

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

23.10.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 1.10.2020 VN/1868/2020, VN/1868/2020-TEM-9

Asia **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE INNOVAATORAHOITUSKESKUS  
BUSINESS FINLANDISTA JA BUSINESS FINLAND-NIMISESTÄ OSAKEYHTIÖSTÄ  
ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 1.10.2020 lausuntoa (VN/1868/2020, VN/1868/2020-TEM-9) hallituksen esityksestä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017) muuttamiseksi. Lain muutosten on määrä tulla voimaan keväällä 2021.

Lausuntoa on pyydetty STTK ry:ltä. Koska Ammattiliitto Pro ry:llä on virastossa ja yhtiössä jäseniä, annamme asiassa oman lausuntomme.

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä lausuntonaan seuraavaa:

### **Keskeiset esitykset**

Esityksen tavoitteena on täsmentää Business Finland Oy:n hoitamia julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä varmistaen, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Taustalla on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 19.3.2019 kanteluun antama ratkaisu (EOAK/883/2018) sekä Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus (11/2019), jossa suositeltiin arvioimaan kokonaisuutena uudelleen Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakaminen rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken.

Lisäksi lakiin tehtäisiin muut ensimmäisten toimintavuosien aikana havaitut tarpeelliset toimintamallin muutokset.

Business Finland Oy:n hoitamat luonteeltaan julkiset hallintotehtävät määriteltäisiin lain 14 §:ssä. Tehtävät liittyisivät rahoituspäätösten valmisteluun, tietojen keräämiseen, arviointiin, ja analysointiin sekä selvitysten laatimiseen markkinoista, asiakkaista ja näiden hankkeista. Julkisia hallintotehtäviä olisi myös asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja palveluita koskevan neuvonnan antaminen sekä Suomen edustamiseen liittyvät kansainväliset tehtävät.

Tarkoitus on tarkentaa julkista hallintotehtävää yhtiön palveluksessa hoitavan henkilöstön virkavastuuta koskevaa sääntelyä ja säätää vahingonkorvausvastuusta. Lakiin lisättäisiin yhtiön julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvä hallinnon yleislakien noudattamista koskeva säännös sekä tarkennettaisiin rahoituskeskuksen ja yhtiön välistä palvelusopimusta koskevaa säännöstä.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

23.10.2020

Business Finland Oy:n tehtäviin lisättäisiin myös elinkeino- ja ympäristöpoliittisten valtionavustusten myöntäminen. Yhtiön tekemien rahoitus- ja valtionavustuspäätösten sääntelyä täsmennettäisiin. Muutoksenhakua koskevaa säännöstä muutettaisiin vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Myös säännöstä, jonka mukaan yhtiö ei saa harjoittaa luonteeltaan taloudellista toimintaa täsmennettäisiin.

Business Finland -kokonaisuutta johdetaan yhteisellä strategialla. Henkilöstöstrategia ja -johtaminen ja ylipäänsä henkilöstöpolitiikka on yleensä kiinteä osa strategiaa. **Vaikka Business Finland -kokonaisuudessa on henkilöstöön liittyviä käytänteitä yhtenäistetty, ovat erot rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä merkittäviä. Rahoituskeskuksen koko henkilöstö on valtion virka- ja virkaehtosopimusten soveltamisen piirissä. Yhtiö on nykyisin Palvelualojen työnantajat PALTA ry:n jäsen, mutta ei sovelle työehtosopimusta, vaan palvelussuhteen ehdot määritellään työsuhdeoppaassa.**

Business Finland -organisaatiossa toteutettiin vuonna 2019 henkilöstökysely, jonka käyttämällä asteikolla 0-100 yli 80 tulos oli hyvä ja alle 60 heikko. Business Finlandin kokonaistulos oli 61 ja mikään merkityksellisimmistä asioista ei toteutunut hyvällä tasolla. (Lähde: Yhteiskuntavastuu -raportti 2019) Valtion virastojen osalta työtyytyväisyyttä seurataan vuosittain VMBarolla. Business Finlandin kokonaisindeksi oli myös tässä vertailussa alhainen (3,1) sekä suhteessa työ- ja elinkeinoministeriön muihin virastoihin (3,62) että koko valtionhallintoon (3,59). Kehityksen suunta ei ole ollut myönteinen, kuten muissa hallinnonalan virastoissa. **Työtyytyväisyyskyselyjen tulokset antavat viitteitä siitä, että henkilöstön yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun toteuttaminen on rakennetussa toimintamallissa ongelmallista.**

Asiakastyytyväisyydessä Business Finland selviää paremmin. Valtion talousarvioissa esitetty tulostavoite on mm. asiakkaiden suositteluhaluus. Vuonna 2019 suositteluhaluus oli tasolla 67 (asteikko -100 - +100). **Syystä tai toisesta tulostavoite vuosille 2020 ja 2021 vain > 56. Tavoitetasoa ei siis ole nostettu, vaikka koko uudistusta on paljolti perusteltu asiakasyritysten palvelun parantamisella.** (Lähde: Valtion talousarvioesitys 2021)

Valtion henkilöstöpolitiikassa tavoitteena on mm. yhteisen arvoperustan ja yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen. **Vaikka lain nojalla julkista tehtävää hoitava organisaatio on esim. julkisuuslainsäädännön soveltamisen piirissä, on hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen vaatimus olennaisesti laajempi kokonaisuus, joka on viranomaisen toiminnassa sisäänrakennettuna. Yksinomaan säädösteknisillä muutoksilla ja informatiivisten viittausten lisäämisellä hallinnon yleislakien noudattamiseen ei toimintakulttuuria rakenneta.**

Business Finlandia koskevaan vasta vajaa kolme vuotta voimassaolleeseen lakiin (1146/2017) tarvittavien täsmennysten ja tarkennusten laajuus osoittaa, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on jo yksinomaan säädösteknisesti haasteellista, vaikka perustuslain 124 § sen lailla tai lain nojalla mahdollistaisi. Business Finland -lakia valmisteltaessa toimme esille, että esitetty työnjako yhtiön ja rahoituskeskuksen kesken on hankalaa ja julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitaminen viranomaisessa ja virkasuhteessa olisi perusteltua ja

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

23.10.2020

**selkeää. Näkemyksemme ei ole muuttunut. Pääsääntö on ja tulee olla julkisten hallintotehtävien hoitaminen viranomaisessa.**

#### **Pääasialliset vaikutukset**

Esityksellä ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia eikä merkittäviä välittömiä vaikutuksia Business Finlandin asiakasyritysten toimintaan.

Esityksen henkilöstövaikutuksia ei ole tarkasteltu lainkaan, vaikka julkisen hallintotehtävän määrittelyn täsmentäminen lain 11:ssä (Yhtiön tehtävät) ja uuden 14 a §:n (Hallinnon yleislakien noudattaminen sekä yhtiön palveluksessa olevan virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu) lisääminen ulottaa rikosoikeudellisen virkavastuun yhtiö palveluksessa olevaan henkilöstöön.

**Virkamiehen asema on esim. irtisanomistilanteissa vahvempi kuin työntekijän. Myös henkilöstön oikeusturvan näkökulmasta julkiset hallintotehtävät on perusteltua hoitaa viranomaisessa ja virkasuhteessa.**

**Henkilöstövaikutukset on arvioitava ja kerrottava selkeästi miten suuri osuus yhtiön työntekijöistä hoitaa julkista hallintotehtävää (ml. 11 §:n uudessa toisessa momentissa määritellyt tehtävät).**

#### **Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Hallituksen esityksen valmistelun lähtökohdaksi on otettu todettujen puutteiden korjaaminen perustuslain 124 §:n asettamat reunaehdot täyttävällä tavalla. Muita vaihtoehtoja ei ole tarkasteltu. Työ- ja elinkeinoministeriö luottaa siihen, että lausuntokierroksella olevan hallituksen esityksen lisäksi syksyn 2019 ja vuoden 2020 aikana tehdyt muutokset asiakkuus- ja rahoitusprosesseihin varmistavat lainsäädännön vaatimusten täyttymisen.

Vuoden 2019 lopussa koko Business Finlandin henkilöstömäärä oli 619, joista rahoituskeskuksessa 125 ja yhtiössä 494. Business Finland –lain nojalla toteutetulla liikkeenluovutuksella henkilöstöresurssin painopiste on siirtynyt yhtiöön.

Vuonna 2019 rahoituskeskuksella oli käytössään yhteensä 711,0 miljoonaa euroa. Yhtiön noin 100 miljoonaa euron tuotoista suurin osa tuli rahoituskeskukselle myydyistä palveluista. Haettu rahoitus oli 843,5 miljoonaa euroa ja sitä myönnettiin 588,7 miljoonaa euroa, josta yhtiön myöntämä osuus oli 45,8 miljoonaa euroa. (Lähde: Yhteiskuntavastuu -raportti 2019)

Vaikka yhtiön myöntämän ns. de minimis –ehtoisten rahoituksen osuus on kokonaisuudesta suhteellisen pieni, on yhtiöllä laajasti muuhun kuin rahoituspäätösten tekemiseen liittyviä julkisia hallintotehtäviä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laillisuustarkastuskertomuksessaan suositellut arvioimaan Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen. **Näkemyksemme on, että perusteellista kokonaisarviota työnjaosta ei ole tehty, vaan hallituksen esityksessä pyritään lähinnä korjaamaan säädöspohjassa olevat ilmeiset puutteet ja saattamaan toiminta näiltä osin lailliselle pohjalle.**

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

23.10.2020

Lisäksi em. kertomuksen sivulla 37-38 on tarkasteltu valtiovarainministeriön suositusta 15.10.2018 periaatteista, joita tulisi noudattaa yhtiöittämistä harkittaessa. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan kaikki yhtiömallille asetetut rajoitteet ovat sellaisia, että ne eivät olisi puoltaneet valtionavustusprosessiin liittyvien tehtävien siirtämistä Business Finland Oy:lle. Tämä kehoitettiin ottamaan huomioon arvioitaessa lainsäädäntöön ja tehtävien organisointiin liittyviä muutostarpeita. Valtiovarainministeriön suositus on edelleen voimassa.

**Näkemyksemme on, että hallituksen esitystä ei pidä esitetyssä muodossa antaa, vaan valmistelua on jatkettava niin, että työnjako valtionavustusasioissa yhtiön ja rahoituskeskuksen kesken tarkastellaan perusteellisesti uudelleen lähtökohtana julkisten hallintotehtävien hoitaminen viranomaisena toimivassa rahoituskeskuksessa.**

### Muut huomiot

Emme kommentoi säädöskohtaisia perusteluja, koska säädösteknisillä muutoksilla peruslähtökohta eli julkisten hallintotehtävien hoitaminen viranomaisessa ja virkasuhteessa ei toteudu.

Niko Simola  
Johtaja

Sari Jokikallas  
Sopimusalavastaava/asiantuntija