



Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntö 1.10.2020, VN/1868/2020

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakaminen rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken olisi arvioitava kokonaisuudessaan uudelleen

Tarkastusvirasto esitti laillisuustarkastuskertomuksessa Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt (11/2019) suosituksen, että Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken arvioitaisiin kokonaisuutena uudelleen. Tarkastuksen julkaisemisen jälkeen saatujen tietojen perusteella käsitys uudelleen arvioinnin tarpeesta on edelleen vahvistunut.

Tarkastusvirasto perustelee tätä korostamalla kahta näkökulmaa 1) yhtiön hallinnollinen asema on aivan poikkeuksellinen verrattuna muihin tilanteisiin, joissa valtion toimintoja on yhtiöitetty ja 2) yhtiö hoitaa julkisia hallintotehtäviä huomattavasti laajemmin kuin Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia (BF-laki) säädettäessä annettiin ymmärtää.

Käsittelyn perustaksi voidaan ottaa tiivis lainaus BF-lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 158/2017). Siinä todetaan, että Business Finland –kokonaisuuteen kuuluva Business Finland –yhtiö olisi valtion täysin omistama osakeyhtiö, jonka omistajaohjaus toteutuu rahoituskeskuksen toimesta. Yhtiö ei olisi suoraan valtion budjettitalouden piirissä, vaan rahoituskeskus ostaisi yhtiöltä palveluita palvelusopimuksella.

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan organisoinnin tavoite oli, että julkisen vallan tehtävät eriytetään pääsääntöisesti virastoon ja toimeenpanevat palvelutehtävät toteutetaan yhtiössä lukuun ottamatta edellä mainittuja pienempiä rahoituspäätöksiä, jotka tehtäisiin yhtiössä. Alkuvaiheessa yhtiöön siirtyisi Telesin eräitä tuki-, neuvonta- ja asiakaspalvelutoimintoja, joiden kokonaishenkilötyövuosien määrä olisi noin 30. Toimintojen organisoimista jatkettaisiin kuitenkin edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Karkea arvio nykyisen henkilöstön lopullisesta henkilötyövuosien jakaumasta viraston ja yhtiön välillä olisi rahoituskeskuksessa noin 200 ja yhtiössä noin 400 henkilötyövuotta.

Yhtiön hallinnollinen asema vaarantaa hyvän hallinnon periaatteet ja yhtiön omistajaohjaus ei noudata valtion omistajapolitiikan periaatteita

Valtion päätöksenteko omistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007 muutoksineen). Laki koskee valtion päätöksentekoa omistajana kaikissa yhtiöissä eikä sisällä poikkeuksia osakeyhtiölaista tai muusta yhtiölainsäädännöstä.

Valtion omistajapolitiikan periaatteiden (8.4.2020) mukaan valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Lisäksi toimintaan sovelletaan Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodia ja OECD:n corporate governance suosituksia soveltuvilta osin.

BF-lain 1 §:n 2 momentin mukaan Rahoituskeskus hallinnoi valtion kokonaan omistamaa Business Finland -nimistä osakeyhtiötä (yhtiö). Lain 1 §:n 3 momentin mukaan Rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla.

Käytännössä ”Rahoituskeskus hallinnoi” ja ”Rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden” tarkoittavat sitä, että yhtiöllä ei ole toimitusjohtajaa ja sen kolmihenkinen hallitus koostuu rahoituskeskus Business Finlandin virkamiehistä. Business Finland Oy on siten yhtiö viranomaisen sisällä, jolloin viranomaisen ja yhtiön välinen raja on häilyvä ja keinotekoinen. Business Finland kokonaisuudessa toimitaan ikään kuin kaksilla pelisäännöllä, jolloin hyvän hallinnon perusteet vaarantuvat. Rahoituskeskus on yhtiön ainoa maksava asiakas. Rahoituskeskuksen ohjaus ei toteudu omistajaohjauksen kautta vaan käytännössä strategisella tai operatiivisella tasolla.

Valtion omistajaohjauksen periaatteiden mukaan omistajan tärkeimmät ohjausvälineet ovat itsenäisen omistajastrategian valmistelu ja corporate governancen kehittäminen. Yhtiön omistajalla, yhtiön hallituksella ja toimivalla johdolla on kullakin omat osakeyhtiölakiin perustuvat tehtävänsä, vastuunsa ja oikeutensa. Useimmiten valtionyhtiön omistajaohjaus on annettu ministeriön hoidettavaksi, muutamissa tapauksissa ministeriön sijaan yksittäiselle virastolle, kuten Business Finlandin tapauksessa. Omistajaohjauksen lait ja periaatteet koskevat kuitenkin yhtä lailla virastoa sen ollessa omistajaohjaajana.

Osakeyhtiö on organisaatiomalli, joka on maailmanlaajuisesti tunnettu organisaatiomuoto liiketoiminnan harjoittamiseen. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Valtionyhtiöistä osa on niin sanottuja erityistehtäväyhtiöitä, joista osa on määritelty voittoa tavoittelemattomaksi yhtiöksi. Myös Business Finland Oy on ollut voittoa tavoittelematon yhtiö, mutta nyt esitysluonnoksen mukaan yhtiö ei myöskään harjoitaisi luonteeltaan taloudellista toimintaa. Tämä saattaa entistä kyseenalaisemmaksi toiminnan harjoittamisen osakeyhtiömuodossa. Jos yhtiö saa tulonsa budjettirahoituksen kautta, eikä yhtiö harjoita liiketoimintaa/taloudellista toimintaa, niin tällaiseen toimintaan voidaan katsoa soveltuvan valtion toiminnan pääasiallinen organisointimuoto, virasto tai laitos. Tämä vastaisi myös valtiovarainministeriön yhtiöittämistä ja valtionhallinnon organisaatiomuodon valintaa koskevassa suosituksessa (15.10.2018, VM/1064/00.00.01/2018) esitettyjä periaatteita.

BF-lakia valmisteltaessa ei perusteltu riittävästi yhtiöittämisen tarkoituksenmukaisuutta. Yhtiön organisoimisen ja alkuvuosien toiminnan jälkeen voidaan nyt todeta, että yhtiöittämisen tarkoituksenmukaisuutta olisi syytä arvioida perusteellisesti uudelleen.

Yhtiön julkiset hallintotehtävät ja asiantuntijoiden siirto yhtiöpuolelle

Tarkastusvirasto pitää asianmukaisena sitä, miten julkiset hallintotehtävät on määritelty BF-lain muutosehdotuksessa. Se vastaa olennaisilta osin niitä periaatteita, joiden mukaisesti edellä mainitussa tarkastuksessa julkiset hallintotehtävät määriteltiin.

BF-lain alkuperäisenä tavoitteena oli, että julkisen vallan tehtävät eriytetään pääsääntöisesti virastoon ja toimeenpanevat palvelutehtävät toteutetaan yhtiössä lukuun ottamatta pienempiä rahoituspäätöksiä, jotka tehtäisiin yhtiössä. Käytännössä julkiset hallintotehtävät on pääosin hoidettu yhtiössä, ja lakimuutoksella säännökset muutettaisiin vastaamaan vallitsevaa käytäntöä.

Lausuntopyynnön kohteena olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi BF-lain muuttamisesta perustellaan rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen työnjaon tarkoituksenmukaisuutta oheisella tavalla: Uuden toisen momentin ensimmäisen ja toisen kohdan mukaisia, rahoituskeskuksen ja yhtiön rahoituspäätöksiin liittyviä yhtiön julkisia hallintotehtäviä koskien markkina-, asiakas- ja hanketietojen keräämistä, arviointia, analysointia ja selvityksiä sekä palveluita koskevaan neuvontaa ja asiakkaiden palvelutarpeiden kartoitusta katsotaan tarkoituksenmukaisiksi toteuttaa yhtiössä, sillä markkinatiedon keräämiseksi ja analysoimiseksi tarvittava kansainvälinen verkosto on yhtiössä, eikä rahoituskeskuksella ole vastaavaa verkostoa. Myös kansainvälistymisen neuvontapalvelut on annettu yhtiön tehtäväksi.

Yhtiön roolia korostetaan, koska tarvittavan asiantuntemuksen katsotaan olevan yhtiössä. Käytännössä tarvittava asiantuntemus on yhtiössä, koska se on sinne aiemmin viranomaisorganisaatiosta siirretty.

Business Finland on myöntänyt koronapandemian seurauksena yrityksille häiriötukea yhteensä lähes miljardi euroa. Tukien valmistelu ja myöntäminen on toteutettu yhtiössä. Sen lisäksi yhtiö on osallistunut niihin julkisiin hallintotehtäviin, jotka liittyvät rahoituskeskuksen myöntämien tukiin. Yhtiön oli tarkoitus hoitaa vain operatiivista toimintaa ja vähäisiin avustuksiin liittyviä tehtäviä, mutta yhtiö käytännössä hoitaa nyt Business Finland kokonaisuudessa valtaosan sen julkisista hallintotehtävistä. Sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen on aiemmin suunniteltua laajempaa kuvaa myös se, että rahoituskeskuksen henkilötyövuodet olivat vuonna 2019 noin 127, kun yhtiön henkilömääräksi raportoidaan vuoden 2019 tilinpäätöksessä noin 500. BF-lakia valmisteltaessa arvioitiin, että rahoituskeskuksessa olisi noin 200 ja yhtiössä noin 400 henkilötyövuotta.

Ehdotus 13 § 1 momentin toisen virkkeen poistamisesta

Mikäli yhtiölle jää nykyinen julkinen hallintotehtävä tai julkisia hallintotehtäviä lisätään, niin tarkastusvirasto ehdottaa, että 13 § 1 momentin toinen virke poistetaan. Tarkastusvirasto katsoo, että 13 § 1 momentin ensimmäinen virke on selkeä, mutta toinen virke on epäselvä ja tarkastusvirasto esittää sen poistamista; ”palvelusopimuksen perusteella voidaan siirtää yhtiölle luonteeltaan avustavia tai teknishallinnollisia julkisia hallintotehtäviä”. Tämä voisi laveasti tulkittuna muodostaa säännösperusteisen valtuutuksen siirtää palvelusopimuksella myös muita luonteeltaan avustavia tai teknishallinnollisia julkisia hallintotehtäviä, eli mahdollisesti myös muita kuin 11 § määritellyjä.

Matti Okko,
Johtaja, Kestävä julkinen talous

Vesa Koivunen,
Apulaisjohtaja, Kestävä julkinen talous