

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä. Samalla nykyinen Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki ehdotetaan kumottavaksi.

Esityksen mukaan Finnfund Oy muodostettaisiin konserniksi, jolla olisi liiketaloudellista toimintaa harjoittava emoyhtiö sekä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö. Eräiden valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi siirrettäisiin lailla ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiölle. Tämän lisäksi tytäryhtiölle siirrettäisiin muita julkisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön, kuten tuettuihin investointiluottoihin. Laissa säädettäisiin myös julkisten hallintotehtävien hoitamista koskevasta päätöksenteosta, menettelyistä sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta.

Ehdotettu laki säätäisi myös Finnfund Oy:n tehtävistä, valtion tappiotakuusitoumuksesta, tietojenvaihdosta, yhtiötä koskevista taloudellisista periaatteista, konsernin järjestäytymisestä sekä ristisubvention kiellosta ja yhtiöön sovellettavasta lainsäädännöstä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n virallisen nimen muuttamista Finnfund Oy:ksi. Samalla tehtäisiin nimenmuutoksesta johtuvat muutokset eräisiin muihin lakeihin.

Yhtiön toimialaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että Finnfund Oy voisi jatkossa ohjata rahoituksensa myös muiden kuin kehittyviin maihin rekisteröityjen yritysten kautta edellyttäen, että rahoitus kohdistuu kehittyvissä maissa toteutettaviin investointeihin.

Esityksen tavoitteena on uudistaa Finnfund-lainsäädäntö perustuslain vaatimusten mukaiseksi, parantaa Finnfundin toiminnan vaikuttavuutta, vahvistaa yksityisen sektorin roolia Suomen kehitysyhteistyössä sekä edesauttaa kehitysvaikutusten saavuttamista kehittyvissä maissa, huomioiden ulkoministeriön käytössä olevat voimavarat. Esityksellä toimeenpannaan myös kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:37) esitetyt Suomen tavoitteet lisätä yksityisen sektorin osallistumista kehitysyhteistyöhön ja -rahoitukseen sekä vahvistetaan kehittyvien maiden yritystoiminnan kehittymistä ja sitä kautta tukea kehittyvien maiden omaa rahoituskapasiteettia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan [1.1.2026.]

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT.....	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu.....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Yksityisen sektorin rooli kehitysyhteistyössä – nykytila.....	5
2.2 Finnfundin nykytila ja sen arviointi	7
2.2.1 Finnfundin rooli valtion erityistehtävänä	7
2.2.2 Finnfundin tehtävä ja toimiala.....	8
2.2.3 Finnfundin tarpeesta perustaa julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö.....	12
2.2.4 Finnpartnership-liikekumppanuustuki ja Finnfund	12
2.2.5 Teknisen tuen yhteistyömuodon hyödyntämisen nykytila	15
2.2.6 Ulkoministeriön ja Business Finlandin välinen yritys yhteistyö kehittyvissä maissa ja Finnfundin rooli	17
2.2.7 Kehittyviin maihin myönnettävät tuetut investointiluotot ja Finnfund.....	18
2.2.8 Finnfundia ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä koskeva hallitusohjelmakirjaus ...	19
2.2.9 Finnfundin ohjaus ja valvonta ja siihen liittyvistä säädöstarpeista.....	20
2.2.9.1 Finnfundin valvontaa koskevat sääntelyalapoikkeukset	20
2.2.9.2 Finnfundin omistajaohjaus.....	21
2.2.9.3 Käytännön riskienhallinta ja mahdollisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittaminen	21
2.2.10 Finnfundin sijoitustoiminnan oikeudellinen luonne perustuslain 124 §:n valossa	22
2.2.11 Finnfund ja muut nykytilaan liittyvät säädöstarpeet	23
2.2.12 Finnfund ja EU-lainsäädäntö.....	24
3 Tavoitteet	25
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	26
4.1 Keskeiset ehdotukset	26
4.1.1 Julkisten hallintotehtävien siirto Finnfundin tytäryhtiölle	26
4.1.2 Finnfundin toimialan ja tehtävien laajennus	28
4.1.3 Muut keskeiset ehdotukset	28
4.2 Pääasialliset vaikutukset	30
4.2.1 Julkisten hallintotehtävien siirto Finnfundin tytäryhtiölle	30
4.2.1.1 Taloudelliset vaikutukset	30
4.2.1.2. Yhteiskunnalliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset	34
4.2.2 Finnfundin toimialan laajennus muihin kuin kehittyvien maiden yrityksiin.....	36
4.2.3 Muiden keskeisten ehdotusten vaikutukset.....	37
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	37
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	37
5.1.1 Julkisten hallintotehtävien hoitaminen	37
5.1.1.1 Finnfund ”yhtiö ja virasto” -malli (Vaihtoehto 1)	37
5.1.1.2 Erillinen yhtiö tai erillinen virasto (Vaihtoehto 2).....	39
5.1.1.3 Yhden yhtiön malli (Vaihtoehto 3).....	39
5.1.1.4 Nykytila (Vaihtoehto 4)	41

5.1.1.5 Kaikkien julkisten hallintotehtävien hoitaminen ulkoministeriössä (Vaihtoehto 5)	42
5.1.1.6 Julkisten hallintotehtävien siirto Suomen Teollisuussijoitus -konsernin Teollisuustuki Oy:öön tai Business Finlandiin (Vaihtoehto 6)	42
5.1.2 Finnfundin toimialaa ei laajennettaisi muihin kuin kehittyviin maihin perustettuja yrityksiä	43
5.1.3 Teknisen tuen -valtionavustusohjelman käyttöönottamista koskevat vaihtoehdot	44
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	45
6 Lausuntopalaute	48
7 Säännöskohtaiset perustelut	49
7.1 Laki Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä	49
7.2 Laki maksulaitoslain muuttamisesta	76
7.3 Laki tuloverolain muuttamisesta	76
7.4 Laki kirjanpitolain muuttamisesta	76
8 Lakia alemman asteinen sääntely	76
9 Voimaantulo	77
10 Toimeenpano ja seuranta	77
11 Suhde muihin esityksiin	77
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	77
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	78
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	78
LAKIEHDOTUKSET	89
Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä	89
LIITTEET	103
RINNAKKAISTEKSTIT	103
ASETUSLUONNOS	104
suomalaisille yrityksille ja muille toimijoille kehittyviin maihin suuntautuvaan liiketoimintaan myönnettävästä Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman valtionavustuksesta	104

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Teollisen yhteistyön rahasto Oy (jäljempänä myös ”Finnfund”) on valtion omistajaohjauksessa oleva erityistehtäväyhtiö, josta on säädetty Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (291/1979), jäljempänä ”Finnfund-laki”. Finnfund-laki on säädetty 1970-luvulla eikä lakia ole muutettu vuoden 2005 jälkeen. Ulkoministeriö on vuodesta 2006 alkaen ulkoistanut toimeksiantosopimuksella Finnfundille eräitä tehtäviä liittyen Finnpartnership-liikekumppanuusohjelmaan. Tehtäviä on ulkoistettu valtionhallinnon henkilötöyövuosien ja ulkoministeriön toimintamenomäärärahojen vähyyteen liittyvien haasteiden vuoksi. Ulkoistettuihin tehtäviin on sisällynyt myös julkisia hallintotehtäviä, joiden siirrosta tulee perustuslain 124 §:n mukaan säätää lailla. Oikeustilan korjaamiseksi lakia on siten välttämätöntä uudistaa. Näistä syistä johtuen ulkoministeriö aloitti Finnfund-lain uudistuksen esivalmistelun vuonna 2022. Valmistelun aikana havaittiin säädösmuutostarpeita käytännössä lain jokaiseen nykyiseen pykälään (1–7 §), mistä syystä tässä hallituksen esityksessä esitetään lain kokonaisuudistusta.

Finnfund-lain uudistus myös toimeenpanee kansainvälisen kaupan ja kehitysyhteistyön selonteon tavoitteita, joista yksi on yksityisten pääomien liikkeelle saaminen kehittyvissä maissa. Selonteossa esitetään toimenpiteinä yksityisten pääomien liikkeelle saamiseksi kehittyvissä maissa muun muassa sitä, että helpotetaan yritysten osallistumista Finnfundin kaupallisiin sijoituksiin, mitä varten valmistellaan hallituksen esitys Finnfund-laiksi. Tämä tukee myös Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan: ”Julkisella rahalla voidaan rakentaa toimintaympäristöä, mutta pysyvän muutoksen aikaansaaminen vaatii yksityisiä toimijoita, investointeja ja pääomaa. Hallitus edistää suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia kehitysmaissa sekä yritysten edellytyksiä hakea rahoitusta YK:lta, EU:lta ja kehitysrahoituslaitoksilta. Hallitus lisää suomalaisten yritysten hyödyntämistä kehitysyhteistyössä ja kehityssijoituksissa.” Keskitämällä yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä Finnfundin perustettavaan tytäryhtiöön voidaan lisäksi parantaa yritysten toimintaedellytyksiä kehittyvissä maissa sekä kehittää yritystukipalveluiden laatua. Ulkoministeriön rooli on nähty lähtökohtaisestikin tiilaavana ja valvovana kehitysyhteistyön osalta, eikä ulkoministeriön nähdä tarkoituksenmukaisena ministeriön henkilötövuosien tehokkaan käytön kannalta ottaa hoitaakseen kaikkia kehitysyhteistyön toimeenpanotehtäviä, jos osaamista on muuallakin.

1.2 Valmistelu

Valmistelun taustaksi ulkoministeriö teetti oikeudellisen esiselvityksen Finnfundin roolista kehitysyhteistyön yritysrahoituksessa. Esiselvitys valmistui 1.12.2022. Esiselvitys vahvisti, että Finnfundille on siirretty toimeksiantosopimuksella eräitä julkisia hallintotehtäviä. Esiselvityksessä suositeltiin, että jatkossa näiden siirrosta tulisi säätää lailla, kuten perustuslain 124 § edellyttää.

Ulkoministeriö asetti 24.2.2023 (päätös VN 5320/2023-UM-1) työryhmän toimikaudelle 1.3.2023 – 31.12.2024 arvioimaan ja valmistelemaan kehitysyhteistyön yksityisen sektorin yhteistyömuotoja sekä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevien säädösten mahdollisia muutostarpeita sekä selvittämään mahdollisia muita kehitysyhteistyön lainsäädännön muutostarpeita. Työryhmä koostui ulkoministeriön virkahenkilöistä ja Finnfundin asiantuntijasta. Työryhmän tukena valmistelussa toimi Finnfund-lakiin liittyviä muutoksia arvioinut alatyöryhmä (jäljempänä ”Finnfund-alatyöryhmä”). Finnfund-alatyöryhmässä oli edustajia ulkoministeriöstä, Finnfundista, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Finnverasta ja Business Finlandista. Finnfund-alatyöryhmä kokousti vuoden 2023 aikana 16 kertaa, minkä jälkeen lain muutostarpeista laadittiin ulkoministeriössä arviomuistio. Arviomuistio oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi:ssä 5.2.-4.3.2024. Lausuntoja saatiin 24 kappaletta.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä ulkoministeriössä. Ulkoministeriö tilasi vaikutustenarvioinnista selvityksen KPMG Oy Ab:ltä, joka valmistui 25.06.2024. Ulkoministeriö tilasi myös selvityksen Finnfundin rahoitustoiminnan oikeudellisesta luonteesta professori Olli Mäenpäältä. Selvitys valmistui 11.06.2024.

Ulkoministeriö asetti 16.12.2024 työryhmän ajalle 1.1.2025-31.12.2026 (päätös VN/5320/2023-UM-20) jatkamaan kehitysyhteistyön yksityisen sektorin yhteistyömuotoja, kehitysyhteistyön järjestämistä ja kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevaa säädösvalmistelua. Työryhmä koostuu ulkoministeriön virkahenkilöistä, minkä lisäksi työryhmä on kuullut ja käyttänyt apunaan tarpeen mukaan muitakin asiantuntijoita.

Hallituksen esityksen luonnosta käsiteltiin lainsäädäntöhankkeen päätyöryhmässä syksyllä 2024 ja keväällä 2025, mikä lisäksi kuultiin oikeusministeriön edustajaa julkisiin hallintotehtäviin ja julkisuuskysymyksiin liittyen ja työ- ja elinkeinoministeriön valtioneuvoston asiantuntijoita valtioneuvoston asiantuntijoihin liittyen.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla [täydennetään]. Lausuntoa pyydettiin [kuinka monelta taholta] ja lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi:ssä, joten myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto esitysluonnoksesta. Lausuntoja saatiin xx kappaletta.

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut esitysluonnoksen [xx.xx].2025.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa Hankeikkunassa hankenummerolla UM001:00/2024 (VN/179/2024) ja saatavilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024>. Ulkoministeriön työryhmän valmisteluasiakirjat esivalmisteluvaiheesta ovat saatavilla Hankeikkunasta hankenummerolla UM004:00/2023 (VN/5320/2023) ja saatavilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM004:00/2023>.

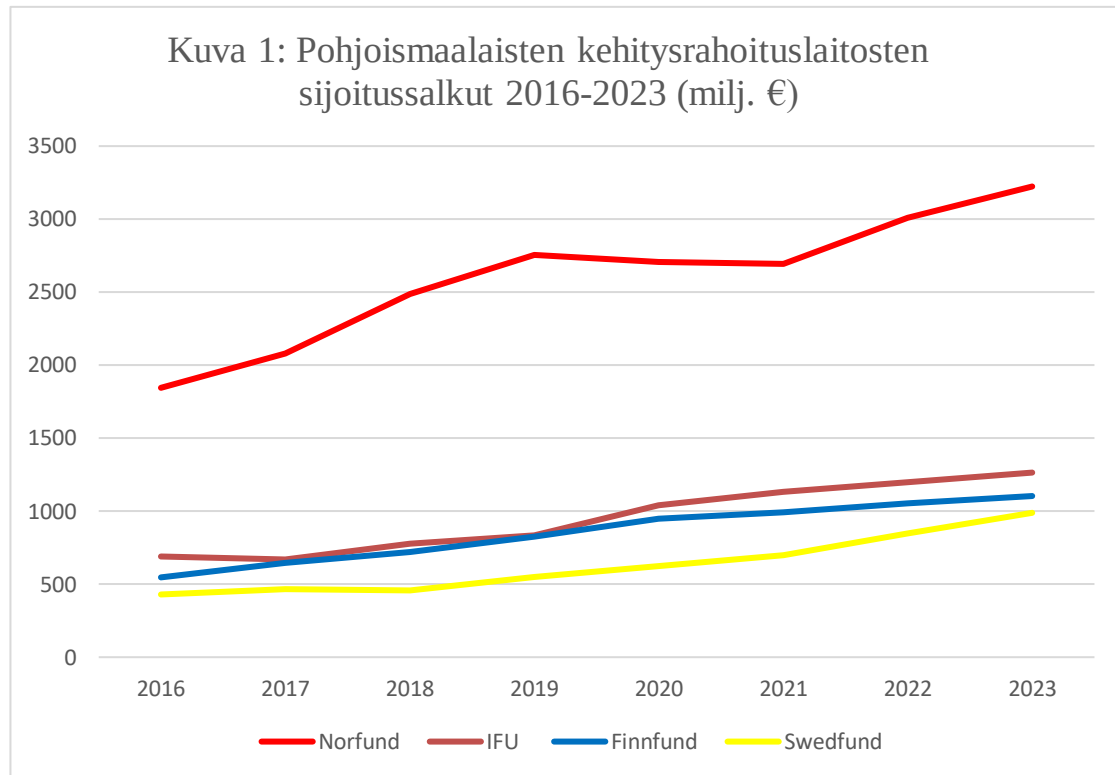
Koska hallituksen esityksessä ehdotetaan myös valtiovarainministeriön (VM) toimialalle kuuluvan tuloverolain (1535/1992) ja maksulaitoslain (297/2010) muuttamista, ulkoministeriö on pyytänyt ja saanut VM:ltä hallituksen esitykselle esittelyluvan [xx.xx].2025. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan myös työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) toimialalle kuuluvan kirjanpitolain (1336/1997) muuttamista, mistä johtuen ulkoministeriö on pyytänyt ja saanut TEM:ltä hallituksen esitykselle esittelyluvan [xx.xx].2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yksityisen sektorin rooli kehitysyhteistyössä -nykytila

Yhdistyneiden kansakuntien eli YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030-tavoitteiden (Sustainable Development Goals, SDG) pyrkimyksenä on poistaa äärimmäinen köyhyys maailmasta ja turvata hyvinvointi ympäristölle kestävällä tavalla. YK arvioi, että kehittyvien maiden tulisi investoida vuositasolla noin 3 300–4 500 miljardia dollaria, jotta ne voivat saavuttaa kestävän kehityksen tavoitteet vuoteen 2030 mennessä. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) on laskenut, että jos 1 prosentti kehittyneisiin maihin suuntautuvasta maailmanlaajuisesta rahoitusvarallisuudesta suuntautuisi kehittyviin maihin, niiden kestävän kehityksen investointitarpeet voitaisiin kattaa. Yrityksillä on keskeinen rooli kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa yhteistyökumppaneina ja investointien rahoittajina.

Yksityisen sektorin rooli kehitysyhteistyössä on kasvanut maailmanlaajuisesti. Vain pieni osa kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen tarvittavasta rahoituksesta voidaan kattaa julkisella kehitysyhteistyörahoituksella. Julkisella rahoituksella voidaan rakentaa toimintaympäristöä, mutta taloudellisen kasvuun, joka tukee maiden oman rahoituspohjan kasvamista ja kestävää kehitystä tarvitaan yksityisiä toimijoita, investointeja ja pääomaa. Sen jälkeen, kun YK:n jäsenmaat hyväksyivät kestävän kehityksen SDG-tavoitteet ja niiden rahoittamisen tähtäävän Addis Abeban toimintaohjelman vuonna 2015, yksityissektorin kehitystä rahoittavat kehitysrahoituslaitokset ovat vahvistuneet. Tämä koskee myös pohjoismaita (kuva 1). Pohjoismaiden suurin kehitysrahoituslaitos on Norfund, jonka sijoitussalkku vuosien 2016 ja 2023 välillä kasvoi 1 378 miljoonan euron edestä (kasvua 75 %). Tanskan IFU:n sijoitussalkku kasvoi samalla aikajaksolla 573 miljoonalla eurolla (kasvua 83 %), Ruotsin Swedfund 559 miljoonalla eurolla (130 %) ja Suomen Finfundilla 557 miljoonalla eurolla (102 %).



European Development Finance Institutions (EDFI), 2024

Myös Suomen kehityspolitiikassa yksityisen sektorin merkitys on vahvistunut. Suomalaisilla kehitysyhteistyön yksityisen sektorin rahoitusmuodoilla päätavoitteina on edistää kehityspoliittisia tavoitteita, tarjota samalla suomalaisille yrityksille mahdollisuuksia päästä kehittyvissä maissa markkinoille toimimaan tavalla, joka edistää YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista kohdemaissa sekä mobilisoi yksityisen sektorin osaamista ja pääomia.

Finnfundilla on Suomen kansallisena kehitysrahoituslaitoksena keskeinen rooli Suomen yksityisen sektorin kehitysyhteistyössä. Yksityisten yritysten investointirahoitus on keskeinen talouskasvun tekijä kehittyvissä maissa. Kehitysrahoituslaitoksilla on tärkeä rooli kehittyvien maiden rahoitusmarkkinoiden täydentäjänä ja markkinapuutteen paikkaajana. Kestävän kehityksen SDG-tavoitteiden voimaantulon jälkeen valtio on pääomittanut ja antanut pitkäaikaisia lainoja Finnfundille vuoden 2016 alusta 505 miljoonan euron edestä. Yhtiön tase on kasvanut yli kaksinkertaiseksi ollen siten 881 miljoonaa euroa vuoden 2023 lopussa. Sen lisäksi että lisärahoitus on mahdollistanut kehitysvaikutusten kasvattamisen, se on vahvistanut yhtiön hallinnollista kapasiteettia. Tämä on mahdollistanut muun muassa Euroopan komission rahoituksen hallinnoimisen ja vahvemman yhteistyön yksityisten rahoitusmarkkinatoimijoiden kanssa.

Finnfundin rooli on myös tärkeä osana Suomen tukea Ukrainaan. Yhtiö on keskeisessä asemassa Suomen kansallisen Ukrainan jälleenrakentamissuunnitelman toimenpanossa. Valtio on myöntänyt tätä varten vuonna 2024 Ukrainaan kohdennetun Finnfundin pääomakorotuksen ja myöntänyt tappiokorvaussitoumuksen Ukrainan sijoituksista mahdollisesti syntyville tappioille.

Finnfund on lisäksi Suomelle keskeinen toimija Euroopan unionin (EU) Global Gateway -aloitteen toimeenpanossa. Global Gateway -aloite kokoaa rahoitusta infrastruktuurihankkeille EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusvälineistä, EU:n ja jäsenmaiden kehitysrahoituslaitoksilta sekä houkuttelemalla mukaan yksityisen sektorin investointeja. Osana Global Gateway -aloitetta Finnfund on muun muassa vuonna 2023 allekirjoittanut ensimmäisenä kansallisena kehitysrahoituslaitoksena Euroopan kestävän kehityksen rahasto plus (EKKR+) –takaussopimuksen Euroopan komission kanssa. Takaussopimuksen mukaisesti Finnfund pyrkii komission takauksia hyödyntäen rakentamaan komission arvion mukaan 1 miljardin euron arvoisen digialan rahoitusportfolion Afrikkaan.

Suomen kehitysyhteistyössä yhteistyö yksityissektorin kanssa on myös muuten kasvanut erityisesti kestävän kehityksen SDG-tavoitteiden hyväksymisen jälkeen. Osana kasvavaa yksityisen sektorin roolia, ulkoministeriö otti vuonna 2016 käyttöönsä uuden sekaluottoyhteistyömuodon (Public Sector Investment Facility; PIF) rahoittamaan kehittyvien maiden julkisia investointeja suomalaisyritysten ratkaisuja hyödyntäen. Tästä säädetään tuetuista investointiluotoista annetussa laissa. Vuonna 2020 käynnistyi puolestaan ulkoministeriön ja Business Finlandin yhteistyönä uusi innovaatorahoituslusta nimeltään Developing Markets Platform. Rahoituslusta on yhteistyömuoto, joka yhdistää rahoituksen tarjoajat, eli tässä tapauksessa ulkoministeriön ja Business Finlandin. Myös vuodesta 2006 toimineen liikeyhteistyöohjelman Finnpartnershipin toiminta on laajentunut.

2.2 Finnfundin nykytila ja sen arviointi

2.2.1 Finnfundin rooli valtion erityistehtävänä

Finnfund on ulkoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion omistajaohjauksessa oleva erityistehtäväyhtiö, josta on säädetty Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa eli Finnfund-laissa. Finnfund on kehitysrahoituslaitos ja vaikuttavuussijoittaja, joka tarjoaa pitkäaikaisia sijoituslainoja ja pääomaa yksityisten yritysten hankkeisiin kehittyvissä maissa. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (Kestävää kasvua valtion omistuksella, Valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäätös 2024, Valtioneuvoston julkaisuja 2024:28) mukaan Finnfundin erityistehtävänä on ”edistää kohdemaidensa taloudellista ja sosiaalista kehitystä rahoittamalla yksityisen sektorin hankkeita”.

Finnfundin nykyiset osakkaat ovat Suomen valtio (96,6 % osakekannasta), Suomen vientitaikulaitos Finnvera Oyj (3,34 % osakekannasta) ja Elinkeinoelämän keskusliitto (0,06 %). Nykyisessä Finnfund-laissa on säädetty, että yhtiön osakkeista on aina vähintään viisikymmentäyksi prosenttia oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa (1 §:n 2 momentti). Yhtiön sovelletaan osakeyhtiölakia (642/2006), jollei Finnfund-laissa ole toisin säädetty (1 §:n 2 momentti).

Finnfund saa rahoituksensa Suomen valtiolta, yksityisiltä pääomamarkkinoilta ja sijoitustensa tuotosta. Viimeisen viiden vuoden aikana valtio on pääomittanut Finnfundia yhteensä 125 miljoonalla eurolla sekä myöntänyt sille kaksi tappiokorvaussitoumusta. Samaan aikaan yhtiö on kerännyt joukkovelkakirjoilla rahoitusmarkkinoilta 175 miljoonaa euroa. Finnfund kerääkin huomattavan suuren osan rahoituksestaan markkinalta verrattuna muihin eurooppalaisiin kehitysrahoituslaitoksiin. Finnfund ei tavoittele toiminnallaan tuottoa omistajalleen, vaan sijoittaa tuottoonsa jälle kestävää kehitystä tukeviin hankkeisiin.

Finnfund on jäsenenä Eurooppalaisten kehitysrahoituslaitosten yhdistyksessä (*Association of European Development Finance Institutions*, jäljempänä ”EDFI”). EDFI on eurooppalaisten kehitysrahoituslaitosten verkosto. Se koostuu julkisessa omistuksessa olevista eurooppalaisista

kehitysrahoituslaitoksista, jotka rahoittavat kestävästä kehitystä kehittyvissä maissa. EDFI:n tavoitteena on edistää taloudellista kasvua, työpaikkojen luomista ja kestävästä kehitystä tarjoamalla rahoitusta ja investointeja vastuullisiin yrityksiin ja hankkeisiin. EDFI-jäseniä koskettaa moni eurooppalainen sääntelyalapoikkeus. Myös Finnfundille on siten myönnetty pysyvä poikkeus, eli niin kutsuttu *permanent exclusion* –status, EU:n luottolaitosdirektiivin (77/780/ETY) soveltamisesta. Finnfundiin ei myöskään sovelleta kirjanpitolain (1336/1997) mukaista kestävyysraportointia koskevaa velvoitetta (lain 7 luvun 1 §:n 5 momentti). Finnfund on rajattu Finnvera Oyj:n tapaan nimenomaisesti kestävyysraportointia koskevan velvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ne ovat valtion enemmistöomisteisia erityisrahoituslaitoksia, jotka osakeyhtiömuodosta huolimatta ne eivät ole kilpailullisia toiminnaltaan, vaan täydentävät markkinapapuitteita. Kestävyysraportointidirektiivin mukaiset informaatiovelvoitteet ovat luonteeltaan kilpailullisesti toimiville yrityksille tarkoitettuja, joten niiden soveltaminen markkinapapuitteita täydentäviin erityisrahoituslaitoksiin ei olisi tarkoituksenmukaista. Toisaalta niin Finnfundin valtiollisessa omistajaohjauksessa otetaan jo nykyisin kestävyysnäkökohdat huomioon seikka-peräisesti myös raportoinnin osalta. Poikkeus perustuu kestävyysraportointidirektiivin 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaiseen jäsenvaltio-optioon. Finnfundia koskee kuitenkin muutoin kansallinen kirjanpitolainsäädäntö. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien (2002/65/EY), (2009/1001/EY) ja (2013/36/EU) ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin (2007/64/EY) kumoamisesta, jäljempänä uusi maksupalveludirektiivi, mukaisesti jäsenvaltiot voivat 2 artiklan 5 kohdan mukaan päättää olla soveltamatta kaikkia tai osaa direktiivin säännöksistä luottolaitosdirektiivissä tarkoitettuihin laitoksiin. Suomessa mahdollistettua poikkeusta on kansallisesti sovellettu Finnfundiin jo vakiintuneesti, koska se ei kansallisesti tarjoa maksupalveluja vaan toimii erityistehtävänsä mukaisesti. Maksulaitoslakia (297/1997) ei siten sovelleta myöskään Finnfundin toimintaan lain 1 luvun 2 §:n 6-kohdan nojalla. Finnfundiin ei muiden eurooppalaisten kehitysrahoituslaitosten tavoin sovelleta vaihtoehtoisista sijoitusrahastojen hoitajista annettua lainsäädäntöä, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2011/61/EU) nojalla annettua lainsäädäntöä. Kansallisesti on lisäksi katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että Finnfund on lisäksi vapautettu tuloverosta tuloverolain (1535/1992) 20 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla erityistehtävänsä nojalla vakiintuneesti.

Finnfundin palveluksessa on noin 100 työntekijää, jotka ovat rahoituksen, kehitysvaikutusten, yritys vastuun, juridiikan ja hallinnon asiantuntijoita. Yhtiön henkilöstö ja hallintokapasiteetti ovat keskeisessä roolissa sijoitusportfolion laadun, taloudellisen tuloksen, sijoituksiin liittyvien riskien hallinnan sekä ulkopuolisen rahoituksen mobilisoinnin kannalta. Vaikka Finnfund on henkilöstömäärältään pieni, sen osaaminen erityisesti digitaalisten palveluiden, infrastruktuurin ja metsätalouden alalla on tunnustettu kansainvälisesti. Tämä on mahdollistanut yhtiön osallistumisen muun muassa EDFI:n yhteisrahoitusjärjestelyihin ja EU-komission rahoituskanavana toimimiseen.

2.2.2 Finnfundin tehtävä ja toimiala

Finnfundin tehtävä ja toiminnan tavoitteet määritellään Finnfund-laissa. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiön tulee edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehitysmaita luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja taloudellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen. Yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille.

Finnfund voi siten lähtökohtaisesti myöntää rahoitusta vain sellaisiin kehittyviin maihin ja hankkeisiin, joille myönnetty tuki voidaan tilastoida kokonaan tai osittain Suomen viralliseksi kehitysavuksi taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitean

(DAC) tekemän päätöksen mukaisesti. Valtioneuvosto voi tehdä kunkin maan osalta erillisen päätöksen, jonka nojalla yhtiö voi myöntää rahoitusta myös muihin kuin kehittyviksi maiksi luokiteltuihin maihin (lain 2 §:n 3 momentti). Historiallisesti tällaisia päätöksiä on tehty erityisesti 1990-luvulla siirtymätalousmaihin, mutta viime aikoina tällaisia päätöksiä ei ole ollut.

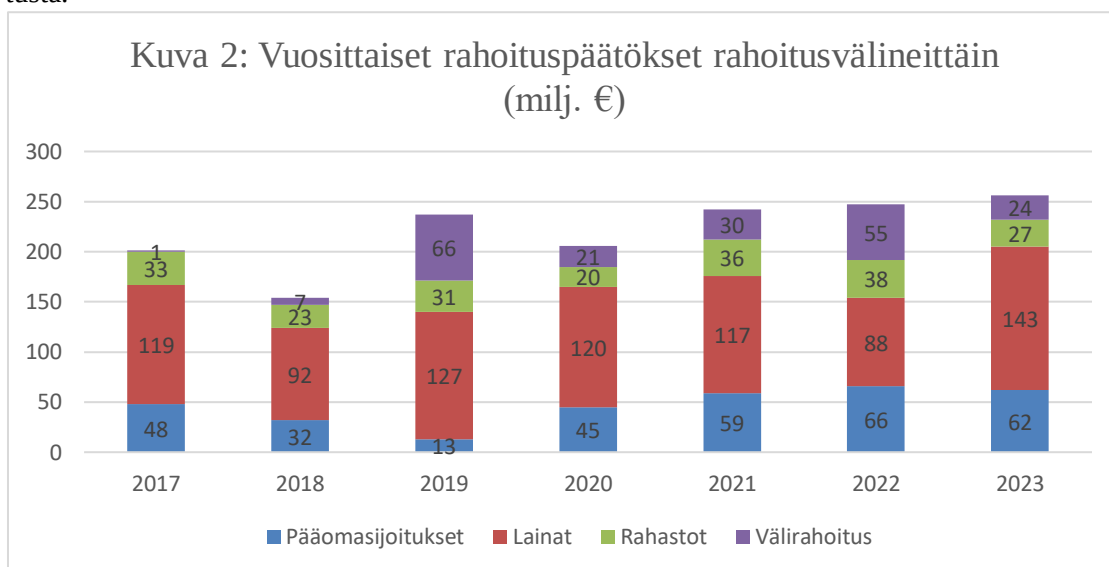
Nykyisen Finnfund-lain 2 §:n 2 momentin mukaan ”yhtiö rahoittaa kehitysmaihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi, hankkimalla tällaisten yritysten osakkeita ja osuuksia, myöntämällä tällaisille yrityksille lainoja ja takauksia, suuntaamalla varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä osallistumalla kehitysmaiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen ja rahoitukseen tai muutoin ryhtymällä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät 1 momentissa tarkoitettujen päämäärien saavuttamista.”

Finnfund toteuttaa tehtävänsä tekemällä oman pääoman ehtoisia sijoituksia sekä myöntämällä lainoja ja takauksia kehittyvissä maissa toimiviin yrityksiin, joihin liittyy suomalainen intressi. Samalla yhtiö rahoittajan asemassa osallistuu sijoituskohteidensa kehittämiseen. Rahoitettavien hankkeiden osalta Finnfund edellyttää kannattavuutta, ympäristöä ja yhteiskuntaa koskevaa vastuullisuutta ja mitattavia kehitysvaikutuksia kohdemaassa sekä suomalaista intressiä.

Finnfund paikkaa rahoituksellaan markkinapuutetta kehittyvillä markkinoilla, joissa yritysten on hankalaa saada pitkäaikaista ja kohtuuhintaista investointi- tai riskirahoitusta. Pitkäaikaisessa ja kohtuuhintaيسessa investointi- ja riskirahoituksessa on puutteita, sillä markkinat kaikista vähiten kehittyneissä ja köyhimmissä maissa ovat usein kapeat, kehittyvien maiden markkinatoimijoiden riskienhallintamekanismit puutteelliset ja maiden poliittiset ja makrotaloudelliset riskit merkittäviä. Finnfund sijoittaa yrityksiin ja hankkeisiin, jotka vaativat pitkäjänteistä liiketoiminnan kehittämistä. Tällaisia ovat muun muassa tehdasinvestoinnit, infrastruktuurihankkeet ja organisaatioiden kuten rahoituslaitosten kapasiteetin kehittäminen. Pitkäjänteisen liiketoiminnan kehittäminen on olennaista kehittyvien maiden laajapohjaiselle talouskehitykselle, luoden kotimaisen pohjan myös maiden julkiselle taloudelle.

Finnfund rahoittaa vain sellaisia rahoituskohteita, jossa yhtiön rahoitukselle voidaan määrittää lisäisyyttä, eli se, että toiminta ei toteutuisi tai ei toteutuisi siinä muodossa muutoin. Lisäisyys voi liittyä esimerkiksi puutteisiin rahoituksen saatavuudessa (rahoituksellinen lisäisyys), jolloin Finnfundin rahoitus on edellytys kokonaisrahoituksen aikaansaamiselle. Finnfundin kyky rahoituksen puutteen paikkaamisessa perustuu muun muassa yksityistä toimijaa vahvempaan riskinsietokykyyn ja kärsivällisyyteen esimerkiksi pääomasijoituksen tai pitkäaikaisen lainan myöntämisen kautta. Lisäisyys voi liittyä esimerkiksi Finnfundin asiantuntijoiden rooliin yhtiön toimintaperiaatteiden kehittämisessä (arvolisäisyys). Finnfund voi esimerkiksi osallistumalla sijoituskohteen hallitustyöskentelyyn tai neuvonantajien kautta edesauttaa yhtiön toiminnan tehostamisessa. Lisäisyys voi toteutua myös esimerkiksi yhtiön toiminnan kehittämisessä vastuullisuusnäkökulmasta esimerkiksi ihmisoikeuksiin tai ympäristöön liittyen. Lisäisyys voi myös liittyä yhteiskunnalliseen lisäisyyteen (kehityslisäisyys). Finnfundin rahoitus voi edesauttaa nopeampia, parempia ja laajempia tuloksia kehitysvaikutusten osalta kuin mitä olisi toteutunut ilman rahoitusta.

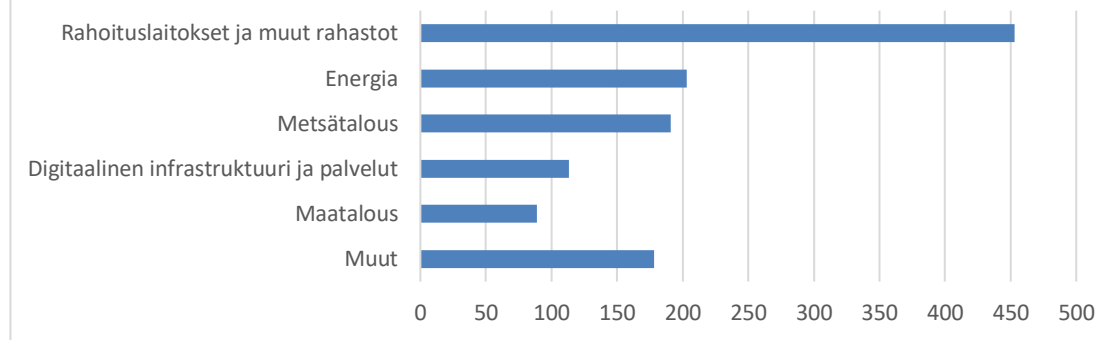
Sijoitustoiminnassaan Finnfund toimii lähtökohtaisesti vähemmistö-sijoittajana, joten sijoituskohteen yksityisen pääomistajan sitoutuneisuus toimintaan oma rahoitusosuus mukaan lukien on tärkeää. Finnfundin rahoituksessa huomioidaan sijoituskohteiden riskipitoisuus hinnoittelussa ja yhtiö pyrkii samaan markkinaehtoiseen tuoton sijoituksilleen. Portfoliotasolla yhtiö pyrkii turvaamaan riittävän tulovirran kustannusten kattamiseksi ja hajauttamaan riskejä riskienhallintapolitiikkansa mukaisesti. Nämä edellä mainitut suuntaviivat muun muassa määrittelevät eri rahoitusvälineiden käyttöä ja niiden jakautumista (kuva 2). Vuonna 2023 päätetystä rahoituksesta 143 miljoonaa euroa (56 %) oli lainamuotoista, 62 miljoonaa euroa (24 %) pääomasijoituksia, 27 miljoonaa euroa (11 %) rahastosijoituksia ja 20 miljoonaa euroa (9 %) välirahoitusta.



Finnfundin vuosikertomus 2023

Finnfundilla on tällä hetkellä viisi pääsektoria, jotka yhtiö on valinnut erityistehtävänsä toteuttamiseksi. Nämä alat ovat digitaalinen infrastruktuuri ja ratkaisut, energia-ala, maatalous, metsätalous ja rahoitusala (kuva 3). Näistä ”digitaalinen infrastruktuuri ja ratkaisut” on uusin ja nopeimmin kasvava sektori. Finnfundin rahoitus ei rajoitu näihin aloihin, mutta yhtiö on pyrkinyt rakentamaan pääsektoreihin vahvan sijoitusosaamisen. Tämä mahdollistaa alakohtaiseen asiantuntijuuteen perustuvan sijoitustoiminnan. Etenkin digitaalisessa infrastruktuurissa ja metsätaloudessa Finnfundilla on kansainvälisesti tunnistettua asiantuntemusta, johon myös muut kehitysrahoituslaitokset usein nojautuvat.

Kuva 3: Sijoitussalkku ja maksamattomat sitoumukset
(milj. €)



Lain säädösvalmistelussa on arvioitu Finnfundin nykyistä tehtävää ja toimialaa sekä tunnistettu eräitä kehittämistarpeita. Finnfundin voimassa olevan lain mukaan kirjatun toimialan mukaan Finnfund voi rahoittaa vain ”kehitysmaihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä”. Toimialan rajoiksi on siten nykytilassa tulkittu, että Finnfund ei voisi rahoittaa esimerkiksi Suomeen tai muualle EU-maahan rekisteröitynyttä yhtiötä suoraan. Finnfund on kuitenkin tulkinnut laissa kirjattua tehtävänsä myös niin, että lainsäädäntö mahdollistaa rahoituksen kanavoimisen liike-toimintaa harjoittamattoman holding-yhtiön kautta, vaikkei tämä yhtiö olisi rekisteröity kehittyviin maihin, vaan esimerkiksi Singaporeen Aasiaan suuntautuneiden sijoitusten osalta, Yhdysvaltojen Delawareen Väli- ja Etelä-Amerikkaan suuntautuneiden sijoitusten osalta ja Mauritiusen kautta Afrikkaan suuntautuneiden sijoitusten osalta. Sijoituksia on voitu tehdä myös eurooppalaisten kuten saksalaisten, isobritannialaisten tai alankomaalaisten yhtiöiden kautta.

Finnfundin toimintakentässä on tästä tulkinnasta huolimatta esiintynyt viime vuosina tilanteita, joissa lain toimialaa koskeva nykymuotoilu on osoittautunut liian kapeaksi. Esimerkiksi on syntynyt tilanteita, jossa kehittyviin maihin suuntautuneen investoinnin rahoitus haluttaisiin kanavoida esimerkiksi investointisuojausyistä, rahoituksen saatavuussyistä, lainkäyttöön, tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvistä tai muusta perustellusta syystä johonkin muuhun, kuin kehittyvään maahan rekisteröidyn yrityksen kautta, kuitenkin niin, että rahoitus käytettäisiin kehittyvässä maassa sijaitsevan investoinnin rahoittamiseen ja kehittyvien maiden yritystoiminnan kehittämiseen. Tästä syystä Finnfundin toimialapykälän muotoilua esitettäisiin uudessa laissa laajennettavaksi. Tarkoitus olisi jatkossa mahdollistaa tilanne, jossa Finnfundin rahoitus voitaisiin kanavoida esimerkiksi suomalaisen emoyhtiön kautta kehittyvässä maassa sijaitsevan investoinnin rahoittamiseen. Toimialapykälän laajentamisella toteutettaisiin myös Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia, jossa Finnfundilta edellytetään entistä aktiivisempaa roolia suomalaisyritysten hankkeiden rahoittajana.

Toimialan päivittämisen lisäksi valmistelun aikana on katsottu tarpeelliseksi päivittää yhtiön erityistehtävän määritelmää siten, että se perustuisi jatkossa Yhdistyneiden kansakuntien eli YK:n kestävä kehityksen määritelmään. YK:n Brundtlandin komissio määritteli vuonna 1987 kestävä kehityksen sellaiseksi kehitykseksi, joka ”vastaa nykypäivän tarpeisiin heikentämättä tulevien sukupolvien mahdollisuuksia kattaa omia tarpeitaan”. Kestävä kehityksen määritelmä

muodosti perustan vuonna 2015 hyväksytyihin 17 kestävän kehityksen tavoitteisiin. Finnfundin kehitysvaikutusten seuranta perustuu jo nykyisellään Finnfundin kontribuutioon näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

2.2.3 Finnfundin tarpeesta perustaa julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö

Finnfundin kokonaislainsäädännön uudistuksen yhteydessä on myös noussut esille tarve perustaa Finnfundille julkisia hallintotehtäviä hoitava erillinen tytäryhtiö. Finnfund on vuodesta 2006 alkaen suorittanut ulkoministeriölle toimeksiannosta eräitä julkisia hallintotehtäviä. (ks. jäljempänä tarkemmin seuraava alajakso 2.2.4.). Näistä ei ole toistaiseksi säädetty lailla. Jatkossa näiden julkisten hallintotehtävien siirrosta tulisi säätää Finnfund-laissa, ja hallinnon yleislait ja rikosoikeudellinen virkavastuu soveltuisivat Finnfundin tytäryhtiöön silloin kun se hoitaa julkisia hallintotehtäviä (perustuslain 124 §).

Samalla olisi kuitenkin tarpeen varmistaa, että Finnfundin rahoitusliiketoiminta ei sekoittuisi julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Myös ristisubvention mahdollisuus olisi tarpeen estää. Tämän vuoksi jatkossa katsotaan tehtävien eriyttämisen kannalta paremmaksi vaihtoehdoksi luoda Finnfundiin julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö, jotta jatkossa Finnfundin rahoitusliiketoiminta ja julkiset hallintotehtävät voidaan eriyttää toisistaan taloudellisesti, toiminnallisesti ja henkilötasolla.

Näin ollen tässä hallituksen esityksessä esitetään, että uudella lainsäädännöllä Finnfundista luotaisiin konserni, johon kuuluisi emoyhtiö, joka harjoittaisi liiketaloudellista toimintaa sekä tytäryhtiö, joka suorittaisi julkisia hallintotehtäviä. Hallinnon yleislait ja rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuisivat tytäryhtiön toimintaan ja sen henkilöstöön, mutta eivät emoyhtiöön.

2.2.4 Finnpartnership-liikekumppanuustuki ja Finnfund

Kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettu Finnpartnership-ohjelma on ollut yksi Suomen näkyvimmistä yksityisen sektorin yhteistyömuodoista. Finnpartnership-ohjelma edistää Suomen ja kehittyvien markkinoiden välistä liiketoimintaa, jonka ytimessä on positiivisten kehitysvaikutusten luominen kohdemaissa.

Finnpartnership-ohjelman kautta suomalaisyritykset ja muut ehdot täyttävät suomalaiset toimijat voivat esimerkiksi hakea ulkoministeriöltä Finnpartnership-liikekumppanuustukea. Se on suomalaisille yrityksille ja muille suomalaisille ehdot täyttävälle toimijoille suunnattua taloudellista tukea kehittyviin maihin suuntautuvien hankkeiden suunnittelu-, koulutus- ja pilotointivaiheisiin sekä olemassa olevan liiketoiminnan kehittämiseen. Tukea voidaan myöntää esimerkiksi pitkäaikaiseen, kaupalliseen yhteistyöhön tähtäävään ja liiketaloudellisesti kannattavaan toimintaan. Finnpartnership-liikekumppanuustukea voidaan myöntää vain sellaisiin kehittyviin maihin ja hankkeisiin, joille myönnetty tuki voidaan tilastoida kokonaan tai osittain Suomen viralliseksi kehitysavuksi taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitean (DAC) kriteerien mukaisesti.

Ulkoministeriö myöntää tällä hetkellä Finnpartnership-liikekumppanuustukea valtionavustuslain (688/2001) nojalla. Tuki on lähtökohtaisesti ollut vähämerkityksellistä eli ns. *de minimis* –tukea (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettu komission asetus (EU) 2023/2831, jäljempänä ”*de minimis* –asetus” tai ”Euroopan komission *de minimis* –asetus”). Finnpartnership-tukea on kuitenkin voitu myöntää vähämerkityksellisen tuen eli *de minimis* –kynnyksarvoja kolmen kalenterivuoden aikana suurempana tukena tietyin perustein, tällä hetkellä enintään 400 000 euroon asti hanketta

kohden. Lisäksi kehittyvässä maassa toimiva yritys voi esimerkiksi osana Finnpartnership-ohjelmaa etsiä suomalaisilta markkinoilta paikalliskumppaneita ja -yrityksiä (*matchmaking*-palvelu).

Ulkoministeriö on siirtänyt vuodesta 2006 lähtien Finnpartnership-ohjelmaan liittyviä palveluita toimeksiantosopimuksella Finnfundille. Palvelujen siirtäminen on kilpailutettu julkisena hankintana, ja Finnfund on joka kerta voittanut järjestetyn tarjouskilpailun. Tukitoimintoja on siirretty ministeriön ulkopuolelle, koska yhtiömuotoisella toimijalla, eli Finnfundilla, on katsottu olevan ulkoministeriötä parempi osaaminen yritysrahoituksesta ja yritysrajoitamisesta. Tehtävien siirtoon on osittain vaikuttanut myös ulkoministeriön henkilöstöresurssien rajallisuus – vastaavaa palvelutasoa yrityksille ei voitaisi saavuttaa ulkoministeriön omilla henkilöstöresursseilla.

Toimeksiantosopimuksen nojalla Finnfundilta on hankittu useita eri palveluita Finnpartnership-ohjelmaan liittyen. Näitä tehtäviä ovat olleet muun muassa Finnpartnership-ohjelman toimeenpanoon ja koordinointiin liittyvät tehtävät, valtionavustushakemusten aikaansaamista edistävät palvelutehtävät, valtionavustushankkeiden toteuttamista eri vaiheissa tukevat palvelutehtävät, valtionavustushakemuksiin ja -hankkeisiin liittyvät tekniset asiantuntijalausunnat, valtionavustushankkeiden systemaattinen monitorointi, kehitysvaikutusten seuranta ja raportointi. Finnfundin hoitamia tehtäviä on selostettu yksityiskohtaisemmin ulkoministeriön teettämässä esiselvityksessä sivuilla 8–11 ja ulkoministeriön arviomuistion sivuilla 18–20 (molemmat saatavilla Hankeikkunassa osoitteessa <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/118110/asiakirjat>).

Kuten esiselvityksessä ja arviomuistiossa on todettu, ulkoministeriön Finnfundille ulkoistamat tukitoiminnot ovat osittain julkisia hallintotehtäviä. Finnfundin toimeksiantosopimuksen nojalla nykyisin suorittamista tehtävistä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä liittyy seuraaviin asiakokonaisuuksiin: yritysten neuvonta, hakemustyöpajat, lausuntojen ja selvitysten antaminen ministeriölle päätöksenteon pohjaksi, valtionavustuslain mukainen valtionavustuksen käytön seuranta, raportointi ja monitorointi. Valtiontalouden tarkastusvirasto eli VTV teki vuonna 2019 laillisuustarkastuksen (11/2019) voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyistä, jossa se tarkasteli muun muassa Motiva Oy:lle ja Business Finland Oy:lle siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä. VTV:n laillisuustarkastuskertomuksessa (s. 39) todettiin, että avustusten valmisteluprosessiin osallistumisen ohella Motiva Oy:lle kuului eräitä muita viranomaiselle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, joita voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä. Näitä olivat VTV:n mukaan neuvonta (hallintolain 8 §), tiedottaminen (hallintolain 7.2 §) sekä vaikutusten arviointi (valtionavustuslain 36 §).

Finnfund on järjestänyt ulkoministeriön toimeksiantosopimusta toteuttaessaan yrityksille suunnattuja hakemustyöpajoja, joiden ensisijaisena tarkoituksena on ollut parantaa tietoisuutta Finnpartnership-liikekumppanuudesta ja neuvoa Finnpartnership-liikekumppanuushakemuksen tekemisen prosessista, mutta ei esimerkiksi antaa ohjeita hakemuksen menestymiseksi. Hakemustyöpaja on katsottava osaksi viranomaisen yleistä neuvontavelvollisuutta valtionavustusten myöntämistä koskevassa menettelyssä sen kohdistuessa yhtäläisesti kaikkiin neuvontaa tarvitseviin yrityksiin. Sparraukseksi toimeksiantosopimuksessa kutsuttua toimintaa voidaan pitää myös osana yleistä valtionavustusmenettelyä koskevaa neuvontavelvollisuutta. Lisäksi Finnfund on antanut ulkoministeriölle teknisen asiantuntijalausunnon hankkeen tuki-

kelpoisuudesta. Finnfundin antama tekninen asiantuntijalausunto toimii ulkoministeriön valtionavustuspäätöksenteon tausta-aineistona. Finnfund voi pyytää tarvittaessa hakijalta lisätietoja hakemusprosessin aikana.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Finnfundille annettujen julkisten hallintotehtävien siirrosta ei ole toistaiseksi säädetty lailla vaan siirto on toteutettu ainoastaan toimeksiantosopimuksen kautta. Tässä hallituksen esityksessä esitetään, että Finnfund-lain kokonaisuudistuksen yhteydessä nykytila korjattaisiin ja jatkossa julkisten hallintotehtävien siirrosta ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiöön säädettäisiin lailla, kuten perustuslain 124 § edellyttää. Julkisten hallintotehtävien lisäksi Finnfund vastaa myös Finnpartnership-ohjelmaan liittyvästä viestinnästä ja markkinoinnista, ja se hoitaa yritysten verkostoitumis- eli niin kutsuttua *matchmaking*-palvelua, jossa kehittyvässä maassa toimivaa yritystä tuetaan etsimällä yritykselle kumppania suomalaisista yrityksistä. Finnpartnership-ohjelman *matchmaking*-palvelu pitävät sisällään teknisen alustan eli niin kutsutun *matchmaking*-tietokannan, verkostoitumistapahtumat, seminaarit, webinaarit ja vierailut kotimaassa ja ulkomailla. *Matchmaking*-palveluiden ympärille rakentuva viestintä ja suomalaisyritysten yhdistämistoiminnan arvioidaan olevan tärkeä osa yksityisen sektorin kumppanuuksien rakentamisessa. Finnpartnership-ohjelma on saanut kiitosta roolistaan kehitysyhteistyön viestinnässä, jossa ohjelman kautta on erittäin aktiivisesti pyritty muuttamaan yleisiä mielikuvia kehittyvistä maista kansalaisjärjestöjen rinnalla. *Matchmaking*-palvelu on lähtökohtaisesti avoin kaikille yrityksille. Seminaareihin osallistumista on rajoitettu vain, jos suunniteltavaa toimintaa ei voitaisi pitää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön kehitysapukomitean eli OECD DAC:n kriteerien mukaan kehitysrahoituskelpoisena (esimerkiksi sotatoteellisuus).

Näin ikään Finnfund suorittaa ulkoministeriön toimeksiannosta joitakin viestintä- ja markkinointipalveluja. Näitä ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Lisäksi kestäväan ja vastuulliseen liiketoimintaan kehittyvissä maissa liittyvä yritysten yleisiä neuvontapalveluja ja liikekumppanuushankkeille tarjottavaa sparrausta ja tukea ei katsota pidettävän julkisina hallintotehtävinä. Finnfundin suorittama sparraus ei ole ollut luonteeltaan valikoivaa, vaan kyse on ollut kaikille yrityksille tarjottavasta viranomaisen neuvontavastuusta täydentävästä neuvonnasta. Näitä kaikkia tehtäviä pidetään kuitenkin julkisen hallintotehtävän hoitamista tukevinä tehtävinä, joihin kohdistuu julkinen intressi.

Finnfundissa Finnpartnership-ohjelmaan liittyviä tehtäviä hoitaa tällä hetkellä yhteensä 12 henkilöä. Ulkoministeriön vastuulle puolestaan on kuulunut päätöksenteko valtionavustusasioissa eli ulkoministeriö on vastannut valtionavustusten myöntämisestä sekä mahdollisesta valtionavustuspäätöksen oikaisemisesta, maksatuksen keskeyttämisestä tai lopettamisesta ja takaisinperinnästä.

Nykyisten tukitoimien siirron lisäksi uudistuksen valmistelun aikana on pidetty tarkoituksenmukaisena siirtää Finnfundin tytäryhtiölle myös Finnpartnership-valtionavustusten myöntämi-

nen ja hallinnointi. Tätä ehdotusta ja sen tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu tarkemmin jäljempänä alajaksossa 4.1.1. vaikutusten arviointi sekä 15 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Näin ollen tässä hallituksen esityksessä esitetään, että Finnpartnership-valtionavustusten myöntäminen siirrettäisiin lailla ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiöön. Jatkossa Finnpartnership-valtionavustukset myönnettäisiin siten Finnfundin tytäryhtiössä uuden Finnfund-lain nojalla. Finnpartnership-avustuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (ks. hallituksen esityksen liitteenä oleva asetus). Finnfundin tytäryhtiö myöntäisi Finnpartnership-tukea joko vähämerkityksellisenä niin kutsuttuna *de minimis* -tukena (komission asetus (EU) 2023/2831), ryhmäpoikkeusasetuksen (Komission asetus (EU) 2023/1315, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2023, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) N:o 651/2014 ja kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukien tiettyjen muotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) 2022/2473 muuttamisesta) nojalla tai SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukea, mikä edellyttää, että Euroopan komissio hyväksyy tukitoimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvana. Finnpartnership-avustusta voitaisiin myöntää myös sellaiseen muuhun taloudelliseen toimintaan, joka ei kuitenkaan täyttäisi kaikkia SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisia edellytyksiä. Myös muiden tässä esityksessä esitettyjen tehtävien siirtäminen Finnfundin tytäryhtiölle olisi tarpeen niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävien ulkoistuksella Finnfundin tytäryhtiölle voidaan arvioida lisäksi olevan tarvetta myös tulevaisuudessa.

Julkisten hallintotehtävien ja niihin läheisesti liittyvien julkisen intressin vuoksi toteutettavien julkisia hallintotehtäviä tukevien tehtävien, kuten *matchmaking*-palvelun, yleisen sparrauksen ja niiden viestinnän ja markkinoinnin lisäksi Finnfundin tytäryhtiö voisi hoitaa jatkossakin joidakin yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön liittyviä sen toimialaan kuuluvia ulkoministeriön tilaamia palveluja. Näitä palveluja ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä, jonka vuoksi niihin soveltuvat edelleenkin julkisia hankintoja koskevan sääntelyn mukaiset edellytykset ja velvoitteet, jos ulkoministeriö hankkii niiden toimeenpanoa osana tehtäviensä teknistä toteutusta. Finnfundin tytäryhtiölle lailla siirrettyjen palvelujen lisäksi ulkoministeriö saattaa hankkia yleisimmin viestintäpalveluihin liittyviä ja muuta teknisempiä tukipalveluja julkisia hankintoja koskevan sääntelyn mukaisesti yhtiöltä tai muualta markkinoilta.

2.2.5 Teknisen tuen yhteistyömuodon hyödyntämisen nykytila

Kehitysrahoituslaitosten yhteydessä teknisellä tuella (*technical assistance*, TA) tarkoitetaan rahallista tai luontoisetua, joka annetaan rahoituskelpoisten yrityshankkeiden kehittämiseksi, rahoitusta jo saaneiden yritysten kehittämiseksi tai kehittyvien maiden liiketoimintaympäristön vahvistamiseksi. Teknisellä tuella voidaan puuttua osaamisvajaisiin, jotka estävät erityisesti kehittyvissä maissa toimivia pieniä ja keskisuuria yrityksiä saamasta yksityistä rahoitusta kasvaakseen ja kehittyäkseen. Tekninen tuki sekä pienentää rahoittajan riskiä, että lisää sijoituksen vastuullisuutta ja vaikuttavuutta. Samalla voidaan houkutella yksityistä pääomaa kehittyville markkinoille, kun luottokelpoisten ja rahoittajien kriteerit täyttävien yritysten määrä kasvaa. Lisäksi kohdemaiden lainsäädännöllä ja toimialakohtaisella politiikalla on merkitystä yksityisen yritysten liiketoiminnan kehityksen kannalta.

Teknistä tukea voidaan myöntää joko yrityksen omasta taseesta tai jonkin julkisen toimijan rahoittamana. Sitä voidaan myöntää joko valtionavustuksena, luontoispalveluna tai hankintana riippuen palvelun rahoituksesta ja kohteesta. Tekninen tuki voi kohdistua joko valmisteluvaiheeseen, toteutusvaiheeseen tai toteutusvaiheen jälkeen.

Valmisteluvaiheessa teknisenä tukena myönnetyn avustuksen turvin yrityksen voi olla mahdollista tehdä tarvittavia valmistelutoimia, joita edellytetään investointihankkeiden etenemiseen päätösvaiheeseen. Ilman tätä avustusta yrityksellä ei aina ole voimavaroja edistää prosessia, minkä takia hankkeen tarkoitus voi jäädä toteutumatta, jos rahoittajat pitävät hanketta rahoituskelvottomana esimerkiksi siihen liittyvien riskien vuoksi. Teknisellä tuella yritykset voivat siten tehdä valmistelevia toimia, kuten hankkeiden toteuttavuusselvityksiä, sekä parantaa hyvää hallintoaan ja vastuullisuuttaan kattavammin kuin ne voisivat tehdä ilman teknistä tukea. Tekniselle tuelle on tarvetta erityisesti esimerkiksi riskialttiissa toimintaympäristöissä ja uusia teknologioita käyttöönottaessa. Teknisellä tuella kehitysrahoituslaitos voi myös ohjata yrityksiä edistämään toiminnassaan yhteiskunnallisia tavoitteita, mitä ne eivät ilman tukea tekisi. Ilman mahdollisuutta tarjota teknistä tukea kehitysrahoituslaitos voi vain rajatusti kehittää sijoituskohteidensa toimintaa.

Finnfundilla ei tällä hetkellä ole käytössä ulkoministeriön rahoittamaa teknisen tuen yhteistyömuotoa. Kuitenkin Finnfund on joissakin tapauksissa toteuttanut sijoituskohteidensa vaikuttavuusarvioita ulkopuolisten konsulttien avulla liiketaloudellisin perustein ja kattanut niistä aiheutuneet kustannukset omasta taseestaan. Lisäksi Finnfund hallinnoi Euroopan komission rahoittamaa teknisen tuen ohjelmaa Africa Connected, johon sisältyy teknistä tukea Finnfundille itselleen sekä kohdeyhtiöille. Komission rahoituksen myötä Finnfund on kehittänyt sisäisiä prosessejaan ja osaamistaan teknisen tuen hallinnoimisessa. Tämän kokemuksen oletetaan luovan Finnfundille vahvan perustan teknisen tuen ohjelmien tehokkaaseen hallintaan myös tulevaisuudessa.

Vaikkei varsinaista teknisen tuen kansallista ohjelmaa ole yksityisen sektorin kehitysyhteistyön osalta, Säädösvalmistelun aikana erilaisia tapoja ottaa käyttöön teknisen tuen yhteistyömuoto osaksi suomalaista yksityisen sektorin kehitysyhteistyötä kartoitettiin, kuten alajaksossa 5.1.4. tarkemmin kuvataan.

Teknisen tuen käyttöönoton arvioidaan parantavan pienempien sijoituskohteiden rahoitusmahdollisuuksia. Tällä hetkellä pieniä hankkeita rahoitetaan kehitysrahoituslaitosten ja sijoituskohhteiden näkökulmasta riittämättömästi, koska niiden suhteelliset valmistelukustannukset ovat korkeat. Pienissä sijoituksissa tuotto ei kata kehitysrahoituslaitosten päätösvalmistelun kustannuksia ilman teknisen tuen tarjoamaa lisärahoitusta. Pienten sijoituskohteiden kannalta kehitysyhteistyörahoituksen edellyttämä selvitystyö voi muuten muodostua liian suureksi esteeksi hankkeen etenemiselle.

Jos tekninen tuki mahdollistaisi myös pienempien hankkeiden rahoittamisen, se helpottaisi erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten sekä sellaisten toimijoiden rahoituksen saatavuutta, jotka hyödyntävät uusia toimintatapoja tai teknologioita. Lisäksi se loisi mahdollisuuksia testata pienimuotoisia toimintakonsepteja ennen merkittäviä investointipäätöksiä.

Teknisen tuen käyttöönotto vahvistaisi Finnfund-konsernin sijoitustoiminnan lisäisyyttä ja vaikuttavuutta sekä tukisi yhtiön riskienhallintaa, vaikka hyötyä ei kohdennettaisi suoraan emoyhtiölle vaan teknisen tuen katsottaisiin ylipäänsä parantavan kehitysrahoituslaitosten rahoitusmahdollisuuksia. Se parantaisi kuitenkin ylipäänsä Finnfundin erityistehtävän, eli kehitysvai-
kutusten saamisen, toteuttamista.

2.2.6 Ulkoministeriön ja Business Finlandin välinen yritysysteistyö kehittyvissä maissa ja Finnfundin rooli

Ulkoministeriö ja Business Finland tukevat yhdessä suomalaisia toimijoita kehittämään kehittyvien maiden olosuhteisiin soveltuvia innovaatioita ja edistävät suomalaisten toimijoiden liiketoimintaa kehittyvissä maissa. Innovaatioiden kautta parannetaan kehittyvien maiden yhteiskuntien tuottavuutta ja edesautetaan niiden teknologista kehitystä. Samalla suomalaistoimijoiden innovaatioille luodaan kasvava markkina. Ulkoministeriön ja Business Finlandin yritysysteistyötä kehittyvissä maissa on koordinoitu vuodesta 2020 alkaen niin kutsutun Developing Markets Platform -alustan (jäljempänä ”DevPlat”) avulla. DevPlat-yhteistyön puitteissa rahoitetaan suomalaisten yritysten ja tutkimuslaitosten hankkeita, joissa luodaan tai sovelletaan innovaatioita vastaamaan kehittyvien maiden tarpeisiin. Osana DevPlat-yhteistyöalustaa Business Finland ja ulkoministeriö tarjoavat myös tietoa, kontakteja ja verkottumista YK:n hankinnoista sekä kansainvälisten rahoituslaitosten tarjoamista mahdollisuuksista.

Keskeinen osa DevPlat-yhteistyöalustaa ovat yrityksille harkinnanvaraisesti myönnettävät valtionavustukset, joita Business Finland myönsi vuoden 2024 loppuun asti ulkoministeriön puolesta valtionavustuslain (688/2001) ja vähämerkityksistä eli ns. *de minimis* -tukea koskevan asetuksen perusteella (komission asetus (EU) 2023/283).

Ennen vuotta 2025 Business Finland -rahoituskeskus myönsi valtionavustuksia suomalaisille yrityksille Business Finlandin rahoittamiin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiohankkeisiin (jäljempänä ”TKI-hanke”) ulkoministeriön talousarvionmomentilta 24.30.66 sille annetun käyttö- ja kirjausoikeuden nojalla. Business Finland valitsi kehitysysteistyömäärärahoista myönnettävillä valtionavustuksilla rahoitettavat hankkeet yhdessä ulkoministeriön kanssa. Ulkoministeriö antoi Business Finlandille kehitysvaikutuksia koskevan lausunnon. Ulkoministeriön myönteinen lausunto oli Business Finland -rahoituskeskuksen tekemän valtionavustuspäätöksen edellytys. Vähemmän hyödynnetty, mutta olemassa oleva mahdollisuus oli tällöinkin Finnpartnership-ohjelman puitteissa kansalaisjärjestöille, tutkimus- sekä oppilaitoksille myönnetyn valtionavustuksen yhdistäminen suomalaiselle yritykselle DevPlat-hankkeen puitteissa myönnettävään valtionavustukseen. Business Finland on DevPlat-alustan puitteissa myöntänyt valtionavustuksia myös erillisillä kehittyville markkinoille kohdennetuilla rahoitushauilla tutkimuslaitoksille, jotka ovat noudattaneet Business Finlandin asettamia valtionavustusehtoja.

DevPlat-alustan kautta Business Finland myönsi ulkoministeriön varoista valtionavustusta yhteensä vuosien 2020–2024 aikana 48 hankkeelle, joiden ulkoministeriön kehitysrahoitusosuus oli noin 6,5 miljoonaa euroa.

Vuoden 2025 alusta kehitysysteistyövaroista myönnettävien DevPlat-valtionavustusten myöntäminen siirtyi ulkoministeriölle, mutta yhteistyömuodon hallinnointi ja toimeenpano siirtyivät käytännössä Finnfundin tehtäväksi osana Finnpartnership-ohjelman toteutusta. Brändin selkeyden vuoksi innovaatiohankkeisiin kohdennettavat DevPlat-avustukset pyritään kuitenkin pitämään erillään Finnpartnershipin avustuksista. Finnfundilla ei ennen vuotta 2025 ollut merkittävää roolia DevPlat-alustaan liittyen, lukuun ottamatta edellä mainittu liityntä sen toimeksiantosopimuksella toimeenpaneman Finnpartnership-ohjelman kautta. Säädosvalmistelussa nousi esille, että kehitysysteistyön yksityisen valtionavustusmyöntöjen keskittämiseksi olisi perusteltua siirtää myös DevPlat-valtionavustusten myöntäminen myös Finnfundin tytäryhtiölle Finnpartnership-valtionavustusten tavoin, minkä vuoksi siirto toteutettiin jo vuoden 2025 alusta. Kehitysysteistyön yksityiseen sektoriin liittyvien valtionavustusten myöntämisen keskittämisellä saataisiin aikaan synergiaa. Tällöin myös olemassa oleva mahdollinen juridinen haaste eli

mahdollinen tarve säätää lailla toimivallan siirrosta Business Finlandille poistui. Kehitysvaikutukset (SDG-lomake) tulisivat myös arvioiduksi osana Finnfundin tytäryhtiön tavanomaista kehitysvaikutusten arviointiprosessia.

Finnfund hallinnoi ja toimeenpanee ulkoministeriön ohjeistuksella tällä hetkellä Finnpartnership- ja DevPlat-valtionavustuksia. Tämän lain voimaantulon ja siirtymäajan myötä myös kehitysyhteistyövaroista myönnettyjen DevPlat-valtionavustusten myöntämiseen liittyvät julkiset hallintotehtävät siirtyisivät lailla ulkoministeriöltä Finnfundin tytäryhtiölle. Näin ollen tällä lailla mahdollistettaisiin DevPlat-valtionavustusten myöntäminen Finnfundissa, edellyttäen että DevPlat-avustuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, samoin kuin Finnpartnership- ja teknisen tuen avustuksista. Avustusten edellytyksenä olisi lähtökohtaisesti, kuten vuoden 2025 alusta käyttöön otetussa mallissa ulkoministeriön tekemissä rahoituspäätöksissä, Business Finlandin myönteinen TKI-päätös ja Business Finlandin myönteinen lausunto sekä se, että yrityksellä olisi *de minimis* -tukea koskevan asetuksen perusteella (komission asetus (EU) 2023/2831) *de minimis* -kiintiötä jäljellä.

DevPlat-ohjelman toteutukseen liittyvien tukikonsulttien hankinnasta säätämisen tarvetta arvioitu kehitysyhteistyön järjestämislain arviointimuistiossa (<https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/133120/asiakirjat>).

2.2.7 Kehittyviin maihin myönnettävät tuetut investointiluotot ja Finnfund

Ulkoministeriö toimeenpanee kehitysyhteistyötä usean nykyiseen korkotukiluottolakiin (1114/2000) perustuvan sekaluottoyhteistyömuodon kautta. Näitä ovat esimerkiksi korkotukiluotot ja ”Investointituki kehitysmaille” -rahoitusinstrumentti (Public Sector Investment Facility, PIF) sekä tuki Ukrainalle –yhteistyömuoto (Finland-Ukraine Investment Facility, FUIF), joita lainsäädännössä on tarkoitus kutsua tulevaisuudessa tuetuiksi investointiluotoiksi.

Ulkoministeriö valmistelee parhaillaan esitystä uudeksi lainsäädännöksi kehittyviin maihin myönnettävistä tuetuista investointiluotoista (ks. Hankeikkuna <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/118111/asiakirjat>). Hallituksen esityksessä suunnitellaan ehdotettavaksi uuden lain säätämistä kehittyviin maihin myönnettävistä tuetuista investointiluotoista. Samalla nykyinen kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista annettu laki ehdotetaan kumottavaksi. Tuetuilla investointiluotoilla tuetaan kehittyvien maiden julkisen sektorin investointeja, jotka ovat YK:ssa hyväksytyjen kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia ja joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa.

Tuettuja investointiluottoja koskevissa yhteistyömuodoissa on käytännössä kyse siitä, että kehittyvä maa ostaa investoinnin suomalaisyritykseltä ja ottaa sitä varten luotonmyöntäjältä luoton, jonka riskin kattaa Finnvera Oyj tuettuja investointiluottoja koskevan lainsäädännön sekä oman lainsäädäntönsä perusteella. Suomalaisen yrityksen ja kehittyvän maan hallinnon viranomaisen välillä tehdään kauppasopimus. Ulkoministeriön talousarviomomentilta maksetaan lainan korot ja korkojen ollessa alhaisia osa kauppasummasta siten, että OECD:n vaatima vähintään 35–50 prosentin lahja-aste julkisesti tuetulle vientiluotolle täyttyy. Yhteistyömuodon kautta tuetaan siten kehitysyhteistyövaroin investointihankkeen ostohintaa (lahjaosuus) ja hankkeen rahoitukseen järjestetyn vientiluoton korkoa (korkotuki), jolloin investoinnin kulut kehittyvälle maalle alenevat merkittävästi. Lisäksi yhteistyömuotoon voi kuulua myös muunlaista tukea. Käytännössä kyse on siten subventoidusta julkisen sektorin investointirahoituksesta.

Kehitysyhteistyö kuuluu ulkoministeriön tehtäviin, mistä syystä ulkoministeriö vastaa korkotuen ja mahdollisen lahjaosuuden sekä muun tuen myöntämisestä ja hyväksyy luoton korkotu-

kiluotoksi (korkotukiluottolain 1 § ja 6 §:n 1 momentti). Valtiokonttori on tähän saakka hallinnoinut korkotukien maksatusta nykyisen korkotukiluottolain 9 §:n nojalla ja maksanut ulkoministeriön rahoituspäätöksen perusteella korkotuen luotonmyöntäjälle. Korkotukiluottoihin on kuulunut vuodesta 2011 korkotuen lisäksi muuta Suomen valtion kehitysyhteistyövaroista kohdemaalle myönnettävää OECD:n vientiluottojärjestelyn mukaista tukea, jotta OECD:n vaatima lahja-aste täyttyisi. Ulkoministeriö maksaa mahdollisen lahjaosuuden kauppasopimuksen mukaisesti korkotukiluoton kehittyvän maan hallinnolle myöntäneen yksityisen luottolaitoksen tilille kohdevaltion hyväksi. Ulkoministeriö on tähän saakka tehnyt luotonmyöntäjän kanssa sopimuksen korkotuen ja lahjaosuuden maksamisesta myös Valtiokonttorin puolesta. Luotonmyöntäjä maksaa kauppasopimukseen perustuvat maksuerät suomalaisyritykselle kohdemaan valtuutuksesta osittain luoton nostoilla ja osittain suoraan lahjaosuustilistä, jonne ulkoministeriö maksaa lahjaosuutta.

Sekaluottoyhteistyömuotojen, kuten edellä mainittujen PIF:n ja FUIF:n, toimeenpanon tueksi on hankittu julkisina hankintoina teknistä toimeenpanotukea muun muassa hankkeiden evaluoinnin ja arvioinnin tueksi. Hankkeiden valmistelua on myös tuettu hankkimalla niiden valmistelulle tukea yksityisiltä toimijoilta julkisina hankintoina. Nämä tukitoiminnot siirtyisivät myös Finnfundin tytäryhtiön vastuulle. Se voisi kuitenkin hankkia näitä palveluja, joita ei ole pidettävä julkisina hallintotehtävinä niiden teknisen luonteen vuoksi, julkisia hankintoja koskevan sääntelyn nojalla yksityisiltä tahoilta.

Finnfundilla ei tähän asti ole ollut lainkaan roolia tuetuissa investointiluotoissa, vaan sitä koskevia tehtäviä ovat hoitaneet ulkoministeriö, Finnvera Oyj sekä Valtiokonttori lain nojalla. Ulkoministeriöllä ei ole kuitenkaan toiminnan kasvaessa ole henkilöresursseja hoitaa tuettuja investointiluottoja koskevia tehtäviä ilman ulkoistusta siten, kun hankkeiden lisääntyessäovat riskienhallintastandardit edellyttäisivät. Finnfundin lakiuudistuksen yhteydessä on siten valmistelussa noussut esille tarve säätää lailla eräiden tuettuihin investointiluottoihin liittyvien julkisten hallintotehtävien siirrosta ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiöön, kuten tarkemmin keskeisiä ehdotuksia koskevassa kappaleessa kuvaillaan.

2.2.8 Finnfundia ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä koskeva hallitusohjelmakirjaus

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan valtion kotimaista pääomasijoitus- ja yritysrahoitustoimintaa tehostetaan keskittämällä Business Finland Venture Capital Oy, Oppiva Invest Oy ja Ilmastorahasto Oy osaksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä. Uudelle toimijalle annetaan nykyistä vahvemmin talouden kasvuun ja uudistumiseen sekä investointien edistämiseen keskittyvä teollisuuspoliittinen tehtävä. Hallitusohjelmakirjauksessa on mainittu myös että ”[l]isäksi selvitetään Finnfundin liittäminen osaksi kokonaisuutta tavoitteena vahvistaa sen vaikuttavuutta.”

Teollisuussijoitus Oy:tä koskeva uusi lainsäädäntö tuli voimaan 17.01.2025 (ks. HE 86/2024 vp). Teollisuussijoitus Oy:tä koskeva lainsäädäntöuudistus päätettiin toteuttaa ilman Finnfundin liittämistä osaksi uutta kokonaisuutta. Teollisuussijoitus Oy:tä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 86/2024 vp, s. 23) todettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö tilasi asiantuntijaselvityksen koskien Finnfundin mahdollista liittämistä osaksi valtion pääomasijoitusyhtiötä. Selvityksen laati KPMG Oy Ab ja se pohjautui eri sidosryhmiä edustavien tahojen haastatteluihin, yritysjärjestelyjä koskevaan teoreettiseen ja KPMG:n käytännön asiantuntijakokemukseen kehitysrahoituksen, pääomasijoittamisen sekä yritysjärjestelyjen saralla. Asiaa arvioitiin kattavasti toiminnallisesta, asiakas- ja sidosryhmä sekä taloudellisista näkökulmista.

Selvityksen mukaan Finnfundin ja valtion pääomasijoituskonsernin toiminta ja sen tavoitteet, asiakkaat ja kanssarahoittajat poikkeavat toisistaan siten, ettei yhdistämisessä olisi saavutettavissa merkittäviä synergiaetuja. Teollisuussijoitus Oy:tä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin myös (s. 24), että vaikka yhdistämiselle ei löytynyt tässä vaiheessa riittäviä perusteita, jatkossakin on tärkeää kehittää yhteistyötä sekä suoraan valtion erityisrahoitusyhtiöiden välillä että osana Team Finland –toimintaa suomalaisten yritysten uudistumisen, kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseksi.

Finnfundin liittämistä Teollisuussijoitus Oy:n osaksi on tarkasteltu myös Finnfundia koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä ja arvioinnissa on päädytty samaan lopputulokseen. Osana Finnfund-lainsäädäntöhanketta tehtyä arviointia on katsottu, että Finnfundia ei ole syytä yhdistää Teollisuussijoitus Oy:öön, koska niiden toiminnan tavoitteet, asiakkaat, kanssarahoittajat, sidosryhmät ja lainsäädännölliset puitteet eroavat toisistaan niin merkittävästi, ettei yhdistämisessä olisi saavutettavissa merkittävää synergiaa verrattuna yhdistämiseen liittyviin mahdollisiin haasteisiin ja epäkohtiin.

Finnfund on onnistunut houkuttelemaan yksityistä rahoitusta vaikuttavuussijoituksiinsa. Lisäksi yhtiö on saanut EU:n EKKR+-rahastosta takuita korkeariskisille hankkeilleen Afrikassa. Finnfundille on tällä hetkellä myönnetty EU:n talousarvion toteuttamisvaltuudet, eli niin kutsuttu ”pilariarviointi” osana EU:n talousarviomäärärahojen välillistä hallinnointia. Valtuudet saattaisivat tulla uudelleen arvioitavaksi, mikäli Finnfund fuusioitaisiin Tesi-konserniin. Liittämiseen liittyvänä riskinä on myös tunnistettu se, että sijoittajat kokevat pääomien joko hajaantuvan tai ohjautuvan kehitysyhteistyöstä suomalaisten yritysten tukemiseen tai päinvastoin. Tämä voisi heikentää yksityisten ja julkisten sijoittajien kiinnostusta ja johtaa rahoituksen poisvetämiseen ennen aikaisesta. Tämä koskee myös Suomen valtion Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) viralliseksi kehitysavuksi hyväksymää niin kutsuttua ODA-rahoitusta. Lisäksi mitä todennäköisimmin merkittävä osa Finnfundin taloudellisista sitoumuksista jouduttaisiin yhdistämisen yhteydessä joko uudelleen neuvottelemaan tai ne raukeaisivat, aiheuttaen valtiolle taloudellisia tappioita. Finnfundin oman arvion mukaan takuut, velkapaperit ja johdannaiset, jotka liittyvät Finnfundin nykyiseen yhtiömuotoon sekä toimivaltaan, muodostaisivat noin 500–700 miljoonan euron arvoisen taloudellisen riskin valtio-omistajalle markkinoilla vallitsevasta tilanteesta riippuen.

Arviointia on selostettu myös jäljempänä alajaksossa 5.1.1.6.

2.2.9 Finnfundin ohjaus ja valvonta ja siihen liittyvistä säädöstarpeista

2.2.9.1 Finnfundin valvontaa koskevat sääntelyalapoikkeukset

Sääntelyalapoikkeukset ovat tyypillisiä eurooppalaisille kehitysrahoituslaitoksille (EDFI:t), kuten Finnfundille. Niiden erityistehtävä edellyttää rahoitus- ja sijoitustoimintaa riskisillä markkinoilla, jotka edellyttävät erityistä riskinottoa ja joista tietoa on vain rajatusti saatavilla.

Nykyisessä Finnfund-laissa on säädetty (1 §:n 4 momentti), että Finnfundiin ei sovelleta luottolaitostoiminnasta annettua lakia (1607/1993). Finnfundille on myönnetty pysyvä poikkeus (nk. *permanent exclusion* -status) EU:n luottolaitosdirektiivin (77/780/ETY) soveltamisesta. Maksulaitoslakia (297/1997) ei sovelleta Finnfundin toimintaan lain 1 luvun 2 §:n 6-kohdan nojalla. Yhtiöön ei sovelleta myöskään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2022/2554 finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä (*Digital Operational Resiliency Act* – DORA) tai vaihtoehtoisista sijoitusrahastojen hoitajista annettua lainsäädäntöä, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2011/61/EU) nojalla annettua lainsäädäntöä.

Sääntelyalapoikkeusten myötä Finanssivalvonta ei valvo Finnfundin toimintaa. Osakeyhtiölain velvoitteet sekä omistajaohjausta koskevasta lainsäädännöstä tulevat velvoitteet kuitenkin sääntelevät Finnfundin toimintaa ja ulkoministeriö vastaa sen valvonnasta. Finnfundia koskee myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumista koskeva lainsäädäntö, jonka osalta aluehallintovirasto toimii sen valvojana. Yhtiö on myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten piirissä.

Finnfund julkaisee verkkosivuillaan osakeyhtiölain mukaisesti vuosittain tilinpäätöksensä ja vuosikertomuksensa sisältäen talousluvut sekä vastuullisuusraportoinnin. Yhtiön on katsottu viime vuosina raportoineen toimintansa kehitysvaikutuksista erityistehtävänsä vuoksi jopa lainsäädännön vaatimuksia kattavammin. Finnfund raportoi vuosittain ulkoministeriön kautta lisäksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön kehitysapukomitealle eli OECD DAC:lle hankkeistaan ja rahavirroistaan.

Soveltamisalapoikkeuksia ei katsota olevan tarpeen muuttaa kansallisen liikkumavaran mahdollistamissa tapauksissakaan.

2.2.9.2 Finnfundin omistajaohjaus

Ulkoministeriö omistajaohjaa Finnfundin toimintaa. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007) annetussa laissa säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. Omistajaohjaajan ohjaamisen välineisiin kuuluvat tulostavoitteiden asettamiseen yhtiölle, keskusteluihin yhtiön vastuuhenkilöiden kanssa, mahdollisuuteen vaihtaa yhtiön hallitus sekä osakkeenomistajan vallan käyttämiseen yhtiökokouksessa, jossa se voi muun muassa myöntää tai olla myöntämättä yhtiön johdolle vastuuvapautta edellisen tilikauden tapahtumista. Omistajaohjausmuistiolla ohjataan yhtiön toimintaa. Muiden valtio-omisteisten yhtiöiden tapaan Finnfund raportoi kvartaaleittain taloudellisesta suoriutumisestaan ja valtioneuvoston omistajaohjausosastolle ja ulkoministeriölle. Raportissa yhtiön johto kommentoi myös tulostavoitteita ja merkittäviä riskihavaintoja. Kerran vuodessa yhtiö raportoi laajemmin myös vastuullisuusohjelman indikaattoreista.

Yhtiökokouksessa yhtiö raportoi tilinpäätöksestä toimintakertomuksineen, hallintoneuvoston lausunnosta, tilintarkastuskertomuksesta, omistajaohjaustavoitteista, verojalanjäljestään, yhtiön palkitsemisjärjestelmästä sekä toteutuneista johdon palkitsemisesta ja sijoitustoiminnan riskeistä. Yhtiökokouksessa ovat edustettuina kaikki osakkaat Suomen valtio, Finnvera Oyj ja Elinkeinoelämän keskusliitto. Yhtiötä omistajaohjaa Suomen valtion puolesta ulkoministeriö, jota edustaa vakiintuneesti se ministeri, jonka vastuualueelle kehityspolitiikka kuuluu tai tämän valtuuttama henkilö. Finnfund toimittaa ulkoministeriölle vuosittain raportin erityisriskirahoituksesta. Finnfund pyytää ulkoministeriöltä lupaa ennen kuin ryhtyy erityisiin toimenpiteisiin tai järjestelyihin merkittäväksi katsottujen tappioiden osalta. Ulkoministeriö on myös ohjeistanut Finnfundia ilmoittamaan ulkoministeriölle suunnitelluista erityisriskisistä toimenpiteistä ja tappioista mahdollisimman hyvissä ajoin ennakkoin.

2.2.9.3 Käytännön riskienhallinta ja mahdollisista väärinkäytösepäilyistä ilmoittaminen

Käytännön riskienhallinta on osa Finnfundin operatiivista toimintaa ja ulkoministeriön rooli tähän saakka omistajaohjaajana on rajoittunut riskienhallintajärjestelmien toimivuuden varmistamiseen sekä neuvojen antamiseen ulkoministeriön maakontekstin erityisosaamisen ja ulkopoliittisen toimivallan puitteissa. Lisäksi ulkoministeriö on ottanut julkisuudessa kantaa merkittävien riskien realisoitumiseen. Finnfundin johtokunnan tehtävänä on vahvistaa riskienhallinnan periaatteet ja siinä käytettävät välineet.

Yhtiön toimiva johto vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta johtokunnan vahvistamien ohjeiden mukaisesti. Yhtiön johto käy riskienhallinnasta vuoropuhelua ministeriön kanssa ja ministeriö on teettänyt ulkopuolisia asiantuntija-arvioita riskienhallintajärjestelmien toimivuudesta. Tuoreimmat riippumattomat arviointiraportit ovat vuodelta 2018, jolloin yhtiön riskienhallinta arvioitiin osana yhtiön toiminnan kokonaisvaluointia ja erityisriskirahoituksesta tehtiin erillinen valuointi. Evaluoinneilla tarkoitetaan tässä esityksessä riippumatonta ulkoista arviointia. Molemmissa evaluoinneissa yhtiön riskienhallintajärjestelmä todettiin hyvin toimivaksi. Finnfund on kansallisen ilmoittajansuojelulainsäädännön (1171/2022) soveltamisalan piirissä. Finnfund Oy on tiedottanut omaehtoisesti mahdollisista ilmenneistä väärinkäyttötapausten ulkoministeriötä harkintansa mukaan.

Osana ulkoministeriön jatkuvasti tehostuvaa kehitysyhteistyötä koskevaa riskienhallintaa, laissa säädettäisiin tarkemmin siitä, että sekä emoyhtiön että perustettavan tytäryhtiön olisi annettava ulkoministeriölle kaikki sen valvomiseksi tarvittavat tiedot, jotka sisältäisivät tiedot myös ilmoittajansuojakanavan kautta vastaanotetuista epäillyistä väärinkäytöksistä kansallisen ilmoittajansuojelulain (1171/2022) salassapito- ja rangaistussäännökset huomioiden. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Finnfund jakaisi tiedot ilmoitettujen väärinkäytösepäilyjen määrästä, tyypistä ja toimenpiteistä, joihin niiden johdosta on ryhdytty tai oltu ryhtymättä ilmoittajansuojelusäntelyn mukaiset velvoitteet huomioiden. Lisäksi säädettäisiin jatkossa Finnfundille velvollisuus ilmoittaa ministeriölle kansallisen ilmoittajansuojelulain (1171/2022) soveltamisalan ulkopuolisista väärinkäytösepäilyistä, jos tietojen saaminen olisi tarpeen yhtiön valvomiseksi ja ohjaamiseksi.

2.2.10 Finnfundin sijoitustoiminnan oikeudellinen luonne perustuslain 124 §:n valossa

Lain valmistelun aikana on arvioitu Finnfundin liiketaloudellisen sijoitustoiminnan oikeudellista luonnetta eli sitä, muodostaako Finnfundin sijoitustoiminta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän. Ulkoministeriö tilasi asiasta lausunnon professori Olli Mäenpäältä. Mäenpää arvioi 11.6.2024 antamassaan lausunnossa, että Finnfundin sijoitustoiminta ei muodosta julkista hallintotehtävää. EU-oikeudellisen valtioneuvoston ja perustuslaissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän samaistamiselle ei ole esitettävissä oikeudellisesti päteviä perusteita. Pelkästään se seikka, että tietyn toiminnan arvioidaan sisältävän tai tuottavan valtioneuvoston taikka olevan valtioneuvostokäytävistä ei näin ollen sellaisenaan merkitsisi, että tuo toiminta olisi myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Vaikka Finnfundin toteuttama toimenpide tai toimi arvioitaisiin EU-oikeuden tarkoittamaksi valtioneuvostoksi, ei se siten sellaisenaan merkitsisi, että sitä olisi perusteltua pitää Suomen perustuslain tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä. Sijoitus- ja rahoitustoiminnan oikeudellista luonnetta on erikseen arvioitava siltä kannalta, onko toiminnassa kyse julkisesta hallintotehtävästä. Tältä osin keskeisenä kriteerinä on perusteltua pitää sitä, miten keskeisesti rahoitustehtävien hoitaminen perustuu rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Minkälaisen tahansa toiminnan tai tehtävän määrittely laissa muulle kuin viranomaiselle annettavaksi julkiseksi hallintotehtäväksi olisi kuitenkin ongelmallista perustuslain 124 §:n peruslähdekohtien kannalta. Myös perustuslakivaliokunnan soveltamien arviointiperusteiden kannalta voidaan todeta, että sopimusvapauden piirissä voidaan vakiintuneesti tehdä yksityisoikeudellisia sopimustoimia koskevia ratkaisuja, joilla on merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia luonnollisen henkilön ja yrityksen oikeusasemaan. Tällaista ratkaisutoimintaa ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan voida pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka sillä saattaa yksityiseen toimintaan kohdistavien oikeusvaikutusten lisäksi olla myös huomattavia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Mäenpää arvioi siten lausunnossaan, että Finnfundin rahoitustehtävien hoitaminen perustuu niin keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon, että sitä ei voi pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä.

Myös perustuslakivaliokunta otti asiaan kantaa lausunnossaan koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (PeVL 57/2024). Perustuslakivaliokunta totesi Mäenpään tavoin, että rahoitustoiminnan muoto ja sisältö ratkaisevat sen, onko yksityiselle siirrettäväksi ehdotetuissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n julkisesta hallintotehtävästä. Valtiontuen myöntäminen voi sinänsä toteutua myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä, kun otetaan huomioon, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:n yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). EU-oikeudellisen valtiontuen ja perustuslaissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän samaistamiselle ei ole perusteita.

Perustuslakivaliokunta totesi niin ikään lausunnossaan (PeVL 57/2024 vp), että jos rahoitustoimintaan sisältyvät tehtävät rinnastuvat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä, eikä toiminnassa muutenkaan painotu julkisen hallintotehtävän piirteet, ei tehtäviä olisi pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamina julkisina hallintotehtävinä. Olennaista on myös se, painottuuko rahoitustehtävän hoitaminen keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Pelkkä julkinen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tee yhtiöiden toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 57/2024 vp) perusteella on siten perusteltua tehdä päätelmä, että myöskään Finnfundin emoyhtiön sisällöltään ja muodoltaan vastaavissa yksityisoikeudelliseen ja sopimusperusteiseen rahoitustoimintaan rinnastuvissa tehtävissä ei olisi kyse julkisista hallintotehtävistä.

Näin ollen Finnfundin liiketaloudellinen sijoitustoiminta ei katsota sisältävän julkista hallintotehtävää eikä siihen ole tarpeen soveltaa hallinnon yleislakeja ja virkavastuuta. Jotta Finnfundin liiketaloudellinen sijoitustoiminta ja ulkoministeriön sille siirtämien julkisten hallintotehtävien hoito voidaan eriyttää toiminnallisesti, henkilöllisesti ja taloudellisesti sellaisista tehtävistä, joita ei ole pidettävä julkisina hallintotehtävinä ja jotka eivät suoraan tue näitä tehtäviä, ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä, että Finnfundille osoitettavat julkiset hallintotehtävät siirretään sille näitä tehtäviä varten perustettavaan tytäryhtiöön. Liiketaloudellinen sijoitustoiminta jäisi Finnfundin emoyhtiöön.

2.2.11 Finnfund ja muut nykytilaan liittyvät säädöstarpeet

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi luovuttaa salassa pidettävän tiedon toiselle viranomaiselle tai julkisuuslain mukaan sellaiseksi rinnastuvalle, kuten tytäryhtiölle, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta sen saamiseen on laissa nimenomaisesti säädetty. Ulkoministeriö ei ole tällä hetkellä voinut luovuttaa Finnfundille Finnpartnership-ohjelman toimeenpanemiseksi kaikkia sellaisia tietoja, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä, mutta joita Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitaminen olisi edellyttänyt.

Salassapitosäännösten vuoksi tietoja ei ole voitu vaihtaa myöskään Finnfundin, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin, Business Finland Oy:n, Finnvera Oyj:n sekä kehitysyhteistyörahoitusta hoitavien luotonmyöntäjien ja tukikonsulttien välillä, vaikka tämä olisi ollut tarpeen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.

Julkisten hallintotehtävien hoitamisen edellytysten parantamiseksi on säädösvalmistelussa tunnistettu tarve säätää salassa pidettävien tietojen vaihtamisesta ulkoministeriön ja Finnfundin perustettavan tytäryhtiön välillä, joka jatkossa vastaisi näistä tehtävistä emoyhtiön sijaan. Lainsäädäntöön on siten tarpeen lisätä säännökset tietojen luovuttamisoikeudesta Finnfundin tytäryhtiön ja ulkoministeriön sekä Finnfundin tytäryhtiön, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin, Business Finland Oy:n, työ- ja elinkeinoministeriön ja Finnvera Oyj:n välillä silloin kun tietojen luovuttaminen olisi tarpeen julkisen hallintotehtävän hoitamisen tai tässä laissa säädettyjen julkisia hallintotehtäviä tukevien tehtävien, kuten yritysten verkostoitumispalvelun eli niin kutsutun *matchmaking*-palvelun toteuttamisen vuoksi. Muiden kuin viranomaisten osalta julkisuuslain nojalla salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta olisi lisäksi säädettävä nimenomaisesti julkisuuslain 26 §:n 1 momentin mukaisesti. Säännöksestä tulee ilmetä tiedon luovutuksen sallittavuus salassapitosäännöksistä riippumatta, samoin kuin se, mitkä salassapitoperusteet säännös syrjäyttää. Tämän vuoksi tulisi säätää mahdollisuudesta luovuttaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisia liikesalaisuuksia koskevia tietoja Finnfundin tytäryhtiön käytämille palveluntarjoajille silloin, kun se on tarpeen julkisen hallintotehtävän teknisluonteisen tukemisen kannalta.

Finnfund Oy, eli tuleva emoyhtiö, ei ole julkisuuslain piirissä, koska sen ei voida katsoa käyttävän julkista valtaa (ks. edellinen alajakso 2.2.10.). Taloudellisten ja poliittisten riskien ehkäisemiseksi, muiden Team Finland-toimijoiden, kuten ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin, Business Finland Oy:n ja Finnvera Oyj:n saattaisi silti olla tarpeen luovuttaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan estämättä voida luovuttaa emoyhtiölle, jos tietojenluovuttaminen olisi tarpeen emoyhtiön sille säädetyn erityistehtävän suorittamiseksi tai sen riskienhallinnan varmistamiseksi. Emoyhtiön olisi tällöin kuitenkin noudatettava samoja salassapitosäännöksiä kuin viranomaisen ja huolehdittava riittävästä turvatoimista salassa pidettävän tiedon turvaamiseksi.

Finnfund Oy on toivonut, että sen tietojen salassapidosta säädettäisiin nykyistä tarkemmin sen toiminnan turvaamiseksi rahoitusmarkkinoilla. Salassapitosäätely ei kuitenkaan voi olla ehdotonta, sillä kyseessä on valtion rahoittama ja valvoma erityistehtäväyhtiö. Tämän vuoksi Finnfundin tietojen salassapidosta säädettäisiin poikkeus sitä ohjaavan ja valvovan ulkoministeriön osalta. Tietojen vaihdon osalta esitettäisiin Team Finland –yhteistyön tiivistämiseksi Finnfundin mahdollisuutta liittyä Team Finland –toimijoiden yhteisen asiakastietojärjestelmän piiriin. Yhteisestä asiakastietojärjestelmästä säädetään yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017).

Yhtiön virallinen toiminimi ehdotetaan muutettavaksi käytännössä vakiintuneeksi Finnfund Oy:ksi, joka on ollut rekisteröitynä aputoiminimenä käytössä vuodesta 2017 alkaen ja toissijaisena tunnuksena ja tosiasiallisesti vakiintuneena nimenä yhtiön toiminnan alkuvuosista alkaen. Samalla tehdään nimenmuutoksesta johtuvat muutokset kirjanpitolakiin (1336/1997), tuloverolakiin (1535/1992) ja maksulaitoslakiin (297/1997).

Laissa myös säädettäisiin, että yhtiöllä olisi jatkossa johtokunnan sijaan hallitus, jota voidaan pitää johtokuntaa vakiintuneempana terminä, joka vastaa osakeyhtiölain käyttämää nimitystä.

2.2.12 Finnfund ja EU-lainsäädäntö

Kehitysyhteistyö kuuluu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) mukaan niin sanottuun rinnakkaiseen toimivaltaan (SEUT 4 artikla 4 kohta ja SEUT 208–211 artikla), mikä tarkoittaa, että unionin sääntely ei syrjytä kansallista sääntelytoimivaltaa. Tästä on määrätty SEUT 4 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaan kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun aloilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia ja harjoittaa yhteistä politiikkaa ilman, että

tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa. Näin olen Suomen on kansallisesti mahdollisesti antaa sääntelyä kehitysyhteistyötä ja Finnfundia koskien. On kuitenkin tärkeä varmistaa, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia unionin säädösten kanssa ja että kansallinen sääntely on linjassa esimerkiksi unionin valtiontukisääntelyn kanssa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on ilmoittanut 1990-luvulla ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvan yhtiön ”*Finnish Fund for Industrial Cooperation*” EFTA:n valvontaviranomaiselle tukiohjelmaksi. Suomen valtio on myöntänyt 1990-luvulta alkaen valtiontukea tämän ilmoituksen nojalla Finnfundille. Valtiontukea on myönnetty pääomittamalla yhtiötä vuosittain. Pääomitus ei ole ollut markkinaehtoista, sillä valtio ei ole odottanut saavansa sijoitukselleen markkinaehtoista tuottoa, eikä nykyisen Finnfund-lain 2 §:n mukaisesti yhtiön tarkoituksena ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Suomen valtio on myös myöntänyt Finnfundille pitkäaikaisia lainoja sekä tappiokorvausitoumuksia korvaamaan sen tappioita alueilla, joissa se on valtion ohjaamana ottanut erityistä riskiä. Myös nämä toimenpiteet voitaisiin tulkita valtiontueksi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Jos Finnfundin emoyhtiön osalta todettaisiin tarve tehdä valtiontukiehtoisia sijoituksia Finnfundia koskevan muun lainsäädännön puitteissa, valtiontukea sisältävät sijoitukset perusteltaisiin ryhmäpoikkeusasetuksen tai Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn valtiontukea koskevan ilmoituksen nojalla. Finnfundin tytäryhtiön valtionavustuksia myönnetään puolestaan vähämerkityksellisenä tukena de *minimis* -tukea koskevan asetuksen perusteella (komission asetusta ((EU) 2023/2831), ryhmäpoikkeusasetuksen ((EU) 2023/1315) mukaisena valtiontueksi, komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan ilmoitettuna valtiontueksi tai toimenpiteenä, joka ei täytä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisia valtiontuen edellytyksiä.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on ajantasaistaa Finnfundia koskeva lainsäädäntö. Tämä toteutettaisiin lain kokonaisuudistuksen kautta säätämällä Finnfundista uusi laki ja kumoamalla nykyinen laki. Tavoitteena on uudistettu Finnfund-laki, joka huomioi Finnfundin ja kehitysrahoituksen muuttuneen toimintaympäristön, vastaa perustuslain ja muun nykyisen lainsäädännön vaatimuksia sekä mahdollistaa Finnfundin toiminnan kehittämisen. Esityksellä on tarkoitus myös vastata valtionhallinnon resurssihaasteisiin, jotta tehokasta ja vaikuttavaa kehitysyhteistyötä voidaan jatkossakin tehdä.

Uuden lain tavoitteena on myös parantaa Finnfundin toiminnan vaikuttavuutta ja edesauttaa kehitysvaikutusten saavuttamista kehittyvissä maissa.

Lisäksi ehdotusten tavoitteena on luoda joustava ja aikaa kestävä Finnfund-lainsäädäntö, joka mahdollistaisi Finnfundin ja ulkoministeriön nykyisten kehitysyhteistyön tukimuotojen kehittämisen sekä tarvittaessa uusien tukimuotojen luomisen ja vanhojen lakkauttamisen Suomen ja kehittyvien maiden yhteiskunnissa ja politiikkalinjauksissa ajan myötä tapahtuvien muutosten pohjalta.

Esitysten tavoitteena on vahvistaa yksityisen sektorin roolia Suomen kehitysyhteistyössä Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa esitettyjen tavoitteiden (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:37) mukaisesti. Uudistusten tavoitteena on siten lisätä suomalaisten yritysten ja ratkaisujen hyödyntämistä kehitysyhteistyössä sekä edistää suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia kehittyvissä maissa.

Ehdotusten tavoitteena on myös toimeenpanna kansainvälisen kaupan ja kehitysyhteistyön selonteon tavoitteita, joista yksi on yksityisten pääomien liikkeelle saaminen kehittyvissä maissa. Selonteossa esitetään toimenpiteinä yksityisten pääomien liikkeelle saamiseksi kehittyvissä maissa muun muassa sitä, että helpotetaan yritysten osallistumisen Finnfundin kaupallisiin sijoituksiin, mitä varten valmistellaan hallituksen esitys Finnfund-laiksi. Samalla uudistusten tavoitteena on luoda Finnfundille ja suomalaisyrityksille tasaisempi kaupallinen pelikenttä kansainvälisillä markkinoilla Suomen verrokkimaiden tapaan. Tavoitteena on myös parantaa entisestään Finnfundin yhteistyötä muiden kehitysrahoituslaitosten ja rahoitusmarkkinoiden toimijoiden kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä. Samalla Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki (291/1979) ehdotetaan kumottavaksi.

Uudella lainsäädännöllä Finnfundille perustetaan julkisia hallintotehtäviä suorittava tytäryhtiö. Finnfundin liiketaloudellista rahoitustoimintaa harjoitetaan konsernin emoyhtiössä ja mahdollisissa muissa konsernin yhtiöissä. Hallinnon yleislait ja virkavastuu ulottuisivat tytäryhtiön toimintaan ja sen henkilöstöön, mutta eivät emoyhtiöön tai mahdollisiin muihin liiketaloudellista toimintaa harjoittaviin konsernin yhtiöihin.

Keskeisiä ehdotuksia selostetaan tarkemmin seuraavissa alajaksoissa 4.1.1.–4.1.3. Keskeisten ehdotusten vaikutuksia käsitellään alajaksossa 4.2. Pääasialliset vaikutukset. Muita vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia käsitellään jaksossa 5.

4.1.1 Julkisten hallintotehtävien siirto Finnfundin tytäryhtiölle

Esityksessä ehdotetaan, että uudessa Finnfund-laissa säädettäisiin perustuslain 124 §:n mukaisen julkisten hallintotehtävien siirrosta ulkoministeriöstä Finnfundiin. Finnfundille perustettaisiin tytäryhtiö hoitamaan näitä julkisia hallintotehtäviä. Finnfundin liiketaloudellinen sijoitus-toiminta puolestaan jäisi Finnfundin emoyhtiöön.

Lakiuudistuksessa on osittain kyse nykytilan korjaamisesta, eli jo ulkoistettujen julkisten hallintotehtävien siirrosta säädettäisiin jatkossa lailla perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Osittain taas kyse olisi uusien julkisten hallintotehtävien siirrosta ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiöön. Näistä merkittävin ehdotus on, että jatkossa Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää ja hallinnoida valtionavustuksia. Avustusten myöntäminen on julkinen hallintotehtävä, josta tulee säätää lailla. Finnpartnership-ohjelmaan liittyvien valtionavustusten myöntäminen siirrettäisiin ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiöön. Lisäksi uutena avustusmuotona Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää valtionavustuksia tekniseen tukeen liittyen. Tytäryhtiölle esitetään siirrettäväksi valtionavustuksia koskevien hallintopäätösten tekeminen (avustusten myöntö-, maksatus- ja muutospäätökset sekä niihin liittyvät oikaisupäätökset). Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää myös vähämerkityksellisestä tuesta annetun asetuksen ylirajan ylittäviä avustuksia, minkä osalta on huomioitava myös Euroopan unionin valtiontukisääntely.

Lisäksi Finnfundin tytäryhtiölle siirrettäisiin lailla myös eräitä muita julkisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät ulkoministeriön Finnpartnership-ohjelmaan, tuettuihin investointiluottoihin ja Business Finlandin ja ulkoministeriön yhteiseen ”Developing Markets Platform” –alustaan. Finnfundin tytäryhtiöllä olisi oikeus jatkossa myöntää myös muita valtionavustuksia, joiden

myöntäminen sille ohjattaisiin valtionavustuslain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten perusteella.

Lisäksi esitetään, että Finnfundin tytäryhtiö voisi jatkossa myöntää valtionavustuksena teknistä tukea yrityksille. Teknisen tuen –ohjelman käyttöönotto myös kansallisesti vahvistaisi Finnfundin ja sen tytäryhtiöiden erityistehtävän ja omistajaohjauksen tavoitteiden saavuttamista. Tämä olisi linjassa yhtiön lakisääteisten velvoitteiden kanssa ja olisi siten tarkoituksenmukaista. Teknisen tuen mahdollistaminen valtion suoralla rahoituksella ja sen kehittäminen olisi myös linjassa kestävä kehityksen ja Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:37) julkituotujen tavoitteiden kanssa, joiden mukaan suomalaisten yritysten toimintaa kehittyvillä markkinoilla pyritään tukemaan.

Teknisen tuen ohjelma olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa muiden yksityisen sektorin kehitysyhteistyötä koskevien valtionavustusten tavoin Finnfundin perustettavaan tytäryhtiöön. Ohjelma rahoitettaisiin ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroista, Finnfundin taseen ulkopuolelta, mikä mahdollistaisi yritysten toiminnan entistä paremman tukemisen Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettaisiin siksi, että Finnfundin tytäryhtiö voisi jatkossa myöntää teknistä tukea valtionavustuksena uuden Finnfund-lain nojalla. Tällä hetkellä Finnfundin perustettava tytäryhtiö ei voisi ristisubvention estämisen vuoksi myöntää teknistä tukea valtionavustuslain nojalla valtionavustuksina yrityksille, joihin sen emoyhtiö on sijoittanut tai joihin se on jo sitoutunut sijoittamaan. Valtionavustus myönnettäisiin valtionavustuslain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Emoyhtiön sijoitusmahdollisuuksia ei kuitenkaan rajoitettaisi. Emoyhtiön sijoitukset voisivat kohdentua myös yhtiöihin, joihin tytäryhtiö on itsenäisen valtionavustusharkintamenettelyn kautta myöntänyt valtionavustusta.

Lisäksi eräiden tuettuihin investointiluottoihin liittyvien julkisten hallintotehtävien siirrosta ulkoministeriöstä ja Valtiokonttorilta Finnfundin tytäryhtiöön säädettäisiin tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Näitä julkisia hallintotehtäviä olisivat tuettujen investointiluottohankkeiden maksatusten hallinnointi ja valvonta, hankekoordinaatio, hanke- ja sopimusneuvottelut yritysten kanssa, hankeneuvonta, hankkeita koskevista evaluoinneista päättäminen, julkisten hankintapäätösten tekeminen ja hallinnointi. Tytäryhtiö voisi hoitaa myös näitä tukevia tehtäviä, kuten markkinointia ja tiedottamista.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä vaativat hallintopäätökset jäisivät myös edellisten siirrettävien julkisten hallintotehtävien osalta hoidettavaksi ulkoministeriöön. Näitä ovat maksatuksen keskeytys, tarkastuksista päättäminen, takaisinperintäpäätökset ja maksatuksen lopettamista koskevat päätökset.

Lailla säädettäisiin ulkoministeriölle oikeus ohjata ja valvoa tytäryhtiön julkisten hallintotehtävien hoitamista. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin lain 18 §:ssä ja 20 §:ssä säädettyjä tehtäviä. Finnfundin emoyhtiö omistaa täysin tytäryhtiön ja siten luonnollisesti harjoittaa määräysvaltaa siinä. Ulkoministeriö voi myös antaa yhtiölle toimeksiantoja muita sen toimialaan kuuluvia tehtäviä koskien. Suomen valtio harjoittaa puolestaan määräysvaltaa Finnfundin emoyhtiössä ja voi siten käytännössä ulkoministeriön omistajaohjauksen kautta vaikuttaa emo- ja tytäryhtiön ristisubvention estämiseksi. Koska tytäryhtiö harjoittaa julkista hallintotehtävää, olisi ulkoministeriön vastuulla vaikuttaa ohjaukseen kuuluvien määräysten kautta tavallista enemmän tytäryhtiön hallituksen toimintaan.

Julkisia hallintotehtäviä hoitaville yhtiön työntekijöille säädettäisiin myös virkavastuusta sekä kelpoisuusvaatimuksista heidän hoitaessaan julkisen hallintotehtäviä, etteivät perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset vaarantuisi. Lainsäädännöllä turvattaisiin myös

muutoin julkisen hallintotehtävän hoitaminen siten, ettei konsernin muu toiminta häiritse julkisen hallintotehtävän hoitamista.

4.1.2 Finnfundin toimialan ja tehtävien laajennus

Finnfundin tehtävien osalta säädettäisiin jatkossakin, että Finnfund Oy:n tehtävänä on rahoittaa kehittyviksi maiksi luokiteltujen maiden kestävä kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden yritystoiminnan kehittämiseen. Aineellisilla voimavaroilla tarkoitettaisiin esimerkiksi erilaisten rahoitusvälineiden kautta annettavaa rahoitusta, kuten oman ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen ja välirahoituksen, rahastosijoitusten, Euroopan unionin rahoitusvälineiden, osake- yhtiöosuus- ja muiden vastaavien osuuksien sekä arvopapereiden ja kiinteän omaisuuden omistusten kautta tapahtuvaa rahoitustoimintaa. Finnfund voi hyödyntää rahoitustoiminnassaan aineellisten voimavarojen lisäksi henkisiä voimavaroja, kuten yrityksille osana teknistä apua tai neuvontaa annettavaa tukea.

Finnfundin nykyistä toimialaa esitetään laajennettavaksi siten, että Finnfund voisi jatkossa rahoittaa myös muualle kuin kehittyvään maahan perustettua yritystä siinä tapauksessa, että rahoitus käytetään kehittyvässä maassa toteutettavaan investointiin ja se tukee kehittyvien maiden yritystoiminnan kehittymistä. Yritys voisi olla siten perustettu esimerkiksi Suomeen. Kyse olisi rahoituksen kanavoinnista esimerkiksi investointisuoja- tai toimeenpanosyistä. Tällaisia investointi- ja toimeenpanosyitä voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos kehittyvän maan lain-säädäntö ja viranomais-toiminnan arvioitaisiin sitä edellyttävän.

4.1.3 Muut keskeiset ehdotukset

Yhtiön virallinen nimi ehdotetaan päivitettäväksi myös säädöksiin käytännössä vakiintuneeksi Finnfund Oy:ksi, joka on tähän saakka rekisteröity yhtiön toissijaisena nimenä. Samalla ehdotetaan teknisenä lakimuutoksena, että koska Finnfundia koskevat säädösalapoikkeukset säilyvät voimassa, muutetaan kirjanpitolakiin, maksulaitoslakiin ja tuloverolakiin ”Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n” tilalle ”Finnfund Oy”.

Laissa säädettäisiin jatkossa, että yhtiöllä olisi johtokunnan sijaan hallitus, joka on osakeyhtiölaissa vakiintunut käsite.

Säädösvalmistelun esivalmisteluvaiheen arviomuistiosta saadun lausuntopalautteen vuoksi säädösvalmistelussa selvitettiin kuitenkin hallintoneuvoston korvaamista neuvottelukunnalla. Tämä olisi vastannut valtionyhtiöiden yleistä kehityssuuntaa ja keventänyt Finnfundin hallintoa.

Hallintoneuvostoa koskevasta pykälästä päädyttiin luopua, sillä osakeyhtiölain 6 luvun 21 §:n mukaisesti hallintoneuvoston tehtävistä voidaan määrätä yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvoston katsotaan lisäävän muiden sidosryhmien lisäksi erityisesti eduskunnan tietoisuutta yhtiöstä ja sen toiminnasta puoluerajat ylittävästi. Kehityspolitiikassa ylivaalikautinen jatkumo on tärkeää, mitä laaja tietoisuus ja vuoropuhelu eri sidosryhmien kannalta palvelee parhaiten. Hallintoneuvoston kautta jokaisessa puolueessa on kansanedustajia, jotka tuntevat yhtiön toimintaa hyvin. Lisäksi hallintoneuvosto vahvistaa tietoisuutta ulkoministeriön omistajaohjauksen sisällystä ja perusteista kansanedustajien keskuudessa, mikä helpottaa yhtiötä koskevien linjausten käsittelyä eduskunnassa. Lisäksi eduskunnalle on tärkeää saada tietoa yhtiön toiminnasta sekä liiketoiminnasta kehittyvissä maissa ja suomalaisyritysten osallistumisesta siihen yleisesti. Hallintoneuvosto ilmaisi myös arviomuistioon antamassaan lausunnossaan vahvan halukkuutensa

jatkaa yhtiön toimielimenä. Hallintoneuvostolla on lisäksi olevan osakeyhtiölain nojalla selkeämpi asema kuin neuvottelukunnalla.

Laista poistettaisiin valtion tappiokorvaussitoumuksia koskevat määräajat. Tappiokorvaussitoumusten antaminen olisi kuitenkin mahdollista myös jatkossa ja näitä varten lakiin jätettäisiin yleinen tappiokorvaussitoumusvaltuus. Nykyisen lain vanhentuneet määräajat kumottaisiin ja valtion sitoumusten antamisesta säädettäisiin ilman määräaikaa. Aikaisemmat jo annetut sitoumukset jäisivät joka tapauksessa voimaan.

Finnfundin tytäryhtiölle säädettäisiin edellä mainitusti perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä, jotka osin sisältävät julkisen vallan käyttöä, mutta eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lisäksi tytäryhtiö voisi hoitaa myös muita julkisia hallintotehtäviä tukevia tehtäviä, joita ei niiden julkisesta intressistä huolimatta voitaisi pitää julkisina hallintotehtävinä.

Julkisuuslain soveltamisala koskettaa tällä hetkellä muodollisesti yksityistä vain siltä osin, kun se käyttää julkista valtaa. Epäselvien julkisuuslaintulkintatilanteiden välttämiseksi Finnfund-laissa säädettäisiin tämän takia selvyyden vuoksi tarkemmin julkisuuslain soveltamisesta siten, että perustettavaan tytäryhtiön toimintaan sovelletaan kokonaisuudessaan julkisuuslakia. Tämä olisi siten poikkeus yleislain eli julkisuuslain soveltamisalasta. Soveltamisalapoikkeus erityislaissa olisi perusteltu perustuslain 124 §:n edellyttämän julkisen vallan velvoitteen turvata perus- ja oikeusturvan toteutuminen siirrettäessä julkisia hallintotehtäviä yksityiselle perusteella. Poikkeuksen säätämisellä vältettäisiin epäselviä tilanteita, joita tietojen käsittelyssä käytännössä saattaisi syntyä esimerkiksi silloin, jos osaa tytäryhtiön päätöksenteon tukena käytettävistä tiedoista olisi pidettävä julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvina ja osaa ei.

Emoyhtiöön ei sovellettaisi jatkossakaan julkisuuslakia.

Jatkossa säädettäisiin myös tarkemmin julkisuuslain mukaisten salassa pidettävien tietojen vaihdosta tytäryhtiön ja ulkoministeriön sekä muiden julkisuuslain tarkoittamien viranomaisten välillä. Salassa pidettäviä tietoja voitaisiin myös antaa julkista hallintotehtävää tukeville palveluntarjoajille, jos se on tarpeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Emoyhtiöön ei sovellettaisi jatkossakaan julkisuuslakia, mutta julkisuuslain ulkopuolisesta pankkisalaisuustyypisistä salassapidosta säädettäisiin selvyyden vuoksi ja rahoitusmarkkinoiden edellytykset huomioiden tietojenkäsittelyn lähtökohtana. Tästä säädettäisiin kuitenkin poikkeuksia muun muassa viranomaisia koskevia tietojenluovutuksia koskien.

Finnfund-lakiin otettaisiin lisäksi säännös tytäryhtiön palveluksessa olevan henkilön salassapitovelvollisuudesta, kun tämä on saanut ulkoministeriöltä ja muilta julkisuuslain mukaisilta viranomaisilta salassa pidettäviä tietoja hoitaessaan lain mukaisia tehtäviä. Emoyhtiön osalta lakiin otettaisiin myös säännös, jonka tarkoituksena olisi turvata viranomaisten sille luovuttamien julkisuuslain mukaisten salassa pidettävien tietojen salassapito, vaikkei, yhtiön toimintaan ei lähtökohtaisesti sovelleta julkisuuslakia ja siinä säädettyjä salassapitosäännöksiä. Laissa kiellettäisiin sekä tytäryhtiön että emoyhtiön palveluksessa olevaa henkilöä ilmaisemasta tai luovuttamasta sivulliselle julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa tai hyödyntämästä niitä omaksi taikka toisen hyödyksi tai vahingoksi. Lisäksi säännöksessä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen käsittelyyn oikeutetuista henkilöistä. Salassa pidettäviä tietoja saisivat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin kyseisten salassa pidettävien tietojen käsittely kuuluu.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutustenarvioinnista teetettiin selvitys KPMG:llä, joka valmistui 25.06.2024. Selvitys on saatavilla Hankeikkunassa osoitteessa <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/118110/asiakirjat>. Hallituksen esityksen pääasiallisia vaikutuksia on selostettu alla aihealueittain.

4.2.1 Julkisten hallintotehtävien siirto Finnfundin tytäryhtiölle

4.2.1.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1.1. Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkisten hallintotehtävien siirrolla ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiölle olisi pitkällä aikavälillä vähäisiä vaikutuksia valtion julkiseen talouteen ja valtion budjettiin. Ulkoministeriö ostaisi toimeksiantosopimuksella tytäryhtiöltä julkisten hallintotehtävien hoitamista. Toimeksiantosopimuksella aiheutuvat kustannukset maksettaisiin kulutusmenona ulkoministeriön momentilta 24.30.66 ”varsinainen kehitysyhteistyö”. Varat eivät kulkisi emoyhtiön kautta vaan suoraan ulkoministeriöstä tytäryhtiöön.

Siirrettävien julkisten hallintotehtävien hoito tulisi todennäköisesti vaatimaan uusia henkilöstöresursseja Finnfundin perustettavassa tytäryhtiössä. Käytännössä ulkoministeriön ja Finnfundin välisessä toimeksiantosopimuksessa määriteltäisiin palvelut, joita ulkoministeriö Finnfundilta ostaisi, mukaan lukien tarvittavat henkilöstö- ja asiantuntijapalvelut julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi sekä palveluiden hinta.

Tällä hetkellä Finnfundissa Finnpartnership-ohjelmaan liittyviä tehtäviä hoitaa 12 henkilöä, eli toimeksiantosopimuksessa on sovittu 12 henkilötyövuodesta. Finnfund on kertonut näiden henkilöstöresurssien olevan täysimääräisesti käytössä nykyisten tukitoimintojen hoitamisessa. Lakiuudistuksen myötä, kun uusia julkisia hallintotehtäviä siirretään Finnfundin tytäryhtiöön, henkilöstötarve kasvaisi tytäryhtiön puolella. Finnfundin tytäryhtiön lisähenkilötyövuositarpeen voidaan alustavasti arvioida olevan 8 henkilötyövuotta, koostuen tekniseen tukeen ja tuettujen investointiluottojen hallinnointiin liittyvistä tehtävistä sekä juridisiin ja taloushallintoon liittyvistä tukitehtävistä. Yhteensä Finnfundissa julkisten hallintotehtävien hoitoon tarvittaisiin siten alkuvaiheessa 20 henkilötyövuotta. Toiminnan laajuus tulee muuttumaan ajan myötä, perustuen muutoksiin poliittisessa tavoitteenasettelussa, toimintatavoissa ja budjettirahoituksessa.

Julkisten hallintotehtävien siirron kustannuksia lyhyellä aikavälillä on arvioitu konsulttiyhtiö KPMG:n selvityksessä. Vuosittainen kokonaiskustannus julkisten hallintotehtävien siirrosta Finnfundin tytäryhtiöön arvioidaan maksavan 4 405 000 euroa vuodessa. Lisäksi tulee laskea mukaan ensimmäisen vuoden perustamiskustannukset, joiksi arvioidaan n. 200 000 euroa. Arvio sisältää toimintaan tarvittavat resurssit sekä tilavuokrat, tietojärjestelmäkustannukset, muut henkilöstöetuudet, ulkoiset palvelut, sisäiset muut palvelut sekä yhtiön perustamiskustannukset.

Todellinen vaikutus valtion budjettitaloudelle on kuitenkin vain n. 700 000 euroa suurempi nykytilanteeseen verrattuna ensimmäisenä tarkasteluvuonna 2027 ja tästä eteenpäin n. 500 000 euroa vuodessa. Tämä johtuu siitä, että ulkoministeriö on myös nykytilanteessa ulkoistanut osan hallintopäätösten valmistelusta ulkoisille konsulteille kilpailutusten kautta ja näistä on ulkoministeriölle syntynyt kulutusmenoja. Nämä ovat; liikekumppanuusohjelma Finnpartnershipin tukipalvelusopimus n. 1,7 miljoonaa euroa vuodessa, PIF-tukikonsulttipalveluiden puitesopimus n. 1,2 miljoonaa euroa vuodessa ja DevPlat-tukikonsulttipalvelu n. 50–100 000 euroa vuodessa,

ja pienempiä summia juridisten ja hallinnollisten tukipalvelujen ostosta. Jatkossa nämä kustannukset siirtyisivät osaksi toimeksiantosopimusta Finnfundin tytäryhtiölle, eikä niitä tarvitse hankkia enää erikseen. Palvelujen keskittäminen ja jatkossa niiden hankkiminen toimeksiantosopimuksella Finnfundin tytäryhtiöltä tulee tuottamaan säästöjä, siltä osin kuin niiden piirissä olevat palvelut voidaan tuottaa Finnfundin sisällä, jolloin todellisten kustannusten päälle ei makseta kaupallista katetta kuten nykytilanteessa.

Ehdotettu julkisten hallintotehtävien siirto Finnfundin tytäryhtiölle olisi, ensimmäistä vuotta lukuun ottamatta, vuosittain vain n. 500 000 euroa kalliimpi vaihtoehto julkiselle taloudelle, kuin tehtävien palauttaminen ulkoministeriöön. (ks. vaihtoehto 5 alla). Siirtoa voidaan kuitenkin perustella sillä, että kokonaisuutena arvioituna pitkällä aikavälillä KPMG:n selvitys suositti tehtävien hoitamista Finnfundissa. Pitkällä aikavälillä yritysten rahoituspalvelujen keskittäminen Finnfundin tytäryhtiöön poistaisi päällekkäisiä toimintoja ulkoministeriön ja Finnfundin välillä. Esimerkiksi Finnpartnership-ohjelman osalta yrityksille muodostuisi selkeämpi palvelukokonaisuus ns. "yhden luukun periaatteen" mukaisesti, jolloin asiointi keskitettäisiin Finnfundin tytäryhtiöön. Osakeyhtiöllä työnantajana on valtion virkasuhteisiin verrattuna paremmat mahdollisuudet sopeuttaa henkilöstömäärää ja työehtoja kulloistenkin tarpeiden mukaisesti. Valtion virkasuhteille on ominaista tietty pysyvyys, mikä rajoittaa vastaavaa joustavuutta.

Päällekkäisten toimintojen poistaminen voisi myös nopeuttaa avustuksiin liittyvää päätöksentekoa ja sitä kautta voisi auttaa yrityksiä reagoimaan nopeammin markkinamahdollisuuksiin. Nykytilanteessa Finnpartnership-liikekumppanuustukipäätöksiin liittyvä päätöksenteko jakautuu ulkoministeriön ja Finnfundin välille siten, että molemmissa organisaatioissa muodostetaan itsenäinen kanta jokaiseen tukihakemukseen. Kokonaisuuden ulkoistaminen Finnfundin tytäryhtiölle tulisi poistamaan nykyisiä ongelmallisia hallinnollisia päällekkäisyyksiä, mikä vähentäisi päätösvalmisteluun käytettävää aikaa. Tämä säästäisi kustannuksissa ja hyödyttäisi yrityksiä.

Tytäryhtiömalli tarjoaa selvityksen mukaan myös muita vaihtoehtoja paremman alustan kehitysyhteistyön pitkäjänteiselle strategiselle kehittämiselle ja toteuttamiselle. Jo tällä hetkellä Finnfundilla on yksityisen sektorin rahoituksesta syvällistä osaamista. Lisäksi Finnfundilla on usean vuoden ajalta osaamista Finnpartnership-ohjelmasta. Päätöksenteon siirto sinne, missä päätöksiä koskeva valmistelu on jo vakiintuneesti tehty, on myös valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua, sillä päätöksenteon hajauttaminen useammalle taholle lisää riskiä sille, ettei viranomaisen tai julkista hallintotehtävää harjoittavan hallintopäätökseen kuuluva selvitysvelvollisuus toteudu täysimääräisesti.

Kokonaisuudessaan näillä järjestelyillä ei olisi valtion budjettiin kustannuksia vähentäviä vaikutuksia, mutta se mahdollistaisi ulkoministeriön resurssien keskittämisen Suomen kehitysyhteistyön järjestämistä vastaavana tahona ja roolinsa mukaisesti kehitysyhteistyön määrärahojen toimeenpanijana varsinkin tilaavana ja valvovana (UaVM 14/1986). Valtionavustuspäätöksistä mahdollisesti syntyvät takaisinperintätilanteet (esimerkiksi maksatuksen keskeytykset, takaisinperintäpäätökset, tarkastuksista päättäminen, väärinkäyttöepäilyt, valitukset hallinto-oikeuksiin.), jotka jäisivät ministeriön hoidettavaksi, tulevat myös vaatimaan jonkin verran työaikaa. Lisäksi jo olemassa olevat korkotuki- ja PIF-päätösten seuranta ja valvonta jatkuvat vielä yli 10 vuotta ja tulevat jatkossakin työllistämään ulkoministeriön virkahenkilöitä vielä pitkään. Ulkoministeriöön jäisivät lisäksi Finnfundiin liittyen merkittävät julkiset hallintotehtävät, omistajaohjaus, ja alan laajempaan kansalliseen ja kansainväliseen kehityspolitiikkaan liittyvät tehtävät.

Ulkoministeriö on myös ulkoistanut osan hallintopäätösten valmistelusta ulkoisille konsulteille kilpailutusten kautta ja näistä on ulkoministeriölle syntynyt kulutusmenoja. Nämä ovat; liikekumppanuusohjelma Finnpartnership-ohjelman toimeksiantosopimus n. 1,7 miljoonaa euroa vuodessa, PIF-tukikonsulttipalveluiden puitesopimus n. 1,2 miljoonaa euroa vuodessa ja

DevPlat-tukikonsulttipalvelu n. 50–100 000 euroa vuodessa, ja pienempiä summia juridisten ja hallinnollisten tukipalvelujen ostosta. Jatkossa ulkoministeriölle syntyisi kuluja näitä vastaavien toimeksiantojen hankkimisesta Finnfundille perustettavalta tytäryhtiöltä. Toimeksiantosopimusten väheneminen tulee luomaan säästöä siltä osin kuin niiden piirissä olevat palvelut voidaan tuottaa Finnfundin sisällä, jolloin todellisten kustannusten päälle ei makseta kaupallista katetta.

Prosessien virtaviivaistaminen voisi lisäksi mahdollisesti jossain määrin tuoda resurssisäästöjä, kun tehtävien päällekkäisyyttä poistuisi. Nykytilanteessa Finnpartnership-liikeyrityksien tukipäätöksiin liittyvä päätöksenteko jakautuu ulkoministeriön ja Finnfundin välille siten, että molemmissa organisaatioissa muodostetaan itsenäinen kanta jokaiseen tukihakemukseen. Kokonaisuuden ulkoistaminen Finnfundin tytäryhtiölle tulisi poistamaan nykyisiä ongelmallisia hallinnollisia päällekkäisyyksiä, mikä vähentäisi päätösvalmisteluun käytettävää aikaa. Tämä säästäisi kustannuksissa ja hyödyttäisi yrityksiä.

Osakeyhtiöllä työnantajana on valtion virkasuhteisiin verrattuna paremmat mahdollisuudet sopeuttaa henkilöstömäärää ja työehtoja kulloistenkin tarpeiden mukaisesti. Valtion virkasuhteille on ominaista tietty pysyvyys, mikä rajoittaa vastaavaa joustavuutta.

4.2.1.1.2. Vaikutukset yrityksiin ja markkinoihin

Muutos tulisi hallitusohjelman mukaisesti luomaan vahvempaa roolia suomalaisyrityksille Suomen kehitysyhteistyössä keskipitkällä aikavälillä. Finnfundin mahdollisuus antaa teknistä tukea täydentäisi nykyistä rahoitusta yrityksille siten, että ne voisivat jatkossa saada tukea toimintansa saattamiseksi investointirahoituskelpoiseksi. Puuttuva rahoitus alkupään valmistelukustannusten ja varsinaisen investointirahoituksen välillä on tunnistettu säädosvalmistelun aikana merkittäväksi katvealueeksi nykyisissä rahoituspalveluissa. Yritysten rahoituspalvelujen keskittäminen Finnfundin tytäryhtiöön poistaisi nykyisiä päällekkäisiä toimintoja ulkoministeriössä ja Finnfundissa. Esimerkiksi Finnpartnership-ohjelman osalta yrityksille olisi selkeämpää toimia jatkossa keskitetysti Finnfundin tytäryhtiön kanssa.

Päällekkäisten toimintojen poistaminen voisi myös nopeuttaa avustuksiin liittyvää päätöksentekoa ja sitä kautta auttaa yrityksiä reagoimaan nopeammin markkinamahdollisuuksiin. Keskipitkällä aikavälillä ja välillisesti tämä aiheuttaa KPMG:n selvityksen mukaan positiivisia vaikutuksia. Lyhyellä aikavälillä arvioidaan, että suorat vaikutukset suomalaisiin yrityksiin saattavat olla pienet ja ei voida poissulkea, että ne olisivat siirtymäkauden aikana lyhyellä aikavälillä mahdollisesti jopa negatiiviset, jos avustusten hakemiseen syntyy viivästyksiä uudistuksesta johtuen. Arvioiden mukaan kyse olisi kuitenkin siirtymäkauden aikaisesta lyhytaikaisesta notkahduksesta.

Valtiontukisääntelyn ja kilpailuneutraliteetin kannalta järjestely, jossa julkisen hallintotehtävän hoitaminen on erotettuna omaan yhtiörakenteeseensa ja jolle myös tehdään oma tilintarkastus, on yhden yhtiön mallia (ks. jäljempänä vaihtoehto 3 alajaksossa 5.1.1.3.) parempi tapa estää kiellettyä ristisubventointia. Emo-tytär –malli on vastaava malli kuin uudessa Suomen Teollisuussijoitusyhtiössä on omaksuttu (HE 58/2024 vp). Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan valtiontukioikeuden näkökulmasta kahden yhtiön malli on selkein, koska sillä suljetaan tehokkaammin pois ristisubvention mahdollisuus, erityisesti jos tytäryhtiön ei anneta toimia markkinaehtoisesti (ks. TESI HE 58/2024 vp, s. 33). Kuitenkin ilman erillisiä lainsäädännöllisiä ja omistajaohjaukseen liittyviä toimia, myös konsernirakenteessa yhdistyvät liiketaloudellinen toiminta sekä julkisen hallintotehtävän hoitaminen saattaisivat muodostaa riskejä markkinavääristymille sekä julkisten hallintotehtävän puolueettomalle hoitamiselle.

Tämän vuoksi mahdollisiin markkinavääristymiin puututtaisiin kuitenkin monin lainsäädännöllisin ja omistajaohjauksen keinoin. Ensinnäkin lain tasolla erotettaisiin selkeästi tytäryhtiön julkinen hallintotehtävä ja emoyhtiön liiketaloudellinen toiminta. Lisäksi säädettäisiin, että tytäryhtiö ei saisi toimia markkinoilla siten, että tämä vaarantaa julkisen tehtävän hoitamisen riippumattomuutta tai uskottavuutta. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, ettei tytäryhtiö voisi tarjota muita palveluja ja tuotteita markkinoilla kuin niitä, joita se suorittaa joko Euroopan unionin tai ulkoministeriön toimeksiantosopimuksesta Euroopan unionin tai ulkoministeriön määrittämän kehityspoliittisen päämäärän tukemiseksi osana Euroopan unionin tai Suomen kehitysyhteistyörahoitusta. Ulkoministeriö arvioisi jatkuvasti tehdessään toimeksiantojaan, ettei kehityspoliittisten päämäärien tukemiseksi tehtävien toimeksiantojen tekeminen vääristäisi samalla markkinoita. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että toimeksiantojen ulkopuolinen yritys-konsultointi, jota yhtiö tarjoaisi markkinoilla, markkinahintaan, olisi kielletty.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta saatava korvaus ei saisi olla ylimitoitettu eikä hyödyttää yhtiön rahoitusliiketoimintaa niin, että markkinat vääristyisivät tämän vuoksi kilpailulainsäädännön ja Euroopan unionin valtiontukisääntelyn mukaisesti. Markkinoiden vääristymää voitaisiin ehkäistä siten, että ulkoministeriön tulisi korvausta määrittäessään tehdä markkinakatsaus. Julkisten varojen käytölle säädettäisiin tässä laissa tarkat rajat, jotka estäisivät varojen siirtämisen emoyhtiön markkinaehtoiseen liiketoimintaan. Tytäryhtiö ei olisi riippuvainen emoyhtiön kautta tulevasta rahoituksesta, koska sen kaikki rahoitus tulisi ulkoministeriön toimeksiantosopimuksen kautta. Tytäryhtiö ei jakaisi osinkoa emoyhtiölle. Sen tarkoituksena ei olisi voiton tuottaminen. Mahdolliset tuotot käytettäisiin tytäryhtiön toimintaan. Tehtävien puolueettomaksi hoitamiseksi laissa edellytettäisiin, että tytäryhtiön taloushallinto ja toimintamallit ovat täysin erillään emoyhtiöstä, minkä tarkoituksena olisi ehkäistä ristisubventiota ja väärinkäytöksiä. Ristisubventointi olisi kielletty. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että mikäli tytäryhtiö hankkisi palveluita emoyhtiöltä, tulisi tämän tapahtua markkinahintaan.

Emoyhtiö omistaisi tytäryhtiön ja siten periaatteessa harjoittaisi konsernirakenteeseen kuuluvaa määräysvaltaa tytäryhtiötä kohtaan. Emoyhtiö laatisi ja hyväksyisi tytäryhtiön yhtiöjärjestyksen. Suomen valtio on kuitenkin emoyhtiön enemmistöomistaja ja omistajaohjaa sitä. Markkinavääristymiä voitaisiin siten ehkäistä myös ulkoministeriön emoyhtiöön kohdistamalla omistajaohjauksella. Omistajaohjauksen kautta voitaisiin myös vaikuttaa tytäryhtiön hallitusnimityksiin. Vaikka valtio ei suoraan omista tytäryhtiötä, se voi vaikuttaa siihen määräysvallassaan olevan emoyhtiön kautta, esimerkiksi ohjaamalla emoyhtiön hallitusta, joka puolestaan päättää tytäryhtiön hallituksen nimityksistä. Tämä ei kuitenkaan ole suora omistajavaikutus eikä katsota siten loukkaavan emoyhtiön perustuslain 15 §:n mukaisia omaisuuden suojaan kohdistuvia oikeuksia. Tytäryhtiön hallitus olisi riippumaton emoyhtiön kaupallisista tavoitteista, jota ehkäisemään säädettäisiin, että enimmillään yksi kolmasosa tytäryhtiön hallituksesta saisi muodostua emoyhtiön palveluksessa työskentelevistä henkilöistä. Tytäryhtiön hallituksessa olisi oltava myös riittävästi virkahenkilöosaamista. Emoyhtiö ei saisi puuttua julkisen hallintotehtävän hoitoon, minkä vuoksi ulkoministeriö ohjaisi julkisten hallintotehtävän hoitamista tytäryhtiössä sekä julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvojana. Tämä ohjaaminen ja valvominen tapahtuisi käytännössä ensisijaisesti toimeksiantosopimuksen määrättyjen velvoitteiden tai muiden ohjeiden kautta. Muiden konsernin sisäisten kilpailulle haitallisten kannustimien syntymistä ehkäisettäisiin omistajaohjauksen keinoin. Tällaisia keinoja voisivat esimerkiksi olla tytäryhtiön johdon palkitsemisjärjestelmien riippumattomuus emoyhtiön liiketaloudellisista tavoitteista, tai erilaiset riskienhallintaan ja raportointiin liittyvät käytännöt omistajaohjauksessa.

4.2.1.1.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja Team Finland –työhön

Team Finland on yrityksille kansainvälistymispalveluita tarjoavien julkisten toimijoiden verkosto. Verkosto pyrkii tarjoamaan yrityksille sujuvan palveluketjun neuvonnasta rahoitukseen. Suomalaisille yrityksille suunnatun kehitysyhteistyörahoituksen osalta yritysrajoituksen keskitämisen Finnfundiin arvioidaan vähentävän Team Finland -verkoston sisäisiä koordinaatiotarpeita yritysasiakkaiden palvelemisessa. Tämä selkeyttäisi yritysasiakkaiden, viranomaisten ja muiden Team Finland –verkostolaisten toimintaa. Nykytilanteessa jokainen Finnpartnership-valtionavustuspäätös edellyttää tiedonvaihtoa ulkoministeriön ja Finnfundin välillä sekä innovaatiohankkeissa myös Business Finlandin kanssa. Uudessa hallintomallissa Finnpartnership-valtionavustuspäätökset tehtäisiin täysin Finnfundin tytäryhtiön sisällä. Innovaatiorahoituksessa puolestaan tarvittaisiin ainoastaan vuoropuhelua tytäryhtiön ja Business Finlandin välillä. Tämän katsottaisiin selkiyttävän ja nopeuttavan päätöksentekoa.

Kehitysrahoitusta koskevan yritysrajoituksen kokonaisuudessa siirtyessä Finnfundin tytäryhtiöön ulkoministeriön rooli selkeytyisi enemmän ohjaavaksi. Ulkoministeriön keskittyminen poliittiseen ohjaukseen sekä toiminnan puitteiden ja rahoituksen varmistamiseen edesauttaisi tähän erikoistuneen osaamisen kehittämistä ulkoministeriössä. Ulkoministeriön rooli yksityisen sektorin kehitysrahoituksessa olisi todennäköisesti myös selkeämpi muille viranomaisille ja Team Finlandin jäsenorganisaatioille.

Finnfundin uudistusten myötä syntyvä laajempi erityistehtävä ja siten tärkeämpi rooli Team Finland -yhteistyössä edesauttaisi kehittyvien maiden markkinoiden näkyvyyttä Suomessa sekä niihin kohdistuvia palveluita. Yhtiön kapasiteetin vahvistuttua myös muiden Team Finland –verkoston jäsenten kuin ulkoministeriön olisi helpompaa nojautua Finnfundin osaamiseen kehittyvien maiden yritystoiminnasta.

Finnfundin edellytykset tukea monitoimijayhteistyötä yritysten, tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen välillä voisivat oletettavasti vahvistua. Tällainen yhteistyö tarvitsee nimittäin usein avustusmuotoista rahoitusta ennen kuin sen markkinapohjainen kaupallistaminen tai skaalautuminen on mahdollista.

Esityksen säädökset tiedonvaihdesta Finnfundin ja muiden Team Finland –verkoston toimijoiden välillä tulisivat myös parantamaan tietojenvaihtoa verrattuna nykytilanteeseen. Nykytilanteessa tietojenvaihdesta ei säädetä, mikä on vaikeuttanut erityisesti julkisuuslain nojalla salassa pidettävien tietojen vaihtoa.

Tuettuja investointiluottoja koskevan maksatusten hallinnoinnin siirtyminen Finnfundin tytäryhtiöön tulee uusien tuettujen investointiluottohankkeiden osalta poistamaan Valtiokonttorin nykyisen roolin korkojen maksamisessa luottoja myöntäville tahoille. Myös ulkoministeriö pysyy keskittymään paremmin valvomaan ja ohjaamaan rooliinsa kehitysyhteistyön toteuttamisessa.

4.2.1.2. Yhteiskunnalliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset

4.2.1.2.1. Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin ja hyvään hallintoon

Perustuslain 124 § edellyttää, että julkisten hallintotehtävien siirto ei saa vaarantaa ”perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”. Finnfundin tytäryhtiön kohdalla on siten tärkeää varmistaa, että sen henkilöstöllä, hallituksella ja toimitusjohtajalla on riittävä osaaminen tehdä hallintopäätöksiä avustuksista, ratkaista oikaisuvaatimuksia ja hoitaa muita julkisia hallintotehtäviä. Tällaista ”viranomaisosaamista” Finnfundissa ei ole aiemmin ollut,

koska se on hoitanut vain yksityistä liiketoimintaa. Hyvän hallinnon takeet varmistettaisiin säätämällä uudessa Finnfund-laissa kelpoisuusvaatimukset siitä, että tytäryhtiön työntekijöillä, hallituksella ja toimitusjohtajalla on oltava osaamista julkishallinnosta, liiketoiminnasta kehittyvissä maissa, yritysrahoituksesta sekä yritystaloudesta. Lisäksi lailla säädetään rikosoikeudellisesti virkavastuusta ja vahingonkorvausvelvollisuudesta. Finnfundin tytäryhtiöllä katsotaan olevan lisäksi hyvät edellytykset saavuttaa osaamista näistä, sillä se voi rekrytoida työntekijöitä, joilla on kokemusta julkishallinnostaja hallintopäätösten tekemisestä, sekä hankkia lisäosaamista erilaisten koulutusten avulla.

Julkisten hallintotehtävien siirto Finnfundin tytäryhtiöön olisi pidemmällä aikavälillä perusteltua myös hallintopäätöksenteon keskittämisen ja tuensaajien oikeusturvan kannalta. Ulkoministeriön urakierrosta johtuen Finnpartnership-avustuksista vastaavat ulkoministeriön virkahenkilöt ovat vaihtuneet säännöllisesti kolmen vuoden välein, mistä syystä avustuksiin liittyvää hallintopäätöksenteon syväosaamista ei ehdi kertyä ulkoministeriöön. Siksi siirto Finnfundin tytäryhtiöön, jossa tehtäviä hoitaisi pysyvä henkilökunta ja jolle ajan myötä kertyisi syvällistä osaamista hallintopäätöksenteosta, olisi perusteltua myös avustuksensaajien oikeusturvan kannalta. Ulkoministeriön rooli on kehitysyhteistyön määrärahojen toimeenpanijana varsinkin tilaava ja valvova (ulkoasiainvaliokunnan lausunto (UaVM 14/1986)). Siirron myötä ulkoministeriön henkilöstö voisi paremmin keskittyä ydintoimintoihinsa politiikkaohjauksessa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen valtion erityistehtäväyhtiössä on jossain määrin poikkeuksellista, mutta ei täysin harvinaista. Myös esimerkiksi Finnvera Oy ja Business Finland -yhtiö hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi valtionavustuksiin ja julkiseen rahoitukseen liittyviä julkisia hallintotehtäviä on ulkoistettu esimerkiksi Suomen elokuvasäätiölle, joka on yksityisoikeudellinen säätiö (ks. laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (1174/2018)) ja Metsäkeskukselle, joka on julkisoikeudellinen laitos (laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011)). Ulkoministeriöllä ei myöskään ole hallinnon alallaan virastoa, eikä uuden viraston perustamista katsota tarkoituksenmukaiseksi.

4.2.1.2.2. Vaikutukset kehittyviin maihin sekä ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset

Finnfundilla on jo Finnpartnership-ohjelman kautta kertynyttä osaamista kehittyvissä maissa toteutettavasta kestävästä liiketoiminnasta, joka voidaan osittain siirtää tytäryhtiöön. Vahvistamalla ja vakiinnuttamalla tytäryhtiön resursseja voidaan, oikein toteutettuna, saavuttaa merkittävämpiä ja laajavaikutteisempia kehitystuloksia. Kehitysvaikutusten merkittävyydestä tai kasvusta ei kuitenkaan voida tehdä tarkkoja ennusteita, sillä pitkäaikaisilla hankkeilla on monimuotoisia vaikutuksia, jotka tulevat esiin vasta vuosien kuluttua. Kehitysvaikutuksia ja tuloksellisuutta arvioitaisiin joka tapauksessa säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa, että kehitysyhteistyön tavoitteet ja vaikutukset toteutuvat suunnitellusti.

Ympäristö- ja yhteiskunnallisen vaikuttavuus turvataan nykyisellä tasollaan varmistamalla, että Finnfundin perustettavalla tytäryhtiöllä on vastaava asiantuntemus kuin Finnfundissa tällä hetkellä. Finnfundissa on tällä hetkellä ammattimainen vaikuttavuus- ja vastuullisuusyksikkö, joka on erikoistunut arvioimaan, seuraamaan ja raportoimaan hankkeista sekä ohjaamaan niitä oikeaan suuntaan, mikäli niissä havaitaan ympäristö- tai yhteiskuntavastuuseen liittyviä riskejä. Tämä osaaminen painottuu erityisesti liiketoiminta- ja investointihankkeiden arviointiin, mikä erottaa Finnfundin ulkoministeriön arviointiosaamisesta. Finnfundin nykyistä vaikuttavuustiimiä, jolla on osaaminen kestävä kehityksen ESG-asioissa (ympäristö, sosiaalinen vastuu ja hallintotavat) ei voida kuitenkaan siirtää suoraan liiketoimintasiirtona työvoiman muodossa tytäryhtiöön.

Finnpartnership-ohjelman kautta siirrettävillä työntekijöillä arvioidaan olevan lähtökohtaisesti tehokas raportointi- ja arviointikulttuuri. Tytäryhtiön toimintaa käynnistettäessä on siksi tärkeää, että laadukas arviointi- ja raportointikulttuuri siirtyy uuteen organisaatioon saumattomasti. Samalla on huomioitava, että myös Finnfundin tytäryhtiössä tarvittaisiin kuitenkin ennakkoivaa resurssisuunnittelua, jotta Finnfund pystyy vastaamaan mahdolliseen arviointimäärän kasvuun.

Mikäli kehittyviin maihin sijoitetaan ja mahdollisesti myös eri yhteistyömuotojen ja rahoituksen avulla viedään suomalaisia ympäristöystävällisiä ratkaisuita, esimerkiksi Finnpartnership-toiminnan kautta, niin ympäristölle myönteinen vaikutus voi olla moninkertainen ympäristövastuullisten sijoitusten kautta.

Kehittyvät maat ovat usein alttiimpia ympäristöhaasteille, joten kestävä kehityksen ja ympäristövastuullisten investointien tuomat pitkäaikaiset hyödyt voivat olla merkittäviä sekä luonnolle mutta myös kasvattavat laajemmin kysyntää ympäristövastuullisille sijoituksille.

4.2.2 Finnfundin toimialan laajennus muihin kuin kehittyvien maiden yrityksiin

Nykylainsäädännön mukaan Finnfund voi sijoittaa ainoastaan yrityksiin, jotka toimivat OECD:n määrittelemissä kehittyvissä maissa. Tästä on mahdollista poiketa ainoastaan Valtioneuvoston päätöksellä. Siksi esimerkiksi Finnfundin sijoitukset suomalaisyritysten hankkeisiin ovat tähän asti tapahtunut käytännössä niiden kehittyviin maihin rekisteröityjen tytäryhtiöiden kautta.

Yrityksen rekisteröintimaalla on väliä sijoituksen tuloksellisuuden näkökulmasta. Mikäli Finnfundin sijoituskohteena oleva yritys on rekisteröitynyt lainkäyttöalueelle, jossa vallitsee hyvä omaisuuden suoja sekä hyvän hallinnon edellytykset täyttyvät muun muassa yrityslainsäädännön ja sen soveltamisen osalta, kasvaa sijoituksen tuloksellisuus. Jos sijoitettava kohde on rekisteröitynyt sijoituksen tuloksellisuuden kannalta haastavaan maahan, käytetään sijoituksen kanavoimiseen hyvin hallinnoidussa kehittyvissä maissa rekisteröityjä yrityksiä.

Muutoksena nykytilaan esityksessä esitetään Finnfundille mahdollisuutta sijoittaa korkean tulotason maahan, kuten Suomeen, rekisteröityyn yhtiöön, mikäli varsinainen liiketoiminta tai investointikohde on kehittyvässä maassa. Toisin sanoen rahoitus kanavoidaan korkean tulotason maahan rekisteröidyn yrityksen kautta kehittyvään maahan. Tämän voi katsoa virtaviivaistavan joissakin tapauksessa yritysrahoitusta ja parantavan sijoitusten onnistumisen edellytyksiä.

Finnfundilla on verovastuullisuuspolitiikka, jonka mukaan se varmistaa, että sijoituskohteena oleva yritys maksaa verot siihen maahan, jossa taloudellinen toiminta tapahtuu. Tästä johtuen uudistuksen vaikutus kehittyvien maiden verokertymään tulee olemaan pieni. Samalla uudistuksen vaikutuksen korkean tulotason maiden, kuten Suomen, verokertymään arvioidaan olevan vain pientä, koska verot maksetaan Finnfundin verovastuullisuuspolitiikan mukaisesti lähtökohtaisesti kehittyviin maihin. Ulkoministeriö seuraa Finnfundin omistajaohjaajana Finnfundin verovastuullisuuspolitiikan toteutumista.

Finnfundin toiminta ei olisi täysin päällekkäistä Teollisuussijoitus Oy:n, Finnvera Oyj:n eikä Business Finlandin sijoitus- tai muun toiminnan kanssa. Teollisuussijoitus Oy:n, Finnvera Oyj:n, Business Finlandin ja Finnfundin on tarkoitus toimia toisiaan täydentävästi. Finnfund keskittyy kehittyvien maiden hankkeisiin, kun taas Teollisuussijoitus Oy, Finnvera Oyj ja Business Finland rahoittavat pääasiassa Suomessa ja muissa korkean tulotason maissa toimivia yrityksiä. Niillä on kuitenkin myös viennin rahoitusta, joka täydentää Finnfundin rahoitusta.

Finnfundin tehtävänä on edistää kestävästä kehitystä kehittyvissä maissa, mikä erottaa sen toiminnan muiden rahoittajien tavoitteista.

Ehdotuksen myötä suomalaisyritykset voisivat mahdollisesti osallistua aktiivisemmin kehityspolitiikan prioriteetteihin. Suomalaisyritysten kautta kanavoitava tuki voisi tuoda kehittyviin maihin teknologioita ja käytäntöjä, jotka vähentävät päästöjä ja tukevat luonnonvarojen kestävästä käyttöä, mutta tämä ei kuitenkaan toteudu automaattisesti lainsäädännön muuttuessa, vaan riippuu ennen kaikkea Finnfundin vastuullisuuslinjauksista, ulkoministeriön omistajaohjauksesta sekä yritysten sitoutumisesta kestävästä kehityksen periaatteisiin.

4.2.3 Muiden keskeisten ehdotusten vaikutukset

Yhtiön hallituksen nimen muuttaminen johtokunnasta hallitukseksi olisi perusteltua, koska "hallitus" on yleiskielisempi termi ja vastaa osakeyhtiölain käyttämää nimitystä. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan käytännössä aiheuttaisi merkittäviä muutoksia Finnfundin toimintaan. Finnfundin yhtiöjärjestyksestä ja muista toimintaa sitovia ohjeistuksia tulisi päivittää. Se, että sitoumuksia voitaisiin jatkossa antaa ilman aikarajoja, vahvistaisi olemassa olevan käytännön lain tasolle. Finnfundille on annettu tappiokorvaussitoumuksia viime vuosina laissa yleisen tappiokorvaussitoumusvaltuuden nojalla. Tämä ehdotettu muutos selkeyttää lain tulkintaa ja prosesseja. Olemassa olevien sitoumusten olisi tarkoitus myös jäädä voimaan. Jos laissa olisi jatkossakin aikarajat, asettaisi tämä lisää ylimääräisiä hallinnollisia velvoitteita viranomaiselle uudistaa aikarajoja. Yleinen tappiokorvaussitoumus joustavoittaa ja mahdollistaa toimintaa paremmin.

Säättämällä myös liikesalaisuuden piirissä olevan tiedon jakamisesta Finnfundin tytäryhtiön ja muiden Team Finland -toimijoiden välillä parannetaan todennäköisesti viranomaisten välistä yhteistyötä. Rahoitusvalmistelussa on mahdollista yhdessä suunnitella ja koordinoita yritykseen kohdistuvia tukitoimenpiteitä, toteutusvaiheessa on mahdollista yhdessä seurata etenemistä ja jälkiseurannassa on mahdollista selvittää mahdollisia epäselvyyksiä ja väärinkäytöksiä yhteistyössä keskenään. Tämän oletetaan parantavan päätöksenteon laatua sekä rahoitetun toiminnan toteutusta ja vaikuttavuutta sekä rahoituspäätösten ehtojen noudattamisen valvontaa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Julkisten hallintotehtävien hoitaminen

Julkisten hallintotehtävien hoitamisen muina toteuttamisvaihtoehtoina on arvioitu Finnfund "yhtiö ja virasto" -mallia (Vaihtoehto 1), erillisen yhtiön tai erillisen viraston perustamista (Vaihtoehto 2a ja 2b), yhden yhtiön mallia (Vaihtoehto 3), nykymallia (Vaihtoehto 4), julkisten hallintotehtävien palauttamista ulkoministeriöön (Vaihtoehto 5) tai niiden siirtämistä Teollisuus- ja kauppa- ja liiketoimintakeskukseen (Vaihtoehto 6).

5.1.1.1 Finnfund "yhtiö ja virasto" -malli (Vaihtoehto 1)

Säädosvalmistelun yhteydessä tarkasteltiin mahdollisuutta keskittää Finnfundille suunnitellut julkiset hallintotehtävät uuteen, lailla perustettavaan "Finnfund"-virastoon, jättäen rahoitusliiketoiminta nykyiseen Finnfund-yhtiöön. Tämä malli muistuttaisi osittain Business Finland -rakenne, jossa toimivat sekä viranomainen (Business Finland -rahoituskeskus) että yhtiö (Business Finland -yhtiö).

Virastomallin etuna olisi ollut mahdollisuus säätää "Finnfund-virastolle" merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, kuten valtionavustusten maksatusten keskeyttäminen, takaisinperintä, maksatuksen lopettaminen sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista päättäminen. Virastossa turvattaisiin myös paremmin virkamieshallintoperiaatteen toteutuminen. Kuitenkin tämän mallin tosiasiallisten haasteiden katsottiin ylittävän sen hyödyt.

Ensinnäkin Finnfundin jakaminen virastoksi ja yhtiöksi olisi merkinnyt huomattavaa organisatorista muutosta nykytilanteeseen, tuoden mukanaan uusia koordinoitthaasteita. Toiseksi virastomalli olisi ollut yhtiömallia vähemmän joustava resursoinnin ja toiminnan kehittämisen suhteen. Kolmanneksi merkittävään julkisen vallan käyttöön liittyvien hallintotehtävien, kuten tuen takaisinperintään liittyvän erityisosaamisen, laadukas hoitaminen pienessä organisaatiossa olisi ollut haastavaa. Ulkoministeriöllä on tähän liittyvää oikeudellista erityisosaamista ja prosesseja, joihin voidaan nojata yhtiömallissa, jossa nämä tehtävät jäävät ulkoministeriöön.

Neljänneksi mallissa olisi ollut riski viranomais- ja yhtiöroolien sekoittumisesta, erityisesti jos molemmilla olisi ollut yhteinen johto ja niitä olisi johdettu yhteisellä strategialla. Toisaalta tällaisia ongelmia ei välttämättä olisi syntynyt, jos kaikki julkiset hallintotehtävät, mukaan lukien valtionavustusten myöntäminen, olisi keskitetty viranomais-Finnfundiin, eikä yhtiö-Finnfund olisi hoitanut lainkaan julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi yhtiö ilmaisi huolensa siitä, että Finnfund-yhtiön toiminta pääomasijoittajana voisi muuttua, jos Finnfund eriytettäisiin virastoksi ja yhtiöksi. Muut toimijat saattaisivat nähdä Finnfundin toiminnan markkinoilla eri valossa, mikä voisi vaikuttaa kielteisesti Finnfundin toimintaedellytyksiin kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla.

Viidenneksi valtiovarainministeriö on suositellut (VN/11537/2021, Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot, s. 22), että virastoja perustettaessa tai olemassa olevia virastoja yhdistettäessä tavoitteena olisi riittävän suuri kokonaisuus, jotta se voisi muodostaa oman kirjanpitoyksikön. Jos perustettava organisaatio on liian pieni kirjanpitoyksiköksi, sitä ei tulisi lähtökohtaisesti perustaa itsenäisenä virastona. Näin ollen, mikäli siirrettävät julkiset hallintotehtävät eivät muodostaisi riittävän suurta kokonaisuutta, ei uutta virastoa ole suositeltavaa perustaa.

Kuudenneksi viraston perustaminen ei ratkaisisi valtionhallinnon henkilötövuosien ja ulkoministeriön toimintamäärärahojen vähyteen liittyvää haastetta, sillä myös mahdollisessa Finnfund-virastossa julkisia hallintotehtäviä hoitavista henkilöistä tulisi valtionhallinnon virkahenkilöitä. Tytäryhtiömallissa työntekijöitä ei sen sijaan laskettaisi valtionhallinnon henkilötövuosiksi. Lisäksi virastomallissa virkahenkilöihin sovellettaisiin virkasuhteisiin liittyvää lainsäädäntöä, toisin kuin tytäryhtiömallissa, jossa työntekijät olisivat työsuhteessa. Myös valtion talouteen liittyvät laajemmat kysymykset tulee ottaa huomioon organisaatiomuotoa valittaessa.

KPMG:n tekemän arvion mukaan vaikutukset valtion julkiseen talouteen olisivat olleet hyvin samanlaiset kuin yhtiömallissa, aiheuttaen ennemminkin marginaalisen lisäkustannuksen. Virastolle olisi ollut hankalampaa nojautua Finnfundin hallintoon, mutta samalla virasto olisi voinut nojautua tytäryhtiötä paremmin valtionhallinnon yleisiin hallintorakenteisiin. Erot palkkakustannuksissa olivat selvityksessä vähäiset.

Edellä mainittujen haasteiden vuoksi valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena luoda Finnfundista virastoa ja yhtiötä.

5.1.1.2 Erillinen yhtiö tai erillinen virasto (Vaihtoehto 2)

Säädosvalmistelun aikana tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa erona vaihtoehtoon 1, hallintopäätökset ja muut julkiset hallintotehtävät hoidettaisiin joko Finnfundista erillään olevassa yhtiössä (2a) tai erillisessä virastossa (2b).

Erillisyhtiö- tai virastomallissa ei olisi vastaavaa teoreettista vaaraa siitä, että eriyttäminen jäisi tulkinnallisesti riittämättömäksi. Tämä poistaisi epävarmuustekijöitä liittyen Finnfundin sijoitustoiminnan ja julkisten hallintotehtävien erotteluun.

Teknisestä tuesta vastaaminen olisi helpompaa, sillä rakenteellista ristisubventioriskiä ei olisi. Tämä tarkoittaa, että ei syntyisi tilanteita, joissa valtionavustuspäätöksiä myönnettäisiin taholle, johon Finnfundin sijoitustoiminta voisi myöhemmin tehdä liiketaloudellisia sijoituksia.

Erillinen yhtiö tai virasto voisi myös mahdollistaa selkeämmän vastuunjaon julkisten ja liiketaloudellisten tehtävien välillä, mikä parantaisi avoimuutta ja lisäisi luottamusta julkiseen toimintaan.

Vaihtoehdossa on kuitenkin haasteita. Erilliskäytössä menetettäisiin Finnfundin emo-organisaation Tytäryhtiölle tuomat hallinnolliset synergiaedut, kuten yhteiset taloushallinnon, toimitilojen ja IT-järjestelmien resurssit. Tämä voisi lisätä hallinnollisia kustannuksia ja heikentää toiminnan tehokkuutta. Kehitysyhteistyön yritysrahoituspalvelut jakautuisivat Finnfundin ja erillisen yhtiön tai viraston välille. Tämä voisi tehdä palveluista hajanaisia ja vaikeammin hallittavia asiakasnäkökulmasta. Erillinen toimija voisi myös vaikeuttaa Team Finland -toimijoiden välistä viranomaiskoordinaatiota, mikä voisi hidastaa päätöksentekoa ja lisätä hallinnollista kuormitusta. KPMG:n selvityksen mukaan tämä vaihtoehto olisi julkisen talouden kannalta kustannuksiltaan samalla tasolla kuin tytäryhtiö- ja virastomallit. Vaihtoehto ei näin ollen tarjoaisi merkittävää kustannussäästöä, mutta lisäisi hallinnollisia haasteita.

Vaikka erillinen yhtiö- tai virastomalli poistaisi tietyt teoreettiset riskit, kuten eriyttämisen riittämättömän tulkinna ja ristisubventioriskin, sen mukanaan tuomat haasteet ovat hyötyjä huomattavasti suuremmat. Erilliskäyttö johtaisi synergiaetujen menetykseen, palveluiden hajautumiseen ja mahdollisesti monimutkaisempaan viranomaiskoordinaatioon.

Näiden seikkojen vuoksi valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena luoda Finnfundista erillään olevaa yhtiötä tai virastoa ulkoistettavia tehtäviä varten.

5.1.1.3 Yhden yhtiön malli (Vaihtoehto 3)

Osana valmistelua on selvitetty myös vaihtoehtona 3 niin sanottua Finnfundin ”yhden yhtiön mallia”. Tässä mallissa Finnfundin sijoitustoimintaa ja julkisia hallintotehtäviä hoidettaisiin saman yhtiön sisällä. Yhden yhtiön mallia pidettiin kuitenkin valmistelun aikana haastavana. Perustuslakivaliokunta on Business Finland –lakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 93/2022 vp) vaikuttanut suhtautuneen varauksellisesti julkisten hallintotehtävien ja yhtiön yksityisoikeudellisten tehtävien sekoittumiseen sekä pitänyt haastavana tilannetta, jossa julkisia hallintotehtäviä ja yhtiön yksityisoikeudellisia tehtäviä johdetaan saman johdon toimesta ja yhteisellä strategialla. Lisäksi epäselvyys hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta eri toimintoihin aiheuttaisi oikeudellista epäselvyyttä käytännön työssä. Myös kilpailuneutraliteetin ja ristisubvention kannalta kahden yhtiön mallia pidettiin parempana. Liiketaloudellista toimintaa harjoittava puoli toimisi kilpailullisesti markkinoilla kilpailulain 30 d §:n mukaisesti ja sille tulisi erottaa oma tase, mistä voisi nousta haasteita.

Toiminnot olisi voitu pyrkiä yhden yhtiön mallissa erottamaan henkilötasolla, taloudellisella tasolla ja toiminnallisella tasolla emo-tytäryhtiömallin tavoin. Emo-tytäryhtiömallissa eriyttäminen onnistuisi kuitenkin vaivattomammin, sillä yhtiöillä olisi eri työntekijät, ja eri tase.

Yhden yhtiön mallissa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että sama työntekijä ei voisi hoitaa sekä julkisiin hallintotehtäviin että rahoitusliiketoimintaan sisältyviä tehtäviä. Asiassa tulee huomioida oikeuskanslerin (8.11.2022) ottama pidättyväinen kanta siihen, että sama yhtiö toimisi kaksoisroolissa yhtäältä yritysten ”sparraajana”, mutta toisaalta ”viranomaisena”, jonka tulisi objektiivisena ja neutraalina päätöksentekijänä käsitellä samojakin yrityksiä koskevia tukipäätöksiä. Yksittäiset työntekijät saattaisivat nimittäin olla hallintolain 5 luvun tarkoittamissa tilanteissa esteellisiä esimerkiksi rahoituspäätöksiä koskevassa päätöksenteossa, mikäli he esimerkiksi ”sparraisivat” liiketaloudellisesti tiettyä yritystä ja myöhemmin osana julkisen hallintotehtävän suorittamista myöntäisivät samalle yhtiölle avustuksen. Yhtiön työntekijän puolueettomuutta voisi vaarantaa myös muu asian aiempi käsittely, joka saattaisi myös aiheuttaa esteellisyyden hallintoasiasia käsiteltäessä.

Myös taloudellinen eriyttäminen olisi yhden yhtiön sisällä haastavampaa kuin emo- ja tytäryhtiössä. Finnfundin julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeville toiminnoille tulisi erottaa oma tase ja varoille asetettaisiin muutoinkin erilläänpitovelvoite liiketoiminnan ja valtionavustustoiminnan välille. Säännösten tarkoituksena on julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan välisen ristisubventioiden estäminen. Euroopan komissio on hyväksynyt tällaisen mallin muun muassa Tanskan *Danmarks Eksport- og Investeringsfondin* eli EIFOn kohdalla (SA.105087). EIFOn tapauksessa komissio katsoi valtioneuvosto- ja markkinaliiketoiminnan riittävästi erotetuksi, vaikka sitä harjoitettiin yhdessä yhtiössä. Tanskan esimerkki ei ole kuitenkaan suoraan siirrettävissä Suomeen, sillä Tanskaa ei sido perustuslain 124 §:ä vastaava kirjaus. Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen tarkoitettuja varoja ei saisi käyttää Finnfundin liiketoimintaan eikä muutenkaan niin, että toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuisi julkisten hallintotehtävien hoitamisessa.

Saman yhtiön sisällä tehtävä toiminnallinen eriyttäminen olisi myös haastavampaa. Toiminnallinen erottaminen voisi tarkoittaa edellä kuvatun henkilötason työnjaon lisäksi toiminnan johtamisen sekä tukipalveluiden ja muiden rahoitusliiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien hoidon yhteisten resurssien erottamista. Tässä tilanteessa mallia voitaisiin hakea esimerkiksi Suomen metsäkeskuksen toiminnasta ja lainsäädännöstä (418/2011). Metsäkeskuksen mallin mukaisesti voitaisiin liiketoiminta ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen organisoida omiksi toisistaan riippumattomiksi yksiköiksi. Samalla Metsäkeskuksen mallilla voitaisiin eriyttää julkista hallintotehtävää hoitavan osuuden johtajan toiminta ja rahoitusliiketoimintaa hoitavan toimitusjohtajan toiminta. Metsäkeskuksessa julkisen hallintotehtävien ja liiketoiminnan eriyttämisen toteuttamiseksi on perustettu keskuksen sisälle toisistaan täysin erillään olevat yksiköt, julkisen palvelun yksikkö ja liiketoimintayksikkö. Yksiköiden käytännön toiminta on organisoitu taloudellisen, henkilötason ja toiminnallisen eriyttämisen lisäksi siten, että Metsäkeskuksen ulkopuoliset toimijat tietäisivät yksiselitteisesti tahon, jonka kanssa he ovat asioimassa. Tätä erillisyyttä on Metsäkeskuksella vahvistettu viestinnän ja markkinoinnin avulla muassa brändinhallinnalla. Erottaminen olisi siis toiminnallisesti mahdollista, mutta haastavampaa.

Näistä edellä mainituista syistä johtuen valmistelussa päädyttiin lopulta kahden yhtiön malliin (Finnfund emo-tytäryhtiö) eikä yhden yhtiön malliin.

5.1.1.4 Nykytila (Vaihtoehto 4)

Valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtona 4 vain nykytilan kirjaamista lakiin. Nykytilan kirjaaminen lakiin tarkoittaisi sitä, että lailla säädettäisiin perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla, että valtionavustusten hallintopäätöksiä koskeva valmistelutyö sekä siihen liittyvät valtionavustuspäätökseen sidonnaiset tukitoiminnot hoidettaisiin Finnfundin tytäryhtiössä. Valtionavustuksia koskevat hallintopäätökset ja tuettuja investointiluottoja koskeva hallinto kokonaisuudessaan hoidettaisiin jatkossakin ulkoministeriössä.

Vaihtoehdossa nykytila tuotaisiin perustuslain 124 §:n vaatimuksia vastaavaksi. Toiminnan perustuslain mukaiseksi saattaminen ja Finnfundin tehtävän pysyvä asettaminen lainsäädännöllä voisi vaikuttaa myönteisesti markkinoihin ja yrityksiin, koska ohjelmaperustaisuudesta luopuminen lisäisi pysyvyyttä ja ennustettavuutta. Vaihtoehdolla ei kuitenkaan olisi merkittäviä suoria vaikutuksia yritysten nykyasemaan, sillä muutoksia yritysten palveluihin tai hallintoprosesseihin ei tapahtuisi.

Keskipitkällä aikavälillä rahoituspäätösten säilyminen ulkoministeriössä voisi mahdollistaa synergian lisäämisen yritysrahoitusyhteistyömuotojen, muun kehitysyhteistyön ja viennin edistämisen kanssa. Tämä on erityisen merkityksellistä nykyisellä hallituskaudella, jolloin kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon (2024) perusteella lisätään yritysyritys-työtä Suomen kehitysyhteistyökanavissa. Toisaalta emo-tytäryhtiömallissa Finnfund ja sen tytäryhtiö pysyisivät joka tapauksessa myös ulkoministeriön ohjauksessa, ja synergioita voisi syntyä organisaatorajasta huolimatta.

Tässä mallissa Finnfundin osaamisen siirtämisestä syntyvät synergiat jäisivät kuitenkin saavuttamatta. Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttaminen ministeriön nykyisellä henkilötövuosikehyksellä olisi haasteellista. Ministeriön henkilökunnasta suuri osa on rekrytoitu diplomaatti-tehtäviin, eikä heillä ole välttämättä kokemusta liiketoiminnasta kehittyvissä maissa. Ministeriön virkakierroksien vuoksi osa virkahenkilöistä ja kaikki johtotason virkahenkilöt vaihtuvat kolmen - neljän vuoden välein, mikä vaikeuttaa pysyvän kompetenssin rakentamista. Eri-tyisvirkahenkilöiden nimittäminen virkaan on joustamattomampaa kuin henkilöiden palkkaaminen yritykseen, ja se saattaisi sementoida rakenteita, joita on hankala muuttaa tulevien hallitusten poliittisten painotusten mukaiseksi. Valtionhallinnon tämänhetkiset henkilötövuosikehykset myös estävät toiminnan kasvattamista viranomaiskoneiston sisällä.

Vaikutukset valtion julkiseen talouteen olisivat KPMG:n arvion mukaan tässä vaihtoehdossa lyhyellä aikavälillä edullisimmat, koska rakenteet eivät muuttuisi, eikä muutuskustannuksia syntyisi. Pitkällä aikavälillä kustannustaso olisi hieman alhaisempi kuin muissa vaihtoehdoissa, koska Finnfundin tytäryhtiöön ei tarvitsisi rakentaa taloushallintokapasiteettia. Vaihtoehto kuitenkin ei vapauttaisi ulkoministeriön taloushallintokapasiteettia. Henkilöresurssihaasteiden vuoksi se lisäksi edellyttäisi todennäköisesti merkittävästi toiminnan ulkoistamista muille palveluntoteuttajille nykyisellä henkilötövuosikehyksellä ja tuottaisi siten kuitenkin lisäkustannuksia.

Koska vaihtoehto rajoittaisi toiminnan kehittämistä hallitusohjelman mukaisesti ja edellyttäisi joka tapauksessa tehtävien ulkoistamista, valtioneuvosto ei pidä tätä vaihtoehtoa tarkoituksenmukaisena.

5.1.1.5 Kaikkien julkisten hallintotehtävien hoitaminen ulkoministeriössä (Vaihtoehto 5)

Valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa kaikki julkiset hallintotehtävät hoidettaisiin ulkoministeriössä. Finnfundille siirretyt julkiset hallintotehtävät siirrettäisiin takaisin ulkoministeriöön, ja valtionavustusten tukitoimet palautettaisiin. Ministeriö jatkaisi valtionavustuspäätösten tekemistä sekä tuettuja investointiluottoja koskevaa valmistelutyötä itsenäisesti ilman ulkopuolisia tukitoimintoja.

Ulkoministeriöllä ei katsota olevan tällä hetkellä riittävästi yritysrajoituksen osaamista ja resursseja. Ministeriöstä puuttuu myös sektorikohtainen erityisosaaminen, joka on tarpeen yritys- ja investointihankkeiden kehitysvaikutusten sekä riskien arvioinnissa. Vuoden 2024 organisaatiouudistuksen myötä sektoriosaamista ei ole esimerkiksi energia-, ruokaturva- ja terveysaloilla?), jotka ovat merkittäviä yrityshankkeiden kohteita. Tämä muutos edellyttäisi merkittävää sektoriosaamisen vahvistamista ulkoministeriössä.

KPMG:n arvion mukaan tehtävien palauttaminen ulkoministeriöön vaatisi 16,5 henkilötyövuoden lisäyksen, mikä on epärealistista valtionhallinnon henkilötyövuosikehysten vuoksi. Myös sektoriosaamisen rakentamisen kustannukset jäivät arvioimatta. Ministeriön henkilöstömenot kasvaisivat, vaikka nykyisiä toimeksiantosopimuksia ei tarvittaisi. Finnfundin osaamista ei voitaisi hyödyntää, vaan rinnakkainen rakenne tulisi rakentaa ministeriön sisälle.

Vaikutukset valtion talouteen olisivat kuitenkin edullisemmat kuin ulkoistusmalleissa, mutta kalliimmat kuin nykytilan kirjaamisessa lakiin. Tehtävien hoitaminen kuuluu kuitenkin ulkoministeriön lakisäätelisiin velvoitteisiin Suomen kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanijana.

Koska vaihtoehto rajoittaisi toiminnan kehittämistä hallitusohjelman mukaisesti, valtioneuvosto ei pidä tätä vaihtoehtoa tarkoituksenmukaisena.

5.1.1.6 Julkisten hallintotehtävien siirto Suomen Teollisuussijoitus -konsernin Teollisuustuki Oy:öön tai Business Finlandiin (Vaihtoehto 6)

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti valmistelussa selvitettiin mahdollisuutta liittää Finnfund osaksi Suomen Teollisuussijoitus -konsernin kokonaisuutta, tavoitteena vahvistaa sen vaikuttavuutta. Hallitusohjelman kirjauksen pohjalta Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on teettänyt erillisen selvityksen osana uuden Suomen teollisuussijoitus -konsernin muodostamisen hallituksen esityksen valmistelua (HE 86/2024 vp). Hallituksen esityksessä todetaan, että Finnfundin ja valtion pääomasijoituskonsernin toiminta ja sen tavoitteet, asiakkaat ja kanssarahojittajat poikkeavat toisistaan siten, ettei yhdistämisessä olisi saavutettavissa merkittäviä synergiaetuja.

Valtionavustusten myöntämisen ja hallinnoinnin siirtäminen Business Finlandille voisi edistää valtionavustusten keskittämistavoitetta. Kuitenkin ulkoasiainhallinnon ja sen hallinnonalan erityisosaamisen vuoksi ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena siirtää yksityisen sektorin kehitysyhteistyön valtionavustustehtäviä organisaatiolle, jolla ei ole kehittyvien maiden erityisolosuhteiden ja liiketoimintaympäristön tuntemusta tai kehitysvaikutusten arviointiosaamista. Finnfundilla on jo valmiiksi asiantuntemusta kehittyvien maiden liiketoimintaympäristön ja riskienhallinnan osalta. Lisäksi Finnfund voi hankkia juridista osaamista kohdemaista paikallisjuristia hyödyntäen.

Samat kehitysyhteistyön laatu- ja sen seurantakriteerit koskevat kehitysyhteistyön yritysrahoitusta kuin Suomen muutakin kehitysyhteistyötä. Jotta rahoituspäätös voidaan tehdä, rahoituksen kehitysvaikutukset tulee pystyä osoittamaan ja niitä tulee pystyä seuraamaan myös hankkeen

aikana. Kehitysvaikutuksia tulee myös arvioida ja niistä tulee pystyä raportoimaan objektiivisesti myös hankkeen päätyttyä. Tämä edellyttää erikoistuneita prosesseja ja niihin keskittyntä asiantuntijahenkilöstöä, joita löytyy erityisesti yksityisen sektorin kehitysyhteistyön osalta Finnfundilta.

Yksityisen sektorin kehitysyhteistyön ulkoistaminen ulkoasiainhallinnon ja Finnfundin ulkopuolisille tahoille saattaisi lisätä kielteisiä vaikutuksia kehitysyhteistyön laatuun, erityisesti kehittyvien maiden liiketoimintariskien ja -ympäristöjen arvioinnissa. Kehittyvien maiden ympäristö-, sosiaali- ja hallintoriskit eroavat teollisuusmaista merkittävästi. Ulkoministeriö ja Finnfund voivat jatkossakin tehdä tiivistä yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa hyödyntäen kunkin erityisosaamista.

Vuosina 2020–2024 ulkoministeriö ja Business Finland toteuttivat yhteistyössä kehitysyhteistyön valtionavustusten myöntämistä osana Development Markets Platform –yhteistyötä, siten, että Business Finland myönsi avustukset ulkoministeriön puolesta. Ulkoministeriö siirsi käyttö- ja kirjausoikeudella kehitysyhteistyövaroja Business Finlandin hallinnoitavaksi. Ulkoministeriö tuotti rahoituspäätösten kehitysvaikutusarviointia varten lausunnon, joka myönteistä rahoituspäätöstä varten tuli olla puoltava. Malli päättyi Business Finlandin aloitteesta vuoden 2025 alussa, jolloin tehtävät siirtyivät osaksi ulkoministeriön Finnpartnership-ohjelmaa, jota hallinnoi Finnfund. Selvitysten mukaan kehittyvien maiden asiantuntemuksen ja kehitysvaikutusten seurannan riittävyys oli mallissa haasteellista. (konsulttiyhtiö Salacolta tilattu yhteistyön seuranta-, evaluaatio- ja oppimishankkeen loppuraportti 2024).

Uuden kapasiteetin luominen Business Finlandiin kehitysyhteistyön asiantuntemuksen osalta arvioidaan kalliimmaksi kuin tehtävien siirtäminen Finnfundille. Synergiaedut liittyisivät lähinnä taloushallintoon ja muihin tukipalveluihin, mutta niitä ei pidetä merkittävänä Finnfundin emoyhtiö-tytäryhtiömalliin verrattuna. Synergiaetuja voisi löytyä yrityksiin kohdistuvien tukiprosessien ja niihin liittyvän asiantuntemuksen, kuten väärinkäytösten selvittämisen ja takaisinperinnän, osalta. Tämä osaaminen painottuu kuitenkin pääosin Suomeen. Koska tällaisia tapauksia on vähän, hyötyjä pidetään vähäisinä, ja kehittyvien maiden konteksti poikkeaa merkittävästi Suomen olosuhteista väärinkäyttötapausten selvittämisen ja takaisinperinnän osalta.

Valtionavustuspäätösten siirtäminen muuta avustusmuotoista yritysrahoitusta Suomessa hoitamaan organisaatioon voisi helpottaa suomalaisyritysten näkökulmasta asioimista. Business Finlandin kautta voisi löytyä synergiaetuja erityisesti innovaatiohankkeiden osalta. Finnpartnershipin tuki kohdistuu kuitenkin pääosin perinteiseen liiketoimintaan kehittyvissä maissa, jossa innovaatioiden rooli on vähäisempi. Vaikka kehittyvät maat ovat yksi tulevaisuuden merkittävistä kasvumarkkina-alueista, eivät ne tällä hetkellä ole ainakaan Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toiminnan painopistealue, koska yhtiön tavoitteena on suomalaisen yritystoiminnan edistäminen riippumatta toiminta-alueesta.

5.1.2 Finnfundin toimialaa ei laajennettaisi muihin kuin kehittyviin maihin perustettuja yrityksiä

Vaihtoehtoisesti Finnfundin toimialaa voitaisiin päättää olla laajentamatta ja jatkossakin Finnfund voisi olla rahoittamatta muita kuin kehittyviin maihin perustettuja yrityksiä. Tätä puoltaisi se, että rahoituksen kanavoinnissa on aina mahdollisia riskejä sen suhteen, että rahoituksen kanavointi korkean tulotason maiden yritysten kautta voi lisätä hallinnollisia kustannuksia

ja läpinäkyvyyssongelmia. Kuitenkin Finnfundin verovastuullisuuspolitiikalla ja ulkoministeriön siihen kohdistavalla omistajaohjauksella pyritään läpinäkyvyyteen. Toisinaan kehittyviin maihin tehty suora sijoitus saattaisi nimenomaan lisätä hallinnollisia kustannuksia.

Esitetty toimialan laajennus vähentäisi hallinnollista taakkaa ja toisi myönteisiä vaikutuksia erityisesti kahdella tavalla. Ensinnäkin se virtaviivaistaisi rahoitusrakenteita ylipäättään ja myös suomalaisyritysten hankkeissa, sillä tulevaisuudessa ei välttämättä tarvitsisi perustaa erillistä tytäryhtiötä kehittyvään maahan sijoituksen kanavoimiseksi. Toiseksi laajennus mahdollistaisi Finnfundin osallistumisen hankkeisiin, joissa rahoituksen kanavoimiseen käytetään esimerkiksi korkean tulotason maahan rekisteröityjä yhtiöitä. Nämä muutokset laajentaisivat Finnfundin rahoitusrakenteiden valikoimaa ja yhteistyömahdollisuuksia muiden rahoittajien kanssa.

Vaikka uudistuksen vaikutuksia nykytilanteeseen on vaikea mitata tarkasti, se ei todennäköisesti olisi suuri koko toiminnan tasolla. Uudistus kuitenkin lisäisi joustavuutta ja olisi kokonaisuutena hyödyllinen, vaikka siitä olisi hyötyä vain pienelle osalle Finnfundin hankkeista.

Rahoituksen ohjaaminen EU-maiden kautta voi lisätä riskiä, että sijoitus tulkitaan valtiontueksi, mikäli kaikki muutkin valtiontuen kriteerit täyttyvät. Lähtökohtaisesti sijoitus kuitenkin ohjataan lain mukaisesti kokonaisuudessaan kehittyvään maahan, mikä auttaa minimoimaan vaikutukset EU:n sisämarkkinoihin. Jos Finnfundin rahoituksen osalta valtiontuen edellytysten arvioidaan täyttyvän, on varmistuttava ennen sen myöntämistä, ettei valtiontukea myönnetä EU-oikeuden vastaisesti.

5.1.3 Teknisen tuen -valtionavustusohjelman käyttöönottamista koskevat vaihtoehdot

Koska teknisen tuen ohjelmalle olisi myös liiketaloudelliset perusteet, voitaisiin se rahoittaa myös Finnfundin taseesta joko luontoispalveluna (eli niin kutsuttuna *in-kind*-palveluna) tai hankintoina. Tämä voisi tietyissä tapauksissa olla joustavampaa ja tarkoituksenmukaisempaa. Tytäryhtiön sijasta tietyissä tapauksissa tekninen tuki voisi olla joustavampaa ja tarkoituksenmukaisempaa tarjota Finnfundin emoyhtiön taseen kautta hankintana tai luontoispalveluna, jotta se kohdistuisi samanaikaisesti Finnfundille strategisesti tärkeiden sektorien yrityksiin kohdenne-
tuissa maissa. Emoyhtiö ei voisi kuitenkaan myöntää valtionavustuksia, eli niin sanotusti avustusmuotoista rahoitusta ilman, että sekin alkaisi harjoittaa julkista hallintotehtävää. Tätä ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, koska koko emo-tytäryhtiörakenne luodaan, jotta liiketaloudellisin periaattein markkinoilla tapahtuva toiminta voidaan erottaa julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Valtionavustusmuotoinen avustus vastaisi toisaalta paremmin ennakkollisen teknisen tuen tarpeeseen.

Valtionavustusohjelma voitaisiin sijoittaa myös ulkoministeriöön. Tässä etuna olisi ristisubvention välttäminen. Tällä hetkellä Finnfundin perustettava tytäryhtiö ei nimittäin voisi ristisubvention vuoksi myöntää teknistä tukea valtionavustuslain nojalla yrityksille, joihin sen emoyhtiö on sijoittanut. Tällöin valtion tarjoama etu kohdistuisi muihin yrityksiin kuin Finnfundiin. Jos asiantilaa halutaan muuttaa, Finnfundin emoyhtiön välillisesti saama tuki voitaisiin kuitenkin ennakkoilmoittaa Euroopan komissiolle Euroopan unionin valtiontukisääntöjen mukaisesti. Mikäli ulkoministeriö rahoittaisi tuen, voitaisiin rahoitusta antaa vasta kun Euroopan komissio mahdollisesti hyväksyisi tukiohjelman osana Suomen valtiontukea Finnfundille.

Finnfundin tytäryhtiön valitseminen teknisen tuen toteuttajaksi olisi kuitenkin perusteltua, koska sille tulee siirtymään vahvaa osaamista avustusten myöntämisestä kehittyviin maihin. Tämä osaaminen voisi tuoda lisäarvoa teknisen avun hallinnointiin. Finnfundin tytäryhtiö voisi arvion mukaan tarjota myös laajemmat resurssit ja vahvemmat verkostot teknisen tuen tarjoami-

seen kuin ulkoministeriö tai kehittyvien maiden viranomaiset. Tämä voi mahdollistaa tehokkaan teknisen tuen tarjoamisen hankkeille. Teknisen tuen myöntäminen Finnfundin tytäryhtiön toimesta vahvistaisi kehityshankkeiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta, mikä osaltaan edistäisi Suomen kehityspoliittisia tavoitteita ja Finnfundin erityistehtävää koskettavia strategisia päämääriä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa Finnfundia vastaava valtion kehitysrahoituslaitos on Swedfund International AB (jäljempänä Swedfund). Yhtiö sijoittaa muun muassa suoraan yhtiöihin sekä epäsuorasti rahastojen kautta. Swedfundin yhtiöjärjestyksen 3 §:ssä on todettu, että se ei harjoita Ruotsin luottosääntelyn (lag om bank- och finansieringsrörelse, 2004:297) alaan kuuluvaa toimintaa.

Vuonna 2009 Swedfundille siirrettiin lailla (lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Swedfund International AB, 2008:1271) julkisia hallintotehtäviä, joita säädeltiin tarkemmin Swedfund-asetuksessa (förordning om Swedfund International AB:s stöd till små och medelstora svenska företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer, 2008:1272). Nämä tehtävät liittyivät Swedpartnership-tuen myöntämiseen. Osana Swedpartnership-ohjelmaa Swedfund käsitteli lainamuotoisia valtiontukihakemuksia, jotka koskivat pienten ja keskisuurten ruotsalaisten yritysten investointeja Swedfundin yhteistyömaihin. Joissakin tapauksissa laina voitiin muuttaa avustukseksi Ruotsin lainsäädännön mukaisesti.

Vuonna 2020 Swedfund arvioi, ettei Swedpartnership-toiminta enää vastannut Ruotsin kehitysyhteistyön käytäntöjä eikä ollut tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Lisäksi toiminnalla ei ollut synergiaa Swedfundin ydintoiminnan kanssa. Toiminnan siirtoa muualle selvitettiin, mutta sopivaa tahoja ei löytynyt, joten Swedpartnership päättyi lakkauttamaan. Laki (2008:1271) kumottiin 1. heinäkuuta 2021.

Swedfund ei myönnä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea. Swedfund-asetuksen 5 §:n 3 momentin mukaan mahdollinen tuki annetaan vähämerkityksisenä tukena (de minimis -tukena) komission de minimis -asetuksen nojalla. Tämän vuoksi Swedfund ei ilmoita tukia SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissiolle, sillä de minimis -tukia ei tarvitse ilmoittaa (de minimis -asetuksen 3 artiklan 1 kohta). Tukien seurantatehtävät, joista säädetään de minimis -asetuksen 6 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa, kuuluvat myös Swedfundille. Swedfundin tukitoimintaa koskevat asiat käsitellään Ruotsin hallintolain (förvaltningslag, 2017:900) soveltuvien säännösten mukaisesti.

Swedfund hallinnoi lisäksi vuonna 2016 perustettua Project Accelerator -ohjelmaa, jonka tavoitteena on antaa teknistä tukea julkisen sektorin investointihankkeiden valmisteluun kehittyvissä maissa. Tukea ei anneta yrityksille, vaan kehittyvien maiden julkisen sektorin mahdollisille asiakkaille. Rahoittamalla hankeselvityksiä ja hankintaprosessien valmistelua Swedfund edistää kestäviä ratkaisuja. Hankkeet valitaan yhteistyössä Team Sweden -verkoston kanssa, ja niillä on usein ruotsalainen kaupallinen ulottuvuus. Vuoteen 2023 mennessä Project Accelerator oli rahoittanut 84 hanketta, ja sen vuotuinen rahoitus oli 175 miljoonaa kruunua (noin 15 miljoonaa euroa).

Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida tukee yksityisen sektorin kehitysyhteistyötä myös muilla ohjelmilla. Sida on kehittänyt PPDP-menetelmän (Public-Private Development Partnerships),

jonka tavoitteena on mobilisoida yksityistä sektoria Ruotsissa ja muualla osallistumaan kestävien yhteiskuntien kehittämiseen matalan tulotason maissa.

PPDP-hankkeet rahoitetaan yhteisrahoituksella, jossa Sidan ja yksityisen sektorin kumppanin panokset ovat 50 %. Toteutuksesta vastaa voittoa tavoittelematon kumppani, kuten kansalaisjärjestö tai YK-toimija, joka hallinnoi hankkeen taloutta ja tarjoaa teknistä asiantuntemusta. Sida ei koskaan siirrä varoja suoraan yksityiselle sektorille PPDP-hankkeissa.

Tanska

Tanskassa kehitysyhteistyörahoitusta toteutetaan Investeringsfonden for Udviklingslande –rahaston kautta (jäljempänä IFU), josta on säädetty lailla (lov om internationalt udviklingssamarbejde, lov nr 555 af 18/06/2012). Rahaston toiminnasta säädetään tarkemmin asetuksella. IFUn erityistehtävänä on edistää kehittyvien maiden kaupallista kehitystä edistämällä sijoituksia kehittyviin maihin yhteistyössä tanskalaisen liike-elämän kanssa. Rahasto voi tukea tanskalaisia yrityksiä sijoituksissa kehittyviin maihin useilla eri tavoilla, kuten suorien ja epäsuorien sijoitusten muodossa. Näihin sijoituksiin voivat sisältyä muun muassa osakepääoma, lainat ja takaukset. IFU voi myös myöntää valtiontukea yrityksille, jotka toimivat rahaston kohdealueilla, edistääkseen kestäväää kehitystä ja kaupallista yhteistyötä kehittyvien maiden kanssa. IFU:n strategia painottaa kestäväää kehitystä, erityisesti ympäristö- ja ilmastonäkökulmia. Rahasto pyrkii edistämään investointeja, jotka tukevat vihreää siirtymää ja vähähiilistä taloutta kehittyvissä maissa. Tämä sisältää uusiutuvan energian hankkeet, energiatehokkuuden parantamisen sekä kestäväan maatalouden ja infrastruktuurin kehittämisen. IFU tai Tanskan hallitus eivät ole ilmoittaneet Euroopan komissiolle rahaston kautta myönnettävästä valtiontuesta.

Tukeakseen pienten ja keskisuurten yritysten liiketoimintaa kehittyvissä maissa, Tanska perusti Danida Business Partnerships –ohjelman ulkoministeriönsä yhteyteen Danida-brändin alle vuonna 2011, kun B2B- ja Innovative Partnerships for Development (IPD) kumppanuusohjelmat yhdistyivät. Ohjelman tarkoituksena oli rahoittaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä liiketoiminnan käynnistämiseen kehittyvissä maissa. Danida Business Partnerships (DBP) -ohjelma keskeytettiin kuitenkin vuonna 2014. Päätös perustui arviointiin, jonka mukaan ohjelman vaikutus työpaikkojen luomiseen ja kestäväan kasvuun kehittyvissä ei ollut riittävä, ja lisäksi ohjelmassa ilmeni epäselvyyksiä EU-sääntöjen suhteen. DBP-ohjelman jälkeen käynnistettiin Danida Market Development Partnerships (DMDP) -ohjelma, joka on sittemmin päättynyt, mutta jatkuu keskeneräisten hankkeiden osalta loppuun. Tällä hetkellä Danida Green Business Partnerships (DGBP) -ohjelma on avoinna hakemuksille. DGBP-ohjelma keskittyy markkinalähtöisen vihreän siirtymän ja osallistavan talouskasvun edistämiseen kehittyvissä maissa tuomalla yhteen kaupallisia ja ei-kaupallisia toimijoita kestävien vihreiden ratkaisujen kehittämiseksi. EU-säännöt on ratkaistu siten, että kaupallista toimintaa harjoittavat voivat saada DGBP-ohjelman kautta Tanskan ulkoministeriön rahoitusta EU:n valtiontukisääntöjen ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti. DGBP-ohjelma tuo yhteen kaupallisia ja ei-kaupallisia toimijoita kestävien vihreiden liiketoimintaratkaisujen edistämiseksi ilmastonmuutoksen ja ympäristön heikkenemisen haasteisiin. Myös Tanskalla on Finnpartnership-ohjelman *matchmaking*-toimintoa vastaavia toimintoja käytössään.

Alankomaat

Alankomaissa osa kehitysrahoitustoiminnasta on siirretty Nederlandse financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden –kehitysrahoituslaitokselle (jäljempänä FMO). FMO:sta ei ole säädetty lailla, mutta se toimii osittain Alankomaiden pankkisääntöjen alla ja Alankomaat on tehnyt laitoksen kanssa sopimuksen yhteistyöstä. FMO on mukana omistajana

vuonna 2021 perustetussa yksityisessä Invest International B.V. –liikelaitoksessa 49 %:n osuudella Alankomaiden valtion omistaessa loput laitoksen osakkeista suoraan. Invest International-yhtiön toiminnasta on säädetty lailla (machtingswet oprichting Invest International). Laitoksella on kaksi tytäryhtiötä, joista toinen tekee vaikutussijoittamista ja toinen tarjoaa tukea projektinkehitykseen. Invest International edistää sijoituksillaan kansainvälistymistä ja kansainvälisiä projekteja, jotka kohdistuvat pääasiassa matala- tai keskituloisiin maihin. Laitoksen pääasiallisia sijoitusmuotoja ovat lainat, takaukset ja pääomasijoitukset. Invest International voi myös myöntää valtiontukea, jota voidaan myöntää sekä tavallisena valtiontukena tai vähämerkityksisenä tukena komission de minimis –asetuksen 3 artiklan nojalla. Invest International voi myös tarkoituksena toteuttamiseksi antaa neuvontaa ja ottaa hoidettavakseen projektien kehityskustannuksia. Invest Internationalin Alankomailta saama rahoitus on ennakkoilmoitettu Euroopan komissiolle vuonna 2019. Euroopan komissio ei ole nähnyt Alankomaiden ennakkoilmoituksessa huomautettavaa, vaan katsoi valtion rahoituksen Invest Internationalille olevan SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista valtiontukea. Ennakkoilmoituksen kohteena on ollut 800 miljoonan euron pääomarahaus Invest Internationalille, ja vuosittainen 9 miljoonan euron tuki projektinkehityksen tukemiseksi. Komission päätöksessä ei ole otettu kantaa siihen, sisältääkö Invest Internationalin antama rahoitus valtiontukea sen lopullisille saajille. Päätös ei siten koske Invest Internationalin toisille yrityksille, rahoituslaitoksille tai kansasisijoittajille mahdollisesti antamaa tukea.

Espanja

Espanjan kehitysrahoitusyhtiö on nimeltään Compañía Española de Financiación del Desarrollo (jäljempänä Cofides). Cofides on Espanjan valtion ja yksityisten yritysten yhteisomistuksessa. Cofidesin tarkoituksena on yhtäältä edistää sekä espanjalaisten yritysten, että Espanjan talouden kansainvälistymistä ja kolmansien maiden kehitystä ja toisaalta hallinnoida Cofidesille lain nojalla uskottuja rahastoja. Cofides voi rahoittaa rahoituskohteita velan tai pääoman muodossa ja suoraan tai välillisesti sen hallinnoimien rahastojen kautta. Yhtiöllä on useita julkisia rahastoja, kuten FIEX, FONPYME, FONPRODE ja FIEM. Cofidesin toiminta ei kohdistu pelkästään kolmansien maiden kehityksen rahoittamiseen, vaan yhtiö esimerkiksi hallinnoi FONREC-rahastoa, joka kohdistuu Espanjassa toimiviin yhtiöihin COVID-19-pandemian aikana ja jälkeen. Kyseinen rahasto on ennakkoilmoitettu komissiolle valtiontukena, sillä se kohdistuu myös Espanjassa toimiviin yhtiöihin. Cofidesin kehitysrahoituksesta osa on sidottu espanjalaisten yritysten kansainvälistymisen tukemiseen, mutta yhtiöllä on myös kehitysrahoitusta, jota ei ole sidottu espanjalaisille yrityksille.

Norja

Norjan kehitysrahoituslaitos on Norfund, jonka toiminnasta säädetään lailla (Lov om Statens Investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfundloven). Norfund sijoittaa edistääkseen kestävästä kehitystä ja tarjoaa myös neuvontaa sijoituskohteille YK:n kestävästä kehityksen ESG-asioissa. Yhtiö voi myöntää omaa tai muuta riskipääomaa sekä lainoja ja takauksia kestävästä yritystoiminnan kehittämiseen kehittyvissä maissa. Yhtiö voi myös myöntää pieniä avustuksia. Norjassa myös Norjan kehitysyhteistyövirasto Norad tukee kehittyvissä maissa toteutettavia yksityissektorin hankkeita rahoittamalla muun muassa toteutettavuussuunnitelmia ja koulutusta.

Koontia

Monilla verrokkitoimijoilla on vastaavan tyyppisiä yksityisen sektorin tukemiseen keskittyviä yhteistyömuotoja käytössään. Niiden järjestäminen vaihtelee kansallisesti paljon. Ruotsilla ja

Norjalla on vahvat kehitysyhteistyövirastot Sida ja Norad, jotka myöntävät paitsi paljon avustusmuotoista kehitysyhteistyörahoitusta myös esimerkiksi takauksia. Yrityksistä huolimatta muut Pohjoismaat eivät ole onnistuneet rakentamaan toimivaa yrityksille riittävän kiinnostavaa Finnpartnershipia vastaavan yrityskumppanuusohjelman.

Monilla verrokkimailla on vastaavia yksityisen sektorin tukemiseen keskittyviä kehitysrahoitusmuotoja, mutta niiden toteutus vaihtelee. Ruotsin Sida ja Norjan NORAD myöntävät avustusten lisäksi takauksia ja teknistä tukea. Ruotsin Swedfund ja Norjan Norfund tarjoavat sijoitustensa tueksi teknistä tukea, jonka kustannukset katetaan kehitysyhteistyövirastojen rahoituksella. Tämä mahdollistaa suuremman vaikuttavuuden ilman, että kustannuksia katetaan sijoitusten tuotoista. Finnfundin kaltaisia kehitysrahoituslaitoksia ovat Swedfund, Norfund ja Tanskan IFU, joilla kaikilla on erilaisia rahoitusvälineitä sekä vaihtelevat toimintamallit riskin ja tuottohakuisuuden suhteen.

6 Lausuntopalaute

Arviomuistioon Finnfund-lain muutostarpeista saatiin yhteensä 24 lausuntoa. Yleisesti todettiin, että Finnfund-laki tarvitsee uudistamista ja ajantasaistamista. Monet muutokset koettiin myös välttämättöminä ja niiden tekemisiin kannustettiin. Lausunnoissa korostettiin, että julkisista hallintotehtävistä on säädettävä perustuslain mukaisesti. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) ja Oikeuskanslerin virasto (OKV) totesivat, että arviomuistion mukaan ainakin osa jo nyt tämänhetkisten palvelusopimuksen nojalla toteutetuista toimintojen ulkoistamisista olisi edellyttänyt lailla säätämistä. OKV katsoi, että on välttämätöntä, että ulkoministeriö ryhtyy toimenpiteisiin varmistaakseen, ettei tehtäviä siirretä jatkossa perustuslain vastaisesti.

Finnfundin toimialan laajentaminen sai kannatusta Pääomasijoittajat ry:n, Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) sekä Teknologiateollisuus ry:n lausunnoissa, jotka näkivät tämän tarjoavan suomalaisille yrityksille paremmat mahdollisuudet osallistua kehitysyhteistyöhön. Ehdotuksen katsottiin mahdollistavan Finnfundin rahoituksen laajentamisen myös yrityksiin, jotka eivät ole kehittyvissä maissa, mikä tukee kehitysvaikutuksia ja suomalaisyritysten osallistumista. Toisaalta joissain lausunnoissa asiaan suhtauduttiin varauksella. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) huomautti, että toimialan laajentamisessa on riski kilpailua vääristäviin vaikutuksiin. Valtioneuvoston kanslian (VNK) omistajaohjausosasto katsoi, että muutoksen myötä, on riski, että Finnfund saattaisi alkaa kilpailla muun kotimaisen julkisen ja yksityisen rahoituksen kanssa. Suomalaiset Kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs (Fingo Ry) korosti, että suomalaisten yritysten mukanaolon tulee perustua kehitysvaikutuksiin, ei kaupallisiin intresseihin.

OKV katsoi, että mikäli julkisia hallintotehtäviä siirretään, emo-tytäryhtiömalli on oikeudellisesti perustelluin vaihtoehto. Tärkeää on selkeä eriytys julkisten hallintotehtävien ja markkinaehtoisen toiminnan välillä. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry (SAK) katsoi myös, että arviomuistiossa esitetty tytäryhtiömalli vaikuttaa kokonaisuutena perustelluimmalta vaihtoehdolta. Myös Teknologiateollisuus, EK, Teollisuussijoitus Oy ja Finnfund kannattivat palveluiden keskittämistä tytäryhtiöön. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tärkeyttä osana jatkovalmistelua korostettiin, ja useissa lausunnoissa painotettiin tarvetta esittää laskelmia eri mallien kustannuksista. Eräät lausunnot (VNK, VTV, SAK, OM) nostivat esiin, että jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida, tulisiko tehtävät hoitaa ulkoministeriössä Finnfundin sijaan. VTV ehdotti, että jatkovalmistelussa selvitetään valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset molemmista vaihtoehtoista: tehtävien ulkoistamisesta ja niiden suorittamisesta ministeriössä. KKV ehdotti, että jatkovalmistelussa harkitaan myös kahden erillisyyhtiön mallia. OM muistutti, että perustuslain 124 §:n ilmentämänä peruslängökohtana on, että pelkästään julkisten hallinto-

tehtävien hoitamiseksi ei tule perustaa yhtiötä, vaan julkiset hallintotehtävät hoidetaan lähtökohtaisesti viranomaismuodossa, mutta sinällään tehtävien eriyttämistä kuitenkin kannatettiin. Perusteet tehtävien hoitamiseksi yhtiömuodossa olisi kuitenkin tarjottava.

Business Finland totesi, että salassa pidettävien tietojen osalta tietojen vaihto ei voi perustua sopimukseen vaan sen tulee perustua lakiin, kuten arviomuistiossa on todettu. Myös VTV muistutti, että tietojenvaihtaminen ulkoministeriön ja tytäryhtiön välillä perustua lainsäädäntöön.

Teknisen tuen katsottiin lisäävän pk-yritysten ja teknologian soveltajien mahdollisuuksia (Teknologiateollisuus, EK, Business Finland, Finnfundin operatiivinen johto, Finnfundin johtokunta ja Finnfundin hallintoneuvosto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry). VTV:n ja KKV:n lausunnoissa muistutettiin tältä osin kuitenkin kilpailuneutraalisuuden huomioimisesta.

Finnfundin hallinnoinnin osalta EK, Teknologiateollisuus, Teollisuussijoitus Oy sekä Pääomasijoittajat ry olivat monissa valtioyhtiöissä omaksutun neuvottelukunnan puolesta. Nykyisen hallintoneuvoston säilyttämistä kannattivat Fingo ry, Finnfundin nykyinen hallintoneuvosto sekä SAK. VNK:n omistajaohjausosasto puolestaan kannatti kansainvälistä neuvottelukuntaa.

Finnvera Oyj korosti lausunnossaan PIF-yhteistyömuodon erityispiirteitä ja ehdotti, että Finnfundille mahdollistettaisiin tulevaisuudessa toiminta PIF-luotonantajana. Maa- ja metsätalousministeriö kannatti lähtökohtaisesti ehdotettuja muutoksia Finnfund-lakiin. Tietosuoja- ja valtuutettu muistutti, että lainvalmistelun aikana arvioida, onko esitettävällä sääntelyllä vaikutusta henkilötietojen suojan kannalta.

Finnfundin johtokunta ja toimiva johto nostivat esiin lainsäädäntötoimenpiteiden tarpeellisuuden Finnpartnerhip-liikekumppanuusohjelman tehtävien valossa. Samalla on tärkeää, ettei Finnfundin erityistehtävä vaarannu muutoksia tehtäessä.

[Täydennetään HE:n lausuntokierroksen lausuntopalaute.]

Alkuperäiset lausunnot ovat kokonaisuudessaan saatavissa valtioneuvoston hankeikkunassa osoitteessa: <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/118110/asiakirjat>.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Finnfund Oy –nimisestä osakeyhtiöstä

1 luku Finnfund Oy -konsernista ja emoyhtiöstä

1 §. *Finnfund Oy:n konsernin tarkoitus.* Pykälässä säädettäisiin Finnfund Oy- konsernin, jatkossa myös ”konsernin”, tarkoituksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin konsernin tarkoituksesta siten, että Finnfund Oy olisi kehitysrahoitustoimintaa harjoittava konserni, jonka tarkoituksena olisi jatkossakin edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehittyviksi maiksi luokiteltujen maiden kestävä kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden yritystoiminnan kehittämiseen. Asiallisesti tarkoitus vastaisi nykyistä Finnfund-yhtiön tarkoitusta, mutta sanamuotoja päivitetäisiin vastaamaan nykyistä Yhdistyneiden kansakuntien eli YK:n hyväksymää kestävä kehityksen määritelmää. Kestävä kehitys sanana painottaa paremmin kokonaisvaltaista lähestymistapaa kehitykseen, joka ottaa huomioon ekologi-

set, taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat samanaikaisesti ja se perustuu nykyiseen YK:n kestävän kehityksen määritelmään. Tämä on perusteltua myös siksi, että kestävän kehityksen määritelmä muodosti perustan vuonna 2015 hyväksyttyihin 17 kestävän kehityksen tavoitteisiin, joita Finnfundin on erityistehtävänsä parissa toteutettava.

2 §. Sovellettava lainsäädäntö. Pykälässä säädettäisiin Finnfund Oy:öön, jatkossa myös ”emoyhtiöön” ja Finnfund Oy:n perustettavaan julkisia hallintotehtäviä harjoittavaan tytäryhtiöön, jatkossa myös ”tytäryhtiöön” sovellettavasta sääntelystä ja sääntelyalapoikkeuksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin muiden valtion yhtiöiden tavoin, että Finnfundin emoyhtiöön sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006) yleislakina, ellei tässä laissa tai muussa erityislainsäädännössä muuta säädettäisi. Emoyhtiön hallinnossa noudatettaisiin siten jatkossakin osakeyhtiölakia ja yhtiöjärjestystä. Informatiivinen viittaus osakeyhtiölakiin katsotaan poikkeuksellisesti tarpeelliseksi selvennyksenä, sillä yhtiö toimii pääasiassa Suomen lainkäyttöpiirin ulkopuolella. Julkisia hallintotehtäviä hoitavaan tytäryhtiöön, josta säädettäisiin tarkemmin lain 2 luvussa, ehdotettaisiin myös säädettävän, että siihen sovelletaan osakeyhtiölakia, ellei tässä laissa tai muussa erityislainsäädännössä toisin säädettäisi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvytyden vuoksi olemassa olevaa sääntelyä vastaavasti informatiivinen viittaus, että Finnfund-emoyhtiöön ei sovelleta luottolaitostoiminnasta annettua lakia (610/2014). Emoyhtiö on ollut jo vakiintuneesti vapautettu useiden muiden eurooppalaisten kehitysrahoituslaitosten tavoin sen soveltamisalasta. Muodollisesti Finnfundille on myönnetty pysyvä poikkeus (nk. *permanent exclusion* -status) EU:n luottolaitosdirektiivin (77/780/ETY) soveltamisesta. Luottolaitoslain 1 luvun 7 pykälän 1 momentin mukaan luottolaitos on yritys, jolla on lain 4 luvun mukainen toimilupa luottolaitostoimintaan. Finnfund ei tarvitse lupaa toiminnalleen ja yhtiöstä ja sen toiminnasta säädetään erityislainsäädännöllä. Tämän vuoksi on tärkeää, että erityislainsäädännössä on säännös, joka erottaa emoyhtiön julkisen rahoitustoiminnan tavanomaisesta yksityisen sektorin luottolaitoksesta. Finanssivalvonta ei myöskään valvo Finnfund-konsernia toisin kuin esimerkiksi luottolaitossääntelyn alaisia toimijoita (ks. jakso 2.2.9.1), sillä tämän ei katsota olevan tarkoituksenmukaista emoyhtiön erityistehtävä ja tytäryhtiön julkinen hallintotehtävä huomioiden. Tytäryhtiö ei harjoittaisi luottolaitostoimintaa.

3 §. Emoyhtiön tehtävät. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Finnfund Oy:n erityistehtävästä, toimialasta ja sen tehtävistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin emoyhtiön erityistehtävästä, joka olisi toteuttaa lain 1 §:ssä säädettyä tarkoitusta rahoittamalla kehittyviin maihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi. Emoyhtiö voisi myös rahoittaa muita yrityksiä, jotka käyttävät yhtiöltä saadun rahoituksen kehittyvissä maissa toteutettaviin investointeihin, joihin liittyy suomalainen intressi. Tämä tarkoittaisi Finnfundin toimialan laajennusta siten, että se voisi jatkossa rahoittaa myös muualle kuin kehittyvään maahan perustettua yritystä siinä tapauksessa, että rahoitus käytetään kehittyvässä maassa toteutettavaan investointiin. Näitä yrityksiä voisivat olla esimerkiksi Suomeen rekisteröidyt emoyhtiöt, mutta edellytyksenä olisi, että rahoitus käytettäisiin kehittyvässä maassa. Tarve kanavoida rahoitus kehittyneeseen maahan rekisteröidyn yhtiön kautta voi johtua esimerkiksi investointisuoja- tai täytäntöönpanosyistä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi, että yhtiön tehtävänä olisi 1 momentissa säädetyn tarkoituksen toteuttamiseksi myöntää oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta ja välirahoitusta, perustaa ja olla sijoittajana rahastoissa, osallistua Euroopan unionin rahoitusvälineisiin, ostaa, myydä, omistaa ja hallita osakkeita, yhtiöosuuksia ja niitä vastaavia osuuksia sekä arvopapereita ja kiinteää omaisuutta, antaa takauksia ja vastaavia sitoumuksia sekä suunnata

varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Yhtiön käyttämät rahoitusvälineet säilyisivät lähtökohtaisesti samoina kuin mitä se on hyödyn-
tänyt toiminnassaan tähän saakka.

Momentin 1 kohdan nojalla emoyhtiö voisi myöntää oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta ja välirahoitusta nykyistä toimintaansa vastaavasti. Tällaisen rahoituksen arvioidaan olevan Finnfundin toiminnan painopiste myös tulevaisuudessa.

Momentin 2 kohdan nojalla emoyhtiö voisi perustaa ja olla sijoittajana rahastoissa. Yhtiön sijoitustoimintaan on vakiintuneesti kuulunut rahastosijoittaminen. Rahastojen kautta se voi tukea esimerkiksi sellaisia pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joita se ei niiden koon vuoksi voi rahoittaa itsekannattavasti itse. Lisäksi rahastoilla on tärkeä rooli kohdemaiden rahoitusmarkkinoiden kehittämisessä. Yhtiö voisi lisäksi perustaa sijoitusrahastoja, joita se hallinnoisi joko itse tai tarkoitusta varten perustamansa yhtiön kautta. Rahastojen perustaminen tukee Orpon hallitusohjelmaan sisältyvää tavoitetta saada liikkeelle yksityisiä pääomia kestävän kehityksen rahoittamiseksi kehittyvissä maissa.

Momentin 3 kohdan nojalla yhtiön tehtävänä olisi osallistua Euroopan unionin rahoitusvälineisiin. Tavoitteena olisi unionin rahoituksen kanavoiminen yhtiön tarkoituksen ja erityistehtävän toteutumisen hyväksi. Emoyhtiö voisi toimia kanssajohdattajana tai toimia välineenä kanavoita tai hallinnoida Euroopan unionin rahoitusta tai takauksia niissä raameissa, jotka sille on Euroopan unionin sääntelyn mukaisena rahoituksen välillisen hallinnoinnin toteutuskumppanina annettu. Momentin nojalla Euroopan unionin rahoitusvälineisiin osallistuminen käsittäisi jatkossa myös vastinrahoituksen tarjoamisen Euroopan unionin rahoitusvälineisiin. Tarve mahdollistaa Euroopan unionin rahoitusvälineisiin osallistuminen on osa Euroopan unionin kanssa tehtävän yhteistyön syventämistä.

Momentin 4 kohdan mukaan emoyhtiö voisi ostaa, myydä, merkitä, omistaa ja hallita osakkeita, yhtiöosuuksia ja niitä vastaavia osuuksia sekä arvopapereita ja kiinteää omaisuutta. Säännös olisi tarpeen käytännön toimintaan liittyvissä järjestelyissä erityisesti emoyhtiön perustaessa tytäryhtiötä, mutta emoyhtiö saisi toteuttaa perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä harjoittavan tytäryhtiöön liittyvien osakkeiden, yhtiöosuuksien ja niitä vastaavien osuuksien myyntiä vain ulkoministeriön omistajaohjauksessa antamien ohjeiden mukaisesti.

Momentin 5 kohdan mukaan emoyhtiö voisi myös antaa takauksia ja vastaavia sitoumuksia osana liiketoimintaansa.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin nykyisen lain 2 §:n 2 momenttia vastaavasti, että emoyhtiö voisi myös suunnata varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvitykseen sekä osallistua kehittyvien maiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen ja rahoitukseen tai muutoin ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät yhtiön lain 1 §:ssä tarkoitettujen päämäärien saavuttamista. Yhtiö on voinut suunnata taseessaan olevia varoja oman harkintansa mukaan tällaiseen tarkoitukseen myös tällä hetkellä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vahvasta poikkeustilanteesta, jossa emoyhtiö voisi valtioneuvoston kunkin maan osalta tekemän päätöksen nojalla harjoittaa pykälässä tarkoitettua toimintaa myös muissa kuin OECD:n kehittyviksi maiksi luokittelemisissa maissa. Tällaiset tilanteet ovat olleet yhtiön historiassa harvinaisia. Poikkeusta on hyödynnetty lähinnä 1990-luvun alussa siirtymätalousmaiden tukemiseen. Näköpiirissä ei tällä hetkellä ole kohteita, jotka edellyttäisivät 4 momentin mukaista valtioneuvoston päätöstä, mutta alati muuttuvassa maailmassa kaikenlaisiin tilanteisiin on syytä varautua. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi tilanteet,

joissa katastrofialueelle voitaisiin tehdä sijoitus riippumatta siitä, onko kyseinen maa muu kuin OECD:n kehittyväksi maaksi luokitteleva maa.

4 §. Emoyhtiön taloudelliset toimintaperiaatteet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin olemassa olevaa sääntelyä vastaavalla tavalla emoyhtiön taloudellisista periaatteista, joiden mukaan osakeyhtiölain pääsäännöstä poiketen emoyhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Tytäryhtiötä koskeva vastaava säännös olisi sitä koskevassa luvussa 2. Emoyhtiön mahdollinen voitto käytettäisiin jatkossakin kokonaisuudessaan emoyhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan. Osakeyhtiölaista poikkeava tarkoitus on perusteltu emoyhtiön erityistehtävän vuoksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin emoyhtiön julkisesta rahoituksesta. Olemassa olevaa sääntelyä vastaavasti valtio voisi jatkossakin pääomittaa emoyhtiötä eli merkitä emoyhtiön osakkeita. Valtion pääomitukset ovat olennaisessa roolissa, kun yhtiön rahoitustoimintaa halutaan kasvattaa tai suunnata nopeasti uusille toimialoille. Niiden avulla yhtiö voi tehdä erityisesti oman pääoman ehtoisia sijoituksia pitkällä sijoitushorisonteilla, mikä on tärkeää kehittyviin maihin suuntautuvissa sijoituksilla esimerkiksi metsäsektorilla. Osakemerkintöihin ja lainoihin sovellettaisiin edelleen valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia, jonka mukaisesti osakemerkinnät ratkaisee valtioneuvoston yleisistunto. Valtio voisi jatkossa merkitä myös tytäryhtiön osakkeita, mikäli se olisi tarkoituksenmukaista emoyhtiön ja sen tytäryhtiön tässä laissa säädettävien erityistehtävien toteutumisen varmistamiseksi.

Momentissa säädettäisiin lisäksi valtion mahdollisuudesta myöntää yhtiölle lainoja kuten tähänkin saakka. Lainojen ja takausten osalta sovellettaisiin lisäksi täydentävin osin valtion lainannosta sekä valtiontakauksesta ja takuusta annettua lakia (449/1988). Ulkoministeriö päättää vakiintuneesti lainojen myöntämisestä eduskunnan antamien kehitysyhteistyömäärärahojen puitteissa. Samalla selvennettäisiin, että ulkoministeriö voisi myöntää kehitysyhteistyöhön kohdennetuista määrärahoista lainan markkinalainaajia edullisemmilla ehdoilla yhtiön kehityspoliittisen tehtävän tukemiseksi. Lainojen pehmeäehtoisuus mahdollistaa niiden käytön lainainstrumenttien lisäksi oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen pääomakorotusten tavoin. Tytäryhtiön rahoittamisesta säädettäisiin 2 luvun 14 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hallinnon läpinäkyvyyden ja valtioneuvoston toimivaltajon selventämiseksi ulkoministeriön toimivallasta päättää valtion puolesta oman pääoman ehtoisten sijoitusten teosta emoyhtiön tai sen mahdollisesti perustamien, muiden kuin tämän lain 2 luvussa tarkoitettun tytäryhtiön, 1 §:n 3 momentin 3 kohdassa perustamiin ja hallinnoimiin sijoitusrahastoihin. Valtio voisi ottaa tekemissään sijoituksissa yksityisiä sijoittajia suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon. Momentin mukaisissa sijoituksissa näihin rahastoihin ei olisi kyse hallintotoimesta tai julkisen vallan käytöstä, vaan ulkoministeriö toimisi valtion puolesta sijoittajana kehityspoliittisessa tarkoituksessa. Tällaisilla sijoituksilla voitaisiin saada liikkeelle yksityisiä pääomia Finnfundin erityistehtävän mukaisiin kohteisiin sen sijaan, että valtio kattaisi kustannukset kokonaisuudessaan Finnfundin omistajana ja rahoittajana. Ulkoministeriö päättäisi sijoitusten tekemisestä ja niihin liittyvistä ehdoista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin muuta valtion lainanannosta ja takauksista annettua lainsäädäntöä täydentävästi mahdollisuudesta antaa takauksia tai muita sitoumuksia emoyhtiölle. Niillä voidaan tukea esimerkiksi yhtiön riskinottoa kehityspoliittisesti merkittävissä hankkeissa. Yhtiölle on esimerkiksi myönnetty tappiokorvaussitoumus Ukrainaan liittyviin sijoituksiin liittyen. Takauksilla voitaisiin tukea myös esimerkiksi pienten ja keski suurten yritysten rahoitusta. Valtioneuvosto voisi määräämillään ehdoilla antaa yhtiölle sitoumuksia siitä, että valtio korvaa yhtiölle sen luotonanto- ja takaustoiminnassa mahdollisesti syntyneitä tappioita sekä osake- ja osuussijoitusten menetyksiä ja arvonalenemisiä ja että valtio maksaa yhtiön ottamasta muusta

kuin euromääräisestä lainasta mahdollisesti aiheutuvan kurssitappion valtion talousarviossa tarkemmin määrittävissä rajoissa. Lainsäädäntöön jätettäisiin voimassa olevasta lainsäädännöstä siten yleinen sitoumuksenantovaltuus, mutta aikarajoja sisältävät valtuudet jätettäisiin säättämättä tarpeettomina. Yleisen valtuuden katsotaan kattavan myös niissä tarkoitettut tilanteet. Jo annetut sitoumukset jäävät myös voimaan. Lakiin otettujen rahoitusmuotojen sisällyttämistä pykälään sisältöä tärkeänä, sillä se luo vaikutelman valtion taustatuesta, minkä katsotaan välillisesti parantavan Finnfundin emoyhtiön uskottavuutta ja vaikuttavan siten sen sijoitusten houkuttelevuuteen.

5 §. Emoyhtiön liiketaloudellinen kannattavuus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti siitä, että emoyhtiön toiminnan tulisi olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä. Huolimatta emoyhtiön erityistehtävästä, liiketaloudellinen kannattavuus turvaa parhaiten yhtiön kestäväen toiminnan pitkällä aikavälillä. Liiketaloudellisella kannattavuudella tarkoitettaisiin sitä, että yrityksen toiminta olisi taloudellisesti kestävä ja tuottaisi enemmän tuloja kuin kuluja pitkällä aikavälillä. Emoyhtiön tulisi myös pystyä kattamaan toimintansa kustannukset ja saavuttamaan sen kannalta riittävän tuoton sijoitetulle pääomalle ilman jatkuvaa ulkopuolista tukea tai rahoitusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin liiketoiminnallisen kannattavuuden takaamiseksi emoyhtiön sijoituskohteista siten, että emoyhtiö voisi tehdä sijoituksia tai myöntää rahoitusta ainoastaan yrityksiin, joilla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan liiketoimintaan.

6 §. Maksatuksen keskeyttämis- ja takaisinperintäpäätös. Eesti Pagar-tapauksessa (C-349/17) vuonna 2019 Euroopan unionin tuomioistuimien totesi ensimmäistä kertaa, että SEUT 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että kansallisten viranomaisen tulee periä oma-aloitteisesti takaisin valtiontuki, jos ne havaitsevat jälkikäteen, että säädetty edellytykset eivät ole täyttyneet. Jos ulkoministeriö myöntää valtiontukiehtoista rahoitusta Finnfundille, jonka huomattaisiin siirtyneen Finnfundin sijoitustoiminnassa eteenpäin Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjen vastaisesti sijoituskohteelle, ulkoministeriö tekisi päätöksen valtiontuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä Euroopan unionin sekä kansallisten valtiontukisääntöjen mukaisesti. Sääntöjenvastaisuudella tarkoitettaisiin valtiontukien menettelytapa-asetuksen (neuvoston asetuksen 1015/1589 1 artiklan f alakohta) mukaisesti tilanteita, joissa yksittäinen tuki tai tukiohjelma on otettu käyttöön SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, eli esimerkiksi tilanteita, joissa tuki tai tukiohjelma on otettu käyttöön ilman komission antamaa ennakkohyväksyntää.

Koska Finnfund hallinnoi julkisia varoja Euroopan unionin oikeuden mukaan, olematta viranomainen, ulkoministeriön takaisinperintää koskevan toimivallan määrittelyä koskeva erityinen lainsäädäntö katsottaisiin tällä hetkellä tarpeelliseksi, kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja vaatimus, jonka mukaan toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 50/2017 vp).

Toimivallan takaisinperintään on perustuttava aina lakiin (PeVL 45/2006 vp; PeVL 50/2017 vp). Takaisinperintätoimivalta- ja velvollisuus pitää säätää viranomaiselle, vaikka tuki olisi siirtynyt Euroopan unionin valtiontukea koskevien sääntöjen mukaan sijoituskohteelle, sillä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjausten mukaan tukien takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka on kuuluttava viranomaiselle.

Näin ollen ulkoministeriön tulee tehdä mahdollinen tuen takaisinperintä. Ulkoministeriö voisi antaa emoyhtiön omistajaohjaajana ja tytäryhtiön tämän lain mukaisten tehtävien ohjaajana sekä

valvojana maksatuksen keskeyttämistä tai takaisinperintää koskevien päätösten tukitoimenpiteisiin liittyviä ohjeita.

Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät täytä kaikkia valtiontuen kriteerejä, ei tarvitse ilmoittaa Euroopan komissiolle, eikä niitä siten katsottaisi myöskään sääntöjenvastaisiksi. Toimenpiteiden suhde EU-valtiontukisääntöihin varmistetaan selvittämällä asiaa Euroopan komission kanssa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siten ulkoministeriölle kansallisesta toimivallasta tehdä tarvittaessa päätös Finnfund-konsernissa myönnetyn tai eteenpäin kanavoituneen valtiontuen keskeyttämisestä ja pääoman sekä korkojen takaisinperinnästä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkoministeriön päätöstä koskevista muutoksenhakukeinoista ja mahdollisesti perittävistä viivästyskorosta. Ulkoministeriön tämän lain nojalla tekemään valtiontuen keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätökseen saisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Jos takaisinperittävää määrää ei makseta viimeistään ulkoministeriön asettamana eräpäivänä, sille olisi maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

Finnfundin emoyhtiölle säädettäisiin myös 3 momentissa velvollisuus ilmoittaa ulkoministeriölle emoyhtiön eteenpäin kanavoiman rahoituksen keskeyttämisen ja takaisinperimisen aiheellisuudesta, jos sen tietoon tulee EU-oikeuden mukainen peruste keskeyttää tai takaisinperiä yhtiön ulkoministeriöltä saama rahoitus tai yhtiön itse kolmannelle antama rahoitus tai tekemä sijoitus. Finnfundin emoyhtiön tulisi tällaisessa tilanteessa toiminnallaan edistää tuen keskeyttämis päätöksen ja takaisinperintä päätöksen toimeenpanoa käytettävissä olevien keinojensa avulla. Toimeenpanoa voitaisiin edistää esimerkiksi tietojen vaihtamisen ja raportoinnin kautta.

7 §. Emoyhtiön organisointi. Pykälässä säädettäisiin emoyhtiön omistamiseen ja omistajaohjaukseen liittyvistä yleisistä periaatteista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että emoyhtiön osakkeista olisi jatkossakin oltava aina vähintään viisikymmentäyksi prosenttia valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa. Eduskunta on hyväksynyt valtioneuvoston omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä (2024:28) Finnfundin omistuksen alarajaksi viisikymmentäyksi prosenttia. Tosiasiassa valtion omistus on ollut 96,59 prosenttia (21.1.2025).

Emoyhtiö kuuluisi jatkossakin ulkoministeriön hallinnonalaan, mistä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Ulkoministeriö toimisi jatkossakin emoyhtiön omistajaohjaajana. Omistajaohjaus perustuisi myös lakiin valtion omistajaohjauksesta ja yhtiöomistuksista, osakeyhtiölakiin sekä hyvään hallintotapaan.

8 §. Emoyhtiön hallitus. Pykälässä säädettäisiin osakeyhtiölain 6 luvun 1 §:n säännöstä vastaavasti, että emoyhtiöllä olisi hallitus. Emoyhtiön hallitusta on kutsuttu aikaisemmin johtokunnaksi, mutta hallitus on osakeyhtiölaissa käytetty sana, jota on muutoinkin pidettävä yleiskielsempänä terminä kuvaamaan hallitusta.

Hallintoneuvoston olemassaolon mahdollisuudesta osakeyhtiössä säädetään osakeyhtiölain 6 luvun 1 §:ssä. Emoyhtiön hallintoneuvoston olemassaoloa ei kirjattaisi enää jatkossa erityisla-

kiin, sillä osakeyhtiölain 6 luvun 21 §:n mukaan hallintoneuvoston tehtävistä määrätään yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvoston olemassaolon katsotaan kuitenkin lähtökohtaisesti lisäävän eduskunnan tietoisuutta Finnfundista yhtiönä ja yhtiön toiminnasta.

9 §. Emoyhtiön tietojen salassapidosta. Pykälässä säädettäisiin emoyhtiön asiakastietoja koskevista salassapitovelvollisuudesta eli pankkisalaisuustyyppisestä salassapitovelvoitteesta. Lain 10 §:ssä huomioitaisiin kuitenkin ulkoministeriön ja muiden emoyhtiötä valvovien viranomaisten tietotarve säätämällä viranomaisten tietotarvetta koskettava poikkeus salassapidosta.

Emoyhtiön tietojen salassapitovelvoitteesta säädettäisiin selvyiden vuoksi, huomioiden se, että emoyhtiöön ei kuitenkaan sovellettaisi jatkossakaan julkisuuslakia (621/1999). Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin, että joka yhtiön toimielimen jäsenenä, toimielimen varajäsenenä, yhtiön palveluksessa olevana tai sen toimeksiannosta tehtävää suorittaessaan on saanut tietää yhtiön tai sen tytäryhtiön asiakkaan tai muun henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevan seikan tai liikesalaisuuden, olisi velvollinen pitämään sen salassa, jollei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen. Salassapidosta olisi tarpeen säätää, jotta yhtiön asiakastiedot olisivat salassapitovelvoitteen piirissä ja yhtiön toiminta säilyisi luottamuksellisena ja luotettavana sen asiakkaiden silmissäkin. Rahoitussektorilla luottamuksellisuus on tärkeää. Salassapito tukee yhtiön erityistehtävän suorittamista kehitysrahoitusmarkkinoilla. Salassapitovelvoite on osa asiakkaiden yksityisyyden suojaa, ja se suojaa yksityishenkilöiden lisäksi myös yrityksiä ja yhteisöjä. Yhtiö noudattaisi jatkossakin toiminnassaan kuitenkin mahdollisimman laajaa läpinäkyvyyttä ja mahdollisimman laajaa avoimuutta. Tässä tärkeässä roolissa on tuloksista ja kehitysvaikutuksista raportointi ja tiedon jakaminen ulkoministeriölle sekä muille sidosryhmille.

10 §. Emoyhtiön tiedonluovutusvelvollisuudet ja -oikeudet. Pykälässä säädettäisiin emoyhtiön toimielimen jäsenen, toimielimenvarajäsenen, yhtiön palveluksessa olevan tai sen toimeksiannosta tehtävää suorittavan tiedonantovelvollisuuksista- ja oikeuksista, jotka olisivat poikkeus lain 9 §:n 1 momentin pääsääntöön.

Lähtökohtaisesti emoyhtiö toimii osakeyhtiölain mukaisesti itsenäisesti ulkoministeriön omistajaohjauksessa. Toteuttaakseen omistajaohjausta ja yhtiön erityistehtävään liittyvää valvontaa, 1 momentissa säädettäisiin kuitenkin, että emoyhtiön toimielimen jäsenen, toimielimen varajäsenen, yhtiön palveluksessa olevan tai sen toimeksiannosta tehtävää suorittavan velvollisuudesta antaa ulkoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön tai sen konsernin toiminnan ohjaamisen sekä valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja salassapitoa koskevien säännösten estämättä. Valvontaan kohdistuvat tarpeelliset tiedot voivat sisältää tietoja esimerkiksi mahdollisista väärinkäytöksistä, jotka tulevat emoyhtiön jäsenen ja varajäsenen sekä yhtiön palveluksessa olevan tai sen puolesta toimeksiantoa suorittavan tietoon osana yhtiön riskienhallintaa. Tällaiset tiedot tulisi luovuttaa ulkoministeriölle sen pyynnöstä ilmoittajansuojelulainsäädännön rajoissa.

Väärinkäytöksellä tarkoitetaan kehitysyhteistyöhön liittyvää lainvastaista toimintaa, ehtojen, rajoitusten ja sääntöjen laiminlyöntiä tai rikkomista ja eettisten ohjeiden vastaista toimintaa. Kehitysyhteistyössä tapahtuvaa väärinkäytöstä voi olla esimerkiksi kavallus, varkaus tai petos, lahjonta, korruptio, rahanpesu, vaikutusvallan väärinkäyttö, painostus, syrjintä, häirintä tai muu epäasiallinen perustein tapahtuva vaikuttaminen, seksuaalinen hyväksikäyttö, ahdistelu tai häirintä, puolueellisuus, esteellisenä tai jäävinä toimiminen, toistuvat vakavat virheet kirjanpidossa tai puutteet kirjanpitoaineistossa, toistuvat vakavat virheet työsuorituksessa, perusteettomasti maksetut päivärahat ja palkkiot, virheelliset hankintamenettelyt, olennaisten sopimusmääräysten tai avustuksen käytön ehtojen vastainen menettely, ilmeisen puutteellinen raportointi, tehtävienhoidon merkittävä viivyttäminen, olennaisten tietojen ilmoittamatta jättäminen, tarkastuk-

sista kieltäytyminen tai niiden vaikeuttaminen, muu lainvastainen toiminta, muu ehtojen vastainen toiminta tai muu väärinkäytös. Väärinkäytöstopaukset voivat olla vakavuudeltaan eriasteisia ja esimerkiksi huolimattomuudesta tai osaamattomuudesta johtuvia, tahallisia ja jopa rikosoikeudellisesti arvioitavia tekoja tai laiminlyöntejä.

Valvonnan varmistamisen lisäksi emoyhtiön toimitielimen jäsenen, toimitielimen varajäsenen, emoyhtiön palveluksessa olevan tai sen toimeksiannosta tehtävää suorittavan olisi myös annettava ulkoministeriölle ulkoministeriön pyynnöstä toiminnan ohjaamisen kannalta välttämättömiä tietoja, kuten tietoja sijoitusten kohdentumisesta tai niiden vaikutuksista salassapitoa koskevien säännösten estämättä. Lisäksi säädettäisiin tietojen antamisvelvoitteesta tilanteessa, jossa yhtiölle annettua valtiontukea olisi perittävä takaisin ministeriön toimesta.

Luovutettavat tiedot voisivat sisältää myös tietosuoja-asetuksen ja muun tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaisia henkilötietoja. Jos tiedot sisältäisivät henkilötietoja, ulkoministeriön tulisi tietosuoja-asetuksen minimointivelvoitteen mukaisesti pyrkiä tietojen minimoimiseen.

Toisin sanoen, emoyhtiön toimitielimen jäsen, emoyhtiön toimitielimen varajäsen, emoyhtiön palveluksessa oleva tai sen toimeksiannosta tehtävää suorittava ei voisi lain 10 §:n salassapitoon vedoten kieltäytyä antamasta ulkoministeriölle ulkoministeriön arvion mukaan välttämättömiä tietoja yhtiön ohjausta ja valvontaa koskien. Ulkoministeriöllä olisi oikeus pyytää vain välttämättömiä tietoja ja salassa pidettävien tietojen käsittely olisi rajattava tietotarpeen tyydyttämiseen. Emoyhtiön velvollisuutena olisi huolehtia siitä, että ohjaamisen ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot voidaan luovuttaa ulkoministeriölle. Ulkoministeriön säännönmukaisesta tietotarpeesta ei katsota tarkoituksenmukaiseksi säätää tässä laissa tarkemmin sen tapauskohtaisuuden vuoksi, vaan siitä ilmoitettaisiin yhtiölle osana sen säännönmukaista omistajaohjausta ja valvontaa.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Varmistuaakseen Finnfundin toiminnan asianmukaisesta hoitamisesta sekä saadakseen riittäviä tietoja omistajaohjausta varten, ulkoministeriölle säädettäisiin oikeus saada valvontaa ja ohjausta varten välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä. Finnfundiin ei kohdisteta luottolaitoksille yhdenmukaista valvontaa Finanssivalvonnan toimesta sen erityistehtävän vuoksi. Tämä asettaa kuitenkin ulkoministeriölle korostuneen tietotarpeen valvontatehtävänsä suorittamista varten. Salassa pidettävien tietojen antaminen on siten perusteltavissa myös ulkoministeriön yhtiötä koskehtavan valvontatehtävän suorittamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan emoyhtiön toimitielimen jäsenellä, toimitielimen varajäsenellä sekä yhtiön palveluksessa olevalla tai sen toimeksiannosta tehtävää suorittavalla olisi lisäksi velvollisuus antaa tietoja lain 9 §:n salassapitoa koskevien säännösten estämättä syyttaja- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada laissa määriteltujen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Tällaisia muita tahoja saattaisi olla esimerkiksi tarkastuksia tekevä Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettävän tiedonluovutusoikeuksista erona 1 ja 2 momenttien tietojenluovuttamista koskevaan velvollisuuteen.

Momentin 1 kohdan mukaan emoyhtiön toimitielimen jäsen, emoyhtiön toimitielimen varajäsen, yhtiön palveluksessa oleva tai niiden toimeksiannosta tehtävää suorittava voisi myös luovuttaa myös sen lain 2 luvussa säädetylle julkista hallintotehtävää harjoittavalle tytäryhtiölle tietoja 9 §:n estämättä, jos tiedon antaminen on välttämätöntä konsernin toiminnan, lakisääteisten vel-

voitteiden toteuttamisen ja riskienhallinnan kannalta. Kyse olisi siten tietojenluovuttamista koskevasta oikeudesta erona pykälän 1 ja 2 momenttien tietojenluovuttamisvelvollisuuteen. Risti-subvention kiellon vuoksi tietojen vaihtaminen on rajattava kuitenkin vain välttämättömään tietojen vaihtoon, kuten 2 luvun 16 §:ssä tarkemmin säädetään.

Momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että emoyhtiön toimielimen jäsen, toimieli-menvarajäsen, emoyhtiön palveluksessa oleva tai sen toimeksiannosta tehtävää suorittava voisi luovuttaa tietoja 9 §:n salassapitoa koskevien määräysten estämättä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille, Business Finland Oy:lle tai Finnvera Oy:lle yhtiön pyynnöstä, mikäli tie-tojen luovuttaminen olisi tarpeen kyseisen yhtiön lain nojalla suorittamien julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi. Kyse olisi siten tietojenluovuttamista koskevasta oikeudesta erona pykälän 1 ja 2 momenttien tietojenluovuttamisvelvollisuuteen.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen arvioitaisiin tapauskohtaisesti ja se täydentäisi 4 mo-mentin yrityspalvelujen toteuttamista varten luovutettavien asiakastietojen luovutusta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin emoyhtiön oikeudesta luovuttaa ja saada yrityspalvelujen toteuttamista varten yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmistä tietoja salassapitoa koskevan 9 §:n estämättä. Tietojen luovuttamisesta yrityspalvelujen toteuttamista varten säädetään yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017).

Emoyhtiö voisi tallettaa jatkossa keräämiään ja tuottamiaan asiakas- ja markkinatietoja sähköi-seen asiakastietojärjestelmään, josta tiedot ovat yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä an-netun lain (293/2017, jäljempänä asiakastietojärjestelmälaki) mukaisesti muiden Team Finland -toimijoiden, saatavilla ja hyödynnettävissä rahoituspäätösten valmistelussa. Finnfund toimii liiketaloudellisin perustein rahoitus- ja sijoitusosalalla, jossa tyypillistä on sopia asiakastietoja koskevasta salassapidosta. Finnfund on sitoutunut moniin rahoitus- ja sijoitusosalalle tyypillisiin salassapitosopimuksiin osana erityistehtävänsä suorittamista. Tämän vuoksi tietoja asiakastie-tojärjestelmään luovuttaessaan Finnfund harkitsee tapauskohtaisesti mitä tietoja se voi luovuttaa rikkomatta tekemiään salassapitoa koskevia sopimuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa asiakastietojärjestelmän yleisestä toiminnasta. Muiden Team Finland -toimijoiden järjestel-mään tuottamat tiedot ovat vastaavasti emoyhtiön käytettävissä. Asiakastietojärjestelmälain 7 §:n mukaisesti yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään voidaan tallettaa muun ohella esimer-kiksi arviot yrityksen edellytyksistä kannattavaan toimintaan, tiedot yrityksen liiketoiminnan kehittämistä koskevista suunnitelmista sekä sellaiset yritystä koskevat muut kuin lain 7 §:n 2 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetut tiedot, jotka ovat tarpeen päätettäessä tuen tai rahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta yritykselle ja niiden käytön valvonnassa sekä yrityspalvelujen toteuttamiseksi.

11 §. Oikeus luovuttaa tietoja emoyhtiölle. Julkisuuslain nojalla salassapidettävien tietojen luo-vuttamisesta on säädettävä nimenomaisesti julkisuuslain 26 §:n 1 momentin mukaisesti. Sään-nöksestä tulee ilmetä tiedon luovutuksen sallittavuus salassapitosäännöksistä riippumatta, sa-moin kuin se, mitkä salassapitoperusteet säännös syrjäyttää. Ulkoministeriö, työ- ja elinkeino-ministeriö, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, Business Finland Oy ja Finnvera Oy voisivat luovuttaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan estämättä luovuttaa emoyhtiölle, jos tietojenluovuttaminen olisi tarpeen emoyhtiön tässä laissa säädetyn erityistehtävän suoritta-miseksi tai sen riskienhallinnan varmistamiseksi. Tietojen luovuttaminen voisi olla perusteltua esimerkiksi, mikäli olisi syytä olettaa, että tietojen luovuttamisella emoyhtiölle voidaan ehkäistä emoyhtiötä, sen konsernia tai muutoin laajemmin Team Finland -toimintaa koskevien taloudel-listen ja poliittisten riskien toteutuminen tai tietojen luovuttaminen olisi muutoin suomalaisen intressin mukaista.

Riskienhallintaan liittyvät julkisuuslain mukaiset salassa pidettävät tiedot voisivat liittyä myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen salassapitoperusteeseen. Ulkoministeriö voi kuitenkin jo nyt suoraan julkisuuslain nojalla päätöksellään antaa myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan salassapitoperusteesta riippumatta tietoja, kuten Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointeja emoyhtiölle.

Julkisuuslain mukaisia tietoja luovuttaessaan ulkoministeriön ja muiden viranomaisten tulisi ilmoittaa emoyhtiölle, mitkä tiedot ovat salassa pidettäviä. Emoyhtiön on noudatettava samoja salassapitosäännöksiä kuin viranomaisen ja huolehdittava riittävästä turvatoimista salassa pidettävän tiedon turvaamiseksi. Turvaamistoimia voisivat olla muun muassa riittävä varmistuminen salassa pidettävien tietojen käyttötarkoituksesta, turvaamisesta sekä niiden käsittelyä koskettavista menettelyistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi emoyhtiön toimielimen jäsenen, emoyhtiön toimielimen varajäsenen, emoyhtiön palveluksessa olevan henkilön tai sen puolesta toimeksiantoa suorittavan salassapitovelvollisuudesta, kun tämä on saanut 1 momentin mukaisia julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain mukaisilta viranomaisilta.

Pykälän 3 momentissa tarkennettaisiin, että julkisuuslain mukaisia salassa pidettäviä tietoja saisivat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin kyseisten salassa pidettävien tietojen käsittely kuuluu. Salassa pidettävien tietojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden riippumattomuus, luotettavuus ja nuhteettomuus tulisi varmistaa lainsäädännön mahdollistamin keinoin, kuten henkilöturvallisuusselvitysten avulla. Henkilöt tulisi myös kouluttaa tietojen asianmukaiseen käsittelyyn.

2 luku Finnfund Oy:n Tytäryhtiö

12 §. Tytäryhtiö ja muut yhtiöt. Pykälässä säädettäisiin Finnfundille perustettavasta julkisia hallintotehtäviä harjoittavasta tytäryhtiöstä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Finnfundin oikeudesta omistaa julkisia hallintotehtäviä harjoittavan tytäryhtiön tarkoituksensa toteuttamiseksi. Koko Finnfund-konsernia koskevasta tarkoituksesta säädetään lain 1 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Finnfund Oy omistaisi Tytäryhtiön kokonaan. Tytäryhtiö kuitenkin kuuluisi sen emoyhtiön tavoin ulkoministeriön hallinnonalaan ja ulkoministeriö vastaisi sen julkisen hallintotehtävän ohjauksesta. Ulkoministeriön ohjauksella pyrittäisiin osaltaan varmistamaan julkisen hallintotehtävän riippumaton ja puolueeton hoitaminen sekä ehkäisemään kiellettyjen kannustimien syntymistä konsernin sisällä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi Finnfund Oy:n mahdollisuudesta omistaa myös muita yhtiöitä joko osin tai kokonaan. Näiden yhtiöiden mahdollisesta ohjauksesta Finnfund Oy vastaisi itse.

13 §. Tytäryhtiön tarkoitus. Finnfundin Tytäryhtiö perustettaisiin valtionavustustoimintaa ja muita Suomen kehityspolitiikan mukaisia tehtäviä harjoittavaksi yhtiöksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Tytäryhtiön tehtävänä olisi myöntää valtionavustuksia ja hoitaa muita Suomen kehityspolitiikan mukaisia tehtäviä. Nämä muut tehtävät voisivat olla

joko perustuslain 124 §:n tarkoittamia sille lailla säädettyjä julkisia hallintotehtäviä tai ulkoministeriön toimeksiantosopimuksella siltä muutoin ostamia tehtäviä, joita ei olisi pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Julkisista hallintotehtävistä olisi säädettävä lailla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edelleen, että Tytäryhtiön tehtävänä olisi emoyhtiön tavoin tukea yrityksiä niiden liiketoiminnassa kehittyvissä maissa kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin emoyhtiön toiminnan kanssa yhdenmukaisesti, että Tytäryhtiön tarkoituksena ei olisi myöskään voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Sen mahdollinen voitto käytettäisiin kokonaisuudessaan Tytäryhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan. Tällä kirjauksella ehkäistäisiin kiellettyä ristisubventiota, sillä Tytäryhtiön voittoa ei saisi käyttää emoyhtiön tukemiseen.

14 §. Tytäryhtiön tehtävät. Pykälässä säädettäisiin Finnfundin Tytäryhtiön tehtävistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Tytäryhtiö tehtävästä myöntää valtionavustuksia ja hoitaa muita tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä ulkoministeriön kanssa sovitun toimeksiantosopimuksen mukaisesti. Eduskunta osoittaisi julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi tarvittavat määrärahat tytäryhtiölle valtion talousarviosta voimassa olevan talousarviolainsäädännön mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Tytäryhtiön oikeudesta suorittaa ulkoministeriön toimeksiantosta myös muita kuin julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia tehtäviä.

Tytäryhtiö voisi suorittaa julkista hallintotehtävää tukevia palveluita. Näitä palveluita olisivat julkisen intressin vuoksi yritysten verkostoitumispalvelun eli *matchmaking*-palvelun tuottaminen, jota se suorittaisi julkisesta tehtävänannosta ulkoministeriön toimeksiantosopimuksella tarkemmin edellyttävällä tavalla. Yritysten verkostoitumis- eli *matchmaking*-palveluiden ympärille rakentuva viestintä ja suomalaisyritysten yhdistämistoiminnan arvioidaan olevan tärkeä osa yksityisen sektorin kumppanuuksien rakentamisessa sekä mielikuvien parantamisessa kehittyvistä maista. Kaupallisen yhteistyön rakentamisen katsotaan hyötyvän sen yhteydessä toimivasta julkisesta toimijasta. Muita tällaisia suoraan julkisia hallintotehtäviä tukevia palveluita voisivat olla esimerkiksi hallintopäätöksen tueksi annettavia lausuntoja sekä arviointeja, julkisten hallintotehtävien markkinointia ja niihin liittyvät koulutus- ja viestintäpalveluita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin muista toimeksiantosopimuksella Tytäryhtiöltä hankittavista palveluista. Palveluita voisivat hankkia vain ulkoministeriö tai Euroopan unionin toimielin kehityspoliittisessa tarkoituksessa.

Ulkoministeriöllä olisi 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen palvelujen lisäksi oikeus hankkia tekemäänsä toimeksiantoon kuuluvia muita yhtiön toimialaan kuuluvia palveluja toimeksiantosopimuksella julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä noudattaen.

Tytäryhtiön ei katsota olevan julkisia hankintoja koskevan sääntelyn mukaisesti ulkoministeriön sidosyksikkö, sillä mikään hankintayksikkö ei omista sitä suoraan, vaan ainoastaan välillisesti. Sen katsotaan kuitenkin olevan toimintansa luonteensa puolesta sidosyksikön määritelmää lähellä, sillä sen katsotaan tuottavan vain ulkoministeriön hallinnon alalla yleisen edun mukaisia palveluja. Ulkoministeriöllä, joka on hankintayksikkö, olisi laissa säädetty hallinnollinen ja taloudellinen kontrolli sidosyksikön toiminnasta. Ulkoministeriö voisi määrätä tytäryhtiön operatiivisesta ja strategisesta toiminnasta. Tytäryhtiö toimisi lähinnä ulkoministeriön, joka on julkisen hankintayksikkö, puolesta. Sidosyksikkö ei kilpailisi muiden yksityisten toimijoiden kanssa

markkinoilla, vaan sen toiminta olisi rajoitettu tuottamaan pääasiassa ulkoministeriölle sen tarvitsemia palveluja tai tuotteita. Tämä olisi keskeinen ero verrattuna muihin yrityksiin, jotka toimivat avoimilla markkinoilla. Näin ollen, vaikka tytäryhtiöön ei voitaisi soveltaa sidosyksikköä koskevaa sääntelyä, voitaisiin sen asemaa pitää hankintayksikön suhteen sidosyksikkötyyppisenä, minkä voi katsoa minimoivan kilpailuneutraliteetille aiheutuvat haitat.

Mahdollisuus antaa toimeksiantoja tytäryhtiölle haluttaisiin säätää myös Euroopan unionin toimielimelle ulkoministeriön lisäksi. Euroopan unionin kanssa tehtävä yhteistyöllä on Suomen kehitysyhteistyötä täydentävä vaikutus erityisesti kehitysyhteistyötä koskevien määrärahojen kohdentamisen osalta.

Pykälässä säädettäisiin lisäksi siitä, että tytäryhtiö voisi tuottaa toimialallaan ainoastaan ulkoministeriön tai Euroopan unionin toimielimen kehityspoliittisiin tehtäviin liittyviä palveluja kyseisen toimeksiantajan kanssa laadittavan toimeksiantosopimuksen mukaisesti kilpailuneutraliteetin turvaamisen vuoksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että Tytäryhtiö voisi tarjota vain ulkoministeriön tai Euroopan unionin toimielimen toimeksiannosta suoritettavia palveluja ja tuotteita markkinoilla, olivat nämä sitten tässä laissa säädettyjä, julkisiksi hallintotehtäviksi perustuslain 124 §:n mukaan katsottavia, julkista hallintotehtävää tukevia palveluita tai muuten ulkoministeriön siltä julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä noudattaen hankittavia tai Euroopan unionin toimielimen toimeksiannolla tilaamia muita palveluita. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin sitä, että tytäryhtiö ei saisi kilpailla markkinoilla muiden yksityisten toimijoiden kanssa muiden kuin ulkoministeriön hallinnon alan sisältä hankkimien palveluiden osalta, sillä sen voisi katsoa saavan etua ulkoministeriön sille siirtämistä julkisista hallintotehtävistä. Euroopan unionin toimielimen toimeksiantojen osalta Tytäryhtiön ei katsota kilpailevan markkinoilla, sillä kyse ei olisi varsinaisesti markkinoilla tarjottavista tuotteista ja palveluista. Tämän lisäksi Euroopan unionin toimielinten katsotaan olevan sitoutuneet kilpailuneutraliteetin turvaamiseen.

Tytäryhtiö toimisi lähtökohtaisesti ainoastaan ulkoministeriön toimeksiannosta, jolloin se asema olisi lähempänä ulkoministeriön *in-house*-yhtiötä eli sidosyksikköä, kuten yllä todettiin, mitä voitaisiin pitää hyväksyttävämpänä kilpailuneutraliteettiperiaatteiden näkökulmasta.

Tytäryhtiö voisi siten hoitaa toimeksiannosta kolmen tyyppisiä tehtäviä: tässä laissa sille säädettyjä ulkoministeriön toimeksiantosopimuksella siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä, tässä laissa säädettyjä ulkoministeriön toimeksiantosopimuksella siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä tukevia tehtäviä ja muita ulkoministeriön tai Euroopan unionin toimielinten sille toimeksiantosopimuksessa antamia tehtäviä, jos nämä tehtävät kuuluvat Tytäryhtiön toimialaan.

15 §. Tytäryhtiön rahoitus. Pykälässä säädettäisiin tarkemmin ulkoministeriön ja tytäryhtiön välisestä toimeksiantosopimuksesta. Ulkoministeriö arvioisi tässä laissa säädettyjen julkisten hallintotehtävien sekä julkisia hallintotehtäviä tukevien tehtävien osalta markkinaehtoiseksi arvioimansa hinnan kuultuaan Finnfund Oy:tä. Markkinaehtoisen hinnan arvioimiseksi ulkoministeriön olisi tehtävä esimerkiksi markkinakatsaus. Tarkoituksena olisi, että hinnoittelu olisi kustannusperusteinen. Muiden hankintojen osalta hinta määräytyisi julkisia hankintoja koskevan sääntelyn mukaisesti. Hinnasta ja muista toimeksiannon ehdoista yhtiön ja ulkoministeriön välillä sovittaisiin säännöllisesti toimeksiantosopimuksessa. Hinnoittelussa sovellettaisiin Altmark-kriteerejä sekä muuta korvauksen määrittämiseen liittyvää Euroopan unionin päätöksiä ja oikeuskäytäntöä (esim. Komission päätös 2012/21/EU). Euroopan unionin tuomioistuimen vuonna 2003 asiassa Altmark (C-280/00 Altmark Trans GmbH, ECLI:EU:C:2003:415) antaman tuomion mukaan julkisen palvelun velvoitteesta maksettava korvaus ei ole valtiontukea, kun neljä kumulatiivista edellytystä täyttyy: 1) tukea saavalla palveluntarjoajalla on selvästi määritellyt julkisen palvelun velvoitteet, 2) korvauksen laskemiseen käytetyn menetelmän on

objektiivinen, läpinäkyvä ja etukäteen vahvistettu, 3) korvaus ei saa ylittää kustannuksia ja koh-
tuullista voittoa ja 4) tarjoaja valitaan joko julkisia hankintoja koskevalla menettelyllä tai kor-
vaus lasketaan kyseisen alan ”hyvin johdetulle” keskivertoyritykselle aiheutuvien kustannusten
perusteella.

16 §. Ristisubvention kieltö. Pykälässä säädettäisiin ristisubvention kiellosta. Pykälän tarkoituk-
sena olisi estää kielletty ristisubventio, joka voisi vaarantaa kilpailuneutraliteetin tai julkisen
hallintotehtävän riippumattomuuden.

Pykälän 1 *momentin* mukaisesti tytäryhtiön varoja ei saisi käyttää emoyhtiön liiketoimintaan
eikä muutenkaan niin, että toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuisi julkisten
hallintotehtävien hoitamisessa. Vastaavasti emoyhtiön varoja ei käytettäisi tytäryhtiön tehtävien
rahoittamiseen. Emoyhtiön toiminta ei saisi muutoinkaan vaarantaa julkisen hallintotehtävän
hoitamista. Emoyhtiö ei voisi siten esimerkiksi antaa tytäryhtiölle konsernirakenteesta huoli-
matta ohjeita tai määräyksiä, jotka voisivat vaarantaa tytäryhtiön riippumattomuuden suhteessa
emoyhtiöön. Säännöksellä turvattaisiin kilpailuneutraliteetin lisäksi perustuslain 124 §:ssä tar-
koitettu julkisen hallintotehtävän hoitamisen riippumattomuus sekä perusoikeuksien, oikeustur-
van ja hyvän hallinnon toteutuminen.

Kilpailuneutraliteetti olisi turvattava muutoinkin kaikessa tytäryhtiön toiminnassa. Ulkominis-
terion olisi kiinnitettävä kilpailuneutraliteettiin huomiota toimeksiantosopimuksia tehdessään ja
osana siihen kohdistamaansa omistajaohjausta. Tytäryhtiö voisi myöntää emoyhtiön sijoitus-
kohteille valtionavustusta vain Euroopan unionin kilpailuoikeudellisten sääntöjen puitteissa.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin konsernin sisäisestä tietojenvaihdosta ja siihen liittyvistä
rajoituksista, huomioiden muun välttämättömän tietojen vaihdon ohella 10 §:ssä säädetty vält-
tämätön tietojen vaihto.

Julkisia hallintotehtäviä koskevien tietojen luovuttaminen emoyhtiölle saattaisi muutoin antaa
emoyhtiölle kilpailuedun suhteessa sen markkinoilla toimiviin kilpailijoihin, mikä voisi vaaran-
taa kilpailuneutraliteetin toteutumisen. Tämän vuoksi tytäryhtiö saisi luovuttaa tämän lain mu-
kaisia julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan saamiaan tietoja emoyhtiölle ainoastaan silloin, kun
luovutus perustuisi lakiin tai viranomaisen määräykseen, tai kun tietojen luovuttaminen olisi
välttämätöntä konsernin operatiivisen tai hallinnollisen toiminnan kannalta, eikä se vaarantaisi
kilpailuneutraliteettia. Tytäryhtiön olisi tietoja luovuttaessaan noudatettava julkisuuslakia.

Velvoite luovuttaa konsernin sisällä myös julkisten hallintotehtävien hoitamisen yhteydessä
saatuja tietoja voisi perustua esimerkiksi osakeyhtiölainsäädäntöön tai muuhun yhtiöitä koske-
vaan sääntelyyn. Tietojen vaihto olisi siten esimerkiksi sallittua, jos se olisi välttämätöntä kon-
sernin operatiivisen tai hallinnollisen toiminnan kannalta, kuten tilinpäätöksen laatimisen tai
konsernilaskennan osalta. Sisäisen ja ulkoisen laskennan sekä taloudellisen raportoinnin on ol-
tava konsernissa läpinäkyvää. Tietoja luovutettaessa tytäryhtiön on varmistettava, ettei tietojen-
vaihdon seurauksena kilpailu markkinoilla vääristy tai esty.

17 §. Tytäryhtiön hallitus. Pykälässä säädettäisiin tytäryhtiön hallituksesta.

Tytäryhtiö pääasiallisena tehtävänä olisi hoitaa yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön liittyviä
julkisia hallintotehtäviä ulkoministeriön valvonnassa ja ohjauksessa. Tämän vuoksi hyvän hal-
linnon mukaisuuden, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen on tärkeää.

Vaikka ulkoministeriö ohjaisi julkisten hallintotehtävien hoitamista operatiivisella puolella käy-
tännössä ensisijaisesti toimeksiantosopimuksen kautta, olisi tärkeää, että hallituksessakin on

riittävä julkisen hallintotehtävän ja valtionavustusten myöntämistä koskeva osaaminen ja ymmärrys. Hallituksessa tulisi olla myös riittävä osaaminen liiketoiminnasta kehittyvissä maissa sekä yritystaloudesta- ja rahoituksesta. Tämän vuoksi *1 momentissa* säädettäisiin, että hallituksessa tulee olla laajasti edustettuna asiantuntemusta liittyen valtionavustusten myöntämiseen ja julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Koska tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus myöntää valtionavustuksia ja hoitaa muita julkisia hallintotehtäviä, tulisi hallituksen jäsenten ja varajäsenten sopivuuteen ja pätevyysvaatimuksilla pyrittäisiin takaamaan virkamieshallintoperiaatteen toteutuminen. Osoituksena osaamisesta, henkilöllä voisi olla nykyistä tai aikaisempaa kokemusta virkahenkilönä toimimisesta taikka muuta muuten hankittua vastaavaa osaamista julkishallinnosta. Niin ikään hallituksen jäseniltä ja varajäseniltä edellytettäisiin osaamista liiketoiminnasta kehittyvissä maissa ja yritystaloudesta sekä –rahoituksesta.

Emo- ja tytäryhtiön toiminnallisen ja henkilöstöllisen riittävän eriyttämisen varmistamiseksi *2 momentissa* säädettäisiin, että enintään yksi kolmasosa tytäryhtiön hallituksesta saisi muodostua Finnfund Oy:n toimitusjohtajasta, hallituksen jäsenistä tai työntekijöistä. Tällä varmistettaisiin tytäryhtiön toiminnan riittävä itsenäisyys suhteessa emoyhtiönsä. Järjestelyllä varmistettaisiin, että Finnfundin edustajat hallituksessa eivät muodosta enemmistöä tytäryhtiön päätöksenteossa. Säännöksellä veloitetaan siten emoyhtiö käyttämään hallituksen jäsenten valintaa koskevaa toimivaltaansa siten, että hallituksen jäsenistä vähintään kaksi kolmasosaa on emoyhtiöstä itsenäisiä eli eivät ole emoyhtiön hallituksen tai toimivan johdon jäseniä eivätkä työntekijöitä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin riittävästä virkahenkilöedustuksesta tytäryhtiön hallituksessa. Tarkoituksena olisi turvata se, että yhtiön hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Tämän turvaamiseksi säädettäisiin, että yhtiön hallituksessa on oltava riittävä virkahenkilöedustus siten, että yhtiön hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi säännöksellä varmistetaan viranomaisedustus yhtiön hallituksessa, sillä ulkoministeriö ei voisi suoran omistuksen perusteella valita yhtiön hallituksen jäseniä. Virkahenkilöllä tarkoitetaan samaa kuin perustuslain 118 §:n virkamiehellä. Virkahenkilötermiä käytetään tässä laissa virkamiestermiä vastaavasti Kotimaisten kielten keskuksen pitkäaikaisen linjan mukaisesti. Kotimaisten kielten keskus on todennut, että sukupuolittuneiden ammattinimikkeiden ja -termien käytöstä tulee luopua.

18 §. Valtionavustusten myöntäminen. Pykälässä säädettäisiin, että tytäryhtiö voisi päätöksellään myöntää valtionavustuksia valtionavustuslain (688/2001) ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) mukaisesti, jollei tässä laissa toisin säädettäisi.

Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi siitä, että tytäryhtiö voisi päätöksellään myöntää valtionavustusta.

Säännös katsotaan tarpeelliseksi, sillä hallintopäätökset, joilla päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, katsotaan julkisten hallintoasioiden ydinryhmäksi. Tähän julkisten hallintotehtävien ydinryhmään katsotaan sisältyvän myös hallintopäätösten muodossa olevat luvat, avustukset ja etuisuudet, kuten valtionavustusten, myöntäminen. Valtionavustuspäätösten tekemistä ja hallinnointia on siten pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä. Tytäryhtiölle säädettäisiin siksi lailla oikeudesta myöntää valtionavustuksia ja hallinnoida niitä. Valtionavustuksen myöntämiseen ja hallinnointiin sovellettaisiin yleislakeina valtionavustuslakia (688/2001) sekä lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016).

Tytäryhtiö ei olisi kuitenkaan valtionapuviranomainen, vaan toimija, jolle on laissa säädetty valtionapuviranomaisille kuuluvia tehtäviä. Muita tällaisia toimijoita, jotka myöntävät erillislainsäädännön nojalla valtionavustuksia ovat tällä hetkellä (3/2025) Suomen elokuvasäätiö (SES), opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla, Business Finland Oy, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla sekä Suomen Metsäkeskus ja Suomen Riistakeskus, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla.

Julkisen hallintotehtävän voi katsoa pitävän sisällään lisäksi myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä tukeva luonne, koska hallintoasian käsittelyn on katsottu muodostavan perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden, johon välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä. Näin ollen valtionavustuspäätösten käsittelyyn ja päätöksen valmisteluun suoraan liitännäiset toimet ovat julkisia hallintotehtäviä, kuten lakiin perustuvien hakemusten vastaanottaminen, hakemuksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastaminen sekä hakemuksen tarkastaminen sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu tietoja (ks. esim. PeVM 8/2002 vp kunniakonsulaattien vastaanottamista eräistä hakemuksista ja ilmoituksista, tai vastaavasti esim. PeVL 71/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp).

Pykälän 2 *momentissa* täsmennettäisiin, että tytäryhtiön valtionavustuksen myöntämiseen ja hallinnointiin sovellettaisiin yleislakeina valtionavustuslakia (688/2001) sekä lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016), jollei tässä laissa toisin säädettäisi.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin, että tytäryhtiö voisi myöntää valtionavustusta yrityksille tämän pykälän ja valtionavustuslain 8 §:ssä annetun asetuksenantovaltuuden nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksella käyttöön otettavan tukiohjelman kautta tai yksittäisenä tukitoimenpiteenä ulkoministeriön hyväksynnän jälkeen.

Pykälän 4 *momentissa* täsmennettäisiin, että valtionavustukset myönnettäisiin lähtökohtaisesti taloudelliseen toimintaan joko vähämerkityksellistä tukea koskevan asetuksen (komission asetusta ((EU) 2023/2831) perusteella (kohta 1); yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella (komission asetusta ((EU) (2023/1315)) (kohta 2) tai Euroopan komission hyväksyttyä ohjelmaa tai tukitoimenpidettä koskevan valtioneuvoston päätöksen perusteella, jos tuen myöntäminen edellyttää Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta Euroopan komissiolle (kohta 3).

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin 4 momenttia täydentävästä mahdollisuudesta. Mahdollista olisi myös, että näiden yhden tai useamman näistä edellä mainituista lisäksi, osa yhtiön myöntämistä tukiohjelman kuuluvista valtionavustuksista ei täyttäisi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamia valtiontuen mukaisuuden edellytyksiä esimerkiksi sen vuoksi, että toimenpiteellä ei olisi edes potentiaalista vaikutusta Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jolloin niitä myönnettäisiin muina toimenpiteinä kuin Euroopan unionin oikeuden tarkoittamina valtiontukitoimenpiteinä. Finnpartnership-ohjelman osalta tällaiset muut toimenpiteet ovat tällä hetkellä olleet harvinaisia, sillä avustuksensaajat ovat olleet lähtökohtaisesti suomalaisia tai Suomeen rekisteröityjä. Finnpartnership-ohjelman kehittyessä tai muiden valtionavustushjelmien osalta tällaiset tilanteet voisivat kuitenkin olla todennäköisempiä.

Tällä hetkellä Finnpartnership- tuen enimmäismäärä, jonka ulkoministeriö on voinut avustuksensaajalle myöntää, on 400 000 euroa hanketta kohden, vaikka lähtökohtaisesti avustusta on myönnetty pääsääntöisesti vähämerkityksellisenä eli niin kutsuttuna *de minimis* –tukena ((EU)

2023/2831), jossa raja-arvot ovat kolmen kalenterivuoden aikana myönnöstä olleet toistaiseksi ainakin tätä alempia. Jotta kokonaisvaltaisempi rahoituspolku suomalaisyrityksille sekä muille kehitysyhteistyön kumppaniyrityksille voitaisiin taata, on kuitenkin katsottu perustelluksi, että Finnfundin tytäryhtiö voisi jatkossa myöntää muitakin kuin vähämerkityksellisiä tukia eli myös *de minimis* –raja-arvoja suurempia valtiontukia. Näitä avustuksia voitaisiin myöntää myös muun kuin Finnpartnership-ohjelman puitteissa, mikäli tästä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Käytännössä vähämerkityksellistä tukea suurempien tukien myöntäminen tarkoittaisi, että yksittäisestä tuesta tai tukiohjelmasta tulisi tehdä SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoitus komissiolle taikka tukia tulisi myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla ja mukaisina (komission asetus 2023/1315), jos tuki muuten täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen edellytykset. Jos valtionavustuksen myönnössä ei ole kyse valtiontuen edellytykset täyttävästä tuesta, esimerkiksi potentiaalisen puuttuvan EU-alueen kauppavaikutuksen vuoksi, tuki voitaisiin myöntää myös muuna toimenpiteenä. Tuen ylärajasta voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella, mikä rajoittaisi tytäryhtiön harkintavaltaa, eikä julkisen hallintotehtävän siirtoa voitaisi pitää liian merkittävänä julkisen vallan käytön siirtämisenä.

Jos tukitoimenpide toteutettaisiin esimerkiksi yksittäisenä tukena muun kuin valtioneuvoston asetuksella otettavan tukiohjelman kautta, vaatisi se ulkoministeriön hyväksynnän.

Valtionavustusten hallinnointiin liittyy myös erilaisia sitä suoraan tukevia tukitoimintoja. Finnfund on jo tähän asti hoitanut koko Finnpartnership-avustusten myöntämisen ajan erilaisia avustusten tukitoimintoja erillisillä toimeksiantosopimuksilla. Bird & Birdin tekemän selvityksen (hankeikkuna: <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/104665/asiakirjat>) yhteydessä tehdyissä haastatteluissa on tuotu ilmi, että Finnfundilla on erittäin hyvä osaaminen tehdä Finnpartnership-ohjelmaan liittyvät alustavat selvitykset, kuten olisi myös valmiudet tehdä varsinaiset rahoituspäätöksetkin. Finnfundilla on yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön liittyvää osaamista, jota muilla valtion erityistehtäväyhtiöillä ei voida katsoa olevan. Finnfundilla on myös kokemusta valtionhallinnon tukitoimintojen suorittamisesta muita yksityisiä toimijoita enemmän. Lisäksi selvityksessä todetaan, että ulkoministeriön Finnpartnership-ohjelmaa ei ole mielekästä hoitaa nykyisillä ulkoministeriön resursseilla laadukkaasti ja tarvittavassa laajuudessa ilman uusia henkilöstöresursseja ulkoministeriöön. Bird & Birdin selvityksessä todetaan lisäksi, että Finnfundilla on käytössään paremmat resurssit ja parempi asiantuntemus kehittyvissä maissa tehtävästä liiketoiminnasta ja sen edellytyksistä kuin ulkoministeriöllä.

Säädösvalmistelussa on noussut lisäksi esille, että kehitysyhteistyön yksityisen valtionavustusmyöntöjen keskittämiseksi, olisi perusteltua siirtää myös DevPlat-valtionavustusten myöntäminen Finnfundin tytäryhtiölle ulkoministeriön tai Business Finland -rahoituskeskuksen sijasta. Kehitysyhteistyön yksityiseen sektoriin liittyvien valtionavustusten myöntämisen keskittämisellä yhteen organisaatioon saataisiin aikaan synergiaa.

Valtionavustusten myöntämisoikeuden siirrettyä Finnfundin tytäryhtiölle, kyseinen tytäryhtiö voisi jatkossa myöntää myös teknistä tuen valtionavustuksia. Teknisen tuen valtionavustus eroaisi Finnpartnership-tuesta paitsi kohdentumisensa, myös mahdollisesti määrällisten rajojen osalta. Teknisen tuen suuruus voisi vaihdella huomattavasti, eikä se välttämättä olisi sidottu vähämerkityksellisestä tuesta annettuun asetukseen (komission asetus (EU) 2023/2831). Tällainen joustavuus mahdollistaisi paremmin Finnfundin erityistehtävään sidoksissa olevien strategisten tavoitteiden saavuttamista ja tukisi Suomen kehityspoliittisia päämääriä. Teknisellä tuella tuettaisiin yritysten saamista kehitysrahoituskelpoiksi. Tavoitteena on erityisesti rahoituskulun kaventaminen siten, että yritysten houkuttelevuutta lisätään rahoittajien näkökulmasta.

Tytäryhtiö myöntäisi teknistä tukea itsenäisen emoyhtiöstä erillisen harkintansa pohjalta ja sekä valtionavustuspäätöksentekijät että esittelijät toimisivat 19 §:n mukaisesti toimiessaan virkavastuulla. Tytäryhtiön avustuspäätöksen edellytyksenä ei voisi olla se, että emoyhtiö on sijoittanut tai harkitsee sijoittavansa tiettyyn valtionavustuksen saajana olevaan yhtiöön. Emoyhtiön vapautta sijoittaa, ei kuitenkaan rajoitettaisi valtion toimesta. Emoyhtiön vapautteen sijoittaa liikelatoudellisen harkinnan perusteella ei kuitenkaan kohdistettaisi valtion taholta tekniseen tukeen liittyviä rajoituksia. Mikäli teknisen tuen seurauksena yhtiö muodostuisi emoyhtiölle houkuttelevaksi sijoituskohteeksi ja emoyhtiö päättäisi myöhemmin sijoittaa siihen itsenäisen liiketaloudellisen harkintansa perusteella, kyseessä olisi erillinen sijoituspäätös.

Pykälän 6 momentissa täsmennettäisiin sääntelyä siten, että 4 momentin 3 kohdan tapauksissa valtionavustuksen myöntö voitaisiin toteuttaa vasta Euroopan komission hyväksyttyä ohjelmaa tai tukitoimenpidettä koskevan valtiontukipäätöksen, jos Euroopan unionin valtiontukea koskeva lainsäädäntö tätä edellyttää.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetun avustuksen sisällöstä, avustuksen käyttöehdoista, avustusta koskevista menettelytavoista, avustuksen myöntämisen edellytyksistä, avustuksen määrästä sekä avustuksen määräytymisperusteista, kuten hyväksyttävistä kustannuksista.

19 §. Päätöksentekomenettelystä valtionavustuksissa ja muissa hallintoasioissa. Pykälässä säädettäisiin valtionavustuspäätöksen ja muun hallintopäätöksen päätöksentekijästä.

Valtionavustuksista päättäisi 1 momentin mukaan lähtökohtaisesti tytäryhtiön toimitusjohtaja tai tämän sijainen.

Pykälän 2 momentin mukaan tytäryhtiön hallituksella olisi oikeus siirtää toimitusjohtajalle tai tämän sijaiselle kuuluvaa ratkaisuvaltaa voitaisiin siirtää myös muulle tytäryhtiön elimelle tai tytäryhtiön palveluksessa olevalle työntekijälle tai työntekijöille, jotka toimisivat rikosoikeudellisella virkavastuulla lain niin ikään tehtävässään. Käytännössä ratkaisuvallan siirto voisi tapahtua esimerkiksi tietyille yhtiön työntekijöille työnimikkeen perusteella, niiden valtionavustusten myöntöjen osalta, joita ei olisi pidettävä ulko- ja kehityspoliittisesti, taloudellisesti tai muusta syystä erityisen merkittävänä. Ratkaisuvallan siirron mahdollistaminen muissa kuin erityisen merkittävässä tapauksissa olisi perusteltua toiminnan järjestämisen ja päätöksenteon sujuvuuden kannalta. Lisäksi päätöksentekoon oikeutettuja henkilöitä olisi hyvä olla useampi sellaisia tilanteita ajatellen, joissa toimitusjohtaja olisi hallintolain mukaan esteellinen, ja päätöksentekoon olisi välttämätöntä vaihtaa toinen henkilö.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin esittelymenettelystä. Momentin mukaan tytäryhtiön toimitusjohtaja, tämän sijainen, tytäryhtiön elin tai tytäryhtiön työntekijä, jolle valtioneuvoston asetuksella on siirretty ratkaisuvaltaa, tekisivät päätöksensä asian valmistelusta vastaavan henkilön esityksestä. Esittelystä tapahtuvasta asian ratkaisemisesta olisi tarpeen erityisesti säätää, koska Finnfundin tytäryhtiö ei olisi viranomainen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tytäryhtiön valtionavustus- ja muita hallintopäätöksiä koskevasta menettelystä, päätöksentekoon osallistuvien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden sekä esittelijän määräämisestä ja valtionavustus- sekä muiden hallintopäätöksen tekijöiden kelpoisuusvaatimuksista.

20 §. Muut julkiset hallintotehtävät. Pykälässä säädettäisiin tytäryhtiön oikeudesta hoitaa myös eräitä muita julkisia hallintotehtäviä kuin valtionavustusten myöntöjä. Kuten aiemmin todettiin, perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän käsitteen voi katsoa pitävän sisällään lisäksi myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä tukeva luonne, koska hallintoasian käsittelyn on katsottu muodostavan perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden, johon välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä (ks. esim. PeVM 8/2002 vp, PeVL 8/2002 vp ja PeVL 71/2002 vp).

Julkisiksi hallintotehtäväksi *1 momentin* perusteella katsottaisiin siten *1 kohdan* mukaan kehitysvaikutuksia koskevan tai muun asiantuntijalausannon antaminen viranomaispäätöksen edellytykseksi silloin kun tällainen asiantuntijalausunto vaikuttaa päätöksentekoon. Tytäryhtiö voisi antaa myös muita asiantuntijalausuntoja tai tehdä hankkeiden kehitysvaikutus- ja laatuarviointeja oman työnsä tai ulkoministeriön sekä muiden viranomaisten edellytyksenä. Jos näitä lausuntoja tai arviointeja ei kuitenkaan voitaisi pitää päätöksenteon edellytyksenä tai ne olisivat osa viranomaisen tavanomaista lakisääteistä selvitysvelvollisuutta, niitä ei olisi pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamina julkisina hallintotehtävinä. Niitä voitaisiin kuitenkin tällöinkin pitää tehtävinä, joita se suorittaisi julkisesta intressistä ja jotka sille olisi määritelty sille erityisesti toimeksiantosopimuksessa.

Pykälän *1 momentin 2 kohdan* mukaan tytäryhtiö voisi hoitaa myös kehitys yhteistyön yksityisen sektorin hankkeita koskevia kehitysvaikutus- ja muita laatuarviointitehtäviä julkisena hallintotehtävänä, jos sen edellyttämä kehitysvaikutus- tai laatuarviointi olisivat viranomaisen päätöksenteon edellytyksenä. Mikäli laatuarvioinnilla ei olisi suoraa vaikutusta viranomaisen päätöksentekoon, sitä ei olisi pidettävä julkisen hallintotehtävän hoitamisenä. Tällaisessakin tilanteessa tytäryhtiö voisi kuitenkin tehdä viranomaisen päätöksenteon tueksi kehitysvaikutus- ja muita laatuarviointeja julkisen intressin vuoksi ja julkisesta toimeksiannosta.

Tytäryhtiö voisi hoitaa myös pykälän *1 momentin 3 kohdan* mukaisesti eräitä kehittyviin maihin myönnettäviin tuettuihin investointiluottoihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Aiemmin Finnfundilla tai sen perustettavalla tytäryhtiöllä ei ole ollut roolia tuetuissa investointiluottojen hoitamisessa. Eräiden tuettuihin investointiluottoihin liittyvien julkisten hallintotehtävien siirto ulkoministeriöstä ja Valtiokonttorilta Finnfundin tytäryhtiöön toteutettaisiin hallinnon tehostamiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi.

Siirrettäviä julkisia hallintotehtäviä olisivat muun muassa tuettujen investointiluottohankkeiden rahoituspäätösten esivalmistelu ja maksatusten hallinnointi sekä valvonta. Tällä hetkellä maksatusten hallinnointia ja valvontaa ovat hoitaneet ulkoministeriö ja Valtiokonttori yhteisesti. Jatkossa maksatusten hallinnoinnin tehokkuuden vuoksi maksatusten hallinnointi ja valvonta keskitettäisiin kokonaan Finnfundin tytäryhtiöön tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämä helpottaisi myös tuettujen investointiluottohankkeiden seurannan monitoroinnin ja valvonnan järjestämistä, sillä investointiluottohankkeiden monitorointi ja valvonta niin ikään keskitettäisiin tytäryhtiöön. Määrärahojen maksatuksen siirtoa koskeva uudistus on perusteltavissa sillä, että Finnfundin tytäryhtiöllä olisi hankkeiden monitorointivastuunsa myötä ulkoministeriötä paremmat tiedot hankkeiden etenemisestä ja siten määrärahatarpeesta.

Finnfundin tytäryhtiöllä olisi myös pienempi henkilökunnan vaihtuvuus kuin ulkoministeriössä, mikä edesauttaisi PIF-, FUIF- ja muiden sekaluottoyhteistyömuotojen hankkeiden määräraha hallinnon erityisosaamisen kertymistä. Mikäli yhteistyömuodon hankkeiden määrä ja koko kasvaisivat jatkossa linjassa hallituksen kansainvälisiä taloussuhteita ja kehityspolitiikkaa koskevan selonteon tavoitteiden kanssa, ulkoministeriöllä tulisi lisäksi tulevaisuudessa olemaan haasteita

riittävän hallintokapasiteetin osoittamisessa ohjelmalle nykyisten henkilötövuosikehysten puitteissa.

Nykyisen korkotukiluottolain nojalla myönnettyihin hankkeisiin liittyvää maksatusta hallinnoisivat ja valvoisivat kuitenkin jatkossakin hankkeiden loppuun saakka ulkoministeriö ja Valtiokonttori, sillä olemassa olevien hankkeiden maksatusten siirron arvioitaisiin aiheuttavan valtionhallinnolle ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia ja edellyttävän mahdollisesti kansainvälisten velvoitteiden uudelleen neuvottelua.

Finnfundin tytäryhtiölle säädettävässä tehtävässä hallinnoida PIF-, FUIF- ja muiden sekaluottoyhteistyömuotojen määrärahojen maksatuksia, olisi kyse teknisluonteisesta tehtävästä. Finnfundin tytäryhtiö toimittaisi ulkoministeriölle kalenterivuosittein arvion PIF-, FUIF- ja muiden sekaluottoyhteistyömuotojen määrärahojen maksatuksesta sinä vuonna. Arvio perustuisi rahoituspäätöksiin sekä hankkeiden kauppasopimuksiin ja toimenpanon etenemiseen. Finnfundin tytäryhtiö kävisi lisäksi vuoropuhelua hankkeita rahoittavien pankkien tai muiden luotonmyöntäjien kanssa kauppasopimusten lahjaosuuksien likviditeettitarpeesta kalenterivuosittein. Arviota olisi pidettävä luonteeltaan teknisluontoisena. Finnfundista tulisi määrärahan hallinnoinnin osalta talousarvioasetuksen (1243/1992) tarkoittama tilintekijä, jolla olisi velvoite noudattaa ulkoministeriön määräyksiä siitä, millaista kirjanpitoa sen on yhteistyömuodon osalta pidettävä. Tilintekijän tulisi toimittaa ulkoministeriölle kultakin kalenterikuukaudelta yhteistyömuotoa koskevista tilitapahtumistaan allekirjoitettu tilitys. Jos Finnfundin maksuliikenne olisi yhteistyömuodon osalta jossakin kuussa vähäistä, tilitys voisi ulkoministeriön luvalla tapahtua pidemmältäkin tilityskaudelta. Tilitys voisi kuitenkin tapahtua enintään varainhoitovuodelta. Ulkoministeriön olisi tarkastettava tilitys. Määräraha maksettaisiin käytännössä osana toimemaksusopimusta ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiöön. Mikäli määrärahojen varainhoito osoittautuisi vääräksi ja määrärahoja jäisi käyttämättä, ne palautettaisiin ulkoministeriölle niiden vanhenemisvuoden ensimmäisellä neljänneksellä. Finnfundin tytäryhtiö maksaisi tuettujen investointiluottojen korkomaksut pankeille tai luotonmyöntäjille ulkoministeriön puolesta puolivuosittein. Talousarviomeno kirjattaisiin, kun Finnfundin tytäryhtiö siirtäisi hankekohtaisen maksatuksen pankin tai muun luotonmyöntäjän sulkutulille. Valtiokonttorin lupaa sulkutilin avaamiseen ei jatkossa myöskään enää tarvittaisi, jos tiliä hallinnoisi Suomen valtion sijasta Finnfund.

Ulkoministeriöstä siirtyisi siten Finnfundin tytäryhtiön tehtäväksi lahjaosuuksien sulkutilien avaaminen Finnfundin tytäryhtiön nimissä, hankekohtainen määrärahojen hallinto perustuen hankkeiden etenemiseen ja korkotasoon, lahjaosuuksien maksatukset pankeille ja muille luotonmyöntäjille sekä korkotuen puolivuositteiset maksatukset pankeille tai muille luotonmyöntäjille. Näitä siirtyviä tehtäviä, joita voitaisiin kokonaisuudessaan kutsua yhteistyömuotoon liittyväksi määrärahojen hallinnoinniksi ei olisi kuitenkaan pidettävä julkisen vallan käyttönä. Rahoituspäätökset, niihin liittyvä selvittämisvelvollisuus sekä yhteistyömuotokohtainen määrärahojen hallinto jäisivät ulkoministeriöön. PIF-, FUIF- ja muiden sekaluottoyhteistyömuotojen rahoituspäätökset tehtäisiin jatkossakin ulkoministeriössä. Ulkoministeriöllä olisi koko yhteistyömuotoa koskeva järjestämisvastuu ja selvittämisvelvoite ennen rahoituspäätöksen tekemistä. Ulkoministeriön rahoituspäätöksessä määriteltäisiin hankkeen sisältö, lahjaosuudet 1-5 vuodeksi hankkeiden toimenpanoajana ja korkomaksut 11-15 vuodeksi, mitkä sisältäisivät päätöksen hankkeiden toimenpanoajasta sekä lainan takaisinmaksuajasta.

Muutoksilla pyritään selkeyttämään ja tehostamaan tuettujen investointiluottojen hallinnointia siten, että Finnfundin tytäryhtiö keskittyy tekniseen määrärahojen hallintaan, kun taas ulkoministeriö säilyttää päätöksenteon ja yleisen valvontavastuun.

Muita tytäryhtiöön ulkoministeriöstä siirrettäviä julkisia hallintotehtäviä olisivat tuettujen investointiluottojen rahoituspäätöksiin liittyvät teknisemmät, mutta kuitenkin päätöksenteon edellytyksenä olevat tehtävät, joita ovat hankekoordinaatio sekä neuvottelut yritysten kanssa ja luoton myöntävän tahon kanssa käytävät neuvottelut korkotukiluotoista ja lahjarahasta (hankeneuvottelut). Finnfundin tytäryhtiö toimisi hankekoordinaattorina ja hoitaisi siten perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää vastaamalla julkiseen intressiin kuuluvan palvelun suorittamisesta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä julkiseksi hallintotehtäväksi on katsottu valtion järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä, jotka toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä (PeVL 11/2001 vp, PeVL 23/2000 vp ja PeVL 53/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostama kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp) julkisina hallintotehtävinä. Hankekoordinaatiota järjestäessään Finnfundin tytäryhtiön voidaan sinällään katsoa toteuttavan hallinnonalakohtaisia tavoitteita, joihin liittyy julkinen intressi. Toisaalta pelkän julkisen intressin olemassaolo ei tee tehtävästä julkista hallintotehtävää (PeVL 57/2024 vp). Hankekoordinaatiossa on kyse kuitenkin hallinnolliseen suunnitteluun ja sisäiseen ohjaukseen luonteeltaan rinnastuvista palveluista, joilla on hallinnon ulkopuolelle yksityiseen suuntautuvia vaikutuksia, minkä vuoksi sitä on perusteltua pitää julkisena hallintotehtävänä. Finnfundin tytäryhtiö toteuttaisi tätä hankintakoordinaatiota ulkoministeriön ohjauksessa ja ulkoministeriön tuettuihin investointiluottoja koskevien päätösten mukaisesti. Esimerkiksi osana hankekoordinaatiota Finnfundin tytäryhtiö hoitaisi myös neuvotteluja yritysten ja luoton myöntävän tahon kanssa korkotukiluottoja ja lahjarahaa koskien ulkoministeriön antaman ohjauksen perusteella. Ulkoministeriö lisäksi säilyisi jatkossakin korkotuen ja lahjarahan suuruuden määrittävänä päätöksentekijänä ja määrittäisi niitä koskevat tasot.

Tytäryhtiö olisi hankintayksikkö, joka voisi hankkia ulkopuolisilta asiantuntijoilta teknisluontoista tukea muun muassa kehittyvän maan hankeomistajan, joka on tyypillisesti kehittyvän maan virasto, keskus tai siihen elimellisesti sidoksissa oleva taho, kuten julkisyhteisö, hyväksi esimerkiksi hankesuunnitelman valmistelun tueksi tai hankesuunnitelman tekniseksi ja kehityspoliittiseksi arvioimiseksi. Hankintojen toteuttamiseen on katsottu liittyvän julkisen hallintotehtävän piirteitä (PeVL 15/2019 vp). Perustuslakivaliokunta on silti katsonut, että sinällään esteitä antaa hankintoihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä osakeyhtiönä toimivalla taholle ei ole ollut, jos perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset on otettu huomioon sääntelyssä. Hankeomistajan tueksi hankittavia tukipalveluja ei olisi itsessään kuitenkaan varsinaisesti pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Myös tuettuja investointiluottohankkeita koskevista hankekoordinaatioon kuuluvista evaluoinneista päättämistä olisi pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä. Hankekoordinaatioon kuuluvaa hankkeiden evaluointien suorittamista ei olisi pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, ja ulkoministeriön tai Finnfundin tytäryhtiön tulisi kilpailuttaa evaluointien suorittaminen julkisena hankintana. Evaluointeja koskeva ulkoistus on nähty tarkoituksenmukaisena, sillä evaluointi vaatii syvällistä evaluointia koskevaa asiantuntijaosaamista sekä riippumattomuutta. Evaluoinnit ovat osa kehitysyhteistyön laadunvarmistusta ja niiden pohjalta kehitysyhteistyön toteutusta on mahdollista yhä kehittää. Evaluoinnin johtopäätelmiä ei otettaisi suosituksena ennen kuin evaluoinnista ja sen hankinnasta päättänyt ulkoministeriö tai Finnfundin tytäryhtiö tekee päätöksen evaluoinnin löydösten, johtopäätösten ja suositusten pohjalta ministeriön korjaaviksi tai kehittäviksi toimenpiteiksi. Kilpailutetuissa evaluoinnin suorittamisissa kyseessä olisi tekninen evaluoinnin toteutus, jonka tavoitteet joko ulkoministeriö tai Finnfundin tytäryhtiö olisi osana suorittamaansa julkista hallintotehtävää määritellyt.

Investointiluottohankkeiden hankintaprosessin tukemisessa ja valvonnassa ei olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:n mukaisesti, joten ulkoministeriön tulee suorittaa sitä koskeva hankinta julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti. Ulkoministeriön hankkiessa kyseistä palvelua, Finnfundin tytäryhtiöllä olisi kuitenkin oikeus toimeenpanna ulkoministeriön tekemää hankintaa, jos ulkoministeriö päätyisi hankkimaan palvelua toimeksiannottona Finnfundin tytäryhtiöltä. Finnfundin tytäryhtiöllä olisi siten oikeus toimialansa puitteissa myös vastata hankkeiden tuettujen investointiluottohankkeiden hankintaprosessin tuesta ja valvonnasta. Tytäryhtiö voisi siten valvoa kehittyvän maan tekemää tuettuja investointiluottoa koskevaa hankintaa, jonka kehittyvä maa tekee hanketoteuttajana toimivalta suomalaisyritykseltä. Tytäryhtiö voisi tukea hankeomistajaa, joka on käytännössä osa kehittyvän maan julkista hallintoa, sen hankintaprosessissa. Käytännössä Finnfundin tytäryhtiö voisi julkisia hankintoja koskevan sääntelyn puitteissa avustaa, tukea ja antaa asiantuntijapalveluita kehittyvän maan hankeomistajan tueksi. Kyseinen palvelu voitaisiin myös hankkia kilpailutuksen kautta muilta markkinoilta toimivilta toimijoilta. Hankeomistajan toimintaan liittyvän hankinnan toteutuksesta vastaisi kuitenkin jatkossakin aina hankeomistaja, joka on usein kehittyvän maan viranomainen. Hankeomistaja määrittäisi jatkossakin hankintakokonaisuuden ja vastaa esimerkiksi hankinnan kohteen kuvauksesta, vertailukriteerien laatimisesta, hankinnan toteutumisen seurannasta, sopimuksen tekemisestä ja sopimuseurannasta. Tytäryhtiö voisi osallistua kyseisten asiakirjojen valmisteluun. Finnfundin tytäryhtiön asiantuntija voisi muun muassa arvioida tarjouskilpailun vähimmäis- ja pisteytyskriteerejä kehittyvien maiden tukena etukäteen tai jälkikäteen, olla mukana tarjousten avaamisessa, toimia neuvonantajana tarjousvertailussa ja tarvittaessa tarkastaa epäselvyyksiä tarjouspyynnössä, tarjouksissa, tarjousten arvioinnissa sekä hankintapäätöksessä. Näissä hankintoja koskevissa tukitehtävissä painottuvat yksityisoikeudelliset piirteet julkisen hallintotehtävän piirteiden sijaan. Tytäryhtiön tarjoamia hankintoja koskevia tukitoimintoja on myös ostettavissa muilta markkinoilta toimivilta toimijoilta. Finnfundin tytäryhtiön hankintaprosessin tuella ja valvonnalla voitaisiin auttaa kehittyvän maan hankeomistajaa sekä varmistaa, että hankintakilpailu sujuu hyvien hankintaperiaatteiden mukaisesti. Hankintaprosessin tukea ja valvontaa voidaan hyödyntää myös osana mahdollisten väärinkäytösepäilyjen selvitysprosessia. Hankeprosessin tuki ja valvonta olisi tarpeen erityisesti niissä tilanteissa, joissa hankeomistajalla on heikko kapasiteetti toteuttaa hyvien hankintaperiaatteiden mukaisia hankintoja.

Ulkoministeriö tekisi edelleen tuettuihin investointiluottoihin liittyvät rahoituspäätökset ja niitä koskevan varsinaisen valmistelun niihin kohdistuvan merkittävän julkisen intressin ja talousarvion määrärahoja koskevan suunnittelun vuoksi. Ulkoministeriö olisi velvollinen hankkimaan riittävän selvityksen Finnfundin tytäryhtiöltä sekä muilta toimijoilta rahoituspäätöksensä tueksi. Sillä olisi siten Finnfundin tytäryhtiön selvittämismahdollisuuden kanssa rinnakkainen selvittämismahdollisuus. Ulkoministeriöllä olisi myös edelleen selvitysvastuu hankkeita koskien, sillä se tekisi jatkossakin tuettuja investointiluottoja koskevat varainmyöntöpäätökset.

Myös valtiosopimusten tekeminen jäisi ulkoministeriöön ja siitä säädettäisiin tarkemmin ulkoasianhallintolain 3 a §:ssä tai jatkossa kehitysyhteistyötä koskevassa järjestämislaissa. Ulkoministeriö vastaisi jatkossakin myös valtiosopimusneuvotteluista sekä muista vieraan valtion suhteista, kuten neuvotteluista hankeomistajan kanssa. Finnfundin tytäryhtiö voisi kuitenkin osallistua yhdessä ulkoministeriön kanssa hankevalmisteluun ja siihen liittyviin neuvotteluihin ulkoministeriön tukena. Lisäksi ulkoministeriö valvoisi ja ohjeistaisi tuettuihin investointiluottoihin liittyvien tehtävien hoitamista Finnfundin tytäryhtiössä.

Tytäryhtiö voisi pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan hoitaa myös muuta yksityisen sektorin kehitysyhteistyön hankeneuvontaa, hankevalvontaa, kehitysvaikutusten seurantaa ja raportointia sekä hankkeiden monitorointia ulkoministeriön toimeksiannosta.

Pykälän 2 *momentin* mukaan, ulkoministeriö voisi päättää antaa yhtiölle myös muita kehityspoliittisia toimeksiantoja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, joissa kyse ei olisi kuitenkaan perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän harjoittamisesta.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitettujen tytäryhtiön julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden kelpoisuusvaatimuksista.

21 §. Suhde hallinnon yleislakeihin. Tytäryhtiöön sovellettaisiin kaikkia hallinnon yleislakeja.

Pykälän 1 *momentissa* luettelaisiin esimerkinomaisesti kaikki hallinnon yleislait, joita ovat hallintolaki (434/2003), kielilaki (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019), laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003), tietosuojalaki (1050/2018) ja saamen kielilaki (1086/2003) siltä osin kuin kyse olisi 18 §:ssä ja 20 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin, että tytäryhtiöön sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lain (621/1999) 4 §:n tarkoittamaa viranomaista koskevaa sääntelyä kokonaisuudessaan. Voimassa oleva julkisuuslaki rajaa julkisuuslain viranomaiskäsitteen soveltumisen muodollisesti yksityisiin, jotka hoitavat lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisuuslaki tulee siten sovellettavaksi muutoin lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttöä sisältävissä ja niihin välittömästi liittyvissä tehtävissä (JulKL 4 §:n 2 momentti). Kuitenkin tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi ja perustuslain 124 §:n vaatimuksiin perustuen katsotaan perustelluksi, että julkisuuslaki tulisi kokonaisuudessaan sovellettavaksi, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen, vaikka tehtävän hoitamiseen ei sisältyisi julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi tällä lailla säädettäisiin ensinnäkin selvyuden vuoksi, että julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi kaikkeen tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Tytäryhtiö hoitaa kuitenkin myös muita julkisia tehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä tai joita ei voida pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamina julkisina hallintotehtävinä. Nämä julkiset tehtävät saattavat liittyä kuitenkin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja olla sitä tukevia sekä joka tapauksessa sisältävät julkista intressiä. Vaikka julkisen intressin olemassaolon ei yksinomaan ole katsottu tekevän tehtävästä julkista hallintotehtävää (PevL 57/2024 vp), julkisuuslain soveltamisalan ulottaminen koko tytäryhtiön toimintaan olisi tarkoituksenmukaista toiminnan tehokkuuden ja epäselvien tulkintatilanteiden välttämiseksi. Tarkoituksena olisi myös erityisesti toteuttaa avoimuutta julkisen hallintotehtävän harjoittamisessa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisten varojen käyttöä.

22 §. Rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu. Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin tytäryhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, tytäryhtiön hallituksen jäsenen tai varajäsenen ja toimitusjohtajaan tai tämän sijaiseen sovellettavasta rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin tytäryhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, tytäryhtiön hallituksen jäsenen tai varajäsenen ja toimitusjohtajaan tai tämän sijaiseen *momentin 1 kohdan* mukaisesti hänen hoitaessa 18 §:ssä ja 20 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Niin ikään virkavastuuta koskevia koskevaa sääntelyä sovellettaisiin *momentin 2 kohdan* mukaan yhtiön toimitusjohtajaan, tämän sijaiseen tai muuhun hallituksen 19 §:n 2 *momentin* nojalla valtuuttamaan yhtiön työntekijään hänen tehdessään 19 §:ssä tarkoitettuja valtionavustus- tai muita julkisiin hallintotehtäviin liittyviä hallintopäätöksiä. *Momentin 3 kohdan* nojalla hallituksen jäsenen tai varajäsenen sovellettaisiin

myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa sääntelyä, kun tämä osallistuu hallituksen päätöksentekoon, jossa 19 §:n 2 momentissa tarkoitettusti valtuutetaan yhtiön työntekijä tekemään pykälän mukaisia valtionavustus- ja hallintopäätöksiä. Niin ikään virkavastuuta sovellettaisiin momentin 4 kohdan mukaan näiden noudattaessa 26 §:ssä tarkoitettua vaitiolovelvollisuutta.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös yhtiön palveluksessa olevan henkilön vahingonkorvausvastuusta. Pykälässä olisi myös informatiivinen vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvauslain (412/1974) soveltumiseen. Yhtiölle lain mukaan kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta aiheutuneen vahingon korvaamista arvioidaan vastaavasti kuin vahinko olisi aiheutunut viranomaisen toiminnassa. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Yhteisön korvausvastuun syntymisen edellytyksenä on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

23 §. Kelpoisuusvaatimukset. Pykälässä säädettäisiin tytäryhtiön toimitusjohtajan, tämän sijaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavan henkilöstön pätevyysvaatimuksista. Perustuslain esitoissa (HE 1/1998, s. 179) kiinnitetään erityistä huomiota julkisia hallintotehtäviä hoitavien sopevuuteen ja pätevyysvaatimukseen. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Vähimmäisvaatimuksina voidaan usein pitää tehtävän hoitamiseen liittyvien toimivaltanormien ja niiden soveltamiseen liittyvän lainsäädännön sekä soveltamiskäytäntöjen perusteellista tuntemusta.

Pykälässä säädettäisiin, että julkisia hallintotehtäviä hoitavalla henkilöstöllä on oltava 18 §:ssä ja 20 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien menestyksellisen hoitamisen edellyttämä asiantuntemus ja koulutus. Pätevyysvaatimukset olisivat kokemus julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja valtioavustusten myöntämisestä, ulko- ja kehityspoliittinen osaaminen sekä ra- hoitus- ja liiketoimintaosaaminen.

24 §. Tytäryhtiön ohjaus- ja valvonta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi ulkoministeriön tytäryhtiön kohdistamasta julkisen hallintotehtävän ohjaus- ja valvontavelvoitteesta sekä tytäryhtiön velvoitteesta ilmoittaa ulkoministeriölle toimintansa kehitysvaikutuksista sekä väärinkäytöksistä ja niiden epäilyistä ulkoministeriön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tarkkuudella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ulkoministeriö ohjaisi ja valvoisi tytäryhtiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen varojen käyttöä.

Julkisia hallintotehtäviä siirrettäessä yksityiselle, hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen osana julkisten hallintotehtävien siirtoa myös edellyttää perustuslain 124 § mukaisesti, edellyttää riittävää valvontaa. Tämän vuoksi tehtäviä siirtävän hallinnonalan ministeriölle on usein säädetty lakiin perustuva vastuu hallintotehtävän hoitamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen ja valvonnan ylimmästä johdosta ja ohjauksesta.

Ulkoministeriön ohjaus ehdotetaan säädettävän lakiin otettavalla nimenomaisella säännöksellä ulkoministeriön tehtäväksi. Tämä tarkoittaa myös siitä huolehtimista, että osakkeenomistaja ei voi esimerkiksi tehdä osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n 2 momentin ja 2 §:n 2 momentin mukaista

osakkeenomistajan päätöstä asiassa, joka koskee Finnfundin tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän toteuttamista. Finnfundin tytäryhtiölle on siten perustuslaillisista näkökohdista johtuen muodostettava riittävän itsenäinen rooli suhteessa emoyhtiönsä siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Muussa tapauksessa myös emoyhtiön omistajaohjauksen voitaisiin katsoa muodostavan julkisen hallintotehtävän, sillä se voisi omistajaohjauksensa kautta vaikuttaa tytäryhtiönsä julkisten hallintotehtävien hoitamisen tapaan ja sisältöön. Finnfundin emoyhtiö ei saa muutenkaan puuttua tytäryhtiönsä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, eikä tehdä omistajapäätöksiä siihen liittyvissä asioissa.

Esityksessä esitettäisiin siten, että ulkoministeriölle säädettäisiin tytäryhtiön julkisen hallintotehtävien hoitamista valvovana sekä ohjaavana viranomaisena tytäryhtiön valvonta- ja ohjaustehtävä.

Strategisen ohjauksen ja valvonnan säilyttäminen ulkoministeriössä olisi tärkeää, sillä valtionavustusten ja muiden julkisten hallintotehtävien hoitoon saattaa liittyä myös ulkopoliittista harkintaa. Ulkoministeriöllä säilyy toimivaltaisena viranomaisena vastuu Suomen ulkopoliittikan toimeenpanosta, mutta riittävistä ohjaus- ja valvontakeinoista olisi tarpeen huolehtia. Ulkoministeriössä strategista ohjausta voitaisiin antaa esimerkiksi ulkoministeriön julkisia hallintotehtäviä ohjaavan ohjausryhmän toimesta. Ohjausryhmän tehtäviä voisivat olla ohjelmien toteutuksen seuranta, toiminnan ohjaaminen sekä suositusten antaminen koskien ohjelmien tavoitteita, mukaan lukien kehityspoliittiset tavoitteet ja ohjelman kehittäminen.

Ulkoministeriön alaisuudessa olevalla ohjausryhmällä olisi siten strateginen ja valvova rooli. Se antaisi linjauksia tytäryhtiön toiminnalle, erityisesti ulkopoliittisten ja kehityspoliittisia tavoitteiden osalta. Se myös valvoisi ohjelmien toteutumista ja arvioi niiden vaikuttavuutta.

Se voisi myös antaa suosituksia ohjelmien kehittämisestä ja toimintalinjoista ja toimia linkkinä ulkoministeriön ja yhtiön välillä varmistaen, että toiminta on linjassa valtionavustuksia ja ulkopoliittikkaa koskevien periaatteiden kanssa. Ohjausryhmä ei tekisi päätöksiä yhtiön päivittäisestä toiminnasta tai hallinnosta.

Ohjaamista ja valvontaa koskevat erityiset määräykset annettaisiin yhtiön operatiivisille toimijoille toimeksiantosopimuksella, jolla ulkoministeriö ostaisi palveluita tytäryhtiöltä sen talousarviomomentille kohdennetuilla kehitysyhteistyömäärärahoilla tai muilla keinoilla.

Tytäryhtiön hallitus vastaisi yhtiön strategian toteutuksesta, taloudesta ja operatiivisesta toiminnasta. Se myös huolehtisi siitä, että toiminta on taloudellisesti kestävä ja lainmukaista. Se ylläpitäisi suhteita kumppaneihin. Tytäryhtiön hallituksen tehtävistä määrättäisiin tarkemmin yhtiöjärjestyksessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkoministeriön oikeudesta tarkastaa tytäryhtiön toimintaa. Tarkastusoikeus olisi perusteltu, sillä tytäryhtiö hoitaisi säädettävän lain mukaan julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi ulkoministeriön on varmistuttava, että toiminnan on oltava lainmukaista, tehokasta ja tarkoituksenmukaista. Ulkoministeriö vastaa lisäksi 1 momentin mukaisesti tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän ohjauksesta ja valvonnasta varmistaakseen, että se noudattaa lainsäädäntöä ja sille asetettuja velvoitteita. Ulkoministeriöllä olisi täten myös velvollisuus puuttua mahdollisiin väärinkäytöksiin ja varmistaa, että tytäryhtiö toimii julkisen edun mukaisesti. Tarkastusoikeus perustuu hallintolain 39 §:ään (434/2003) ja muuhun soveltuvaan lainsäädäntöön. Tarkastusoikeuden katsottaisiin myös lisäävän luottamusta siihen, että julkisia hallintotehtäviä hoidetaan yhtiömuodossa vastuullisesti ja tehokkaasti.

Tytäryhtiön tulisi lisäksi toiminnallaan edistää sen hoitaman julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja toimeenpanon tarkastamista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tytäryhtiön velvoitteesta ilmoittaa ulkoministeriölle valtionavustusten ja hoitamiensa julkisten hallintotehtävien kehitysvaikutuksista ulkoministeriön ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä riittävällä tarkkuudella. Tytäryhtiön tulisi ilmoittaa ulkoministeriölle salassapitosäännösten estämättä ja ilmoittajasuojelusääntelyn rajoissa ainakin sellaisista väärinkäytöksistä tai väärinkäytösepäilyistä, jotka saattaisivat antaa valtionavustuslain 19 §:n tai muun lainsäädännön mukaisena turvaamistoimenpiteenä aiheen maksatuksen keskeytykselle taikka valtionavustuslain 21 §:n ja 22 §:n mukaisesti valtionavustuksen velvoittavalle tai harkinnanvaraiselle takaisinperinnälle. Tytäryhtiön tulisi ilmoittaa ulkoministeriölle salassapitosäännösten estämättä ja ilmoittajasuojelusääntelyn rajoissa myös muista sellaisista väärinkäytöksistä ja väärinkäytösepäilyistä, jotka edellyttäisivät ulkoministeriöltä tämän lain tai muun lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä. Tytäryhtiön tulisi ilmoittaa väärinkäytöksistä tai niiden epäilyistä, joista varmistumiseksi ulkoministeriön tulisi tarkastaa tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamista 2 momentin mukaisesti. Väärinkäytöksellä tarkoitettaisiin vakiintuneesti kehitysyhteistyöhön liittyvää lainvastaista toimintaa, ehtojen, rajoitusten ja sääntöjen laiminlyöntiä tai rikkomista ja eettisten ohjeiden vastaista toimintaa. Kehitysyhteistyössä tapahtuvaa väärinkäytöstä voi olla esimerkiksi kavallus, varkaus tai petos, lahjonta, korruptio, rahanpesu, vaikutusvallan väärinkäyttö, painostus, syrjintä, häirintä tai muu epäasiallinen perustein tapahtuva vaikuttaminen, seksuaalinen hyväksikäyttö, ahdistelu tai häirintä, puolueellisuus, esteellisenä tai jäävinä toimiminen, toistuvat vakavat virheet kirjanpidossa tai puutteet kirjanpitoaineistossa, toistuvat vakavat virheet työsuorituksessa, perusteettomasti maksetut päivärahat ja palkkiot, virheelliset hankintamenettelyt, olennaisten sopimusmääräysten tai avustuksen käytön ehtojen vastainen menettely, ilmeisen puutteellinen raportointi, tehtävienhoidon merkittävä viivyttäminen, olennaisten tietojen ilmoittamatta jättäminen, tarkastuksista kieltäytyminen tai niiden vaikeuttaminen, muu lainvastainen toiminta, muu ehtojen vastainen toiminta tai muu väärinkäytös. Väärinkäytöstapaukset voivat olla vakavuudeltaan eriasteisia ja esimerkiksi huolimattomuudesta tai osaamattomuudesta johtuvia, tahallisia ja jopa rikosoikeudellisesti arvioitavia tekoja tai laiminlyöntejä. Ilmoittajasuojelusääntely perustuu kansallisesti Euroopan unionin ilmoittajasuojeludirektiivistä ((EU) 2019/1937) kansallisesti implementoituun Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettuun lakiin (1171/2022). Ilmoitusvelvollisuus koskisi paitsi todettua väärinkäytöstä myös epäiltyä väärinkäytöstä. Epäillyn väärinkäytöksen tueksi ei tarvitsisi olla erityistä näyttöä, vaan perusteltu epäily riittää. Väärinkäytösepäily ei tarkoittaisi yksinomaan epäilyä rikoslain mukaisesta rikoksesta, vaan se kattaisi kaikki epäillyt kansallisen lain säännöksiä koskevat rikkomukset. Tämä tarkoittaisi erityisesti sitä, että tytäryhtiön tulisi ilmoittaa ulkoministeriölle, jos sen tietoon tulee peruste valtioavustuslain mukaisen tarkastuksen tekemiselle, maksatuksen keskeyttämiselle, maksatuksen lopettamiselle tai takaisinperinnälle.

25 §. Tytäryhtiön tietojenvaihto. Pykälässä säädettäisiin tytäryhtiön ja viranomaisten sekä muiden julkisia hallintotehtäviä harjoittavien toimijoiden ja niitä teknisestä julkisen hallintotehtävän harjoittamisessa tukevien toimijoiden välisestä tietojenvaihdosta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tytäryhtiön ja ulkoministeriön tietojenvaihtovelvollisuuksista toisiaan kohtaan. Tytäryhtiöllä olisi 23 §:n 3 momentin mukaista oma-aloitteista ilmoitusvelvollisuutta täydentävä tietojenluovutusvelvollisuus sitä valvovaa viranomaista eli ulkoministeriötä kohden ulkoministeriön pyytäessä tietoja. Sen olisi annettava salassapitosäännösten estämättä ulkoministeriölle sen pyynnöstä tiedot, jotka ovat välttämättömiä yhtiön ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Niin ikään tytäryhtiön olisi annettava ulkoministeriölle valtionavustusten maksatuksen keskeyttämiseen, takaisinperintään ja tuen saajiin kohdistuviin tarkastuksiin liittyvän päätöksenteon kannalta kaikki välttämättömät tiedot, jos tytäryhtiön lain 23 §:n 3 momentin

mukaisten tietojen lisäksi hallintopäätösten tekeminen edellyttää muita lisätietoja tai -selvitystä. Tytäryhtiöllä olisi vastaavasti oikeus saada ulkoministeriöltä tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä. Tytäryhtiön käsittelemät tiedot voisivat sisältää henkilötietoja, mutta niitä käsiteltäisiin tietosuoja-asetuksen ja muun lainsäädännön asettamat velvoitteet huomioiden.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin tytäryhtiön oikeudesta luovuttaa ja saada yrityspalvelujen toteuttamista varten asiakastietojärjestelmistä tietoja. Tietojen luovuttamisesta ja vastaanottamisesta säädettäisiin tarkemmin yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017). Tiedonvaihdon tavoitteena on parantaa, nopeuttaa ja yhtenäistää yrityksille tarjottavaa asiakaspalvelua sekä vähentää päällekkäistä työtä eri organisaatioissa. Tarkoituksena on, että vastaavasti kuin emoyhtiö, tytäryhtiö tallettaisi jatkossa keräämiään ja tuottamiaan asiakas- ja markkinatietoja sähköiseen asiakastietojärjestelmään, josta tiedot ovat yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017, jäljempänä asiakastietojärjestelmälaki) mukaisesti muiden Team Finland -toimijoiden, saatavilla ja hyödynnettävissä rahoituspäätösten valmistelussa. Vastaavasti tytäryhtiöllä olisi oikeus saada asiakastietojärjestelmän tietoja.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin momentin 2 *momenttia* täydentävästä tytäryhtiön oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitoa koskevien määräysten estämättä työ- ja elinkeinoministeriölle, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille, Business Finland Oy:lle ja Finnvera Oy:lle, mikäli se on tarpeen sen tai niiden lailla säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.

Vastaavasti 4 *momentissa* säädettäisiin tytäryhtiön oikeudesta saada tietoja työ- ja elinkeinoministeriöltä, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilta, Business Finland Oy:ltä ja Finnvera Oy:ltä, mikäli tietojen luovuttaminen on tarpeen sen tai niiden lailla säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.

Tytäryhtiön olisi tarpeen vaihtaa julkisuuslain tai muun lainsäädännön nojalla salassa pidettäviäkin tietoja, kuten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisia liikesalaisuuksia, Business Finlandin ja Finnvera Oy:n kanssa niiden yhdessä hoitamien julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Business Finland toimii yhtenä DevPlat-yhteistyömuodon yhteistoimijoista. Finnvera Oy toimii tuettuja investointiluottoja koskevan julkisen hallintotehtävän yhteistoimijana. Työ- ja elinkeinoministeriö omistajaohjaa Finnvera Oy:tä. Tietojenvaihto on välttämätöntä julkisen hallintotehtävän suorittamiseksi sekä riskien hallitsemiseksi. Salassa pidettäviä tietoja käsiteltäisiin rikosoikeudellisella virkavastuulla kyseisissä organisaatioissa.

Julkisuuslain 26 §:ssä edellytetään erityislain nimenomaista säännöstä oikeudesta tai velvollisuudesta antaa salassa pidettävä tieto tai säännöstä oikeudesta saada tällainen tieto. Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin oikeudesta tietojen vaihtoon Finnfundin tytäryhtiön ja sen julkisen hallintotehtävän teknisluonteisissa tehtävissä hyödyntämien palveluntarjoajin välillä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan salassapitoa koskevan säännöksen estämättä, mikäli salassa pidettävien tietojen vaihto on tarpeen julkisen hallintotehtävän hoitamisen teknisluonteisessa tukemisessa. Tytäryhtiön olisi huolehdittava riittävästä turvatoimista salassa pidettävän tiedon turvaamiseksi. Turvatoimia olisivat muun muassa tietoturvallisuutta ja tietosuoja koskevien sopimusten sekä vaitiolositoumukset laatiminen. Palveluntarjoajia voisivat olla esimerkiksi toimijat, joilta tytäryhtiö hankkii tuettuja investointiluottohankkeita koskettavia evaluointipalveluja.

26 §. Vaitiolovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin tytäryhtiön palveluksessa olevan henkilön tai sen hallituksen jäsenen kiellosta ilmaista tai luovuttaa sivulliselle ulkoministeriöltä 18 §:n ja 20

§:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä tai muita yhtiön tehtäviä hoitaessaan saamiaan salassa pidettäviä tietoja sekä kiellosta käyttää niitä omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Tytäryhtiön palveluksessa oleva henkilö ei saisi ilmaista tai luovuttaa sivulliselle ulkoministeriöltä, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandilta, Business Finland Oy:ltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä tai Finnvera Oy:ltä 24 §:n 3 momentin ja 25 §:n perusteella saamiaan salassa pidettäviä tietoja, eikä käyttää niitä omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Salassa pidettäviä tietoja saisivat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin näiden tietojen käsittely kuuluu.

27 §. Tytäryhtiön valvontavastuu. Pykälässä säädettäisiin tytäryhtiön velvollisuudesta valvoa myöntämiensä valtionavustuksen käyttöä valtionavustuslain 15 §:n mukaisesti. Avustuksen käytön valtionavustuslain 15 §:n mukaista seuranta ja valvontaa olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Valtionapuviranomaisen tai tässä tapauksessa siihen rinnastuvan tytäryhtiön on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Vastuu valvonnan toteuttamisesta olisi käytännössä tytäryhtiön hallituksella.

28 §. Maksatuksen keskeytys, takaisinperintä, maksatuksen lopetus ja tarkastukset. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voi perustuslain 124 §:n mukaisesti siirtää yksityiselle. Pykälässä säädettäisiin valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyvästä merkittävän julkisen vallan käytöstä, joka jäisi ulkoministeriöön. Ulkoministeriö päättäisi tytäryhtiön myöntämän valtionavustuksen maksatuksen keskeytyksestä, takaisinperinnästä, maksatuksen lopettamisesta sekä valtionavustuksen saajiin kohdistuvista tarkastuksista valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti. Ulkoministeriöllä on selvitysvelvollisuus koskien merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jotta ulkoministeriöllä olisi riittävä selvitys käyttää merkittävää julkista valtaa, ulkoministeriöllä olisi oikeus saada tytäryhtiöltä tietoja lain 25 §:n mukaisesti maksatuksen keskeyttämisen, takaisinperinnän ja tarkastuksen suorittamiseksi. Tytäryhtiön tulisi myös ilmoittaa lain 24 §:n 3 momentin mukaisesti ulkoministeriölle salassapitosäännösten estämättä ja ilmoittajasuojelusääntelyn rajoissa myös sellaisista väärinkäytöksistä tai väärinkäytösepäilyistä, jotka saattaisivat antaa valtionavustuslain 19 §:n tai muun lainsäädännön mukaisena turvaamistoimenpiteenä aiheen maksatuksen keskeytykselle taikka valtionavustuslain 21 §:n ja 22 §:n mukaisesti valtionavustuksen velvoittavalle tai harkinnanvaraiselle takaisinperinnälle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkoministeriön valtionavustuslain 16 §:n mukaisesta tarkastusoikeudesta. Ulkoministeriöllä olisi oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan tai valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisen siirron saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia valtionavustuslain 16 §:n mukaisesti. Ulkoministeriö voisi päätöksellään myös valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia valtionavustuslain 16 §:n mukaisesti. Tarkastuksen suorittamisesta säädetään valtionavustuslain 17 §:ssä. Koska tarkastukset voivat kohdistua yrityksiin, viitattaisiin momentissa lisäksi hallintolain 39 §:ään. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yrityksiin kohdistuvien valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä selkeyden vuoksi viitata valtionavustuslain lisäksi hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin (ks. PeVL 14/2014 vp, s. 3/I, PeVL 3/2014 vp, s. 4/II ja siinä mainitut lausunnot).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tytäryhtiön velvoitteesta toiminnallaan edistää tuen keskeyttämis päätöksen ja takaisinperintä päätöksen toimeenpanoa. Tytäryhtiöllä olisi niin ikään velvollisuus ilmoittaa, jos sen tietoon tulee peruste pykälän 2 tai 3 momentin mukaiselle julkisen hallintotehtävän hoitamisen tarkastamiselle.

29 §. Muutoksenhaku. Tässä laissa tarkoitettuun tytäryhtiön päätökseen saisi vaatia oikaisua Tytäryhtiöltä ja ulkoministeriön päätökseen ulkoministeriöltä. Ulkoministeriön lain nojalla tekemät päätökset olisivat esimerkiksi valtionavustusten maksatuksen keskeyttämis-, maksatuksen lopettamis- ja takaisinperintäpäätöksiä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tytäryhtiön päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset olisi jatkossa järkevintä ratkaista Finnfundin tytäryhtiössä, koska valtionavustusasian tai muun siihen liittyvän hallintopäätöksen alun perin ratkaissut taho tuntee asian syvällisesti ja sillä on siten parhaimmat edellytykset ratkaista myös samaa asiaa koskeva oikaisuvaatimus.

7.2 Laki maksulaitoslain muuttamisesta

2 §. Soveltamisalaan kuulumattomat palvelut. Pykälässä säädetään maksulaitoslain soveltamisalaan kuulumattomista palveluista. Pykälän 1 momentin 6 kohtaan tehtäisiin Finnfundin nimenmuutoksesta johtuva tekninen muutos. Pykälässä säädettäisiin näin ollen, että maksulaitoslakia ei sovelleta jatkossakaan palveluihin, joita Finnfund Oy tarjoaa.

7.3 Laki tuloverolain muuttamisesta

20 §. Tuloverosta vapaat yhteisöt. Pykälässä säädetään tuloverosta vapaista yhteisöistä. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan tehtäisiin Finnfundin nimenmuutoksesta johtuva tekninen muutos eli säädettäisiin, että Finnfund Oy on vapaa tuloverosta.

Nimenmuutokseen liittyen on syytä huomioida, että myös eräissä veroasioita koskevissa valtiosopimuksissa on viitattu ”Teollisen yhteistyön rahastoon”. Finnfundin nimen muuttaminen näissä valtiosopimuksissa edellyttäisi kunkin sopimuksen muuttamista sen loppumääräysten mukaisesti eli neuvotteluja sopimusosapuolina olevien valtioiden kesken sekä sopimusmuutoksen hyväksymistä ja voimaansaattamista Suomessa kansallisesti perustuslain 93–95 §:n mukaisessa menettelyssä. Tämä edellyttäisi todennäköisesti vähintään muutoksen hyväksymisesittelystä tasavallan presidentille ja valtioneuvoston voimaansaattamisasetuksen antamista. Toinen mahdollisuus olisi lähettää sopimusosapuolille nootti tai kirje, jossa todettaisiin Finnfundin nimenmuutos. Oikeudellisesti tällainen nootti tai kirje ei olisi sitova, mutta se toimisi kuitenkin valtiosopimuksen tulkintamateriaalina ja voisi siten olla oikeusvarmuutta lisäävä toimi. Eräissä sopimuksissa Finnfundin nimi on mainittu muodossa ”*Teollisen yhteistyön rahasto (Finnfund)*”. Näissä tilanteissa ei olisi välttämätöntä muuttaa valtiosopimusta.

7.4 Laki kirjanpitolain muuttamisesta

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädetään soveltamisalasta. Pykälän 5 momenttiin tehtäisiin Finnfundin nimenmuutoksesta johtuva tekninen muutos. Pykälässä säädettäisiin näin ollen, että kirjanpitolain 1 luvun säännöksiä ei sovellettaisi Finnvera Oyj:öön eikä Finnfund Oy:öön, ellei valtioneuvoston asetuksella toisin säädetä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Voimassa olevia asetuksenantovaltuuksia on annettu nykytilaan nähden lisää, sillä julkisia hallintotehtäviä siirrettäessä tytäryhtiölle, katsotaan, että viranomaisen keino ohjata tytäryhtiön harjoittamaa julkista hallintotehtävää koskeva toiminta toteutuu paremmin valtioneuvoston ase-

tuksen kautta. Ulkoministeriö ei ole aiemmin antanut Finnpartnership-ohjelmasta asetuksia. Jatkossa asetuksia voitaisiin antaa lain liitteenä olevan Finnpartnership-asetuksen lisäksi esimerkiksi DevPlat-avustuksia ja teknistä tukea koskevista valtionavustusohjelmista.

Asetuksenantovaltuuksia olisi laissa 18 §:n 7 momentissa, jossa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetun avustuksen sisällöstä, avustuksen käyttöehdoista, avustusta koskevista menettelytavoista, avustuksen myöntämisen edellytyksistä, avustuksen määrästä sekä avustuksen määräytymisperusteista, kuten hyväksyttävistä kustannuksista. Lain 19 §:n 4 momentissa säädettäisiin myös asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tytäryhtiön valtionavustus- ja muita hallintopäätöksiä koskevasta menettelystä, päätöksentekoon osallistuvien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden sekä esittelijän määräämisestä ja valtionavustus- sekä muiden hallintopäätöksen tekijöiden kelpoisuusvaatimuksista. Lain 20 §:n 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitettujen tytäryhtiön julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden kelpoisuusvaatimuksista.

Liite: Valtioneuvoston asetus suomalaisille yrityksille ja muille toimijoille kehittyviin maihin suuntautuvaan liiketoimintaan myönnettävästä Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman valtionavustuksesta.

9 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan [1.1.2026].

10 Toimeenpano ja seuranta

Lain mukaiset toimenpiteet toimeenpantaisiin Finnfund Oy:n kanssa vuoden 2027 alkuun mennessä siten, että vaikutukset talousarvion kohdentamiseen tehtäisiin vuoden 2027 alkaen. Lain vaikutuksia seurattaisiin osana Finnfundin säännönmukaista evaluointia, joka arvioidaan toteutettavan seuraavan kerran lain voimaantulon jälkeen vuosina 2029–2030.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Finnfund-lain uudistaminen on kytköksissä tuettuja investointiluottoja koskevan hallituksen esityksen (xx/xx) etenemiseen. Tämä johtuu siitä, että kyseisessä esityksessä säädetään osin Finnfundin tytäryhtiölle annettavista julkisiin hallintotehtäviin kuuluvista velvollisuuksista, jotka liittyvät tuettuihin investointiluottoihin.

Kehitysyhteistyön osalta ulkoministeriössä on käynnissä isompi kehitysyhteistyön säädöspohjaa koskeva uudistus. Finnfund-lain uudistaminen ei ole kuitenkaan suoraan sidoksissa ulkoministeriössä käynnissä oleviin muihin, kehitysyhteistyön säätelypohjan uudistamista koskeviin hankkeisiin. Kehitysyhteistyön järjestämislain säätämistä koskevassa arviomuistiossa (<https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/133120/asiakirjat>) arvioitiin muita ulkoministeriön kehitysyhteistyöhön liittyviä ulkoistettuja julkisia hallintotehtäviä ja niitä koskevaa säätelytarvetta. Nykyinen kehitysyhteistyötä koskeva lainsäädäntö on pääosin laadittu 1970- ja 1980-luvuilla, eikä se enää vastaa nykyaikaisen kehitysyhteistyön toimintatapoja tai muuttunutta toimintaympäristöä. Lisäksi Suomen perustuslaki ja EU-oikeus, jotka on säädetty nykyisen lainsäädännön jälkeen, asettavat uusia vaatimuksia ja reunaehdoja, joita vanhentunut lainsäädäntö ei huomioi.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodesta 2027 talousarvioesityksestä alkaen. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat valtion talousarvion momentille 24.30.66 varsinainen kehitysyhteistyö.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Finnfundin emoyhtiön rahoitusliiketoiminnan oikeudellinen luonne perustuslain 124 §:n valossa

Finnfundin emoyhtiön rahoitusliiketoiminta ei muodosta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Asiasta on selostettu esityksessä edellä alajaksossa 2.2.10. Perustuslakivaliokunta otti asiaan kantaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alan hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta yhteydessä (PeVL 57/2024 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan rahoitustoiminnan muoto ja sisältö ratkaisee sen, onko yksityiselle siirrettäväksi ehdotetuissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n julkisesta hallintotehtävästä. Jos rahoitustoimintaan sisältyvät tehtävät rinnastuvat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä, eikä toiminnassa muutenkaan painotu julkisen hallintotehtävän piirteet, ei tehtäviä olisi pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamina julkisina hallintotehtävinä. Olennaista on myös se, painottuuko rahoitustehtävän hoitaminen keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Pelkkä julkinen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tee yhtiöiden toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Valtiontuen myöntäminen voi valiokunnan lausunnon (PeVL 57/2024 vp) sinänsä toteuttaa myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä, kun otetaan huomioon, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:n yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). EU-oikeudellisen valtiontuen ja perustuslaissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän samaistamiselle ei kuitenkaan ole perusteita.

Finnfundin sijoitus- ja rahoitustoiminnan oikeudellista luonnetta on siten erikseen aiheellista arvioida siltä kannalta, onko toiminnassa kyse julkisesta hallintotehtävästä. Tältä osin keskeisenä kriteerinä on edelleen perusteltua pitää sitä, miten keskeisesti rahoitustehtävien hoitaminen perustuu rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Ei niinkään yksinomaan siihen, muodostuuko toiminnassa valtiontukea. Valtiontukiarvio on tehtävä EU-oikeudellisen arvion pohjalta.

Finnfundin rahoitusliiketoiminnassa on kyse liikeloudelliseen päätöksentekoon pohjautuvasta päätöksenteosta, jossa ei ole hallintotoiminnalle tyypillisiä piirteitä, kuten hakemusmenettelyä. Vaikka Finnfundin harjoittamasta sijoitustoiminnasta voi yhtiön toimintaa sitovien

riskirajojen puitteissa aiheutua valtiontukea tai muuta kuin valtiontukea pidettävää etua yksityiselle yrityksille, tällaisen sijoitustehtävän hoitamisessa ei sen sisältö, luonne ja toteuttamistapa huomioon ottaen näin ollen ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 57/2024 perusteella on perusteltua siten tehdä päätelmä, että myöskään Finnfundin emoyhtiön sisällöltään ja muodoltaan vastaavissa yksityisoikeudelliseen ja sopimusperusteiseen rahoitustoimintaan rinnastuvissa tehtävissä ei olisi kyse julkisista hallintotehtävistä.

Finnfundin tytäryhtiöön siirrettävien julkisten hallintotehtävien sisältö

Ulkoministeriön tehtäväksi vakiintunut rooli on toimia kehitysyhteistyöhön talousarviossa varattujen varojen toimeenpanijana eli Suomen kehitysyhteistyön järjestämisestä vastaavana tahona. Ulkoministeriön rooli on kehitysyhteistyön määrärahojen toimeenpanijana varsinkin tilaava ja valvova (Ulkoasiainvaliokunnan lausunto (UaVM 14/1986). Tämän vuoksi ulkoministeriö on siirtänyt vuosien aikana kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä yksityisille, joita ulkoministeriön ei ole ollut tarkoituksenmukaista itse hoitaa ja johon sillä ei itsellään ole resursseja tai erityisosaamista. Ulkoministeriö on siten jo aiemmin siirtänyt joitakin tehtäviä, jotka osin ovat julkisiksi hallintotehtäviksi tulkittavia tehtäviä, Finnfundille toimeksiantosopimuksella.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan antaa vain viranomaiselle. Säännöksen mukaan tehtävien siirrosta on ensinnäkin säädettävä lailla. Toisaalta säännös edellyttää tarkoituksenmukaisuutta ja kolmantena kieltää oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden vaarantamisen julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille annettaessa. Julkisia hallintotehtäviä voidaan siten antaa yksityiselle hoidettaviksi, mutta siirron on oltava tarkoituksenmukainen ja tällöinkin on turvattava perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen. Rajoituksena siirrossa on myös se, ettei merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä voida antaa yksityiselle.

Hallintopäätöksiä, joilla päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, on pidetty julkisten hallintotehtävien ydinryhmänä oikeuskirjallisuudessa. Tähän julkisten hallintotehtävien ydinryhmään sisältyisivät myös hallintopäätösten muodossa olevat luvat, avustukset ja etuisuuksien myöntäminen, jollainen esimerkiksi valtionavustuspäätös on. Täten valtionavustuksesta päättämisen eli sen myöntämisen ja sen tekemistä suoraan avustavien tai valmistelevien tehtävien voidaan katsoa olevan julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut ratkaisukäytännössään lisäksi, että julkiset hallintotehtävät voivat olla luonteeltaan myös teknisluonteisempia toimia taikka operatiivista toimintaa, jotka eivät sisällä itsenäiseen harkintaan perustuvaa julkisen vallan käyttöä tai pohjautu suoraan hallintopäätöksiin (PeVL 16/2002 vp, PeVL 47/2005 vp). Perustuslain 124 §:n esitöissä ei myöskään sinällään edellytetä julkiselta hallintotehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten

oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävä, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä eli sen tulee kuulua laissa säännellyn toiminnan alaan. Lisäksi julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka täydentävät viranomaistoimintaa (PeVL 53/2001 vp) ja toteuttavat hallinnonala-kohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä. Ensin mainituissa voi olla kysymys esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisessa, rekistereiden ylläpitotehtävissä sekä erilaisissa viranomaisvalvontaa täydentävissä tehtävissä, kuten valvonnan suorittamista varten tarpeellisten selvitysten ja tietojen hankkimista (PeVL 23/2000 vp). Esimerkiksi päätöksenteon pohjaksi joudutaan usein pyytämään toisilta viranomaisilta tai ulkopuolisilta asiantuntijoilta selvityksiä ja asiantuntijalausuntoja. Näissä voi olla kysymys 1) joko viranomaisen vapaamuotoisesta tiedonhankinnasta lakisääteisen selvittämismääräyksen täyttämiseksi, jolloin päätöksentekijän harkintaan jää, millä tavoin lausunto otetaan huomioon ratkaisua tehtäessä tai 2) sitovamman luonteen omaavasta lausunnosta tai selvityksestä, jolloin lausunnon saaminen on säädetty päätöksentekijää sitovaksi tai päätöksenteon edellytykseksi. Jälkimmäistä on pidetty ainakin julkisen vallan käyttämisenä (PeVL 40/2000 vp). Myös kun kyseessä on päätösehdotus, joka käytännössä määrittää useimmissa tapauksissa lopullisen asiaratkaisun sisällön, on tätä voitu pitää julkisen vallan käyttämisenä (HaVM 31/2002 vp.).

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Lisäksi esitöissä todetaan, että ”julkiset hallintotehtävät on säännöksen yhteydessä ymmärrettävä verraten laajaksi tehtävien kokonaisuudeksi” (HE 1/1998 vp), mikä viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsitettä on tarkoitettu tulkittavaksi suhteellisen laajasti. Kansainvälisesti julkisella hallintotehtävällä ei ole suoranaista vastinetta (Keravuori-Rusanen, Marietta. 2008. Yksityinen julkisen vallan käyttäjä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 163).

Finnfundille jo siirrettyjen julkisten hallintotehtävien sisältöä yksityiskohtaisesti edellä nykytilan alajaksoissa 2.2.3.–2.2.7. Nämä tehtävät tulitaisiin siirtämään Finnfundin perustettavaan tytäryhtiöön, ja siirrosta säädettäisiin lailla. Jo siirrettyjen tehtävien lisäksi on katsottu, että Finnfundille on kertynyt sellaista kansallisesti erityistä osaamista yksityisen sektorin kehitysyhteistyön toimeenpanosta ja jo siirrettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta, että myös muiden yksityisen sektorin julkisten hallintotehtävien siirron Finnfundiin voidaan katsoa olevan perusteltua. Näitä keskeisiä ehdotuksia selostetaan alajaksoissa 4.1.1. sekä säännöskohtaisissa perusteluissa koskien pykälä 18 § ja 20 §. Yhteenvedon voidaan todeta, että julkiset hallintotehtävät koskisivat valtionavustusten myöntämistä ja hallinnointia, Finnpartnership-ohjelmaan liittyviä tukitoimintoja, kuten kehitysvaikutuksia tukevien lausuntojen antamista. Lisäksi Finnfundin tytäryhtiölle katsotaan tarkoituksenmukaiseksi siirtää myös tuettuja investointiluoja koskevia tukitehtäviä, kuten niitä koskevien maksatusten hallinnointia ja hankekoordinaatio, hankeneuvonta, hankeneuvottelut, hankintojen tekeminen teknisen tuen muodossa sekä evaluoinneista päättäminen. Finnfundin tytäryhtiö voisi hoitaa myös eräitä muita erityisesti Finnpartnership-

ohjelmaan liittyviä tukitehtäviä, kuten *matchmaking*-palvelua eli yritysten liikekumppanien etsimistä kehittyviltä markkinoilta. Näitä tehtäviä ei kuitenkaan pidettäisi julkisina hallintotehtävinä, mutta se suorittaisi niitä julkisesta toimeksiannosta niiden julkisen intressin vuoksi.

Julkisten hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus

Perustuslain 124 §:n yhtenä edellytyksenä sille, että julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle on se, että siirtäminen tulee olla tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka tähtyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatut lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusarviointissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, PeVL 16/2016 vp), joita erityisesti kehitysyhteistyön yksityissektorin osalta ovat kehitysyhteistyön tavoitteita yhdessä valtion kanssa toimeenpanevien yritysten saada laadukasta palvelua. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, PeVL 65/2010 vp, PeVL 57/2010 vp). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla tähtyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, PeVL 33/2021 vp).

Julkisen hallintotehtävän antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin tähtymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, PeVL 37/2010 vp), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, PeVL 16/2016 vp), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole siten kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp). Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävydellä (PeVL 23/2013 vp, PeVL 6/2013 vp).

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus oikeudellisena edellytyksenä merkitsee sitä, että ehdotuksessa on esitettävä perusteet sille, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaisempaa hoitaa kyseinen julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen toimesta, eli tässä tapauksessa Finnfundin tytäryhtiössä. Toisin sanoen on perusteltava, minkä vuoksi kyseiset julkiset hallintotehtävät tulisi hoitaa nimenomaan yhtiömuodossa.

Tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu yksityiskohtaisesti kutakin julkista hallintotehtävää koskevan pykälän tai momentin säännöskohtaisissa perusteluissa edellä sekä vaikutusarviointia koskevassa alajaksossa 4.2.1., mutta yhteenvetona voidaan todeta, että Finnfundin kohdalla tarkoituksenmukaisuusvaatimus tähtyy erityisesti erityisosaamisen ja asiantuntemuksen vuoksi.

Kyse on myös toiminnan tehostamisesta sekä resurssien riittävyydestä. Taloudellisesti siirtojen toteuttaminen keskipitkällä aikavälillä ei myöskään tule merkittävästi kalliimmaksi kuin tehtävien hoitaminen ulkoministeriössä. Tosiasiassa on lisäksi selvää, ettei tehtävien hoitamiseksi tarvittavia resursseja ole saatavilla ulkoministeriössä.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen

Toisena edellytyksenä perustuslain 124 §:ssä on, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle eli Finnfundin tytäryhtiölle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan *hallinnon yleislakeja* ja että asioita käsittelevät toimivat *virkevastuulla* silloinkin, kun julkisia hallintotehtäviä on siirretty yksityiselle tai valtion erityistehtäväyhtiölle (PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 20/2006 vp. 2. Ks. myös PeVL 46/2002 vp, s. 9–10, PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 11/2006 vp. Ks. myös PeVL 3/2009 vp. s. 4–5.).

Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia (434/2003), oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019), tietosuojalakia (1050/2018) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Lisäksi yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön ohella julkisen hallinnon toimintaan sovelletaan useita muita lakeja, kuten muun muassa yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986). Hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi myös yksityisissä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Julkisen hallintotehtävän käsitteellä tarkoitetaan säännöksessä samaa kuin perustuslain 124 §:ssä. Hallintolain esitöissä kuitenkin todetaan, että hallintolain 3–11 luvun säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Näitä olisivat Finnfundin tytäryhtiön osalta valtionavustuspäätösten päätöksentekoon ja hallinnointiin liittyvät tehtävät. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuu 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.

Julkisuuslain (621/1999) 4 §:n mukaan julkisuuslain säännökset tulevat tällä hetkellä sovellettaviksi siltä osin kuin julkista tehtävää hoitava käyttää julkista valtaa. Kaikessa Finnfundin tytäryhtiön toiminnassa ei olisi kyse julkisen vallan käytöstä. Selvyyden vuoksi julkisuuslain soveltuminen voidaan säätää nykyistä sääntelyä laajemmaksi. Epäselvien soveltamistilanteiden välttämiseksi Finnfundin tytäryhtiön koko toimintaan ehdotetaan sovellettavan julkisuuslakia.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (12/2003) 2 §:n mukaan puolestaan lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin myös silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin

julkisyhteisön tehtävänä. Näin ollen myös tämä laki tulisi Finnfundin tytäryhtiön noudatettaviksi niiltä osin, kun se suorittaisi sille ulkoistettuja julkisia hallintotehtäviä.

Jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä kielilaissa (423/2003) säädetään viranomaisesta. Tämän vuoksi Finnfundin tytäryhtiöön sovellettaisiin kielilakia siltä osin, kun se hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Tietosuoja laki (1050/2018) sekä EU:n tietosuoja-asetus (Asetus (EU) 2016/679 l) soveltuvat Finnfundin kaikkeen toimintaan.

Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltuminen edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä (PeVL 15/2019 vp, s. 4). Virkavastuun perusteet ovat perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu tarkoittaa tavallista laajempaa vastuuta tehtävien hoitamisesta. Virkavastuun katsotaan jakautuvan rikosoikeudelliseen, vahingonkorvausoikeudelliseen ja hallinto-oikeudelliseen virkavastuuseen.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Luvun säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Perustuslakivaliokunta on erityisesti viime vuosina painottanut tietyissä sääntely-yhteyksissä virkavastuusääntelyn ulottamista koko julkiseen hallintotehtävään, ei vain julkisen vallan käyttöä koskevaan osaan (PeVL 47/2021 vp) huolimatta sanamuodon mukaisesti rikoslain 40 luvun soveltumisesta vain julkisen vallan käyttämiseen.

Uudessa Finnfund-laissa rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin tytäryhtiön koko julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Toisin sanoen, julkisia hallintotehtäviä hoitavat luonnolliset henkilöt toimisivat tehtävässään virkavastuulla. Tämä poistaisi myös epäselvyydet rikosoikeudellisen virkavastuun soveltumisesta tytäryhtiön työntekijöihin. Myös tytäryhtiön hallituksen jäsenen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa vastuuta sen valvoessa lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtionavustuksen käyttöä ja kaikkiin työntekijöihin lain 25 §:n mukaisen vaitiolovelvollisuuden noudattamisessa.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Tästä huolimatta lakiin on tullut tavaksi sääntelykokonaisuuden kannalta loogisesti ja tyhjentävästi ottaa informatiivinen viittaus vahingonkorvauslain soveltamiseen. Uudessa Finnfund-laissa säädettäisiin yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden vahingonkorvausvastuusta.

Koska ulkoistettu tehtäväkokonaisuus sisältää valvontatyyppejä tarkastustehtäviä, on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä. Viittaus löytyy esityksen 28 §:stä.

Perustuslain 124 §:n säännöksellä korostetaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen

valvonta on asianmukaisesti järjestetty (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp). Finnfundin tytäryhtiön toimitusjohtajan ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin uuden lain 2 luvun 23 §:ssä.

Pykälässä säädettäisiin, että julkisia hallintotehtäviä hoitavalla henkilöstöllä on oltava julkisten hallintotehtävien menestyksellisen hoitamisen edellyttämä asiantuntemus ja koulutus. Esitöissä täsmennettäisiin, että pätevyysvaatimuksina olisivat kokemus julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja valtioavustusten myöntämisestä, ulko- ja kehityspoliittinen osaaminen sekä rahoitus- ja liiketoimintaosaaminen.

Laissa säädettäisiin myös riittävästä tytäryhtiön hallituksen virkahenkilöedustuksesta, mikä osaltaan takaisi virkamieshallintoperiaatteen toteutumisen. Lisäksi laissa edellytettäisiin julkisten hallintotehtävien puolueetonta ja riippumatonta hoitamista. Yhtiön muu toiminta ei saisi vaarantaa julkisten hallintotehtävien asianmukaista suorittamista. Erityisesti säädettäisiin, että tytäryhtiön varoja ei saa käyttää emoyhtiön liiketoimintaan eikä muulla tavalla, joka vaarantaisi julkisten hallintotehtävien riippumattomuuden tai puolueettomuuden. Oikeusturvan toteutuminen turvattaisiin oikeusturvakeinoista, kuten oikaisumenettelystä ja muusta muutoksenhausta säättämällä.

Merkittävät julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät jäävät ulkoministeriöön

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II). Perustelu on kuitenkin vain esimerkinomainen. Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä (Ks. esim., PeVL 45/2006 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 57/2010 vp). Valtionavustusten takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista päättäminen voidaan katsoa hallinnollisesta seuraamuksesta päättämiseksi.

Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön mukaan itsenäiseen harkintavaltaan perustuva tarkastuksista päättäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä (Esimerkiksi PeVL 28/2001 vp 35 ja PeVL 62/2010 vp). Tämän vuoksi ulkoministeriö tekisi jatkossakin mahdolliset valtionavustusten ja valtiontuen maksatuksenkeskeytys- ja takaisinperintäpäätökset. Laissa säädettäisiin myös, että ulkoministeriö tekisi valtionavustuksen saajia koskevat tarkastuspäätökset. Valtionavustuslain 16 §:n mukainen tarkastuksen suorittamisoikeudessa tai muun julkisen hallintotehtävän tarkastamisen suorittamisoikeudessa ei kuitenkaan olisi sellaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voisi siirtää yksityiselle lailla. Tämän vuoksi olisi kuitenkin

ulkoministeriö tai sen valtuuttama voisivat tarkastaa tytäryhtiön valtionavustustoimintaa ja sen julkisten hallintotehtävien suorittamista. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta säädetään valtiontarkastusvirastoa koskevassa lainsäädännössä.

Tytäryhtiön tulisi ilmoittaa ulkoministeriölle, jos sen tietoon tulee peruste tarkastuksen, valtionavustuslain tai muun lainsäädännön nojalla tehtävän maksatuksen keskeyttämiselle, maksatuksen lopettamiselle tai takaisinperinnälle. Tytäryhtiön tulisi myös toiminnallaan edistää julkisen hallintotehtävän hoitamisen tarkastamista sekä tuen keskeyttämis päätöksen ja takaisinperintä päätöksen toimeenpanoa.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta, ohjaus ja tarkastukset

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta (PeVL 62/2014 vp, s. 3/I). Uuden Finnfund-lain 21 §:n nojalla ulkoministeriö ohjaisi ja valvoisi tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tähän liittyen ulkoministeriö valvoisi tytäryhtiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen varojen käyttöä. Ulkoministeriöllä olisi tiedonsaantioikeus myös julkisuuslain nojalla salassapidettävien tietojen osalta tytäryhtiön osalta, jos niiden saanti on tarpeen tytäryhtiön ohjaamiseksi ja valvomiseksi.

Tytäryhtiön tulisi myös ilmoittaa lain 24 §:n 3 momentin mukaisesti ulkoministeriölle julkisen hallintotehtävän hoitamisen kehitysvaikutuksista sekä kaikista väärinkäytöksistä ja väärinkäytösepäilyistä, salassapitoa koskevien säännösten estämättä ilmoittajansuojelua koskevan sääntelyn rajoissa, jos tieto väärinkäytöksistä ja niiden epäilyistä saattaisivat aiheuttaa ulkoministeriölle valtionavustuslain tai muun lainsäädännön mukaisen velvoitteen toimenpiteille. Tytäryhtiön tulisi ilmoittaa ulkoministeriölle erityisesti, jos sen tietoon tulee peruste tarkastuksen, valtionavustuslain tai muun lainsäädännön nojalla tehtävän maksatuksen keskeyttämiselle, maksatuksen lopettamiselle tai takaisinperinnälle.

Ulkoministeriöllä olisi myös lain 24 §:n 2 momentin nojalla oikeus päättää tytäryhtiön julkista hallintotehtäviä koskevasta tarkastuksesta. Ulkoministeriöllä tai sen päätöksellään valtuuttamalla olisi myös lain 28 §:n nojalla tarkastusoikeus tytäryhtiön valtionavustusten sekä sen hoitaman muun julkisen hallintotehtävän osalta. Tarkastuksen suorittamisesta säädetään hallintolain 39 §:ssä.

Ulkoministeriöllä olisi tämän lisäksi myös selvittämisvelvollisuus sen osalta, että se saa riittävät tiedot tekemien hallintopäätösten tueksi. Esimerkiksi tuettuihin investointiluottojen rahoituspäätösten osalta ulkoministeriö vastaisi siitä, että se saa riittävän selvityksen Finnfundin tytäryhtiöltä sekä muilta toimijoilta rahoituspäätöksensä tueksi. Ulkoministeriön selvittämisvelvollisuus ei kuitenkaan poistaisi Finnfundin tytäryhtiön selvittämisvelvollisuutta sen hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonta ulottuu viranomaisten toiminnan valvonnan lisäksi myös niihin yksityisiin, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Laillisuusvalvojien toimivalta ulottuu laajasti yksityiseen toimintaan, vaikka kyseessä ei olisi virkavastuulla harjoitettavasta toiminnasta eikä edes julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Julkisuuslain nojalla salassa pidettävien tietojen vaihdosta

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön valossa julkisuuslain nojalla salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta tulee säätää riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (ks. PeVL 17/2016 vp). Uuden lain 1 luvun 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin emoyhtiölle julkisuuslain nojalla luovutettavista tiedoista ja lain 2 luvun 25 §:ssä säädettäisiin julkisuuslain mukaisesta tytäryhtiön tietojenvaihdosta, sillä tietojenvaihtotarpeen voidaan katsoa olevan yksittäistä tilannetta laajempi.

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty, viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon toiselle viranomaiselle tai julkisuuslain mukaan viranomaiseen rinnastuvalle taholle, joita ovat julkisuuslain nojalla myös yksityiset, kun ne käyttävät julkista valtaa. Esityksessä säädettäisiin, että Finnfundin tytäryhtiöön sovellettaisiin kokonaisuudessa julkisuuslakia. Tämän vuoksi säännöllisestä salassa pidettävien tietojen tietojenvaihtamistarpeesta säädettävä. Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen luovutusperusteen on katsottu edellyttävän sitä, että säännöksen on oltava laissa, sen on määriteltävä tiedon antamista tai viranomaisen oikeutta saada tieto ja sen on erikseen nimenomaisesti oikeutettava poikkeamaan salassapidosta viranomaisten välisissä suhteissa.

Lain tasoisuuden vaatimuksen on katsottu merkitsevän, että asetuksella tai hallinnollisella normilla ei voida määritellä viranomaiselle toimivaltaa antaa toiselle viranomaiselle tai tähän julkisuuslain nojalla rinnastuvalle tietoa, joka on pidettävä salassa. Laissa ei myöskään voida delegoida asiaa päätettäväksi asetuksen tasolla ja laissa tulee yleensä yksilöidä viranomaiset tai näihin julkisuuslain nojalla rinnastuvat, joille tieto voidaan luovuttaa. Lausuntokäytännössä on lisäksi katsottu, että laissa on riittävällä tarkkuudella määriteltävä tehtävät, joiden tekemiseksi viranomaiselle voidaan antaa tieto salassa pidettävästä asiakirjasta. Yleensä laissa on myös yksilöitävä viranomaiset, joille tällainen tieto voidaan luovuttaa (ks. esim. PeVL 14/2002 vp). Esityksessä esitetään, että lain 2 luvun 25 §:ssä säädettäisiin, tytäryhtiön oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitoa koskevien määräysten estämättä ulkoministeriölle, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille, Business Finland Oy:lle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja Finnvera Oyj:lle, mikäli se on tarpeen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.

Julkisuuslain 26 §:ssä edellytetään erityislain nimenomaista säännöstä oikeudesta tai velvollisuudesta antaa salassa pidettävä tieto tai säännöstä oikeudesta saada tällainen tieto. Julkisuuslain mukaisesti lailla säädettäisiin siten lisäksi tytäryhtiön oikeudesta luovuttaa tietoja julkisen hallintotehtävän teknisluonteisissa tehtävissä hyödyntämille palveluntarjoajille salassapitoa koskevien määräysten estämättä, mikäli salassa pidettävien tietojen vaihto on välttämätöntä julkisen hallintotehtävän hoitamisen teknisluonteisessa tukemisessa. Tytäryhtiön olisi huolehdittava riittävistä turvatoimista salassa pidettävän tiedon turvaamiseksi.

Emoyhtiöön ei sovellettaisi jatkossakaan julkisuuslakia, mutta viranomaiset voisivat joutua luovuttamaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan liikesalaisuutta koskevaa salassapitoa

koskevien säännösten estämättä tietoja, jotka ovat tarpeen emoyhtiön erityistehtävän hoitamiseksi ja riskienhallinnasta varmistumiseksi. Tämä nimenomainen pykälä otettaisiin erityislakiin julkisuuslain 26 §:n edellytyksen mukaisesti.

Rajoitukset emoyhtiön omaisuuden suojaan

Tytäryhtiön hallituksen nimittämistä koskevilla säädöksillä on liitanta perustuslain 15 §:ssä säädettyään omaisuuden suojaan emoyhtiön osalta. Tytäryhtiön hallituksen kokoonpano olisi ensisijaisesti emoyhtiön päätettävissä osakeyhtiölain mukaisesti. Yhtiöjärjestyksestä voitaisiin asiasta säätää toisin. Hallituksen jäsenten pätevyysvaatimuksista ja virkahenkilöedustuksesta säätäminen katsotaan kuitenkin perustelluksi perustuslain 124 §:n edellyttämien oikeusturvan, perusoikeuksien suojan ja hyvän hallinnon turvaamiseksi, koska tytäryhtiö harjoittaa julkista hallintotehtävää. Pätevyysvaatimukset ja virkahenkilöedustus ovat lailla säädettyjä, riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä hyväksyttävissä olevia edellytyksiä, koska ne liittyvät ulkoministeriön kehityspolitiikan toteuttamista koskevan julkisen hallintotehtävän suorittamisen turvaamiseen. Ne eivät rajoittaisi emoyhtiön päätösvaltaa suhteessa tytäryhtiöön enemmän kuin tarpeen, vaan emoyhtiöllä jäisi edelleen oikeus ensisijaisesti päättää tytäryhtiön hallituksen kokoonpanosta, ellei yhtiöjärjestyksessä määrättäisi toisin. Ne eivät rajoittaisi valtion erityistehtäväyhtiönä toimivan emoyhtiön omaisuuden suojaa merkittävästi, eikä kyse olisi perusoikeuden ydinalueelle menevästä rajoituksesta.

Toinen rajoitus perustuslain 15 §:ssä säädettyään omaisuuden suojaan emoyhtiön osalta johtuu emo- ja tytäryhtiön toiminnallisen ja henkilöstöllisen riittävän eriyttämisen varmistamisesta. Lain 14 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että enintään yksi kolmasosa yhtiön hallituksesta saisi muodostua Finnfund Oy:n toimitusjohtajasta, hallituksen jäsenistä tai työntekijöistä. Rajoitus olisi lailla säädetty, riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sekä hyväksyttävissä, koska ne sillä varmistettaisiin tytäryhtiön toiminnan riittävä itsenäisyys suhteessa emoyhtiöön. Järjestelyllä varmistettaisiin, että Finnfundin edustajat hallituksessa eivät muodosta enemmistöä. Ne eivät rajoittaisi valtion erityistehtäväyhtiönä toimivan emoyhtiön omaisuuden suojaa merkittävästi, eikä kyse olisi perusoikeuden ydinalueelle menevästä rajoituksesta.

Lakiehdotukset voidaan edellä esitetyn perustein käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 Luku

Finnfund Oy -konsernista ja emoyhtiöstä

1 §

Finnfund Oy -konsernin tarkoitus

Finnfund Oy –konserni on kehitysrahoitustoimintaa harjoittava konserni, jonka tarkoituksena on edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehittyviksi maiksi luokiteltujen maiden kestävä kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden yritystoiminnan kehittämiseen.

2 §

Sovellettava lainsäädäntö

Finnfund Oy:n emoyhtiöön ja sen 2 luvussa tarkoitettuun tytäryhtiöön sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevaa lainsäädäntöä, jollei tässä laissa tai muussa laissa ole toisin säädetty.

Emoyhtiöön ei sovelleta luottolaitostoiminnasta annettua lakia (610/2014).

3 §

Emoyhtiön tehtävät

Finnfund Oy:n emoyhtiön tehtävänä on 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen toteuttamiseksi rahoittaa kehittyviin maihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi. Emoyhtiö voi myös rahoittaa muita yrityksiä, jotka käyttävät yhtiöltä saadun rahoituksen kehityksessä maissa toteutettaviin investointeihin.

Emoyhtiö voi 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen toteuttamiseksi:

- 1) myöntää oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta ja välirahoitusta;
- 2) perustaa ja olla sijoittajana rahastoissa;
- 3) osallistua Euroopan unionin rahoitusvälineisiin ja takauksiin;

- 4) ostaa, myydä, merkitä, omistaa ja hallita osakkeita, yhtiöosuuksia ja niitä vastaavia osuuksia sekä arvopapereita ja kiinteää omaisuutta;
- 5) antaa takauksia ja vastaavia sitoumuksia;
- 6) suunnata varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä osallistua kehittyvien maiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen ja rahoitukseen; ja
- 7) muutoin ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät yhtiön 1 §:ssä tarkoitettujen päämäärien saavuttamista.

Valtioneuvoston kunkin maan osalta tekemän päätöksen nojalla emoyhtiö voi harjoittaa edellä tarkoitettua toimintaa myös muissa kuin kehittyviksi maiksi luokitelluissa maissa.

4 §

Emoyhtiön taloudelliset toimintaperiaatteet

Emoyhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Emoyhtiön mahdollinen voitto käytetään kokonaisuudessaan yhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan.

Valtio voi merkitä yhtiön tai sen tytäryhtiöiden osakkeita ja myöntää niille lainoja. Valtioneuvoston yleisistunto päättää osakkeiden merkinnästä. Ulkoministeriö päättää lainojen myöntämisestä ja niiden ehdoista. Lainat voidaan myöntää yhtiöiden markkinoilta ottamia lainoja edullisemmilla ehdoilla.

Valtio voi tehdä oman pääoman ehtoisia sijoituksia 1 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin emoyhtiön tai sen perustamien yhtiöiden hallinnoimiin rahastoihin. Ulkoministeriö päättää sijoitusten tekemisestä ja niiden ehdoista. Sijoituksissa voidaan ottaa suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin yksityiset sijoittajat ovat valmiita hyväksymään.

Valtioneuvosto voi määräämillään ehdoilla antaa yhtiölle sitoumuksia siitä, että valtio korvaa yhtiölle sen luotonanto- ja takaustoiminnassa mahdollisesti syntyneitä tappioita sekä osake- ja osuussijoitusten menetyksiä ja arvonalenemisiä ja että valtio maksaa yhtiön ottamasta muusta kuin euromääräisestä lainasta mahdollisesti aiheutuvan kurssitappion valtion talousarviossa tarkemmin määrittävissä rajoissa.

5 §

Emoyhtiön liiketaloudellinen kannattavuus

Emoyhtiön toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä.

Emoyhtiö voi tehdä sijoituksia tai myöntää rahoitusta ainoastaan yrityksiin, joilla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan liiketoimintaan.

6 §

Maksatuksen keskeyttämis- ja takaisinperintäpäättös

Ulkoministeriö tekee päätöksen valtiontuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, jos konsernin rahoitus on annettu tai sen tekemä sijoitus on tehty Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti.

Ulkoministeriön tämän lain nojalla tekemään maksatuksen keskeyttämis- ja takaisinperintäpäätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa (808/2019). Jos takaisinperittävää määrää ei makseta viimeistään ulkoministeriön asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

Emoyhtiön tulee tehdä ulkoministeriölle ilmoitus, jos sen tietoon tulee Euroopan unionin valtiontukisääntöjen mukainen peruste keskeyttää tai takaisinperiä yhtiön ulkoministeriöltä saama rahoitus tai yhtiön itse kolmannelle antama rahoitus tai tekemä sijoitus. Emoyhtiön tulee toiminnallaan edistää tuen keskeyttämissäätöjen ja takaisinperintäpäätösten toimeenpanoa.

7 §

Emoyhtiön organisointi

Emoyhtiön osakkeista on aina vähintään viisikymmentäyksi prosenttia oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa.

Emoyhtiö kuuluu ulkoministeriön hallinnonalaan. Ulkoministeriö toimii emoyhtiön omistajaohjaajana.

8 §

Emoyhtiön hallitus

Emoyhtiöllä on hallitus.

9 §

Emoyhtiön tietojen salassapito

Joka emoyhtiön toimielimen jäsenenä, emoyhtiön toimielimen varajäsenenä, emoyhtiön palveluksessa olevana tai emoyhtiön toimeksiannosta tehtävää suorittaessaan on saanut tietää yhtiön asiakkaan tai muun henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevan seikan tai liikesalaisuuden, on velvollinen pitämään sen salassa, jollei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen.

10 §

Emoyhtiön tiedonluovuttamisvelvollisuudet ja -oikeudet

Emoyhtiön toimielimen jäsenen, emoyhtiön toimielimen varajäsenen, emoyhtiön palveluksessa olevan tai emoyhtiön toimeksiannosta tehtävää suorittavan on annettava ulkoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön tai sen konsernin toiminnan ohjaamisen, valvonnan ja valtioneuvosten mahdollisen takaisinperinnän kannalta tarpeellisia tietoja 9 §:n salassapitosäännösten estämättä. Emoyhtiön on varmistuttava siitä, että ohjaamisen, valvonnan ja valtioneuvosten mahdollisen takaisinperinnän kannalta tarpeelliset tiedot emoyhtiötä koskien voidaan luovuttaa ulkoministeriölle pyydettyä.

Emoyhtiön toimielimen jäsenen, emoyhtiön toimielimen varajäsenen, emoyhtiön palveluksessa olevan tai emoyhtiön toimeksiannosta tehtävää suorittavan on annettava tietoja lain 9 §:n salassapitosäännösten estämättä syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

Emoyhtiön toimielimen jäsen, emoyhtiön toimielimen varajäsen, emoyhtiön palveluksessa oleva tai emoyhtiön toimeksiannosta tehtävää suorittava voi luovuttaa tietoja 9 §:n salassapitoa koskevien määräysten estämättä:

- 1) tämän lain 2 luvussa säädetyille julkista hallintotehtävää harjoittavalle tytäryhtiölle, jos tiedon antaminen tytäryhtiölle on välttämätöntä konsernin toiminnan, lakisääteisten velvoitteiden toteuttamisen ja riskienhallinnan kannalta; ja
- 2) Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille, Business Finland Oy:lle tai Finnvera Oyj:lle, jos tietojenluovuttaminen on tarpeen kyseisen yhtiön suorittamien julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.

Emoyhtiöllä on oikeus luovuttaa ja saada yrityspalvelujen toteuttamista varten asiakastietojärjestelmistä tietoja. Tietojen luovuttamisesta yrityspalvelujen toteuttamista varten säädetään yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017).

11 §

Oikeus luovuttaa tietoja emoyhtiölle

Ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, Business Finland Oy tai Finnvera Oyj voi luovuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslain* 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisia tietoja emoyhtiölle, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen emoyhtiön tässä laissa säädetyn erityistehtävän suorittamiseksi tai sen riskienhallinnan kannalta. Emoyhtiön on noudatettava luovutetun tiedon osalta julkisuuslain mukaisia salassapitoa koskevia säännöksiä ja huolehdittava riittävästä turvatoimista salassa pidettävän tiedon turvaamiseksi.

Emoyhtiön toimielimen jäsen, emoyhtiön toimielimen varajäsen, emoyhtiön palveluksessa oleva henkilö tai emoyhtiön toimeksiannosta tehtävää suorittava ei saa ilmaista tai luovuttaa saamaansa julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa ulkopuolisille tai hyödyntämästä niitä omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Julkisuuslain mukaisia salassa pidettäviä tietoja saavat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin kyseisten salassa pidettävien tietojen käsittely kuuluu. Salassa pidettävien tietojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden riippumattomuus, luotettavuus ja nuhteettomuus tulee varmistaa.

2 Luku

Finnfund Oy:n tytär-yhtiö

12 §

Tytär-yhtiö ja muut yhtiöt

Finnfund Oy voi tarkoituksensa toteuttamiseksi omistaa tytär-yhtiön, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä.

Tytär-yhtiö on kokonaan Finnfund Oy:n omistama ja se kuuluu ulkoministeriön hallinnonalaan.

Finnfund Oy voi myös omistaa muita yhtiöitä. Emoyhtiö vastaa näiden yhtiöiden ohjauksesta.

13 §

Tytär-yhtiön tarkoitus

Finnfundin Tytär-yhtiö Oy on valtionavustustoimintaa ja muita Suomen kehityspolitiikan mukaisia tehtäviä harjoittava osakeyhtiö.

Tytär-yhtiön tarkoituksena on yritysten liiketoiminnan tukeminen kehittyvissä maissa kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tytär-yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Tytär-yhtiön mahdollinen voitto käytetään kokonaisuudessaan tytär-yhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan.

14 §

Tytär-yhtiön tehtävät

Tytär-yhtiön tehtävänä on myöntää valtionavustuksia ja hoitaa muita tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä ulkoministeriön kanssa sovitun toimeksiantosopimuksen mukaisesti.

Tytär-yhtiö voi hoitaa ulkoministeriön toimeksiannosta myös tässä laissa säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamista tukevia tehtäviä, kuten ylläpitää yritysten verkostoitumispalvelua, tehdä hallintopäätösten tueksi annettavia lausuntoja ja arviointeja sekä hoitaa julkisiin hallintotehtäviin suoraan liittyvää markkinointia, viestintää ja koulutusta.

Tytär-yhtiö voi hoitaa ulkoministeriön tai Euroopan unionin toimielimen toimeksiannosta myös muita sen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Tytär-yhtiö voi hoitaa ainoastaan ulkoministeriön

tai Euroopan unionin kehityspoliittisiin tehtäviin liittyviä palveluita ulkoministeriön tai Euroopan unionin toimielimen kanssa laadittavan toimeksiantosopimuksen mukaisesti.

15 §

Tytäryhtiön rahoitus

Tytäryhtiö perii ulkoministeriölle tuottamistaan julkisia hallintotehtävistä ja julkisten hallintotehtävien tukipalveluista ulkoministeriön markkinaehtoiseksi katsoman hinnan. Ulkoministeriö kuulee Tytäryhtiötä määrittäessään markkinaehtoista hintaa. Hinnasta ja muista ehdoista sovitetaan toimeksiantosopimuksessa.

16 §

Ristisubvention kieltö

Tytäryhtiön varoja ei saa käyttää sen emoyhtiön liiketoimintaan eikä muutenkaan niin, että toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuisi julkisten hallintotehtävien hoitamisessa. Emoyhtiön muu toiminta ei saa vaarantaa julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Tytäryhtiö saa luovuttaa tämän lain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa saatuja tietoja sen emoyhtiölle vain, jos tietojen luovutus perustuu lakiin tai viranomaisen määräykseen, tai tietojen luovutus on välttämätöntä konsernin operatiivisen tai hallinnollisen toiminnan kannalta, eikä tietojen käyttö vaaranna kilpailuneutraliteettia.

17 §

Tytäryhtiön hallitus

Hallituksessa tulee olla laajasti edustettuna asiantuntemusta liittyen valtionavustusten myöntämiseen, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, liiketoiminnasta kehittyvissä maissa ja yritystaloudesta sekä –rahoituksesta.

Enintään yksi kolmasosa yhtiön hallituksesta saa muodostua Finnfund Oy:n toimitusjohtajasta, hallituksen jäsenistä tai työntekijöistä.

Yhtiön hallituksessa on oltava riittävä virkahenkilöedustus siten, että yhtiön hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

18 §

Valtionavustusten myöntäminen

Tytäryhtiö voi päätöksellään myöntää valtionavustusta.

Tytäryhtiön valtionavustuksen myöntämiseen ja hallinnointiin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) sekä lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016), jollei tässä laissa toisin säädetä.

Tytäryhtiö voi myöntää valtionavustusta yrityksille tässä pykälässä ja valtionavustuslain (688/2001) 8 §:ssä annetun asetuksen antovaltuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella käyttöön otettavan tukiohjelman kautta tai ulkoministeriön hyväksymänä yksittäisenä tukitoimenpiteenä.

Edellä 3 momentissa tarkoitettu tukiohjelma tai yksittäinen tukitoimenpide voi perustua:

- 1) Komission asetukseen (EU) 2023/2831, annettu 13 päivänä joulukuuta 2023, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen;
- 2) Komission asetus (EU) 2023/1315, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2023, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) N:o 651/2014 ja kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukien tiettyjen muotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) 2022/2473 muuttamisesta; tai
- 3) Euroopan komission hyväksymään ohjelmaan tai yksittäistä tukitoimenpidettä koskevan valtiontukipäätöksen, jos tuen myöntäminen edellyttää Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta Euroopan komissiolle.

Edellä 3 momentissa tarkoitettu tukiohjelma tai yksittäinen tukitoimenpide voi 4 momentissa tarkoitettujen perusteiden nojalla tehtyjen tukitoimenpiteiden lisäksi sisältää toimenpiteitä, jotka eivät täytä Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamia valtiontuen mukaisuuden edellytyksiä.

Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtionavustuksen myöntö voidaan toteuttaa vasta Euroopan komission hyväksyttyä ohjelmaa tai tukitoimenpidettä koskevan valtiontukipäätöksen, jos Euroopan unionin valtiontukea koskeva lainsäädäntö tätä edellyttää.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetun avustuksen myöntämisen edellytyksistä, avustuksen hakemisesta, avustuksen sisällöstä, avustusta myöntämistä ja hallinnointia koskevista menettelytavoista, avustuksen käyttötarkoituksesta, annettavista selvityksistä ja muista käyttöä koskevista ehdoista, avustuksen määrästä sekä avustuksen määräytymisperusteista, kuten hyväksyttävistä kustannuksista.

19 §

Päätöksentekomenettelystä valtionavustuksissa ja muissa hallintoasioissa

Valtionavustuksista päättää tytäryhtiön toimitusjohtaja tai tämän sijainen. Tytäryhtiön toimitusjohtaja tai tämän sijainen tekee myös yhtiön suorittaman julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät hallintopäätökset.

Tytäryhtiön hallitus voi kuultuaan ulkoministeriötä päättää siirtää toimitusjohtajalle ja tämän sijaiselle kuuluvaa ratkaisuvalltaa muulle yhtiön elimelle tai yhtiön palveluksessa olevalle henkilölle.

Toimitusjohtaja, tämän sijainen, tytäryhtiön hallituksen valtuuttama elin tai yhtiön palveluksessa oleva työntekijä tekevät päätöksensä asian valmistelusta vastaavan henkilön esityksestä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tytäryhtiön valtionavustus- ja muita hallintopäätöksiä koskevasta menettelystä, päätöksentekoon osallistuvien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden sekä esittelijän määräämisestä ja valtionavustus- sekä muiden hallintopäätöksen tekijöiden kelpoisuusvaatimuksista.

20 §

Muut julkiset hallintotehtävät

Tytäryhtiö voi hoitaa myös seuraavia julkisia hallintotehtäviä:

- a) kehitysvaikutuksia koskevan tai muun asiantuntijalausannon antaminen, jos lausunto on edellytys viranomaispäätöksen antamiselle;
- b) hankkeiden kehitysvaikutus- tai muu laatuarviointi, jos arviointi on edellytys viranomaispäätöksen antamiselle,
- c) kehittyviin maihin myönnettäviin tuettuihin investointiluottoihin liittyvä maksatusten hallinnointi ja valvonta, hankekoordinointi, rahoituspäätösten esivalmistelu, evaluointipäätösten tekeminen, hanke- ja sopimusneuvottelujen tuki, hankeseuranta sekä -monitorointi, hankeomistajan hyväksi tehtävät hankintapäätökset ja niiden hallinnointi, hankkeiden sekä niihin liittyvien julkisten hankintojen valvonta; ja
- d) muu yksityisen sektorin kehitysyhteistyön hankeneuvonta, hankevalvonta, kehitysvaikutusten seuranta ja raportointi sekä hankkeiden monitorointi
- e) muut yritysten kestävään liiketoimintaan kehittyvissä maissa liittyvät julkiset hallintotehtävät.

Ulkoministeriö voi päättää antaa yhtiölle myös muita kehityspoliittisia toimeksiantoja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitettujen tytäryhtiön julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden kelpoisuusvaatimuksista.

21 §

Suhde hallinnon yleislakeihin

Tytäryhtiöön sovelletaan hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019), laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), tietosuojalakia (1050/2018) ja saamen kielilakia (1086/2003) siltä osin kuin kyse on 18 § ja 20 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.

Tytäryhtiöön toimintaan sovelletaan kaikilta osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

22 §

Rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu

Tytäryhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, tytäryhtiön hallituksen jäseneseen, tytäryhtiön hallituksen varajäseneseen, tytäryhtiön toimitusjohtajaan tai tämän sijaiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen:

- 1) hoitaessaan 18 §:ssä ja 20 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä;
- 2) tehdessään 19 §:ssä tarkoitettuja valtionavustus- tai muita julkisiin hallintotehtäviin liittyviä hallintopäätöksiä;
- 3) osallistuessaan päätöksentekoon, jossa tytäryhtiön hallitus valtuuttaa 19 §:n 2 momentin mukaisesti tytäryhtiön työntekijän tekemään valtionavustuspäätöksiä tai muita hallintopäätöksiä tytäryhtiön toimitusjohtajan tai tämän sijaisen puolesta;
- 4) valvoessaan 27 §:ssä tarkoitettua valtionavustuksen käyttöä; ja
- 5) noudattaessaan 26 §:ssä tarkoitettua vaitiolovelvollisuutta.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

23 §

Kelpoisuusvaatimukset

Tytäryhtiön toimitusjohtajalla, tämän sijaisella, muilla tämän lain mukaisia valtionavustus- ja hallintopäätöksiä tekevillä ja tytäryhtiön julkista hallintotehtävää hoitavalla työntekijällä on oltava 19 §:n mukaisen päätöksenteon sekä 18 §:ssä ja 20 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien menestyksellisen hoitamisen edellyttämä asiantuntemus ja koulutus.

24 §

Tytäryhtiön ohjaus- ja valvonta

Ulkoministeriö ohjaa ja valvoo Tytäryhtiön toimintaa. Ulkoministeriö ohjaa ja valvoo Tytäryhtiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen varojen käyttöä.

Ulkoministeriöllä on oikeus tarkastaa tytäryhtiön hoitamien julkista hallintotehtävien hoitamista sekä niiden toimeenpanoa. Tytäryhtiön tulee toiminnallaan edistää sen julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja toimeenpanon tarkastamista.

Tytäryhtiön tulee ilmoittaa ulkoministeriölle valtionavustusten ja hoitamiensa julkisten hallintotehtävien kehitysvaikutuksista sekä salassapitosäännösten estämättä ja ilmoittajasuojelusääntelyn rajoissa myös sellaisista väärinkäytöksistä tai väärinkäytösepäilyistä, jotka edellyttävät tai saattavat edellyttää ulkoministeriöltä tämän lain, valtionavustuslain tai muun lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä. Tytäryhtiön tulee erityisesti ilmoittaa ulkoministeriölle, jos sen tietoon tulee peruste tarkastuksen tekemiselle, valtionavustuslain tai muun lainsäädännön nojalla tehtävän maksatuksen keskeyttämiselle, maksatuksen lopettamiselle tai jo maksetun avustuksen tai sen osan takaisinperinnälle.

25 §

Tytäryhtiön tietojenvaihto

Tytäryhtiön on annettava salassapitosäännösten estämättä ulkoministeriölle tiedot, jotka ovat välttämättömiä yhtiön ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Tytäryhtiön on annettava ulkoministeriölle valtionavustusten maksatuksen keskeyttämiseen, takaisinperintään ja valtionavustuksen saajiin kohdistuviin tarkastuksiin liittyvän päätöksenteon kannalta välttämättömät tiedot. Tytäryhtiöllä on oikeus saada ulkoministeriöltä tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä.

Tytäryhtiö voi luovuttaa ja saada yrityspalvelujen toteuttamista varten asiakastietojärjestelmistä tietoja. Tietojen luovuttamisesta yrityspalvelujen toteuttamista varten säädetään yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017).

Tytäryhtiö voi luovuttaa asiakastietojärjestelmän tietoja täydentäviä tietoja salassapitoa koskevien määräysten estämättä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille, Business Finland Oy:lle, työ- ja elinkeinoministeriölle tai Finnvera Oyj:lle, mikäli tietojenluovuttaminen on tarpeen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.

Tytäryhtiö voi saada asiakastietojärjestelmän tietoja täydentäviä tietoja salassapitoa koskevien määräysten estämättä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandilta, Business Finland Oy:ltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä tai Finnvera Oyj:ltä, mikäli tietojenluovuttaminen on tarpeen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.

Tytäryhtiö voi luovuttaa tietoja julkisen hallintotehtävän teknisluonteisissa tehtävissä hyödyntämille palveluntarjoajille julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan liikesalaisuutta koskevien määräysten estämättä, mikäli salassa pidettävien tietojen vaihto on välttämätöntä julkisen hallintotehtävän hoitamisen teknisluonteisessa tukemisessa. Tytäryhtiön on huolehdittava riittävästä turvatoimista salassa pidettävän tiedon turvaamiseksi.

26 §

Vaitiolovelvollisuus

Tytäryhtiön palveluksessa oleva henkilö tai sen hallituksen jäsen ei saa ilmaista tai luovuttaa sivulliselle ulkoministeriöltä, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandilta, Business Finland Oy:ltä työ- ja elinkeinoministeriöltä tai Finnvera Oyj:ltä 25 §:n perusteella saamiaan salassa pidettäviä tietoja, eikä käyttää niitä omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Salassa pidettäviä tietoja saavat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin näiden tietojen käsittely kuuluu.

27 §

Tytäryhtiön valvontavastuu

Tytäryhtiön hallitus valvoo valtionavustuksen käyttöä valtionavustuslain mukaisesti.

28 §

Maksatuksen keskeytys, takaisinperintä ja lopetus sekä tarkastukset

Ulkoministeriö päättää tytäryhtiön myöntämän valtionavustuksen maksatuksen keskeytyksestä, takaisinperinnästä, maksatuksen lopettamisesta sekä valtionavustuksen saajiin kohdistuvista tarkastuksista valtionavustuslain mukaisesti.

Ulkoministeriöllä tai sen päätöksellään valtuuttamalla on tytäryhtiön myöntämiä valtionavustuksia koskeva tarkastusoikeus valtionavustuslain 16 §:n mukaan. Tarkastuksen suorittamisesta säädetään valtionavustuslain 17 §:ssä ja hallintolain 39 §:ssä.

Tytäryhtiön tulee toiminnallaan edistää valtionavustustoiminnan tarkastamista sekä valtionavustuksen keskeyttämis päätöksen ja takaisinperintä päätöksen toimeenpanoa.

29 §

Muutoksenhaku

Tässä luvussa tarkoitettuun tytäryhtiön päätökseen saa vaatia oikaisua tytäryhtiöltä ja tässä luvussa tarkoitettuun ulkoministeriön päätökseen ulkoministeriöltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

3 Luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

31 §

Voimaantulo

[Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.]

Tällä lailla kumotaan Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki (291/1979).

32 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 2 lukua sovelletaan vasta 1 päivästä tammikuuta 2027, jolloin Tytäryhtiö alkaa hoitaa sille tämän lain 2 luvussa säädettyjä tehtäviä.

Tytäryhtiön perustamista koskevia täytäntöönpanotoimia voidaan ryhtyä suorittamaan tämän lain voimaantulosta. Ulkoministeriö valvoo perustamistoimien suorittamista.

Tämän lain 2 luvussa tarkoitettujen tehtävien siirtyessä tytäryhtiölle siirtyvät tytäryhtiölle näihin tehtäviin liittyvät keskeneräiset asiat, sopimukset ja sitoumukset ja niihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet, lukuun ottamatta kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluottolaista annetun lain (1114/2000) nojalla ennen ensimmäistä päivää tammikuuta 2027 annettujen korkotukiluottojen maksatusten hallintaa. Jos sopimusta tai sitoumusta ei ole mahdollista siirtää, emoyhtiön,

ulkoministeriön tai Valtiokonttorin ja tytäryhtiön on sovittava sopimukseen tai sitoumukseen liittyvien vastuiden siirtymisestä.

2.

Laki

maksulaitoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maksulaitoslain (297/2010) 2 §:n 1 momentin 6 kohta seuraavasti:

2 §

Soveltamisalaan kuulumattomat palvelut

Tätä lakia ei sovelleta 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettua tilinsiirtopalvelua lukuun ottamatta palveluihin, joita tarjoaa:

6) valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998) tarkoitettu yhtiö tai Finnfund Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (nro/vuosi) tarkoitettu yhtiö.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

3.

Laki

tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuloverolain (1535/1992) 20 §:n 1 momentin 1 kohta seuraavasti:

20 §

Tuloverosta vapaat yhteisöt

Tulon perusteella suoritettavasta verosta ovat vapaat:

1) Suomen Pankki, Yleisradio Oy, Pohjoismaiden Investointipankki, Pohjoismaiden kehitysrahasto, Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö, Finnvera Oyj, Finnfund Oy, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, rahoitusvakauserärahasto ja luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) tarkoitettu vanha talletussuojarahasto;

Tämä laki tulee voimaan ensimmäisenä päivänä kuuta 20.

4.

Laki

kirjanpitolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kirjanpitolain (1336/1997) 7 luvun 1 §:n 5 momentti seuraavasti:

1 §

Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta Finnvera Oyj:öön eikä Finnfund Oy:öön, ellei valtioneuvoston asetuksella toisin säädetä. Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaisiin ammattikorkeakouluihin.

Tämä laki tulee voimaan ensimmäisenä päivänä tammikuuta 2026.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Ville Tavio

(Rinnakkaistekstit lisätään lausuntokierroksen jälkeen)

Laki

[Kopioi säädöksen nimi tähän]

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
. .

Valtioneuvoston asetus

suomalaisille yrityksille ja muille toimijoille kehittyviin maihin suuntautuvaan liiketoimintaan myönnettävästä Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman valtionavustuksesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään Finnfund Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (xxx/xxx), valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n ja valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 c §:n nojalla:

1 §

Soveltamisala

Tällä asetuksella säädetään valtion talousarvion perusteella suomalaisille yrityksille ja muille toimijoille kehittyviin maihin suuntautuvaan liiketoimintaan myönnettävästä valtionavustuksesta (liikekumppanuustuki).

Valtionavustusta myönnetään valtion talousarvion momentilta 24.30.66. Avustuksen myöntämisessä ja käytössä noudatetaan valtionavustuslakia (688/2001) ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annettua lakia (429/2016), jollei Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (xx/xx) toisin säädetä.

Valtionavustusta voidaan myöntää

- 1) Komission asetuksen (EU) 2023/2831, annettu 13 päivänä joulukuuta 2023, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, mukaisena vähämerkityksellisenä tukena;
- 2) komission asetuksen (EU) 2023/1315, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2023, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) N:o 651/2014 ja kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukien tiettyjen muotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) 2022/2473 muuttamisesta, mukaisena tukena;
- 3) Euroopan yhteistä etua koskeviin tärkeisiin hankkeisiin, joiden tukemisen Euroopan komissio on erillisen ilmoituksen perusteella hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuvaksi; tai
- 4) muuna valtionavustuslain mukaisena avustuksena, johon ei sovelleta Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiä.

2 §

Määritelmät

Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

- 1) *Siemenrahoituksella* avustusluonteista liikekumppanuustukea suomalaisille toimijoille kehittyviin maihin suuntautuvan liiketoiminnan valmistelemiseen;

- 2) *Hakemuksen rekisteröintipäivällä* sitä päivää, jolloin valtionavustushakemuksen katsotaan tulleen vireille valtionavustuksen myöntäjässä;
- 3) *Investointihankkeella* hanketta, joka tähtää merkittävään, vähintään noin yhden miljoonan euron suuruiseen, kestäväen kehityksen mukaiseen investointiin kehittyvässä maassa. Investointi voi olla osa jonkin ulkoministeriön kehitysyhteistyörahoitusmuodon tai Finnfund Oy:n rahoitusta;
- 4) *Kaupallisella hankkeella* suomalaisyritysten tai muiden tässä asetuksessa säädettyjen toimijoiden kehittyville markkinoille suuntautuvaa kaupallista hanketta, jossa pyritään liiketoiminnan pitkäaikaiseen vakiinnuttamiseen sekä liiketoiminnan aloittamiseen kehittyvillä markkinoilla;
- 5) *Kehittyvillä mailla* maita, jotka Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) on luokitellut kehitysrahoituskelpoisiksi (ODA) maiksi;
- 6) *Kehitysrahoituskelpoisuudella* Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) päätöstä, jonka mukaan toiminta voidaan luokitella viralliseksi kehitysavuksi;
- 7) *Konsortiolla* useamman yrityksen tai muun tässä asetuksessa säädetyn toimijan muodostamaa yhteenliittymää, joka on perustettu tukitoimintahankkeelle asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Konsortion jäsenet säilyttävät itsenäisyytensä, mutta tekevät yhteistyötä sovitun tarkoituksen mukaisesti.;
- 8) *Toteutettavuusselvityksellä* sellaista selvitystä, jonka tavoitteena on projektin tai yritystoiminnan kannattavuuden tutkiminen;
- 9) *Tukitoimintahankkeella* korkeakoulun, tutkimuslaitoksen, oppilaitoksen, kansalaisjärjestön tai muun tässä asetuksessa tarkoitetun valtionavustuskelpoisen toimijan suorittamaa hanketta, jolla kyseinen toimija ei itse tavoittele tuottavaa liiketoimintaa kohdemaassa ja jolla tuetaan yrityksen tai muun tässä asetuksessa tarkoitetun toimijan kaupallista hanketta; ja
- 10) *Yhteishankkeella* kaupallisen hankkeen sekä tukitoimintahankkeen muodostamaa yhteishanketta, jossa tukitoimintahankkeella tuetaan kaupallista hanketta.

3 §

Valtionavustuksen myöntäjä

Tämän asetuksen mukaisia valtionavustuksia myöntää Finnfund Oy:n tytäryhtiö.

4 §

Valtionavustuksen saajat

Tämän asetuksen mukainen valtionavustuksensaaja voi olla

- 1) Suomeen yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) nojalla rekisteröity yritys;

- 2) Suomeen yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) nojalla rekisteröity kaupallista hanketta tai tukitoimintahanketta toteuttava julkinen liikelaitos tai julkisen liikelaitoksen periaatteella toimiva julkisen sektorin laitos;
- 3) Suomeen yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) nojalla rekisteröity kaupallista hanketta tai tukitoimintahanketta toteuttava korkeakoulu, oppilaitos tai tutkimuslaitos;
- 4) Suomeen yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) nojalla rekisteröity muu kaupallista hanketta tai tukitoimintahanketta toteuttava kansalaisjärjestö tai muu Suomen lain mukainen oikeushenkilö, kuten kauppakamari, muu yhdistys tai muu säätiö; ja
- 5) muualle kuin Suomeen rekisteröity yritys, jolla on merkittävä yhteys Suomeen vähintään 20 prosentin suomalaisen omistussuuden kautta.

Liikekumppanuustukea voidaan myöntää myös 1 momentissa tarkoitettujen oikeushenkilöiden muodostamille konsortioille muiden tässä asetuksessa säädettyjen edellytysten täyttyessä siten, että valtionavustus myönnetään konsortion jokaiselle toimijalle erikseen. Jokainen avustuksen saaja on vastuussa itselleen myönnetyn tuen käytöstä tuen ehtojen mukaisesti.

5 §

Avustuksen käyttötarkoitus

Liikekumppanuustuki on tarkoitettu toimintaan, jonka tavoitteena on edistää vastuullista ja kestävästä yksityisen sektorin kasvua kehittyvissä maissa Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävän kehityksen Agenda 2030:n ja Suomen kehityspoliittisten painopisteiden mukaisesti.

Liikekumppanuustukea voidaan myöntää:

- 1) siemenrahoitukseksi ensisijaisesti kaupalliselta rahoitus pohjalta toteutuvaan vastuulliseen ja kestäväan liiketoimintaan, jolla on 1 momentissa tarkoitettuja myönteisiä kehitysvaikutuksia toiminnan kohdemaassa;
- 2) innovatiivisen tuotteen, palvelun, prosessin tai liiketoimintamallin kehittämisen edistämiseksi, jolla on 1 momentissa tarkoitettuja myönteisiä kehitysvaikutuksia, toiminnan kohdemaassa;
- 3) Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) päätöksellä virallisesti kehitysrahoituskelpoisen kansainvälisen toimijan, kuten kehitysrahoituslaitoksen, EU-instituution tai YK-järjestön, toteuttamaan tai koordinoimaan pilotointihankkeeseen osallistuvalla asetuksen 4 §:ssä tarkoitettulle toimijalle. Edellytyksenä on lisäksi, että 4 §:ssä tarkoitettulla toimijalla on pilotointihankkeen toteuttajan tai koordinoijan kanssa solmittu aiesopimus tai muu ulkoministeriön hyväksymä todenne kyseisen toimijan osallistumisesta pilotointihankkeeseen;
- 4) investointihankkeen toteutettavuus- tai muuhun valmistelua koskevaan selvitykseen, konsortioiden muodostamisen tueksi tai muihin investointihankkeen valmistelutoimenpiteisiin. Tukea voidaan myöntää vain, mikäli investointihanke, johon asetuksen 4 §:ssä tarkoitettu toimija osallistuu, ei ole OECD:n vientiluottojärjestelyn mukaisen määritelmän mukaan muutoin kaupallisesti kannattava. Tukea voidaan lisäksi myöntää vain, mikäli investointihankkeen kokonaiskustannukset ovat vähintään yksi miljoona euroa ja 4 §:ssä tarkoitettulla toimijalla on investointihankkeen yllä mainitun toteuttajan tai koordinaattorin kanssa solmittu aiesopimus tai muu todenne toimijan osallistumisesta investointihankkeeseen; tai

5) yhteishankkeeseen sellaisen toimijan kanssa, jolle myönnetään samanaikaisesti tai on aikaisemmin myönnetty tässä asetuksessa tarkoitettua liikekumppanuustukea.

6 §

Valtionavustuksen hakeminen

Avustuksen hakijan tulee toimittaa valtionavustushakemus hakuilmoituksessa osoitetussa sähköisessä asiointipalvelussa ja liittää hakemukseen hakuilmoituksessa edellytetyt liitteet.

Avustuksen hakija voi hakuilmoituksessa edellytettyjen liitteiden lisäksi toimittaa muita tarpeellisia liitteitä, kuten hankkeen rahoitussuunnitelmaan liittyvät suunnitelmat, mahdolliset kaksikäyttötuotteen vientilupaa koskevat liitteet sekä muut mahdolliset aiesopimukset.

6 §

Valtionavustuspäätös

Finnfundin tytäryhtiö tekee valtionavustuslain (688/2001) valtionavustuksen myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskevan kirjallisen päätöksen ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin viimeistään 5 kuukauden kuluessa valtionavustushakemuksen vireilletulosta.

Finnfundin tytäryhtiö tekee myös muun valtionavustuksen myöntämistä ja hallinnointia koskevan päätöksen kuin maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperimistä koskevan päätöksen ilman aiheetonta viivytystä.

Ulkoministeriö tekee tämän asetuksen mukaisten asetusten osalta maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperimistä koskevat valtionavustuspäätökset.

Valtionavustuspäätös lähetetään avustusta hakeneelle tiedoksi sähköisen asiointipalvelun kautta.

Valtionavustuspäätöksessä tulee ilmetä valtionavustuslain (688/2001) 11 §:ssä määritellyt tiedot. Valtionavustuspäätöksen liitteenä on hyväksytty hankebudjetti.

Finnfundin tytäryhtiö voi myös kuultuaan ulkoministeriötä asettaa valtionavustuspäätöksiin erityisehtoja.

7 §

Hyväksyttävät kustannukset

Jollei yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa toisin säädetä, liikekumppanuustukea voidaan myöntää kohtuullisiin ja hankkeen kannalta tarpeellisiin kustannuksiin. Avustusta ja siihen kohdistettavaa omarahoitusosuutta voi käyttää vain tuetun toiminnan toteuttamisen kannalta välttämättömiin ja kohtuullisiin menoihin.

Kustannuksia, joihin avustuksen saaja saa muuta tukea, avustusta tai korvausta muilta tahoilta, ei voida tukea.

Avustusta ei voida käyttää avustuksen saajan tavanomaisesta liiketoiminnasta syntyneisiin kustannuksiin.

Avustusta voidaan käyttää hankkeen rekisteröintipäivänä tai sen jälkeen syntyneisiin kustannuksiin valtionavustuspäätöksen mukaisesti.

8 §

Tuen määrä

Valtionavustuspäätöksellä, jolla valtionavustus myönnetään, valtionavustusta myönnetään vähintään 15 000 euroa.

Jos valtionavustusta ei myönnetä komission asetuksen (EU) 2023/2831, annettu 13 päivänä joulukuuta 2023, Eupoopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen mukaisena vähämerkityksellisenä tukena, voidaan valtionavustusta myöntää enintään 400 000 euroa hanketta kohden.

Samaan hankkeeseen liittyvien erillisten valtionavustusmyöntöjen yhteissumma ei voi ylittää 2 momentissa tarkoitettua enimmäismäärää

9 §

Avustuksen käyttöaika

Avustuksen käyttöaika on 24 kuukautta valtionavustuspäätöksen tiedoksiannosta.

Avustuksella katettavia hyväksyttäviä kustannuksia voivat olla hankkeen rekisteröintipäivänä tai sen jälkeen syntyneet kustannukset valtionavustuspäätöksen liitteenä toimitetun hankebudjetin mukaisesti.

10 §

Selvitys valtionavustuksen käytöstä

Avustuksen saaja ilmoittaa Finnfundin tytäryhtiölle valtionavustuksen käytöstä ja hankkeen etenemisestä valtionavustuspäätöksessä asetettujen tavoitteiden mukaisesti valtionavustuspäätöksessä osoitettuina ajankohtina Finnfundin tytäryhtiön antamien tarkempien ohjeiden mukaisesti.

Finnfundin tytäryhtiö seuraa hankkeen saavutettuja tuloksia ja vaikutuksia kohdemaissa.

Avustuksen saajan on kunkin maksupyynnön yhteydessä toimitettava Finnfundin tytäryhtiön antamien ohjeiden mukainen hankkeen toimintaa ja varainkäyttöä koskeva raportointi sähköisen asioinnin kautta. Mikäli tuen käyttöaika päättyy ilman, että siitä on tehty maksatuksia, hakijan tulee antaa lyhyt selvitys hankkeen raukeamisesta.

11 §

Valtionavustuksen maksaminen

Finnfundin tytäryhtiö maksaa avustuksen hyväksytyjen, toteutuneiden, maksettujen ja tilintarkastettujen kustannusten perusteella jälkikäteen enintään kahdessa erässä.

Avustuksen saajan tulee toimittaa maksupyyntö tuen 9 §:ssä tarkoitettuna käyttöaikana.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

