtioneuvosto on 20 päivänä lokakuuta 1988 tehnyt päätöksen liikelaitoksen osakkuudesta osakeyhtiössä tai muussa yhteisössä (893/88). Päätöksessä määritellään muun muassa se, milloin osakkeiden markkamääräinen arvo on huomattava tai milloin yhtiösuhdetta on muutoin pidettävä merkittävänä. Päätöksen mukaiset markkamäärät ovat olleet samat kaikilla liikelaitoksilla riippumatta liikelaitoksen koosta tai toimialasta. Muutoinkin on osoittautunut pulmalliseksi yleisesti määritellä ne ehdot ja edellytykset, joiden vallitessa voidaan muodostaa tytäryrityksiä tai hankkia ja luovuttaa niitä.

Muutoksena voimassa olevaan lakiin ehdo-

tetaan, että valtioneuvosto ei enää etukäteen annetuilla päätöksillään pyrkisi kaavamaisesti määrittelemään tytäryrityksen merkittävyyttä. Laitoskohtaisessa laissa määritelty toimiala vaikuttaa oleellisesti kunkin liikelaitoksen tytäryhtiöpolitiikkaan. Liikelaitoksen toimitusjohtaja ja hallitus vastaisivat siitä, että merkittävät hankintaa, yhtiöittämistä ja myyntiä koskevat asiat saatetaan asianomaisen ministeriön harkittavaksi ja edelleen valtioneuvoston käsittelyyn. Yhtiösuhteen merkittävyyteen vaikuttaisivat perustettavan yhtiön osakepääoma, liikelaitoksen omistusosuus yhtiössä, yhtiön toimiala, yhtiön riskienhallinta, yhtiön toiminta-alue jne. Lähtökohtana tulisi olla, että ulkomaille suuntautuva toiminta olisi mahdollista vain osakeyhtiömuodossa ja että valtioneuvosto aina päättäisi tällaisen toiminnan käynnistämisestä. Asianomaisen ohjaavan ministeriön ja liikelaitoksen tulisi omistajaohjaukseen liittyen käsitellä liikelaitoksen tytäryhtiöpolitiikkaa.

Pykälän 2 momentin toisen virkkeen mukaan edellä mainittuja periaatteita ja hallinnollisia menettelyjä noudatettaisiin vastaavasti hankittaessa ja luovutettaessa osakkuuksia ja jäsenyyksiä muussa yrityksessä. Säännöstä voidaan soveltaa kaikkeen, siinä säädetyt tunnusmerkit täyttävään yhteistoimintaan riippumatta sen oikeudellisesta muodosta.

Pykälän 2 momentin kolmannen virkkeen mukaan valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisessa noudatettaisiin kuitenkin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annettua lakia (/). Edellä mainitun lain 3 §:ssä on lueteltu ne kiinteän ja irtaimen omaisuuden kohteet, jotka ovat valtion kiinteistövarallisuutta.

Tarkoitus on, että liikelaitos ei saisi antaa tytäryrityksilleen konserniavustuksia. Tätä koskeva säännös otettaisiin 3 momentiksi.

Voimassa olevan lain 4 a §:n 5 momentin nojalla valtioneuvosto voi tarvittaessa antaa määräyksiä liikelaitoskonsernin hallinnon yleisistä perusteista. Pykälässä tarkoitettuja määräyksiä ei ole annettu.

2 luku. Liikelaitoksen talous

4 §. *Oma pääoma.* Voimassa olevan lain 5 §:ssä on omaa pääomaa koskevat säännök-

set. Pykälässä ehdotetaan muutettavaksi liikelaitoksen oman pääoman käsitettä lisäämällä siihen säännökset arvonkorotusrahastosta. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin liikelaitoksen oma pääoma, joka muodostuisi peruspääomasta ja muusta omasta pääomasta sekä arvonkorotusrahastosta.

Pykälän 2 momentissa määritellään peruspääoma samoin kuin voimassa olevan lain 5 §:n 2 momentissa. Liikelaitoksen voiton tuloutuksen perusteena olisi edelleen peruspääoma. Voimassa olevan säännöksen mukaan peruspääoma on liikelaitokseen pysyvästi sijoitettua pääomaa. Koska eduskunnan päätöksellä voidaan liikelaitoksen peruspääomaa korottaa tai alentaa, pysyvyyttä koskevaa mainintaa ei otettaisi säännökseen.

Ehdotetun 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä määriteltäisiin liikelaitoksen muu oma pääoma. Voimassa olevan säännöksen mukaan oma pääoma muodostuu liikelaitoksen voitosta. Liikelaitoksen muu oma pääoma muodostuisi liikelaitoksen voiton lisäksi liikelaitokselle perustamisvaiheessa tai liikelaitoksen hallintaan muulloin muun oman pääoman ehdoin siirretystä omaisuudesta. Tästä on aloittavan taseen ja muiden tasejärjestelyjen osalta ehdotettu säädettäväksi 14 §:n 1 momentissa. Laitoskohtaisessa laissa voidaan säätää omaa pääomaa koskevista tarkentavista jaotteluista.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin myös arvonkorotusrahasto. Arvonkorotusrahasto osoittaisi määrää, jolla käyttöomaisuuden arvo on korotettu. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin myös siirroista peruspääomaan. Voimassa olevan säännöksen mukaan vain muu oma pääoma voidaan siirtää peruspääomaan. Ehdotetun säännöksen mukaan peruspääomaan voitaisiin siirtää myös arvonkorotusrahasto. Muusta omasta pääomasta ja arvonkorotusrahastosta siirretty osuus olisi siten voiton tuloutuksen perusteena.

5 §. *Liikelaitoksen lainat ja takaukset.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi liikelaitoksen lainanottoa koskevat tarpeelliset säännökset. Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä.

Voimassa olevan lain 8 §:ssä säädetään lii-

kelaitoksen oikeudesta ottaa lainaa. Liikelaitos saa yleislain 8 §:n 1 momentin nojalla ottaa lyhytaikaista lainaa. Liikelaitosten lyhytaikaisen velan yhteismäärä saa olla enintään 336 400 000 euroa. Valtioneuvosto määrää laitoskohtaisen lyhytaikaisen lainan enimmäismäärästä näissä puitteissa sekä lainanoton rajoista ja ehdoista. Yleislain 8 §:n 2 momentissa säädetään liikelaitoksen oikeudesta ottaa pitkäaikaista lainaa. Sen mukaan mikäli liikelaitoskohtaisessa laissa on erikseen säädetty liikelaitoksen oikeudesta ottaa pitkäaikaista lainaa, liikelaitos saa eduskunnan suostumuksella ottaa pitkäaikaista lainaa. Kaikilla liikelaitoksilla on laitoskohtaisen lain mukaan oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa. Pitkäaikaisen lainan ottaminen on osoittautunut tarpeelliseksi liikelaitosten investointien rahoituksessa. Pelkällä tulorahoituksella ei investointien rahoittaminen olisi mahdollista.

Eduskunta käsittelee liikelaitosten lainanottoa vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Talousarviossa määriteltäisiin lyhytaikaisen ja pitkäaikaisen lainan enimmäismäärät. Yleislaista ehdotetaan poistettavaksi valtion talousarviosta myönnettävä laina. Näin liikelaitos olisi samassa asemassa kuin sen kilpailijat, jotka hankkivat lainansa rahamarkkinoilta.

Ehdotetun 4 momentin lainan ottamista koskeva asetuksenantovaltuus vastaa voimassa olevan lain 8 §:n 3 momentin toista lausetta. Sen nojalla valtioneuvosto voi antaa liikelaitoksen lainanoton rajoista ja ehdoista määräyksiä. Valtioneuvosto on 13 päivänä lokakuuta 1988 tehnyt päätöksen valtion liikelaitosten lainanoton rajoista ja ehdoista (865/1988). Tarkoitus on antaa valtioneuvoston asetus, jossa valtioneuvosto määräisi edelleen liikelaitoksen lainanoton ehdoista ja määrittäisi edelleen liikelaitoksen pitkäaikaisen ja lyhytaikaisen lainan sekä niiden käyttökohteet huomioon ottaen rahoitusmarkkinoilla tapahtunut kehitys. Valtion omaan velanhoitoon liittyvistä tarpeista johdettujen tarkoituksena ei ole, että liikelaitokset tulisivat esiintymään lainanottajina joukkovelkakirjamarkkinoilla. Niiden tulisi hoitaa rahoituksensa euro-määräisin lainoin rahoituslaitoksilta. Mahdollisuudet muiden instrumenttien käyttöön harkitaan markkina- ja rahoituslaitanteen mukaan.

Voimassa olevan lain 12 §:n 3 momentin mukaan eduskunta voi antaa liikelaitokselle suostumuksen antaa vakuuden liikelaitoskonserniin kuuluvan tytäryhtiön lainasta. Vakuutta ei kuitenkaan saa antaa sellaisen tytäryhtiön lainasta, joka yksin tai yhdessä usean tytäryhtiön kanssa hallitsee muuta yhtiötä. Liikelaitoskonsernikäsitteen laajentamisesta huolimatta ei ole perusteltua laajentaa valtion vastuuseen perustuvan takuun saajien piiriä. Tätä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi 5 §:n 2 momentiksi.

Yritystoiminnassa tavanomainen periaate, että omistaja huolehtii yritystensä rahoitukseen tarvittavista vakuuksista ei kilpailuneutraliteettisyistä sellaisenaan sovellu valtion liikelaitosten tytäryhtiöiden toimintaan. Liiketaloudellisten periaatteiden mukainen toiminta edellyttää rahoituksenkin osalta markkinoilla asianomaiselle toiminnalle tyypillisiin riskeihin perustuvaa lainojen hinnoittelua. Liikelaitoksen lainanoton ollessa lain mukaan valtion takaamaa voivat rahoituslaitokset käsitellä liikelaitosriskiä nollariskiluokituksella osana valtiokonsernia. Koska valtion vastuulla toimiva yritys joutuu käytännössä maksamaan jonkin verran valtion obligaatiolainoja korkeampaa korkoa, on vertailu siis suoritettava valtion likvidien obligatioiden korkotason sijasta vähemmän likvidin valtion riskin ja yritysrisikin välillä. Lisäksi on otettava huomioon, että valtion vastuu liikelaitoksen velasta on toissijaista eikä omavelkaista. Verrattuna yritysriskillä tapahtuvaan lainanottoon arvioidaan tämän luokituksen merkittävän markkinatilanteesta ja toimialasta riippuen 0,50—0,75 prosentin etua lainojen korkotasossa. Tämä etu tulisi lainakohtaisesti tulouttaa valtiolle. Sovelias mekanismi olisi takausmaksun periminen, jonka hoitaisi valtiokonttori.

Valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston ja valtioneuvoston annettua lainaa (449/1988) 15 §:n 1 momenttia on muutettu 986/2001 siten, että takauksista perittävät maksut voisivat paremmin vastata markkinaolosuhteita ja erityisesti kulloinkin havaittavaa valtion riskin ja yritysrisikin välistä kustannuseroa. Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävien maksujen soveltamista myös liikelaitoksiin ehdotetaan silloin, kun valtio takaajana kantaa vastuun liikelaitoksen

ottamista 1 momentin mukaisista lainoista tai sen 2 momentin mukaan myöntämistä takauksista. Tätä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi pykälän 3 momentiksi. Pykälän 4 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään tämän maksun määräytymisestä ja perinnästä tarkemmin.

Soveltamalla näitä maksuperusteita myös liikelaitosten lainoihin olisi aikaansaataavissa tasapuolinen ja riittävän joustava menettely, jolla liikelaitosten vieraan pääoman hankintakustannukset saataisiin kustannuksiltaan markkinapohjaisiksi. Tarkoituksena on, että maksua voitaisiin määrääjain muuttaa markkinatilanteen edellyttämällä tavalla. Lähtökohtana voitaisiin pitää noin 0,50 %:n suuruista, vuotuista maksua. Saman suuruista maksua tulisi myös periä liikelaitoksen omille tytäryhtiöilleen antamista takauksista. Nämä maksutulot tuloutetaan valtiolle. Eriytisistä syistä maksu voidaan valtion lainannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetun lain 15 §:n 2 momentin mukaan jättää määräämättä.

6 §. *Valtion vastuu.* Ehdotettuun pykälään sisältyy valtion vastuuta koskeva toteava säännös. Valtion vastuu liikelaitoksen sitoumuksista olisi sinänsä johdettavissa velvoiteoikeudellisen isännänvastuun periaatteen mukaisesti valtion laitokseen liittyvän vastuuna. Liikelaitos ei muodosta erillisvaurallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa kaikista liikelaitoksen sitoumuksista. Sitoumuksista vastaamista koskeva erityinen säännös on lähinnä tarkoitettu poistamaan tulkintavaikeuksia toteamalla rahoitusmarkkinoille selkeästi valtion toissijainen vastuu. Säännös vastaa voimassa olevan lain 8 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä.

7 §. *Liiketaloudellisesti kannattamattomien tehtävien rahoittaminen.* Uudistuksen yleisenä tavoitteena on lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä, estää ristosubventointi sekä muutkin kilpailuneutraliteetin kannalta kielteiset menettelyt. Muun muassa tässä tarkoituksessa tulisi siirtyä tilaaja-tuottaja -järjestelmään. Mikäli perustellusta syystä tilaaja-tuottaja -järjestelmää ei voida soveltaa tilanteissa, joissa eduskunnan hyväksymissä liikelaitoksen palvelu- ja muissa toimintatavoitteissa tai laitoskohtaisessa laissa on määrätty liiketaloudellisesti kannattamattomia tehtäviä, ny-

kyisen korvausmenettelyn kaltainen menettely olisi kuitenkin edelleen mahdollinen. Talousarviossa liikelaitokselle voitaisiin myöntää erillinen määräraha liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoittamista varten. Tätä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi lakiin. Voimassa olevan lain 9 §:n mukaan liikelaitos hoitaa edellä tarkoitettua tehtävän myönnetyn korvauksen ja tehtävästä saatavien muiden tulojen sekä tarvittaessa lisäksi muista tehtävistä syntyvän ylijäämän rajoissa. Ehdotetun säännöksen mukaan ristosubventio ei olisi enää mahdollista, vaan tehtävä hoidetaan tarkoitukseen osoitetun määrärahan ja siitä mahdollisesti saatavien tulojen puitteissa. Ristosubventiona ei pidetä yhtenäishinnoittelua tilanteessa, jossa useasta toimintayksiköstä muodostuu liiketoiminnallisesti yhtenäinen verkosto.

3 luku. Liikelaitoksen ohjaus

8 §. *Eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön ohjaustoimivalta.* Ehdotettuun pykälään on koottu keskeiset liikelaitoksen ohjausta koskevat säännökset voimassa olevan lain 8 ja 10—12 §:stä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin eduskunnan ohjaustoimivallasta ja 2 ja 3 momenteissa asianomaisen ministeriön ohjaustoimivallasta. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantotoimivallasta ja valtioneuvoston toimivallasta antaa määräyksiä ja ohjeita.

Pykälän 1 momentti vastaa pääosin voimassa olevan lain 10 §:ää. Eduskunta ehdotettua pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan hyväksyy edelleen liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Tarkoituksena on kehittää tavoitteenasettelua niin, että tavoitteet olisivat aiempaa paremmin mitattavissa ja seurattavissa. Tämä edellyttää abstraktien ja yleisluonteisten tavoitteiden muuttamista konkreettisiksi ja mitattaviksi osatavoitteiksi.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan eduskunta hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman koroittamiseen.

Ehdotetun 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan voimassa olevan säännöksen osalta muutettavaksi siten, ettei eduskunta enää hyväksyisi

liikelaitoksen investointien tärkeimpiä kohteita. Käytännössä investointien yksityiskohdainen määrittely yhdestä kahteen vuotta ennen niiden toteuttamista ja usein nopeasti muuttuvissa tilanteissa on osoittautunut erittäin vaikeaksi tehtäväksi. Investointien julkistaminen vaarantaa myös liikelaitoksille tärkeiden seikkojen salassa pitämisen. Ehdotetun säännöksen mukaan eduskunnan liikelaitosten investointeja koskeva ohjaustoimivalta koskisi varainhoitovuoden sekä seuraavien varainhoitovuosien investointien enimmäismäärää. Tarkoituksena on, että liikelaitos raportoi toimintakertomuksessaan investoinneistaan, niiden ajoittumisesta sekä investointeja koskevista sitoumuksistaan.

Ehdotetun 1 momentin 5 kohta koskee liikelaitoskonserniin kuuluvan tytäryrityksen lainan vakuudeksi annettavaa takausta.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa on yhdistetty voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentin 1 kohta, mikä koskee liikelaitoksen palvelu- ja muista toimintatavoitteista päättämistä eduskunnan kyseisiä tavoitteita koskevan päätöksen rajoissa ja 11 §:n 1 momentin 2 kohta, mikä koskee liikelaitoksen tulostavoitteista päättämistä. Ehdotetussa säädöksessä on otettu huomioon myös voimassa olevan lain 2 §:n 3 momentti, mikä myös koskee liikelaitoksen tulostavoitteen asettamista. Voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen, ehdotetun 2 momentin mukaan liikelaitoksen tulostavoitteiden osista ei voisi enää päättää.

Liikelaitoksen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa niin, että se voi vastata toimintansa kehittämistä ja että se voi tulouttaa osan voitostaan valtiolle. Liikelaitoksen tuloutustavoitteilla tarkoitetaan markkamäärää, jonka tulouttaminen osakeyhtiön osingon tapaan on asetettu tavoitteeksi. Tuloutus tapahtuu valtion talousarvioon. Tulostavoitteen aikaisessa vaiheessa tapahtuva julkistaminen on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Silloin kun valtioneuvosto on asettanut liikelaitokselle tulostavoitteen se on myös asettanut liikelaitoksen tuloutustavoitteet. Tavoitteenasettelun ongelmallisuudesta huolimatta ehdotetaan, että liikelaitokselle asetetaan taloudellisia tavoitteita sekä että lisäksi etukäteen määriteltäisiin tuloutustavoitte.

Hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisesti keskeiset ohjauspäätökset ehdotetaan koottavaksi asianomaiseen ministeriöön. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan, että voimassa olevan lain 11 §:n mukaiset ohjaustehtävät siirrettäisiin asianomaiselle ministeriölle. Voimassa olevan säännöksen mukaan 2 momentissa mainitut asiat käsitellään sen jälkeen, kun liikelaitos on esittänyt alustavan tulos- ja rahoitussuunnitelman. Liikelaitoksen tulisi esittää asianomaiselle ministeriölle riittävät perustelut kunkin asiaryhmän osalta. Liikelaitoksen esitysten perustelujen laintasoinen ohjeistaminen ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Asianomaisen ministeriön ja liikelaitoksen tulisikin sopia tarpeellisesta seuranta- ja suunnittelutiedosta. Uuteen lakiin ei ehdoteta otettavaksi liikelaitoksen esitysten perusteena olevia asiakirjoja koskevia säännöksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan asianomainen ministeriö päättäisi liiketaloudellisesti kannattamattomia tehtäviä varten tarkoitettua määrärahan maksamisesta. Liikelaitoksen tulisi tehdä kyseisestä toiminnasta erillinen selvitys.

Voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentin 5 ja 7 kohta ovat tarpeettomia. Voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään liikelaitoksen peruspääoman korotuksesta ja alennuksesta. Kun ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan eduskunta päättää liikelaitoksen peruspääoman korotuksesta ja alennuksesta, ei ole tarpeen, että asiassa tehdään vielä erillinen toimeenpanopäätös. Voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentin 7 kohta koskee korvauksen myöntämistä liikelaitokselle. Liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän hoitamista koskevan määrärahan maksamisesta ehdotetaan säädettyä pykälän 3 momentissa.

Pykälän 4 momentiksi ehdotetaan otettavaksi valtioneuvoston ohjaustoimivaltaa koskeva säännös. Valtioneuvosto voisi antaa määräyksiä ja ohjeita liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta. Kysymykseen tulisivat lähinnä liikelaitoksen toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta liikelaitoksille, liikelaitoksia ohjaaville ministeriöille tai muulle valtion hallinnolle annettavat liikelaitosten toimintaa koskevat ohjeet. Ne voisivat koskea myös sellaisia valtion etua

koskevia asioita, jotka voitaisiin määrätä salassa pidettäväksi. Tämä ohjaustoimivalta perustuisi perustuslain 65 §:n 1 momenttiin.

4 luku. Liikelaitoksen hallinto ja henkilöstö

9 §. *Hallitus.* Hallitus on liikelaitoksen korkein päättävä elin. Ehdotettu säännös on sama kuin voimassa olevan lain 14 §, paitsi että voimassa olevan lain mukaan valtioneuvosto määrää hallituksen jäsenet. Koska hallituksen jäsenillä on erittäin vastuullinen tehtävä ja koska yleensä pääosa hallituksen jäsenistä on muita kuin valtion virkamiehiä, liikelaitoksen hallituksen jäsenet voidaan nimetä ainoastaan oman suostumuksensa perusteella. Sana määrää ehdotetaan korvattavaksi sanalla nimittää.

Lisäyksenä voimassa olevaan lainsäädäntöön ehdotetaan, että pykälässä määritellään hallituksen jäsenten enimmäismäärä. Hallitus olisi suppea asiantuntijaelin, jossa voisi olla korkeintaan kahdeksan jäsentä. Nimittäessään hallituksen valtioneuvosto määräisi myös hallituksen puheenjohtajan. Hallitus valitsisi keskuudestaan varapuheenjohtajan.

Liikelaitoksen palveluksessa olevalla henkilöstöllä olisi edustus hallituksessa. Lähtökohta olisi, että henkilöstöä edustava jäsen olisi palvelussuhteessa liikelaitokseen. Liikelaitoskohtaisessa asetuksessa henkilöstön edustus voitaisiin järjestää myös toisin. Kysymykseen tulisi tällöin lähinnä henkilöstöä edustavan järjestön toimihenkilön nimeäminen.

Yleislaissa ei ole säännöksiä liikelaitoksen toimitusjohtajan asemasta liikelaitoksen hallituksessa. Liikelaitoksen toimitusjohtaja on ollut useissa liikelaitoksissa hallituksen jäsenenä. Toimitusjohtaja on hallituksen esittelijä ja hallituksen päätösten toimeenpanija. Hallitus valvoo toimitusjohtajaa. Toimitusjohtajan aseman sekä hallituksen ja toimitusjohtajan välisten suhteiden selkeyttämiseksi tulisi luopua käytännöstä, jossa toimitusjohtaja on hallituksen jäsen. Tavoitteena on laitoskohtaista lainsäädäntöä uudistettaessa kumota toimitusjohtajan hallituksen jäsenyyttä koskevat säännökset.

Hallitukselle on merkittäviä tehtäviä. Tämä asettaa vaatimuksia hallituksen jäsenille, joiden valintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Laitoskohtaisessa laissa tai asetuksessa voidaan antaa liikelaitoksen hallituksen kokoonpanoa koskevia tarkempia säännöksiä. Asianomainen ministeriö laitoskohtaisen lainsäädännön mukaan vahvistaisi myös hallituksen jäsenten palkkiot. Käytännössä näin on yleisesti menetelty.

Valtioneuvosto vapauttaa hallituksen tai sen jäsenen tehtävästään. Vapauttaminen tulisi kysymykseen jäsenen tai koko hallituksen omasta pyynnöstä, mutta myös silloin kun liikelaitoksen toiminnan kehittäminen sitä edellyttää.

10 §. *Hallituksen tehtävät.* Voimassa olevassa 13 §:ssä määritellään liikelaitoksen hallituksen tehtävät. Sen nojalla hallitus ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevaa säännöstä muutoin, mutta sitä ehdotetaan täydennettäväksi soveltuvin osin noudattaen osakeyhtiön hallituksen keskeisillä, erityisesti taloushallintoa, mutta myös muuta hallintoa koskevilla tehtävillä ottaen kuitenkin huomioon liikelaitoksen erityispiirteet. Ehdotetulla säännöksellä ja jäljempänä toimitusjohtajaa koskevassa 11 §:ssä toimitusjohtajan tehtävnmäärittelyä koskevilla sanamuodoilla on pyritty selkeyttämään hallituksen ja toimitusjohtajan tehtäviä ja vastuusuhteita. Lisäksi säännökseen ehdotetaan lisättäväksi määräys hallituksen tehtävästä seurata liikelaitoksen tavoitteiden saavuttamista sekä huolehtia liikelaitoksen toiminnan määräystenmukaisuudesta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan hallituksen tehtäviin kuuluisi myös liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan asianmukainen järjestäminen. Hallitukselle kuuluisi liikelaitoksen toiminnalle tarpeellisen organisaation luominen, organisaation toiminnan ohjaus ja valvonta, mutta myös organisaation toiminnan järjestäminen ja turvaaminen. Hallituksen velvollisuutena olisi huolehtia liikelaitoksen kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Säännöksen nojalla hallituksen tulisi huolehtia siitä, että liikelaitoksessa on asianmukainen valvontajärjestelmä.

Voimassa olevan 13 §:n 2 momentissa on yksityiskohtaisesti lueteltu liikelaitoksen hallituksen muut tehtävät. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi järjestämällä hallituksen teh-

tävät asioiden etenemisjärjestyksen mukaisesti ja kuvaamalla ne aiempaa selkeämmin.

Pykälän 2 momentin 1 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan liikelaitoksen hallitus tekee liikelaitosta koskevan esityksen valtion talousarvioon ja siihen liittyen toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita koskevat ehdotuksensa.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan liikelaitoksen hallitus päättäisi liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä eduskunnan ja asianomaisen ministeriön ehdotetun lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 2 momentin mukaan tekemien päätösten rajoissa. Muut voimassa olevassa 2 momentin 1 kohdassa mainitut tehtävät ehdotetaan lueteltaviksi jo 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan liikelaitoksen hallituksen toimivaltaan kuuluisi nimittää ja irtisanoa toimitusjohtaja. Voimassa olevan yleislain 15 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää ja irtisanoo toimitusjohtajan. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää liikelaitoksen eri toimintaelinten toimivaltaa ja valvontasuhteita. Kun lisäksi tavoitteena on säätää toimitusjohtaja osakeyhtiön tapaan liikelaitoksen pakolliseksi toimielimeksi, ehdotettu toimitusjohtajan nimitystoimivallan delegointi selkeyttäisi osaltaan liikelaitoksen lakisääteisen organisaation, hallituksen ja toimitusjohtajan välisiä suhteita. Toimitusjohtajan ja liikelaitoksen välillä tehtäisiin johtajasopimus, jossa voidaan määritellä mm. palkkaus- ja lomaehdot, toimikausi ja irtisanomisehdot.

Edelleen pykälän 2 momentin 4 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi liikelaitoksen hallituksen tehtävä päättää liikelaitoksen lainanotosta.

Pykälän 2 momentin 5 kohdaksi ehdotetaan nykyistä 2 momentin 4 kohtaa, mikä koskee liikelaitoksen merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista päättämisestä. Pykälän 2 momentin 6 kohdaksi ehdotetaan nykyistä 2 momentin 4 a kohtaa, mikä koskee osakasvallan käyttöä liikelaitoksessa sekä takauksen antamista 5 §:n 2 momentin mukaisesti. Pykälän 2 momentin 7 kohdaksi ehdotetaan nykyistä 2 momentin 5 kohtaa, mikä koskee liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista sekä niiden toimittamista valtio-

neuvoston vahvistettavaksi. Pykälän 2 momentin 8 kohdaksi ehdotetaan nykyistä 2 momentin 7 kohtaa, mikä koskee liikelaitoksen nimen kirjoittamisoikeutta, sekä 2 momentin 9 kohdaksi nykyistä 7 a kohtaa, mikä koskee voittopalkkiojärjestelmää ja sen soveltamista.

Edelleen pykälän 2 momentin 10 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan liikelaitoksen hallitus päättää liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden hankkimisesta sekä siten kuin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa säädetään valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta.

Muut laajakantoiset ja merkittävät toimet kuuluisivat hallitukselle ehdotetun pykälän 2 momentin 11 kohdan mukaisesti.

Voimassa olevan yleislain 13 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetään liikelaitoksen vuotuisesta tulos- ja rahoitussuunnitelmasta päättämisestä sekä 2 momentin 5 kohdassa liikelaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmasta päättämisestä. Näitä säännöksiä ei ehdoteta ottavaksi uuteen lakiin. Liikelaitoksen hallitus olisi edelleen vastuussa liikelaitoksen kehittämisestä. Kehittämistä koskevat asiat käsiteltäisiin hallituksessa luottamuksellisesti liikesalaisuus säilyttäen. Asianomainen ministeriö käsitelisi hallituksen ja toimivan johdon ehdotuksia osana omistaja-ohjausprosessia. Virastomuotoisesta hallinnosta peräisin olevaa toiminta- ja taloussuunnitelma -nimistä asiakirjaa ei kuitenkaan enää laadittaisi.

Pykälän 3 momentin mukaan liikelaitoksen hallitukselle voitaisiin laitospöytäkirjassa tai asetuksessa antaa myös muita tehtäviä. Tämä saattaa olla tarpeen liikelaitoksen toimialasta tai muusta perustellusta syystä johtuen.

11 §. *Toimitusjohtaja.* Ehdotetussa pykälässä määriteltäisiin toimitusjohtajan asema ja keskeiset tehtävät. Toimitusjohtaja olisi pakollinen toimielin kaikissa liikelaitoksissa osakeyhtiön toimitusjohtajan tapaan. Toimitusjohtajaan sovelletaan soveltuvin osin osakeyhtiölain (734/1978) toimitusjohtajaa koskevia säännöksiä. Toimitusjohtajan tehtävänä on johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, kun voimassa olevan 15 §:n 1 momentin mukaan toimitusjohtaja hoitaa ja kehittää liike-

laitoksen toimintaa. Muutoinkin ehdotetussa pykälässä toimitusjohtajan tehtävät ehdotetaan määriteltäväksi mahdollisuuksien mukaan samalla tavoin kuin osakeyhtiölaissa. Tämä ei käytännössä merkinne muutosta toimitusjohtajan tehtäviin.

Ehdotettujen säännösten mukaan liikelaitoksen toimitusjohtajalle kuuluu liikelaitoksen juokseva hallinto. Liikelaitoksen varsinainen hallinto jakaantuu tällöin toisaalta hallitukselle kuuluviin tehtäviin ja toisaalta toimitusjohtajalle kuuluviin tehtäviin. Toimitusjohtaja hoitaa päivittäistä hallintoa hallituksen antamien määräysten mukaisesti. Vastuu kirjanpidon lainmukaisuudesta ja varainhoidon luotettavuudesta olisi toimitusjohtajalla. Lähtökohtana olisi myös, että kirjanpito ja varainhoito kuuluvat eri henkilöiden vastualueeseen. Käytännössä toimitusjohtaja huolehtii myös hallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta.

Voimassa olevan lain mukaan toimitusjohtaja voidaan valtion virkamieslain (750/1994) ja työsopimuslain (55/2001) säännösten mukaisten irtisanomisperusteiden lisäksi irtisanoa, kun siihen on syytä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan virkasuhteisen toimitusjohtajan kanssa sopimuksen tekee asianomainen ministeriö. Työsopimussuhteisen toimitusjohtajan osalta päätöksen tekee liikelaitoksen hallitus. Nimitystoimivallan siirtyessä liikelaitoksen hallitukselle ja toimitusjohtajan muuttuessa liikelaitoksen pakolliseksi toimielimeksi liikelaitoksen hallitus tekisi toimitusjohtajan kanssa johtajasopimuksen.

12 §. *Henkilöstön osallistuminen.* Ehdotettu 1 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 14 a §. Henkilöstöä edustavan jäsenen toimivalta olisi sama kuin muidenkin hallituksen jäsenten toimivalta. Hän ei kuitenkaan saisi ottaa osaa asioiden käsittelyyn silloin, kun käsitellään liikelaitoksen johdon valintaa tai erottamista, johdon sopimusehtoja tai henkilöstön palvelussuhteen ehtoja taikka työtaistelutoimenpiteitä koskevia asioita.

Ehdotettu 2 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 18 §. Sen nojalla liikelaitoksessa noudatetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) tai yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (725/1978) mukaista yhteistoi-

mintamenettelyä sen mukaan kuin liikelaitos asiasta päättää. Viimeksi mainitussa laissa säädetty sopimusoikeus koskee myös liikelaitosta, joka päättää siirtyä soveltamaan tätä lakia. Liikelaitoskonsernissa sovelletaan edelleen mainitun lain säännöksiä konserniyhteistyöstä.

5 luku. Liikelaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös

13 §. *Kirjanpito ja tilinpäätös.* Voimassa olevan lain 19 §:ssä on liikelaitoksen rahoitusta ja kirjanpitoa koskevat säännökset ja 21 §:ssä tilinpäätöstä koskevat säännökset.

Voimassa olevan lain 19 §:n 1 momentin mukaan liikelaitoksella on oma rahatoimi ja valtiovarainministeriö antaa rahavarojen säilyttämisestä ja hoitamisesta sekä maksuliikkeestä tarkempia määräyksiä. Koska liikelaitokset noudattavat toiminnassaan liikelaitoksentaloudellisia periaatteita ja koska ne ovat valtion talousarvion ulkopuolella, niillä on oma kassa ja siihen liittyen oma rahatoimi. Voimassa oleva säännös on tältä osin tarpeeton. Liikelaitos hoitaa itsenäisesti oman maksuliikenteensä ja pitää rahavaransa pankkitileillä, joilta se saa korkoa. Itsenäinen kassatalous korostaa liikelaitoksen vastuuta omasta taloushoidostaan ja vaatii liikelaitokselta tehokasta rahoitussuunnittelua.

Voimassa olevan 19 §:n 1 momentin toisen virkkeen nojalla valtiovarainministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä liikelaitoksen rahavarojen säilyttämisestä ja hoitamisesta sekä maksuliikkeestä. Säännöksen tavoitteena on ollut pyrkimys ohjata liikelaitoksen pankkisuhteita. Kysymyksessä olevia määräyksiä ei ole annettu, vaan liikelaitokset ovat itsenäisesti voineet päättää pankkisuhteistaan. Valtion talousarvion ulkopuolisuus ja oma rahatoimi korollisine käyttöpääomineen on oleellinen elementti liikelaitosmallissa. Uuteen lakiin ei ehdoteta otettavaksi näitä koskevia säännöksiä eikä säännöksiä valtiovarainministeriön mahdollisuudesta antaa asiassa määräyksiä.

Voimassa olevan lain 19 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto on tehnyt 17 päivänä joulukuuta 1998 valtioneuvoston päätöksen valtion liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien kirjanpidon perusteista ja tilintarkastuksesta

(1023/1998). Päätöksen mukaan liikelaitos ja liikelaitoskonserni ovat kirjanpitovelvollisia. Päätöksessä määritellään liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin kirjanpidon perusteista kirjanpitolain ja osakeyhtiölain periaatteita noudattaen. Päätöksessä määritellään myös menettelyt ja määräajat, joita tulee tilinpäätöksen vahvistamisessa noudattaa. Lain mukaan valtiokonttori on lisäksi antanut tarkempia määräyksiä liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin kirjanpidon yksityiskohdista.

Ehdotetun 1 momentin mukaan mainittujen lakien säännöksiä noudatettaisiin suoraan lain nojalla, ellei tästä laista muuta johdu. Valtion virastoilla ja erityisesti liikelaitoksilla on sen jälkeen, kun valtio vuonna 1998 siirtyi noudattamaan liikekirjanpitoa, valmiudet ilman yksityiskohtaista ohjausta noudattaa kirjanpitolain säännöksiä. Ei myöskään ole enää tarkoituksenmukaista, että valtiokonttori antaisi yksittäistapauksissa liikelaitoksille liikekirjanpitoa koskevia ohjeita.

Liikelaitoksen toiminnan läpinäkyvyyden turvaamiseksi ja ristisubvention välttämiseksi laitoskohtaisessa laissa liikelaitokselle mahdollisesti määrätystä muusta toiminnasta pidettäisiin kuitenkin erillistä kirjanpitoa ja laaditaan erillinen tilinpäätös. Kysymyksessä on Euroopan yhteisön valtioneuvoston ja kilpailulainsäädännön asettamasta velvoitteesta. Valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin tarkemmin tällaisesta kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Valtioneuvoston asetuksessa olisi otettava huomioon myös komission jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisen taloudellisten suhteiden avoimuudesta annettu komission direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta annettu direktiivi 2000/52/EY.

Ehdotetun 2 momentin mukaan liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilikausi on kalenterivuosi. Tilinpäätös ja konsernitilinpäätös tulisi laatia ja toimittaa maaliskuun loppuun mennessä asianomaiselle ministeriölle. Tilinpäätöksen allekirjoittavat liikelaitoksen hallitus ja toimitusjohtaja.

Ehdotetun 3 momentin mukaan valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen ja päättää sen perusteella voiton tuloutuksesta valtion talousarvioon sekä päättää niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätöksen johdosta on aihetta ryhtyä. Tuloutuksen ajankohdasta päätetään tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä.

Yleensä tuloutus tapahtuu välittömästi tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Mikäli liikelaitoksen toiminta on tappiollista tai mikäli liikelaitoksen tulos on oleellisesti pienempi kuin vahvistettu tulostavoite, liikelaitoksen hallituksen tulee antaa asiaa koskeva selvitys. Valtioneuvosto käsittelee tulosta koskevan teknisen kirjauksen lisäksi asiaa ja päättää toimenpiteistä tilanteen tervehdyttämiseksi, kuten liikelaitoksen kehittämissuunnitelmasta tai mahdollisista muista toimenpiteistä.

Ehdotettu 2 ja 3 momentti vastaavat asiallisesti voimassa olevan lain 21 §:ää lukuun ottamatta voimassa olevan lain 21 §:n 1 momentin toisen virkkeen määräyksen antomahdollisuutta. Sen mukaan valtiovarainministeriö voi antaa tarvittaessa määräyksiä liikelaitoksen voiton tuloutuksesta ennakkoon. Menettely poikkeaa liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisesta ja sitä koskevia säännöksiä ei ehdoteta otettavaksi uuteen lakiin.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin liikelaitoksen tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä, tilinpäätöksen kaavasta, toimintakertomuksen vähimmäissisällöstä ja tilinpäätöksen vahvistamisesta sekä annettaisiin tarvittavat menettelytapasäännökset liikelaitoksen tilinpäätöksen vahvistamisaikataulusta ja tilinpäätöksen vahvistamiseen liittyvistä menettelytavoista, liikelaitoksen tilinpäätöksen liittämisestä valtion tilinpäätösasiakirjaan sekä tilinpäätöksen toimittamisesta valtiokonttorille. Liikelaitoksen tilinpäätös muodostuisi tuloslaskelmasta, taseesta, rahoituslaskelmasta ja tilinpäätöksen liitetiedoista samalla tavoin kuin osakeyhtiön tilinpäätös. Liikelaitos laatisi myös toimintakertomuksen kuten osakeyhtiöt. Lisäyksenä yhtiöiden toimintakertomuksiin liikelaitoksen toimintakertomuksessa tulisi esittää liikelaitoksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevat tulokset sekä myös se, miten liikelaitos on noudattanut eduskunnan, valtioneuvoston ja muiden viranomaisten ohjauspäätöksiä sekä selvitys liikelaitoksen veloista ja varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista ja muista valtion vastuusitoumuksista samoin kuin liikelaitoksen talouteen ja toimintaan ja niiden kehittämiseen liittyvistä

riskeistä. Lisäksi tulee antaa selvitys 7 §:n mukaisesta toiminnasta ja sen rahoittamisesta.

14 §. *Liikelaitoksen tase*. Ehdotetun pykälän 1 momentin ensimmäinen virke vastaa voimassa olevan 27 §:n 2 momenttia. Voimassa olevan lain nojalla valtioneuvosto päättää eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman valtuutuksen nojalla liikelaitoksen aloittavasta taseesta, eri tase-eristä sekä niiden arvosta. Päätöksessä määritellään liikelaitoksen hallintaan siirrettävä vaihto- ja käyttöomaisuus, liikelaitokselle siirrettävät saatavat ja velat sekä millä ehdoin (peruspääomana, muuna omana pääomana vai lainaehdoin) ne liikelaitokselle siirretään. Liikelaitoksen hallintaan siirretty omaisuus pysyy edelleen valtion omaisuutena.

Liikelaitoksen aloittavan taseen muodostamisen keskeisenä periaatteena on ollut muodostaa toimialan vastaavan kokoisten yritysten taserakennetta vastaava aloittava tase. Liikelaitoksen hallintaan siirretty omaisuus on arvostettu käypään hintaan. Kysymyksessä on apportityyppinen omaisuuden siirto. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi nykyisen käytännön mukainen arvostusperiaate.

Valtioneuvoston on mahdollista vahvistaa liikelaitoksen aloittava tase vasta sen jälkeen, kun liikelaitostettavaa toimintaa koskeva edellisen tilikauden tilinpäätös on laadittu ja siirtyvä omaisuus ja veloitteet on yksilöity ja arvioitu. Päätös ajoittuu yleensä aina liikelaitoksen toiminnan käynnistymisen jälkeiseen ajankohtaan.

Liikelaitos käynnistää toimintansa, vaikkei sen hallintaan siirrettävää omaisuutta ja vastuita olekaan voitu yksityiskohtaisesti määrittellä. Toiminnan käynnistäminen perustuu hyväksytyssä valtion talousarviossa esitettyihin tietoihin, ellei niitä tarkempia tietoja ole käytettävissä. Valtioneuvosto tekee liikelaitoksen aloittavaa tasetta koskevan alustavan päätöksen välittömästi valtion talousarvion vahvistamisen jälkeen.

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan uutta säännöstä, joka koskee omaisuuden siirtämistä liikelaitoksen hallintaan muulloinkin kuin liikelaitosta perustettaessa. Säännös koskee myös omaisuuden siirtämistä liikelaitoksen

hallinnasta valtion talousarvionalouteen. Omaisuuden siirtäminen edellyttäisi eduskunnan valtuutusta. Tarkentavan toimeenpanopäätöksen tekisi valtioneuvosto.

Valtion kiinteistöjärjestelyihin liittyen pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi päättää yksittäisten, enintään kymmenen miljoonaa euroa koskevien kiinteistövarallisuuden kohteiden siirtämisestä. Muiden kohteiden ja kiinteistökokonaisuuksien osalta toimivaltaa ei ehdoteta siirrettäväksi valtioneuvostolle. Valtion kiinteistövarallisuudella tarkoitetaan niitä irtaimen ja kiinteän omaisuuden kohteita, jotka on oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain 3 §:ssä määritelty valtion kiinteistövarallisuudeksi.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettu omaisuuden hallinnon siirto tapahtuisi muun oman pääoman ehdoin taikka se määriteltäisiin lainaehdoin luovutetuksi. Ratkaisua tehtäessä on otettava huomioon toimialan kilpailutilanne ja muut markkinoilla toimijat. Siirrettiessä liikelaitoksesta omaisuutta, jonka tasearvo on pienempi kuin käypä arvo, ilmenisi luovutusvoitto liikelaitoksen tuloksesta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan lisättäväksi lakiin määräykset menettelytavoista, joita tulee noudattaa liikelaitoksen tasetta koskevia hallinnollisia ratkaisuja tehtäessä. Ennen aloittavaa tasetta tai taseen muuttamista koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien tulisi tarkastaa ja arvioida päätöksessä tarkoitettu omaisuus ja sen arvo, rahavarat sekä velat ja veloitteet. Menettelyillä pyritään varmistamaan se, että omaisuus ja veloitteet arvioidaan mahdollisimman oikein. Pykälässä edellytetään liikelaitoksen tilintarkastajien lausuntoa. Lausunnossa tulisi olla selvitys omaisuudesta ja velvoitteista sekä niiden arvo, selvitys omaisuuden arvioinnissa käytetyistä menetelmistä ja niitä käyttämällä saatavista tuloksista. Tilintarkastajat voisivat käyttää apunaan myös erityisasiantuntijoita. Lausunnossa tulisi olla maininta myös tästä.

Tavoitteena on, että asianomainen ministeriö seuraa liikelaitoksen taserakennetta toisaalta kilpailuneutraliteetin ja toisaalta voiton tuloutuksen näkökulmasta ja että asianomainen ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin oman pääoman rakenteen muuttamiseksi silloin,

kun omaisuuden hallintasiirrot taikka liiketoiminnan muutokset vinouttavat oman pääoman rakennetta.

15 §. *Tilintarkastus*. Voimassa olevan lain 20 §:ssä säädetään tilintarkastuksesta. Pykälän 1 momentti koskee tilintarkastajien asettamista ja heidän kelpoisuusehtojaan. Voimassa olevien säännösten nojalla liikelaitoksella tulee olla vähintään kaksi esteetöntä tilintarkastajaa, mutta ei enempää kuin viisi esteetöntä tilintarkastajaa. Tilintarkastajan tulee olla liiketoimintaa harjoittavien valtion laitosten kirjanpitoon ja tilintarkastukseen perehtyneitä.

Yleensä liikelaitoksissa on kaksi tilintarkastajaa, eräissä suurissa liikelaitoksissa on ollut kuitenkin useampia. Yksi tilintarkastajista on yleensä ollut KHT-tilintarkastaja ja yksi on edustanut Valtiontalouden tarkastusvirastoa taikka ollut JHTT-tilintarkastaja. Loput liikelaitosten tilintarkastajista eivät ole olleet ammattitarkastajia.

Ehdotetun 1 momentin mukaan liikelaitoksen hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan ehdotetaan asetettavaksi kaksi tilintarkastajaa taikka tilintarkastusyhteisöä. Tilintarkastajista toisen tulisi olla tilintarkastuslaissa (936/1994) tarkoitettuja KHT-tilintarkastajia taikka -tilintarkastusyhteisö ja toisen julkishallinnon ja talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettuja JHTT-tilintarkastajia tai -tilintarkastusyhteisö. Ehdotetun säännöksen nojalla luovuttaisiin luottamusmiestilintarkastajista. Liikelaitoksen tilintarkastus edellyttää erityistä kirjanpidon ja laskentatoimen asiantuntemusta. Tämän vuoksi liikelaitoksen tilintarkastajina voivat olla ainoastaan KHT- tai JHTT-tilintarkastajat taikka -tilintarkastusyhteisöt.

Voimassa olevan lain 1 momentin nojalla valtioneuvosto asettaa vuosittain tilintarkastajat. Tilintarkastajien asettamiseen ei liity laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä seikkoja, eikä asian merkitys muutoinkaan vaadi asian käsittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa. Muutoksena nykytilaan ehdotetaan, että asia siirrettäisiin valtioneuvostolta asianomaisen ministeriön käsiteltäväksi.

Voimassa olevan lain 20 §:n 2 ja 3 momentti ovat yhdistettynä 2 momentissa. Lisäksi sitä ehdotetaan täydennettäväksi keskeisiä tarkastuskohteita koskevalla luettelol-

la. Oikean ja riittävän liikelaitosta ja liikelaitoskonsernia koskevan informaation välittymiseksi liikelaitoksen tilintarkastajat tarkastavat myös liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen. Liikelaitoksen hallituksen tulee huolehtia, että vähintään yksi liikelaitoksen tilintarkastajista valitaan tytäryrityksen tilintarkastajaksi.

Pykälän 3 momentiksi ehdotetaan otettavaksi määräykset niistä seikoista, joista tilintarkastajan on tarkastuskertomuksessaan ainakin lausuttava. Tilintarkastusta koskevien säännösten mukaan tilintarkastajan tulee tarkastaa tilit hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Ehdotettuun säännökseen on otettu julkisyhteisön toimintaan liittyvien erityispiirteiden edellyttämät yleiset tarkastuskohteet ja niitä koskeva raportointivelvollisuus.

Voimassa olevan lain 4 momentin nojalla valtioneuvosto voi antaa tilintarkastuksesta tarkempia määräyksiä. Valtioneuvosto on antanut päätöksen valtion liikelaitosten ja liikelaitoskonsernin kirjanpidon perusteista ja tilintarkastuksesta. Ehdotetun 4 momentin mukaan tilintarkastajiin sovelletaan julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain säännöksiä, valtioneuvoston päätös olisi tältäkin osin tarpeeton. Tilintarkastajia koskeva viittaus koskisi erityisesti heidän riippumattomuuttaan, esteellisyyttään ja salassapitovelvollisuuttaan.

Ehdotettu pykälä korostaisi nykyistä tilintarkastuskäytäntöä ja siihen liittyvää asioiden dokumentointia. Lisäksi tilintarkastajien salassapitovelvollisuudesta säädettäisiin lain tasoisesti. Tilintarkastajien riippumattomuutta koskeva tarkastelu, joka tilintarkastajia valittaessa on suoritettu, tapahtuisi lain tasoisten säännösten nojalla.

Tilintarkastuksen yleisten periaatteiden mukaisesti tilintarkastajalla tulisi olla oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa liikelaitoksen hallituksen kokouksessa, jossa käsitellään hänen tehtäviinsä liittyviä asioita.

Voimassa olevan lain 20 §:n 5 momentin mukaan liikelaitos ja liikelaitoskonserni ovat valtioneuvoston tilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen alaisia. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston tilintarkastajat valvoisivat liikelaitoksia ja liikelaitoskonserneja. Ehdotettu sanamuoto vastaa perustuslain 90 §:ssä määriteltyä valtioneuvoston tilintarkas-

tajien ja valtionalouden tarkastusviraston tehtävämäärittelyä.

6 luku. Erinäiset säännökset

16 §. *Vahingonkorvausvelvollisuus.* Valtion liikelaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo liikelaitoksen hallitus, joka eduskunnan ja valtioneuvoston tekemien päätösten rajoissa muun muassa päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämistä sekä hallinnon ja talouden asianmukaisesta järjestämisestä. Liikelaitoksen toimitusjohtaja johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa. Liikelaitoksen hallitus valvoo toimitusjohtajaa. Liikelaitokset eivät ole yrityksiin rinnastettavia itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan osa valtionhallintoa. Valtio viime kädessä vastaa liikelaitoksen sitoumuksista. Kun liikelaitoksella on laaja toimivalta, tulee arvioida myös liikelaitoksen johdon vastuuta. Voimassa olevassa laissa ei ole liikelaitoksen johdon vastuuta koskevia säännöksiä.

Vahingonkorvauslaki (412/1974) määrittelee yleiset vahingonkorvauksen korvausvelvolliset, korvauksen saajat sekä korvauserusteet. Poikkeuksena edellä mainituista yleissäännöksistä ehdotetaan, että liikelaitoksessa hallituksen, toimitusjohtajan ja tilintarkastajien vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi samojen periaatteiden mukaisesti kuin osakeyhtiössä hallituksen ja toimitusjohtajan sekä tilintarkastajien vastaavat velvollisuudet. Ehdotetun säännöksen mukaan korvausvelvollisuus syntyy silloin, kun vahinko on aiheutettu tahallaan tai tuottamuksesta. Osakeyhtiölain 15 luvussa on osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säännökset ja tilintarkastuslain 44 §:ssä ja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain 24 §:ssä tilintarkastajien vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säännökset.

Vahingonkorvauskanteen nostamista liikelaitoksen lukuun on ehdotetun 2 momentin mukaan ajettava liikelaitoksen hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan kolmen vuoden kuluksi sen tilikauden päätyttyä, jona päätös tai laiminlyönti tehtiin taikka siihen toimenpiteeseen ryhdyttiin, johon kanne perustuu. Määräaika ei kuitenkaan koske tilanteita, joissa kanne perustuu rangaistavaan tekoon.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kysymyksessä olevan pykälän mukaisen vahingonkorvauskanteen nostamisesta päättää asianomainen ministeriö.

17 §. *Esiintyminen asianosaisena.* Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan lain 22 §. Ehdotetun säännöksen mukaan liikelaitoksella olisi toimivalta kantaa ja vastata valtion puolesta liikelaitosta koskevista asioista. Ehdotetun säännöksen mukaan liikelaitoksella olisi laaja kanneoikeus sitä itseään koskevista asioista. Lisäksi sillä olisi tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa ja toimituksissa oikeus valvoa valtion etua ja oikeutta kaikissa liikelaitosta koskevista asioista. Käytännössä se merkitsisi esimerkiksi liikelaitoksen hallintaan siirrettyä omaisuutta, liikelaitoksen liiketoimintaa tai muuta liikelaitokseen liittyvää seikkaa.

18 §. *Eläkkeet ja muut etuudet sekä korvaukset.* Pykälän 1 momentti vastaa voimassa olevan lain 25 §:n 1 momenttia. Se koskee valtiokonttorin keskitetysti suorittamia eläkkeitä ja muita henkilöstölle keskitetysti suoritettuja palvelussuhteesta johtuvia etuuksia, korvauksia ja perhe-eläkkeitä. Ehdotetun lain mukaan mainitut korvaukset suoritetaan valtion varoista siten kuin näistä etuuksista on erikseen säädetty. Tässä tarkoitettuja etuuksia ja korvauksia ovat muun muassa eläkkeet, tapaturmakorvaukset, ryhmähenkivakuutuskorvaukset sekä erorahat ja lakkautuspalkat.

Toimitusjohtaja ei olisi enää palvelussuhteessa liikelaitokseen. Hänen kanssaan tehdään johtajasopimus. Johtajasopimuksessa sovitaan palkkauksen lisäksi eläkkeestä ja muista lakisääteisistä etuuksista. Tarkoitus on, että toimitusjohtajaa varten ei luotaisi omaa järjestelmää, vaan tukeuduttaisiin valtionjärjestelmiin. Tätä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi 2 momentiksi.

Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan valtion liikelaitosten maksamista eläkemaksuista säädetään valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1372/1989). Muut edellä 1 momentissa mainitut etuudet ja korvaukset peritään liikelaitokselta sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää. Valtioneuvosto on 13 päivänä lokakuuta 1988 tehnyt päätöksen eräiden keskitetysti suoritettujen etuuksien ja korvausten perimisestä valtion liikelaitoksilta (868/1988). Muutoksena voimassa olevaan

käytäntöön 3 momentissa ehdotetaan, että kaikkien valtiokonttorin tämän pykälän mukaan suorittamien etuuksien ja korvausten lisäksi liikelaitokselta perittäisiin etuuksien ja korvausten hoitamisesta aiheutuneista kuluista valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan määräytyvä maksu. Mikäli valtiokonttori tuottaessaan näitä palveluja valtion virastoille ja laitoksille valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 a §:n mukaan hinnoittelee nämä suoritteet noudattaen soveltuvin osin yksityisessä vakuutustoiminnassa sovellettavia periaatteita, viimeainittua periaatetta noudatettaisiin myös perittäessä maksua liikelaitokselta. Koska kysymyksessä olevia palveluja tuotetaan myös kilpailuilla markkinoilla, valtiokonttorin tulisi hinnoitella valtion maksuperustelain mukaiset palvelunsa liiketaloudellisia periaatteita noudattaen.

7 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

19 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää säännökset uuden lain voimaantulosta ja sen johdosta kumottavista säännöksistä. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

Valtion liikelaitoksista annetun lain kumoamisen lisäksi 2 momentissa ehdotetaan, että valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annettu laki (168/1931) kumottaisiin. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista todetaan muun muassa, että tarkoituksena on asteittain siirtää valtion harjoittama liiketoiminta ehdotetun yleislain piiriin ja täten yhtenäistää valtion oman liiketoiminnan muotoja. Yleislaki korvaisi aikaa myöten valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annetun lain. Kun kaikki kyseisen lain mukaiset laitokset on muutettu valtion liikelaitoksiksi tai valtionyhtiöiksi, se ehdotetaan tarpeettomana kumottavaksi.

20 §. *Siirtymäsäännökset.* Lain voimaantulo edellyttää 1 momentin mukaan, että laitokset uudistetaan tämän lain tavoitteiden mukaisiksi. Tehtävä tulisi suorittaa yhden vuoden siirtymäkauden aikana. Siirtymäkauden aikana laitokset noudattaisivat aikaisemman lain säännöksiä. Ehdotetun lain mukaiseen kirjanpitojärjestelmään siirryttäisiin 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien. Ehdote-

tun 2 momentin mukaan siirtymäkausi Ilmailulaitoksen osalta olisi 2 vuotta.

Ehdotetun 3 momentin säännöksen mukaan nykyisten liikelaitosten toimitusjohtajien palvelussuhteeseen liittyvä asema ei muuttuisi. Heidän palvelussuhteen pysyvyys ja muut palvelussuhteen ehdot määräytyisivät aiemmin voimassa olleiden säädösten mukaan. Sen sijaan toimitusjohtajan tehtäviä ja vastuuta koskevat säännökset määräytyisivät ehdotetun lain mukaan. Toimitusjohtaja ja liikelaitos voisivat myös sopia siitä, että liikelaitoksen toimitusjohtaja olisi ehdotetun lain mukainen toimielin ja että häneen sovellettaisiin myös kaikkia muita tämän lain säännöksiä.

Pykälän 4 momentin mukaan ehdotetun lain 15 §:n 1 momentin mukaisia tilintarkastajien kelpoisuusehtoja ja tilintarkastajien määrää koskevia säännöksiä noudatettaisiin ensimmäisen kerran asetettaessa tilintarkastajia lain vahvistamisen jälkeen.

Pykälän 5 momentin mukaan maksua peritään tämän lain voimassa ollessa nostetuista ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin lainoista sekä 2 momentin takauksista.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun lain nojalla on tarkoitus antaa 5 §:n 4 momentissa, 13 §:n 1 momentissa ja 13 §:n 4 momentissa tarkoitetut valtioneuvoston asetukset. Tarpeen mukaan valtioneuvosto voisi antaa 8 §:n 4 momentissa tarkoitettuja määräyksiä ja ohjeita. Myös liikelaitoskohtaiset lait ja asetukset on tarkoitus uudistaa ehdotetun lain mukaisiksi.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2003 alusta. Tarkoituksena on, että laitokset uudistetaan pääsääntöisesti vuoden 2003 aikana. Lakien voimaantuloon asti ykittäisiin liikelaitoksiin sovelletaan nyt voimassa olevan lain säännöksiä.

4. Säättämisyjärjestys

Valtion liikelaitoksista annettu laki säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säade-

tyssä järjestyksessä. Lain säätämistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 15/1986 vp) mukaan edellyttivät muun muassa talousarvion ulkopuolisuus ja lainanottoa sekä virkojen perustamista koskevat säännökset.

Maaliskuun 1 päivänä 2000 voimaan tulleen perustuslain 7 lukuun, Valtiontalous, on otettu valtion liikelaitosten budjetin ulkopuolisuutta sekä valtion lainanottoa koskevat

säännökset. Valtion virkojen perustamista koskevat säännökset on poistettu perustuslaista ja ne on otettu valtion virkamieslakiin (750/1994). Ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion liikelaitoksista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan sellaiseen liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen (liikelaitos), johon sitä erikseen laissa (laitoskohtainen laki) säädetään sovellettavaksi.

Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista.

2 §

Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laitoskohtaisessa laissa. Liikelaitos harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa ja suorittaa lisäksi muut sille laitoskohtaisessa laissa säädettyt tehtävät.

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti.

3 §

Liikelaitoskonserni

Liikelaitoksella voi olla välittömästi sen omaan liiketoimintaan liittyvässä yhdessä tai useammassa kotimaisessa tai ulkomaisessa yrityksessä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 ja 6 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Yritykset, joissa liikelaitoksella on määräysvalta, ovat liikelaitoksen tytäryrityksiä. Liikelaitos ja sen tytäryritykset muodostavat liikelaitoskonsernin.

Jos tytäryrityksen osakkeiden arvo on huo-

mattava tai liikelaitoksen ja tytäryrityksen yhtiösuhdetta on muuten pidettävä merkittävänä, tytäryrityksen osakkeiden hankintaan ja luovutukseen tarvitaan valtioneuvoston lupa. Valtioneuvoston lupa tarvitaan myös, jos on kysymys vastaavanlaisesta merkittävän osakkuuden tai jäsenyyden hankinnasta tai luovutuksesta muussa yrityksessä kuin tytäryrityksessä. Kiinteistövarallisuuden luovuttamisessa noudatetaan kuitenkin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annettua lakia (/).

Liikelaitos ei saa antaa tytäryrityksilleen konserniavustuksia.

2 luku

Liikelaitoksen talous

4 §

Oma pääoma

Liikelaitoksella on oma pääoma, joka muodostuu peruspääomasta, muusta omasta pääomasta ja arvonkorotusrahastosta.

Peruspääoma on liikelaitokseen sijoitettua voiton tuloutuksen perusteena olevaa pääomaa.

Muu oma pääoma on liikelaitokselle sen voitosta osoitettua pääomaa tai pääomaa, joka on siirretty sille muun oman pääoman ehdoin. Arvonkorotusrahasto osoittaa suoritetun käyttöomaisuuden arvon korotuksen määrän. Muu oma pääoma ja arvonkorotusrahasto voidaan siirtää peruspääomaan.

5 §

Liikelaitoksen lainat ja takaukset

Liikelaitos saa ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousar-

vion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa.

Eduskunnan suostumuksella liikelaitos saa myöntää takauksen sen kanssa samaan liikelaitoskonserniin kuuluvan osakeyhtiömuotoisen tytäryrityksen lainasta. Liikelaitos ei kuitenkaan saa antaa takausta sellaisen liikelaitoskonserniin kuuluvan osakeyhtiön lainasta, joka yksin tai yhdessä toisen tytäryhtiön kanssa hallitsee muuta yritystä.

Liikelaitoksen ottamista lainoista ja sen antamista takauksista peritään valtiolle valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitetun lainan ottamisesta, lainanoton ehdoista ja lainan käytötarkoituksista sekä 3 momentissa tarkoitetun maksun määräytymisestä ja perimisestä.

6 §

Valtion vastuu

Siltä osin kuin liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, valtio vastaa niistä.

7 §

Liiketaloudellisesti kannattamattomien tehtävien rahoittaminen

Valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha liikelaitokselle määrätyn, liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoittamista varten.

3 luku

Liikelaitoksen ohjaus

8 §

Eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön ohjaustoimivalta

Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta:

1) hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet;

2) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;

3) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa;

4) hyväksyy liikelaitoksen varainhoitovuoden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja seuraavina varainhoitovuosina;

5) antaa liikelaitokselle suostumuksen 5 §:n 2 momentin mukaisen takauksen antamiseen liikelaitoskonserniin kuuluvan osakeyhtiömuotoisen tytäryrityksen lainasta.

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta ministeriö päättää liikelaitoksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä liikelaitoksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta. Tulostavoite on asetettava niin, että liikelaitos voi saavuttaa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut, liiketaloudellisesti kannattavat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Ministeriö päättää 7 §:ssä tarkoitetun määrärahan käyttämisestä ja sen maksamisesta.

Valtioneuvosto antaa tarvittaessa määräyksiä ja ohjeita liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta.

4 luku

Liikelaitoksen hallinto ja henkilöstö

9 §

Hallitus

Liikelaitoksessa on hallitus, jossa on enintään kahdeksan jäsentä.

Valtioneuvosto nimittää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan. Vähintään yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa liikelaitoksen henkilöstöä. Henkilöstöä edustavan jäsenen tulee olla liikelaitoksen palveluksessa, jollei erityisestä syystä laitoskohtaisella asetuksella toisin

säädettä. Tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta annetaan tarvittaessa laitoskohtaisessa laissa tai asetuksessa.

Valtioneuvosto vapauttaa hallituksen tai sen jäsenen tehtävästään.

10 §

Hallituksen tehtävät

Hallitus ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Hallitus huolehtii liikelaitoksen hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä erityisesti siitä, että liikelaitos toimii eduskunnan ja muiden viranomaisten päätösten ja määräysten mukaisesti sekä että liikelaitoksen kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

1) tehdä esitys liikelaitosta koskevaksi talousarvioehdotukseksi sekä siihen liittyvä esitys liikelaitoksen seuraavan vuoden palvelutavoitteiksi ja muiksi toimintatavoitteiksi sekä tulostavoitteeksi ja tuloutustavoitteeksi;

2) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä eduskunnan ja ministeriön asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata ja raportoida tavoitteiden saavuttamisesta;

3) nimittää ja irtisanoa toimitusjohtaja;

4) päättää liikelaitoksen lainanotosta;

5) päättää liikelaitoksen merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista;

6) päättää liikelaitoksen hallitsemien osakkeiden osalta osakkeenomistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämisestä liikelaitoskonserniin kuuluvan tytäryrityksen hallinnossa sekä 5 §:n 2 momentin mukaisesti määrätyissä rajoissa takauksen antamisesta tytäryhtiön lainasta;

7) laatia liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätös ja toimintakertomus ja niihin liittyen tehdä esitys liikelaitoksen voittoa tai tappiota koskeviksi toimenpiteiksi sekä toimittaa tilinpäätös, toimintakertomus ja esitys valtioneuvoston vahvistettaviksi;

8) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista;

9) päättää eduskunnan ja ministeriön 7 §:n perusteella tekemien päätösten rajoissa liike-

laitoksen henkilöstörahastolaissa (814/1989) tarkoitetusta voittopalkkiojärjestelmästä ja sen soveltamisesta;

10) päättää liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden hankkimisesta sekä siten kuin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa säädetään valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion omaisuuden vuokraamisesta;

11) käsitellä ja ratkaista muut asiat, joilla on laajakantoinen tai tärkeä merkitys.

Tarkempia säännöksiä hallituksen tehtävistä annetaan tarvittaessa laitoskohtaisessa laissa tai asetuksessa.

11 §

Toimitusjohtaja

Liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaa koskee soveltuvin osin, mitä osakeyhtiölaissa (734/1978) säädetään toimitusjohtajasta.

Toimitusjohtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.

12 §

Henkilöstön osallistuminen

Hallituksessa henkilöstöä edustavan jäsenen oikeudet ja velvollisuudet ovat samat kuin hallituksen muilla jäsenillä. Henkilöstöä edustavalla jäsenellä ei kuitenkaan ole oikeutta osallistua liikelaitoksen johdon valintaa tai erottamista, johdon sopimusehtoja, henkilöstön palvelussuhteen ehtoja tai työtaistelutoimenpiteitä koskevien asioiden käsittelyyn.

Liikelaitokseen voidaan soveltaa, sen mukaan kuin liikelaitos siitä päättää, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) sijasta yhteistoimin-

nasta yrityksissä annettua lakia (725/1978). Konserniyhteistyössä liikelaitoskonsernissa noudatetaan soveltuvin osin, mitä viimeksi mainitun lain 11 c—11 e §:ssä, 13 §:n 1 momentissa, 14 §:n 1 momentissa, 15 §:ssä ja 16 §:n 1 momentissa säädetään.

Liikelaitos, johon sovelletaan yhteistoinnasta yrityksissä annettua lakia, voi tehdä mainitun lain 14 §:ssä tarkoitetun sopimuksen.

5 luku

Liikelaitoksen kirjanpito ja tilinpäätös

13 §

Kirjanpito ja tilinpäätös

Liikelaitos ja liikelaitoskonserni ovat kirjanpitovelvollisia. Jollei tästä laista muuta johdu, liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä kirjanpitolaissa ja osakeyhtiölaissa säädetään osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Edellä 2 §:n 1 momentissa tarkoitusta, laitoskohtaisessa laissa säädetystä muusta toiminnasta pidetään erillistä kirjanpitoa ja laaditaan erillinen tilinpäätös. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä.

Liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilikausi on kalenterivuosi. Liikelaitoksen on laadittava jokaiselta tilikaudelta tilinpäätös ja liikelaitoskonsernin konsernitilinpäätös maaliskuun loppuun mennessä. Liikelaitoksen hallitus ja toimitusjohtaja allekirjoittavat liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen. Liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin on toimitettava tilinpäätösasiakirjat ministeriölle.

Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen. Valtioneuvosto päättää tilinpäätöksen perusteella liikelaitoksen voiton tuloutuksesta valtion talousarvioon sekä muista toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, toi-

mintakertomuksesta, tilinpäätöksen vahvistamisesta sekä tietojen antamisesta valtion tilinpäätösasiakirjan kokoamista varten.

14 §

Liikelaitoksen tase

Liikelaitoksen aloittaessa toimintansa valtioneuvosto päättää eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman valtuutuksen nojalla liikelaitoksen hallintaan siirrettävästä valtion omaisuudesta sekä siitä, mikä osa omaisuudesta merkitään liikelaitoksen peruspääomaksi, muuksi omaksi pääomaksi tai lainaehdoin annetuksi. Omaisuus arvioidaan käypään arvoonsa.

Siirrettäessä toiminnassa olevan liikelaitoksen hallintaan omaisuutta tai siirrettäessä liikelaitoksen hallinnassa olevaa omaisuutta valtion talousarviotalouteen siirrosta päätettäessä ja tasetta muodostettaessa noudatetaan, mitä 1 momentissa säädetään.

Siirrettäessä valtion yksittäisiä kiinteistövarallisuuden kohteita tai kiinteistövarallisuuden kokonaisuuksia, joiden käypä arvo on enintään kymmenen miljoonaa euroa, liikelaitoksen hallintaan tai liikelaitokselta valtion talousarviotalouteen, valtioneuvosto päättää siirrosta. Siirto merkitään liikelaitoksen muun oman pääoman lisäykseksi tai vähennykseksi taikka lainaehdoin annetuksi.

Ennen valtioneuvoston 1—3 momentissa tarkoitettujen päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien on arvioitava omaisuus ja velvoitteet ja niiden arvo sekä annettava asiasta lausuntonsa.

15 §

Tilintarkastus

Ministeriö asettaa vuosittain liikelaitoksen hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa. Toisen tilintarkastajista tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö ja toisen tilintarkastuslaissa (936/1994) tarkoitettu KHT-tilintarkastaja tai KHT-yhteisö.

Liikelaitoksen tilintarkastajien on tarkastettava liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Jos liikelaitoksella on liikelaitoskonserniin kuuluva tytäryritys, liikelaitoksen on huolehdittava siitä, että tytäryrityksen tilintarkastajaksi valitaan mahdollisuuksien mukaan vähintään yksi liikelaitoksen tilintarkastajista. Liikelaitoksen tilintarkastajalla on oikeus toimittaa tytäryrityksen tarkastus siinä laajuudessa kuin hän katsoo tarpeelliseksi sekä saada tytäryrityksen hallitukselta ja toimitusjohtajalta pyytämänsä selvitykset ja apu.

Tilintarkastuskertomuksessa on erityisesti lausuttava:

1) onko liikelaitoksen hallintoa hoidettu lain ja asetusten sekä eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten sekä muiden ohjauspäätösten mukaisesti;

2) onko liikelaitoksen tilinpäätös ja konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko tilinpäätös, konsernitilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;

3) onko liikelaitoksen sisäinen valvonta ja tarkastus järjestetty asianmukaisesti.

Liikelaitoksen vastuunalaisista tilintarkastajista, heidän esteellisyydestään ja salassapitovelvollisuudestaan on voimassa, mitä vastuunalaisista tilintarkastajista julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa säädetään.

Valtiontilintarkastajat valvovat ja valtioneuvoston tarkastusvirasto tarkastaa liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien toimintaa.

6 luku

Erinäiset säännökset

16 §

Vahingonkorvausvelvollisuus

Liikelaitoksen hallituksen jäsen ja toimitusjohtaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävässään tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut liikelaitokselle siten kuin osakeyhtiölain 15 luvussa säädetään.

Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään tilintarkastuslain 44 §:ssä ja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain 24 §:ssä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun vahingon korvaamista koskevan kanteen nostamisesta liikelaitoksen lukuun päättää ministeriö. Liikelaitoksen lukuun ajettavaa kannetta liikelaitoksen hallitusta tai toimitusjohtajaa taikka tilintarkastajaa vastaan ei voida nostaa, ellei kanne perustu rangaistavaan tekoon, kolmen vuoden kuluttua sen tilikauden päättymisestä, jonka aikana kanteen perusteena oleva päätös tehtiin tai laiminlyönti tapahtui taikka, jonka aikana kanteen perusteena olevaan toimenpiteeseen ryhdyttiin.

17 §

Esiintyminen asianosaisena

Liikelaitos kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa, viranomaisissa ja toimituksissa valtion etua ja oikeutta liikelaitosta koskevissa asioissa.

18 §

Eläkkeet ja muut etuudet sekä korvaukset

Liikelaitoksen henkilöstön eläkkeet ja muut henkilöstölle keskitetyt suorittavat palvelussuhteesta johtuvat etuudet ja korvaukset samoin kuin palvelussuhteesta johtuvat henkilöstön omaisten perhe-eläkkeet maksetaan valtion varoista sen mukaan kuin näistä etuuksista ja korvauksista erikseen säädetään.

Toimitusjohtajan eläkeoikeus ja muut edellä 1 momentissa tarkoitetut etuudet ja korvaukset määräytyvät samalla tavoin kuin liikelaitoksen henkilöstön vastaavat etuudet ja korvaukset.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut etuudet ja korvaukset sekä niiden hoitamisesta valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti määräytyvä maksu peritään valtion liikelaitokselta, jollei etuuksien, korvausten tai maksun perimisestä taikka etuuksien ja korvausten hoitamisesta syntyvien palvelujen hinnoittelusta muualla säädetä toisin.

7 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

19 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2003.

Tällä lailla kumotaan valtion liikelaitoksis-
ta 10 päivänä heinäkuuta 1987 annettu laki
(627/1987) siihen myöhemmin tehtyine muu-
toksineen, jäljempänä aikaisempi laki, sekä
valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön
yleisistä perusteista 13 päivänä toukokuuta
1931 annettu laki (168/1931).

20 §

Siirtymäsäännökset

Aikaisemman lain mukaisina liikelaitoksi-
na perustettuihin liikelaitoksiin sovelletaan
aikaisempaa lakia 31 päivään joulukuuta

2003. Niiden 31 päivänä joulukuuta 2003
päättävän tilikauden tilinpäätökseen ja tilin-
tarkastukseen sovelletaan, mitä aikaisemmas-
sa laissa tai sen nojalla säädetään tai määrä-
tään.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa sääde-
tään Ilmailulaitokseen sovelletaan aikaisem-
paa lakia 31 päivään joulukuuta 2004.

Sen estämättä, mitä 11 §:ssä säädetään, en-
nen tämän lain voimaantuloa nimitettyyn
toimitusjohtajaan sovelletaan toimitusjohta-
jan hallinnollista asemaa sekä palvelussuh-
detta ja sen pysyvyyttä koskevia aikaisem-
man lain säännöksiä, jos toimitusjohtaja ja
liikelaitoksen hallitus eivät kirjallisesti sovi
siitä, että toimitusjohtajaan sovelletaan tätä
lakia.

Mitä 15 §:n 1 momentissa säädetään tilin-
tarkastajien kelpoisuusehdoista ja tilintarkas-
tajien määrästä, ei sovelleta ennen tämän lain
voimaantuloa asetettuihin tilintarkastajiin.

Edellä 5 §:n 3 momentissa tarkoitettu mak-
su peritään tämän lain voimassa ollessa nos-
tetuista lainoista sekä myönnettyistä takauk-
sista.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Suvi-Anne Siimes*