



Kirje

6.5.2024

VN/23161/2023
VN/23161/2023-VM-7

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain kumoamisesta.

Hallituksen esitys sisältää lakiehdotukset Business Finland Venture Capital Oy:n, Ilmatorahasto Oy:n sekä Oppiva Invest Oy:n toiminnan järjestämiseksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n yhteyteen. Lisäksi tulevaan Suomen Teollisuussijoitus -konserniin muodostettaisiin valtiontukea sisältäviä pääomasijoituksia tekevä tytäryhtiö Teollisuustuki Oy. Toimenpide perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan.

Lakiehdotusten mukaan Business Finland Venture Capital Oy laki kumotaan ja yhtiön markkinaehtoiset toiminnot siirtyvät Suomen Teollisuussijoitus Oy:öön ja valtiontukea sisältävät toiminnot siirtyisivät Ilmatorahasto Oy:öön. Ilmatorahasto Oy:n markkinaehtoiset toiminnot siirretään Suomen Teollisuussijoitus Oy:öön ja näin ollen Ilmatorahastoon jää ainoastaan valtiontukea sisältävät toiminnot. Ilmatorahasto Oy keskittyy jatkossa valtiontukiehtoiseen toimintaan ja sen nimi muutetaan Teollisuustuki Oy:ksi. Oppiva Invest Oy fuusioidaan Suomen Teollisuussijoitus Oy:öön ja sen varallisuus hyödynnetään yhtiön toiminnassa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Yleiset kommentit

Valtion pääomayhtiöiden yhtiörakenteen selkeyttäminen on kannatettava tavoite, jolla voidaan säästää kustannushyötyjä ja parantaa valtion pääomamarkkinoiden tukemisen kannattavuutta ja vaikuttavuutta. Suomen Teollisuussijoitus Oy on viime vuosien aikana onnistunut toiminnassaan verrattain hyvin. Yhtiön toiminnan kulmakivenä on ollut pitkälti markkinaehtoinen toimintamalli, jossa yhtiön roolina on ollut toimia vähemmistöjoittajana hankkeissa, joissa yksityiset rahoittajat ovat huolehtineet hankkeiden kannattavuudesta markkinakurin hengessä.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana sitä, että Suomen Teollisuussijoitus Oy:lle annettaisiin pääomasijoitusmarkkinan kehittämisen ohella nykyistä vahvemmin talouden kasvuun ja uudistumiseen sekä investointien edistämiseen keskittyvä teollisuuspoliittinen tehtävä. Tämän johdosta tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota mahdollisesti aiheutuviin valtion menolisäyksiin tai kasvaviin vastuisiin, joita hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset yhtiöiden tehtäviin ja yhtiöiden tappiovaivat valtion talousarviosta voisivat aiheuttaa. Suomen pääomamarkkinoiden kehittäminen on tärkeää, mutta sitä ei lähtökohtaisesti tulisi tehdä valtiontukielementtejä lisäämällä vaan täyttämällä markkinaehtoisien rahoituksen kapeikkoja ja markkinapuutteita. Tehokkuuden näkökulmasta tavoitteena tulisi olla yhtiörakenteiden selkeys, läpinäkyvyys ja päällekkäisyyksien poisto eri valtion toimijoiden osalta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Esitetty pääomasijoitusyhtiöiden toiminnan keskittäminen ja sitä seuraavat mahdolliset synergia- sekä tehokkuusedut ovat kannatettavia. Toimintojen keskittämisellä voidaan välttää eri valtion pääomayhtiöiden keskinäiskilpailua niiden tavoitteiden ollessa nykymallissa osittain päällekkäisiä. Esimerkiksi puhtaan siirtymän markkinaehtoisena rahoituksen keskittäminen saman yhtiön alle voisi edesauttaa tehokkuusetujen saavuttamista esityksen mukaisesti.

On kuitenkin huomioitava, että yhtiörakenteiden yhdistäminen ei kasvata tehokkuutta itsestään, vaan se vaatii toimintojen aktiivista uudelleenjärjestelyä ja päällekkäisten toimintojen poistamista. Jos fuusioiden seurauksena olemassa olevien toimielinten henkilöstö siirtyy sellaisenaan uuteen yhtiörakenteeseen, on henkilöstöä vähennettävä tai siirrettäville työntekijöille löydettävä aidosti uusia tehtäviä. Esitysluonnoksessa esitetään, että mahdolliset henkilöstön sopeutustoimet ja uudelleenjärjestelyt tulisivat perustumaan Suomen Teollisuussijoitus Oy:n ja Teollisuustuki Oy:n omiin arvioihin niiden tarpeellisuudesta. Sopeutustoimenpiteisiin tulisi kuitenkin ottaa yhtiöiden ministeriöohjauksessa aktiivinen ote todellisten kustannushyötyjen saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on nostettu yhdeksi tavoitteeksi Euroopan unionin tarjoamien rahoitusmahdollisuuksien tehokkaampi hyödyntäminen. Ehdotus on lähtökohtaisesti kannatettava, mutta tarkastelussa tulisi ottaa aina huomioon rahoitusohjelmien kokonaisyöty. EU:n rahoitusmahdollisuuksia tulisi harkita vain tilanteissa, joissa ohjelmista saatava hyöty on arvioitu kannattavaksi suhteessa valtiolle aiheutuviin operatiivisiin riskeihin, hallinnollisiin kustannuksiin, valtion lisävelanottoon tai takausvastuiden kasvuun. Teollisuustuki Oy:ta koskevan lain perusteluissa on mainittu, että Euroopan unionin rahoitusvälineisiin osallistuminen käsittäisi myös valtiontukeitoisen vastinrahoituksen tarjoamisen Euroopan unionin rahoitusvälineisiin. Esityksessä olisi hyvä selkeyttää mitä tällä käytännössä tarkoitetaan.

Esitysluonnoksessa esitetyt arviot vaikutuksista talouteen ja julkistalouteen ovat osittain ristiriitaisia ja epätarkkoja. Yhtäältä kerrotaan, että yritysjärjestelyllä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen, mutta toisaalta taas korostetaan, että suuren mittakaavan teollisuuspoliittiset valtioneuvoston toimeksiannot eivät lähtökohtaisesti onnistu ilman lisäpääomittamista. Kokonaisuudessaan taloudelliset vaikutusarviot perustuvat synergiaetuihin, jotka saavutettaisiin todennäköisimmin vasta pitkän aikavälin kuluessa, ja esityksessä ei oteta tarpeeksi suorapuheisesti kantaa mahdollisiin valtion talousarvion menojen tai vastuiden lisäyksiin, joita esimerkiksi yhtiöiden tappiovaraukset ja lisäpääomittaminen voisivat aiheuttaa.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Teollisuustuki Oy:n jakamat erityisin perustein myönnettävät yksittäiset valtiontukea sisältävät oman tai vieraan pääoman ehtoiset sijoitukset päätettäisiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä ja mahdolliset tappiovaraukset sisällytetään talousarvioesityksiin. Tarkkoja arvioita näiden poliittisen harkintavallan alaisten tappiovarausten suuruudesta on toki haastavaa arvioida tässä vaiheessa, mutta esityksessä olisi hyvä mainita, että esityksellä voisi toteutuessaan olla talousarvion kannalta merkittäviä vaikutuksia poliittisesta tahtotilasta riippuen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on tuotu esiin myös arvopohjaiset näkemykset Suomen Teollisuussijoitus Oy:n rahoituspäätöksiä tehdessä:

”Yhtiön toimialaan kuuluva teollisuuspoliittinen rahoituspäätös perustuisi aina taloudellisiin laskelmiin ja hankkeen kannattavuuden arviointiin, mutta voisi näiden lisäksi sisältää myös arvopohjaisen näkemyksen valtion tekemän panostuksen pitkän aikavälin hyödyllisyydestä talouden, osaamisen lisäämisen sekä suomalaisen elinkeinorakenteen tasapainoisen kehittämisen kannalta.”

Rahoituspäätösten tulisi aina, erityisesti markkinaehtoisessa rahoituksessa, perustua taloudellisen kannattavuuden arviointiin eikä vaikeasti hahmotettavaan arvopohjaiseen näkemykseen. Pahimmillaan kyseinen maininta voi johtaa liialliseen riskinottoon rahoituspäätösten perustuessa arvopohjaisiin tulkintoihin.

Yleisesti voidaan todeta valtion suorien vastuiden olleen kasvussa vuodesta 2008 lähtien, josta syystä kaikkien mahdollisten menolisäysten tarpeenmukaisuutta tulisi tarkastella kriittisesti. Suorat vastuut kasvoivat vuoden 2023 lopulla yli 156 miljardiin euroon ja valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen oli vuoden lopussa noin 55 prosenttia. Lisäksi valtion takaus- ja takuuvastuut ovat nousseet yli 67 miljardiin euroon ja suhteessa talouden kokoon 24 prosenttiin.

Laki Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain 1 §:n 2 momentin voimassa olevassa lainsäädännössä mainitaan, että Yhtiön pääomasijoitustoiminta tulee suunnata korjaamaan pääomasijoitustoimialan rahoituksen tarjonnassa esiintyviä puutteita. Ehdotetussa uudessa 1 §:ssä

taas sama asia on ilmaistu seuraavasti: ”Toiminnan tarkoituksena on lisäksi vauhdittaa uusiin teknologioihin ja vähemmän ympäristöä kuormittavaan ja kestävään elinkeinotoimintaan siirtymiseen liittyviä investointeja Suomessa sekä kehittää pääomasijoitusmarkkinaa ja korjata yritysten rahoituksen tarjonnassa esiintyviä puutteita.” Valtiovarainministeriö katsoo, että yhtiön pääomasijoitustoiminnan ja muun rahoitustoiminnan tulisi ensisijaisesti kohdistua markkinoiden tarjonnassa esiintyviin puutteisiin, jotta valtio ei toiminnallaan häiritse markkinoiden toimintaa. Sen vuoksi tulisi harkita tämän ilmaisemista selkeämmin omana momenttinaan kuten voimassa olevassa lainsäädännössä.

Ehdotetussa 1 §:n 2 momentissa laajennetaan Suomen Teollisuussijoitus Oy:n instrumenttivalikoimaa. Perusteluissa tuodaan esiin myös, että vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen tapauksessa tulee arvioida muun muassa Finnveran mahdollisuus rahoittaa hanketta. Hallituksen esityksessä tulisi varmistua siitä, että toiminta ei ole päällekkäistä esimerkiksi Finnveran toiminnan kanssa, jolloin taas luotaisiin markkinoille valtion toimesta useita samaa tehtävää hoitavia tahoja. Tehokkuuden näkökulmasta olisi kannatettavaa, että valtion eri toimijoiden vastuualueet ja toiminnot olisivat selkeästi erotettavissa toisistaan. Myös loppuasiakkaan näkökulmasta selkeyttäisi, ettei samankaltaista rahoitusta olisi tarjolla usean eri valtion omistaman osakeyhtiön kautta. Perusteluissa ei tule ilmi, mitä uutta Teollisuussijoitus Oy:n tekemät vieraan pääoman ehtoiset rahoitusratkaisut voisivat tuoda markkinoille suhteessa jo olemassa oleviin Finnveran tuotteisiin.

Lakiesityksen 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiö toimisi markkinaehtoisesti ja sen toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä. Tämä on kannatettava kirjaus, jotta pyritään varmistamaan, ettei valtion lisöpääomituksia pääsääntöisesti tarvittaisi yhtiön perustoiminnan tukemiseksi. 2 momentissa esitetään, että valtioneuvosto voisi päättämillään ehdoilla antaa sitoumuksen siitä, että valtio korvaisi yhtiölle toiminnasta mahdollisesti syntyviä tappioita. Valtiovarainministeriö ei kannata lakiin lisäystä koskien valtion sitoumusta toiminnasta mahdollisesti syntyville tappioille. Vallitsevassa julkisen talouden tilassa ei ole kannatettavaa sisällyttää lakitekstiin erillistä mainintaa mahdollisten tappiovarausten varalle, vaan mahdolliset ainutkertaiset lisöpääomitukset tulisi tapahtua viime kädessä talousarvion puitteissa ja valtioneuvoston päätöksillä tarkan tarveharkinnan perusteella. Yhtiön vastuu omasta riskinotostaan suuntaisi todennäköisemmin rahoitusta kokonaistaloudella liiketoiminnallisesti kannattavaan toimintaan kuitenkin sallien poikkeuksia yksittäisissä sijoituksissa.

Laki Ilmastorahasto Oy –nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (Teollisuustuki Oy)

6 §:n 2 momentissa säädetään, että valtion talousarviossa voidaan osoittaa määrärahoja yhtiön toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Perusteluissa sanotaan, että säännöksen tarkoitus on pääasiassa informatiivinen, sillä kyse on toiminnasta, joka kuuluu normaaliin omistajan toimintaan. Lisäksi 6 §:n 3 momentissa mainitaan, että valtioneuvosto voi päättämillään ehdoilla antaa sitoumuksen siitä, että valtio korvaa yhtiölle 7 §:ssä tarkoitettuun toiminnasta mahdollisesti syntyneitä tappioita. Valtiovarainministeriö ei pidä kyseisten momenttien sisällyttämistä lakiin tarkoituksenmukaisena vaan yhtiön toiminnan menot tulee lähtökohtaisesti kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla, ja mahdollisista ainutkertaisista määrärahoista toiminnan tukemiseen voidaan päättää erikseen talousarvioprosessissa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM IYR Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto, Mikko Huuskonen

Tiedoksi

VM Valtiovarainministeriö, Olli Kärkkäinen
VM RMO Rahoituspolitiikkayksikkö, Eemeli Paksuniemi

VN/23161/2023-VM-7

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: