



Lausuntopyyntö TEM/1334/03.01.01/2017

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen lausunto

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tukea ketterää operatiivista toimintoa yhtiömuodossa ja samaan aikaan säilyttää viranomaistehtävä Rahoituskeskuksessa työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksessa. Esityksen vahvuutena on tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoituksen sekä yritysten kansainvälistämisen nykyistä tehokkaampi organisointi.

Keskeiset kommentit:

- hallinnolliset portaat lisääntyvät ministeriön ja loppukäyttäjän välissä
- muutoksen hyödyt nähdään organisaation sisäisenä hallinnollisena muutoksena, ei asiakas- tai tuotantoprosessin tehokkuuden muutoksena
- kilpailuasetelmaa muiden markkinoilla toimivien palveluntarjoajien ja Yhtiön välillä ei muodostu
- Yhtiön julkisen vallan käyttö merkittävänä julkisen rahoituksen myöntäjänä, virkamiesvastuu ja hyvän hallintomenettelyn noudattaminen on toteutettava läpinäkyvästi
- Yhtiön palvelujen tuottamisessa nähdään riskinä, että syntyy intressiristiriitoja, jonka vuoksi mm. roolien eriyttäminen (myöntäminen, valvonta, takaisinperintä) on tehtävä selkeästi
- palvelumaksujen läpinäkyvyys ja tasapuolisuus on taattava
- rahoitusinstrumenttien käytön tuloksellisuus ja vaikuttavuus tulee selvittää ulkopuolisen ja riippumattoman toimijan taholta

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen esitykset:

- ELY-keskuksen (jatkossa maakunnan) pitää voida laatia sopimus BF-organisaation kanssa alueella tehtävistä suoritteista, maksettavista korvauksista ja menettelytavoista
- yhteistyö maakuntien kasvupalvelujen ja kuntien elinvoimapalvelujen kanssa turvattava lisäämällä lakiin 11 § toiseen momenttiin pykälä yhteistyöstä

Business Finland on tarkoitus organisoida siten, että osa toiminnasta sijoitetaan Innovaatorahoituskeskukseen Business Finlandiin (Rahoituskeskus/virasto) ja pääosa Business Finland osakeyhtiöön (Yhtiö). Näiden välille luodaan sopimussuhde, jolla edellinen tilaa palveluita jälkimmäiseltä korvausta vastaan. Lisäksi Rahoituskeskuksella olisi omistajaohjaus Yhtiöön. Hallituksen esitys lähtee siitä, että toiminta osakeyhtiömuodossa on tehokkaampaa kuin viranomaistoimintona. Kokonaisuutta tarkastellen hallituksen

25.7.2017

esitys tuottaa yhden ylimääräisen hallinnollisen portaan ministeriön ja loppuasiakkaan väliin sekä luo kokonaan uuden valtion 100 % omistaman yhtiön. Yleensä päätöksentekoketjun vertikaalinen kasvattaminen tuottaa hallinnollista jäykkyyttä.

Hallituksen esityksen mukaan yhtiömuodosta koituu etuina kansainvälisen liiketoiminnan asiantuntijoiden helpompi rekrytointi, toiminnan painopisteiden ja tarvittavien resurssien joustavampi uudelleenkohdentaminen. Lisäksi etuina mainitaan palveluasenne ja tiivis vuorovaikutus elinkeinoelämän kanssa. Mainitut hyödyt painottuvat organisaation sisäisiin muutosmahdollisuuksiin, ei niinkään asiakas- tai tuotantoprosessin tehokkuuteen.

Hallituksen esityksen mukaan Rahoituskeskuksen ja Yhtiön välillä olisi sopimusperusteinen ja vastikkeellinen suhde, eikä muille yrityksille anneta mahdollisuutta tarjota rahoituskeskukselle palveluita yhtäläisin ehdoin. Yhtiöstä ollaan luomassa toimijaa, jonka omistajaohjaus ja tehokkuuden vertailtavuus muodostuisi haastavaksi, koska vastaavaa toimijaa ei markkinoilla olisi ja yhtiö toimisi monopoliasemassa. Normaalisti osakeyhtiöiden tehokkuus mitataan kilpailussa, jolloin monopolin sijaan pitäisi pyrkiä luomaan kilpailuasetelma toisistaan riippumattomien toimijoiden välille.

Julkisen rahoituksen myöntäminen, virkavastuu ja merkittävä vallan käyttö: Julkisten varojen käyttö rahoituksen myöntämiseen on julkinen hallintotehtävä. Julkisen rahoituksen myöntäminen osakeyhtiöstä on poikkeuksellista. Perustuslain 124 § mukaan vain viranomainen voi käyttää merkittävää valtaa. Yhtiön työntekijä, so. työsuhteessa oleva, voisi hallituksen esityksen mukaan toimia viraston virkavastuullisena rahoitus-, muutos-, maksatus- ja takaisinperintäpäätöksissä valmistelijana ja esittelijänä joko osakeyhtiön itse tekemiin rahoituspäätöksiin (enintään 500.000 €) tai sitä suuremmissa summissa rahoituskeskuksen tekemiin rahoituspäätöksiin. Myönnettävän rahoituksen enimmäismäärä 500.000 € on varsin suuri, jos sitä verrataan vaikkapa EU:n määrittelemään deminimis-ehtoisen rahoituksen enimmäismäärän (200.000 €/3 vuotta). Osakeyhtiön työntekijöinä työsuhtesuhde ei suojaa heitä virka-aseman tavoin. Virkamiehellä on vastuu virkatoimistaan ja he toimivat virkavastuulla. Hyvä hallintomenettely on turvattava hallintolain 6 § mukaisesti.

Nykyisin suuri osa Tekesin rahoituksesta on lainamuotoista tukea. Hallituksen esityksessä ei oteta mitään kantaa lainarahoituksen käyttöön Yhtiön rahoitusmuotona. Mikäli lainamuotoinen tuki edelleen jatkuu, tulee esityksessä kuvata myös sen käyttö, hallinnointi ja esim. valtionkonttorin rooli prosessissa. Myös Tekes Pääomasijoitus Oy:n rooli tulevan BF-organisaatiossa ei käy selkeästi esiin hallituksen esityksestä. Rahoituskeskus vastaa Tekesin sitoumuksista ja sopimuksista, joten oletettavaa lienee, että Pääomasijoitus Oy:n toiminta jatkuu rahoituskeskuksen kokonaan omistamana osakeyhtiönä.

Vallitsevana periaatteena on yleensä ollut palvelun järjestäjän ja palvelun tuottajan roolien eriyttäminen intressiristiriitojen välttämiseksi. Lähtökohtaisesti julkinen toimija tuottaa palvelut itse ainoastaan markkinapuutetilän-

25.7.2017

teissa. Tässä lakiesityksessä mahdollistetaan Yhtiölle hyvin erilaisia tehtäviä ilman, että on tarkemmin selvitetty millaisia vastaavia kansainvälistymiseen liittyviä palveluita markkinoilla on jo tarjolla. Yhtiön tehtävistä osa liittyy yritysten rahoitukseen ja osa taas on selkeästi palveluita, joihin yritykset voivat hakea rahoitusta. Yhtiölle mahdollistetaan lakiesityksessä avustuksen myöntäminen yritykselle siten, että avustus voi kohdistua Yhtiön itse tuottamiin tai kilpailuttamiin palveluihin. Asiakkaan tarpeen mukaista voisi olla hankkia avustuksella riippumaton ulkopuolinen palvelun tuottaja. Rahoittajana toimiessaan Yhtiön rooli voi muodostua ongelmalliseksi ja johtaa intressisirtiriitaan rahoituksen myöntämisen, palveluntarjoajan valinnan ja asiakkaan edun välillä.

Hallituksen esityksessä Yhtiö voisi periä Rahoituskeskuksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella suorittamastaan tai hallinnoimastaan tehtävästä maksun kokonaan tai osittain palvelua käyttävältä taholta. Maksujen perimistä rajaa laissa mainitut ydintehtävät ja Business Finlandin sisäinen palvelusopimus. Lakiesityksessä ei ole rajattu mahdollisuutta, että Yhtiö perisi palveluiden toteuttajana yrityksiltä maksuja palveluista, joiden hankintaan se myöntää samoille yrityksille julkista rahoitusta. Julkisen toimijana Yhtiön perimät maksut tulisi perustua ohjaavan ministeriön vuosittain vahvistamaan maksuasetukseen, eikä vain rahoituskeskuksen kanssa tehtävään sopimukseen. Tällä varmistettaisiin palvelumaksujen läpinäkyvyys ja tasapuolisuus.

BF-organisaation tarkoituksena on tehostaa kotimaantoimintoja ja kohdentaa henkilöresursseja enemmän ulkomaantoimintoihin. Täten alueellinen verkosto tulee siis vastaisuudessa olemaan henkilöstömäärältään nykyistä niukempi. Kumppaniverkoston rooli palveluiden tarjonnassa tulee korostumaan. Hallituksen esityksen mukaan julkisia yrityspalveluita tulisi tarjotaan 18 maakunnan kasvupalveluorganisaatioiden lisäksi Business Finlandin 16 kotimaan alueellisesta toimipisteestä. Finnveralla on myös 15 kotimaan konttorin verkosto. Kaikki em. organisaatiot tukeutuvat samaan asiakkuuksien hallintajärjestelmään (Kasvu-CRM), mutta yhteistyövaatimus ja sen ehdot on lakiesityksessä jätetty hyvin väljiksi.

Lakiesityksen mukaan Yhtiö saa maksun Rahoituskeskukselta palvelusopimuksen mukaisista suoritteista ja voi lisäksi periä maksun palvelua käyttävältä taholta. Näemme riskinä, että Yhtiö voi vyöryttää asiakaspalvelutehtävät maakuntiin verkostoyhteistyön nimissä, vaikka heille maksetaan tämän työn hoitamisesta ja lisäksi heillä on mahdollisuus periä yritysasiakkailta maksua palveluista. ELY-keskukset ja vuodesta 2020 alkaen maakunnat eivät esityksen mukaan voi osallistua neuvotteluun palvelusopimuksen sisällystä, vaikka niille muodostuu yhteistyövaatimuksen perusteella kuitenkin merkittävä alueellinen rooli ja vastuu palveluiden markkinoinnissa ja asiakashankinnassa.

Kaakkois-Suomen ELY-keskus näkee tärkeänä, että valtion innovaatio- ja elinkeinopolitiikan toimet ovat läheisessä yhteistyössä maakuntien kasvupalvelujen ja kuntien elinvoimapalvelujen kanssa. Yritysten kasvupalvelut ovat olennainen osa poikkihallinnollista aluekehitystehtävää, jota toteutetaan yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa.

25.7.2017

Esitämme, että kunkin ELY-keskuksen (jatkossa maakunnan) pitää laatia erikseen sopimus BF-organisaation kanssa maakuntansa alueella tehtävistä suoritteista, maksettavista korvauksista ja menettelytavoista.

Tämä yhteys on syytä sisällyttää lisäämällä lain 11 § toiseen momenttiin: Yhtiö tukee elinkeino- ja innovaatiotoimintaa alueilla tekemällä tiivistä yhteistyötä maakuntien kasvupalvelujen kanssa.

Hallituksen esitys antaa Yhtiölle mahdollisuuden teettää TKI-rahoitukseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä. Tutkimukset ja selvitykset ovat toiminnan kehittämisen kannalta välttämättömiä, mutta niiden tulee kuulua toimintaa ohjaavan ministeriön vastuulle ja ne tulee teettää riippumattomalla ulkopuolisella taholla. Rahoitusinstrumenttien käytön tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden selvittäminen ei saa olla toimijan itse tekemien tutkimusten varassa liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä.

Parhaillaan on tekeillä laajoja uudistuksia koskien yritysten kehittämisen julkisia palveluja. Nämä koskettavat valtiotason, maakuntien ja kuntien palveluja. Uudistuksissa on varmistettava asiakkaan kannalta katkeamaton palvelupolku, sujuva asiakaspalvelu ja yhteistyö eri toimijoiden kesken. Digitaalisten ratkaisujen tulee tukea tätä periaatetta ja ne tulee järjestää siten, että asiakastieto kulkee asiakkaan mukana ja palvelurajapinnassa toimivilla on riittävät oikeudet tietojen jakamisen sujuvasti yli organisaatorajojen. Kasvu ja kansainvälistyminen eivät synny panostamalla pelkästään palvelupolun loppupäähän, vaan myös koulutuksen ja tutkimuksen resurssit on turvattava. Tämä edellyttää kokonaisvaltaista ja hallinnonrajoja ylittävää strategiaa ja toimintaa. Samalla kun panostetaan nopeaan kasvuun ja kansainvälistymiseen, tulee valtion taholta varmistaa riittävät resurssit kasvukykyisten ja työllistävien, mutta pääasiassa kotimarkkinoilla toimivien yritysten kehittämiseen ja rahoittamiseen.

Ylijohtaja

Leena Gunnar

Yksikön päällikkö

Tea Munne