MERILAMPI

MUISTIO Helsinki 27.9.2016

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON ("VTV") LAILLISUUSTARKASTUSKERTOMUS 13/2016 / FINAVIA OYJ

1. VTV:n toteamat ongelmat omistajaohjauksessa

Ministeriö on Finavian ja yhtiön tilintarkastusyhteisön väliseen riita-asiaan liittyviä sovintoneuvotteluita aloitettaessa ja sovintosopimuksesta neuvoteltaessa suorittanut sellaisia operatiivisiksi tulkittavia toimia, joista päättäminen ja joiden suorittaminen luonteenomaisesti kuuluu yhtiön ja sen johdon tehtäviin.

On kyseenalaista, voiko tämänlaatuinen toiminta perustua osakeyhtiölaissa tarkoitettuihin osakkeenomistajan oikeuksiin. Toiminta on merkinnyt omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumista toisiinsa yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan (corporate governance) perusteella tarkasteltuna epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Ministeriön toimet ovat merkinneet epätarkoituksenmukaista valtio-omistajan puuttumista Finavian operatiiviseen toimintaan.

Valtio-omistaja olisi voinut yhtiökokouksessa tai yhtiökokouksen ulkopuolella osakeyhtiölaissa tarkoitetulla omistajapäätöksellä päättää sovintosopimuksen tekemisestä tilintarkastusyhteisön kanssa. Vastaavasti valtio-omistaja olisi voinut tällaisella päätöksellä luopua korvausvaatimuksista Finavian aiempaa johtoa kohtaan. Näiden kysymysten ratkaiseminen valtio-omistajan päätöksellä olisi ollut tarkoituksenmukaista.

2. Sallittu yhteydenpito

Tarkastuksessa on arvioitu sitä, mikä on omistajan ja yhtiön johdon välistä sallittua yhteydenpitoa ja millainen toiminta merkitsee epäsuotavaa puuttumista operatiiviseen toimintaan.

VTV toteaa, että Finavia on velvollinen noudattamaan osakeyhtiölain säännöksiä ja hyväksyttyjä hallinnointiperiaatteita ja corporate governance -suosituksia sekä OECD:n ohjeistusta. Viimeksi mainitun osalta todetaan, että valtio-omistajan ei tule puuttua yhtiön sen johdon vastuulle kuuluvaan toimintaan tai muuten yhtiön *päivittäiseen* operatiiviseen toimintaan. VTV toteaa myös kuntalakia koskevaan hallituksen esitykseen viitaten, että aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluu myös yhteydenpito henkilöihin, jotka kunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkun yhteisön hallintoelimeen ja että pelkät muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista *ohjausta* ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista.

3. Omistajan ja hallituksen toimivallat

Osakeyhtiölain mukaan yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista.

Hallituksen yleisenä tehtävänä on huolehtia yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (hallituksen yleistoimivalta).

Hallitus voi saattaa hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian yhtiökokouksen päätettäväksi.

Yksimieliset osakkeenomistajat voivat tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Corporate governance -suosituksissa 2015 todetaan, että ei ole estettä sille, että yksittäinen osakkeenomistaja kertoo näkemyksiään yhtiön johdolle, joka ottaa saamansa tiedon harkintansa mukaan huomioon omassa päätöksenteossaan. On myös vakiintuneesti katsottu, että yhtiökokouksen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa voi olla yhtiön ja sen kaikkien omistajien edun mukaista, että hallitus on tietoinen merkittävää äänivaltaa käyttävien osakkeenomistajien mielipiteestä valmisteltavana olevaan päätösasiaan.

Omistajan ja omistettavan yhtiön yhteydenpidosta todetaan liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa olevien osakeyhtiöiden hallinnointiohjeissa 1.1.2012 seuraavaa:

"Hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat säännöllisessä ja vuorovaikutteisessa yhteydenpidossa ministeriön kanssa omistajaohjauksen tavoitteiden asettamiseksi, arvioimiseksi ja toteuttamiseksi. Vuorovaikutus korostuu erityisesti valtio-omistajan kannalta laajakantoisten tai merkitykseltään tärkeiden asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa riippumatta yhtiön hallituksen toimivallasta."

Lainaus osoittaa omistajalle asetetun aktiivisen roolin omistettavaan yhtiöön nähden sen hallituksen toimivallasta riippumatta.

4. Yhtiökokous vai ohje

Yhtiökokous voi ottaa käsiteltäväkseen minkä tahansa hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvan asian. Lisäksi yhtiökokous voi antaa hallitukselle ohjeita sellaisessa asiassa, jonka se voisi ottaa ratkaistavakseen. Menettelytapojen erona on luonnollisesti se, että hallituksen on noudatettava yhtiökokouksen tekemää päätöstä edellyttäen, että päätös ei ole lainvastainen. Saamiaan ohjeita hallitus puolestaan ottaa oman harkintansa mukaan huomioon.

Koska Finavialla on vain yksi osakkeenomistaja, on käytännössä samantekevää, onko omistaja pitänyt erillisen yhtiökokouksen vai

antanut samaa asiaa koskevan ohjeistuksen. Yhden omistajan yhtiössä yhtiökokous on koko ajan koolla ja omistajan näkemyksen esilletuominen hallitukselle on käytännössä sama kuin yhtiökokouspäätöksen tekeminen.

On vaikeaa yhtyä siihen VTV:n käsitykseen, että yli 30 miljoonan euron tappioiden käsittely ja tappioista mahdollisesti vastuussa olevien henkilöiden vastuun toteuttamisesta päättäminen olisi yhtiön päivittäistä operatiivista toimintaa. Antamalla ohjeita asioiden käsittelystä ja selvittämisestä on omistaja tuntenut vastuuta asioiden perinpohjaisesta selvittämisestä. Ei voitane ajatella, että omistaja suhtautuisi välinpitämättömästi asioiden huolelliseen selvittämiseen.

Tietty ristiriita on VTV:n näkemyksessä siltä osin, että toisaalta ministeriön katsotaan puuttuneen operatiivisiin asioihin, jotka eivät omistajalle kuulu, ja toisaalta moititaan siitä, että omistaja ei ole vienyt asioita yhtiökokouksen käsiteltäviksi.

5. Vahingonkorvauskanteen nostamisesta päättäminen

Osakeyhtiölain mukaan vahingonkorvauskanteen nostamisesta hallituksen jäsentä vastaan päättää hallitus tai yhtiökokous. Lainsäätäjä on lähtenyt siitä, että jos hallitus ei korvauskannetta nosta, on osakkeenomistajilla mahdollisuus päättää vahingonkorvauskanteen nostamisesta yhtiökokouksessa. On ymmärrettävä, että koska yhtiökokouksella on lain mukaan oikeus päättää vahingonkorvauskanteesta, voi se myös antaa hallitukselle ohjeita päätöksen tekemistä varten samassa asiassa.

Pekka Merilampi