

Asia: VN/1868/2020

Lausuntopyyntö luonnoksista Business Finland -lainsäädäntöön esitettävistä muutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 9.5.2022 VN/1868/2020

Asia BUSINESS FINLAND -LAINSÄÄDÄNTÖÖN EHDOTETTAVAT MUUTOKSET

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 9.5.2022 (VN/1868/2020) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta sekä luonnoksesta Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 2 momentin kumoamisesta.

Säädösmuutosten taustalla on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 2019 antama kantelupäätös (EOAK/883/2018), jossa tarkasteltiin julkisten hallintotehtävien siirtämistä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilta Business Finland Oy:lle suhteessa perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto on laillisuustarkastuskertomuksessaan 2019 suositellut Business Finlandin tehtäväjaon arvioimista kokonaisuutena uudelleen. Myös Business Finlandin arvioinnissa (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:46) on tunnistettu nykyisen hallintomallin oikeudelliset ongelmat.

Hallituksen esityksellä pyritään täsmentämään voimassaolevaa Business Finland Oy:n hoitamia julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä. Peruslähtökohtaa rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostamasta ja yhteisellä strategialla johdetusta toiminnallisesta kokonaisuudesta ei muutettaisi.

Lain on määrä tulla voimaan keväällä 2023.

Nykytila ja sen arviointi

Hallintomallin puutteita on pyritty korjaamaan toteuttamalla 1.9.2019 alkaen muutoksia, joiden jälkeen yhtiöllä ei voi olla työjohto-oikeutta rahoituskeskuksen rahoitushakemuksia käsittelevään henkilöstöön. Rahoitusryhmän nimeämisestä vastuu on rahoituskeskuksella. Rahoitushakemusten käsittelijöiden tehtävänkuvia on täsmennetty ja rahoituskeskus on mukana keskusteluissa asiakasyrityksen kanssa jo ennen rahoitushakemuksen jättämistä.

Hallintomalli on aiheuttanut työnjaossa ongelmia, hallinnollinen taakka lisääntynyt ja sisäisiä tehokkuushyötyjä ei ole saavutettu. Vuonna 2021 toteutetussa arvioinnissa on myönteisiä vaikutuksia tunnustettu lähinnä asiakasrajapinnassa. Johtopäätös on, että toimintamallin hyödyt nähdään kunnolla vasta myöhemmin.

Nykytilan arvioinnissa viitataan lyhyesti Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettaviin periaatteisiin 1.12.2021 (VN11537/2021). Periaatteiden alaluvussa 1.3. Julkinen hallintotehtävä organisoidaan pääasiassa virastoksi on tuotu kattavasti esille perusteita virastomuodon valinnalle. Tekstissä (sivu 4) todetaan, että perustuslain reunaehtojen täytyminen voi olla mahdollista myös muissa organisointimuodoissa, mutta julkisen hallintotehtävän järjestäminen muussa muodossa edellyttää erityisten perusteiden olemassaoloa sekä suosituksessa kuvattujen reunaehtojen toteutumisen erityistä varmistamista. Sivulla 5-6 tuodaan esille seuraavaa: Toiminnan pitkäjänteinen strateginen kehittäminen ja erityisasiantuntemuksen takaaminen eivät aina itsestään selvästi ole esimerkiksi osakeyhtiömuotoisessa palveluntuotannossa turvattavissa paremmin kuin viranomastoiminnassa. Toiminnan ohjaus ja valvonta voivat tapauksesta riippuen olla hoidettavissa jopa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtii viranomaisen (ks. esim. PeVL 8/2014 vp). Joustavuus ja erityisosaamisen varmistaminen ovat usein järjestelykysymyksiä. Virastomuodossa ohjaus, johtaminen ja sisäinen organisaatio sekä tehtävänala ja toimivalta voidaan pääsääntöisesti järjestää tarkoitukseen sopivalla tavalla. Tehtävien tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen hoitamisen sekä asiakaslähtöisten toimintamallien toteuttaminen voidaan järjestää virastomuodossa. Viraston tehtäviä voidaan työn tasaamiseksi, erityisosaamisen varmistamiseksi tai vastaavista syistä jakaa viraston sisällä taikka virastojen välillä. Muun viranomaisen tai yksityisen toimijan infrastruktuurin, osaamisen ja muiden voimavarojen hyödyntäminen on mahdollista myös virastomuodossa toimiessa.

Pro muistuttaa, että Business Finland -kokonaisuuden toiminta rahoitetaan käytännössä kokonaan valtion budjettivaroin.

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän arvioinnin sivulla 126 kerrotaan, että uudistuksen taustalla oli vahva ennakkonäkemys yhtiömuotoisen hallintomallin eduista.

Arvioinnin kehittämissuositus 4 liittyy yhtiön vastuukysymysten ratkaisemiseen ja kestävän hallinnollisen mallin suunnitteluun. Suosituksessa (sivu 134) tuodaan esille, ettei yksiselitteisiä, nopeita ratkaisuja ole näköpiirissä, ja siksi tarvittavien korjaustoimenpiteiden riittävä taustoitus, eri vaihtoehtojen vertailu ja huolellinen valmistelu on tärkeää.

Pron näkemys on, että Business Finlandin koko toiminnan ajan ilmeineiden ongelmien ja laillisuusvalvojen kannanottojen jälkeen päädytään nykytilan arvioinnissa suhteellisen kevein perustein johtopäätökseen, että yhtiölle annettujen julkisten hallintotehtävien ongelmakohtat on ratkaistavissa voimassaolevaa lainsäädäntöä hienosäätämällä. Aiemmat ennakkokäsitykset yhtiömuodon eduista näyttävät ohjanneen myös hallituksen esityksen valmistelua. Lainsäädännön korjauskierroksen kesto jo yksinomaan kielii siitä, että ongelmanratkaisu voimassaoleviin säädöksiin tehtävillä täsmennyksillä on vaikeaa ellei mahdotonta. Muiden toteutusvaihtoehtojen tarkastelu on jäänyt varsin suppeaksi.

Keskeiset ehdotukset

Yhtiön tehtäviin lisättäisiin ulkomaisten osaajien maahanmuuton edistäminen Suomeen. Tehtävä ei olisi uusi, koska Business Finland hoitaa tehtävää jo nykyään osana yritysten kansainvälistymisen edistämistä (Work in Finland -toiminnot).

Yhtiön laissa määriteltyjä tehtäviä ja niiden hoitamiseen liittyviä edellytyksiä tarkennettaisiin perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Täsmennetyt julkiset hallintotehtävät ovat muassa rahoituskeskuksen toimintaa tukevia tehtäviä ja Suomen kansainvälisiä edustamistehtäviä. Myös yhtiön palveluksessa olevan julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin. Esityksessä säädettäisiin myös yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden salassapitovelvollisuudesta.

Rahoituskeskukselle säädettäisiin oikeus saada yhtiöltä tietoja, jotka ovat välttämättömiä sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Rahoituskeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta tietoja, jotka ovat tarpeellisia rahoituskeskuksen lausuntojen antamiseksi kasvuyrittäjien jatkolupa-asioissa.

Muut muutokset ovat vähäisempiä ja osin teknisluontoisia.

Voimassa olevan lain 14 §:n (Rahoituspäätökset) 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Vuoden 2019 alun jälkeen yhtiö on tehnyt noin 40 000 rahoituspäätöstä (häiriötilannerahoitus 28 000 ja muu de minimis -ehtoinen rahoitus 12 000). Rahoituskeskus on vastaavana aikana tehnyt 500 de minimis -rahoituspäätöstä. Käytännössä de minimis -rahoituksesta on muodostunut yksinomaan yhtiön tehtävä rahoituskeskuksen keskittyessä muihin rahoituspalveluihin. Pro toteaa, että lain 14 §:ään ehdotettuja täsmennyksiä voi pitää vähäisinä ja teknisinä, eikä pykälän voimassaoleva ja ehdotettu uusi sisältö näytä vastaavan edes vallitsevaa käytäntöä.

Lain 11 §:ssä (Yhtiön tehtävät) ja 11a §:ssä (Yhtiön kansainväliset edustamistehtävät) täsmennetään yhtiön tehtäviä, jotta perustuslain 124 §:n riittävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus julkisten hallintotehtävien hoidosta säädettäessä täyttyisi.

Pron näkemys on, etteivät ehdotetut 11 §:n ja 14 §:n täsmennykset poista täysin perusongelmaa, joka kahden organisaation kesken jaetussa rahoitusprosessissa on. Pro pitää huomattavasti selkeämpänä ratkaisuna rahoituspäätösten valmisteluvastuun siirtämistä kokonaisuudessaan rahoituskeskukselle.

Yhtiön palveluksessa olevan virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun siirtäminen uuteen 14 a §:ään on nykyistä selkeämpi ratkaisu. Rikosoikeudellisen virkavastuun laajentaminen koskemaan kaikkia laissa määriteltyjä yhtiön hoitamia julkisia hallitotehtäviä on välttämätöntä.

Prolla ei ole huomautettavaa tiedonsaantioikeuteen Maahanmuuttovirastosta (16 a §) ehdotetussa muodossa rajoittuen nimenomaisesti kasvuyrittäjien jakolupa-asioihin.

Vaikutukset

Julkisen vallan käytön elementtejä sisältäviä tehtäviä siirrettäisiin yhtiöstä rahoituskeskukselle toiminnan uudelleenorganisoinnin keinoin.

Lain muutosten jälkeen yhtiö ei voisi hoitaa eräitä kansainvälisiä edustamistehtäviä, rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvien hankkeiden rahoitettavuuden arviointia tai yksityiskohtaista neuvontaa. Muutos johtaisi arvion mukaan noin 50-80 työntekijän siirtymiseen yhtiöstä rahoituskeskukseen. Vuoden 2021 lopussa Business Finlandin henkilöstömäärä oli 713, josta rahoituskeskuksessa 144 ja yhtiössä 569 henkilöä. Muutoksella olisi organisaation koko huomioiden varsin suuria henkilöstövaikutuksia ja siirtyvän henkilöstön lukumäärä vaikuttaa liikkumavälin perusteella hyvin alustavalta.

Hallituksen esityksessä on kuvattu henkilöstösiirtojen menettelytavat, jotka näyttävät jättävän työnantajalle monta erilaista mahdollisuutta käytännön toteutuksessa. Pron näkemys on, että kohdan 1 mukainen menettely ei tule kyseeseen. Pron kanta on, että henkilöstösiirrot yhtiöstä rahoituskeskukseen on toteutettava liikkeen luvutuksella. Mikäli liikkeen luovutuksen edellytykset eivät kaikilta osin täyty, on siirto toteutettava liikkeen luovutuksen periaatteita noudattaen. Näin ollen myös kohta 3 on tarpeeton.

Pro edellyttää, että siirtomenettely kuvataan hallituksen esityksessä sillä tarkkuudella, että siirron kohteena olevan henkilöstön on menettelytapa ja vaikutukset omaan asemaansa ja palvelussuhteen ehtoihin mahdollista ymmärtää.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan organisaatio- ja henkilöstövaikutusten liittyvän paitsi henkilöstösiirtoihin yhtiöstä rahoituskeskukseen myös tehtävien ja roolien tarkennuksiin sekä yhtiössä että rahoituskeskuksessa. Pro korostaa, että henkilöstösiirrot ja mahdolliset tehtäväjärjestelyt sekä yhtiössä että rahoituskeskuksessa on toteutettava niin, että henkilöstön tehtävien vaatavuus ja palkkataso säilyy vähintään ennallaan ja samalla tarjotaan mahdollisuuksia tehtävä- ja urakehitykselle. Yhtiöstä siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus on turvattava.

Taloudellisia vaikutuksia lakimuutoksilla ei tunnisteta olevan. Keskeisin vaikutus on saattaa Business Finlandia koskeva lainsäädäntö vastaamaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia.

Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallituksen esityksen valmistelun aikana kerrotaan arvioidun myös vaihtoehtoa, että rahoituspäätösten valmisteluvastuun siirrettäisiin kokonaisuudessaan yhtiöstä rahoituskeskukseen. Vaihtoehdon hylkääminen vaikuttaa erikoiselta, kun sen kuitenkin todetaan vastaavan parhaiten laillisuusvalvonnassa ja arvioinnissa esille tuotuihin ongelmiin. Edellä esille tuotuihin näkökohtiin viitaten Pro pitää rahoituspäätösten keskittämistä rahoituskeskukselle sekä asiakkaiden palvelupolun laadukkuuden että resurssien tehokkaan käytön varmistamiseksi parempana ratkaisuna. Samalla keskeiset julkisten hallintotehtävien yhtiössä hoitamiseen liittyvät ongelmat ratkeaisivat. Tätä toteuttamisvaihtoehtoa puoltaa sekä yhtiön että rahoituskeskuksen henkilöstön käytännön kokemus ja yksiselitteinen viesti koko Business Finland-kokonaisuuden olemassaolon ajan.

Asetus

Prolla ei ole asetuksen muutokseen kommentoitavaa.

Muut huomiot

Business Finlandin hallintomallin ongelmat ovat näyttäytyneet henkilöstölle vuonna 2016 alkaneen muutosprosessin pitkittymisenä. Tilannetta korjaavan lainsäädännön valmistelu on kestänyt käytännössä helmikuun lopulta 2020 jatkuen edelleen. Säädäspohja on saatava pikimmiten kuntoon niin, että organisaatio ja sen henkilöstö voi keskittyä asiakkaiden tulokselliseen palveluun.

Henkilöstön monipuolinen osallistaminen ja yhteistoiminnasta huolehtiminen on olennainen osa jatkovalmistelua. Hyvän työnantajapolitiikan ja yhteistoiminnan tarvetta alleviivaa se, että lainsäädännön muutoksilla on joka tapauksessa henkilöstövaikutuksia.

Niko Simola

Sari Jokikallas

Johtaja

Sopimusalavastaava/asiantuntija

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry