Vesa Koivunen, apulaisjohtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Kirjallisen lausunnon pyyntönne 19.11.2020

Kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: HE 224/2020 vp laiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiana on HE 224/2020 vp laiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä.

Yleistä

Yleisenä näkökohtana Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion virastot ja laitokset ovat valtion toiminnan pääasiallinen organisointimuoto, mikä on todettu myös valtiovarainministeriön yhtiöittämistä koskevassa suosituksessa vuodelta 2018. Tarkastusvirasto toteaa lisäksi, että kun valtion varoja ja toimintaa siirretään talousarviotaloudesta valtionyhtiöihin, eduskunnan budjettivalta kaventuu ja sen ohjaus- ja valvontavaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiöiden omille toimielimille. Tämän vuoksi uusien valtionyhtiöiden perustamisessa tulee käyttää tarkkaa harkintaa, joka perustuu riittävään tietopohjaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallituksen esityksen (224/2020 vp) antama tietopohja on taloudellisen tiedon osalta puutteellinen.

Tarkastusviraston esiin tuomat näkökohdat perustuvat osin tarkastusviraston 24.11.2020 julkaistuun tarkastukseen ”Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona” sekä yleisemmin tarkastusviraston tarkastushavaintoihin ja seurantaan koskien valtioyhtiöiden toimintaa, omistajaohjausta sekä valtionhallinnon ja valtionyhtiöiden riskienhallintaa.

Yhtiöitettäväksi suunnitellun toiminnon nykyiset taloudelliset tunnusluvut puuttuvat samoin kuin arvioidut tunnusluvut yhtiömuodossa harjoitettavasta liiketoiminnasta, jolloin esitys ei mahdollista yhtiön toiminnan merkityksellisyyden ja elinkelpoisuuden arviointia taloudellisesta näkökulmasta

Hallituksen esityksestä ei ilmene, mitkä ovat nykyisin laitosmuodossa harjoitettavan kaupallisiin rokotetutkimuspalveluihin liittyvän toiminnan euromääräiset tuotot ja kulut. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan toiminnan nykytilanteen mukaiset tuotot ja kulut pitäisi yhtiöittämisissä aina esittää, jotta saadaan käsitys siitä, miten merkittävä osa talousarviotaloudesta ja eduskunnan budjettivallasta ollaan siirtämässä valtioneuvostolle ja yhtiöiden omille toimielimille.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on tärkeää, että yhtiöittämisestä päätettäessä ja sijoitettaessa valtion varoja ja omaisuutta yhtiöön, voidaan mahdollisimman hyvin varmistua siitä, että ehdotetun yhtiöittämisen tuloksena syntyy

liiketoimintaa kannattavasti harjoittava yhtiö. Vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että tulevan yhtiön liikevaihdosta, tuloksesta ja pääomarakenteesta (oma pääoma/vieras pääoma) esitetään euromääräiset arviot. Jos yhtiöön sijoitetaan omaa pääomaa apporttina, myös arvio tämän euromääräisestä suuruudesta olisi esitettävä.

Hallituksen esityksessä edellä mainittuja lukuja ei ole esitetty, vaan on vain todettu, että tehtyjen laskelmien perusteella yhtiöllä olisi edellytykset kannattavaan liiketoimintaan ja että omistajanäkökulmasta yhtiön elinkelpoisuus ja kannattavuus on varmistettu.

Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että tuleva yhtiö olisi merkittävä toimija kansallisesti ja kerrottu muista markkinoilla olevista yrityksistä. Mutta markkinoiden suuruudesta ja yhtiön osuudesta näillä markkinoilla ei kuitenkaan ole esitetty mitään lukuja.

Esitetyt perustelut toiminnaltaan kapea-alaisen valtionyhtiön perustamisesta saatavista valtiontaloudellisista hyödyistä ovat niukat, eikä osakeyhtiömuoto sinänsä takaa tuloksellisempaa toimintaa

Esityksessä on lueteltu useita osakeyhtiömuotoon liittyviä positiivisia ominaisuuksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tällaiset positiiviset seikat voivat hyvin toteutua osakeyhtiömallissa, mutta niiden toteutuminen ei sinänsä ole sidottu yksinomaan osakeyhtiömuotoiseen organisaatioon. Tarkastusvirasto haluaa lisäksi korostaa, että osakeyhtiömuoto tai yhtiön toiminnan yhteiskunnallinen tärkeys eivät itsessään takaa toiminnan tuloksellisuutta eivätkä yhtiölle asiakkaita.

Yhtiöittämistä perusteellaan myös sillä, että nykyiseen toimintatapaan voi liittyä valtiontukiongelma. Esityksessä todetaan, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen osalta on tunnistettu mahdollinen valtiontukiongelma, mikäli rokotetutkimuspalvelujen toiminta nykyisellään osana Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta saisi markkinaehtoisempia piirteitä. Tätä kysymystä on hallituksen esityksessä käsitelty niukasti. Esityksessä ei ole selvitetty, miten valtiontukiongelma konkreettisesti voisi ilmetä nykyisessä toimintamallissa ja miten yhtiömuodossa toimiminen voisi korjata tilanteen.

Yhtiön vähemmistöosakkaan, Tampereen korkeakoulusäätiön rokotetutkimuskeskuksen, osuus yhtiön toiminnassa ja taloudessa jää epäselväksi

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kovin kapeaa tehtävää varten ei aina tarvitse eikä kannata perustaa uutta, pientä valtion erityistehtäväyhtiötä. Jos kuitenkin katsotaan, että nyt perustettavalle erityistehtäväyhtiölle on riittävän suuri yhteiskunnallinen tarve, niin tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että yhtiölle on haettu laajempaa resurssi- ja osaamispohjaa sekä synergiaetuja. Yhtiöittämisessä on tarkoitus yhdistää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Tampereen korkeakoulusäätiön rokotetutkimuspalvelut yhdeksi yhtiöksi.

Tiedot Tampereen korkeakoulusäätiön rokotetutkimuskeskuksen osuudesta uuden yhtiön henkilökunnasta, omasta pääomasta ja yhtiöön (apporttina) sijoitettavasta omaisuudesta puuttuvat kuitenkin hallituksen esityksessä. Ilman näitä tietoja kokonaiskuva yhtiöön sijoitettavasta rahasta ja muista resursseista jää liian niukaksi.

Rahoitusriskien hallintaan liittyviä yksittäisiä huomioita tulorahoituksesta, oman ja vieraan pääoman ehtoisesta rahoituksesta sekä voitonjaosta

Esityksen mukaan yksittäiset tutkimushankkeet ovat laajoja ja kansainvälisiä, mistä johtuen yhtiön tulovirrat olisivat epätasaisia. Yhtiön alkuvaiheessa toiminnan käynnistyminen varmistettaisiin riittävällä peruspääomalla. Rahoitus turvattaisiin siten, että yhtiöllä olisi kuuden kuukauden toimintakustannuksia vastaava määrä aina käytettävissä. Tarkoituksena on, että perustettava yhtiö toimisi markkinaehtoisesti alun jälkeen.

Tarkastusvirasto haluaa korostaa, että alkuvaiheessa omistaja voi oman pääoman ehtoisilla sijoituksilla turvata yhtiön käyntiin lähdön ja kuuden kuukauden toimintakustannuksia vastaavan ”puskurin”, mutta sen jälkeen markkinaehtoisesti toimivan yhtiön on varauduttava epätasaiseen tulorahoituksen tarvittaessa esimerkiksi vieraalla pääomalla.

Esityksen mukaan perustettavan yhtiön on osakeyhtiölain mukaisesti tarkoitus tuottaa omistajilleen voittoa. Välittömästi yhtiön toiminnan käynnistymisen jälkeen voittoja ei todennäköisesti ole odotettavissa, mutta yhtiön toiminnan voinee kuitenkin odottaa muodostuvan voitolliseksi toiminnan vakiinnuttua ensimmäisten toimintavuosien jälkeen. Yhtiön erityistehtävä näkyisi siinä, että toiminnasta syntyvää voittoa käytettäisiin yhtiön rokotetutkimustoiminnan kehittämiseen ja yleisempään rokotetutkimuksen tukemiseen mm. lahjoituksin. Yhtiön voitonjaon perusteista sovittaisiin tarkemmin yhtiön perustamisasiakirjoissa osakassopimuksella. Valtion osinkotulot tuloutuisivat valtion yleiselle osinkotulotilille.

Tarkastusvirasto toteaa, että lahjoitukset eivät pääsääntöisesti kuulu markkinaehtoisesti toimivan osakeyhtiön menoihin ja niitä annettaessa on otettava myös huomioon osakeyhtiön varojen jakamista koskevat säännökset, erityisesti osakeyhtiölain 13 luvun 8 pykälä.

On olemassa riski, että julkisuudessa yhtiöittämisen jälkeenkin esiintyy epäilyjä rokotehankintapäätösten puolueettomuudesta. Riskin pienentämiseksi uuden yhtiön toiminnan olisi oltava markkinaehtoista ja kannattavaa.

Oikeuskansleri on 10.05.2019 antamassaan päätöksessä katsonut, että THL:n lääkeyhtiöiden rahoittama rokotetutkimustoiminta ja rokotehankintoihin liittyvä toiminta eriytettäisiin entistä selkeämmin toisistaan. Tällä tavoin voitaisiin vahvistaa THL:n eri toimialueita niiden erityispiirteet huomioiden ja turvata toimintojen puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Oikeuskanslerin antaman päätöksen mukaan THL:n riippumattomuutta rokotehankinnoissa on vahvistettava, mutta oikeuskansleri ei ole ottanut kantaa siihen, miten toimintojen eriyttäminen tulisi organisatorisesti toteuttaa.

Hallituksen esityksen tavoitteena on erottaa lääkeyhtiöiden rahoittama rokotetutkimus sekä rokotehankintoja koskevien päätösten valmistelu ja päätöksenteko toisistaan riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Esityksen mukaan perustettava yhtiö olisi valtion erityistehtäväyhtiö ja sen omistajaohjauksesta vastaisi sosiaali- ja terveysministeriö, joka on myös rokotehankinnoista päättävä viranomaistaho.

Valtiovarainministeriön yhtiöittämistä koskevassa suosituksessa vuodelta 2018 todetaan, että valtionhallinnon toimintojen uudelleenorganisointia harkittaessa tulee arvioida, onko käytössä olevaa virastomallia, sitä koskevaa sääntelyä ja sen ohjausta kehittämällä mahdollista ratkaista muutostarpeet vai onko muu organisoimistapa kaikki osatekijät huomioiden tarkoituksenmukaisempi.

Lisäksi suosituksessa todetaan erityistehtäväyhtiöistä muun ohella, että yhtiöittämisharkinnassa tulee voida osoittaa, että erityistehtävän hoitaminen voidaan lähtökohtaisesti rakentaa kestävästi vähintäänkin itsekannattavaksi. Jos liiketoiminnan tuotot eivät kuitenkaan kestävällä tavalla kata toiminnan kustannuksia, palvelua ei tulisi tuottaa yhtiömuotoisena. Tämän vuoksi on tarkastusviraston näkemyksen mukaan tärkeää, että uusi yhtiö todella pystyy toimimaan kannattavasti eikä alun pääomasijoitusten jälkeen enää tarvita valtion lisäpääomapanostuksia yhtiöön.