

VALTIONYHTIÖIDEN VALVONTA NORJASSA JA RUOTSISSA

Ingvar S. Melin

Valtion liikeyritysten toimintaedellytyksistä ja varsinkin yrityksiin kohdistuvasta valvonnasta omistajan, ts. valtiovallan taholta on viime vuosina käyty vilkasta periaatekeskustelua ei-sosialistisissa valtioissa. Valtion liikeyritysten valvontaan nähden yleensä voitaneen erottaa eräitä perusnäkemysjä, joita jäljempänä kaavamaisesti esitetään.

Yrityksen johdossa toimivat talouselämän tai tekniikan asiantuntijat ha luavat ensisijaisesti taata itselleen riittävän toimintavapauden. Näiden johtajien, »managerien» taholta esitetään usein perustellusti, ettei liike-elämän vaatimia riskejä ja kauaskantoisia ratkaisuja uskalleta ottaa, jos yrityksen johto on sidottu hallinnon byrokraatiaan tai poliittiseen vastuuseen.

Hallituksen tai sen alaisen ministeriön näkemys edellyttää usein yritysten läheistä valvontaa ministeriön tai hallituksen alaisen valtiontalouden tarkastusviraston taholta.

Valtion yritystoiminnan kansainvälisesti tunnetuimpiin tutkijoihin kuuluva englantilainen *W. A. Robson* luonnehtii tätä kysymystä seuraavasti: »Vaikeimpia pulmia julkisen yritystoiminnan alalla on määritellä sen valvonnan astetta ja luonnetta, joka ministerien tulisi kohdistaa valtion omistamiin yrityksiin. Ministerin liiallinen kontrolli muuttaa julkisen korporaatian (Public Corporation) luonteen liikeyrityksestä hallinnolliseksi virastoksi, ja seurauksena tästä on yrityksen johdon riipumattomuuden menetyks parlamentin asioihin puuttumisen johdosta. Liian vähäinen valvonta hallituksen taholta asettaa valtion yritykset demokraattisen hallitusjärjestelmän ulkopuolelle ja merkitsee siten askelta korporatiivista valtiota kohti.»

Kansanedustuslaitoksessa korostetaan usein valtion yrityksiin kohdistuvan parlamentaarisen valvonnan tärkeyttä. Parlamentaarinen demokratia edellyttää, että kansan valitsemille edustajille annetaan oikeus ja tilaisuus lausua mielipiteensä ja arvostelunsa tärkeimmistä kansakuntaa ja sen toi-

meentuloa koskevista asioista. Tämän takia voidaan vaatia, että kansanedustuslaitokselle annettavat valtion liiketoimintaa koskevat selvitykset laaditaan asiatiiedoiltaan tyhjentäviksi ja yksiselitteisiksi, niin että niiden perusteella muodostettavat käsitykset ja mahdollisesti käytävä keskustelu tulisi asialliseksi ja hedelmälliseksi. Tällaisen informaatioluonteisen toiminnan ei kuitenkaan tarvitse eikä se koskaan saisi mennä niin pitkälle, että yritykset tästä kärsisivät, esim. mahdollisten liikesalaisuuksien paljastumisen muodossa.

Taloudellinen demokratia edellyttää, että liikeyrityksen työntekijöille ja toimihenkilöille varataan tilaisuus jossain määrin valvoa ja seurata yrityksen asioita. Tätä silmälläpitäen säädettiin Suomessa, lähinnä ruotsalaisen esimerkin mukaan, vuonna 1946 laki tuotantokomiteoista, joissa työntekijäin, toimihenkilöitten ja työnantajan edustajat käyvät keskusteluja yrityksen asioista. Työnantaja antaa tuotantokomitealle, joka toimii neuvoo-antavana elimenä, tietoja tuotantolaitoksen kehityksestä, sen taloudesta ja kaikista tuotantoa koskevista kysymyksistä. On esitetty vaatimuksia, joiden mukaan valtion omissa yrityksissään pitäisi antaa työläisille ja toimihenkilöille vaikutusvaltaa yritystä koskeviin päätöksiin. — Voidaan vielä mainita että valtion liiketoiminta kiinnostaa suurta yleisöä. Yritysten suhdetoiminta ja julkisuusperiaatteet ovat avainasemassa oikeutettua kansalaisintressiä tyydyttäessä.

Valtionyhtiöiden valvonta Norjassa

Norjassa valtiontilintarkastus on alistettu kansanedustuslaitokselle. Suurkäräjät valitsevat neljäksi vuodeksi kerrallaan viisi valtiontilintarkastajaa (riksrevisorer), jotka toimivat Valtiontilintarkastusviraston (Riksrevisionen) johtajina. Valtiontilintarkastajien puheenjohtaja, jonka Suurkäräjät määrää, toimii viraston päällikkönä. Suurkäräjien puhemiehistö nimittää kaikki valtiontilintarkastuksen korkeimmat virkamiehet. Lain mukaan tulee valtiontilintarkastusviraston tarkastaa kaikki sekä ylimmän hallinnon että alempien viranomaisten tilit ja valvottava näiden varojen käyttöä. Yksityis-oikeudelliseen oikeussubjektiin, osakeyhtiöön, Suurkäräjien valvontaoikeus ei ulotu. Suurkäräjillä on kuitenkin oikeus ja toisella kamarilla Odelsting'illa velvollisuus valvoa, että valtioneuvoston jäsenet toimenpiteissään valtion osakeyhtiöihin nähden ovat toimineet Suurkäräjien päätösten mukaisesti sekä muutenkin ovat pitäneet toimintansa johtotähtenä valtion intressejä.

Kun valtioneuvoston jäsenten toiminnasta ministeriössään (departement) ei pidetä pöytäkirjaa, ministerin toimenpiteiden valvonta voi käytännössä tapahtua vain ministeriön päätösten ja valtioneuvoston pöytäkirjojen perusteella.

Kansanedustajat voivat kuitenkin kyselyjen muodossa pyytää ministeriltä selvityksiä. Suurkäräjille jaetaan myös valtiontilinpäätöksen liitteenä valtionyhtiöiden vuosikertomukset, joista ilmenee yhtiön hallintoneuvoston (representantskapet) ja johtokunnan kokoonpano, tuotannon laatu ja vo-lyymi sekä toimintavuoden tilinpäätös.

Varsinaisesta tilintarkastuksesta vastaavat Norjassa valtionyhtiöissäkin osakeyhtiölain edellyttämät vuositilintarkastajat, jotka yhtiökokous valitsee vuodeksi kerrallaan.

Valtionyhtiöiden organisaatiota ja valvontaa on valtion toimesta selvi-tetty Norjassa vuodesta 1948 lähtien. Norjassa on toisen maailmansodan jäl-keen kolme eri komiteaa tutkinut valtion liiketoiminnan yritysmuotoja, ja tähän liittyvää periaatekeskustelua on usein käyty Suurkäräjillä.

Ensimmäisen komitean, vuoden 1948 valtionyhtiökomitean (Statsselskaps-komiteen av 1948) tehtävänä oli tutkia ne perustuslailliset kysymykset, jotka liittyvät valtion osakeyhtiömuotoiseen yritystoimintaan. Komitea sai mie-tintönsä valmiiksi vuonna 1952, mutta kun sen sisältö lähinnä kiinnostanee vain Norjan valtiosäännön tutkijoita, siihen ei ole aiheellista puuttua lähem-min.

Järjestyksessä toinen näistä komiteoista, ns. valtionyhtiökomissio (stats-selskapskommisjonen), joka asetettiin vuonna 1953, sai tehtäväkseen tutkia millä tavoin Suurkäräjät voisivat suorittaa valtiosäännön edellyttämää val-tionyritysten valvontaa rajoittamatta kuitenkin liikeyritykselle tärkeätä toimintavapautta. Mietinnössä, joka julkaistiin vuonna 1955, totesi valtion-yhtiökomissio, että Suurkäräjien vuotuinen valtionyhtiöihin kohdistuva val-vonta olisi toteutettava mm. siten, että asetettaisiin pysyvä Suurkäräjien va-liokunta, jonka tehtävänä olisi tutkia hallituksen valtion osakeyhtiöitä kos-kevia toimenpiteitä. Tämän ohella komissio ehdotti, että yhtiökokouksissa yhtiöiden elimiin valittavien valtion edustajien nimeäminen olisi käsiteltävä, ei ainoastaan ministeriössä, vaan myös valtioneuvostossa.

Valtionyhtiökomitea vuodelta 1957 (statsselskapskomiteen av 1957) on, käytännöllisen ratkaisun löytämiseksi valtionyritysten organisaatio-ongelmaan, vuonna 1960 julkaistussa mietinnössään kiinnittänyt päähuomiota omistajan ts. valtiovallan ja valtionyhtiöiden välisiin suhteisiin. Komitea katsoo, että valtionyhtiöillä ja niiden johtolimillä tulisi olla niin riippumaton asema, ettei niiden ulkopuolelta asetettaisi esteitä liikkeenjohdollisille toimenpiteille. Toi-saalta yritysten periaatteellista alistussuhdetta hallitukseen ja Suurkäräjiin ei saisi rajoittaa. Organisaatio-ongelman ydin on siten päätäntävällän ja vastuun koordinointi toisaalta yrityksen johdon ja toisaalta valtiovallan, so. hallituksen ja kansanedustuslaitoksen, kesken. Asianomaiselle ministerille kuuluu perustuslaillinen vastuu valtion yritystoiminnasta, ja hänen tulee mahdollisesti esiintulevissa kriisitilanteissa puuttua asioiden kulkuun es-tääkseen valtiolle mahdollisesti aiheutuvat vahingot. Toisaalta ei ministerien

eikä ministeriöiden tule välittömästi johtaa yrityksiä. Kun valtio on erottanut tietyt liikeyritykset muusta hallinnosta antaakseen niille yksityisoikeudellisen osakeyhtiön asemaan kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet, eräänä perimmäisenä tarkoituksena on ollut antaa yritykselle takeet siitä, että toimintaa saadaan harjoittaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Johdon tulee kokonaan pysyä yrityksen omien elinten käsissä. Tämä edellyttää kuitenkin valtion omistamalle osakeyhtiömuotoiselle liikeyritykselle läheistä yhteistyötä valtiovallan ja yrityksen johdon kesken. Komitea asettaa kysymyksen alaiseksi, onko ylipäänsä mahdollista löytää ratkaisua, joka tyydyttäisi toisaalta valtiosäännön ja poliittisen tahon sanelemat vaatimukset sekä toisaalta soveltuisi käytännön liike-elämälle ominaisiin alituisesti muuttuviin tilanteisiin.

Valtionyhtiökomiteassa vuodelta 1957 oli edustettuna kaksi suuntaa. Enemmistö katsoi, että voimassaoleva osakeyhtiömuoto eräin pienin muutoksin oli paras mahdollinen yritysmuoto valtionkin liikeyrityksille. Enemmistön pääperusteluna oli, että valtioenemmistöiset osakeyhtiöt käytännössä joutuvat kilpailemaan yksityisten samantyyppisten osakeyhtiöiden kanssa sekä kotimaisilla että kansainvälisillä markkinoilla. Valtion tulee näin ollen soveltaa samoja organisaatioperiaatteita kuin yksityisetkin yrittäjät. Liiketaloudelliset, työmarkkinapoliittiset ja psykologiset syyt puoltavat edelleen sitä näkökohtaa, ettei valtion liiketoiminta saisi periaatteessa erottautua yksityisen sektorin yrityksistä. Komitean enemmistö katsoo myös, että kokemukset valtion osakeyhtiömuotoisesta liiketoiminnasta ovat olleet positiivisia pääomistajan ts. valtiovallan kannalta, kun toiminta liiketaloudellisesti on täytännyt siihen asetetut toiveet ja myös valtiosäännön kannalta ollut tyydyttävää. Hallitus onkin ministeriöidensä välityksellä saattanut vaikuttaa tähän osakeyhtiömuotoiseen liiketoimintaan olosuhteiden vaatimassa laajuudessa. Osakeyhtiömuoto antaa viranomaisille mahdollisuuden riittävässä määrin kontrolloida toimintaa, ja jos yhteydet yhtiöiden ja viranomaisten välillä ovat olleet puutteellisia, syy ei ole yritysmuodossa, vaan siinä, ettei olemassaolevia mahdollisuuksia ole käytetty hyväksi riittävän tarmokkaasti. Ei mikään yritysmuoto sinänsä automaattisesti annakaan riittäviä takeita siitä, että yritys tulisi toimimaan toivotulla tavalla, ellei sitä valvota liike-elämässä esiintyvien tilanteiden vaatimalla asiantuntemuksella ja valppaudella. Komitean enemmistö on lopuksi katsonut, että osakeyhtiölainsäädäntöä pitäisi muuttaa siten, että valtio yksinkin ilman muita osakkaita saisi perustaa osakeyhtiöitä. (Komitean muutosehdotus osakeyhtiölakiin: § 29 ensim. mom. »Et aksjeselskap kan stiftes med staten som eneste deltaker, men ellers kan det ikke stiftes med faerre enn tre deltakere.»)

Komitean vähemmistö kannattaa valtion liikeyritysten organisaatiota koskevan erityislain säätämistä (saerlov). Eräänä erikoislain periaatteista olisi että Suurkäräjät myöntäisivät perustettaville uudentyypisille yrityksille

alkupääoman. Suurkäräjät oikeuttaisivat hallituksen organisoimaan yritykset erityislain lähemmin määrittelemällä tavalla. Kun tätä valtionyhtiökomitean vähemmistön edellyttämää erityislakia ei ole säädetty Norjassa, ja kun norjalaiset asiantuntijat kaikesta päättäen huomattavassa määrin ovat pitäneet esikuvana anglosaksisissa maissa paljon käytettyä ja varsin tunnettua public corporation-nimistä yritysmuotoa, ei tämän esityksen puitteissa ole aihetta selostaa sitä lähemmin.

Komitean vähemmistön mielestä olisi niin ollen valittava valtion osakeyhtiömuotoista liiketoimintaa varten erityislain edellyttämä uusi yritysmuoto. Kuitenkin on huomattava, että valtion yritystoiminta Norjassa harvoin edustaa normaalia yhtiösuhdetta, koska valtio käytännössä omistaa useimmissa valtionenemmistöisissä osakeyhtiöissä yli 99 prosenttia osakkeista. Jos halutaan pyrkiä kiinteämpään yritysmuotoon kuin osakeyhtiö, saattaisi erityislain edellyttämä muoto olla sopiva, koska se tulisi luoduksi juuri valtion liiketoimintaa varten.

Valtionyhtiökomitean mielestä olisi tarkoituksenmukaista, valittiinpa sitten osakeyhtiömuoto tai uusi erityislain edellyttämä yritysmuoto, että Valtiontilintarkastus-virastolle myönnettäisiin oikeus tarkastaa puheenaolevia valtion yritysmuotoja, ja että se olisi edustettuna niiden yhtiökokouksissa, kuitenkin edellyttäen, että valtio omistaa yksin yrityksen. Komitean muutosehdotus osakeyhtiölakiin:

§ 92, ensimm. mom. (lisäys)

I selskaper, hvor staten eier alle oksjer, har Riksrevisjonen rett till å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll så vel från selskapets forretningsfører og styre som fra den valgte revisor.

§ 94 toinen mom. (lisäys)

I selskaper hvor staten eier alle oksjer, og hvor saker som er nevnt i foregående ledd skall behandles, skall Riksrevisjonen innkalles till generalforsamlingen.

Jo pari vuotta on ehtinyt kulua siitä kun valtionyhtiökomitea julkaisi mietintönsä. Norjassa on valtiovalta nyttemmin noin 14 vuotta kestäneen selvittelytyön jälkeen valmis ottamaan lopullisesti kannan valtionyhtiöiden organisaatiota koskeviin kysymyksiin. Norjan oikeusministeriö, jonka tehtävänä on valmistella hallituksen mahdollisia valtion yritystoimintaa koskevia muutosehdotuksia, on valtion virastoilta ja liikeyrityksiltä pyytänyt valtionyhtiökomitean mietinnön johdosta lausuntoja. Kaikki lausuntonsa antaneet elimet ja yritykset ovat puoltaneet jo olemassa olevan osakeyhtiömuodon säilyttämistä.

Norjan oikeusministeriön edustaja, jonka tehtävänä on laatia hallituksen valtion yrityksiiä koskevat esitykset, ei myöskään haastattelussa halunnut kumota jo yleiseksi muodostunutta käsitystä, minkä mukaan hallitus tulisi lähiaikoina annettavassa ehdotuksessa säilyttämään osakeyhtiömuodon sisäl-

lyttäen ehdotukseensa mahdollisesti vain vähäisiä komitean suosittelemia muutoksia. Valtionyhtiökomitean vähemmistön ehdottama uusi yritysmuoto ei ole saanut osakseen lainkaan kannatusta.

Virkamiehet edustavat osakeyhtiöiden johtokunnissa valtiota

Sekä valtion yhtiökomissio vuodelta 1955 että valtion yhtiökomitea vuodelta 1957 ovat mietinnössään myös ottaneet kannan kysymykseen virkamiesten soveltuvuudesta edustaa omistajaa ts. valtiovaltaa valtionyhtiöiden johtokuntien jäseninä. Useimpien ja erityisesti huomattavimpien valtionyhtiöiden johtokuntien jäsenenä toimii tavallisesti korkeampi valtion virkamies, usein jonkin ministeriön edustaja.

Valtionyhtiökomissio totesi virkamiesten edustuskelpoisuudesta: »Yksityisissä osakeyhtiöissä hallitsevilla osakkeenomistajilla tavallisesti on edustajansa johtokunnissa. Analogisesti siis on se ministeriö, joka valvoo valtion osakeomistusta virkamiestensä välityksellä, edustettuna valtionyhtiöiden johtokunnissa.» »Yhtiölle on tärkeätä, että se johtokunnan jäsenenä toimivan ministeriön virkamiehen välityksellä voi informoida ministeriötä, ja tällä tavoin saavutetaan varmuus siitä, että ministerit tekevät päätöksensä oikeiden tietojen perusteella.»

Valtionyhtiökomissio toteaa edelleen, että valtion virkamies voi päätöissään joutua esteellisyytilanteisiin, jos hän ministeriössä joutuu käsittelemään sen yhtiön asioita, jonka johtokunnassa hän itse toimii. Komissio lausuu lopuksi: »Onko tästä järjestelmästä, jossa ministeriöiden edustajat toimivat johtokuntien jäseninä, katsottava olevan etua vai haittaa, riippuu olennaisesti asianomaisen edustajan henkilökohtaisesta pätevyydestä ja ominaisuuksista.»

Valtionyhtiökomitea vuodelta 1957 on puolestaan myös käsitellyt valtion virkamiesten edustuskelpoisuutta valtionyhtiöiden johtokunnissa. Komiteassa on esitetty monta eriävää lausuntoa, eikä komitean tehtävänä olekaan ollut ottaa lopullista kantaa asiaan. — Entisen teollisuusministerin *Gustav Sjaastadin* lausunnosta, joka perustuu pitkäaikaiseen kokemukseen, on lainattu seuraava ote: »Suurkäräjille esitetyssä mietinnössä komitea on määrittellyt ministereiden perustuslaillisen vastuun valtionyrityksissä, ja mielestäni on välttämättä saatava aikaan sellainen yhteistyö, että ministerit aina voivat pysyä ajan tasalla siitä mitä valtion yritykset tekevät. Ministerillä täytyy ainakin olla käsitys yhtiöiden toimintasuunnitelmista. Alunperin ajattelimme, että tämä ehkä olisi toteutettavissa suoranaisella ilmoitustoitinnalla, ja tämä on tietenkin mahdollista. Mutta on hyvin tärkeätä sille, joka on vastuussa näistä asioista, että hän saa elävän yhteyden sellaisen miehen välityksellä, joka toimii ministeriössä ja välittömästi on valtionyhtiön johtokunnassa.» . . .

...»Toisaalta olemme ministeriön ratkaistavissa asioissa omaksuneet kannan, että virkamies, joka jonkin valtionyhtiön johtokunnassa on ottanut osaa asian käsittelyyn, ei osallistu näitä asioita koskevaan päätöksen tekoon ministeriössä.»

Puolustuslaitoksen teollisuuslaitokset ehdotetaan muutettaviksi osakeyhtiöiksi

Valtion yhtiökomitea vuodelta 1957 ehdottaa, että Norjan puolustuslaitoksen teollisuuslaitokset: Raufoss'in ampumatarviketehtaat, Kongsberg'in asetehdas ja Horten'in päätelakka muodostettiin valtioonemmistöisiksi osakeyhtiöiksi. Kantaansa ehdotuksen tekijät perustelevat seuraavasti: Pääpiirteittäin kaikki kolme laitosta ovat perusluonteeltaan liiketaloudellisia tehtaita, joita on johdettava puhtaasti liiketaloudellisten periaatteiden mukaan; huomattava osa näiden yritysten tuotannosta suuntautuu siviilimarkkinoille ja pääomien saneeraus, joka on yritysten itsenäisen toimeentulon edellytys, on suoritettu jo laitosmuotoon siirryttäessä toisen maailmansodan jälkeen. Erityisesti katsottiin, ettei osakeyhtiömuoto vaarantanut puolustuslaitoksen etuja eikä puolustusvalmiutta sekä että tehtaiden kehitykselle ja toiminnalle oli edullista saada kilpailla vapailla markkinoilla yksityisten kansakilpailijoiden veroisina.

Valtionyhtiöiden valvonta Ruotsissa

Ruotsissa toimii valtion hallinnollista tilintarkastusta varten keskusreviisilaitoksena ns. valtakunnan tilivirasto (Riksräkenskapsverket). Hallinnollisen finanssivalvonnan piiriin kuuluvat myös vuonna 1943 perustetut, valtiontalouden taloudellisuutta ja rationalisoimista valvovat elimet asiarevisio (sakrevisionen) ja järjestelylautakunta (organisationsnämnden). Ruotsin valtiopäivät valitsevat vuosittain, puoleksi kumpainenkin kamari kaksitoista tilintarkastajaa (riksdagens revisorer) tarkastamaan valtiovarain sekä Eduskunnan alaisten valtakunnan pankin (Sveriges Riksbank) ja velkakonttorin (Riksgäldskontoret) tilaa, hallintoa ja hoitoa. Eduskunnan tilintarkastajien apuna on nykyisin pysyvä kanslia.

Ruotsissa ei valtionhallinnon varsinaisille valvontaelimille — valtakunnan tilivirastolle, asiarevisiolle, oikeuskanslerille sekä eduskunnan tilintarkastajille ja oikeusasiamiehille — ole myönnetty yleistä oikeutta tarkastaa valtion osakeyhtiöitä. Poikkeustapauksissa tällaista valtion epäsuoraa valvontaa kuitenkin esiintyy esim. monopolirytysten AB Vin & Spritcentralen'in ja AB Svenska Tobaksmonopolet'in kohdalla siten, että Ruotsin eduskunnan

molemmista kamareista kokoonpantu pankkivaltuusmiehet (riksgäldsfullmäktige) valitsevat kolme yhtiöiden viidestä vuositilintarkastajasta. Nämä poikkeukset vahvistettiin lainsäädäntöteitse v. 1930.

Osakeyhtiölainsäädännön edellyttämää tilintarkastusta pidetään Ruotsissa valtiovallan tärkeimpänä tarkastusmahdollisuutena. Tilintarkastajien vaalista, jonka yhtiökokous suorittaa omistajan, ts. valtiovallan edustajan ehdotuksesta on tätä ennen tavallisesti päätetty siinä ministeriössä, jonka alaisena asianomainen yhtiö toimii.

Ruotsin valtiosäännön mukaan valtioneuvoston ja sen jäsenten toimenpiteitä tarkastaa eduskunnan perustuslakivaliokunta (konstitutionsutskottets författningsenliga granskning), jolla on oikeus tutkia ja antaa lausuntoja valtioneuvoston päätösten laillisuudesta valtioneuvoston pöytäkirjojen perusteella. Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kuuluu jokseenkin sama tehtävä hallituksen kertomukseen nähden.

Ottaen huomioon, että vain pieni osa ministerin (statsråd) osakeyhtiöitä koskevista toimenpiteistä ja kannanotoista ratkaistaan valtioneuvoston istunnossa (blir föremål för konseljbeslut) on perustuslakivaliokunnan vaikea valvoa ministerin toimenpiteitä kysymyksessä olevissa asioissa. Kerran, vuonna 1929 tapahtui kuitenkin, että valtiovarainministeri *Wohlinia* arvosteltiin ankarasti sen johdosta, että perustuslakivaliokunta oli huomauttanut hänen taitamattomista toimenpiteistään valtion omistaman Ab Jordbrukarbanken'in kriisitilanteessa. Eduskunnassa seuranneen vastuuvapauskeskustelun (dechargedebatt) jälkeen eduskunnan enemmistö yhtyi kannattamaan perustuslakivaliokunnan arvostelemaa mietintöä ja ministeri Wohlin joutui parlamentaarista menettelytapaa noudattaen eroamaan hallituksesta.

Valtio valvoo tosiasiallisesti omia osakeyhtiöitään tehokkaimmin yhtiöiden johtokunnissa (styrelser) toimivien edustajiensa välityksellä. Vuonna 1956 tehty tutkimus osoittaa, että 25 prosenttia johtokuntien jäsenistä oli valtionhallinnon virkamiehiä, 43 prosenttia oli talouselämässä vaikuttavia taloudellista tai teknillistä asiantuntemusta omaavia henkilöitä ja loput, 31 prosenttia, poliittisten »tai ammattijärjestöjen» edustajia. Virkamiesten lukumäärä eri johtokunnissa oli keskimäärin kaksi. Ruotsissa korostetaan sitä seikkaa, että ministeriöiden on oltava mahdollisimman tehokkaassa ja läheisessä yhteydessä valtionyhtiöihin. Kun lähinnä hallitus edustaa valtiovaltaa, ts. omistajaa, on ministerin asema tässä suhteessa hyvin keskeinen, koska hän lähinnä henkilökohtaisesti on vastuussa osakeyhtiöstä ja niiden toiminnasta. Jotta ministeri puolestaan voisi olla perillä yhtiöiden asioista, katsotaan välttämättömäksi, että ministeriöllä, jonka alaisena valtionyhtiö toimii, on oma edustajansa kysymyksessä olevan yhtiön johtokunnassa. Yksityisissä yhtiöissä on samoin suurimmalla osakkeenomistajalla tavallisesti oma edustajansa johtokunnassa, jotta omistajalla olisi tehokkaat takeet siitä, ettei yhtiötä hoideta vastoin hänen suunnitelmiaan.

Aina 1920-luvulta lähtien on Ruotsissa käyty vilkasta keskustelua sekä valtiopäivillä että sen ulkopuolella valtionyhtiöiden laajemmasta valvonnasta. On ehdotettu, että eduskunnan valitseville tilintarkastajille annettaisiin oikeus tutkia sellaisia yrityksiä, joiden rahoitukseen eduskunta on osallistunut myöntämällä määrärahoja. Toisaalta on katsottu, että menestyksellinen liiketoiminta edellyttää yksityisoikeudellista osakeyhtiömuotoa ilman rajoituksia. Valtiovarainministeri Sköld lausui vastatessaan väliskysymykseen vuonna 1953, että valtionyhtiöiden, jotka kilpailevat yksityisten yritysten kanssa markkinoilla, voidaan olettaa joutuvan selvästi epäedullisempaan asemaan kuin jälkimmäiset, jos yhtiöt alistetaan muiden elinten kuin lain edellyttämän yhtiötilintarkastuksen tarkastettaviksi.

Uudistusehdotukset

Ruotsin valtiovarainministeriö antoi vuonna 1953 asiantuntijoille tehtäväksi valtion yritysmuotojen systemaattisen tutkimuksen. Nämä asiantuntijat ovat vuosina 1956—1960 julkaisseet viisi painettua osamietintöä. Lisäksi on komitean sihteerinä toiminut *Rune Tersman* kirjoittanut väitöskirjan aiheesta »Valtiovalta ja valtion osakeyhtiöt».

Valvonnan ja tilintarkastuksen suhteen esitetään uudistuksena toteutettavaksi sama järjestely, mikä jo on toteutettuna ns. monopoliyhtiöiden kohdalla: viidestä vuositilintarkastajasta valitsevat pankkivaltuusmiehet (riks-gäldsfullmäktige) enintään kolme, hallitus yhden sekä yhtiökokous yhden tilintarkastajan, jonka viimeksimainitun tulee olla ns. auktorisoitu tilintarkastaja (auktoriserad revisor). Loppumietinnössään asiantuntijat ovat myöntäneet kannan eduskunnan tilintarkastajain soveltuvuuteen tutkia valtionyhtiöitä. Jos tehokasta tilintarkastusta pidetään tarpeellisena, siis sellaista tarkastusta, jonka kohteena on hallinto, finanssiointi, omaisuuden investointisuunnittelu jne., ei Ruotsin eduskunnan tilintarkastajalla ole edellytyksiä suoriutua kysymyksessä olevasta tehtävästä, koska näillä tilintarkastajilla ja heidän apulaisillaan ei voida olettaa olevan vaadittavaa teknillistä taitoa eikä talouselämän tuntemusta.

Holdingsyhtiö

Valtionyhtiöitä tutkineen komitean asiantuntija, lisensiaatti *Hans Hagnell* on mietinnön liitteenä esittänyt mielenkiintoisia ajatuksia ja ehdotuksia toisaalta koko valtion yrityssektorin hallinnosta sekä toisaalta valtionyhtiöiden tilintarkastuksesta. Hagnell osoittaa, kuinka suuret yksityiset omistajaryhmät Ruotsissa ovat muodostaneet toimintansa tehostamiseksi hallinto- tai ns. holding-yhtiöitä, joiden tehtävänä ei ole johtaa eri ryh-

miin kuuluvia yhtiöitä, vaan koordinoida niiden rahoitukseen liittyviä selvityksiä ja päätöksiä. Ruotsissa toimivat 18 valtionyhtiötä ja 7 liikelaitosta ovat kuuden eri ministeriön alaisina. Jo kauan on havaittu ilmenneen koordinoinnin tarvetta pitkän tähtäimen investointiohjelmiä varten. Yritykset yhteisen investointisuunnitelman aikaansaamiseksi kuuden eri hallintoviranomaisen kesken ovat kuitenkin epäonnistuneet. Ajatusta holding-yhtiöistä ovat viime aikoina Ruotsissa kannattaneet johtavat ammattijärjestöt Landsorganisationen ja Tjänstemännens centralorganisation sekä osuustoimintaliitto Kooperativa Förbundet.

Tilintarkastusyhtiö

Ehkä mielenkiintoisin osa Hagnellin asiantuntijalausunnosta koskee tilintarkastajan suhdetta tarkastettavaan yhtiöön ja tämän vastuunalaiseen johtoon. Keskustelussa valtionyhtiöiden organisaatiosta on Ruotsissa monessa yhteydessä tuotu esiin toivomuksia tilintarkastajien aseman vahvistamisesta yhtiöissä, joiden toimintaa tilintarkastajien tulisi tarkastaa ja mahdollisesti arvostella. Lausunnossa ehdotetaan, että tämä ajatus toteutettaisiin siten, että perustettaisiin erityinen tilintarkastusosakeyhtiö Statens Revisions Aktiebolag, jonka toiminnan valtionyhtiöt kustantaisivat. Hallitus (Kungl. Maj:t) valitsisi tilintarkastusyhtiön johtokunnan puheenjohtajaksi valtioneuvoston jäsenen, kun taas eduskunnan molemmat kamarit keskuudestaan valitsisivat johtokunnan muut jäsenet. Osakeyhtiö antaisi puolestaan tilintarkastustehtävät ns. auktorisoiduille tilintarkastajille (auktoriserade revisorer), jotka työstään veloittaisivat tilintarkastusyhtiötä eivätkä tarkastettavaa yhtiötä. Näin ollen olisi taloudellinen riippuvuussuhde katkaistu tilintarkastajan ja tarkastettavan välillä. — Tilintarkastusyhtiön tulisi esittää kertomus havainnoistaan kerran vuodessa valtioneuvostolle ja eduskunnalle ja tämä informaatioluontoinen selvitys julkaistaisiin samanaikaisesti valtion tilinpäätöksen kanssa. Asiantuntija Hagnell toteaa lopuksi, että tällainen tilintarkastus luo mahdollisuudet valtion yritystoiminnan parempaan valvontaan ja seuraamiseen, ilman että osakeyhtiömuodolle ominaista ja myös valtionyhtiölle tärkeätä toimintavapautta kuitenkaan rajoitettaisiin.

Edellämainitut ammatti- ja osuustoimintajärjestöt ovat myös kannattaneet Hagnellin jälkimmäistä ehdotusta.

Ruotsin kohdalla ei vielä ole ryhdytty toteuttamaan pitkäaikaisen asiantuntijatyön ehdotuksia. Mahdollisten valtionyhtiöiden valvontaan liittyvät uudistukset halutaan todennäköisesti toteuttaa vasta jo kauan odotetun valtiösääntöuudistuksen (författningsreformen) yhteydessä.

Liite

Valtioneemmistöiset osakeyhtiöt Norjassa

Valtion osakeyhtiösektori Norjassa käsittää nykyisin noin 14 prosenttia koko Norjan talouselämän yhtiöpääomasta. Kehitykselle kuvaavaa on, että vastaava suhdeluku vuonna 1939 oli 0.4 prosenttia. Norjassa toimivat tällä hetkellä seuraavat valtioneemmistöiset osakeyhtiöt:

A/S Årdal och Sunndal Verk	valtion osuus	99 %
A/S Norsk Jernverk (Mo i Rana)	»	99 %
A/S Norsk Bergverk	»	99 %
Kings Bay Kull Comp. A/S	»	99 %
Fosdalens Bergverks A/S	»	99 %
A/S Stordö Kisgruber	»	99 %
A/S Joma Bergverk	»	99 %
Rana Gruber A/S	»	99 %
A/S Olivin	»	99 %
A/S Sydvaranger	»	62 %
Harstad Tørrdökk A/S	»	57 %
Norsk Akkumulator Co. A/S	»	57 %
A/S Norsk Hydro	»	48 %
Norsk Spisevognselskap		
Vaksdal Mølle		
A/S Vinmonopolet	} Erityislainsäädännön alaisia, lain mukaan valtio omistaa koko osakekannan.	
A/S Norsk Tipping		
Den Norske Industribank		
Det Norske Luftfartselskap (SAS:n osakeyhtiö)		

Liite

Valtioneemmistöiset osakeyhtiöt Ruotsissa

AB Atomenergi	valtion osuus	57 %
Bergeforsens Kraft AB	»	60 %
GDB Biltrafik AB	»	99 % ¹
AB Kattstrupeforsen	»	55 %
Luossavaara—Kiirunavaara AB (LKAB)	»	96 %
Motala Ströms Kraft AB	»	99 %
Norrbottnens Järnverk AB	»	99 %
Nya System AB	»	99 %
AB Statens Skogsindustrier	»	99 %
AB Statsgruvor	»	99 %
Stockholm—Rimbo järnvägs AB	»	99 %
AB Svensk Torvförädling	»	99 %
Svenska Lastbil AB	»	99 %
Svenska Penninglotteriet AB	»	99 %
Svenska Rederi AB	»	99 %
Svenska Skifferolje AB	»	99 %
AB Svenska Tobaksmonopolet	»	97 %

Sveriges Centrala Restaurang AB	»	99 %
Sveriges Kreditbank	»	99 %
AB Tipstjänst	»	99 %
AB Trafikrestauranger	»	99 %
AB Vin- och spritcentralen	»	97 %
AB Umeforsen	»	50 %
AB Aerotransport (SAS:n osakeyhtiö)	»	50 %
Sveriges Radio AB	»	»

Toimihenkilöt ja työntekijät yhteensä n. 38 000

1 Tarkan desimaaliarvon puuttuessa merkintä 99 % on tarkoitettu osoittamaan, ettei osakekantaa omista Ruotsin valtio yksin.

LÄHDELUETTELO

Norja:

Instilling fra *Statsselskapskommisjonen* av 1953, 63 s. 13. Mai 1955.

Instilling fra spesialkomiteén om »Instillingen fra *Statsselskapskommisjonen* av 1953». Inst. S. nr. 169, 33 s. 1957.

Instilling fra *Statsselskapskomiteen* av 1957, 97 s. 8. april 1960.

Stortings melding »Om bedrifter hvor staten v/Industridepartementet har intresser som eier, aksjonaer eller andelshaver.» Nr 33 1959—60, Nr 6/1960—61.

Ruotsi:

Statens offentliga utredningar (SOU) 1956: 6: Statsägda aktiebolag i Sverige (110 s.)

SOU 1956: 24, Statsägda företag utlandet (351 s.).

SOU 1956: 59, Statens reproduktionsanstalt.

SOU 1957: 26, Statens vattenfallsverk (160 s.)

SOU 1960: 32, Statliga företagsformer V, Betänkande med förslag till reformering av de nuvarande statliga företagsformerna (214 s.).

Rune Tersman: Statsmakterna och de statliga aktiebolagen SOU 1959: 20, (277 s.).

Rune Tersman: Ledning och kontroll av statliga aktiebolag, 64 s. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle N:o 1/1959, Stockholm.

Muut:

Ingvar S. Melin: Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamheten i aktiebolagsform, *Politiikka* N:o 3—4, 1959.

Ingvar S. Melin: Några synpunkter på insynen i de statsägda aktiebolagen, *Affärs-ekonomisk Revy* N:o 2/1961.

Eino Purhonen: Parlamentaarinen valtontilintarkastus Suomen valtionalouden valvontajärjestelmässä, 335 s. 1955.

W. A. Robson: *Nationalized Industry and Public Ownership*, 544 s. London 1960.