



Lausunto

01.03.2024

D/94/03.01.01/2024

Asia: VN/179/2024

## Lausuntopyyntö Finnfund-lain muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Yleiset huomionne arviomuistiosta ja Finnfund-lain uudistamistarpeista?

Arviomuistiossa ulkoministerin työryhmä on arvioinut Finnfund-lain uudistamistarpeita. Uudessa Finnfund-laissa säädettäisiin eräiden julkisten hallintotehtävien siirrosta ulkoministeriöstä Finnfundiin. Työryhmä on esittänyt, että Finnfundille perustettaisiin tytäryhtiö hoitamaan näitä julkisia hallintotehtäviä. Finnfundin liiketaloudellinen sijoitustoiminta jäisi Finnfundin emoyhtiöön. Mallissa olisi tarkoitus, että hallinnon yleislait ja virkavastuu ulottuisivat tytäryhtiön toimintaan ja henkilöstöön. Muistiossa on tarkasteltu tämän mallin vaihtoehtoina ”yhden yhtiön mallia” sekä yhtiö ja virastomallia, mutta jatkovalmisteluun esitetään emo-tytäryhtiömallia.

Muistiosta käy ilmi, että tehtäviä, jotka voidaan mahdollisesti tulkita hallintotehtäviksi, on jo ulkoistettu ja niiden osalta kyse olisi nykytilan korjaamisesta. Ulkoistamisen syyksi on kerrottu, että vaatimukset yksityisen sektorin kehitysyhteistyön laajentamiseksi ovat kasvaneet ja ulkoministeriön henkilöresurssit ovat vähentyneet. Ulkoministeriö katsoo, että ulkoistaminen on välttämätöntä myös jatkossa ulkoministeriön vähäisten kehitysyhteistyöhön kohdistettujen resurssien vuoksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, jäljempänä tarkastusvirasto, kiinnittää erityistä huomiota arviomuistiossa esitettyjen järjestelyiden tarkoituksenmukaisuusarviointiin.

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

laatomassaan ”Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä” – suosituksessa (VM/1064/00.00.01/2018) todennut, että harkittaessa valtionhallinnon toimintojen uudelleenorganisointia tulee arvioida, onko käytössä olevaa virastomallia, sitä koskevaa sääntelyä ja sen ohjausta kehittämällä mahdollista ratkaista muutostarpeet vai onko muu organisoimistapa kaikki osatekijät huomioiden tarkoituksenmukaisempi. Lisäksi siinä todetaan myös, että uudistuksissa järjestelyn seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisuus syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Uudistuksissa arvioinnin lähtökohtana ovat tehtävät sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Uudistuksia valmisteltaessa tulee pystyä perustelemaan se, miten käytännössä on tarkoitus saavuttaa toiminnan aikaisempaa parempi tuloksellisuus – myös taloudellisuus ja tuottavuus – ja palveluiden laadun tai palvelurakenteen paraneminen. Tämä tulee myös dokumentoida valmisteluasiakirjoissa. Valtiovarainministeriö on laatomassaan suosituksessa myös todennut, että jos julkiseen palveluun liittyy asiakkaan osalta oikaisuvaatimus-, valitus- tai muu muutoksenhakumenettely, palvelutuotannon järjestäminen yksityisoikeudellisessa muodossa edellyttää erityisiä tarkoituksenmukaisuusperusteita. Koska valtionavustusten myöntämiseen ja myös niihin liittyviin mahdollisiin takaisinperintöihin ja maksatuksen keskeytyksiin liittyy muutoksenhakumenettelyitä, koskee tämä erityisten, siis korotettujen, tarkoituksenmukaisuusvaatimusten vaatimus tarkastusviraston näkemyksen mukaan nimenomaan myös nyt käsillä olevaa tehtävien siirto -kokonaisuutta.

Hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta perustellaan arviomuistiossa pitkälti sillä, että ulkoministeriössä ei ole riittävästi henkilöresursseja eikä osaamista näiden tehtävien hoitamiseen. Kuitenkin oikeuskirjallisuudessa ainakin Marietta Keravuori-Rusanen on julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle käsitelleessä väitöskirjassaan (Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, Helsinki 2008, s. 322.) pitänyt viranomaisten henkilöressurssien rajallisuutta sekä valtion talousarviossa budjetoitujen määrärahojen riittämättömyyttä suhteessa hallintotehtävien hoidolta odotettuihin järjestelyihin sellaisina julkishallinnon yleisinä ongelmina, joilla ei hänen mielestään voida perustella hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle antamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Perustuslain 124 §:n perustelut osoittavat tämän hänen mukaansa selvästi. Arviomuistiossa ei ole juurikaan arvioitu nykyistä mallia eikä sitä, olisiko nykyistä mallia ja sen ohjausta kehittämällä mahdollista ratkaista muutostarpeet. Siinä ei myöskään ole kerrottu, minkä verran henkilöstöä tarvittaisiin lisää, jotta tehtävät pystyttäisiin hoitamaan ulkoministeriössä ja millä tavoin ulkoministeriön henkilöstön osaamista pitäisi kehittää, jotta se vastaisi Finnfundin osaamista.

Muistiosta käy kuitenkin ilmi, että ulkoministeriö on hoitanut siirrettäviä tehtäviä kuten Finnpartnership avustusten myöntäminen, antanut DevPlat avustuksiin liittyviä kehitysvaikutuslausuntoja sekä tehnyt PIF-Investointituki kehitysmaalle -tukitoimintoja. Muistiossa on todettu tämänhetkisistä siirrettävien viranomaistehtävien hoitoon liittyvästä UM:n virkatyöstä seuraavasti. Mahdollisen siirron kohteena oleviin rahoitusmuotoihin liittyvää virkatyötä tekee ulkoministeriössä tällä hetkellä 5 virkahenkilöä. Virkahenkilötason rahoitusinstrumenttien prosessien ja toiminnan ohjaukseen sekä kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyvää työtä on tästä n. 1,5 henkilötyövuotta ja yritysrajoituksesta olevaa työtä, esimerkiksi hankevalmistelua yhdessä

yritysten kanssa ja hakemusten käsittelyä, on noin 3,5 henkilötyövuotta. Tämän lisäksi kokonaisuuksien hoitaminen vaatii juridisia ja hallinnollisia resursseja ministeriön sisällä noin 0,5 henkilötyövuotta. Edellä esitetyn perusteella voi olettaa, että ulkoministeriössä on näihin tehtäviin tarvittavaa osaamista ja kykyä omaksua myös uutta asiaan liittyvää osaamista.

Arviomuistiossa on tuotu esille myös, ettei Finnfundillakaan ole valmiina kaikkea tarvittavaa osaamista. Finnfundin tulisi varmistaa riittävän pätevyyden ja julkisoikeudellisen tuntemuksen omaavat työntekijät hoitamaan julkisia hallintotehtäviä, mutta Finnfund on todennut, ettei sillä vielä tällä hetkellä ole riittävää julkisoikeudellista osaamista, joten myös sen olisi tehtävä rekrytointeja näitä tehtäviä varten. Tällä hetkellä Finnfundissa Finnpartnershiipiin liittyviä tehtäviä hoitaa 11 henkilöä. Finnfund on todennut tämän henkilöstön olevan täysimääräisesti käytössä nykyisten tukitoimintojen hoitamisessa. Jos uusia julkisia hallintotehtäviä siirretään Finnfundin tytäryhtiöön, henkilöstötarve kasvaisi tytäryhtiössä. Alustavasti on arvioitu, että Finnfundin tytäryhtiön lisähenkilöstötarve olisi useampia henkilötyövuosia ja julkisten hallintotehtävien hoito olisi eriytettävä täysin Finnfundin yksityisestä rahoitustoiminnasta. Näin ollen Finnfundilla tulee olla eri henkilöt hoitamassa uusia julkisia hallintotehtäviä kuin he, jotka tällä hetkellä hoitavat yksityiseen rahoitustoimintaan liittyviä tehtäviä.

Muistiossa on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa perustettaisiin Finnfundin rinnalle virasto, jolle siirrettäisiin tehtävät, jotka voidaan mahdollisesti katsoa hallintotehtäviksi. Arvioitaessa virastomallin haasteitamuistiossa on todettu, että viraston perustaminen ei ratkaisisi valtionhallinnon henkilötyövuosien vähyydestä johtuvaa haastetta, ja todettu, että tytäryhtiömallissa työntekijöitä ei laskettaisi valtionhallinnon henkilötyövuosiksi. Muistiosta saa kuitenkin kuvan, että tehtäviä suorittavan tytäryhtiön henkilöstön palkat maksettaisiin kokonaisuudessaan ulkoministeriön budjetista palvelusopimuksen perusteella. Tarkastusvirasto muistuttaa valtiovarainministeriön kannasta, että uudistuksissa järjestelyjen kokonaisedun tulee kasvaa (VM/1064/00.00.01/2018). Taloudellisesta näkökulmasta on tärkeää katsoa sitä kustannusten kokonaisuutta, joka valtiolle muodostuu. Ei sitä, lasketaanko henkilöstö valtion henkilötyövuosiksi vai ei, mikäli palkat joka tapauksessa maksetaan valtion varoista joko palvelusopimuksen korvaukseen sisältyen tai suoraan palkkakustannuksina viraston budjetista.

Virastomallin haasteena nähtiin myös se, että perustettava virasto jäisi liian pieneksi suosituksiin nähden, jotta se voisi muodostaa oman kirjanpitoyksikön. Tässä kohtaa huomiota ei kiinnitetty siihen, että nyt lähtötilanteessa arvioinnin kohteena olevat toiminnot joko ovat tai palvelusopimuksella ilman lainsäädännöllistä pohjaa ostetuilta osin ovat ainakin olleet ulkoministeriön yhteydessä. Ulkoministeriö puolestaan on riittävän iso yksikkö kirjanpitoyksiköksi. Tarkastusvirasto toteaaakin, että jos muistiossa käsiteltäviä toimintoja ei siirrettäisi pois ulkoministeriöstä, ainakaan yksikön koko ei muodostuisi esteeksi virastomuodossa toimimiselle.

Arviomuistiossa ei ole esitetty laskelmia, millaiset kustannukset kullakin muistiossa esitetyllä mallilla olisi. Tällaiset laskelmat olisi hyvä esittää asian jatkovalmistelussa. Niitä olisi hyvä myös verrata siihen, että toiminnot säilytettäisiin ulkoministeriössä ja sinne mahdollisesti palkattaisiin tarvittavia lisäresursseja tehtävien hoitamiseksi. Muistiossa on tuotu esille asioita, jotka viittaavat siihen, että

kustannukset voivat nousta tytäryhtiömallin myötä. Muistiossa on todettu, että palkkataso yhtiön työntekijöillä tulisi todennäköisesti olemaan korkeampi kuin ulkoministeriön virkamiehillä. Lisäksi siinä arvioidaan, että hallinnolliset ja juridiset resurssit eivät kuitenkaan vähenisi siirrossa Finnfundille suoraan samassa suhteessa yritysrajapinnassa olevan työn kanssa, koska merkittävä osa työstä on laajempien kokonaisuuksien, kuten säädösten ja ehtojen muotoilua, jota ei voi ulkoistaa Finnfundille. PIF-rahoituksen osalta puitesopimusten neuvottelemisen kehittyvien maiden kanssa, rahoituspäätösten tekeminen ja määrärahan hallinnoimiseen ja maksatuksiin liittyvät työtehtävät tulisivat myös tulevaisuudessa todennäköisesti vaatimaan ulkoministeriössä jonkin verran henkilöstöresursseja, minkä lisäksi tarvittaisiin myös ministeriön juristien neuvontatyötä. Arviomuistiossa on myös käsitelty myös ohjaus- ja valvontavastuuta sekä tarkastusoikeuksia ja takaisinperintää, jotka jäisivät todennäköisesti ulkoministeriön tehtäväksi. Lisäksi yhtiömuodossa toiminen edellyttäisi joitakin sellaisia uusia henkilörooleja, joita ei virastomuodossa tai vielä vähemmän osana toista suurempaa viranomaista toimittaessa lainkaan tarvittaisi. Tällaisia ovat ainakin toimitusjohtaja sekä hallituksen jäsenet, joiden palkat tai palkkiot voisivat lisätä toiminnosta aiheutuvia kustannuksia nykyisestä, koska ne olisi todennäköisesti sisällytettävä palvelusopimuksella korvattaviin kustannuksiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ehdottaa, että asian jatkovalmistelussa tehtäisiin arvio siitä, miten tehtävien siirto tytäryhtiöön vaikuttaa valtiontalouden kustannuksiin verrattuna siihen, että tehtävät säilytettäisiin ulkoministeriössä ja teknisen tuen osalta niiden myöntäminen säädettäisiin ulkoministeriön tehtäväksi. Arviomuistiossa on todettu, että ainakin osa jo nyt tämänhetkisten palvelusopimuksen nojalla toteutetuista toimintojen ulkoistamisista olisi edellyttänyt lailla säätämistä. Siten tässä osittain arvioidaan jälkikäteen jo toteutettuja toimia. Tarkastusviraston ehdottamassa kustannusarviossa tulisi kuitenkin selvittää valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset myös näiden toimintojen osalta molemmista vaihtoehdoista, sekä niiden ulkoistamisesta että niiden suorittamisesta ministeriön sisällä.

Arviomuistiossa todetaan, että toimintojen keskittäminen yhteen asiantuntijaorganisaatioon tulisi vähentämään koordinaatiotarpeita ja vahvistamaan mahdollisuuksia luoda kokonaisvaltainen rahoituspalvelukokonaisuus yrityksille. Palveluiden laatu ja päätöksenteon nopeus tulisivat todennäköisesti kasvamaan. Arviomuistiossa kerrotaan, että rahoituspäätöksille saataisiin nopeampi aikataulu (luku 7.2.). Mekanismeja, miten aikataulu nopeutuisi ei kuitenkaan ole tarkemmin kuvattu. Asiaa on arvioitu ennen kaikkea siltä kannalta, että keskittäminen tehtäisiin Finnfundiin. Arviomuistiossa ei ole arvioitu sitä voitaisiinko tällainen asiantuntijaorganisaatio rakentaa myös ulkoministeriöön ja millaisen asiantuntijaorganisaatiokokonaisuuden nyt Finnfundille siirrettäväksi kaavailut toiminnot, niiden merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät ministeriöön jäävät osat, ulkoministeriöstä ilman asianmukaista lainsäädäntöpohjaa palvelusopimuksilla jo aiemmin ulkoistetut toiminnot, sekä muut ulkoministeriön toiminnot, kuten kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö muodostaisivat ja millaisia synergiaetuja niiden välillä on. Tällöin käytettävissä olisivat myös valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallintoresurssit sekä lainsäädännön tuntemus. Samoin ohjaus-, valvonta-, takaisinperintä-, tarkastus ja tietojenvaihto viranomaisten välillä olisivat todennäköisesti helpommin organisoitavissa.

Arviomuistiossa Finnfundin tytäryhtiöön siirrettäviksi ehdotetut toiminnot sijaitsevat tällä hetkellä ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikössä. Siten toiminnolla on nykyisellään vahva yhteys Suomen kehityspoliittikkaan sekä ulkoministeriön osaamiseen, mistä todennäköisesti on hyötyä toiminnolle. Arviomuistiossa todetaan edelleen, että merkittävät julkiset hallintotehtävät jäävät joka tapauksessa ministeriöön. Niitä varten tarvitaan resursseja ja osaamista, jota myös näissä toiminnoissa kertyy ajan kuluessa lisää. Myös sijainnista samassa organisaatiossa näiden toimintojen kanssa syntyisi todennäköisesti synergiaetuja. Säilyttämällä toiminnot ulkoministeriössä olisi mahdollista hyödyntää valtion virastona toimimisen edut, kuten toimintojen tehokkaampi hallinnollinen ohjattavuus, ilman että toiminnon liian pieni koko itsenäiseksi virastoksi muodostuisi ongelmaksi.

Arviomuistiossa todetaan, että prosessien virtaviivaistaminen voisi mahdollisesti jossain määrin tuoda resurssisäästöjä, kun tehtävien päällekkäisyyttä poistuisi. Nykytilanteessa Finnpartnership-liikekumppanuustukipäätöksiin liittyvä päätöksenteko jakautuu ulkoministeriön ja Finnfundin välille siten, että molemmissa organisaatioissa muodostetaan itsenäinen kanta jokaiseen tukihakemukseen. Kokonaisuuden ulkoistaminen Finnfundille tulisi poistamaan nykyisiä ongelmallisia hallinnollisia päällekkäisyyksiä, mikä vähentäisi päätösvalmisteluun käytettävää aikaa.

Tarkastusvirasto ei kiistä, etteikö edellä mainittu hallinnollinen päällekkäisyys voisi poistua. Muistiossa ei ole kuitenkaan arvioitu ratkeaisiko nämä päällekkäisyydet jollain muulla kevyemmällä ratkaisulla kuin Finnfundin tytäryhtiön perustamisella. Muistiossa on myös tuotu esille useita haasteita, joita hallintotehtävien siirto osakeyhtiöön aiheuttaa ja jotka pitää ratkaista säätelyn avulla. Näiden myötä voi muodostua uusia hallinnollisia päällekkäisyyksiä tai ongelmallisia hallinnollisia rakenteita. Jäljempänä on käyty lyhyesti läpi näitä haasteita.

Yksi muistiossa esille tuotu haaste on, miten järjestää tarkastus ja takaisinperintä. Perustuslakivaliokunta on nimittäin katsonut hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä, mistä seuraa, ettei näitä toimintoja voida siirtää pois valtion virastoista osakeyhtiölle. Näin ollen tarkastus ja takaisinperintä jouduttaisiin säilyttämään ulkoministeriössä, vaikka valtionavustustoiminta muuten siirrettäisiin Finnfundille tai sen perustettavalle tytäryhtiölle. Kun valtionavustusten hallinnoinnin eri vaiheet jakautuisivat kahteen eri organisaatioon, olisi tiedonkulku todennäköisesti hitaampaa ja tehottomampaa, kuin saman organisaation sisällä. Lisäksi on olemassa riski, että kynnys tarkastuksen suorittamiseen ja takaisinperintään nousee korkeammaksi toimintojen ollessa eri organisaatiossa.

Toisena mahdollisena haasteena muistiossa mainitaan hallintotehtävien ja liiketoiminnan pitäminen erillään toisistaan, kun hallintotehtäviä siirrettäisiin osakeyhtiöön, jolla on jo ennestään liiketoimintaa samalla alalla. Hallintotehtävien siirrossa Finnfundin tytäryhtiöön tulisi varmistaa, ettei rahoitusliiketoiminta vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitamista eikä julkisen hallintotehtävän hoitamisen puolueettomuutta. Lisäksi tulisi kyetä myös varmistamaan, ettei julkisen hallintotehtävän hoitaminen haittaa Finnfundin rahoitusliiketoiminnan hoitamista kehitysrahoitusmarkkinatoimijana.

Kolmantena haasteena muistiossa mainitaan ristiin subventoinnin estäminen. Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta saatava korvaus ei saa olla ylimitoitettu eikä hyödyttää markkinaneutraliteetin vaarantumisen riskillä yhtiön rahoitusliiketoimintaa. Mikäli hallintopalkkio ylimitoitetaan, on riskinä notifioimaton mahdollisesti kielletty valtiontuki Finnfundille.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ehdotettu emo-tytäryhtiömalli ei välttämättä ratkaise markkinaneutraliteetin ongelmaa riittävästi, jos tytär kuitenkin myöntää valtionavustuksia emon sijoitusportfolioon kuuluville yrityksille. On vaikea nähdä, miten tästä ei olisi emolle hyötyä verrattuna markkinaehtoisesti toimiviin kilpailijoihin, jotka eivät voi myöntää asiakkailleen valtionavustusta. Näin on varsinkin, jos valtionavustuksista edes osa kohdistuisi emon sijoitusportfolion yhtiöille tai ohjaisi avustuksen saajia myöhemmin hakeutumaan emon asiakkaiksi. Ainakin asiaan liittyy epävarmuutta ja se vaatisi lisäselvittämistä jatkovalmistelussa, mihin arviomuistiossa on viitattukin.

Neljäs muistiossa nouseva haaste hallintotehtävien siirrossa on omistajaohjauksen varmistaminen. Emo-tytäryhtiö -mallissa lähtökohtaisesti ministeriön omistajaohjaus kohdistuisi vain emoyhtiöön omistajaohjauslain nojalla. Ilman erityislainsäädäntöä emoyhtiö ohjaisi tytäryhtiötä osakeyhtiölain nojalla.

Viidentenä haasteena olisi virkavastuun ulottaminen erityislainsäädännöllä valtionavustuspäätöksiä osakeyhtiössä tekeviin. Mikäli hallintotehtävät siirretään ulkoministeriöltä Finnfundin tytäryhtiöön, työryhmä katsoo parhaimmaksi järjestelyksi, että päätöksentekuelimenä olisi tytäryhtiön hallitus, johon olisi nimetty ulkoministeriön virkamiehiä, jotka eivät kuitenkaan voi lähtökohtaisesti olla samoja henkilöitä, jotka vastaavat Finnfundin omistajaohjauksesta.

Kuudentena haasteena olisi julkista hallintotehtävää hoitavien henkilöiden kelpoisuus ja siitä säättäminen. Mitä enemmän yksityisen oikeusasemaan vaikuttavan hallintotehtävän hoitamiseen liittyy ammatilliseen tai muuhun asiantuntemukseen nojautuvaa harkintavaltaa, sitä perustellumpaa on säännösperusteisesti varmistua tehtävää hoitavan pätevyydestä. Ilman erityislainsäädäntöä osakeyhtiön työntekijöiden kelpoisuutta ei ole rajoitettu toisin kuin valtion viranomaisissa, joissa kunkin viran kelpoisuusedellytykset on yleensä määrätty.

Seitsemäs muistiossa mainittu julkisen hallintotehtävän Finnfundin perustettavaan tytäryhtiöön siirtämisestä seuraava haaste on julkisen hallintotehtävän ennakkollisen ohjauksen sekä valvonnan hoitaminen ulkoministeriössä. Finnfundin valtionavustusten myöntämiseen voi liittyä ulkopoliittisia näkökohtia ja siten tarvetta sille, että ulkoministeriö ennakkollisesti ohjaisi Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitamista. Toisaalta ministeriöllä on vastuu valvoa hallinnonalallaan tapahtuvaa toimintaa. Arviomuistiossa ehdotetaan joitakin rakenteita ja keinoja ohjauksen ja valvonnan hoitamiseksi. Näiden ehdotettujen rakenteiden tehokkuutta pitäisi verrata tilanteeseen, jossa ohjaus olisi saman organisaation sisällä. Nopeasti arvioituna ne eivät vaikuta yhtä tehokkailta. Ar-

viomuistiossa mainitaan esimerkiksi virkahenkilöiden nimittäminen Finnfundin ehdotetun tytäryhtiön hallitukseen, joka sitten voisi ratkaista valtionavustuspäätöksiä, erityisen virkahenkilöistä koostuvan ohjaus- ja valvontaryhmän perustaminen ulkoministeriöön sekä tarkastustehtävän ulkoistaminen yksityisille tilintarkastajille. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ehdotettujen Finnfundin tytäryhtiön hallituksen tai ministeriön ohjaus- ja valvontaryhmän kokoukseen osallistuvalla virkahenkilöllä ei kuitenkaan ole samanlaista mahdollisuutta perehtyä yksityiskohtaisesti tehtäviin päätöksiin ja vaikuttaa konkreettisesti niiden sisältöön kuin esim. valtionavustuspäätöksen ratkaisevalla esihenkilöllä olisi ministeriön sisällä. Myös perustuslakivaliokunta on aikaisempien yhtiöittämisratkaisujen yhteydessä katsonut, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen.

Kahdeksas haasteeksi muodostuva tekijä hallintotehtävän siirrossa Finnfundin tytäryhtiölle olisi julkisuuslain soveltumisen huomioiminen. Muutos tapahtuisi tässä mielessä erityisen haastavaan aikaan sen vuoksi, että samaan aikaan on valmisteilla julkisuuslain uudistus, jossa julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin erityisesti julkisia hallintotehtäviä hoitavien muiden oikeushenkilöiden kuin valtion ja kuntien osalta. Julkisuuslaki tulisi tämänhetkisten luonnosten mukaan sovellettavaksi paitsi varsinaiseen julkisen vallan käyttöön, myös muuhun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Julkisen hallintotehtävän käsite puolestaan ei aina ole täysin yksiselitteisen selkeä ja tarkkarajainen vaan se elää ja kehittyy oikeuskäytännössä, ylimpien laillisuusvalvojien valvontakäytännössä, perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa ja oikeuskirjallisuudessa. Näin ollen julkisuuslain soveltamisalan ennakoiminen uudessa aiempaa useampia julkisia hallintotehtäviä hoitavassa ehdotetussa Finnfundin ja tytäryhtiön kokonaisuudessa voi olla haastavaa. Tällä voi olla vaikutuksia sekä siirrettäväksi ehdotettuihin toimintoihin että jopa Finnfundin nykyisiin toimintoihin.

Vielä työryhmän raportissa mainituista toimintojen siirron haasteista voitaisiin mainita tietojen vaihtaminen ministeriön ja perustettavaksi ehdotetun Finnfundin tytäryhtiön ja ministeriön välillä ja ehkä myös yhtiön ja muiden viranomaisten välillä. Muun muassa tietosuojalainsäädännöstä ja julkisuuslaista johtuen tähänkin tarvitaan omat säädöksensä, kun taas ministeriön sisällä tiedon siirtäminen voisi olla yksinkertaisemmin järjestettävissä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että kaikki yllä kuvatut haasteet olisivat todennäköisesti vältettävissä, jos puheena olevaa tehtäväkokonaisuutta ei siirrettäisi ulkoministeriöstä osakeyhtiöön. Jos taas tehtäväkokonaisuus ehdotetulla tavalla siirretään, ne olisi kaikki ratkaistava pääasiassa lainsäädännön avulla. Ehdotetut ratkaisuvaihtoehdot ovat osin monimutkaisia eivätkä kaikilta osin ongelmattomia. Valtiovarainministeriön suosituksessa todetaan, että kokonaisuus syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta tulisi vielä jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin erityisesti johtamisen selkeyttämisestä, kustannusten ja toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta.

**2. Mitä mieltä olette ehdotuksesta, että Finnfundin nykyistä toimialaa laajennettaisiin siten, että Finnfund voisi jatkossa rahoittaa myös muualle kuin kehittyvään maahan perustettua yritystä, siinä tapauksessa, että rahoitus käytetään kehittyvässä maassa toteutettavaan investointiin? Millaisia vaikutuksia arvioitte tällä olevan?**

-

**3. Pidätekö tarkoituksenmukaisena ehdotusta Finnfundin uudesta rakenteesta eli emo-tytäryhtiö – mallista, jossa julkiset hallintotehtävät keskitettäisiin tytäryhtiöön ja liiketoiminta emoyhtiöön? Muut huomionne emo-tytäryhtiö –malliin? Muut huomionne ”yhden yhtiön malliin” tai ”virasto-yhtiö” –malliin?**

-

**4. Huomionne ehdotukseen siitä, että Finnfundin tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus myöntää valtionavustuksia? Huomionne siihen, että Finnfundin tytäryhtiöllä olisi oikeus myöntää avustuksia myös yli ns. de minimis –rajan (300 000 e, ks. komission asetus (EU) N:o 1407/2013) ja oikeus käsitellä myöntö-, maksatus- ja muutospäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset?**

-

**5. Mitkä arviomuistiossa mainituista Finnpartnership- ja PIF-tehtävistä (arviomuistion jaksot 2.2 ja 2.5) ovat mielestänne julkisia hallintotehtäviä?**

-

**6. Miten laissa tulisi säätää julkisten hallintotehtävien siirrosta Finnfundin tytäryhtiölle ostopalvelusopimuksella siten että tehtävät määritellään laissa riittävällä tarkkuudella, mutta samalla huomioiden se, että tehtävien kaikkia yksityiskohtia ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista säätää lakiin sekä huomioiden, että tulevaisuudessa julkiset hallintotehtävät voivat muuttua rahoitusmuotojen muuttuessa nopeasti?**

-

**7. PeVL 35/2008 vp lausunnon valossa, onko tarpeen säätää tarkemmin siitä, että Business Finlandin rahoituskeskus (virasto) hoitaa ulkoministeriön puolesta vain sopimuksen nojalla julkista hallintotehtävää DevPlat-alustan osalta (jakso 2.4.)?**

-

**8. Voidaanko tulkita jatkossakin, että (emo)Finnfund ei hoida julkista hallintotehtävää rahoitusliiketoimintaansa harjoittaessa, koska rahoitusta ei myönnetä hallintopäätökseen rinnastuvassa (haku)menettelyssä (ks. prof. Mäenpään lausunnosta jakso 2.8.1)?**

-

**9. Voisiko Finnfundin tytäryhtiö myöntää valtionavustusta samalle yritykselle, joka on Finnfundin emoyhtiön sijoitusportfoliossa tai johon Finnfund suunnittelee mahdollista sijoitusta, eli on osa Finnfundin emoyhtiön rahoitusliiketoimintaa (markkina-/kilpailuneutraliteetti, ks. jakso 2.3.3.)? Muut huomionne markkina-/kilpailuneutraliteettiin liittyen?**



-

**10. Huomionne julkisuuslain soveltumisesta, tietojenvaihdosta ja salassa pidettävien tietojen luovutuksesta Finnfundin toimintaan liittyen (huomioiden eri yksityisten ja julkisten tahojen kanssa tehtävä yhteistyö)? Onko arviomuistiossa tunnistettu riittäväällä tavalla tahot joille voi olla tarvetta siirtää tietoja? Muita huomioitanne?**

-

**11. Mikä on julkisen hallintotehtävän korvausmekanismi tilanteessa, jossa kilpailua ei ole (ks. jakso 2.7.1.3)?**

-

**12. Huomionne liittyen Finnfundin hallintoneuvoston rooliin tulevaisuudessa? Millaiseksi arvioitte sen merkitykseen sidosryhmien ja eduskunnan tiedonsaantiin?**

-

**13. Lakimuutosten myötä Finnfundin tytäryhtiö voisi tukea yrityksiä joustavammin teknisellä tuella yritysten hankkeiden saattamisessa investointirahoituskelpoiseksi. Lisäksi Finnfundin investointien minimikokoa olisi mahdollista alentaa. Miten arvioitte näiden seikkojen vaikuttavan yritysten mahdollisuuksiin kehittää liiketoimintaa kehittyvissä maissa?**

-

**14. Miten arvioitte muutosten vaikutuksia? Tulisiko vielä jokin näkökulma erityisesti ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa?**

-

**15. Muut mahdolliset huomionne?**

-

Eskola Jaakko  
Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj  
Valtiontalouden tarkastusvirasto - tarkastusyksikkö