

TAISTELU VALTIONTILINTARKASTAJAIN OIKEUDESTA TARKASTAA VALTIONENEMMISTÖISTEN OSAKEYHTIÖIDEN TILINPITOA

Håkon Holmberg

*(Artikkeli sisältää keskeisiä kohtia esitelmästä, jonka lakit.lis. Holmberg piti Valtio-
tieteellisen Yhdistyksen kuukausikokouksessa keväällä 1958.)*

Jo ennen itsenäistymistään on Suomen valtio harjoittanut varsin laajaa liiketoimintaa. Valtion liikeyrityksiä ovat olleet rautatiet, posti- ja lennätinlaitos, kanavalaitos y.m. valtion laitokset. Niiden rinnalle on varsinkin viime vuosikymmeninä syntynyt uusi liiketoiminnan harjoittamismuoto, nimittäin valtion omistamat tai valtiojohtoiset osakeyhtiöt.

Varsinaisena syynä tämän uuden liiketoiminnan käytäntöön ottamiseen on ollut laitosmuodon ja yhtiömuodon keskinäinen vertailu, josta on voitu tehdä johtopäätös, että yhtiömuodolle on annettava etusija, mikäli haluaa saavuttaa tehokkuutta ja joustavuutta sekä päästä hyvään taloudelliseen tulokseen. Sen sijaan on laitosmuoto tunnustettava edullisemmaksi, mikäli tavoitetaan perusteellisuutta ja varmuutta. Valtionlaitosten rinnalle valtionhallinnon läheiseen yhteyteen on varsinkin toisen maailmansodan jälkeisenä aikana perustettu lukuisia osakeyhtiöitä, jotka harjoittavat valtion laskuun liiketoimintaa. Sellaisia yhtiöitä on perustettu kaivostoimintaa, vesi- ja sähkövoiman kehittämistä sekä valtion alkoholiliikettä varten, linja-auto-liikennettä hoitamaan seuduilla, joissa ei ole riittäviä kulkuyhteyksiä y.m.s. tarkoituksia varten.

Valtion osakeyhtiö on suurin piirtein verrattavissa yksityiseen yhtiöön. Se on erillinen oikeushenkilö, mikä ei ole hallinnollisoikeudellisten määräysten alainen, vaan jonka toiminta määräytyy osakeyhtiölainsäädännön mukaan. Sen eliminä ovat yhtiökokous ja johtokunta. Yhtiökokoukseen määrää asianomainen ministeriö jonkun korkean virkamiehensä käyttämään puhevaltaa, joten yhtiökokous useimminkin on puhdas muodollisuus. Seuraavassa esityksessä kuvataan valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden kehitystä ja valtiontilintarkastajain oikeutta tarkastaa niiden tilinpittoa.

Voimassaolevan hallitusmuotomme 63 §:ssä säädetään, että valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten periaatteiden mukaan. Jo 1920-luvulla käsiteltiin eduskunnassa hallituksen esityksiä valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja liikeyritysten hoitoa koskevaksi laiksi, mutta kuitenkin vasta vuonna 1931 sää-

dettiin laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista, joka oli päivätty toukokuun 13 päivänä 1931. Samanaikaisesti oli tehty myöskin lakialoite, joka tarkoitti erinäisten valtion omistamien teollisuuslaitosten muodostamista osakeyhtiöiksi, jotta ne osakeyhtiön muodossa saattaisivat toimia itsenäisemmin ja valtiovallasta riippumatta. Tämä aloite johti aikanaan eduskunnan hyväksymään lakiin joulukuun 31 päivältä 1931 valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa eräät valtion teollisuuslaitokset perustettaville osakeyhtiöille. Edellämainitussa laissa määrättiin että valtion teollisuuslaitoksia oli hoidettava ja käytettävä terveiden liikeperiaatteiden mukaan valtiolle tuloa tuottavasti sekä liikkeen kannattavuutta silmälläpitäen. Näiden laitosten tilit sekä niiden hallinto ja hoito ynnä vuosikertomus oli valtioneuvoston vuodeksi kerrallaan valitsemien tilintarkastajien tarkastettava. Vuosikertomus, täydennettynä laitoksen tilinpäätöksellä ja tilintarkastajien lausunnolla ynnä johtokunnan ehkä antamalla selityksellä oli julkaistava painosta sekä pantava eduskunnalle valtiovarain tilasta annettavaan kertomukseen. Jälkimmäisessä laissa taasen määrättiin, että valtioneuvoston tuli määrätä luovutettavan omaisuuden arvo sekä kuinka suuri osa arvioidusta omaisuudesta oli pantava yhtiöön osakkeita vastaan ja kuinka suuri osa oli jäävä yhtiön velaksi valtiolle. Yhtiöjärjestyksessä oli soveltuvin kohdin otettava huomioon edellämainitun lain säännöksiä.

Helmikuussa 1933 valtiontilintarkastajat tiedustelivat eduskunnalta, tulisiko heidän edelleen valvoa vuoden 1932 aikana osakeyhtiöiksi muodostettujen Oy. Alkoholiliike Ab., Outokumpu Oy, Imatran Voima Oy ja Veitsiluoto Oy:n tilejä, koska näille osakeyhtiölain nojalla oli valittava omat tilintarkastajat. Tästä aloitteesta sitten kehittyi otsikoitu ongelma, joka ratkaistiin vasta vuonna 1947, vaikka myöhemminkin on kysymystä pohdittu.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta huomautti, ettei valtiontilintarkastajain toimivaltaan sisältynyt oikeutta sanottujen valtion yhtiöiden tilinpidon tarkastamiseen, mutta kehoitti eduskuntaa harkitsemaan millä tavalla tällainen tarkastus sopivimmin voitaisiin järjestää. Eduskunta päätti puolestaan 7. 4. 1933 kehoittaa hallitusta harkitsemaan, voitaisiinko ja miten laajentaa eduskunnan oikeutta tarkastaa sanottujen valtion yhtiöiden tilinpitoa ja toimintaa. Tasavallan presidentti jätti 22. 6. 1933 asian valtioneuvoston tutkittavaksi, minkä johdosta valtiovarainministeriö hankki lausuntoja mainituilta yhtiöiltä, jotka kaikki asettuivat kielteiselle kannalle ehdotettuun laajennettuun tarkastamisoikeuteen. Valtioneuvosto päätti tämän johdosta 28. 12. 1934, ettei eduskunnan toivomus aiheuttaisi toimenpidettä valtioneuvoston puolelta. Kuitenkin lähetettiin yhtiöiden pöytäkirjat vuodelta 1937 ja seuraavilta vuosilta valtiontilintarkastajain nähtäviksi, jotka kertomuksessaan sanotulta vuodelta käsittelevät kysymystä näiden yhtiöiden varojen sijoituksesta ja voittovarojen käytöstä. Muutamat yhtiöt

olivat näet laajentaneet toimintaansa sijoittamalla varoja tarkoituksiin, jotka eivät kuuluneet niiden toimintapiiriin, sekä vuosittain jakaneet avustuksia tarkoituksiin, joita varten oli tulo- ja menoarviossa osoitettu varoja. Valtiontilintarkastajain mielestä tällainen sijoitus- ja avustustoiminta ei ollut oikea. Avustuksen hakijat kääntyivät yhtiöiden puoleen sivuuttamalla hallituksen ja eduskunnan. Eduskunta kehoitti sentähden hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin näiden epäkohtien poistamiseksi ja hallituksen kertomuksessa vuoden 1940 valtiopäiville ilmoitettiin, että kysymystä käsiteltiin valtiovarainministeriössä.

Vuonna 1946 asetettiin valtiokonttorin johtajan J. W. MINNIN puheenjohtodolla toimiva komitea valtion tilintarkastuslaitoksen uusimiseksi ja sen antaman mietinnön nojalla laati sittemmin lainvalmistelukunta esitysehdoituksen 15. 4. 1947, mikä johti 23. 12. 1947 annettuun lakiin valtioneemistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta sekä lakiin ja asetukseen samalta päivältä valtionalouden tarkastuksesta. Ensiksimmäinnettyn lakiin johtanut esitysehdotus sisälsi aluksi ehdotuksen laiksi valtioneemistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, jossa muun muassa oli valtiontilintarkastajille myönnetty oikeus sanottujen yhtiöiden tilinpidon tarkastamiseen. Mutta mainittu ehdotus kohtasi näiden yhtiöiden taholta siksi huomattavaa vastustusta, että hallitus päätti poistaa mainitun lain esitysehdoituksestaan, joka siis lopullisessa muodossaan sisälsi ainoastaan edellämainitun valtionalouden tarkastusta koskevan lain. Mutta asiaa eduskunnassa käsiteltäessä monivuotinen valtiontilintarkastaja ja kansanedustaja V. RANTALA jätti 16. 10. 1947 lakialoitteen, jossa ehdotettiin myönnettäväksi valtiontilintarkastajille valtion omistamien yhtiöiden tilinpitoa koskeva niiden omien tarkastajien tarkastuksen kanssa rinnakkain kulkeva tarkastamisoikeus, jota vastoin hallituksen esityksessä oli varattu valtiontilintarkastajille ainoastaan oikeus saada valtionalouden tarkastusvirastolta tarvittavaa aineistoa. Tarkastusvirastolle oli nimittäin hallituksen ehdotuksessa varattu ensisijainen tarkastusoikeus. Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt tätä lakialoitetta sellaisenaan, joten lakiin valtioneemistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta 23. 12. 1947 otettiin säännös ainoastaan tarkastusvirastolle kuuluvasta tarkastamis- ja valvomisoikeudesta. Tarkastusviraston tuli kiinnittää erikoista huomiota osakeyhtiön varojen käytön ja sijoitusten tarkoituksenmukaisuuteen sekä toimittaa valtiontilintarkastajille näiden pyytämät puheena olevia yhtiöitä koskevat selvitykset ja asiakirjat.

Kuluneen kymmenen vuoden aikana on tätä valtiontilintarkastajain tarkastamisoikeutta koskeva ongelma ollut uudelleen useaan otteeseen eduskunnassa käsiteltävänä, mutta tuloksetta. Mainittakoon vielä, että Ruotsissakin on vuodesta 1947 alkaen pohdittu samanlaista tarkastamisoikeutta, mutta sielläkään ei ole vielä päästy lopulliseen tulokseen asiassa. Vuonna

1953 asetettiin kuitenkin asiantuntijakunta selvittämään valtionjohtoisten osakeyhtiöiden toimintaa koskeva ongelma kokonaisuudessaan ja sen annettua kaksi mietintöä on sen sihteeri fil. lis. *Rune Thersman* helmikuussa 1958 julkaissut väitöskirjansa »Statsmakterna och de statliga aktiebolagen».

Vaikka valtion osakeyhtiöt eivät muodollisesti yhtä vähän kuin yksityiset osakeyhtiötkään ole velvollisia noudattamaan hallituksen antamia määräyksiä, on hallitus sekä Ruotsissa että Suomessa harjoittanut määrätynlaista vaikutusta yhtiöihin varsinkin ylläpitämällä epävirallista yhteyttä niihin asianomaisten ministeriöiden välityksellä. Valtion yhtiöiden hallituksilla on varmaankin suurempi toimintavapaus kuin yksityisten yhtiöiden johtokunnilla, jotka ovat suuresti riippuvaisia yhtiökokouksesta ja osakkeenomistajain muodostamista ryhmyksistä. Merkillepantava on se seikka, että eduskunnalle on annettu laaja toimivalta valtion omistamia osakeyhtiöitä perustettaessa ja rahoitettaessa, mutta että tästä huolimatta sillä ei ole oikeutta oman toimitelimensä, valtiontilintarkastajain kautta tarkastaa niiden tilinpitoa ja sijoitustoimintaa.

Kuten yllä esitetystä ilmenee, on kysymys laajennetusta tilintarkastus-oikeudesta muodostunut poliittiseksi riitakysymykseksi. Tällainen laajennettu tarkastus on katsottu oikeutetuksi, koska yhtiöt harjoittavat valtion liiketoimintaa, mutta toisaalta on huomautettu, että tehokas liiketoiminta vaatii yhtiömuotoa ilman minkäänlaisia rajoituksia. Laajennettua tarkastusta vastaan on m.m. esiintynyt, että tarkastus tulisi kolminkertaiseksi, sillä yhtiöiden tilit tarkastavat ensinnäkin niiden yhtiökokousten valitsemat omat tilintarkastajat, minkä jälkeen toissijaisen tarkastuksen suorittaa valtiontalouden tarkastusvirasto. Jos tämän lisäksi vielä valtiontilintarkastajat suorittaisivat kolmannenkin tarkastuksen, tulisi tarkastus liiankin laajaksi. Omien tilintarkastajien suorittama tarkastus tulisi esitetyn mielipiteen mukaan olla riittävä. Tätä mielipidettä vastaan on Ruotsissa esiintynyt johtaja *KARL WISTRAND*, joka *Svensk Tidskrift*'in vuosikerrassa 1947 sivulla 488 on huomauttanut, että on ensiluokkaisen tärkeätä, että valtion yhtiöiden harjoittama laaja liiketoiminta alistetaan valtiontilintarkastajain tarkastettavaksi, koska eduskunta viime kädessä päättää esim. yhtiön perustamisesta, osakepääoman korottamisesta, lainatakuiden myöntämisestä ja annettavista avustuksista liikeyrityksen osoittaessa tappiota.

*Uskonto on riisuttu kaikesta ajallisesta ja maallisesta
vasta silloin, kun se ei tunnustajilleen lupaa mitään
eikä pelota millään.*

V. A. Koskenniemi