**Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto**

Viite: TEM/1334/03.01.01/2017

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland –nimisestä osakeyhtiöstä.**

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland –nimisestä osakeyhtiöstä. Uudenmaan ELY-keskus on tarkastellut lakiluonnosta Uudenmaan näkökulmasta. Lisäksi olemme pyrkineet huomioimaan tulevan maakuntauudistuksen sekä siihen liittyvän Uudenmaan erillisratkaisun (kasvupalvelu kuntayhtymä) vaikutukset toimintaan.

**Yleinen**

Business Finland on tarkoitus organisoida siten, että osa toiminnasta sijoitetaan Innovaatiorahoituskeskukseen Business Finlandiin (virasto) ja pääosa Business Finland osakeyhtiöön. Näiden välille luodaan sopimussuhde, jossa rahoituskeskus tilaa palveluita osakeyhtiöltä korvausta vastaan. Lisäksi rahoituskeskuksella olisi omistajaohjaus BF osakeyhtiöön.

Esityksen katsotaan yksinkertaistavan ja selkeyttävän yrityspalvelujärjestelmää. Kokonaisuutta tarkastellen hallituksen esitys kuitenkin tuottaa yhden ylimääräisen hallinnollisen portaan ministeriön ja loppuasiakkaan väliin sekä luo kokonaan uuden valtion 100 % omistaman yhtiön. Täten on kyseenalaista voidaanko esityksen katsoa toteuttavan hallituksen tavoitteita yrityspalvelujärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi.

Hallituksen esityksen pohjana ja perustana on ajatus siitä, että toiminta osakeyhtiömuodossa on tehokkaampaa kuin viranomaistoimintona. Organisaation juridisen muodon ei voida katsoa yksiselitteisesti luovan joustavuutta tai vaikuttavuutta. Lähtökohtaisesti päätöksentekoketjun vertikaalinen kasvattamisen voidaan jopa katsoa tuottavan hallinnollista jäykkyyttä, ei niinkään joustavuutta.

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.

**Kilpailu**

Hallituksen esityksen mukaan rahoituskeskuksen ja osakeyhtiön välillä olisi sopimusperusteinen ja vastikkeellinen suhde, eikä muille yrityksille anneta mahdollisuutta tarjota rahoituskeskukselle palveluita yhtäläisin ehdoin. Osakeyhtiöstä 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**

Julkisten varojen käyttö rahoituksen myöntämiseen on julkinen hallintotehtävä. Business Finlandin rahoituspäätökset toteutettaisiin siten, että Business Finland Oy:n työntekijät voisivat toimia virkavastuullisena valmistelijana ja esittelijänä joko osakeyhtiön itse tekemiin rahoituspäätöksiin (enintään 500.000 €) tai sitä suuremmissa summissa rahoituskeskuksen tekemiin rahoituspäätöksiin, mukaan lukien rahoitus-, muutos-, maksatus- ja takaisinperintäpäätökset.

Julkisen rahoituksen myöntäminen osakeyhtiöstä on poikkeuksellista. Myönnettävän rahoituksen enimmäismäärä 500.000 € on varsin suuri, jos sitä verrataan vaikkapa EU:n määrittelemään de minimis-ehtoisen rahoituksen enimmäismäärän (200.000 €/3 vuotta).

Nykyisin suuri osa Tekesin rahoituksesta on lainamuotoista tukea. Hallituksen esityksessä ei oteta mitään kantaa lainarahoituksen käyttöön BF osakeyhtiön 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.

**Virkavastuu rahoituksen myöntämisessä**

Osakeyhtiön henkilöstöön halutaan soveltaa virkavastuuta kun he toimivat esittelijöinä, mutta Oy:n työntekijöinä työsopimussuhde ei suojaa heitä virka-aseman tavoin.

**Intressiristiriidat**

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

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

**Palveluiden maksullisuus**

Hallituksen esityksessä BF Oy 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 Business Finland Oy perisi palveluiden toteuttajana yrityksiltä maksuja palveluista, joiden hankintaan se myöntää samoille yrityksille julkista rahoitusta. Julkisena toimijana osakeyhtiön perimät maksut tulisi perustua ohjaavan ministeriön vuosittain vahvistamaan maksuasetukseen, eikä vain rahoituskeskuksen kanssa tehtävään sopimukseen. Tällä varmistettaisiin palvelumaksujen läpinäkyvyys ja tasapuolisuus.

**Business Finlandin suhde aluehallintoon**

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 tultaisiin tarjoamaan 18 maakunnan kasvupalveluorganisaatioiden lisäksi Business Finlandin 15 kotimaan alueellisesta toimipisteestä. Finnveralla on myös 15 kotimaankonttorin verkosto. Kaikki em. organisaatiot tukeutuvat samaan asiakkuuksien hallintajärjestelmään (Kasvu-CRM), mutta yhteistyövaatimus ja sen ehdot on lakiesityksessä jätetty hyvin väljiksi.

Lakiesityksen mukaan BF Oy saa maksun rahoituskeskukselta palvelusopimuksen mukaisista suoritteista ja voi lisäksi periä maksun palvelua käyttävältä taholta. Näemme riskinä, että BF Oy voi yrittää 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 sisällöstä, vaikka niille muodostuu yhteistyövaatimuksen perusteella merkittävä alueellinen rooli ja vastuu palveluiden markkinoinnissa ja asiakashankinnassa.

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

**Toiminnan tuloksellisuuden seuranta**

Hallituksen esitys antaa BF Osakeyhtiölle 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.

Uudenmaan ELY-keskus