



7.2.2018

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: LVM/2394/03/2017

HE luonnos Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa em. luonnoksesta. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. Valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle. Yhtiön toimialana olisi meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus ja -hallinta sekä siihen liittyvä tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi osakeyhtiön palvelukseen. Liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tilaajana toimisi Liikennevirasto, joka olisi yhtiön strateginen kumppani. Uusi perustettava valtion erityistehtävayhtiö olisi luonnollisen monopolin asemassa ja tarjoaisi liikenteen hallintaan ja ohjaukseen liittyviä palveluja suoraan tai välillisesti toisille yrityksille kuten varustamoille, rautatieliikenteen harjoittajille, tieliikenteen hoitourakoitsijoille, kuljetusyrityksille ja joukkoliikenneyrityksille, liikenneverkon korjaus- ja rakennustehtäviä hoitaville yrityksille sekä toimivaltaisille viranomaisille, kuten liikennehallinnon virastoille, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, pelastusviranomaisille ja poliisille. Esityksen mukaan tavoitteena on perustaa vahva, investointikykyinen, kustannustehokkaasti toimiva ja maltillisesti voittoa tuottava valtion kokonaan omistama erityistehtävayhtiö.

Yhtiön olisi tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2019, jonka jälkeen muodostettaisiin valtion liikenteenohjauskonserni liittämällä Liikennevirastosta yhtiöitettyyn kokonaisuuteen Air Navigation Services Oy ja Finrail Oy. Suurimmat hyödyt muodostuisivat esityksen mukaan pitimmällä aikavälillä liikenteenohjauskonsernin kehittäessä palvelujaan ja toiminnan edelleen tehostuessa.

Yhtiön ohjausmalli on rakennettu siten, että Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Ministeriö vastaa myös Liikenneviraston tulosoajauksesta (ja mahdollisen virastouudistuksen myötä Väyläviraston tulosoajauksesta), joka hankkii liikenteen ohjauspalvelut yhtiöltä viraston ja yhtiön välille solmittavaan sopimukseen perustuen. Ministeriön omistajaohjaus perustuu toimialalainsäädäntöön ja sen kautta synnytetäviin strategisiin tavoitteisiin. Toisaalta ministeriön vastuulla on neuvotella ja ohjata val-



tion talousarviosta määrärahat Liikennevirastolle, joka hankkii ohjauspalvelut pitkäaikaisiin sopimuksiin perustuen yhtiöltä. Näin ollen Liikenne- ja viestintäministeriö toimii samanaikaisesti kahdessa roolissa ohjatessaan yhtiötä strategisten linjausten avulla tuottamaan ao. palvelut ja ohjaamalla ja myöntämällä rahoituksen virastolle palvelujen ostoa varten.

Ministeriön vastuulla on myös liikenteenohjauksen toimialalainsäädäntö. Yhtiön ohjauksen kohdalla on viitattu mm. OECD:n suosituksiin koskien hyvää hallintotapaa (Principle of Corporate Governance sekä Guideline on Corporate Governance of State-Owned Enterprises). Suosituksissa käsitellään mm. ohjauksen läpinäkyvyyttä sekä sääntelyn ja ohjauksen erillään pitämistä. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (13.5.2016) mukaan valtion erityistehtävayhtiöitä, joiden tehtävä on hoitaa jotakin yhteiskunnan kannalta keskeistä tehtävää ilman liiketaloudellisia tavoitteita, ohjataan suoraan asianomaisesta ministeriöstä. Näin ollen periaatepäätös mahdollistaisi sääntelyn ja ohjauksen samaan ministeriöön, jossa ohjauksen erillisyydestä voitaisiin ohjeistaa vaikka työjärjestyksen puitteissa eri osastoille. Sen sijaan periaatepäätös ei tarkastele tilannetta siitä näkökulmasta, onko ohjauksen läpinäkyvyyden kannalta perusteltua pitää kahden tahon ohjaus saman ministeriön vastuulla, jossa tulosohtava virasto on veloitettu sopimusteitse hankkimaan palvelut ministeriön omistajaohjauksessa olevalta monopoliyhtiöltä.

Esityksen mukaan tavoitteena on parantaa toiminnan taloudellista tehokkuutta, kannattavuutta sekä toiminnan ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä. Tähän vastataan muodostamalla konsernirakenne Liikennevirastosta siirtyvistä meri-, rautatie- ja tieliikenteen ohjaustoiminnoista ja liittämällä tähän kokonaisuuteen Air Navigation Services Finland Oy Ja Finrail Oy. Tytäryhtiöistä ANS Finland on perustettu vuoden 2017 alkupuolella, joten yhtiöltä ei ole vielä valmistunut tilinpäätöstä, josta voidaan arvioida sen tuloskehitystä. Jatkokossa konsernirakenteessa pitäisi pystyä valvomaan sitä, ettei jonkun tytäryhtiön mahdollisesti vähemmän kannattavaa toimintaa ristisubventoida toisen yhtiön tuloksesta. Osakeyhtiö toimii oy-lain perusteella, yhtiön hallitus raportoi ulkopuolisille kirjanpitolain ja oy-lain säädösten perusteella pääasiassa tilinpäätöksen kautta. Liikennevirastosta siirtyvien ohjaustoimintojen liikevaihto muodostuu pitkälti valtion talousarvion määrärahasta, jonka ministeriö neuvottelee ja ohjaa virastolle palvelujen hankintaan. Yhtiöön ei voida kuitenkaan kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. Yhtiön menojen valvonta on yhtiön hallituksen ja ministeriön vastuulla. Lisäksi ministeriön vastuulla on huolehtia yhtiön liiketoiminnan kannattavuudesta ja sen tuottamasta riittävästä palvelutasosta.

Ministeriö tulosohtaa myös nykyistä Liikenteen turvallisuusvirastoa (Trafi) ja mahdollisen virastouudistuksen myötä Liikenne- ja viestintävirastoa. Ko. virastossa toimii myös Rautatiealan sääntelyelin, jonka tehtävänä on valvoa, että alan toimijoita kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä valvoa liikenteen turvallisuutta. LVM:n hallinnonalan organisaatiomuutoksia on tulossa lisää, kun henkilöliikenteen kilpailutuksen myötä VR-yhtymästä eriytetään kalustot, kiinteistöt ja huolto omiksi yhtiöiksi ja myös näiden omistajaohjausta on kaavailtu ministeriön vastuulle. Huollon osalta on tarjolla myös yksityisten toimijoiden taholta palveluja, joten jatkossakin joudutaan pohtimaan sitä, onko valvonnan läpinäkyvyyden kannalta tarkoituksenmukaista pitää sääntely, omistajaohjaus ja sääntelyelin saman ministeriön hallinnonalalla.

Virastomuodossa jatkamisen heikkoutena on pidetty sitä, että virkatyönä tuotettuihin palveluihin ei muodostu luonnollista kannustinta tuotannolliseen tehokkuuteen tai asiakas-

lähtöisyyteen. Virastoilla on katsottu olevan myös heikompi mahdollisuus reagoida ulkosiin muutoksiin ja uusia teknologioita katsottiin otettavan tyypillisesti käyttöön hitaammin kuin yrityksissä. Muina heikkouksina nostettiin esille osaamisen heikkeneminen henkilöstön vähentyessä sekä ketteryyden ja kannustinten puute toiminnan kehittämiseen. Esiin nousee väistämättä kysymys, miten ministeriön tulosohejaus on toiminut ja miten tulostavoitteet on asetettu, jos edellä kuvattuja heikkouksia ei ole ohjauksessa kyetty ratkaisemaan. Tulospalkkioita on ollut mahdollista myös virastopuolella maksaa toiminnan kehittämiseen liittyen. Lisäksi ongelmaksi on koettu liikenteenohjaukseen ja -hallintaan liittyvien toimintojen sijaitseminen hajallaan viraston sisällä useassa eri yksikössä. Tämä hajanaisuus lienee muutettavissa liikenneviraston sisäisellä organisaatiomuutoksella eikä tämä edellytä toimintojen yhtiömuotoon muuttamista. Ulkopuolisen lainarahoituksen hankkiminen liikenteen ohjauksen tuleviin investointitarpeisiin esitetään lisäävän yhtiön ketteryyttä toiminnan kehittämisessä. Valtion talousarvion kautta on myös rahoitettu tarvittaessa keskeisiä yhteiskunnan toimintoja turvaavia investointeja, joista esimerkkinä joitain vuosia sitten tehty Verohallinnon mittava verotuksen tietojärjestelmien investointi.

Yhtiön perustamisesta syntyvät taloudelliset vaikutukset on ryhmitelty välittömiin hyötyihin ja kustannuksiin sekä pidemmän aikavälin vaikutuksiin. Liikennevirasto olisi yhtiön merkittävin asiakas ja tulonlähde. Yhtiön liikevaihdon ennustetaan olevan vuonna 2019 n. 137 milj. euroa ja tämä koostuu pelkästään Liikennevirastolle tarjottavista liikenteenohjauksen palveluista, joista sovittaisiin palvelusopimuksella. Liikevaihdon on arvioitu kasvavan vuoteen 2022 mennessä 150 milj. euroon ja liikevoiton olevan n. 4 %, jonka pitäisi kattaa mm. rahoituskulut ja verot. Liikennevirasto käyttäisi vuonna 2019 137 milj. euroa valtion talousarviosta myönnettävää määrärahaa palvelujen ostoon, joka esityksen mukaan olisi 7 milj. euroa vähemmän kuin tilanteessa, missä palvelut tuotettaisiin virastomuodossa. Kaiken kaikkiaan ensimmäisen toimintavuoden julkisen talouden kokonaishyötyjen arvioidaan voivan olla noin 11 milj. euroa, joka koostuu yhtiön maksamista tuloveroista 0,8 milj. euroa, palvelujen tuottamisesta edullisemmin 7 milj. eurolla sekä osinkoina, kun yhtiön nettotuloksen arvioidaan olevan n. 3 milj. euroa. Esityksen mukaan kumulatiivisesti laskien vuosina 2019 -2022 syntyisi yhtensä noin 44 miljoonan euron säästö julkiseen talouteen. Jotta säästö saadaan toteutettua, tulee Liikenne- ja viestintäministeriön tehdä ehdotus siitä, miten ko. säästö näkyy parhaillaan käsittelyssä olevassa JTS-suunnitelmassa vuosina 2019-2022. Sen lisäksi on yhtiön ja viraston välille solmittavaan sopimukseen asetettava tehostamiseksi ko. 7 milj. euron tavoitteen saavuttamiseksi myös kehyskauden jälkeen.

Parhaillaan lausuntokierroksella olevassa hallituksen esityksessä laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamiseksi todetaan kuitenkin em. kokonaishyötyjen perustuvan oletukseen, että väylävirastoon jäävää tukitoimintojen henkilöstöä pystytään hyödyntämään tehokkaasti, jotta ensimmäisen toimintavuoden kokonaishyödyt julkiseen talouteen olisivat 11 milj. euroa ja kumulatiivinen 44 milj. euron säästö vuosina 2019- 2022 syntyisi. Esityksestä puuttuu selvitys niistä sopeutustoimenpiteistä, joilla virasto todella pystyy heti ensimmäisen toimintavuoden aikana karsimaan kuluja 7 milj. eurolla.

Esitetyn uudistuksen tavoitteena on edistää liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä uusien digitaalisten palveluiden kehitystyön tukena ja edesauttaa uuden liiketoiminnan syntymistä sekä lisäksi liikenteen ohjauksella kerättävän tiedon aiempaa tehokkaampaa hyödyttämistä koko yhteiskunnan kannalta.

Pidemmän aikavälin taloudellisessa tarkastelussa on tuotu esille yhtiöittämisen ja tietöpääoman uudelleen jaon perusteella syntyvät hyödyt erityisesti henkilöliikenne-, tavaraliikenne- ja logistiikkamarkkinoille. Ao. markkinoiden kokonaissuuruudeksi on arvioitu n. 22 mrd. euroa. Markkinatutkimus auttaisi hahmottamaan, minkä laajuista kiinnostusta liikenteen ohjauksen tuottamalla tiedolla ja palveluilla olisi henkilö-, tavaraliikenne- ja logistiikka puolella. Jo nykyisellään logistiikkayrityksillä on käytössä tarvittava teknologia toiminnan suunnitteluun, joten ko. sektorin kokonaismarkkina-arvon perusteella ei vielä pystytä arvioimaan uuden liiketoiminnan syntymistä eikä perustettavan yhtiön liikevaihdon kasvumahdollisuuksia.

Perustettavalle yhtiölle siirrettäisiin esityksen mukaan Liikenneviraston nykyisiä julkisia hallintotehtäviä. Esitys pitää sisällään melko kattavan käsittelyn perustuslain 124 pykälään liittyvästä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin tärkeäksi, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lisäksi valtiovarainministeriö muistuttaa, että uudistuksen valmistelussa on otettava soveltuvilta osin huomioon valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa (362/2002) ja valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (567/2002) asetetut velvoitteet.

Verotuksen osalta esitetään tehtäväksi seuraavat korjaukset ao. pykäliin. Saadun selvityksen mukaan siirrettävä toiminta ei ole ollut veronalaista toimintaa Liikenneviraston tuloerotuksessa. Tämän vuoksi esitysluonnoksen sisältyvän lain Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi 4 § tulisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan muuttaa seuraavaan muotoon:

Vastaanottavan yhtiön verotuksessa katsotaan yhtiöittämisen yhteydessä siirrettävän käyttöomaisuuden ja muun omaisuuden verotuksessa vähentämättä olevaksi hankintamenoksi ja pitkävaikutteisten menojen verotuksessa vähentämättä olevaksi määräksi varojen siirtoa edeltävältä viimeksi päättäneeltä tilikaudelta laaditun tilinpäätöksen mukainen omaisuuden ja pitkävaikutteisten menojen kirjanpitoarvo.

Osakeyhtiö ei ole velvollinen suorittamaan varainsiirtoveroa kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta 2 §:ssä tarkoitettusta 1 momentin mukaisesti toteutettavasta luovutuksesta perustettavan osakeyhtiön osakkeita vastaan.

Vastaavasti kyseisen lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut tulisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan muuttaa seuraavaan muotoon:

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä käyttö- ja muun omaisuuden arvoista, joista vastaanottavan yhtiön poistopohja muodostuu. Yhtiöittäminen rinnastuu asiallisesti elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 d §:ssä tarkoitettuun liiketoimintasiirtoon. Koska yhtiöitettävä liikenteenohjaus- ja hallintapalvelutoiminta ei kuitenkaan ole ollut Liikenneviraston toiminnassa veronalaista elinkeinotoimintaa, ei ole tarpeen erikseen säätää yhtiöittämiseen sovellettavaksi mainittua säännöstä. Yhtiöittämisessä noudatettaisiin kuitenkin soveltuvin osin liiketoimintasiirtoa koskevia periaatteita ja sovellettaisiin jatkuvuusperiaatetta.

EVL 52 d §:n 3 momentti, jonka mukaan vastaanottavan yhtiön verotuksessa luetaan sille siirtyneen omaisuuden vähennyskelpoiseksi hankintamenoksi omaisuuden siirtävän yhtiön verotuksessa poistamatta oleva hankintamenon osa ei myöskään olisi suoraan sovellettavissa nyt puheena olevaan yhtiöittämiseen. Tämän vuoksi ehdotetaan erikseen säädettäväksi niistä arvoista, joista vastaanottava osakeyhtiö voi tehdä poistoja. Osakeyhtiö, jolle toimintoja siirretään, on muiden osakeyhtiöiden tapaan verovelvollinen kaikesta tulostaan. Koska ei ole perusteltua, että vastaanottava osakeyhtiö voisi aloittaa poistojen tekemisen esimerkiksi käyvistä arvoista, pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että verovelvollisen aikaisemmin verovapaaseen toimintaan kuuluneiden varojen siirtäessä veronalaiseen toimintaan rahoitus-, vaihto- tai käyttöomaisuuden hankintamenona pidettäisiin niiden kirjanpitoarvoa. Tämä koskisi kaikkea osakeyhtiölle siirtyvää omaisuutta, koska siirtyvälle omaisuudelle ei ole osoitettavissa aiempaa verotuksessa poistamatonta hankintamenoa.

Tämän järjestelyn yhteydessä kaikki yhtiöitettäviin toimintoihin liittyvät varat, velat ja vastuut sekä henkilöstö siirtyvät vastaanottavalle yhtiölle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perustettavan yhtiön varainsiirtoverokohtelusta. Lainkohdan mukaan osakeyhtiö ei olisi velvollinen suorittamaan varainsiirtoveroa kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta 1 ja 2 §:ssä tarkoitetun luovutuksen yhteydessä. Säännöksen mukainen verovapaus vastaisi laajuudeltaan varainsiirtoverolain 43 §:n 1 momentin mukaista liiketoimintasiirrossa tapahtuvan luovutuksen verovapautta. Säännöksen mukaista hakemusmenettelyä ei kuitenkaan edellytettäisi, koska verovapauden edellytysten täyttymistä voidaan tässä tapauksessa pitää selvänä.

Perustettavalle osakeyhtiölle ei siirry arvopapereita. Siirtyvä kiinteistövarallisuus liittyy muutamien meriliikenteen- ja rautatieliikenteenohjausta palveleviin maa- ja vesialueisiin sekä rakennuksiin. Siirtyvän kiinteistövarallisuuden arvo on vähäinen suhteessa muuhun siirtyvään omaisuuteen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että esitetyn monopoliyhtiön ohjausmalli herättää kysymyksiä ministeriön kaksoisroolista, johon lisäksi kytkeytyy yhtiön merkittävä rahoitus valtion talousarviosta. Liikenteen ohjaustoimintojen liiketalousperusteinen toimintamalli, ilman ulkopuolisten asiakkaiden neuvotteluvoimaa, ei välttämättä toimi yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti. Näin ollen esitettyä ohjausmallia tulee edelleen kehittää valtiokonsernin näkökulmasta hyvän hallintotavan vaatimukset täyttäväksi.

Valtiosihteeri, kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö


Hannu Mäkinen

Tiedoksi: JulkICT
VKO
Vero-osasto