

Ulkoministeriön lausunto Suomen Teollisuussijoitus -konsernin muodostamista koskevasta HE-luonnoksesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen Teollisuussijoitus –konsernin muodostamisesta. Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Ulkoministeriö on ollut mukana Suomen Teollisuussijoitus –konsernin muodostamista koskevan hallituksen esityksen valmisteluprosessissa sitä tukevan ohjausryhmän jäsenenä. Prosessi on ollut osallistava ja mahdollistanut hyvän vuoropuhelun työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esityksen valmistelusta vastaavien virkhenkilöiden kanssa.

Keskeinen valmistelun osana käsitelty asiakokonaisuus on ulkoministeriön hallinnonalan näkökulmasta ollut pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan ”*selvitetään Finnfundin liittäminen osaksi [TESI-konsernin] kokonaisuutta tavoitteena vahvistaa sen vaikuttavuutta*”. Tätä varten perustettiin TEM:n toimesta erillinen ohjausryhmä kokonaisvalmistelusta tukevan ohjausryhmän alaisuuteen ohjaamaan ja tekemään johtopäätökset ulkopuolisesta asiantuntijaselvityksestä, jonka KPMG Oy Ab toteutti. Asiaa arvioitiin ulkoministeriönkin näkökulmasta kattavasti toiminnallisesta, asiakas- ja sidosryhmä- sekä taloudellisista näkökulmista.

KPMG:n selvitys ei suositellut Finnfundin liittämistä Suomen Teollisuussijoitus –konsernin osaksi, koska tunnistetut haitta- ja riskitekijät olisivat oletettuja hyötyjä merkittävästi suuremmat. Selvityksen mukaan Finnfundin ja TESI-konsernin toiminta ja tavoitteet, asiakkaat ja kanssarahoitajat poikkeavat toisistaan siten, ettei yhdistämisessä olisi saavutettavissa merkittäviä synergiaetuja. Toiminnan ja tavoitteiden eroista voidaan nostaa esille Finnfundin erityistehtävä kehitysrahoittajana, joka perustuu kansallisen lainsäädännön lisäksi kansainvälisiin sopimuksiin. Lisäksi selvityksessä nostettiin esiin Finnfundin sijoitustoiminnan ja asiantuntemuksen kohdistuminen kehittyvissä maissa toimiviin yrityksiin, jotka voivat toki mahdollisesti jatkossa olla kehittyvissä maissa toimivia suomalaisia yrityksiä, mikäli Finnfundia koskevat suunnitellut lakimuutokset toteutuvat ja puolestaan uuden TESI-konsernin toiminnan kohdistuminen Suomessa toimiviin yrityksiin. Erityistehtävät olisivat siten huonosti yhteen soviteltavissa, sijoitustoiminnassa ja hallinnossa yhdistymisestä olisi vähäisiä synergiaetuja ja muutos Finnfundin luonteessa kehityspoliittisena vaikuttavuussijoittajana voisi aiheuttaa ongelmia yhtiön likviditeetille. Jälkimmäinen taas saattaisi johtaa toiminnan laajuuden ja vaikuttavuuden vähenemiseen sekä mahdollisesti kannattamattomiin irtaantumisiin sijoituskohteista ja siten välillisiin sijoitustappioihin Suomen valtiolle. Riskitekijät liittyvät yhtiöiden toiminnan eriävään perusluonteeseen ja niihin on hyvin hankalaa nähdä tapahtuvan muutosta lähitulevaisuudessa.

Ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esityksen luonnoksessa (s.23) avataan selvityksen loppupäätelmiä hyvin ja kirjaukset ovat linjassa ohjausryhmien kantojen kanssa. Selvityksen loppupäätelmien mukaisesti Finnfundia ei esitetä liitettäväksi Suomen Teollisuussijoitus –konsernin osaksi. Ulkoministeriö yhtyy tähän päätelmään. Perusteluissa myös viitataan ulkoministeriön käynnissä olevaan lakihankkeeseen Finnfund –lain uudistamiseksi ja siihen liittyviin yhtiön toimintauudistuksiin. Uudistusten keskeisin tavoite on lakien nykyaikaistaminen ja toiminnan vahvistaminen, ml. Team Finland -yhteistyön vahvistaminen suomalaisten yritysten uudistumisen, kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseksi sekä toiminnan tehostaminen.

Ulkoministeriö yhtyy myös hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että jatkossakin on tärkeää kehittää yhteistyötä valtion erityisrahoitusyhtiöiden Finnfundin ja TESI-konsernin välillä osana Team Finland –toimintaa suomalaisten yritysten uudistumisen, kasvun ja

kansainvälistymisen edistämiseksi sekä toiminnan tehostamiseksi. Ulkoministeriö jatkaa Finnfundin toiminnan tehostamisen ohjausta ja yhteistyön tiivistämistä muiden Team Finland toimijoiden kanssa ja katsoo siten, KPMG:n selvitykseenkin pohjaten, että osaa tunnistetuista synergiaeduista voidaan tavoitella erilläänkin.

Ulkoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota hallituksen esityksen luonnoksen kirjaukseen (s. 42), jossa todetaan, että Teollisuustuki Oy:n valtiontukitoimintojen toteuttamisessa olisi kyse Suomen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Ulkoministeriö katsoo, että kirjaus on ristiriidassa ulkoministeriön oman aikaisemman tulkinnan kanssa, jossa vastaavan tyyppinen sijoitustoimintaan liittyvän erityisriskin ottaminen, riippumatta siitä, että se muodostaisi valtiontukea SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ei muodostaisi perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää. Ulkoministeriön kanta pohjaa professori Olli Mäenpään vuonna 2014 antamaan lausuntoon Finnfundista. Ulkoministeriö on selvittänyt vuonna 2014, sisälsikö Finnfundin silloinen rahoitusliiketoiminta tehtäviä, jotka voitaisiin tulkita julkiseksi hallintotehtäväksi esimerkiksi valtion ja Finnfundin välille jakautuvan erityisriskin vuoksi. Olli Mäenpää on lausunut vuonna 2014, että vaikka Finnfundin erityisriskirahoituksen antaminen on mahdollista vain valtion antaman tappiokorvaussitoumuksen perusteella, ei tämä merkitsisi, että erityisen riskialttiiden kohteiden rahoittaminen olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Mäenpää toteaa lausunnossaan, että Finnfundin rahoitustoiminnan oikeudellisen luonteen arvioinnin kannalta keskeisenä kriteerinä voitaneen pitää sitä, miten keskeisesti rahoitustehtävien hoitaminen perustuu rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon, minkä vuoksi Mäenpää ei katso Finnfundin hoitavan julkista hallintotehtävää rahoitusliiketoimintaansa harjoittaessa. Finnfundin rahoitusinstrumenttien käyttämiseen ei myöskään näyttäisi liittyvän tai sisältyvän varsinaisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia taloudellisen toimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Ulkoministeriö on siten tulkinnut tähän saakka, että kyseisissä sijoituspäätöksissä olisi siten kyse enemmän valtion finanssipoliittisesta toimesta kuin julkisen hallintotehtävän harjoittamisesta siitäkin huolimatta, että näistä sijoituspäätöksistä saattaa syntyä mahdollisesti valtion jakaman erityisriskin vuoksi valtiontukea, tai ainakin etua, yrityksille. Ulkoministeriö joutuu ottamaan asiaan kantaa tulevassa hallituksen esityksessä koskien Finnfund-lain uudistamista. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan olisi epätoivottavaa, että eri ministeriöiden laatimissa hallituksen esityksissä olisi samaa asiaa koskeva arvio ja johtopäätös kirjoitettu eri tavalla (onko kyseessä julkinen hallintotehtävä vai ei).

Ulkoministeriö katsoo siksi, että asiassa olisi selvyden vuoksi syytä pyytää lausuntoa myös oikeusministeriöltä.

Esittelijä: Sara Piirainen/KEO-80

Ratkaisija: Titta Maja-Luoto/KEO-01