

Asia: VN/179/2024-UM

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään:

Ulkoministeriö, jäljempänä UM, on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, jäljempänä esitys. Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä VTV) kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esityksessä Finnfund Oy muodostettaisiin konserniksi, jolla olisi liiketaloudellista toimintaa harjoittava emoyhtiö sekä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö. Samalla eräiden valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi siirrettäisiin lailla ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiölle. Käytännössä valtiolle muodostuisi esityksen mukaan yksi uusi erityistehtäväyhtiö, vaikkakaan valtio ei omistaisi sitä suoraan vaan valtaosalta omistamansa Finnfund Oy:n kautta.

Erityistehtäväyhtiössä toiminnan painopisteenä ja intressinä on ensisijaisesti erityistehtävän hoito ja sille asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttaminen kustannustehokkaasti eikä esimerkiksi voiton tavoittelu tavanomaisen osakeyhtiön tapaan. Valtion toiminnan ensisijainen organisaatiomuoto on kuitenkin virasto ja sen tuottamat julkiset palvelut. Erikoistehtäväyhtiön perustaminen merkitsee tähän pääsääntöön nähden poikkeusta, jolla tavoitellaan yleensä joustavuutta ja tehokkuutta. Toiminnan siirtäminen talousarviotaloudesta valtionyhtiöihin johtaa kuitenkin eduskunnan budjettivallan kaventumiseen samalla kun toiminnan ohjaus- ja valvontavaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiöiden omille toimielimille. Myös toiminnan läpinäkyvyys suhteessa eduskuntaan, muuhun valtionhallintoon ja suureen yleisöön nähden heikkenee. Yhtiömuodon paremmuus julkisen tehtävän hoitamisessa ja siihen liitettyjen tehokkuus- ja joustavuushyötyjen realisoituminen ei myöskään ole aina itsestään selvää, koska erityistehtäväyhtiöt eivät toimi vapaasti kilpaillulla markkinoille, joilla toimimiseen osakeyhtiö oikeushenkilömuotona kehitetty. Näistä syistä julkisten tehtävien siirtämisen erityistehtäväyhtiöön tulisi aina perustua huolelliseen harkintaan ja eri vaihtoehtojen punnintaan.

Esityksessä päädytään esittämään erityistehtävää hoitavan tytäryhtiön perustamista Finnfund Oy:n omistukseen ja sen muodostamista siten konserniksi, vaikka valmistelussa esillä olivat myös vaihtoehtoina muun muassa nyt tytäryhtiöön sijoitettavaksi aiottujen tehtävien hoitaminen Finnfund Oy:n sisällä sekä niiden sijoittaminen ulkoministeriöön. VTV toteaa tähän yleisellä tasolla, että esityksessä valittu toimintamalli on hallinnollisena rakenteena huomattavasti monimutkaisempi kuin edellä mainitut vaihtoehdot ja edellyttää suhteellisen monimutkaista sääntelyä ulkoministeriön, konsernin emoyhtiönä toimivan Finnfund Oy:n ja sille perustettavan tytäryhtiön välisistä suhteista. Lakiesityksessä joudutaan säättämään melko tarkasti muu muassa ohjaus-, vastuu- ja rahoi-tussuhteista samoin kuin hallinto-oikeudellisten yleislakien noudattamisesta. Sama koskee myös esimerkiksi valtiontukisääntöjen soveltuvuutta ja virkavastuun ulottamista yhtiön työntekijöihin. Tehokkuutta ja joustavuutta voi hakea myös suunnittelemalla olemassa olevien organisaatioiden (ministeriöiden tai virastojen) toimintaa uudelleen, mutta nyt näitä mahdollisuuksia ei ole ehkä selvitetty ja hyödynnetty loppuun saakka vaan pikemminkin on pyritty perustelemaan tarvetta uuden erityistehtäväyhtiön luomiselle.

Esityksen luvussa 4.2.1.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen on arvioitu esitetyn tehtävien siirron Finnfund Oy tytäryhtiöön taloudellisia vaikutuksia, myös verrattuna tehtävien keskittämiseen kokonaisuudessaan ulkoministeriöön tai nykytilan säilyttämiseen, jossa tehtävät jakautuisivat ulkoministeriön ja Finnfund Oy:n välillä. Kappaleessa esitettyjen tietojen mukaan tehtävien tytäryhtiöön siirron vaikutus budjettitaloudelle olisi n. 700 000 euroa suurempi nykytilanteeseen verrattuna ensimmäisenä tarkasteluvuonna 2027 ja tästä eteenpäin n. 500 000 euroa vuodessa. Ehdotettu tehtävien siirto tytäryhtiölle olisi ensimmäistä vuotta lukuun ottamatta vuodessa myös noin 500 000 euroa kalliimpi vaihtoehto kuin kaikkien tehtävien palauttaminen ulkoministeriöön.

Ehdotettu tehtävien siirto tytäryhtiöön on siis arvioitu selvästi kalliimmaksi kuin nykytilanteen säilyttäminen tai tehtävien keskittäminen ministeriöön. Silti ehdotuksessa päädytään esittämään tehtävien siirtämistä tytäryhtiöön. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että se mahdollistaisi ulkoministeriön resurssien keskittämisen toimintaan Suomen kehitysyhteistyön järjestämistä vastaavana tahona ja roolinsa mukaisesti kehitysyhteistyön määrärahojen toimeenpanijana varsinkin tilaavana ja valvovana. Tehtyjen selvitysten perusteella esityksessä arvioidaan tytäryhtiömallin tarjoavan myös paremman alustan kehitysyhteistyön pitkäjänteiselle strategiselle kehittämiselle ja toteuttamiselle.

VTV katsoo, että valtiontalouden nykytila huomioon ottaen vaihtoehtojen taloudellisille vaikutuksille olisi tullut ehkä antaa suurempaa painoarvoa valinnassa. Tästä syystä esimerkiksi tehtävien keskittämistä ministeriöön kannattaisi ehkä vielä uudestaan harkita vaihtoehtona, kun sen tulisi muun muassa virkamieshallintoperiaatteen valossa olla ensisijainen tapa toimintojen järjestämiseen ja sillä olisi eräitä muitakin etuja muihin vaihtoehtoihin verrattuna esimerkiksi kehitysyhteistyön strategisen kehittämisen ja ohjaamisen kannalta. Normaalisti valtionapuviranomaiselle syntyy nimenomaan valtionavustushakemusten arvioinnin ja ratkaisemisen sekä valtionavustusten käytön valvonnasta ja tarkastamisesta seuraavan luontevan ja säännöllisen yhteyden pitämisen avustusten saajiin ja hakijoihin kautta sellaista avustusten käyttäjien kentän tuntemusta, josta on suurta apua

avustusten myöntämisen ohjaamisessa ja avustusjärjestelmän edelleen kehittämisessä. Pelkästään strategiseen kehittämiseen ja sekä ohjaamiseen ja tilaamiseen keskittyvän rahoittajaviranomaisen osaaminen voisi jäädä tässä suhteessa heikommaksi. Lisäksi toiminnan ohjaus olisi viranomaisrakenteen sisällä helpommin toteutettavissa, nopeampaa ja tehokkaampaa kuin omistajaohjauksen kautta omistajuuteen perustuvissa rakenteissa kuten yhtiö tai yhtiöiden ketjutettuun omistuksen perustuvassa konsernimallissa, jota nyt ehdotetaan käytettäväksi. Onhan perustuslakivaliokuntakin 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.

Esityksessä hallintotehtävien siirtämistä pois ministeriöstä perustellaan arviomuistiossa myös sillä, että ulkoministeriössä ei ole riittävästi henkilöresursseja eikä osaamista näiden tehtävien hoitamiseen. Ulkoministeriön taloudelliset resurssit ja henkilötyövuosikehykset eivät riittäisi toiminnan laajetessa eivätkä mahdollistaisi Finnfund Oy:ssä tai konsulttien avulla hoidettavien tehtävien hoitamista ministeriön sisällä. Tähän VTV huomauttaa, että oikeuskirjallisuudessa ainakin Marietta Ke-ravuori-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.) pi-tänyt viranomaisten henkilöresurssien rajallisuutta sekä valtion talousarviossa budjetoitujen mää-rärahojen 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. Lisäksi esityksessään UM itse arvioi alustavasti Finnfund Oy:n tytäryhtiön lisähenkilötyövuositarpeen olevan 8 henkilötyövuotta, koostuen tekniseen tukeen ja tuettujen investointiluottojen hallinnointiin liittyvistä tehtävistä sekä juridisiin ja taloushallintoon liittyvistä tukitehtävistä. Näin ollen Finnfundillakaan ei ole esitettyjen tehtävien vaatimia resursseja valmiina, vaan sekin joutuisi niitä rekrytoimaan. Kyseessä on siis tilanne, jossa resursseja tarvitaan kaikissa vaihtoehdoissa hankkimaan lisää ja valtio joutuu niistä tavalla tai toisella maksamaan. Kysymys on vain valinnasta, hankitaanko ne ministeriöön, nykyiseen Finnfund Oy:öön vai mahdollisesti sille tytäryhtiöksi perustettavaan uuteen erityistehtäväyhtiöön. Ottaen huomioon, että nyt esitetty hallintotehtävien siirto tytäryhtiöön lisäisi valtion kustannuksia ja loisi monimutkaisia ja vastuusuhteiltaan haastavia, ehkä keinotekoiselta tuntuviakin, rakenteita, VTV arvioi, että tällaisen järjestelyn toteuttaminen vaatisi lisää ja nyt esitettyjä painavampia perusteluita.

Esityksessä uusien resurssien sijoittamista mieluummin erityistehtäväyhtiöön kuin ministeriöön perustellaan muun muassa sillä, että osakeyhtiöllä työnantajana on valtion virkasuhteisiin verrattuna paremmat mahdollisuudet sopeuttaa henkilöstömäärää ja työehtoja kulloistenkin tarpeiden mukaisesti. Valtion virkasuhteille taas on esityksen mukaan ominaista tietty pysyvyys, mikä rajoittaa vastaavaa joustavuutta. Tähän VTV toteaa, että viime vuosina virkasuhteita ja organisaatorakenteita on muutettu hyvinkin paljon ja suhteellisen nopeilla aikatauluilla myös valtionhallinnossa. Tästä näkökulmasta esityksen perusteluna on ehkä jo hieman vanhentunut käsitys.

Ehdotuksen luvussa 4.2.1.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen on perusteltu yritysten rahoituspalvelujen keskittämistä Finnfundin tytäryhtiöön myös sillä, että se poistaisi päällekkäisiä toimintoja ulkoministeriön ja Finnfundin välillä. Ehdotuksen mukaan tällöin yrityksille muodostuisi selkeämpi palvelukokonaisuus ns. "yhden luukun periaatteen" mukaisesti, jolloin asiointi keskitettäisiin Finnfund Oy:n tytäryhtiöön. Esimerkkinä tästä ehdotuksessa nostetaan esiin nykytilanne Finnpartnership-liikekumppanuustukipäätöksiin liittyvässä päätöksenteossa, joka jakautuu ulkoministeriön ja Finnfundin välille siten, että molemmissa organisaatioissa muodostetaan itsenäinen kanta jokaiseen tukihakemukseen. Kokonaisuuden ulkoistaminen Finnfundin tytäryhtiölle tulisi ehdotuksen mukaan poistamaan nykyisiä ongelmallisia hallinnollisia päällekkäisyyksiä, mikä vähentäisi päätösvalmisteluun käytettävää aikaa. Tämä säästäisi ehdotuksen mukaan kustannuksissa ja hyödyttäisi yrityksiä.

VTV:n näkemyksen mukaan ongelmalliseksi koettu tarve siihen, että kahdessa eri organisaatiossa jouduttaisiin perehtymään samaan avustustapakukseen, ei ehdotuksessa tosiasiaa katoaisi kokonaan vaan siirtyisi ainakin osittain Finnfundin ja ministeriön väliltä tytäryhtiön ja ministeriön välille. Ehdotetun Finnfund-lain 27 §:n mukaisestihan ainakin maksatusten keskeytys, takaisinperintä ja lopetus sekä tarkastukset jäisivät ulkoministeriöön. Tämähän olisi välttämätöntä julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtämistä valtionhallinnon ulkopuolella koskevien perustuslaillisten rajoitusten vuoksi. Näin ollen ainakin kaikissa näissä tilanteissa samaan valtionavustustapakukseen jouduttaisiin perehtymään ensin tytäryhtiössä ja sitten ministeriössä eikä yhden luukun periaatteen ihanne toteutuisi avustuksensaajayrityksen näkökulmasta.

Ehdotetun Finnfund-lain 17 § koskee tytäryhtiön hallitusta. Sen 1 momentin mukaan hallituksessa tulee olla laajasti edustettuna asiantuntemusta liittyen valtionavustusten myöntämiseen, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, liiketoiminnasta kehittyvissä maissa ja yritystaloudesta sekä – rahoituksesta. Sen 2 momentin mukaan enintään yksi kolmasosa yhtiön hallituksesta saa muodostua Finnfund Oy:n toimitusjohtajasta, hallituksen jäsenistä tai työntekijöistä. Sen 3 momentin mukaan yhtiön hallituksessa on oltava riittävä virkahenkilöedustus siten, että yhtiön hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Virkahenkilöiden vahvalla edustuksella pyritään varmistamaan riittävä asiantuntemus yhtiössä valtionavustusten hoitamiseen ja julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, jotta yhtiön hallinto ja tehtävien hoito tulevat asianmukaisesti järjestetyksi yhtiölle aiottujen tehtävien kannalta. VTV huomauttaa tähän, että vaikka mainittujen alojen osaaminen yhtiön hallituksessa voi olla yksi mahdollinen ja hyväkin keino niihin liittyvän osaamisen varmistamiseksi, yleensä yhtiön hallituksen työskentely on silti usein melko etäällä yhtiön työntekijöiden käytännön arjesta, joka tytäryhtiössä sisältäisi esimerkiksi valtionavustusten myöntämisen. Tästä syystä hallinnollisten seikkojen tuntemus yhtiön hallituksessa ei välttämättä varmista riittävästi, että osaaminen valuisi myös käytännön työn tasolle, jolla kuitenkin on suurin merkitys esimerkiksi yhtiön asiakkaiden oikeusturvan kannalta ja valtionavustusten oikean kohdentumisen kannalta.

Ehdotetun Finnfund-lain 24 § koskisi tytäryhtiön ohjausta ja valvontaa. Sen mukaan ulkoministeriö ohjaa ja valvoo tytäryhtiön toimintaa. Edelleen ulkoministeriö ohjaa ja valvoo tytäryhtiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen varojen käyttöä. Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan, jota osakeyhtiöissä yleisesti noudatetaan, yhtiön

hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Edelleen saman lain kohdan mukaan hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Huomioon ottaen mitä ehdotetun Finnfund-lain 24 §:ssä oli sanottu, muodostuisi tytäryhtiön hallituksen rooli VTV:n näkemyksen mukaan epätavalliseksi ja ehkä osittain epäselväksi, koska sitä rajoittaisi ulkoministeriön ohjaus- ja valvontavalta verrattuna osakeyhtiölain mukaiseen yleiseen tehtävään.

Ehdotetun Finnfund-lain 27 §:n mukaan tytäryhtiön hallitus valvoisi valtionavustuksen käyttöä valtionavustuslain mukaisesti. Ehdotuksessa myös tämän lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut ovat melko suppeat. Ehdotetun lainkohdan ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, mitä tytäryhtiön hallituksen suorittama valvonta käytännössä tarkoittaisi ja miten se vertautuisi esimerkiksi valtionapuviranomaisten yleisesti suorittamaan valvontaan.

Ehdotetun Finnfund lain 7 §:n 1 momentin mukaan emoyhtiön osakkeista on aina vähintään viisikymmentäyksi prosenttia oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa. Saman laki ehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan tytäryhtiö olisi kokonaan Finnfund Oy:n omistama. Lakiehdotuksessa siis kielletään, että kukaan muu taho kuin Finnfund Oy omistaisi tytäryhtiön, mutta samaa aikaan mahdollistetaan, että joku ulkopuolinen taho omistaisi 49 % Finnfund-emoyhtiöstä. Samaan aikaan tytäryhtiö olisi täysin ulkoministeriön ohjauksessa lakiehdotuksen 24 §:n nojalla, vaikka periaatteessa sen emoyhtiöstä voisi 49 % olla jonkun muun tahon kuin valtion hallinnassa. Nämä lainkohdat näyttäytyvät jossain määrin epäloogisina ja ristiriitaisina, vaikka ongelma voikin olla lähinnä teoreettinen, jos Finnfund emoyhtiön omistus jää nykyiselleen.

Ehdotetun Finnfund lain 12 §:n 3 momentin mukaan Finnfund Oy voi myös omistaa muita yhtiöitä ja emoyhtiö vastaa näiden yhtiöiden ohjauksesta. Tämän säännöksen tarkoitus tulisi pyrkiä ilmaisemaan selvemmin.

Eskola Jaakko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj
Valtiontalouden tarkastusvirasto - Tarkastusyksikkö