

.11.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö VN/6433/2019

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa otsikon asiassa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (kantelupäätöksessä EOAK/883/2018) ja Valtiontalouden tarkastusvirasto (laillisuustarkastuskertomuksessa 11/2019) ovat tuoneet esiin ongelmia yhtiölle nykyisin annettuihin julkisiin hallintotehtäviin liittyen ja edellyttäneet niiden ratkaisemista. Kumpikin taho on katsonut, että Business Finland Oy:lle siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä on syytä selkeyttää.

Valtiovarainministeriön lausunto

11 §

Esityksessä yhtiön tehtävät määrittelevään 11 §:ään lisättäisiin uusi toinen momentti, jossa määriteltäisiin yhtiön hoitamat julkiset hallintotehtävät. Tällä pyritään vaikuttamaan siihen, että Business Finland Oy:n hoitamat julkiset hallintotehtävät selkeytyvät perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla laissa. Säännösmuutoksella on tarkoitus selkeyttää yhtiön hoitamia julkisia hallintotehtäviä erityisesti niissä tilanteissa, joissa yhtiön palveluksessa olevat henkilöt osallistuvat rahoituskeskuksen tekemien rahoituspäätösten valmisteluun tai suorittavat tätä edeltäviä tehtäviä.

Tämä on sinällään hyvä muutos, jonka tarkoitus on selkeyttää vastuuasemia ja tehtävän jakoa rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä sekä oikeusturvaa parantaen estää julkisen vallan ja tehtävien käsitteiden liudentumisen. Yhtiön julkisia hallintotehtäviä ei enää pitäisi voida laajentaa vuosittaisen sopimuksen perusteella, mikä olisi tähänkin asti ollut perustuslain mukaisuuden kannalta kyseenalaista. Yhtiön rooli viraston rahoituspäätösten valmistelussa jää kuitenkin epämääräiseksi. Sinänsä olisi mahdollista säätää joitakin tehtäviä yhtiölle mahdollisiksi tehtäviksi ("voi"). Tässä on kuitenkin kyse viraston rahoitustoimintaan liittyvistä julkisista hallintotehtävistä, joista on syytä säätää tarkasti. Käytännössä rahoituskeskuksen rahoituspäätöksen valmisteluun osallistuu, osana rahoituskeskuksen hankevalmisteluryhmiä, myös yhtiössä toimivia asiantuntijoita ja tarkoitus lienee, että yhtiöön keräämää, arvioimaa ja analysoimaa asiakastietoa tosiasiallisesti myös käytetään rahoituspäätösten valmistelussa. Yhtiön roolista rahoituskeskuksen rahoitusprosessissa tulisi säätää täsmällisesti.

Lakiluonnoksessa on edelleen todettu, että *”Rahoituskeskuksen esittelijät ja päätöksentekijät voivat hyödyntää valmistelussa, esittelyssä ja päätöksenteossa yhtiön tuottamaa tietoa ja arvioita, mutta rahoituskeskuksella on yksimainen vastuu valmistella vastuulleen kuuluva rahoitusesitys ja päättää myönnettävästä rahoituksesta. Rahoituskeskuksen rahoitusasiantuntija eli rahoituskeskuksen rahoituspäätöksen esittelijävirkamies hyödyntää yhteisessä asiakastietojärjestelmässä olevia tietoja ja voi tarvittaessa pyytää yhtiöltä lisätietoja tai selvityksiä asiakastietojärjestelmässä oleviin tietoihin.”*

Tältä osin voidaan todeta, että vaikka rahoituspäätöksen tekee rahoituskeskus, on yhtiön tekemän em. tiedonkeruun, tietojen arvioinnin ja analysoinnin, ”sparrauksen” sekä rahoituskanavaneuvonnan tarkoitus osaltaan tukea BF-konsernin strategian tarkoittamaa vaikuttavuutta. Tätä vaikuttavuutta ei saada aikaiseksi valitsemalla rahoitettavaksi vain hyviä hankkeita, vaan valitsemalla myös sellaiset yritykset, joilla on kyky kansainväliseen kasvuun. Jos rahoituskeskuksen tehtävä käsitetään suppeasti vain hankkeen rahoitettavuuden ratkaisemiseksi, herää kysymys, kumpi taho (rahoituskeskus vai yhtiö) tosiasiallisesti tulee ratkaisseeksi, mitä yrityksiä rahoituskeskuksen ylipäätään on perusteltua rahoittaa, jotta Business Finlandin rahoitustoiminnalle asetetut vaikuttavuustavoitteet saavutetaan. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan tämä tehtävä näyttäisi olevan yhtiöllä, mikä tarkoittaisi sitä, että yhtiö tosiasiallisesti käyttäisi merkittävää valtaa rahoituskeskuksen asiakkaiden valinnassa.

Asiaan ei suoraan liity nyt lausuttavana olevaan esitykseen sisältyvää lainmuutosta, mutta esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että keskeisinä täytäntöönpanon tasolla toteutettuina muutoksina on rahoituskeskuksessa rahoituspäätöksiä esittelevien henkilöiden työnjohdollista sijoittumista muutettu 1.9.2019 alkaen siten, että kaikki rahoituskeskuksessa rahoituspäätöksiä esittelevät henkilöt sijoittuvat rahoituskeskukseen, jolloin koko esimiesketju pääjohtajaan saakka muodostuu rahoituskeskukseen työ- ja virkasuhteessa olevista henkilöistä. Lisäksi osana Business Finlandissa täytäntöönpanotasolla toteutettuja muutoksia rahoitushakemusten käsittelijöiden tehtäväkuvat on päivitetty ja täsmennetty. Tämä muutos vaikuttaa välttämättömältä. Valtiovarainministeriö on 15.10.2018 antanut suosituksen periaatteista, joita tulisi noudattaa, kun järjestellään valtionhallinnon toimintoja uudelleen ja harkitaan yhtiöittämistä. Ohjeen mukaan yhtiön liiketoiminnan tulee olla sen omassa päätösvallassa ja vastuulla. Mikäli toiminta edellyttää ns. hybridimallia, jossa toiminta jakautuu viraston ja yhtiön kesken tai perustuu yhteistointitasopimuksiin, ei saa muodostua tilannetta, jossa yhtiön toiminnalla rajoitetaan viranomaisen harkintavaltaa. Lisäksi viraston ja yhtiön välisten työn- ja vastuunjakojen tulee olla selkeät. Myös johdon keskinäinen tarvittava riippumattomuus molemmissa organisaatioissa tulee varmistaa.

Rahoituspäätösten valmistelun liittyvien julkisten hallintotehtävien lisäksi yhtiön tehtäviin kuuluu ehdotetun uuden 2 momentin mukaan Suomen edustaminen kansainvälisissä organisaatioissa ja vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä. Rahoituskeskuksen palveluksessa olevien henkilöiden lisäksi yhtiön palveluksessa olevat henkilöt voivat toimia Suomen valtion nimettyinä edustajina kansainvälisten organisaatioiden hallintoelimissä ja vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä. Yhtiön palveluksessa oleva henkilö voisi esityksen mukaan toimia Suomen edustajana kansainvälisten organisaatioiden hallintoelimissä silloin, kun kyseisellä henkilöllä olisi tehtävässä tarvittavaa nimenomaista asiantuntemusta. Tällaisia kansainvälisiä organisaatioita ovat esimerkiksi Euroopan Unioni erityisesti tutkimus- ja innovaatiotoimintaan liittyen sekä Euroopan avaruusjärjestö (ESA). Kyseeseen voivat esityksen mukaan tulla myös erilaiset kansallisten organisaatioiden verkostot, kuten Eureka ja European Cooperation in Science and Technology (COST). Rahoituskeskus edustaisi Suomea silloin, kun edustamiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Suomen edustajat nimittäisi tehtäviinsä pääsääntöisesti vastuuministeriö. Esityksen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, mitä kansainvälisiä edustus-tehtäviä yhtiön henkilöstö nykyisin hoitaa. Siksi ei ole selvää, laajentaako esitys yhtiön henkilöstön kansainvälisiä edustustehtäviä nykyisestä käytännöstä. Tehtävä herättää

laajemmankin kysymyksen siitä, missä erityistehtävayhtiö voi Suomea edustaa. Vaikuttaisi selvältä, että ohjaavan ministeriön tulisi tarkasti ennakolta selvittää kansainvälisten edustustehtävien luonne ja antaa selkeät määräykset tehtävien jaosta kansainvälisen edustamisen suhteen. Olisi perusteltua selvittää vastuun jakoa vielä siten, että taloudelliset sitoumukset valtion puolesta voisi hyväksyä virasto tai viraston tulisi antaa nimenomainen hyväksymisvaltuutus.

Perustuslain 124 §:n perustana on ollut, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaiselle ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa vain rajoitetusti muille kuin viranomaisille (HE 1/1998). Business Finland –lakiluonnoksen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että rahoituskeskuksen rahoituspäätösten tekoon liittyviä tehtäviä on siirretty yhtiöön hyvin runsaasti ja että siirrettyjen tehtävien rooli viraston hallintoprosessissa on hyvin merkittävä. Koska kyseessä on merkittävä tehtävien antamisen laajuus viranomaisen ulkopuolelle, tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkastella erityisen huolellisesti ja kestävin perustein. Nyt lakiluonnoksen perusteluissa on todettu, että virastossa ei ole sellaista asiakasrajapinnan osaamista, jota olisi saatavissa vain yhtiöstä. On kuitenkin huomattava, että ennen Business Finland -uudistusta Tekes itse hoiti vastaavat asiakasrajapinnan tehtävät, kunnes ko. tehtävät resurssineen siirrettiin yhtiöön 2019 alusta lukien. Näin ollen nyt yhtiössä olevaa osaamista ja resursseja ei voida pitää perusteluna arvioitaessa tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuutta. Ko. osaaminen ja henkilöt on jo aikaisemmin siirretty rahoituskeskuksesta yhtiöön liikkeenluovutuksella. Tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuusvaatimus ei täyty sillä, että tehtävät annetaan yhtiöön, koska osaaminen ja resurssit on jo yhtiöön siirretty. Lisäksi tulee huomata, että asiakasrajapinnan työ ja asiakaspalvelu ovat keskeinen osa kaikkea hallintotoimintaa (hyvän hallinnon perusteet).

13§

Lain 13 §:ä täsmennettäisiin siten, että palvelusopimuksen perusteella voidaan siirtää yhtiölle luonteeltaan vain avustavia tai teknis-hallinnollisia julkisia hallintotehtäviä. Muutoin yhtiön julkisten hallintotehtävien tulee rajautua vain laissa nimenomaisesti säädettyihin julkisiin hallintotehtäviin. Perustuslain 124 § ei kuitenkaan mahdollista sellaista menettelyä, jossa viranomaisen ulkopuolelle annettavat tehtävät määriteltäisiin pelkästään palvelusopimuksessa. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Kunkin annettavaksi suunnitellun tehtävän osalta erikseen on arvioitava, täyttyykö tehtävän antamiseen oikeuttava tarkoituksenmukaisuusedellytys. Lakiluonnoksessa on todettu, että sopimuksella määriteltävissä tehtävissä olisi kyse avustavista tai teknisuontoisista tehtävistä. Kun näitä tehtäviä ei ole täsmennetty, ei myöskään voida arvioida onko kyse julkisista hallintotehtävistä ja jos on, voidaanko tällaisia tehtäviä ylipäätään antaa yhtiölle, ja jos voidaan, pitääkö asiasta säätää lailla vai voidaanko siitä säätää lain nojalla. Kun yhtiö hoitaa julkisia hallintotehtäviä, näiden tehtävien hoitamisen osalta tulevat sovellettaviksi hallinnon yleislait. Kun palvelusopimuksella yhtiöön siirrettäviä tehtäviä ei ole avattu, ei voida varmistua siitä, että hallinnon yleislait tulevat noudatettaviksi kaikissa yhtiölle annetuissa julkisissa hallintotehtävissä.

Perusteluissa todetaan, että palvelusopimuksessa sovitaan vuosittain yhtiön hoitamiin lakisääteisiin tehtäviin liittyvät toimenpiteet ja niistä rahoituskeskuksen yhtiölle maksama korvaus. Yhtiön ohjauksen sekä vastuun ja tilivelvollisuuden kannalta ei ole toivottavaa, että rahoituskeskus maksaisi palvelusopimuksen puitteissa aina automaattisesti kaiken mitä yhtiön toiminnassa tapahtuu. Tämä puoltaisi sitä, että eduskunta päättää tarvetta erikseen, paljonko rahoituskeskus enintään voi korvata yhtiön toiminnasta aiheutuvia sanktioluonteisia menoja, vahingonkorvauksia, oikeudenkäyntikuluja, viivästyskorjoja, kurssitappioita ja muita näihin rinnastettavia menoja. Vaihtoehtoisesti näistä yhtiölle maksettavista korvauksista voisi säätää laissa erikseen.

14 §

Lain 14 §:än lisättäisiin uusi kolmas momentti, jonka mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voisi tarvittaessa tehdä elinkeino- ja ympäristöpoliittisiin tukiin liittyviä ns. de minimis –ehtoisia valtionavustuspäätöksiä enintään 100 000 euroon asti. Voimassa olevan lain mukaan elinkeino-, energia- ja ympäristöpoliittisia tukia koskevat päätökset tekee rahoituskeskus. Esitys liittyy Covid-19 –pandemiaan liittyvään valmisteluun. Uuden säännöksen mukaan yhtiö voisi myöntää kehittämisavustusten lisäksi yrityksille myös luonteeltaan yleistä kustannustukea yritysten kiinteiden ja palkkakustannusten kattamiseksi. Ehdotus lienee perusteltavissa covid-19-pandemian kokemusten perusteella, toisaalta tällaisen tuen myöntäminen olisi selkeä poikkeus yhtiön lakisääteisiin tehtäviin ja tarkoitukseen. Vaihtoehtoisesti tulisi harkita sitä, että hallitus voisi antaa tarvittaessa lyhyellä varoitusajalla vaadittavia tehtävämuutoksia koskevan lainsäädäntöehdotuksen eduskunnalle, mihin kevään kokemusten jälkeen on varmasti parempi valmius. Jos tehtävän laajennus katsotaan välttämättömäksi, tulisi harkita esitystä rajattavaksi tämän avustusten myöntämistoimivaltuuden osalta vain tiettyihin poikkeuksellisiin tarpeisiin ja tilanteisiin. Nyt tarkoitus käy ilmi perusteluissa, mutta ei pykälätekstissä.

14a §

Lain uudessa 14 a §:ssä säädettäisiin yhtiön velvollisuudesta noudattaa julkisia hallinto- ja hoitotehtäviä hoitaessaan hallinnon yleislakeja, jotka luetellaan pykälässä. Perustelujen mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten tätä edellytetään vakiintuneesti, kun julkista valtaa siirretään yhtiön hoidettavaksi. Esityksessä todetaan kyseessä olevan informatiivinen säännös. Esitetty säännös on kannatettava ja se tarkoituksenmukaisella tavalla selkeyttää, yleislakien soveltamisalaa. Esityksen mukaan mm. laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta soveltuisi yhtiön hoitaessa sille lain mukaan säädetty julkista hallintotehtävää. Julkisuuslain mukaan sitä sovelletaan julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Pykälässä myös säädettäisiin, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilön suorittaessa julkisia hallintotehtäviä ja että näiden julkisten hallintotehtävien hoidossa aiheutuneen vahingon korvaamisesta on voimassa, mitä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta sekä virkatoimessa aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vahingonkorvauslaissa. Esityksien voi katsoa selkeyttävän vastuukysymyksiä yhtiössä tehtävän toiminnan osalta.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Budjettipäällikkö,
osastopäällikkö

Sami Yläoutinen

Tiedoksi: BO (Ijäs), KHT (Lybeck, Virtanen), VKO (Öberg, Saarinen)