

**Raidealan neuvottelukunta (RAINE):**

**Aloite rautatietoimialan valtion omistajaohjauksen kehittämiseksi**

Rautateiden henkilöjunaliikenteen kulkumuoto-osuus ei ole Suomessa kasvanut toisin kuin Ruotsissa, jossa se on kaksinkertaistunut sen jälkeen, kun viimeisetkin kilpailun esteet poistettiin vuonna 2009. Myöskään tavarajunaliikenteen hinnat eivät Suomessa kohtaa todellista hintakilpailua, kun muita toimijoita ei ole riittävästi. Kilpailutustilanteita ei koeta tasavertaisiksi, koska valtiollisella yhtiöllä on kalusto vanhastaan, mutta yksityinen sektori joutuu tekemään aina alkuinvestoinnin uuteen toimintaan.

Valtionrautatiet-liikelaitoksesta muodostettiin VR-Yhtymä Oy -konserni vuonna 1995, jonka yhtenä tarkoituksena oli valmistaa VR rautateiden kilpailuun. Tosiasiassa valtionyhtiöllä on 26 vuoden jälkeen henkilöjunaliikenteessä edelleen de facto -monopoli ja yli 90 prosentin markkinaosuus rautateiden tavaraliikenteessä.

Rautateiden tavaraliikenne avattiin kilpailulle vuonna 2007. Kilpailun avaamisen jälkeen Suomessa toimintansa aloittaneet Fenniarail Oy ja Operail Finland Oy ovat hankkineet liikennöintiään varten yhteensä 15 linjadieselveturia kokonaisinvestoinnin ollessa noin 45 miljoonaa euroa. Suuruusluokaltaan yksityisen sektorin toiminta on kuitenkin minimaalista.

Tavoitteena tulisi olla kansantalouden kilpailukyvyn kasvattamisen lisäksi liikenteen vähäpäästöisyys. EU:n tavoitteet tukevat kuljetusten siirtämistä maanteiltä rautateille. Suomessa kehitys on monelta osin toisen suuntainen raidealan kilpailun puuttumisesta ja hinnoittelusta johtuen.

Suomen rautatierahtiliikenteen markkinan suuruus on ollut viimeisen 26 vuoden aikana kumulatiivisesti laskettuna noin 7 miljardia euroa. Saman ajanjakson aikana edellä mainittujen kahden yhtiön investoinnit rautatiekalustoon ovat olleet noin 0,5 prosenttia koko rautatierahtimarkkinan suuruudesta. Tätä taustaa vasten voidaan syystä puhua rautatietoimialan investointilamasta yksityissektorilla. Yksityinen sektori on arvioinut VR:n nykyisestä asemasta johtuvan kansantaloustappion olevan noin 400…600 miljoonaa euroa vuodessa.

**Omistajaohjaus kehityksen pullonkaula**

Valtioneuvoston kanslian (VNK) omistajaohjaukselle luonnostaan soveltuvia yhtiöitä ovat tyypillisesti Solidium Oy:n kaltaiset ja sen omistuksessa olevat yhtiöt, joissa valtion omistuksella on finanssi-intressi. Finanssi-intressi tarkoittaa, että valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi. Tämän lisäksi valtionyhtiöt on jaettu niiden toiminnan tarkoituksen mukaan joko erityistehtäväyhtiöihin tai strategisen intressin yhtiöihin. Valtion erityistehtäväyhtiöt toteuttavat kunkin yhtiön osalta erikseen määriteltyjä yhteiskunnallisia tehtäviä, jotka ovat tarkoituksenmukaista organisoida yhtiömuodossa.

VR-Yhtymä Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö, jossa valtiolla on strateginen intressi ja yhtiön omistajaohjauksesta vastaa VNK:n omistajaohjausosasto. Koska VR ei ole valtion erityistehtävä-yhtiö, se noudattaa toiminnassaan osakeyhtiölain 5§:ää, eli yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa omistajilleen voittoa.

Yksi keskeisimmistä esteistä rautatieliikenteen kehitykselle on valtion omistajaohjaus, joka ei perustu substanssiohjaukseen vaan osakeyhtiölakiin ja sen rajoitteisiin. Paremmalla omistajaohjauksella voitaisiin vaikuttaa myös yksityissektorin kehittymiseen ja kasvattaa siihen liittyviä investointeja. Omistajaohjaus tulisi sijoittaa substanssin mukaan: taloudellisen sijoituksen intressi (finanssi-intressi) VNK:n omistajaohjausosastolle ja strateginen intressi (yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden varmistaminen) sisällöstä vastaaville ministeriöille.

Valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla kerrotaan valtion omistajapolitiikan ja -ohjauksen olevan aktiivista, avointa ja pragmaattista. VR:n kohdalla valtion omistajaohjauksessa on tunnistettu useita haasteita. Muut toimijat ovat kokeneet, että yhtiötä pääomitetaan liikaa ja se käyttää monopoliasemaansa hyväksi hintaneuvotteluissa. Tästä herää kysymys, ohjataanko VR:n toimintaa yhteiskunnallisten tavoitteiden näkökulmasta, vai annetaanko yhtiön ohjata toimintaansa itse.

VNK:n vuonna 2020 laatiman Vaurautta vastuullisella omistajuudella -raportin mukaan VR:n strateginen intressi on riittävän rautatieliikenteen jatkuvuuden varmistaminen. Raportissa tätä ei ole avattu tarkemmin. Vertailun vuoksi samassa raportissa valtion kokonaan omistaman Posti Group Oyj:n strateginen intressi tarkoittaa postipalveluiden tuottamista kaikkialla Suomessa. Yhtäältä myös Finnair Oyj:n valtio-omistuksen strategiseksi intressiksi määritellään Suomen aseman edelleen kehittäminen kansainvälisen lentoliikenteen keskuksena. Koska VNK:n raportissa VR:n osalta valtio-omistuksen tarkoitus on määritelty löyhästi, antaa se VR:lle liikkumavaraa yhtiön omassa toiminnassa.

Niin ikään Valtioneuvoston kanslian vuonna 2019 laatimassa Valtion omistajaohjauksen arviointi -selvityksessä kerrotaan laaja-alaisesti sekä VNK:n että eri ministeriöiden vastuulla olevien yhtiöiden omistajaohjauksesta. Selvityksen mukaan substanssiministeriöt vastaavat niiden yhtiöiden omistajaohjauksesta, joiden ydinliiketoiminta on keskeistä ministeriön oman substanssipolitiikan toimeenpanolle. Koska valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolla ei ole substanssiosaamista liikennepolitiikassa, on se VR:n osalta johtanut siihen, että yhtiön omistajaohjaus on käytännössä erittäin vaikeaa. Nämä haasteet näkyvät siten, ettei valtion omistuksesta vastaava omistajaohjausministeri ole puuttunut VR:n toimintaan edes yhtiökokouksen kautta.

VR:n lähes kahden miljardin tase yhdistettynä henkilöjunaliikenteen tosiasialliseen monopoliin ja yli 90 prosentin markkinaosuuteen tavarajunaliikenteessä mahdollistavat yhtiölle muita toimijoita vahvemmat lähtökohdat liiketoiminnan harjoittamiseen. EU:n IV rautatiepaketin tavoitteina on taata kaikille toimijoille tasavertainen pääsy rautatiemarkkinoille. Suomessa nämä tavoitteet eivät kuitenkaan käytännössä toteudu, sillä VR:llä on ylivoimaisen suuri rooli koko logistiikka-alalla ja sen vaikutukset ulottuvat läpi kaikkien elinkeinoelämän tasojen.

Selkeän omistajaohjauksen puute on vahvistanut VR:n asemaa entisestään ja vaikeuttanut huomattavasti uusien toimijoiden tuloa markkinoille. Helsingin Seudun Liikenne HSL -kuntayhtymän hallitus otti kokouksessaan 15.6.2021 voimakkaasti kantaa valtion omistajaohjaukseen VR:n osalta ja totesi, että monopolitoimija kykenee tehokkaasti jarruttamaan kilpailun toteutumista ja vääristämään sen tasapuolisuutta, jos määrätietoinen omistajaohjaus ei sitä estä.

**Erityisohjausta vaativat VR:n nykyiset osat tulisi siirtää LVM:lle**

Nykyinen omistajaohjaus koetaan siis ongelmalliseksi. Omistajaohjauksen perustetta pitäisi terävöittää sekä sen tavoitteita ja päämääriä tulisi selkeyttää avoimesti. Tavoitteiden määrittelyä voisi selkeyttää laadittava **valtion rautatiestrategia.**

Yhtenä vaihtoehtona VR:n tunnistettujen omistajaohjausongelmien ratkaisemiseksi voidaan ajatella VR:n pilkkomista siten, että VR-Yhtymä Oy:stä irrotettaisiin osat, joilla on valtiolle joko finanssi- tai erityistehtäväintressi. Nämä VR:stä irrotettavat osat siirrettäisiin liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) alaisuuteen operaattori-VR:n jäädessä edelleen VNK:n omistajaohjausosaston alaisuuteen.

VR:llä on tällä hetkellä sekä kaupallinen rooli rautateiden matkustaja- ja tavaraliikenteessä että erityistehtävärooli muun muassa Suomeen sopivan rautatiekaluston haltijana ja toisaalta merkittävän kiinteistömassan omistajana. VR-Yhtymä Oy -konsernilla on siten kaksoistehtävä, joka ei vastaa valtion omistajaohjauksen periaatteita, jossa yhtiöt on jaettu kolmeen ryhmään niiden toiminnan tarkoituksen perusteella. Selvyyden vuoksi todetaan, että VR:n matkustaja- ja tavaraliikenteen harjoittamiseen valtiolla on strateginen intressi, VR:n kiinteistöjen hallintaan finanssi-intressi ja rautatiekaluston hallintaan erityistehtäväintressi.

VR:n kalusto tulisi siten siirtää valtion erityistehtäväyhtiöön, mikä tehostaisi nykyisen kaluston käyttöä. Samalla valtio saisi kaluston vuokrauksesta tuottoa, joka jää nyt kokonaan saamatta. Valtion kalustoyhtiö vastaisi siitä, että sen omistama junakalusto pysyy käyttökuntoisena ja tekisi arvion siitä, mitä kalustoa pidetään käytössä ja mikä poistetaan käytöstä. Kalustoyhtiön omistajaohjauksen tulisi olla LVM:ssä.

Kaikki edellä mainitut yhtiöjärjestelyt ja omistajaohjauksen siirrot VNK:sta LVM:ään, siltä osin kuin ne on järkevä toteuttaa, helpottaisivat VR:n omistajaohjausta ja täyttäisivät näin valtion omistajapolitiikan periaatteet. Yhtäältä esitetyt yhtiö- ja omistusohjausjärjestelyt parantaisivat Suomen kilpailukykyä ja niillä olisi merkittävä positiivinen kansantalousvaikutus ilman, että VR:ää tai siitä irrotettavia osia tarvitsisi yksityistää.

Toinen erityistehtäväluonteinen kokonaisuus ovat rajaliikennepalvelut, jotka tuotetaan nykyisin VR:n toimesta. Tähän kytkeytyvät sanomanvälitys- sekä veto- ja laskumäkipalvelut, jolloin rajaliikenteen kokonaisuus on VR:n hallussa. Rajaliikennepalvelut ovat jääneet VR-Yhtymä Oy:lle historiallisista syistä, vaikka niiden tulisi olla yksiselitteisesti viranomaistehtäviä, jotta palveluntarjoajan kilpailuneutraalius voidaan taata.

Rajaliikennepalveluiden ollessa VR-Yhtymä Oy:n hoidossa saa yhtiön tavaraliikennedivisioona VR Transpoint tästä järjestelystä vastikkeetonta kilpailuetua. VR Transpointin tulisi kohdata samat palvelupaikkojen ja rajaliikennepalveluiden kustannukset kuin muidenkin toimijoiden.

**VR:n monimutkainen konsernirakenne**

VR:n monimutkainen rakenne tekee yhtiöstä monoliittisen, mikä on myös osasyy sen omistajaohjausongelmiin. Konsernirakennetta selkeyttämällä yhtiöstä tulisi läpinäkyvämpi, jolloin valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus toimisi yhtiössä paremmin ja noudattaisi valtion omistajaohjauksen perusperiaatteita. Mikäli VR:n omistajaohjaus siirrettäisiin liikenne- ja viestintäministeriöön, saisi LVM täsmällisemmän tiedon esim. ostojunaliikenteen kustannuksista. LVM maksaa ostojunaliikenteestä noin 63 miljoonaa euroa vuodessa, eikä ministeriö tarkasti tiedä, mikä ostojunaliikenteen oikea kustannustaso on. Vertailun vuoksi HSL:n junaliikenteen kilpailutus toi läpinäkyvyyttä junaliikenteen kustannuksiin, jonka seurauksena junaliikenteen kustannukset laskivat HSL:n kilpailutuksen myötä noin 40 prosenttia.

VR:n omistajaohjauksen siirrossa VNK:n omistajaohjausosastolta LVM:ään tulee tavoitella aitoa monitoimijamallia ilman VR:n yksityistämistä. Jo VR:ää yhtiöitettäessä vuonna 1995 Valtionrautateiden viranomaistehtävät siirrettiin suurelta osin silloiselle Ratahallintokeskukselle VR:n jäädessä harjoittamaan rautatieliikennettä. Sittemmin Ratahallintokeskuksen tehtävät on jaettu Väylävirastolle, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille sekä rautateiden liikenteenohjauksen ja mm. matkustajainformaation tuottamisen osalta valtion erityistehtäväyhtiö Fintraffic Raide Oy:lle, jonka omistajaohjaus on LVM:ssä.

Tarkoituksena on pitää VR julkisomisteisena, mutta samalla markkinaan olisi saatava muita toimijoita ja poistettava toimialalla vallitsevat kilpailunvääristämismallit, joita kuvattiin edellä. Monitoimijaympäristössä VR voisi toimia kumppanina sekä tavara- että matkustajaliikenteessä yhteisine terminaaleineen ja yhteisine lippujärjestelmineen muiden toimijoiden kanssa. Näistä syntyvillä synergiaeduilla olisi suuri positiivinen merkitys Suomen kansantalouteen, ja yhtäältä helpoksi ja edullisiksi tehdyt matkaketjut houkuttelisivat juniin lisää asiakkaita.

Omistajaohjauksen siirto VNK:sta LVM:ään ei poistaisi valtio-omistajan strategista intressiä, sillä VR:lle voitaisiin asettaa velvoite hoitaa esimerkiksi Puolustusvoimien kuljetukset ja velvoittaa yhtiö toimimaan poikkeusoloissa. Vastaavia kuljetusvelvoitteita on jo nyt muillakin yrityksillä, joten se ei poissulkisi omistajaohjauksen siirtoa, eikä vaarantaisi valtion omistuksen strategista intressiä VR:ssä. Mikäli VR pilkottaisiin ja irrotettavista osista muodostettaisiin valtion erityistehtäväyhtiöitä, niiden omistajaohjausta pystyttäisiin harjoittamaan täsmällisemmin ja niille kyettäisiin asettamaan selkeämmät toimintaraamit. Tällä hetkellä VR:n edellä mainittu lähes kahden miljardin tase ohjaa yhtiötä tekemään voittoa siellä, missä se kulloinkin tuottaa parhaiten. Näin toimien VR noudattaa OYL:n 5§:ää maksimoidessaan omistajalleen kanavoituvan voiton, mutta samalla se ohjaa VR:ää toimimaan muualla kuin siellä, mitä varten yhtiö on alun perin perustettu.

Hyvällä, aktiivisella ja avoimella omistajaohjauksella VR:stä saadaan entistä enemmän irti ilman, että rautatietoimialalta katoaisi työpaikkoja. Tämänhetkinen tilanne – jossa VR:n omistajaohjaus on VNK:ssa – ei ohjaa VR:ää kehittymään tai innovoimaan palveluitaan, sillä sen tosiasiallinen monopoli yhdistettynä yhtiön vahvaan taseeseen ohjaa sen toimintaa omistajaansa enemmän ja tarkemmin.

Nykyisestä VR-Yhtymä Oy:stä on jo erotettu kaluston huoltoliiketoiminta yhtiön kokonaan omistamalle VR Kunnossapito Oy:lle (markkinoinnissa käytettävä nimi VR FleetCare). Tämän lisäksi VR:stä tulisi siirtää rautateihin suoraan liittyvä kiinteistöliiketoiminta uuteen valtion erityistehtäväyhtiöön ja siirtää VR:n muut kiinteistöt valtion Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokselle. Rautatiekiinteistöjen hallinnasta vastaavan valtion erityistehtäväyhtiön omistajaohjaus tulisi olla LVM:ssä.

**VR:n kannustinjärjestelmä**

VR-Yhtymä Oy:n kannustinjärjestelmä Priima ohjaa yhtiön toimintaa kiinteistöliiketoimintaan ja muun omaisuuden myyntiin, jota ei voida pitää rautatieoperaattorin ydinliiketoimintana. VR:n kannustinjärjestelmä koostuu lyhyen ja pitkän tähtäimen kannustimista, joiden perusteena on liikevoitto sen sijaan, että kannustinjärjestelmän perusteina sovellettaisiin asiakastyytyväisyyttä, junien täsmällisyyttä tai turvallisuutta.

VR-Yhtymä Oy:n valtion omistuksen alaraja (ns. eduskuntavaltuudet) on 100,00 prosenttia, mutta se ei koske VR:n tytäryhtiöiden myyntiä. Esimerkkeinä tästä ovat VR Track Oy:n myynti norjalaiselle pörssiyhtiö NRC:lle sekä VR Transpointin kansainvälisen liiketoiminnan myynti kesäkuun lopussa 2021. Lisäksi VR on myynyt entisen pääkonttorinsa Helsingin päärautatieasemalta sekä lukuisia muita kiinteistöjä ja maa-alueita. Edellä luetellut VR:n omaisuuden myynnit ilman eduskuntavaltuuksia ovat kasvattaneet myös Priimasta maksettavia kannustimia.

**Aloite valtion omistajaohjauksen kehittämiseksi**

Raidealan neuvottelukunta esittää VR:n pilkkomista osiin yhtiön osien tehtävien ja toiminnan tarkoitusten mukaisesti. VR:n omistajaohjaus tulisi siirtää VNK:n omistajaohjausosastolta liikenne- ja viestintäministeriölle siltä osin kuin tehtävä on viranomais- tai erityistehtäväluonteinen.

VR:stä ehdotetaan irrotettaviksi seuraavia osia:

* VR:n nykyiset viranomaisluonteiset toiminnat, kuten rajaliikennepalvelu, siirretään Väyläviraston alaisuuteen.
* Liikkuva kalusto, johon valtiolla on erityistehtäväintressi. Kalusto siirretään uuteen valtion kalustoyhtiöön.
* Kiinteistöt, jotka liittyvät rautatietoimintaan, siirrettäisiin valtion uuteen erityistehtäväyhtiöön, jonka omistajaohjaus olisi LVM:ssä. Kiinteistöt tulisivat tätä kautta mahdollisesti kaikkien rautatietoimijoiden käytettäväksi. Ne kiinteistöt, joihin valtiolla olisi taloudellinen intressi, eivätkä liity rautatietoimintaan, voitaisiin siirtää joko kokonaan tai osittain valtion Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokselle.
* VR-Yhtymä Oy:n markkinaehtoista operointia harjoittavat yhtiöt jaetaan matkustajapalveluita ja tavaraliikennettä tuottaviin yhtiöihin. Näiden yhtiöiden omistajaohjaus jäisi VNK:hon.

Esittämäämme muutosta voisi luonnehtia, että ”Valtion omistajaohjaus tulisi palauttaa VR:ltä itseltään valtiolle ja samalla toteuttaa kilpailuneutraliteetti läpinäkyvästi Suomessa”. Selvyyden vuoksi todetaan myös, että VR ei voisi myydä tytäryhtiöitään jatkossa ilman eduskuntavaltuuksien muutosta.

LÄHTEET

VNK 2008 "Valtion omistajaohjauksen keskittäminen valtioneuvoston kansliaan": https://etene.fi/documents/10616/622954/R0108\_Valtion+omistajaohjauksen+keskitt%C3%A4minen+valtioneuvoston+kansliaan.pdf

VNK 2019 "Valtion omistajaohjauksen arviointi": https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161794/54\_19\_VNTEAS.pdf

VNK 2020 "Vaurautta vastuullisella omistajuudella": https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s\_08042020.pdf

HSL:n hallituksen kokouksen pöytäkirja 15.6.2021: https://hslfi.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2021100-5