

OIKEUDELLINEN ESISELVITYS

FINNFUNDIN ROOLI KEHITYSYHTEISTYÖN YRITYSRAHOITUKSESSA

Vastaanottaja: Ulkoministeriö
Päivämäärä: 21.12.2022

1.	ALKUSANAT.....	4
2.	TAUSTAA.....	5
2.1	Yksityisen sektorin yhteistyö Suomen kehityspolitiikassa.....	5
2.2	Finnfundista yleisesti	5
2.3	Finnfundiin sovellettavasta lainsäädännöstä.....	6
2.4	Finnpartnership-liikekumppanuusohjelma.....	7
2.5	Finnpartnership-ohjelmaan liittyvä ostopalvelusopimus Ulkoministeriön ja Finnfundin välillä	8
3.	FINNPARTNERSHIP-VALTIONAVUSTUSTEN TUKITOIMINTOJEN FINNFUNDILLE SIIRTÄMISESTÄ.....	11
3.1	Julkinen hallintotehtävä.....	11
3.2	Tarkoituksenmukaisuusarviointista.....	13
3.3	Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen turvaaminen	14
3.4	Valtion tarkastustoiminnassa esitetyt kannanotot	16
3.5	Yksityinen toimija julkisen vallan käyttäjänä.....	19
3.5.1	Suomen metsäkeskus	19
3.5.2	Suomen elokuvasäätio.....	19
3.5.3	Veikkaus Oy.....	20
3.5.4	Finnvera Oyj.....	20
3.5.5	Business Finland	21
3.6	Näkökulmia kehitettäväksi lainsäädännöksi.....	21
3.6.1	Ulkoasiainhallintolain mahdollinen muuttaminen	21
3.6.2	Valtionavustuslain mahdollinen muuttaminen	22
3.6.3	Finnfund-lain mahdollinen muuttaminen.....	23

3.6.4	Finnfund-lain mahdolliseen muuttamiseen liittyvät kysymykset tehtävien eriyttämisestä.....	26
4.	FINNPARTNERSHIP-OHJELMAN KOKONAISHALLINNOINNIN FINNFUNDILLE SIIRTÄMISESTÄ.....	29
4.1	Taustaa	29
4.2	Finnpartnership-kumppanuusohjelman siirto kokonaan Finnfundille	29
5.	FINNFUNDILLE ANNETTAVASTA TOIMIVALLASTA TEKNISEN TUEN MYÖNTÄMISEEN LIITTYEN	30
5.1	Taustaa	30
5.2	Teknisestä tuesta	30
5.3	Teknisen tuen myöntämisestä ja siihen liittyvästä toimivallasta.....	31
5.4	Teknisen tuen antaminen nykyisen lain mukaan	32
6.	KEHITYSRAHOITUSTOIMIJOIDEN TOIMIVALLASTA TANSKASSA JA HOLLANNISSA.....	33
6.1	Taustaa	33
6.2	Tanskan kehitysrahoitustoimijan rahoituksen toimivallasta.....	34
6.3	Hollannin kehitysrahoitustoimijan rahoituksen toimivallasta	35
7.	FINNFUNDIN TOIMIVALLASTA KEHITYSPOLIITTISTEN FINANSSISIIJOITUSTEN TEKEMISEEN LIITTYEN	36
7.1	Taustaa	36
7.2	Kehityspoliittisista finanssisijoituksista.....	37
7.3	Oikeusperusta UM:n tai Finnfundin tekemille kehityspoliittisille finanssisijoituksille 38	
7.4	Finnfundille myönnettävästä toimivallasta identifioida ja/tai tehdä UM:n puolesta kehityspoliittisia finanssisijoituksia	39
8.	DEVPLATIN UM-RAHOITUKSEN SIIRTÄMISESTÄ FINNFUNDILLE	39
8.1	Taustaa	39
8.2	DevPlatista.....	39
8.3	DevPlat-rahoituksesta	40
9.	PIF-INSTRUMENTIN HALLINNOINTIIN LIITTYVIEN TEHTÄVIEN FINNFUNDILLE SIIRTÄMISESTÄ.....	41
9.1	Taustaa	41
9.2	PIF-instrumentista	41
9.3	PIF-instrumentin hallinnointiin liittyvien tehtävien siirtämisen edellytyksistä	44
10.	KORKOTUKILUOTTOLAIN PÄIVITTÄMISESTÄ.....	44
10.1	Taustaa	44
10.2	Korkotukiluottolaista.....	45
10.3	Korkotukilain päivittämisestä	45
11.	BUSINESS FINLAND	46
11.1	Business Finlandia koskeva lainsäädäntö	46

11.2	Business Finlandin päätöksenteosta	46
11.3	Taustaa valitulle Business Finland -mallille	47
11.4	Perustuslakivaliokunnan havainnot Business Finland-lain säätämisen yhteydessä	48
11.5	Laillisuusvalvojan esittämät havainnot Business Finlandin toiminnasta	50
11.6	Uusi Business Finlandia koskeva luonnos hallituksen esitykseksi	51
11.7	Finnfundin muuttaminen Business Finland-mallin mukaisesti.....	54
12.	YHTEENVETO	55
13.	MAHDOLLISISTA MUISTA JATKOTARKASTELUN KOHTEISTA.....	59
14.	MUISTA ESILLE NOUSSEISTA LAINSÄÄDÄNTÖTARPEISTA	59

1. ALKUSANAT

Ulkoministeriön (jäljempänä myös ”**Ulkoministeriö**” tai ”**UM**”) puolelta on haluttu selvittää tiettyjä mandaattikysymyksiä liittyen muun muassa avustuspäätösten päätöksenteon siirtämiseen Teollisen yhteistyön rahasto Oy:lle (”**Finnfund**”) eri avustustilanteissa. Esiselvitys pohjautuu Ulkoministeriön tausta-aineistoon (”**Tausta-aineisto**”).

Tässä oikeudellisessa Esiselvityksessä (”**Esiselvitys**”) asiaa on lähestytty erityisesti liitteen 1 pohjalta. Osana Esiselvitystä on käyty keskusteluja liitteen 2 henkilöiden kanssa. Esiselvityksen tarkastelun kohteena olevista kysymyksistä on arvioitu mahdollisia eri vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämisen suhteen. Esiselvityksen keskiössä on muun muassa onko ulkoistuksia mahdollista tehdä nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä millaisia muutoksia lainsäädäntöön tarvittaisiin. Esiselvityksessä tarkastellaan lisäksi ylätasolla myös Business Finlandin (”**Business Finland**”) toimintamallia ja Finnfundin toiminnan tämänhetkistä järjestämistä. Käytössä on ollut hyvin rajattu aikataulu, joten Esiselvityksessä on keskitytty erityisesti lainsäädännön tulkintaan, eikä tässä vaiheessa ole laadittu varsinaisia pykäläehdotuksia.

Esiselvityksessä ei anneta suosituksia eikä tehdä päätösehdotuksia. Esiselvityksen taustatyö perustuu Esiselvityksen viittauksissa kuvattuun aineistoon ja käytyihin keskusteluihin, eikä näiden kattavuutta tai totuudenmukaisuutta ole erikseen arvioitu. Esiselvityksen taustatyössä ei ole hyödynnetty muita lähteitä kuin mihin Esiselvityksessä on nimenomaisesti viitattu. Aikaa Esiselvityksen laatimiseen on ollut huomattavan vähän huomioiden tarkastelun kohteena olevien kysymysten ja Tausta-aineiston laatu ja laajuus. Finnfundin käytännön toiminnan järjestämiseen liittyviä rakenteellisia kysymyksiä, kuten mahdollisesta eriyttämisestä johtuvia juridisia lisävaatimuksia, ei ole arvioitu Esiselvityksen puitteissa. Myöskään esim. rahastorakenteiden vaatimuksia tai organisaatioiden hallinnollisia tarpeita mahdolliseen muutokseen liittyen ei ole selvitetty. Tarkastelun kohteena ei myöskään ole ollut EU:n valtioneuvoston päätöksen mahdollinen vaikutus kysymyksenasetteluihin.

Esiselvityksen ulkopuolelle on lisäksi jätetty myöhemmin Esiselvityksessä kuvattuja asiakokonaisuuksia, joilla voi olla merkityksellinen liittyntä mahdolliseen lainsäädäntöhankkeeseen. Esiselvityksessä on kuvattu Tausta-aineistosta ja käytyjen keskustelujen pohjalta tässä vaiheessa havaittuja seikkoja, jotka muodostuneen käsityksen mukaan voivat osoittautua relevanteiksi mahdollisen lainsäädäntöhankkeen edetessä. Esiselvityksessä on kuvattu alustavasti tunnistettuja rakenteellisia ratkaisuvaihtoehtoja, joita ei kuitenkaan ole käytettävissä olleessa aikaikkunassa tämän syvällisemmin tarkasteltu. Mahdollinen ratkaisuvaihtoehdon valinta ja toteuttamisessa eteneminen edellyttää laajempaa tarkastelua.

2. TAUSTAA

2.1 Yksityisen sektorin yhteistyö Suomen kehityspoliitikassa

Suomella on useita suoraan yrityksille suunnattuja rahoitusmuotoja. Suomen kansallinen kehitysrahoituslaitos Finnfund on keskeisessä roolissa kehitysmaissa toimivien yritysten suorana rahoittajana. Ulkoministeriön muita keskeisiä rahoitusmuotoja ovat liikekumppanuusohjelma Finnpartnership (jäljempänä myös ”**Finnpartnership-ohjelma**” tai ”**Finnpartnership**”) ja sekä investointituki kehitysmaille (PIF). Lisäksi Business Finlandin ja Ulkoministeriön yhteinen alusta Developing Markets Platform (DevPlat) tarjoaa innovaatorahoitusta YK:n kestävän kehityksen mukaiseen liiketoimintaan. Ulkoministeriö tekee lisäksi kehityspoliittisia finanssisijoituksia kohteisiin, jotka rahoittavat kehitysmaissa toimivia yrityksiä tai niiden hankkeita.

Yhteistyö yksityisen sektorin kanssa on kasvavassa roolissa Suomen kehityspoliitikassa. Vuosina 2019–2021 yksityisen sektorin instrumenttien (pl. finanssisijoitukset) osuus Suomen kehitysrahoituksesta oli kuusi (6) prosenttia. Osuus tulee kasvamaan, kun valmistellut PIF-hankkeet lähtevät liikkeelle. Kehityspoliittisia finanssisijoituksia Ulkoministeriö tekee 130 miljoonalla eurolla vuosittain.

Erityisesti Finnpartnership, PIF ja finanssisijoitukset työllistävät Ulkoministeriön henkilöstöä merkittävästi, sillä avustus- ja sijoituspäätökset tehdään ministeriössä. Ulkoministeriössä työskentelee viisi (5) yksityisen sektorin instrumenteista vastaavaa henkilöä, ja kolme (3) finanssisijoituksista vastaavaa henkilöä. Vielä keväällä 2022 vastaavat luvut olivat neljä (4) ja yksi (1). Henkilöstö ei ole riittänyt avustus- ja sijoitustoiminnan laadukkaaseen hallintointiin, mistä syystä kaikkiin instrumentteihin on hankittu erilaisia tukipalveluita. Finnpartnership-ohjelman toteutukseen hankitut tukipalvelut muodostavat laajimman kokonaisuuden.

2.2 Finnfundista yleisesti

Finnfund on Suomen kansallinen kehitysrahoituslaitos, joka tekee vaikuttavuuteen tähtääviä markkinaehtoisia sijoituksia kehittyvissä maissa. Finnfund tarjoaa kehitysmaissa toimiville yksityisille yrityksille oman pääoman ehtoista rahoitusta, pitkäaikaisia investointilainoja, välirahoitusta sekä kehitysmaainvestointeihin liittyvää erityisosaamista.

Finnfund rahoittaa kehitysmaihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi. UM:n nykyisen tulkinnan mukaan riittää, että sijoitus edistää Suomen kehityspoliittisia tavoitteita. Lain Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (291/1979, ”**Finnfund-laki**”) mukaan Finnfund voi hankkia tällaisten yritysten osakkeita ja osuuksia rahoitusmielessä sekä myöntää yrityksille lainoja ja antaa takauksia. Finnfund suuntaa varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä osallistuu kehitysmaiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen ja rahoitukseen.

Rahoitettavien hankkeiden osalta Finnfund edellyttää kannattavuutta, ympäristöä ja yhteiskuntaa koskevaa vastuullisuutta sekä mitattavia kehitysvaiheita kohdemaassa. Finnfund rahoittaa jo operatiivisessa tai perustamisvaiheessa olevat yhtiöitä, joiden toiminta edistää kehitysmaiden kestävästä kehitystä. Yhtiöt voivat myös tehdä yhteistyötä suomalaisten yritysten kanssa.

Finnfund saa rahoituksensa Suomen valtiolta, yksityisiltä pääomamarkkinoilta sekä sijoitustensa tuotosta. Valtion osuus Finnfundin rahoituksesta on kasvanut yli puoleen viime vuosina annettujen lainojen myötä. Vuoteen 2030 mennessä yhtiön tavoitteena on hankkia vähintään puolet rahoituksestaan yksityisiltä markkinoilta. Finnfund sijoittaa kaikki tuotot uusiin kestävästä kehitystä tukeviin hankkeisiin. Finnfund tekee vuosittain noin 20-30 uutta investointia yhteensä noin 200-250 miljoonalla eurolla. Vuoden 2021 lopussa Finnfundin sijoitukset ja maksamattomat sijoituspäätökset olivat yhteensä noin 1,12 miljardia euroa 53 eri maassa.

Finnfundin omistavat Suomen valtio (95,9 %), Finnvera Oyj (4,0 %), ja Elinkeinoelämän keskusliitto (0,1 %). Yhtiöllä on noin 90 työntekijää Helsingissä.¹ Yhtiö avasi vuonna 2022 aluetoimiston Nairobiin.

2.3 Finnfundiin sovellettavasta lainsäädännöstä

Finnfund on Ulkoministeriön hallinnonalaan kuuluva osakeyhtiö, joka on valtion omistajaohjauksessa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007, ”**Omistajaohjauslaki**”) mukaisesti. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (3.11.2011) mukaan Finnfund on erityistehtäväyhtiö, jolla on valtion sille osoittama tehtävä. Periaatepäätöksen mukaan valtio on erityistehtävää hoitavassa yhtiössä aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön. Sen sijaan Finnfundin kaupallisen strategian määrittelee yhtiön johto ja hallintoelimet.²

Finnfund-lain 1 §:n mukaan yhtiön osakkeista on aina vähintään viisikymmentäyksi (51) prosenttia oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa. Finnfund on valtion omistajaohjauksessa. Finnfund-lain 1 §:n 2 momentin mukaan Finnfundiin sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevaa lainsäädäntöä (624/2006, ”**Osakeyhtiölaki**”), jollei Finnfund-laissa ole toisin säädetty.

Finnfund-lain 2 §:n mukaan Finnfundin tulee edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehityksimaiksi luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen. Yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille.

Finnfundin ei sovelleta luottolaitostoiminnasta annettua lakia (1607/1993, ”**Luottolaitoslaki**”). Lain esitöiden mukaan Suomen liittyessä Euroopan Unioniin Finnfundille myönnettiin poikkeus eli niin sanottu ”*permanent exclusion*” -status luottolaitosdirektiivin (77/780/ETY) soveltamisesta.

¹ Lähde Finnfundin internet-sivut.

² Olli Mäenpään lausunto 2014.

Tämän myötä Finnfundiin ei sovelleta EU:n luottolaitoksia koskevia sitovia lainsäädäntövelvoitteita. Näin ollen Finnfundiin ei kehitysrahoitusyhtiönä tarvitse soveltaa muun muassa luottolaitosten perustamista, vakavaraisuutta ja valvontaa koskevaa lainsäädäntöä.³ Finanssivalvonta ei myöskään valvo Finnfundia.

Finnfund on tulkinnut, että sen nykyiseen toimintaan ei sovelleta lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, ”**Julkisuuslaki**”) eikä hallintolakia (434/2003, ”**Hallintolaki**”). Julkisuuslakia ja Hallintolakia sovelletaan kyseisten lakien soveltamisalan mukaan muun muassa viranomaisiin ja sellaisiin yksityisiin tahoihin, jotka käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Hallinto-oikeuden professori, OTT Olli Mäenpää on UM:n pyynnöstä antanut oikeudellisen asiantuntijalausunnon vuonna 2014 Finnfundin rahoitustehtävien oikeudellisesta luonteesta.⁴

Mäenpää on asiantuntijalausunnossaan arvioinut Finnfundin lakisäätisiä tehtäviä siltä kannalta, ovatko ne perustuslain (731/1999, ”**Perustuslaki**”) 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä. Mäenpää on rajannut lausuntonsa ulkopuolelle Finnpartnership-liikekumppanuusohjelmaan liittyvät Finnfundille erikseen annetut toimeksiantotehtävät. Siten Mäenpään lausunnossa ei arvioida sitä liittykö Finnpartnership-liikekumppanuusohjelmaan julkisia hallintotehtäviä. Mäenpää on lausunnossaan päätenyt siihen, että Finnfundin rahoitustehtävien hoitaminen perustuu keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen liiketaloudelliseen arviointiin ja päätöksentekoon. Tästä syystä Finnfund ei Mäenpään mukaan hoida julkista hallintotehtävää, kun se hoitaa Finnfundin mukaisia rahoitustehtäviä.⁵ Kuten todettua, Mäenpään johtopäätös ei kuitenkaan koske Finnpartnership-ohjelmaa.

2.4 Finnpartnership-liikekumppanuusohjelma

Finnpartnership-ohjelma rahoitetaan Ulkoministeriön kehitysyhteistyömäärärahoista. Finnpartnership-ohjelma tukee suomalaisia ja kehitysmaiden yrityksiä uusien liiketoimintamahdollisuuksien ja yhteistyökumppanien löytämiseksi. Kohdassa 2.5 tarkemmin kuvatussa Ostopalvelusopimuksen mukaisista palveluista UM maksaa Finnfundille vuosittain 1,4 miljoonaa euroa. Finnpartnership-ohjelman tuet yrityksille ovat yhteensä noin 6,6 miljoonaa euroa vuosittain. UM tekee näistä tuista päätökset.⁶

Liikekumppanuustukea voi hakea kehittyviin maihin suuntautuvaan, pitkäaikaiseen kaupalliseen yhteistyöhön tähtäävään ja liiketaloudellisesti kannattavaksi suunnitellun toiminnan suunnittelu-, kehitys- ja koulutusvaiheisiin. Myös kansalaisjärjestöt ja oppilaitokset voivat hakea tukea liikekumppanuushankkeiden olennaisiin tukitoimintoihin.⁷

³ HE 170/2000 vp, s. 4.

⁴ Olli Mäenpään asiantuntijalausunto 22.1.2014.

⁵ Mäenpään lausunto 22.1.2014.

⁶ Ulkoministeriön internetsivut.

⁷ Ulkoministeriön internet-sivut.

Esiselvityksen Tausta-aineistona on ollut käytettävissä Ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston vuonna 2013 laatima selvitys Finnpartnership-liikeyhteistyöohjelman mahdollisesta siirtämisestä Finnfundille. Vuoden 2013 selvityksessä Finnpartnership-liikeyhteistyöohjelman puitteissa myönnettävää liikeyhteistyötukea on pidetty valtionavustuslain (688/2001, ”**Valtionavustuslaki**”) alaisena valtionavustuksena. Finnpartnership-liikeyhteistyötukea tulisi erikseen arvioida myös EU:n ja Suomen valtiontukisääntelyn nojalla.

Valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista julkista rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta.^{8,9} Valtionavustukset ovat osa valtion taloudellista ohjausjärjestelmää.¹⁰ Kumpikaan määritelmä ei erikseen täsmennä, missä muodossa julkinen rahoitus on annettava. Valtionavustuslain 1 §:n mukaan valtionavustus on ”tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi”.¹¹ Tämä ei siis osaltaan avaa myöskään määritelmää tarkemmin. Lain 3 § sulkee lainan ja ”muun tuen” pois valtionavun piiristä ”ellei muussa laissa toisin säädetä”.¹²

2.5 Finnpartnership-ohjelmaan liittyvä ostopalvelusopimus Ulkoministeriön ja Finnfundin välillä

Tällä hetkellä Ulkoministeriö on ulkoistanut osan Finnpartnership-liikeyhteistyöohjelman hallinnoinnista julkisena hankintana toteutetun tarjouskilpailun kautta solmitulla ostopalvelusopimuksella Finnfundille. Sopimus Finnpartnership-liikeyhteistyöohjelman toteuttamiseen liittyvien asiantuntijapalvelujen hankinnasta Ulkoministeriön ja Finnfundin välillä on päivätty 16.11.2021 (jäljempänä ”**Ostopalvelusopimus**”). Ostopalvelusopimus koskee vuosia 2022 - 2024.

Ostopalvelusopimuksen liitteessä 2 on määritelty, että liikeyhteistyötuki on harkinnanvaraista valtionavustusta, johon sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) ja lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016, ”**Yritystukilaki**”).

Ostopalvelusopimuksen liitteessä 2 on käyty läpi palveluntarjoajan (Finnfundin) päätehtävät Finnpartnership-ohjelmassa. Ostopalvelusopimuksen liitteen 2 kohdan 4. mukaan:

Ulkoministeriö vastaa harkinnanvaraisena valtionavustuksena myönnettävän liikeyhteistyötuen valtionavustusprosessista sekä ohjelman ohjaamisesta. Palveluntarjoaja vastaa muilta osin FP-ohjelman (Finnpartnership) tarjoamien palveluiden suunnittelusta, budjetoinnista, toteutuksesta sekä raportoinnista.

Palveluntarjoaja vastaa seuraavista kokonaisuuksista:

⁸ [Valtionavustuspalvelut - Valtiokonttori](#)

⁹ [Usein kysytyä - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\)](#)

¹⁰ [Usein kysytyä - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\)](#)

¹¹ [Valtionavustuslaki 688/2001 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX ®](#), 1 §

¹² [Valtionavustuslaki 688/2001 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX ®](#), 3 § 3 mom. 1-4 kohta

- FP-ohjelman toimeenpanosta ja koordinaatiosta
- Liikekumppanuushakemuksien aikaansaamista edistävistä palveluista kuten
 - ohjelmaan liittyvä viestintä ja markkinointi
 - liikekumppanuustuen hakemiseen sekä kestävään ja vastuulliseen liiketoimintaan kehitysmaissa liittyvä yritysten yleinen neuvonta
 - Matchmaking (ml. 1-3 paikallisen henkilön palkkaaminen kohdemaissa)
 - muut palvelut, kuten kampanjat, joilla ohjataan hakemuksia painopistemaihin ja sektoreihin sekä tuontikoulutukset
- Liikekumppanuushankkeiden toteuttamista eri vaiheissa tukevista palveluista kuten
 - tiedon tuottaminen kehitysmaiden markkinoista ja kehitystarpeista sekä kehitysmaatuonnin edistämiseksi
 - Ihmisoikeus-, ympäristö- ja yhteiskunta-asioihin liittyvät asiantuntijapalvelut
 - liikekumppanuushankkeille tarjottava sparraus ja tuki
- Liikekumppanuushakemuksiin ja -hankkeisiin liittyvien teknisten asiantuntijalausuntojen antamisesta (mm. hankehakemukset ja maksatukset),
- Liikekumppanuushankkeiden systemaattisesta monitoroinnista
- Kehitysvaikutusten seurannasta sekä raportoinnista.
- Muista ohjelmaan liittyvistä tehtävistä [alleviivaukset tässä]

Tarkemmin tehtäviä on kuvattu Ostopalvelusopimuksen liitteen 2 kohdissa 4.2. – 4.7. Liitteen kohdan 4.2.2. ”Neuvonta ja koulutus” mukaan

- Palveluntarjoaja vastaa yrityksille tarjottavasta neuvonnasta. Ohjelma järjestää ns. hakemustyöpajoja, joiden ensisijaisena tarkoituksena on neuvoa liikekumppanuushakemuksen tekemisen prosessi. Toissijaisena tarkoituksena on neuvoa sekä kehitysvaikutusten ja kestävä kehityksen tavoitteiden huomioimiseen hankkeen toteutuksessa, että muuhun kehitysyhteistyörahoitukseen.

Kohdan 4.2.3. ”Matchmaking” mukaan

- Palveluntarjoaja vastaa matchmaking-palveluista, joilla yrityksiä autetaan löytämään luotettava kumppani.

Kohdan 4.3. mukaan

- Palveluntarjoaja vastaa liikekumppanuushankkeita tukevien palveluiden suunnittelusta ja toteutuksesta tai palvelun alihankkimisesta hankkeiden elinkaaren ajan.

Kohdan 4.4. mukaan

- Palveluntarjoaja vastaa liikekumppanuushakemuksiin ja -hankkeisiin liittyvien teknisten asiantuntijalausuntojen antamisesta (hanke- ja muutoshakemukset, maksatukset jne).

Kohdan 4.5. mukaan

- Palveluntarjoaja vastaa hankkeiden monitoroinnista.

Kohdan 4.6. mukaan

- Palveluntarjoaja vastaa hankkeiden ja ohjelman kehitysvaikutusten seurannasta, joka perustuu ohjelman muutosteoriaan ja tuloskehikkoon sekä Ulkoministeriössä laadittuihin kehityspolitiikan tuloskarttoihin ja yhteisiin indikaattoreihin. Muutosteoria ja tuloskehitys viimeistellään yhdessä valitun palveluntarjoajan kanssa. Palveluntarjoaja vastaa tulosten raportoinnista.

Kohdan 4.7. mukaan

- Palveluntarjoaja vastaa lisäksi mm. ohjelmaan liittyvistä muista tehtävistä, kuten raportoinnista Ulkoministeriölle ohjelman taloudesta ja toiminnasta sekä kehitysvaikutuksista.

Haastatteluissa saadun tiedon mukaan Finnpartnership-ohjelman osalta järjestetään kuusi (6) hakua vuosittain. Prosessi etenee niin, että hakemukset lähetetään ensimmäisenä valtion IT-järjestelmään. Järjestelmästä hakemukset toimitetaan UM:n ja Finnfundin Ostopalvelusopimuksen perusteella Finnfundille kommentoitavaksi. Finnfund laatii yhteenvedon ja suosituksen UM:lle siitä, miten avustusta tulisi myöntää. Seuraavaksi UM:n virkamies tekee Finnfundin selvityksen pohjalta UM:ssä esittelymuistion, jonka nojalla päätös avustuksen myöntämisestä tehdään UM:ssä. UM voi muistiota varten myös pyytää lausuntoa sektorineuvojilta, ja pyytää edustustoa kommentoimaan haettavaa avustusta paikallisesta näkökulmasta.

Siten Finnfundille palveluntarjoajana kuuluu Ostopalvelusopimuksen mukaisesti vastuu Finnpartnership-ohjelman toimeenpanosta, koordinaatiosta ja monitoroinnista. Finnfund vastaa yrityksille tarjottavasta neuvonnasta ja neuvoo yrityksiä liikekumppanuushakemuksen tekemisprosessissa. Finnfund antaa myös Ulkoministeriölle teknisen asiantuntijalausannon hankkeen tukikelpoisuudesta. Finnfund voi pyytää tarvittaessa hakijalta lisätietoja hakemusprosessin aikana. Finnfundin antama tekninen asiantuntijalausunto toimii Ulkoministeriön päätöksenteon tausta-aineistona. Ulkoministeriö tekee päätöksen valtionavustusasiasta.

Esiselvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan Ostopalvelusopimusperusteinen toiminnan järjestäminen on tuonut mukaan epäjatkuvuutta Finnfundin toimintaan sopimuksen ollessa säännöllisin väliajoin uudelleenkilpailutuksen kohteena, minkä takia toiminnan järjestäminen pysyvällä järjestelyllä voisi tuoda keskusteluissa kaivattua jatkuvuutta Finnpartnership-liikeympäristöohjelmaan.

3. FINNPARTNERSHIP-VALTIONAVUSTUSTEN TUKITOIMINTOJEN FINNFUNDILLE SIIRTÄMISESTÄ

UM on halunnut selvittää liitteessä 1 kuvatulla tavalla sitä, miten UM:n Finnfundille Ostopalvelusopimuksella ulkoistamat Finnpartnership-valtionavustuksiin liittyvät tukitoiminnot näyttäytyvät Valtiontalouden tarkastusviraston ("VTV") tarkastuksessa (11/2019) havaittujen seikkojen valossa.

VTV:n 11/2019 tarkastuskertomuksessa "*Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt*" ("**Tarkastuskertomus**") on käsitelty erityisesti Business Finlandin ja Liikenneviraston/Väyläviraston käytännöissä havaittuja puutteita avustusten myöntämisessä.

VTV:n tarkastuskertomuksen mukaan tällaisten julkisten hallintotehtävien siirrosta ostopalvelusopimuksella ulkopuoliselle asiantuntijalle pitäisi säätää lailla, jolloin kyseessä on Perustuslain 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän siirto.

Liitteessä 1 kuvatulla tavalla lähtökohtana on pidetty sitä, että vähimmäisvaatimuksena olisi asian korjaaminen siten, että näiden tukitoimintojen siirrosta eli delegoinnista säädettäisiin laissa. Yksi vaihtoehto olisi säätää toimivallan delegoinnin perusteista ulkoasiainhallintolaissa (204/2000, "**Ulkoasiainhallintolaki**"). Toinen vaihtoehto olisi säätää delegoinnista Finnfund-laissa. Muina vaihtoehtoina on käsitelty valtionavustuslain muuttamista tai Business Finland -mallin mukaista tehtävien eriyttämistä viranomaiseen ja yhtiöön. Viimeistä vaihtoehtoa on käsitelty jaksossa 11.7.

Tässä jaksossa käydään läpi liitteessä 1 esitettyjä kysymyksiä yksi (i): Finnpartnership -tukitoimintojen mahdollinen siirtäminen Finnfundille ja kaksi (ii): Finnpartnership-valtionavustustusten hallinnoinnin, myöntämisen ja päätöksenteon mahdollinen siirtäminen kokonaan Finnfundille.

3.1 Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettävän oikeusvaltioperiaatteen ja siihen olennaisesti liittyvän hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.¹³ Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.¹⁴ Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa,

¹³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 198.

¹⁴ HE 1/1998; PeVL 29/2013 vp, s. 2/I.

jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista.¹⁵ Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä.¹⁶

Julkisella hallintotehtävällä viitataan Perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp). Julkiset hallintotehtävät voivat kuitenkin olla luonteeltaan myös tosiasiallista hallintotoimintaa tai operatiivista ja teknisluonteista toimintaa, jotka eivät sisällä itsenäiseen harkintaan perustuvaa julkisen vallan käyttöä (PeVL 16/2002 vp, PeVL 47/2005 vp).¹⁷

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ulkoministeriön aiempien selvitysten (muun muassa selvitys 2013) perusteella Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman puitteissa tällä hetkellä myönnettävä liikekumppanuustuki on Valtionavustuslain alaista valtionavustusta. Lisäksi Ostopalvelusopimuksen mukaisesti Finnpartnership-liikekumppanuustuki on harkinnanvaraista valtionavustusta, johon sovelletaan Valtionavustuslakia ja Yritystukilakia. Oikeuskirjallisuudessa viranomaisen ulkopuolista harkinnanvaraista valtionavustusta on pidetty mahdollisena, jos siitä on säädetty lailla. Näin esimerkiksi Keravuori-Rusanen:

”jos viranomaiskoneiston ulkopuolisen yhteisön on nimenomaisesti tarkoitettu toimivan valtionavustuslain mukaisena valtionapuviranomaisena, tehtävänanto on mahdollinen vain lailla tai lain nojalla PL 124 §n asettamissa rajoissa”.¹⁸

Valtionavustuslain 11 §:n mukaan valtionavustuspäätöksen tekee **valtionapuviranomainen**. Valtionavustuslain 4 §:n mukaan valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Näin ollen vain Valtionavustuslain määritelmän mukainen valtionapuviranomainen voi tehdä valtionavustusta koskevan päätöksen.

Yksityinen yhteisö tai yritys voi kuitenkin myöntää yritystukea. Yritystukilain 2 §:n 3 kohdassa on säädetty siitä, että tukiviranomaisella tarkoitetaan sitä valtion viranomaista, jonka tehtäviin tukea tai tukiohjelmaa koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat tai sellaista yhteisöä taikka säätiötä, joka

¹⁵ ks. esim. PeVL 67/2010 vp, s. 5; PeVL 49/2014 vp, s. 4; PeVL 32/2012 vp, s. 6.

¹⁶ ks. esim. PeVL 18/2004 vp, s. 2; PeVL 17/2004 vp, s. 2.

¹⁷ Julkisia hallintotehtäviä käsitelty tällä tavalla esimerkiksi keskeneräisessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi (versio 16.9.2022, s. 31): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 13 a luvun muuttamisesta.

¹⁸ Keravuori-Rusanen (2008 s. 198).

myöntää tuen viranomaisen puolesta. Siten lain 2 §:n mukaan tukiviranomainen voisi olla myös yhteisö, joka myöntäisi tukea viranomaisen puolesta.

Valtionavustusta ei Valtionavustuslain 11 §:n mukaan voida myöntää Hallintolain 3 §:ssä tarkoitetulla hallintosopimuksella. Hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä yrityksissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Oikeuskirjallisuudessa asiaa on avattu siten, että myös yksityisen on noudatettava Hallintolakia julkista hallintotehtävää hoitaessaan. Esimerkkinä on mainittu muun muassa Finnvera Oyj, joka hoitaa julkista hallintotehtävää vientitakuuasioiden käsittelyssä.¹⁹

Valtionavustuksista päättäminen on julkista hallintotoimintaa ja valtionavustuspäätös on hallintopäätös. Oikeuskirjallisuuden mukaan sellaiset hallintopäätökset, joilla päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, ovat hallintoasioiden ydinryhmää.²⁰ Julkisen vallankäytön ydinryhmään voidaan katsoa kuuluvan ulkopuolisiin kohdistuvien velvoitteiden lisäksi myös hallintopäätösten muodossa konkretisoituvat luvat, avustukset ja etuisuuksien myöntäminen.²¹

Yleisenä lähtökohtana Perustuslain nojalla ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan voidaan pitää sitä, että julkisten hallintotehtävien käsitettä tulee tulkita laajasti. Toisaalta valtiosääntöoikeuden asiantuntija Juha Lavapuro on todennut että ”*sen paremmin perustuslain esitöistä kuin perustuslakivaliokunnan käytännöstäkään ei ole löydettävissä selkeitä yleisiä kriteereitä sille, millaisia tehtäviä tulee arvioida Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä ja minkä tyyppiset tehtävät jäävät muun tyyppisinä tehtävinä säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle*”.²² Näin ollen on tulkinnanvaraa sen osalta, milloin jokin tehtävä tulee arvioida Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä ja milloin tehtävä jäisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

3.2 Tarkoituksenmukaisuusarvioinnista

Julkinen hallintotehtävä voidaan Perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaisen ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.²³

¹⁹ Mäenpää, 2011, s. 59-60.

²⁰ kts. esim. Mäenpää, 2011, s. 35.

²¹ Keravuori-Rusanen (2008, s. 176).

²² Lavapuro 2018, s. 5.

²³ ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.²⁴ Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon.²⁵

Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.²⁶ Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin,²⁷ joustavuuteen,²⁸ sekä toiminnan tehokkuuteen.²⁹

Merkitystä on voitu myös antaa viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydelle.³⁰ Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että julkisen hallintotehtävän siirtoon liittyvä tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi.³¹

Finnfund on hoitanut koko Finnpartnership-avustusten myöntämisen ajan erilaisia avustusten tukitoimintoja erillisillä ostopalvelusopimuksilla. Esiselvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa on tuotu ilmi, että Finnfundilla on erittäin hyvä osaaminen tehdä Finnpartnership-ohjelmaan liittyvät alustavat selvitykset, kuten olisi myös valmiudet tehdä varsinaiset rahoituspäätöksetkin. Lisäksi Esiselvityksessä on tuotu ilmi, että Ulkoministeriön Finnpartnership-ohjelmaa on haasteellista hoitaa nykyisillä Ulkoministeriön resursseilla laadukkaasti ja tarvittavassa laajuudessa. Finnfundilla on parempi asiantuntemus kehitysmaissa tehtävästä liiketoiminnasta ja sen edellytyksistä kuin Ulkoministeriöllä.

3.3 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen turvaaminen

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on Perustuslain 124 §:n mukaan se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp).³²

²⁴ HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3.

²⁵ HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I.

Tarkoituksenmukaisuusarviointia on käsitelty keskeneräisessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi (versio 16.9.2022, s. 32-33): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 13 a luvun muuttamisesta.

²⁶ HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I.

²⁷ PeVL 29/2013 vp, PeVL 37/2010 vp.

²⁸ PeVL 6/2013 vp, s. 2/II.

²⁹ PeVL 3/2009 vp, s. 4/II.

³⁰ PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II.

³¹ ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 12/2014 vp.

³² Perusoikeuksia ja oikeusturvaa on käsitelty keskeneräisessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi (versio 16.9.2022, s. 34-35): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä

Perusoikeuksien arvioinnissa perustuslakivaliokunnalla on merkittävä rooli ja se on antanut mittavan määrän lausuntoja Perustuslain 124 §:n soveltamisesta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut merkittävän julkisen vallan käytön käsitteen sisältöä muun muassa lausunnoissaan PeVL 11/2016 vp ja PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on niin ikään edellytetty, että muille kuin viranomaisille annettavien tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset laintasoiset säännökset.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla käyttäessään julkista valtaa (PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp). Tavaksi on tullut sääntelykokonaisuuden kannalta loogisesti ja tyhjentävästi ottaa informatiivinen viittaus vahingonkorvauslain (412/1974, ”**Vahingonkorvauslaki**”) soveltamiseen tapauksissa, joissa julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä Perustuslain 124 §:n mukaisesti annetaan lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle.³³

Käytännössä ongelmallisiksi on nähty säännökset, joissa lain soveltajalle on jätetty itsenäistä harkintavaltaa muille kuin viranomaisille annetun tehtävän määrittelyssä. Keravuori-Rusanen on asettanut lähtökohdaksi, että kaikkien julkisen hallintotehtävien hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen olisi käytävä ilmi tehtävän antamista koskevasta laista. Lain riittävä yksityiskohtaisuus voitaisiin täyttää silloin, kun laista kävisi yksiselitteisesti ilmi antamisen kohteena olevien hallintotehtävien sisältö, niiden hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet sekä tarpeen mukaan hallintotehtävän vastaanottajan sopivuutta, pätevyyttä tai kelpoisuutta koskevat edellytykset. Laissa määriteltyjä tehtäviä ei voisi ilman eduskunnan myötävaikutusta supistaa tai laajentaa. Tehtävää hoitavalla ei myöskään olisi oikeutta hoitaa siirrettyihin tehtäviin liittyviä, mutta laissa mainitsemattomia tehtäviä. Sääntelystä pitäisi käydä ilmi myös julkista hallintotehtävää hoitavan oikeudellinen asema eli se, onko ulkopuoliselle tarkoitettu antaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä itsenäisiä toimivaltuuksia vai vain viranomaista avustava epäitsenäinen asema.

Valiokunta on todennut Perustuslain 124 §:n luonteen julkisten hallintotehtävien yksityistämistä rajoittavana säännöksenä edellyttävän ”*tiettyä täsmällisyyttä siirrettävien tehtävien määrittelyssä*” (PeVL 11/2002) sekä sisältävän vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamista koskevan sääntelyn ”*yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta*” (esim. PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp sekä PeVL 2001 vp) (Keravuori-Rusanen, 2008, s. 406).

Oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella vaikuttaa siltä, että on lähtökohtaisesti mahdollista antaa Finnfundille julkinen hallintotehtävä Finnpartnership-ohjelman Ostopalvelusopimuksen tehtävien osalta, jos siitä säädetään lailla. Tällöin tulee huomioida tarkoituksenmukaisuusvaatimus ja täsmällisyysvaatimus siirrettävien

osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 13 a luvun muuttamisesta.

³³ Ibid.

tehtävien määrittelyssä sekä vaatimus julkisen hallintotehtävän antamista koskevan sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta.

Johtoa Finnfundille mahdollisesti säädettävistä julkisista hallintotehtävistä voitaisiin saada vastaavalla tavalla kuin on tehty jaksossa 3.5 käsiteltyjen Suomen metsäkeskuksen, Suomen elokuvasaatiön, Veikkaus Oy:n, Finnvera Oyj:n osalta ja jaksossa 11 käsitellyn Business Finlandin osalta.

Takaisinperintäpäätösten osalta on huomioitava, että Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että päätökset tuen takaisinperinnästä ovat sellaisia tehtäviä, jotka käsittävät merkittävää julkisen vallan käyttöä ja jotka voidaan antaa siten vain viranomaiselle (PeVL 45/2006). Tämän perusteella takaisinperintää koskeva päätöksenteko tulee pitää viranomaisella, eikä sitä voida siirtää siltä pois lailla ei-viranomaiselle.

3.4 Valtion tarkastustoiminnassa esitetyt kannanotot

VTV on todennut Tarkastuskertomuksessaan, että Business Finland Oy:lle ja Motiva Oy:lle annetut julkiset hallintotehtävät ovat Perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisia. VTV on katsonut, että avustustoiminnan asiakkaiden ns. sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti Hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla.

VTV:n näkemyksen mukaan voidaan pitää ilmeisenä, että Business Finland -yhtiöön siirrettyissä, muissa kuin rahoituspäätösten tekemistä koskevissa tehtävissä ei ole kyse pelkästään teknisluonteisista tai viranomaistoimintaa avustavista tehtävistä vaan itsenäistä harkintavaltaa sisältävistä tehtävistä, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. VTV on tarkastuskertomuksessaan katsonut, että työ- ja elinkeinoministeriön olisi suositeltavaa arvioida Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (1146/2017, ”**BF-laki**”) on säädetty Business Finland kokonaisuudesta, jonka muodostavat viranomaisena toimiva rahoituskeskus sekä yhtiö.

Tarkastuskertomuksessa on viitattu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun vuodelta 2019 liittyen Business Finland innovaatorahoituskeskuksen (viranomainen, rahoituskeskus) ja Business Finland Oy:n (yhtiön) keskinäiseen tehtäväjakoon.³⁴ Ratkaisun keskeinen kysymys on se, onko rahoituspäätösten valmistelu siirtynyt tehtäväksi yhtiössä jo siinä määrin, ettei rahoituspäätösten esittelyssä ja päätöksenteossa voida enää käyttää viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pitänyt Business Finlandiin liittyvää sääntelyä tulkinnanvaraisena. Päätöksen mukaan Business Finland yhtiössä tapahtuvat hallintopäätösten valmisteluun eli

³⁴ EOAK/883/2018, annettu 19.3.2019.

tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, jotka tapahtuvat yhtiössä, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa.³⁵

Tarkastuskertomuksessa on todettu, että Business Finland Oy:hyn siirretyt tehtävät eivät ole olleet pelkästään teknisluonteisia tai viranomaistoimintaa avustavia. Ne sisältävät itsenäistä harkintavaltaa, vaikka ne suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Tarkastuskertomuksen mukaan avustustoiminnan asiakkaiden sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti Hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Tarkastuskertomuksen mukaan:

Ne hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, joiden suorittaminen tapahtuu yhtiössä sen työntekijöiden suorittamana tai rahoituskeskuksen virkamiesten suorittamana mutta kuitenkin yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa.³⁶

Tarkastuskertomuksessa on käsitelty sitä, että Business Finlandia koskevan lain valmisteluasiakirjojen mukaan tehtäväjako rahoituskeskuksen ja operatiiviseen toimintaan keskittyvän yhtiön kesken sekä yhtiön organisoituminen, tarkentuisivat uudistuksen toimeenpanon edetessä. Koska tehtäviä ei ole riittävän täsmällisesti määritelty ja yksilöity, julkisia hallintotehtäviä on siirretty yhtiölle paitsi lailla myös palvelusopimuksella.

Tarkastuskertomuksen mukaan Business Finlandissa asiakkaita sparrataan ja ohjeistetaan jo ennen tukihakemuksen jättämistä. Mikäli kyseisiä tehtäviä hoidetaan pelkästään yhtiössä eikä niitä Business Finlandin tulkinnan mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi, jäävät menettelyt kokonaan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.³⁷

Liikennevirasto (1.1.2019 alkaen Väylävirasto) on vuodesta 2011 alkaen hankkinut Motiva Oy:ltä liikumisen ohjauksen valtakunnalliseen asiantuntija- ja koordinoitutyöhön liittyviä palveluita. Tarkastuskertomuksen mukaan vaikuttaa ilmeiseltä, että Motiva Oy:lle on siirretty julkisia hallintotehtäviä ostopalvelusopimuksella ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasoista sääntelyä tai sääntelyä ylipäänsä.³⁸

Tarkastuskertomuksen mukaan:

Saadun selvityksen mukaan Motiva Oy on osallistunut valtionavustusten valmisteluun laatimalla saapuneista hakemuksista lyhyen arvion ja luokittelemalla ne eri värikoodilla hankkeiden toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. Avustusten

³⁵ EOAK/883/2018, annettu 19.3.2019, s. 17-19.

³⁶ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, s. 32 (kertomuksessa käyty läpi myös EOA:n ratkaisua).

³⁷ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, s. 8.

³⁸ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, s. 8.

valmisteluprosessiin osallistumisen ohella Motiva Oy:lle on työohjelman mukaan kuulunut eräitä viranomaiselle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, joita voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä. Näitä ovat neuvonta (hallintolain 8 §), tiedottaminen (hallintolain 7.2 §) sekä vaikutusten arviointia (valtionavustuslain 36 §).³⁹

Eduskunnan oikeusasiamies ja VTV ovat tarkastuksissaan näin ollen päätyneet siihen, että Business Finlandin toiminnassa hallintopäätösten valmistelu eli tuensaajien karsinta, sparraus ja valintaan liittyvät tehtävät, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että niistä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa. Vastaavalla tavalla VTV on todennut, että Motiva Oy:lle on siirretty avustusten valmisteluprosessiin liittyviä julkisia hallintotehtäviä ostopalvelusopimuksella ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasoista sääntelyä tai sääntelyä ylipäänsä.

Vertailtaessa Finnfundin Ostopalvelusopimuksella hoitamia toimia Finnpartnershipin osalta edellä läpikäytyihin VTV:n tarkastuskertomukseen ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun, tulee kiinnittää huomioita seuraaviin seikkoihin.

Ostopalvelusopimuksen mukaisesti Finnfundille kuuluu vastuu Finnpartnership-ohjelman toimeenpanosta, koordinaatiosta ja monitoroinnista. Finnfund vastaa yrityksille tarjottavasta neuvonnasta ja neuvoo yrityksiä liikekumppanuushakemuksen tekemisprosessissa. Finnfund antaa myös Ulkoministeriölle teknisen asiantuntijalausannon hankkeen tukikelpoisuudesta. Finnfund voi pyytää tarvittaessa hakijalta lisätietoja hakemusprosessin aikana. Finnfundin antama tekninen asiantuntijalausunto toimii Ulkoministeriön päätöksenteon taustaineistona. Ulkoministeriö tekee päätöksen valtionavustusasiasta.

Edellä todetulla tavalla VTV ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies ovat katsooneet, että Business Finland Oy:hyn siirretyt tehtävät eivät ole olleet pelkästään teknisluonteisia tai viranomaistoimintaa avustavia. Ne sisältävät itsenäistä harkintavaltaa, vaikka ne suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Lisäksi on katsottu, että avustustoiminnan asiakkaiden sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti. Hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa.

Ostopalvelusopimuksen mukaisesti Finnfundille kuuluu Finnpartnership-ohjelmassa vastaavia neuvontatehtäviä ennen tuen hakemista ja myös tukihakemusprosessin aikana, kuin on kuulunut kritiikkiä saaneille Business Finland yhtiölle ja Motiva Oy:lle. Tästä syystä on todennäköistä, että Finnfundin toiminnassa on tältä osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jolloin siitä tulisi säätää lailla.

³⁹ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, s. 8.

3.5 Yksityinen toimija julkisen vallan käyttäjänä

Valtionapuviranomainen on taho, joka voi myöntää valtionavustuksia sille osoitetun määrärahan ja sen käyttötarkoituksen perusteella. Valtionapuviranomaisina toimivat esimerkiksi ministeriöt, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY-keskukset ja aluehallintovirastot.⁴⁰

Valtionapuviranomainen ei nimestään huolimatta ole aina viranomainen. Osa valtionapuviranomaisista on Suomen elokuvasäätiön kaltaisia yksityisoikeudellisia toimijoita. Osa on puolestaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, kuten Suomen metsäkeskus. Ne hoitavat valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä erityislainsäädännön perusteella.⁴¹

Perustuslakivaliokunta ei ole juurikaan ottanut kantaa kysymykseen mahdollisuudesta antaa harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämistä ja hallinnointia koskevia tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolisille. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt järjestelyä mahdollisena yksittäisten valtionaputehtävien kohdalla.⁴²

3.5.1 Suomen metsäkeskus

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 45/2005 vp arvioinut Suomen metsäkeskukselle (”**Metsäkeskus**”) säädettyjä tehtäviä. Metsäkeskus on maa- ja metsätalousministeriön alainen itsenäinen julkisoikeudellinen laitos.⁴³ Perustuslakivaliokunnan PeVL 45/2006 vp mukaan Metsäkeskus voi itsenäisenä laitoksena suorittaa joitakin julkisia hallintotehtäviä. Näihin tehtäviin kuuluu valtionavustuksen myöntäminen valtionapuviranomaisena. Metsäkeskus on siis määritelty valtionapuviranomaiseksi kestävän metsätalouden määräaikaissa rahoittamislaissa (34/2015, ”**Metsätalouden rahoituslaki**”) ja valtionavustusten myöntämisprosessia on puolestaan avattu nykyisen lain Suomen metsäkeskuksista (418/2011, ”**Metsäkeskuslaki**”) 23 §:ssä. Lain mukaan Metsäkeskus hakee julkisen palvelun yksikön käytettäväksi valtionavustusta toimittamalla maa- ja metsätalousministeriölle valtionavustusta koskevan alustavan talousarvion ja esitykset tulostavoitteiksi seuraavalle kalenterivuodelle.⁴⁴ Näin ollen Metsäkeskus määritellään valtionapuviranomaiseksi. Perustuslakivaliokunta ei nähnyt valtionavustustehtävien organisoimisessa metsäkeskukselle periaatteellisia esteitä Perustuslain 124 §:n kannalta.

3.5.2 Suomen elokuvasäätiö

Suomen elokuvasäätiö (”**Elokuvasäätiö**”) on itsenäinen, vuonna 1969 perustettu yksityisoikeudellinen säätiö,⁴⁵ joka kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan toimialan ohjaukseen.⁴⁶ Laissa valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (1774/2018,

⁴⁰ Valtiovarainministeriön internet-sivut, hankkeet ja säädösvalmistelu, valtionavustukset.

⁴¹ Valtiovarainministeriön internet-sivut, hankkeet ja säädösvalmistelu, valtionavustukset.

⁴² Keravuo-Rusanen, s. 199 ja PeVL 23/2000 vp.

⁴³ laki suomen metsäkeskuksesta 418/2011, 1 §.

⁴⁴ 23 § laki suomen metsäkeskuksesta.

⁴⁵ [Suomen elokuvasäätiön historia - Suomen elokuvasäätiö \(ses.fi\)](#)

⁴⁶ [Meistä - Suomen elokuvasäätiö \(ses.fi\)](#)

”**Elokuvasäätiölaki**”) opetus- ja kulttuuriministeriölle annetaan valta myöntää valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa varoja Elokuvasäätiölle elokuvan tuottamisen vaiheisiin.⁴⁷ Elokuvasäätiö toimii laissa määritellysti valtionapuviranomaisena myöntäessään valtionavustuksia edelleen Suomessa rekisteröidyille elokuvan tuotantoyhtiöille. Siinä missä Elokuvasäätiö voi myöntää valtionavustuksia, se ei voi suorittaa niiden takaisinperintää vaan tästä vastaa Taiteen edistämiskeskus. Professori Pauli Rautiaisen lausunnossa perustuslakivaliokunnalle katsottiin, ettei Elokuvasäätiön toiminnalle valtionaputehtävien parissa ole estettä.⁴⁸ Toiminta on rajattu niin, että merkittävän julkisen vallan käyttö eli maksatuksen keskeyttäminen ja takaisinperintä toteutuu opetus- ja kulttuuriministeriön alaisessa Taiteen edistämiskeskuksessa. Lisäksi Elokuvasäätiön toiminta valtionapuviranomaisena on Perustuslain 124 § mukaisesti tarkoituksenmukaista, sen ollessa elokuva-alan asiantuntija.

3.5.3 Veikkaus Oy

Arpajaislain (1047/2001, ”**Arpajaislaki**”) mukaan Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.⁴⁹ Veikkauksen tuotosta jaetaan avustuksia muun muassa tieteen ja taiteen sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi Arpajaislain 17 §, 17 a § ja 17 b § mukaisesti. Valtion talousarvioon otetaan Veikkauksen tuotto-odotusten mukaisesti vuosittain määrärahat. Tuoton perusteella jaettavista avustuksista päättävät toimialojen mukaiset ministeriöt. Veikkaus Oy:n tuotosta jaettavat avustukset myönnetään Valtionavustuslain mukaisesti. Veikkaus Oy:tä ei kuitenkaan laissa määritellä valtionapuviranomaiseksi.

3.5.4 Finnvera Oyj

Finnvera Oyj:n tehtäviin on lailla säädetty julkisia hallintotehtäviä. Finnvera Oyj on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion kokonaan omistama julkinen osakeyhtiö. Finnvera Oyj rahoittaa yrityksiä lainojen, takausten, takuiden, pääomasijoitusten ja viennin jälleenerahoituksen kautta. Finnveran tehtävät ovat siten osittain samanlaisia kuin Finnfundin tehtävät.

Finnvera Oyj:n toimintaa säätelee laki valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta (445/1998, ”**Finnvera-laki**”). Kyseistä lakia muutettiin vuonna 2010. Lakimuutoksella tehtiin Finnveran toimintaan Perustuslain 124 §:n nojalla välttämättömäksi katsottuja muutoksia muun muassa siksi, että katsottiin, että Finnvera Oyj:n luotto- ja takaustoimintaa voidaan pitää luonteeltaan Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Tähän päädyttiin, vaikka mm. valiokunnan kuulema Olli Mäenpää katsoi, ettei Finnveran toiminta ollut Perustuslain 124 § tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän hoitamista.⁵⁰

Finnveraa koskevan lain esitöissä todetaan, että Finnveran rahoitustoimintaa koskevat tehtävät, jotka käsittävät luottojen, takausten ja pääomatakuiden myöntämistä sekä pääomasijoitustoimintaa, ovat luonteeltaan julkisia

⁴⁷ [Laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin... 1174/2018 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX ®](#) 3 §

⁴⁸ s. 5 [EDK-2018-AK-202906.pdf \(eduskunta.fi\)](#)

⁴⁹ 12 § [Arpajaislaki 1047/2001 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX ®](#)

⁵⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 202-203.

hallintotehtäviä. Sen vuoksi Finnveran toiminnasta annettuun lakiin on otettu säännökset hallinnollisten yleislakien soveltamisesta ja rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevista säännöksistä siltä osin, kun on kysymys julkisen hallintotehtävän hoidosta. Finnvera-lakiin on sisällytetty Valtionavustuslain tyylliset säännökset avustuksen hakemisesta ja maksamisesta, yhtiön tarkastusoikeudesta, takaisinperintäpäätöksistä (jotka tekee työ- ja elinkeinoministeriö) sekä muutoksenhausta takaisinperintäpäätökseen.

3.5.5 Business Finland

Business Finlandia käsitellään tarkemmin jaksossa 11. BF-lain 14 §:n mukaan rahoituskeskus toimii valtionapuviranomaisena ja tekee Valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, sekä valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetussa laissa (449/1988, ”Lainanantolaki”) tarkoitettuja lainapäätöksiä.

Rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä Valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa. Yhtiö valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä.

Rahoituskeskus päättää rahoituskeskuksen ja yhtiön myöntämän valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista.

Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä.

3.6 Näkökulmia kehitettäväksi lainsäädännöksi

Liitteessä 1 kuvatulla tavalla ja edellä esitetty huomioiden, lähtökohtana voidaan pitää sitä, että sekä nykytilassa (delegointi Ostopalvelusopimuksen kautta) että potentiaalisen laajemman Finnpartnership -mandaatin siirtämisessä Finnfundille, siirrosta eli delegoinnista pitäisi säätää laissa.

Alla käydään ylätasoisesti läpi eri lainsäädäntövaihtoja olemassa olevan tiedon pohjalla.

3.6.1 Ulkoasiainhallintolain mahdollinen muuttaminen

Liitteessä 1 ja Esiselvityksen tausta-aineistossa on tuotu esiin, että Ulkoasiainhallintolaissa voitaisiin mahdollisesti ottaa huomioon Ulkoministeriön tarpeet myös Finnpartnership-avustusten osalta. Lisäksi Ulkoasiainhallintolaissa voitaisiin ottaa myös muiden yksiköiden tarpeet huomioon esimerkiksi kansalaisjärjestöavustusten osalta.

Ulkoasiainhallintolain 1 §:ssä on säädetty lain soveltamisalasta. Soveltamisalan mukaan laissa on säädetty vain Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta.

Ottaen huomioon Ulkoasiainhallintolain yleisen soveltamisalan, olisi haasteellista pyrkiä säätämään vain Finnfundiin liittyviä säännöksiä Ulkoasiainhallintolakiin.

Yleisesti on huomioitava, että jos viranomaiskoneiston ulkopuolisen yhteisön on nimenomaisesti tarkoitettu toimivan valtionavustuslain mukaisena valtionapuviranomaisena, tehtävänanto on mahdollinen vain lailla tai lain nojalla Perustuslain 124 §:n asettamissa rajoissa. Toisaalta Ulkoasiainhallintolain 3 a §:ssä on säädetty eräistä toimivaltakysymyksistä kehitysyhteistyöhön liittyen (UM:n toimivallasta tehdä kehitysyhteistyöhön liittyviä valtiosopimuksia Suomen valtion puolesta). Näin ollen ei välttämättä olisi poissuljettua säätää samassa yhteydessä myös kehitysyhteistyön tukitoimintojen ulkoistuksia koskevien toimivaltuuksien perusteista.

3.6.2 Valtionavustuslain mahdollinen muuttaminen

Esiselvityksen Tausta-aineistossa on tuotu esiin yhtenä mahdollisena vaihtoehtona, että Finnfundin toimivallan delegoinnin perusteista voitaisiin säätää Valtionavustuslaissa. Valtionavustuslaissa voitaisiin huomioida kaikkia Ulkoministeriön osastoja ja yksiköitä esimerkiksi kansalaisjärjestöavustusten osalta. Lisäksi Valtionavustuslaissa voitaisiin huomioida myös muita ministeriöitä, joilla olisi vastaavia haasteita.

Tausta-aineistossa on esitetty yhtenä vaihtoehtona, että Valtionavustuslain 16 §:ää voitaisiin käyttää esimerkkisäännöksenä ja laatia uusi säännös, jossa ulkopuolinen asiantuntija voisi avustaa valtionapuviranomaista valtionavustuksen hakemismenettelyssä.

Valtionavustuslain 16 § koskee tarkastusoikeutta. Valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Ulkopuolinen asiantuntija voi valtionapuviranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan tällöin Hallintolakia, kielilakia (423/2003, ”**Kielilaki**”), Julkisuuslakia sekä myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Ulkopuolisesta asiantuntijasta ei ole kuitenkaan säädetty muualla Valtionavustuslaissa kuin tarkastuksissa avustamisen osalta.

Valtionavustuslain 11 §:n mukaan valtionavustuspäätöksen tekee valtionapuviranomainen. Valtionavustuslain 4 §:n mukaan valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Näin ollen vain viranomainen (valtionapuviranomainen) voi tehdä valtionavustusta koskevan päätöksen. Mikäli Finnfundin toimintaan lain nojalla sisällytettäisiin valtionavustusten myöntämistä, tulisi tästä säätää lähtökohtaisesti esimerkiksi valtionavustuspäätöksen tekemistä koskevassa säännöksessä, eikä tarkastusoikeutta koskevassa säännöksessä.

Edellä jaksossa todetulla tavalla oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kaikkien julkisen hallintotehtävien hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen olisi käytävä ilmi tehtävän antamista koskevasta laista. Lain riittävän yksityiskohtaisuuden vaatimus voitaisiin täyttää silloin, kun laista kävisi yksiselitteisesti ilmi antamisen kohteena olevien hallintotehtävien

sisältö, niiden hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet sekä tarpeen mukaan hallintotehtävän vastaanottajan sopivuutta, pätevyyttä tai kelpoisuutta koskevat edellytykset.⁵¹

Valtionavustuslaki koskee kuitenkin kaikkia valtionavustuksia, joten voi olla haasteellista pyrkiä säätämään Finnfundiin liittyviä säännöksiä Valtionavustuslakiin, jotta säännökset olisivat riittävän yksilöityjä. Toisaalta ei ole myöskään täysin poissuljettua, etteikö Valtionavustuslaissa olisi mahdollista säätää yleisemmällä tasolla niistä yleisistä edellytyksistä, joiden nojalla valtionapuviranomaiset saisivat käyttää avustusten hakumenettelyssä ja päätösten valmistelussa apuna ulkopuolista asiantuntijaa.

3.6.3 Finnfund-lain mahdollinen muuttaminen

Liitteessä 1 ja Esiselvityksen Tausta-aineistossa on kuvattu yhtenä vaihtoehtona, että Finnfund-lakia uudistamalla olisi mahdollista huomioida lainsäädännön kehittämistarpeet liittyen kohtaan (i) Finnpartnership-valtionavustusten tukitoimintojen siirrosta Finnfundille.

Lisäksi tässä jaksossa arvioidaan myös liitteen 1 kohtaan (ii) liittyviä seikkoja, mikäli Finnpartnership-valtionavustustusten hallinnointi, myöntäminen ja päätöksenteko siirrettäisiin kokonaan Finnfundille säätämällä asiasta Finnfund-laissa.

Mikäli Finnfund-lakia uudistetaan, tulee huomioida, että Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ostopalvelusopimuksen mukaisesti Finnfundille kuuluu vastuu Finnpartnership-ohjelman toimeenpanosta, koordinaatiosta ja monitoroinnista. Finnfund vastaa yrityksille tarjottavasta neuvonnasta ja neuvoo yrityksiä liikekumppanuushakemuksen tekemisprosessissa. Finnfund antaa myös Ulkoministeriölle teknisen asiantuntijalausannon hankkeen tukikelpoisuudesta. Finnfund voi pyytää tarvittaessa hakijalta lisätietoja hakemusproessin aikana. Finnfundin antama tekninen asiantuntijalausunto toimii Ulkoministeriön päätöksenteon tausta-aineistona. Ulkoministeriö tekee päätöksen valtionavustusasiasta.

Edellä jaksossa 3.4 todetulla tavalla VTV ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies ovat katsoneet, että Business Finland Oy:hyn siirretyt tehtävät eivät ole olleet pelkästään teknisluonteisia tai viranomaistoimintaa avustavia. Ne sisältävät itsenäistä harkintavaltaa, vaikka ne suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Lisäksi on katsottu, että avustustoiminnan asiakkaiden sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti. Hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät

⁵¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 406-409.

tehtävät ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa.

Ostopalvelusopimuksen mukaisesti Finnfundille kuuluu Finnpartnership-ohjelmassa vastaavia neuvontatehtäviä ennen tuen hakemista ja myös tukihakemusprosessin aikana, kuin on kuulunut kritiikkiä saaneille Business Finland Oy:lle ja Motiva Oy:lle. Tästä syystä on todennäköistä, että Finnfundin toiminnassa on tältä osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jolloin siitä tulisi säätää lailla.

Edellä lausuttu huomioiden, vähimmäisvaatimuksena olisi nykytilan korjaaminen siten, että näiden Finnfundin Ostopalveluna hoitamien tukitoimintojen siirrosta eli delegoinnista säädettäisiin esimerkiksi Finnfund-laissa.

Yksi vaihtoehto on säätää Finnfund-laissa myös Finnpartnership-valtionavustusten hallinnoinnista, myöntämisestä ja päätöksenteosta, mikäli kaikki nämä tehtävät siirrettäisiin Finnfundille. Tällöin tulee huomioida, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa pidetty maksetun tuen takaisinperintää, maksatuksen keskeytystä sekä maksatuksen lopettamista ja tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Nämä tehtävät tulisi säilyttää kaikissa tapauksissa viranomaisella.

Julkinen hallintotehtävä voidaan Perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaisen ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämä koskee sekä ostopalveluina hoidettavien tukitoimintojen siirtämistä, että koko Finnpartnership-valtionavustusten hallinnoinnin siirtämistä Finnfundille. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaiskoneiston ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalta erikseen.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Jaksossa 3 kuvatulla tavalla Finnfundin Ostopalvelusopimuksella hoitaman Finnpartnership-tukitoimintojen siirron delegoimisen ja koko Finnpartnership-valtionavustusten hallinnoinnin siirtämisen tarkoituksenmukaisuus Finnfundille tulee arvioida Perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Mikäli Finnfund-lakia uudistettaisiin edellä mainittujen kohtien osalta, tulisi huomioida ainakin seuraavat asiat:

- Finnpartnership-valtionavustukset tulisi määritellä.
- Finnpartnership-valtionavustusten tukitoimintojen siirto ja siirron sisältämät toiminnot Finnfundille tulisi säätää tarkasti.

- Mikäli Finnpartnership-valtionavustustusten hallinnointi, myöntäminen ja päätöksenteko siirrettäisiin kokonaan Finnfundille, tulisi nämä tehtävät säätää tarkasti lakiin.
- Oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella on lähtökohtaisesti mahdollista antaa Finnfundille julkinen hallintotehtävä Finnpartnership-ohjelman osalta, jos siitä säädetään lailla. Tällöin tulee huomioida täsmällisyysvaatimus siirrettävien tehtävien määrittelyssä ja vaatimus julkisen hallintotehtävän antamista koskevan sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta.
- Johtoa Finnfundille mahdollisesti säädettävistä julkisista hallintotehtävistä voitaisiin saada vastaavalla tavalla kuin on tehty jaksossa 3.5 käsiteltyjen Suomen metsäkeskuksen, Suomen elokuvasäätiön, Veikkaus Oy:n, Finnvera Oyj:n osalta ja Business Finlandin osalta.
- Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan ja talousvaliokunnan kannanotot BF-lain säätämisen yhteydessä, Finnfundista ei välttämättä voitaisi käyttää sellaista muotoilua, että se toimisi valtionapuviranomaisena. Toisaalta Suomen metsäkeskuksen ja Suomen elokuvasäätiön osalta on voitu käyttää termiä valtionapuviranomainen. Lisäksi Yritystukilaissa on säädetty siitä, että tukiviranomainen voisi olla myös yhteisö, joka myöntäisi tukea viranomaisen puolesta.
- Mikäli Finnfund suorittaisi Finnpartnership-valtionavustuksiin liittyviä toimia, näihin henkilöihin sovellettaisiin siltä osin kuin suorittavat kyseistä tehtävää Hallintolakia, Kielilakia, Julkisuuslakia sekä valtion virkamieslain (750/1994, "**Virkamieslaki**") 14 ja 15 §:ää. Lisäksi sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Tämä rajaus olisi tehtävä tarkoin, jotta Finnfundin muu toiminta rajattaisiin näiden velvoitteiden ulkopuolelle.
- Takaisinperintäpäätösten osalta on huomioitava, että Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on katsottu, että päätökset tuen takaisinperinnästä ovat sellaisia tehtäviä, jotka käsittävät merkittävää julkisen vallan käyttöä ja jotka voidaan antaa siten vain viranomaiselle. Tämän perusteella takaisinperintää koskeva päätöksenteko täytyy säilyttää Ulkoministeriön tehtävänä, eikä takaisinperintää voitaisi siirtää osakeyhtiömuotoiselle Finnfundille edes lailla.
- Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ratkaisuihinsa siihen, että rahoituksen kohteeseen tehtävän tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jolloin vain viranomainen voi tehdä tarkastustoimintaa.
- Tulisi jatkoselvittää sitä, miten toiminnasta aiheutuvien kustannusten (valtionavustusten myöntämisestä aiheutuvat kustannukset ja Finnfundin hallintokulut) korvaaminen kehitysyhteistyömäärärahoista ja

kulujen korvaamisessa noudatettava menettely (korvataanko etukäteen/jälkikäteen?) tulisi jatkossa määritellä valtion talousarviossa ja/tai laadittavassa laissa. Johtoa tähän voitaisiin hakea esimerkiksi siitä, miten on toimittu Business Finlandin ja Elokuvasäätiön kohdalla. Samoin kuinka ministeriö ohjaisi ja valvoisi Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitamista (omistajaohjaus/tulosohjaus).

- Mikäli Finnfundin toimintamuotoja järjestellään uudelleen, tulisi selvittää asiaa myös EU:n valtioneuvoston näkökulmasta.
- Elokuvasäätiön tapauksessa opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää viranomaisena säätiön hallituksen, ja hallitus päättää avustuksista. Tulisi jatkoselvittää sitä, vertautuuko tämä Finnfund-tilanteeseen. Tulisi myös jatkoselvittää sitä, olisiko tilanne sama, jos Finnpartnership-tukien myöntö delegoitaisiin lailla Finnfundin johtokunnalle, jolloin Ulkoministeriö valitsisi tosiasiallisesti yhtiökokouksessa johtokunnan, joka tekisi valtionapupäätökset.
- Mahdollista lainvalmistelua varten olisi suositeltavaa perustaa työryhmä. Työryhmän edustajat nimittäisi UM:n valtiosihteeri kansliapäällikkönä (UM:n työjärjestys 60 §). Säädöshanke koskettaa läheisesti myös muiden ministeriöiden toimialaa, joten (UM:n lisäksi) työryhmässä olisi hyvä olla edustus (tai ainakin kuulla edustajia) Työ- ja elinkeinoministeriöstä ("TEM"), Valtiovarainministeriöstä ("VM"), Finnfundista, Finnverasta ja Business Finlandista.

3.6.4 Finnfund-lain mahdolliseen muuttamiseen liittyvät kysymykset tehtävien eriyttämisestä

Esiselvityksen aikana on noussut esiin kysymys siitä, että miten Finnfundin muu toiminta voitaisiin rajata virkavastuuvetojen ulkopuolelle, siinä tapauksessa, jos Finnfund suorittaisi Finnpartnership-valtionavustuksiin liittyviä toimia Finnfund-lain perusteella.

Kysymys liittyy palomuurin järjestämiseen siten, että Finnfundin sijoitustoiminta ja julkiset hallintotehtävät on eritelty niin tarkkarajaisesti, ettei Finnfundin toiminta kokonaisuudessaan ole katsottavissa julkiseksi hallintotehtäväksi. Palomuurilla tarkoitetaan tässä yhteydessä, sitä miten yhtiön tehtävien ja julkisten hallintotehtävien välille on järjestetty tehtävien eriyttäminen, jos tehtävät on hoidettu samassa organisaatiossa.

Kysymystä on käsitelty jonkun verran oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa.⁵² Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että sääntelyssä eritellään yhtiölle siirrettävät tehtävät, vastuu yhtiön valvonnasta on jollain viranomaisella ja että oikeusturvaa valvotaan.

Giordanin ja Kavan artikkelissa on kuvattu sitä kuinka tarkkaan viranomaisen ulkopuolelle siirrettävästä tehtävästä tulisi säätää.

⁵² Tatu Giordani ja Ronja Kava Edilex 2019/26.

”Lainvalmistelussa tulisi huomioida myös se, että viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirrettävän tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä tulisi antaa riittävän yksityiskohtaiset ja täsmälliset säännökset. Käytännössä ongelmallisiksi on nähty säännökset, joissa lain soveltajalle on jätetty itsenäistä harkintavaltaa muille kuin viranomaisille annetun tehtävän määrittelyssä. Keravuori-Rusanen on asettanut lähtökohdaksi, että kaikkien julkisen hallintotehtävien hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen olisi käytävä ilmi tehtävän antamista koskevasta laista. Lain riittävä yksityiskohtaisuus voitaisiin täyttää silloin, kun laista kävisi yksiselitteisesti ilmi antamisen kohteena olevien hallintotehtävien sisältö, niiden hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet sekä tarpeen mukaan hallintotehtävän vastaanottajan sopivuutta, pätevyyttä tai kelpoisuutta koskevat edellytykset. Laissa määriteltyjä tehtäviä ei voisi ilman eduskunnan myötävaikutusta supistaa tai laajentaa. Tehtävää hoitavalla ei myöskään olisi oikeutta hoitaa siirrettyihin tehtäviin liittyviä, mutta laissa mainitsemattomia tehtäviä. Sääntelystä pitäisi käydä ilmi myös julkista hallintotehtävää hoitavan oikeudellinen asema eli se, onko ulkopuoliselle tarkoitettu antaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä itsenäisiä toimivaltuuksia vai vain viranomaista avustava epäitsenäinen asema.”⁵³

Vastaavasti perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on käsitelty palomuriin liittyviä kysymyksiä muun muassa seuraavissa lausunnoissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 8/2014 vp) on käsitelty julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta annettua lakiehdotusta, johon liittyy turvaamistehtävän yhtiöittämistä koskevilta osin useita keskeisiä ja periaatteellisesti tärkeitä valtiosäännön perusteisiin ulottuvia kysymyksiä.

PeVL 8/2014, s. 4: ”Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään siten, että vastuu turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan yhtiön valvonnasta ja ohjauksesta säädetään nimenomaisesti jollekin viranomaiselle. Sääntelystä tulee myös selkeästi käydä ilmi, millaisia valvonnallisia keinoja viranomaisella on käytettävissään. Hallintovaliokunnan on kaiken kaikkiaan syytä varmistua siitä, että sääntelyn sisältämä valvonta- ja ohjausmalli tosiasiallisesti ja selkeästi turvaa toiminnan luonne huomioon ottaen palvelun tuottajan riittävän valvonnan ja ohjauksen.”

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 16/2018 vp) lausunnossa on käsitelty lakia Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi. Laissa oli tarkoitus yhtiöittää Liikennevirastossa hoidettavat meri-, rautatie- ja tieliikenteen ohjaus- ja hallintotehtävät [...] itsenäiseksi, valtion kokonaan omistamaksi erityistehtävayhtiöksi. Perustuslakivaliokunta katsoi Rautatielain 19 a § ehdotuksen olevan hyvin yleisluontoinen.

PeVL 16/2018 s. 3: ”Sääntelyä 19 a §:ssä on täsmennettävä joko niin, että julkisten hallintotehtävien siirtäminen rajataan säännöksen ulkopuolelle, tai niin, että sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettut edellytykset. Jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaa ainakin siirrettävien tehtävien tarkempaa erittelyä laissa, ehdotettua täsmällisempää sääntelyä siitä, siirretäänkö tehtäviä esimerkiksi

⁵³ Giordani ja Kava, s. 15.

sopimuksella tai viranomaisen päätöksellä, ja oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisesta huolehtimista, kuten hallintotehtäviä hoitavien virkavastuusta säätämistä (vrt. rautatielain 36 §). Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 45/2006) lausunnossa on käsitelty metsäkeskuslain muuttamista niin, että merkittävän julkisen vallan tehtävät siirretään silloiselle Maaseutuvirastolle. Muut tehtävät organisoidaan metsäkeskuksissa silloista selkeämmin.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että metsäkeskuslain säännökset täyttävät lailla säätämisen vaatimuksen ja ovat tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sekä säännökset turvaavat sen, etteivät perusoikeudet, oikeusturva eivätkä hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu. Perusteluina säännösten riittävyydelle perustuslakivaliokunta totesi, että lakiin sisältyy säännökset viranomaisyksikköön kuuluvien toimihenkilöiden viranomaistehtävien hoidon puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Lisäksi laissa on säännökset metsäkeskuksen johtokunnan ja johtajan tehtäväalueesta sekä viranomaispäällikön ratkaisuvallasta. Lain mukaan metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimihenkilöihin sovelletaan säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta ja virkatoimessa aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Laissa on myös säännökset siitä, että henkilöt toimivat rikosoikeudellisella virkavastuulla ja noudattavat hallintolakia, kielilakia, saamen kielilakia ja julkisuuslakia ja Metsäkeskuksen toimien kelpoisuusvaatimuksista on säännökset laissa.

PeVL 45/2006 s. 2-3: ”Metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä on luettelo 1. lakiehdotuksen 1 a §:ssä. Siinä julkiset hallintotehtävät jaotellaan sellaisiin, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä (edistämistehtävät) ja joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä (viranomaistehtävät). Järjestelyä on pidettävä lainsäädäntötekniisesti jossain määrin ongelmallisena. Sääntelyssä on erheellisesti yhdistetty tehtävä ja toimivalta. Kunkin tehtävän merkityksen ja sisällön osalta tulee kuitenkin erikseen arvioida, sisältyykö siihen julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ainakin 1 a §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisen pelastuslaissa tarkoitetun virka-avun antamisen osalta sääntelyä on tarpeen täsmentää koskemaan vain sitä osaa pelastuslaissa tarkoitetuista virka-avun antamista koskevista tehtävistä, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Ehdotettua parempana vaihtoehtona perustuslakivaliokunta pitää 1. lakiehdotuksen 1 a §:ssä olevien tehtävien luetteloimista.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole annettu selviä kriteereitä palomuurin vaatimuksille, koska arviointi on tapauskohtaista. Esimerkiksi PeVL 26/2017 vp lausunnossa todetaan, että ”*Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi*”.

Business Finlandia koskevassa lausunnossa PeVL 158/2017 vp:ssä katsottiin, että Business Finland-yhtiön ja viranomaisen osalta, että ”*Ratkaisu on elinkeino- ja innovaatiopolitiikan täytäntöönpanon tarpeisiin nähden tarkoituksenmukainen ratkaisu valtiokonsernissa.*” Tehtävien eriyttäminen

palomuurimaisella tavalla säännöksissä on osoittautunut esimerkiksi Business Finlandin osalta haastavaksi jaksossa 3.4 kuvatulla tavalla.

Metsäkeskuslain muuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt hyvänä vaihtoehtona sellaisten tehtävien luetteloimista säännökseen, joilla eritellään onko kyse julkisen vallan käyttämisestä. Vastaavasti Finnfundin osalta harkittavaksi voisi tulla se, että säännökseen luetteloidaan ne tehtävät, jotka ovat esimerkiksi Finnpartnershipin osalta julkisen vallan käyttämistä. Tällöin rajattaisiin ulos ne tehtävät, jotka eivät ole julkisen vallan käyttämistä, eikä henkilöihin sovellettaisi virkavastuuta koskevia säännöksiä.

4. FINNPARTNERSHIP-OHJELMAN KOKONAISHALLINNOINNIN FINNFUNDILLE SIIRTÄMISESTÄ

4.1 Taustaa

Tässä Esiselvityksessä on tarkasteltu Liitteen 1 kysymystä (ii) siitä onko mahdollista siirtää Finnpartnership-valtionavustuksen hallinnointi, myöntäminen ja päätöksenteko kokonaan Finnfundille. Tällöin kyseessä olisi Liitteen 1 mukaan vielä laajempi julkisen hallintotehtävän siirto perustuslain 124 §:n nojalla kuin i-kohdassa mainittu tukitoimien siirto.

4.2 Finnpartnership-kumppanuusohjelman siirto kokonaan Finnfundille

Finnfund on hoitanut koko Finnpartnership-avustusten myöntämisen ajan erilaisia avustusten tukitoimintoja erillisellä Ostopalvelusopimuksella. Esiselvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa on tuotu ilmi, että Finnfundilla on erittäin hyvä osaaminen tehdä Finnpartnership-ohjelmaan liittyvät alustavat selvitykset kuten olisi myös valmiudet tehdä varsinaiset rahoituspäätöksetkin.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tarkoituksenmukaisuusarviointia on käsitelty jaksossa 3.2. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon.⁵⁴

Oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella arvioimme, että on lähtökohtaisesti mahdollista säätää Finnfundille julkinen hallintotehtävä Finnpartnership-ohjelman osalta, jos siitä säädetään lailla ja muut edellytykset täyttyvät. Asiaa on käsitelty tarkemmin jaksossa 3. Finnpartnership-ohjelman hallinnointi saattaa olla mahdollista siirtää myös kokonaisuudessaan Finnfundille Perustuslain 124 §:n mukaisen tarkoituksenmukaisuuskriteerin ja muiden edellytysten täytyessä. Lisäksi

54 Lainkirjoittajan opas, 2013, s. 209.

tulee huomioida täsmällisyysvaatimus siirrettävien tehtävien määrittelyssä ja vaatimus julkisen hallintotehtävän antamista koskevan sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa pidetty maksetun tuen takaisinperintää, maksatuksen keskeytystä sekä maksatuksen lopettamista ja tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Nämä tehtävät tulisi säilyttää kaikissa tapauksissa viranomaisella.

Finnpartnership-ohjelmaa on käsitelty jaksossa 2.4. Jaksossa 3.6 on kooste mahdollisista vaihtoehdoista kehitettäväksi lainsäädännöksi. Vaihtoehtoina on käyty läpi muun muassa Finnfund-lain muuttaminen ja Finnfundin eriyttäminen viranomaiseksi ja yhtiöksi. Jälkimmäistä vaihtoehtoa on käsitelty jaksossa 11.7.

5. FINNFUNDILLE ANNETTAVASTA TOIMIVALLASTA TEKNISEN TUEN MYÖNTÄMISEEN LIITTYEN

5.1 Taustaa

Tässä Esiselvityksen osassa tarkastelun kohteena on Liitteen 1 kysymys (iii) siitä, voidaanko Finnfundille antaa toimivaltaa myöntää jatkossa myös teknistä tukea (technical assistance) lahjarahan muodossa investointihankkeiden valmisteluun ja vaatisiko tämä muutoksia Finnfund-lakiin, vai mahdollistaako nykylainsäädäntö teknisen tuen antamisen.

5.2 Teknisestä tuesta

Finnfundin kaltaisten kehitysrahoituslaitosten kontekstissa teknisellä tuella (technical assistance) tarkoitetaan tukea, jota annetaan joko rahoituskelpoisten yrityshankkeiden kehittämiseksi tai jo tehtyjen sijoitusten kehittämiseksi esimerkiksi vastuullisemmaksi. Tyypillisesti kehitysrahoituslaitosten antama tuki kohdistuu niiden sijoitusportfoliossa jo oleviin yrityksiin, mutta tarve olisi suurempi rahoituskelpoisten hankkeiden kehittämiseen. Rahoituskelvottomuus on merkittävä pullonkaula rahoituksen suuntautumisesta kestävästä kehityksestä edistäviin yrityksiin ja yrityshankkeisiin.

Tekninen tuki voi olla rahoitusmuotoista, mutta myös asiantuntijatuella, jota antaa joko kehitysrahoituslaitoksen oma henkilöstö tai ulkopuoliset palveluntarjoajat. Tuen kustannuksia kehitysrahoituslaitos kattaa joko omasta pääomastaan tai tuella esimerkiksi omistajaltaan, joka on tyypillisesti ministeriö.

Teknisenä tukena myönnetyn avustuksen (lahjarahan) turvin yrityksen voi olla mahdollista tehdä tarvittavia valmistelutoimia, joita edellytetään investointihankkeiden etenemiseen päätösvaiheeseen. Ilman tätä lahjarahaa yrityksellä ei aina ole resursseja edistää prosessia, jonka takia hankkeen tarkoitus voi jäädä toteutumatta, jos rahoittajat pitävät hanketta rahoituskelvottomana esimerkiksi siihen liittyvien riskien vuoksi.

Havainnollistavana esimerkkinä haastatteluissa kuvattiin tilannetta, jossa suomalaisella yhtiöllä olisi tiedossa tekninen innovaatio tuulivoimaliiketoimintaan liittyen. Tämän innovaation vieminen kehitysmaihin testikäyttöön edellyttäisi kuitenkin valmistelutoimenpiteinä kohdemaassa suunnittelua ja testaamista. Näihin hankekehityksen toimenpiteisiin yhtiö tarvitsisi valtiolta tukirahaa.

Ulkoministeriön tahtotilana on, että Finnfund pystyisi tulevaisuudessa antamaan teknistä tukea.

5.3 Teknisen tuen myöntämisestä ja siihen liittyvästä toimivallasta

Finnfundin myöntämä tekninen tuki eroaisi Finnpartnership-liikekumppanuustuesta muun muassa siinä, että sitä annettaisiin pääasiassa kehitysmaayrityksille, ei suomalaisille yrityksille. Tekninen tuki voisi olla monimuotoista ja se voisi muodostua tapauskohtaisesti esimerkiksi erilaisista palveluista. Esiselvityksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa on myös käynyt ilmi, että määrällisesti tekninen tuki voisi vaihdella merkittävästi, ja voisi myös ylittää de minimis -rajan.

Esiselvityksessä on tunnistettu teknisen tuen muodoista ainakin 1) yritykselle myönnettävä rahoitus ("**Rahoitustuki**") ja 2) muu tuki, jota voisi olla esimerkiksi Finnfundiin palkatun asiantuntijan ammattitaidon hyödyntämismahdollisuus yritykselle ("**Muu tuki**").

Esiselvityksessä on käynyt ilmi, että Rahoitustukeen liittyisi tukipäätös, vastaavalla tavalla kuin Finnpartnership-liikekumppanuustukeen. Vertailun vuoksi todettakoon, että Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman puitteissa tällä hetkellä myönnettävä liikekumppanuustuki on Valtionavustuslain alaista valtionavustusta, minkä lisäksi arvioinnissa on huomioitava valtioneuvoston päätös. Näiden lisäksi tarkasteltavaksi voi tulla Yritystukilaki, jonka 2 §:n lähtökohtana on, ettei ole väliä myöntääkö tuen viranomaisen vai yksityinen yhteisö: *"laissa tarkoitetaan tukiviranomaisella... yhteisöä joka myöntää tuen viranomaisen puolesta"*. Finnpartnership-liikekumppanuusohjelma rahoitetaan Ulkoministeriön kehitysyhteistyömäärärahoista.⁵⁵ Finnpartnership-hankkeeseen liittyen suunnitteluvaiheen kustannuksista muun muassa tekninen tuki, pilotointi ja proof of concept projekteissa voi olla tuettavaa.⁵⁶ Lahjarahamuotoinen tekninen tuki on valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista rahoitusta, jolla tuetaan jotakin yhteiskunnallisesti tarpeellista toimintaa tai hanketta. Avustusmuotoinen tekninen tuki voidaan näin ollen katsoa valtionavustukseksi. Mikäli Finnfundin toimintaan sisällytettäisiin valtionavustusten myöntämistä avustusmuotoisen teknisen tuen muodossa, voidaan katsoa, että tästä tulisi säätää lailla.

Muu tuki ei olisi rahamääräistä tukea. Aiemmin kohdassa 2.4 (Finnpartnership-liikekumppanuusohjelma) kuvatulla tavalla valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista julkista rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuslain 1 §:n mukaan valtionavustus on

⁵⁵ kts- ylempää.

⁵⁶ [Support for Projects in Developing Countries \(finnpartnership.fi\)](http://supportforprojects.in Developing Countries (finnpartnership.fi))

”tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi”, minkä lisäksi lain 3 § sulkee lainan ja ”muun tuen” pois valtionavun piiristä ”ellei muussa laissa toisin säädetä”. Näin voidaan katsoa, että on mahdollista, että Muu tuki katsotaan muuksi kuin valtionavustukseksi.

Finnfundin roolia osakeyhtiönä on käsitelty jaksossa 2.3. Koska Finnfund on erityistehtäväyhtiö, jonka toiminnan sisällöstä päättää valtio, olisi näistä lähtökohdista käsin mahdollista säätää valtionavustuksista Finnfund-laissa.

Yksityisen toimijan roolia julkisen vallan käyttäjänä on käsitelty jaksossa 3.5 (alakohtineen). Esitetyn perusteella ei näytä poissuljetulta se, että Finnfundille annettaisiin toimivaltaa myöntää jatkossa myös teknistä tukea lahjarahan muodossa investointihankkeiden valmisteluun. Finnfund-lain mahdollista muuttamista käsitelty jaksossa 3.6.3.

Esiselvityksen yhteydessä on noussut esille kysymys teknisen tuen tarkemmasta muodosta ja tuen kanavoinnin järjestämisestä. Jatkoselvitystä tarvittaisiin muun muassa siinä, olisiko tekninen tuki mahdollista toteuttaa siten, että Finnfund hankkisi teknisen tuen hankintana sen sijaan että Finnfund myöntäisi yritykselle rahamääräistä avustusta teknisen tuen hankintaan. Toinen esille noussut mahdollinen jatkoselvityksen kohde olisi sen selvittäminen, onko mahdollista organisoida teknistä tukea siten, että UM antaisi avustuksen Finnfundille ja Finnfund puolestaan jakaisi sitä eteenpäin mahdollisesti Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti.

5.4 Teknisen tuen antaminen nykyisen lain mukaan

Esiselvityksen aikana on noussut esiin kysymys siitä, että onko esimerkiksi Finnfundille mahdollista antaa teknistä tukea ja/tai onko Finnfundin mahdollista antaa teknistä avustusta asiakasyrityksille muuttamatta nykyistä Finnfund-lakia.

Teknistä tukea on käsitelty Finnfundin muistiossa.⁵⁷ Finnfund-lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään yhtiön toiminnan tarkoituksesta seuraavaa.

”Yhtiön tulee edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehityksiksi luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen. Yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille.

Yhtiö rahoittaa kehitysmailhin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi, hankkimalla tällaisten yritysten osakkeita ja osuuksia, myöntämällä tällaisille yrityksille lainoja ja takauksia, suuntaamalla varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä osallistumalla kehitysmaiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen ja rahoitukseen tai muutoin ryhtymällä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät 1 momentissa tarkoitettujen päämäärien saavuttamista.”

⁵⁷ Finnfundin luonnosmuistio 19.5.2020.

Sisällöltään vastaavat määräykset ovat Finnfundin yhtiöjärjestyksessä. Finnfundin toiminnan tarkoitus on määritelty Finnfund –lain 2 §:n 1 momentissa kohdemaiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi. Muuta toiminnan tarkoitusta ei ole mainittu laissa.

Finnfundin muistion mukaan Finnfundin toiminnan alusta lähtien lain 2 §:n 2 momentin mainintaa ”kehitysmaihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä” on tulkittu siten, että rahoituksen saajan tulee olla kehitysmajaan rekisteröity yritys (poikkeuksena on ollut rahoituspolitiikassa todettu rahoituksen kanavointi holding –yhtiön kautta, jos on katsottu kyseessä olevan lähinnä tekninen ratkaisu rahoituksen kanavoimiseksi).

Lain 2 §:n 2 momentissa kuvataan keinoja, joilla yhtiö toteuttaa tarkoitustaan. Kyseinen lainkohta päättyy mainintaan ”...tai muutoin ryhtymällä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät 1 momentissa tarkoitettujen päämäärien saavuttamista.”

Finnfundin muistion mukaan:

”Kun TA-rahainstrumenttia on määrä käyttää Finnfundin lakiin perustuvan tarkoituksen toteuttamiseksi ja rahoituksen kohteina ovat kehitysmaihin perustettavat tai niissä toimivat yritykset, ei Finnfund -laista tai Finnfundin yhtiöjärjestyksestä johtuvaa estettä Finnfundin toimimiselle TA-rahainstrumentin hallinnoijana liene käsillä.”

Aiemmin kuvatulla tavalla, mikäli Finnfundin toimintaan sisällytettäisiin julkisia hallintotehtäviä, kuten mahdollisesti valtionavustusten myöntämistä avustusmuotoisen teknisen tuen muodossa, voidaan katsoa, että tästä tulisi säätää lailla. Lailla säätämistä koskeva täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytys huomioiden, on mahdollista katsoa, että tällä hetkellä Finnfund-laissa ei ole säädetty teknisen tuen myöntämisestä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Toisaalta Finnfund-lain 2 §:n 2 momentin mukaan Finnfund voi rahoittaa yrityksiä ”suuntaamalla varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin”. Esiselvityksessä saadun selvityksen mukaan pienimuotoinen Finnfundin antama tekninen tuki voisi olla sellaista tukea, jota lain säännöksessä on tarkoitettu. Asiaa tulisi kuitenkin jatkoselvittää kohdassa 5.3 kuvatun mukaisesti. Koska tekninen tuki voisi olla monimuotoista ja se voisi muodostua tapauskohtaisesti esimerkiksi erilaisista palveluista, on tunnistettu, että voi muodostua haastavaksi säätää tästä tarvittavalla tarkkuudella.

6. KEHITYSRAHOITUSTOIMIJOIDEN TOIMIVALLASTA TANSKASSA JA HOLLANNISSA

6.1 Taustaa

Tässä Esiselvityksen osassa on Liitteen 1 kysymyksen (iv) liittyen esitelty verrokkimaiden Tanskan ja Hollannin vastaavien kehitysrahoitustoimijoiden käytössä olevia instrumentteja. Esiselvityksen yhteydessä on havaittu, että Tanskan ja Hollannin vastaavien kehitysrahoitustoimijoiden rahoituksen toimivaltoja koskeva kysymys sekä tarkempi tarkastelu siitä, olisiko tarkoituksenmukaista ja voitaisiinko

Finnfundille myöntää toimivaltaa toimia jatkossa vastaavalla tavalla kuin Tanskan IFU ja Hollannin FMO, ja mitä lakimuutoksia se edellyttäisi Suomessa, sisältävät laajoja olennaisia kysymyksiä ja tämän takia suositellaan, että tätä kokonaisuutta selvitetään tarkemmin erikseen. Siinä yhteydessä olisi syytä arvioida eri maissa saavutettuja hyötyjä ja rakenteellisia ratkaisuja sekä EU:n valtiontukisääntelyn mahdollista roolia kokonaisuudessa.

Tausta-aineiston mukaan Suomessa on lähtökohtaisesti tiukempi käsitys lainsäädännön alasta sekä siitä millä tarkkuudella toimivalloista on säädettävä laissa.

6.2 Tanskan kehitysrahoitustoimijan rahoituksen toimivallasta

Tanskan kehitysrahoitustoimija Investment Fund for Developing Countries ("IFU") on Tanskan valtion omistama kehitysrahasto.⁵⁸ Sen sääntelyperusta on Tanskan kehitysyhteistyölain 9. pykälä. Lain mukaan rahasto saa säännellä itseään yksityisenä toimijana.⁵⁹ IFU:lla on valta myöntää valtionavustuksia yrityksille, jotka lukeutuvat rahaston toimialaan.⁶⁰ Laissa ei kuitenkaan avata IFU:n toimivaltaa myöntää tai olla myöntämättä valtionavustuksia yritystoiminnan kehittämiseksi kehittyvillä markkinoilla tai kehitysmaissa.

IFU rahoittaa yksityissektoria valtiontukien lisäksi esimerkiksi Danish International Development Agencyn ("Danida") kautta. Danidalla⁶¹ on Tanskan ulkoministeriön rahoittama kehitysyhteistyön sekaluottoinstrumentti, Sustainable Infrastructure Finance -ohjelma ("DSIF"). Kyse on Suomen PIF-instrumenttia vastaavasta rahoitusohjelmasta, jonka hallinnointi on osittain ulkoistettu IFU:lle. Molemmat ohjelmat noudattavat samoja OECD:n asettamia rahoitusehtoja sidotuille julkisesti tuetuille vientiluotoille ja ovat siten hyvin samankaltaisia. Danidan hankkeisiin kytkeytyy myös teknisen avun komponentti.⁶²

IFU ja Danida ovat kehittäneet lisäksi tuki-instrumentin tanskalaisille PK-yrityksille. Tämä "risk capital"-tuki on suunnattu yrityksille, joihin IFU:lla on selkeä jatkorahoitusintressi.⁶³ Tuki voi suurissa rahoitusprojekteissa olla 10-30 %, mutta pienissä hankkeissa IFU voi tarjota jopa 49 %:n rahoitusta. Rahoitus voi olla maksimissaan DKK 350 miljoonaa per hanke.⁶⁴

Kolmantena instrumenttina voidaan mainita Danidan erityisinstrumentti, Danida Market Development Partnership.⁶⁵ Tämä erityisinstrumentti keskittyi aiemmin rahoituksen myöntämiseen, missä hakijana täytyi olla sekä yksityisen sektorin toimija että julkinen toimija tai kansalaisjärjestö.⁶⁶ Instrumentti pystyi rahoittamaan 75 % projektin valmistelusta, maksimissaan DKK 500, 000 asti.⁶⁷ Instrumentti on vuonna 2022 nimetty

⁵⁸ [ABOUT IFU - IFU](#)

⁵⁹ Statutes of the Investment Fund for Developing Countries, [IFU-statutes-English-translation.pdf](#).

⁶⁰ IFU statute, tavoite 3 "administer grants to enterprises and other schemes within the fund's area".

⁶¹ [About Danida \(um.dk\)](#)

⁶² <https://www.ifu.dk/en/danida-sustainable-infrastructure-finance-en>

⁶³ [SERVICES - IFU](#) "DKK 5m per project"

⁶⁴ [SERVICES - IFU](#) "Big and small investments"

⁶⁵ [Danida Market Development Partnerships \(um.dk\)](#)

⁶⁶ [Administrative-Guidelines-for-DMDP-2016.pdf \(danida-business-partnerships.dk\)](#) s. 4

⁶⁷ [Administrative-Guidelines-for-DMDP-2016.pdf \(danida-business-partnerships.dk\)](#) s. 6

uudelleen Danida Green Business Partnershipiksi.⁶⁸ Nykyinen instrumentti rahoittaa niinkään projekteja, joissa on sekä yksityisen että julkisen sektorin toimija.⁶⁹ Suurena teemana instrumentilla on YK:n Kestävän kehityksen tavoitteita edistävien projektien rahoittaminen.⁷⁰

Neljänneksi Danidalla on Danida Innovation & Business Explorer – instrumentti, joka rahoittaa tanskalaisia yrityksiä ja start-up-yrityksiä niiden tutkiessa sijoitusmahdollisuuksia kehittyvissä maissa.⁷¹ Instrumentti vertautuu tässä Business Finlandin valtiontukiin.⁷²

6.3 Hollannin kehitysrahoitustoimijan rahoituksen toimivallasta

Hollannin kehitysrahoitustoimija Dutch Entrepreneurial Bank (”FMO”) toimii osittain Alankomaiden pankkisäännösten alla.⁷³ Alkuperäinen 2010 esitelty säännöstö on edistänyt pankkien hyvän hallintotavan ja riskien hallinnan vahvistumiseen.⁷⁴ Alkuperäinen säännöstö on osin päätynyt laiksi asti,⁷⁵ ja uusi, vuoden 2014 säännöstö soveltuu myös FMO:hon ja ohjaa toimijoita toimimaan eettisesti.⁷⁶

Hollannin kehitysrahoitusjärjestelmä on osittain varsin samantapainen Suomen kanssa. Hollannin ulkoministeriö määrittelee kehityspolitiikan sunnan,⁷⁷ sekä vahvistaa kehitysyhteistyöbudjetin.⁷⁸ Valtionhallinnan oikeuksista säädetään yleisessä hallintolaissa.⁷⁹ Suomea vastaavalla tavalla Hollannilla ei myöskään ole erityistä kehitysyhteistyölakia, vaan hallituskauden kestävä politiikka.

Yksi FMO:n instrumenteista on nimeltään Capacity Development Program.⁸⁰ Instrumentilla voidaan rahoittaa jopa 50 % projektin ulkopuolisista kustannuksista, kuten konsulttien palkkio.⁸¹ Kyseessä on teknisen avun instrumentti, joka pyrkii rahoittamaan valitun projektin kapasiteettia ja kykyä vastata määriteltyyn ongelmaan sekä kehittää yritystä investointikohteeksi.⁸² Kokonaisuus tähtää siis FMO:n sijoitusten kannattavuuden parantamiseen, eikä yritysten lähtökohdilla tai alkuperämailla ole merkitystä.⁸³

Hollantilaisille yrityksille, jotka suuntaavat kehittyville markkinoille, Alankomaiden ulkoministeriöllä on instrumentit nimeltään Dutch Good Growth Fund⁸⁴ ja Dutch Trade and Investment Fund.⁸⁵ Rahastot toimivat

⁶⁸ [Home - Danida Business Partnerships \(danida-business-partnerships.dk\)](http://danida-business-partnerships.dk)

⁶⁹ [DGBP - Danida Business Partnerships \(danida-business-partnerships.dk\)](http://danida-business-partnerships.dk)

⁷⁰ [DGBP - Danida Business Partnerships \(danida-business-partnerships.dk\)](http://danida-business-partnerships.dk)

⁷¹ [Danida Innovation and Business Explorer \(um.dk\)](http://um.dk)

⁷² UM:n muistio.

⁷³ FMO and the Dutch Banking Code, [FMO Dutch Banking Code 2017 \(1\).pdf](#)

⁷⁴ *ibid.*, s. 1.

⁷⁵ *ibid.*, s. 1.

⁷⁶ *ibid.*, s. 1.

⁷⁷ [Dutch policy | Development cooperation | Government.nl](http://Dutch-policy-development-cooperation-government.nl)

⁷⁸ [homogene-groep-internationale-samenwerking-hgis-nota-2019.pdf \(overheid.nl\)](#)

⁷⁹ [Dutch General Administrative Law Act \(acm.nl\)](#)

⁸⁰ [Capacity Development | Dutch Development Bank - FMO](#)

⁸¹ [Capacity Development | Dutch Development Bank - FMO](#)

⁸² [2017 FMO CD Factsheet.pdf](#)

⁸³ [2017 FMO CD Factsheet.pdf](#)

⁸⁴ [Dutch Good Growth Fund - DGGF | RVO.nl](#)

⁸⁵ [Dutch Good Growth Fund - DGGF | RVO.nl](#)

hollantilaisen yksityisen liikelaitoksen, Invest International, alla.⁸⁶ Invest International on Hollannin valtionvarainministeriön (51 %) sekä FMO:n (41 %) yhteisomistuksessa.⁸⁷ FMO taas on Hollannin valtion (51 %), Hollannin suurien pankkien (42 %) sekä ammattiyhdistysten, hollantilaisyhtymien sekä muiden omistuksessa (yhteensä 7 %).⁸⁸

Invest Internationalin tehtävä on edistää kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista sekä yritysten kestävä kansainvälistymistä.⁸⁹ Kohdeyritysten tulee olla hollantilaisia tai niillä tulee olla hollantilainen intressi.⁹⁰ Invest Internationalin toiminnasta on säädetty lailla.⁹¹ Yritys antaa tukea suoraan myös start-up-yrityksille, PK-yrityksille,⁹² ja projektikehitykseen.⁹³

Hollannin ulkoministeriö toimii yhteistyössä yritystukivirasto Netherlands Enterprise Agency:n ("RVO") kanssa jakaessaan valtiontukea eri tarkoituksiin kansainvälistymiseen liittyen.⁹⁴

Invest International hallinnoi myös sekaluottoja⁹⁵ ja valtioiden välisiä luottoja.⁹⁶ Hollannin Export Credit Agency "Atradius"⁹⁷ tekee yhteistyötä korkotuki-instrumentin kanssa,⁹⁸ kuten Finnvera PIF:issä.

Viimeisenä voidaan mainita Hollannin Dutch Fund for Climate and Development.⁹⁹ Tämä innovatiivinen rahasto mahdollistaa investointeja projekteihin, jotka tähtäävät ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja estämiseen kehittyvillä markkinoilla.¹⁰⁰ Instrumentti käyttää grantteja tarkoituksenmukaisena vipuna kehitystuloksille.¹⁰¹

7. FINNFUNDIN TOIMIVALLASTA KEHITYSPOLIITTISTEN FINANSSISIJOTUSTEN TEKEMISEEN LIITTYEN

7.1 Taustaa

Tässä Esiselvityksen osassa tarkastelun kohteena on Liitteen 1 kysymys (v) siitä, voidaanko Finnfundille myöntää toimivaltaa identifioida ja/tai tehdä UM:n puolesta kehityspoliittisia finanssisijoituksia.

Lisäksi tarkastellaan, onko nykyinen valtion lainanantolaki (449/1988) riittävä oikeusperusta UM:n tai Finnfundin tekemille kehityspoliittisille finanssisijoituksille, vai tulisiko lainanantolakiin tai muuhun lainsäädäntöön lisätä erilliset säännökset kehityspoliittisista

⁸⁶ [Investing+in+Global+Prospects \(1\).pdf](#). Kohta 4.2

⁸⁷ [Background - Invest International](#)

⁸⁸ [Shareholders - FMO](#)

⁸⁹ [For whom - Invest International](#)

⁹⁰ [Investment Funds - Invest International](#)

⁹¹ [Background - Invest International](#)

⁹² [Start-ups & SMEs - Invest International](#)

⁹³ [Corporates - Invest International](#)

⁹⁴ [Support International Business \(SIB\) | Business.gov.nl](#)

⁹⁵ [Investment Funds - Invest International](#)

⁹⁶ [Governments - Invest International](#)

⁹⁷ [Home | Atradius DSB \(atradiusdutchstatebusiness.nl\)](#)

⁹⁸ [Atradius DSB Partner \(atradiusdutchstatebusiness.nl\)](#)

⁹⁹ [Dutch Fund For Climate and Development - Dutch Development Bank - FMO](#)

¹⁰⁰ [Dutch Fund For Climate and Development - Dutch Development Bank - FMO](#)

¹⁰¹ [Apply – Dutch Fund for Climate and Development \(thefcd.com\)](#)

finanssisijoituksista ainakin siltä osin kuin kyse ei ole lainoista vaan sijoituksista.

7.2 Kehityspoliittisista finanssisijoituksista

Ulkoministeriö on tehnyt kehityspoliittisia finanssisijoituksia vuodesta 2016 alkaen. Ne ovat joko sijoituksia tai lainoja, eli niihin sijoitettu pääoma lähtökohtaisesti palautuu takaisin ja niille odotetaan tuottoa, toisin kuin lahjamoitoisessa kehitysyhteistyössä. Tämä palaumaodote on tärkeää, jotta kehityspoliittiset finanssisijoitukset voidaan laskea valtion budjetissa alijäämäneutraaliksi. Se on yksi rahoitusmuodon ehdoista.¹⁰² Finanssisijoitusten päätavoitteena ovat positiiviset kehitysvaikutukset kumppanimaissa, mikä erottaa ne tavallisesta markkinaehtoisesta sijoitustoiminnasta. Tuottotavoitteet ovat hyvin maltilliset.

Finanssisijoitukset ovat valtiontalouden kirjanpitoon liittyvä käsite. Ne koostuvat lainoista ja muista finanssisijoituksista (momenttipäätte 80– 89), ovat yleensä kertaluonteisia ja aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai omaisuuden olomuodon muutoksesta. Finanssisijoituksia tekee siis talousarvioletalouteen kuuluva toimija, kuten Ulkoministeriö. Kehityspoliittisten finanssisijoitusten tapauksessa lainananto ja sijoitukset ovat pehmeäehtoisia, siinä missä esimerkiksi Finnfundin sijoitus- ja lainatoiminta on markkinaehtoista. Kehityspoliittisia finanssisijoituksia ei siis tehdä vastaaviin kohteisiin kuin mihin Finnfund markkinaehtoisena toimijana voisi sijoittaa. Finnfundissa ei tällä hetkellä tehdä valtion puolesta kehityspoliittisia finanssisijoituksia UM:n finanssisijoitusmäärärahasta.

Esiselvityksessä saadun tiedon mukaan Ulkoministeriö tekee kehityspoliittisia finanssisijoituksia Lainanantolain ja eduskunnan hyväksymien budjettikirjausten nojalla. Vuoden 2022 talousarvioesityksessä eduskunta asettaa rahoituksen ehdot finanssisijoitusten budjettimomentilla 24.30.89. *Kehitysyhteistyön finanssisijoitukset (siirtomääräraha 3 v)* myönnettiin 129.730.000 euroa.¹⁰³

Kehityspoliittisia finanssisijoituksia pyritään tekemään vuosittain 130 miljoonalla eurolla. Niitä ohjaa kehityspoliittinen investointisuunnitelma, jonka mukaisesti pääosa sijoituksista kohdennetaan ilmastorahoitukseen ja Afrikkaan. Suomen tavoitteena on kohdentaa kehityspoliittisia finanssisijoituksia erityisesti vähiten kehittyneisiin, hauraisiin ja alemman keskitulotason maihin. Toimintaympäristö on niissä usein vaikea. Käytännössä tämän tyyppisellä sijoittamisella luodaan usein markkinoita sinne, missä niitä ei vielä ole.¹⁰⁴ Suomi raportoi vuonna 2021 kehitysyhteistyömenoja kokonaisuudessaan 1214 miljoonaa euroa. Edellisvuoteen verrattuna eniten nousivat finanssisijoitukset.¹⁰⁵ Yksittäiset sijoitukset ovat niin suuria, että niiden vuosittaiset osuudet voivat vaihdella merkittävästi sijoitushetken ajoittumisen mukaan.

Ulkoministeriö tekee kehityspoliittisia finanssisijoituksia pääasiassa hallitustenvälisiin kehityspankkeihin tai YK-järjestöihin tai niiden

¹⁰² [Kehityspoliittiset finanssisijoitukset - Ulkoministeriö - Ulkoministeriö \(um.fi\)](#)

¹⁰³ [Menomomentti 89 Kehitysyhteistyön finanssisijoitukset \(vm.fi\)](#)

¹⁰⁴ [9bc088ca-bdd3-4e3b-5e3c-a9d42555720d \(um.fi\)](#)

¹⁰⁵ [Finanssisijoitukset nostivat Suomen kehitysyhteistyömaksatuksia vuonna 2021 - Ulkoministeriö \(um.fi\)](#)

7.4 Finnfundille myönnettävästä toimivallasta identifioida ja/tai tehdä UM:n puolesta kehityspoliittisia finanssisijoituksia

Mikäli kehityspoliittisten finanssisijoitusten katsottaisiin sisältävän valtionavustusta, toimivallan myöntäminen osakeyhtiömuotoiselle Finnfundille identifioida ja/tai tehdä UM:n puolesta kehityspoliittisia finanssisijoituksia olisi julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, mikä Perustuslain 124 §:n mukaan on mahdollista vain lailla tai lain nojalla. Lisäedellytyksinä on, että siirto on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tarkastelun perusteella luontevalta tavalta vaikuttaa sisällyttää Finnfundin osalta sääntely kehityspoliittisista finanssisijoituksista Finnfund-lakiin. Mikäli katsotaan, että kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä, tulisi kehityspoliittisten finanssisijoitusten yhteydessä noudatettavaksi tähän liittyvä muu lainsäädäntö, kuten muun muassa Julkisuuslaki, mitä on tarkemmin kuvattu jaksossa 2.3.

Esiselvityksen aikana on todettu, että UM on hankkinut kehityspoliittisiin finanssisijoituksiin liittyviä tukipalveluita konsulteilta. Finnfundilta tukipalveluita ei ole hankittu. Konsultit muun muassa avustavat Ulkoministeriötä sijoitusprosessien kehittämisessä, sijoituskohteisiin liittyvissä selvityksissä sekä tekevät laajempia selvityksiä muun muassa muiden avunantajien toiminnasta. Näiden tukitoimintojen mahdollisesti sisältämiä julkisen hallintotehtävän elementtejä tulee arvioida vastaavalla tavalla kuin edellä jaksossa 3.1., jossa on käsitelty julkista hallintotehtävää. Mikäli ilmenisi, että tukitoimintoihin sisältyy julkisia hallintotehtäviä, tulisi niiden siirtämisestä säätää lailla.

8. DEVPLATIN UM-RAHOITUKSEN SIIRTÄMISESTÄ FINNFUNDILLE

8.1 Taustaa

Tässä Esiselvityksen osassa tarkastelun kohteena on Liitteen 1 kysymys (vi) siitä, voidaanko Finnfundille siirtää DevPlatin UM-rahoitus ja mitä lakimuutoksia se vaatisi.

8.2 DevPlatista

Developing Markets Platform (DevPlat) on Business Finlandin ja Ulkoministeriön yhteinen alusta, joka kokoaa yhteen palvelut kehittyvistä markkinoista kiinnostuneille yrityksille ja niiden kumppaneille. DevPlat tarjoaa kehittyviin markkinoihin liittyvää tietoa, neuvontaa, kontakteja ja projektirahoitusta. Keskeinen osa alustaa on YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisten kehitysinnovaatioiden rahoittaminen. Alusta tukee yritysten, kansalaisjärjestöjen, tutkimusorganisaatioiden ja muiden toimijoiden innovaatioiden, tiedon ja osaamisen kehittämistä, joka edistää kehitysmaiden köyhien ihmisten hyvinvointia. DevPlatia edelsi Business Finlandin ja Ulkoministeriön yhteinen vuonna 2019 päättynyt kehitysinnovaatio-ohjelma BEAM. Ohjelma aktivoi suuren joukon suomalaisia yrityksiä ja muita toimijoita kehittämään innovaatioita kestävän

kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelma rahoitti viiden (5) vuoden aikana yli 150 hanketta, joiden volyymi oli noin 60 miljoonaa euroa.¹⁰⁶

Rahoituksen hakeminen edellyttää tunnistettua markkinamahdollisuutta kehittyvällä markkinalla, paikallisia kumppaneita ja mahdollisuutta kehittää uusia ratkaisuja tai bisnesmalleja, jotka ottavat huomioon YK:n kestävän kehityksen tavoitteet sekä paikalliset tarpeet. Rahoitus paikallisen kumppanin kanssa voi olla ylimääräinen avustus yhteiskehittämiseen paikallisen kumppanin kanssa tai tavallinen Business Finlandin rahoitus suomalaisille organisaatioille, joka on avustus tai laina yrityksille ja tutkimusorganisaatioiden avustus. Business Finland voi myös tarjota rahoitusta kansalaisjärjestöille yhteistyössä Finnpartnershipin kanssa.¹⁰⁷

Kansainvälisten kehitysrahoittajien rahoitusvirrat kehittyviin maihin nousevat vuositasolla noin 150 miljardiin dollariin. Tällä hetkellä Business Finland auttaa suomalaisia yrityksiä pääsemään kiinni maailmanpankkiryhmän, alueellisten kehityspankkien ja EU:n tarjoamiin hankinta- ja investointimahdollisuuksiin tarjoamalla mm. tietoa, neuvontaa ja verkostoja.¹⁰⁸

YK tekee vuodessa kestävän kehityksen mukaisia hankintoja noin 20 miljardilla dollarilla ja Business Finland auttaa suomalaisia yrityksiä tarttumaan myös näihin mahdollisuuksiin. Business Finland tarjoaa tietoa ja kontakteja YK:n hankinnoista, yhteisiä tapahtumia YK:n ja muiden Pohjoismaiden kanssa sekä tietoa siitä, miten YK-hankintoihin pääsee mukaan sekä miten yrityksen liiketoimintaa voi alkaa kehittää kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti.¹⁰⁹

Humanitaarinen kriisiliiketoiminta DevPlatissa tarkoittaa uusia aloitteita, joissa keskitytään tiettyihin liiketoiminta-alueisiin kehittyvillä markkinoilla. Näiden aloitteiden kohderyhmänä ovat kaikkein heikommassa asemassa olevat ihmiset. Kohderyhmänä asiakkaina on yritykset sekä heidän kumppaninsa, mukaan lukien tutkimusorganisaatiot. Näiden rahoitusratkaisujen kautta tarjotaan tyypillisesti bio- ja kiertotalous-, cleantech-, hyvinvointi- ja digiratkaisuja kehittyvien markkinoiden tarpeisiin. Pääkohdemarkkinat ovat Saharan eteläpuolinen Afrikka, Intia, Vietnam, Indonesia, Jordania. Muita kohdemarkkinoita ovat kehittyvät markkinat, jotka voivat saada YK:n kehitysavustusta.¹¹⁰

8.3 DevPlat-rahoituksesta

Tausta-aineiston mukaan tällä hetkellä UM siirtää Business Finlandille varojen käyttö- ja kirjausoikeuden¹¹¹ ja Business Finland puolestaan viranomaisena myöntää avustukset. Esiselvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan näyttää siltä, että DevPlatin kohdalla voidaan katsoa kyseessä olevan valtionavustus vastaavalla tavalla kuin Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman puitteissa myönnettävä valtionavustus. Mikäli

¹⁰⁶ [DevPlat rahoittaa innovaatioiden kehittämistä etenkin Afrikan ja Aasian markkinoille - Ulkoministeriö \(um.fi\)](#)

¹⁰⁷ [Developing Markets Platform - Business Finland](#)

¹⁰⁸ [Developing Markets Platform - Business Finland](#)

¹⁰⁹ [Developing Markets Platform - Business Finland](#)

¹¹⁰ [Developing Markets Platform - Business Finland](#)

¹¹¹ Käyttö- ja kirjausoikeuden myöntäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että UM:n budjettiin myönnettyjä määrärahoja annetaan suoraan (toisen viranomaisen) käyttöön, joka tekee niistä päätökset ja maksatukset.

Finnfundin toimintaan sisällytettäisiin DevPlatin valtionavustusten myöntämistä, tulisi tästä säätää lailla.

9. PIF-INSTRUMENTIN HALLINNOINTIIN LIITTYVIEN TEHTÄVIEN FINNFUNDILLE SIIRTÄMISESTÄ

9.1 Taustaa

Tässä Esiselvityksen osassa tarkastelun kohteena on Liitteen 1 kysymys (vii) siitä, voidaanko Finnfundille siirtää PIF-instrumentin hallinnointiin liittyviä tehtäviä ja mitä lakimuutoksia se vaatisi esimerkiksi korkotukiluottolakiin ja Finnfund-lakiin.

9.2 PIF-instrumentista

Investointituki kehitysmaille -rahoitusinstrumentti (Public Sector Investment Facility, PIF) on yksi Suomen kehityspoliittisista rahoitusinstrumenteista. Instrumentin tavoitteena on tukea kehitysmaiden julkisen sektorin investointeja, jotka ovat YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia ja joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa. Investointihankkeiden tulee perustua kohdemaan omiin kansallisiin kehitystarpeisiin ja kohdemaalla on päävastuu hankkeen kokonaiskustannuksista. Instrumentin kautta tuetaan kehitysyhteistyövaroin investointihankkeen ostohintaa ja hankkeen rahoitukseen järjestetyn vientiluoton korkoa, jolloin investoinnin kulut kehitysmaille alenevat merkittävästi.¹¹²

PIF-instrumentti perustuu lakiin kehitysmailhin myönnettävistä korkotukiluotoista (1114/2000, ”**Korkotukiluottolaki**”), valtioneuvoston asetukseen (1253/2000), vientitakuulakiin (422/2001, ”**Vientitakuulaki**”) sekä OECD:n vientiluottosopimukseen. Sillä voidaan rahoittaa julkisen sektorin hankkeita Finnveralle vientiluottotakuukelpoisissa vähiten kehittyneissä (LDC), matalan tulotason (LIC) ja alemman keskitulotason (LMIC) maissa. Kehitysmaa ottaa Finnveran takaaman lainan kaupalliselta pankilta investointia varten, ja Ulkoministeriö maksaa lainan korot ja osan kauppasummasta niin, että OECD:n vaatima 35–50 %:n lahjaosuus julkisesti tuetulle vientiluotolle täyttyy.¹¹³

PIF-investointiluotot kuuluvat kansainvälisesti niin sanottuihin sekaluottoihin, joissa on yhdistetty kehitysyhteistyörahoitusta ja vientiluottoja. PIF-rahoitus edellyttää, että hanketoteuttaja on Suomessa rekisteröity yritys ja hankkeessa on Finnveran hyväksymä riittävä suomalainen sisältö. PIF-hankkeiden tulee olla taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja ympäristön kannalta kestäviä ja yhteensopivia kohdemaan omien kehitysohjelmien kanssa. Instrumentilla rahoitetaan investointeja, jotka tukevat kohdemaiden toimia kohti YK:n kestävän kehityksen tavoitteita (Agenda 2030). Tukea voidaan myöntää investointeihin, jotka kohdistuvat esimerkiksi sosiaali-, vesihuolto-, energia-, cleantech-, tai muille kehitysyhteistyökelpoisille sektoreille. Hankkeiden

¹¹² [Investointituki kehitysmaille PIF - Ulkoministeriö - Ulkoministeriö \(um.fi\)](#)

¹¹³ [Investointituki kehitysmaille PIF - Ulkoministeriö - Ulkoministeriö \(um.fi\)](#)

tulee olla linjassa Suomen kehityspoliittisten linjausten (ml. ihmisoikeus- ja tulosperustaisuutta koskevien ohjeiden) kanssa.¹¹⁴

Ulkoministeriö vastaa rahoitustuen myöntämisestä PIF-instrumentin varoista. Suomen virallisena vientitakuulaitoksena toimiva Finnvera puolestaan vastaa ostajaluottotakuun myöntämisestä investointiluotolle. Suomen tuki edellyttää selkeitä kehitysvaikutuksia. PIF-instrumentti on myös yksi UM:n hallinnoimista Team Finland -instrumenteista, ja sen käytössä tehdään tiivistä yhteistyötä muiden Team Finland -toimijoiden kanssa. YK:n vuoden 2014 maailman investointiraportin mukaan kehitysmaiden tulisi investoida vuositasolla noin 3 300–4 500 miljardia dollaria, jotta ne voisivat saavuttaa kestävän kehityksen tavoitteet tärkeimmillä sektoreilla ennen vuotta 2030. PIF-instrumentin kautta Suomi on mukana vastaamassa tähän investointitarpeeseen.¹¹⁵

PIFissä Suomeen rekisteröity yritys ja kehitysmaan julkinen sektori, vaikkapa kaupungin vesilaitos, kehittävät hankekonseptin, joka edistää kestävästä kehitystä. Hankkeen koko voi vaihdella 10–30 miljoonan euron välillä.

Ulkoministeriö arvioi hankekonseptin muun muassa Suomen ja kohdemaan kehityspoliittisten tavoitteiden, kohdemaan julkisen toimijan ja vientiyrityksen kapasiteetin sekä hankkeen ympäristö- ja ihmisoikeusriskien kannalta. Lisäksi ministeriö arvioi hankkeen tuottamaa suomalaista lisäarvoa, eli avaako hanke vientimahdollisuuksia muillekin suomalaisille yrityksille. Hankkeen tulee olla kohdemaalle kansantaloudellisesti kannattava, mutta sellainen, että sitä ei voitaisi toteuttaa ilman PIF-rahoitusta.

PIF yhdistää korottoman lainan ja lahja-avun, edistää vientiä ja kehityspoliittisia tavoitteita sekä tuo yhteen suomalaiset yritykset ja kehitysmaan julkisen sektorin. Kehitysmaan julkiselle sektorille koroton laina yhdistettynä lahjarahaan on edullinen tapa saada suomalaista teknologiaa ja osaamista.

Näin monen asian yhdistäminen ja edistäminen edellyttävät sujuvaa yhteistyötä suomalaisen yrityksen, kohdemaan julkisen sektorin, Suomen Ulkoministeriön, ETA-alueelle rekisteröidyn pankin ja Finnveran välillä. Kaikkien tavoitteena on toimiva ja tuloksellinen hanke, mutta erilaisten toimintatapojen ja -kulttuurien yhdistäminen voi keskusteluissa saadun tiedon perusteella ajoittain olla haastavaa.

Yhteistyön lisäksi tarvitaan myös aikaa, koska PIF-hankkeen valmistelu konseptin kehittelystä aina kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministerin allekirjoittamaan rahoituspäätökseen voi kestää kolmekin vuotta. Kärsivällisyyttä ja niin rahallisia kuin henkilöresursseja vaaditaan sekä hanketta edistävältä yritykseltä että kohdemaan yhteistyökumppanilta.

Niille yrityksille, joiden hankekonseptit hyväksytään jatkoon, tarjotaan tukea ja koulutusta hankevalmistelun eri vaiheissa. Yritykset voivat saada konsulttiapua esimerkiksi liittyen ympäristö- ja ihmisoikeusarviointeihin.

¹¹⁴ [Investointituki kehitysmaille PIF - Ulkoministeriö - Ulkoministeriö \(um.fi\)](#)

¹¹⁵ [Investointituki kehitysmaille PIF - Ulkoministeriö - Ulkoministeriö \(um.fi\)](#)

Näin pyritään varmistamaan, että hankkeet täyttävät kehityspoliittiset vaatimukset ja vastaavat kohdemaan kestävän kehityksen tarpeisiin.

Tällä hetkellä hankkeeseen liittyviä prosessin vaiheita ja tehtäviä ovat muun muassa seuraavat:

- Työstäessään hanketta PIF-rahoitteiseksi, hankkeen valmistelijat voivat pyytää alustavia arvioita ja näkemyksiä hankkeen kehittämiseen ja määrittelyyn UM:ltä ja Finnveralta.
- UM pyrkii PIF-rahoitustuen kriteerit mahdollisesti täyttävien hankesuunnitelmien esille seulomiseen niin aikaisessa vaiheessa kuin mahdollista antamalla hankkeen valmistelijoille jo esivalmisteluvaiheessa näkemyksensä siitä, kuinka hyvin hanke vaikuttaisi soveltuvan PIF-instrumentin varoista rahoitettavaksi.
- Hankkeen alustava idea ja perustiedot voidaan esivalmisteluvaiheessa esittää laatimalla hankkeesta konseptipaperi. Konseptipaperin lähettäminen tarjoaa mahdollisuuden hakea jo hankkeen perustietojen perusteella lausunnon UM:ltä hankkeen soveltuvuudesta PIF-rahoitettavaksi. Lausunnossaan UM ottaa kantaa PIF-rahoitustuen arviointikriteereihin ja siihen, näyttäisikö hanke täyttävän PIF-rahoitustuen kriteerit.
- UM:n lopullinen PIF-rahoituspäätös tehdään vasta, kun kohdemaan hankeomistaja ja hanketoteuttaja ovat tehneet kauppasopimuksen hankkeen toteuttamisesta ja kohdemaan lainanottaja ja ETA-alueelle rekisteröity liikepankki ovat allekirjoittaneet lainasopimuksen.
- Ulkoministeriö voi tukea hankkeiden ympäristö- ja sosiaaliaselvitysten (ESIA), ihmisoikeusarvion ja kehitysvaikutusindikaattorien laadinnassa. Tuki on käytössä uusille PIF-jatkovalmisteluun valituille yrityksille/hankeomistajille tai hankkeille, jotka eivät ilman tukea etene ulkopuolisen arvion (appraisal) jälkeen. Tuki annetaan konsulttipalveluna. Lisäksi Finnpartnershipistä voi hakea rahallista hankevalmistelutukea sen jälkeen, kun PIF-konsepti on valittu jatkokehittelyyn.
- UM vastaa hankkeen toteutettavuuden arvioinnista yhdessä Finnveran kanssa. Arvioinnin aikana UM voi tarpeen mukaan käyttää ulkopuolisen, vaitiolovelvollisen konsultin tukea.
- Jos sekä UM että Finnvera arvioivat, että investointihanke vaikuttaa lähtökohtaisesti rahoituskelpoiselta, niin UM teettää hankkeesta perusteellisen ulkopuolisen arvioinnin. Arvioinnissa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti hankkeen toteutettavuutta ja PIF-kriteerien täyttymistä, ml. onko investointihanke kansantaloudellisesti tai liiketaloudellisesti kannattava. Arviointi sisältää myös seuraavien asioiden tarkistamisen: hankkeen ihmisoikeusperustaisuuden varmistamiseen liittyvä selvitys (due diligence), hankkeeseen liittyvät verojärjestelyt sekä hanketta toteuttavan yrityksen toiminnan verovastuullisuus. Tulosten kestävyuden arviointi on oleellinen osa arviointia.

- Arvioinnin seurauksena hankkeeseen voi tulla parannusehdotuksia esimerkiksi hankkeen kehitysvaikutuksiin, ihmisoikeusperustaisuuteen, läpileikkaavien tavoitteiden toteutumiseen ja/tai investoinnin kestävyteen liittyen. UM:n sisäinen laaturyhmä arvioi päivitetyn investointihankkeen toteuttavuuden.
- UM:n kirjallinen ilmoitus siitä, että UM:n laaturyhmä arvioi hankkeen täyttävän PIF-kriteerit, on osoitus siitä, että UM on lähtökohtaisesti valmis tukemaan kyseistä investointihanketta PIF-rahoituksella. UM:n osalta kyse ei kuitenkaan vielä ole sitovasta päätöksestä rahoittaa hanketta. Kirjallisen ilmoituksen tarkoitus on, että hankeomistaja voi käynnistää hankintaprosessin valmistelun.

Edellä kuvatusta voidaan havaita, että prosessiin liittyy muun muassa neuvontaa ja hakijoiden karsintaa eli tehtäviä, joita voidaan aiemmin tässä Esiselvityksessä kuvatulla tavalla pitää julkisen hallintotehtävän suorittamisena.

9.3 PIF-instrumentin hallinnointiin liittyvien tehtävien siirtämisen edellytyksistä

PIF sisältää korottoman lainan ja lahja-avun elementit, joiden saajana on kehitysmaan julkinen sektori. Aiemmin kohdassa 9.2 kuvatulla tavalla voidaan katsoa, että PIF-instrumentin hallinnointiin sisältyy julkista hallintotehtävää, josta pitäisi säätää lailla. Jos PIF-instrumentin tukitehtäviä haluttaisiin ulkoistaa, tulisi sitä arvioida samoin julkisen hallintotehtävän näkökulmasta kuin edellä kohdassa 3 Finnpartnershipin osalta.

Lailla säätämisen mahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin Perustuslain 94 ja 95 §, joista seuraa, että valtiosopimuksia voi tehdä vain valtion viranomaisen. Tästä syystä PIF-valtiosopimusten tekoa ei ole mahdollista nykyuotoiselle Finnfundille, vaan valtiosopimuksen teon siirtäminen olisi mahdollista vain viranomaiselle. Tässä Esiselvityksessä ei ole tarkemmin tarkasteltu niitä valtiosopimuksia, jotka ovat relevantteja rahoitusinstrumentin osalta.

Esiselvityksen yhteydessä on ilmennyt lisäksi, että Tanskan DSIF-malli voisi olla jatkotarkastelun kohteena mahdollista ulkoistusmallia selvitetäessä.

10. KORKOTUKILUOTTOLAIN PÄIVITTÄMISESTÄ

10.1 Taustaa

Tässä Esiselvityksen osassa tarkastelun kohteena on Liitteen 1 kysymys (viii) siitä, onko korkotukiluottolain (1114/2000, ”Korkotukiluottolaki”) päivittäminen mahdollista PIF hallintoratkaisua laajemmin. Korkotukiluottojen muuttuminen sekaluotoiksi vuonna 2011 ja PIF-luottojen käyttöönotto vuonna 2016 aiheuttavat muutostarvetta Korkotukiluottolakiin. Aiemmin Korkotukiluottolain nojalla myönnettiin vain korkotukea, vuodesta 2011 alkaen myös lahjaosuutta. Korkotukiluottoissa on vain hyvin lyhyt maininta 1 §:ssä, jonka mukaan ”luottoihin voi liittyä myös muunlaista valtion antamaa tukea”. Laissa ei kuitenkaan ole säädetty PIF:iin liittyvän lahjarahan myöntämisen yleisistä edellytyksistä, menettelyistä, ehdoista eikä valvonnasta.

Tässä Esiselvityksen osassa tarkastelun kohteena on lähemmin, tulisiko Korkotukiluottolakea muuttaa näiltä osin. Lisäksi TEM on tekemässä lainsäädäntöuudistusta, jonka perusteella suora luotonanto vientihankkeiden ulkomaisille ostajille ilman agenttipankkia mahdollistuisi Suomen vientiluotto Oy:n toimesta. Jotta tätä mahdollisuutta voidaan hyödyntää PIF-luotoissa, Korkotukiluottolain 2 §:ää tulee päivittää.

10.2 Korkotukiluottolaista

Korkotukiluottolain 1 §:n mukaan kehitysyhteistyömäärärahoista voidaan, sen mukaan kuin laissa säädetään, maksaa korkotukea luotoille, joilla rahoitetaan kehitysmaiden taloudellista tai sosiaalista kehitystä edistäviä, merkittävää suomalaista osuutta sisältäviä hankkeita. Luottoihin voi liittyä myös muunlaista valtion antamaa tukea. Lain esitöissä on kuvattu tätä muunlaista valtion antamaa tukea niukasti. Lain esitöiden mukaan korkotuen lisäksi valtio voi tukea luottoja myös muilla tavoilla, esimerkiksi ulottamalla luotto kattamaan takuumaksun tai osan sitä.¹¹⁶

Esiselvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan on havaittu, että Korkotukiluottolain päivittämistarpeisiin voisi sisältyä myös tuen saajatahon kuvaaminen sekä lahjarahan määrään liittyvä tarkempi kuvaus. Saadun tiedon mukaan tuen saajana voi olla esimerkiksi toisen maan hallitus. Lisäksi lahjarahan osuus voi olla merkittävästi suurempi kuin korkojen osuus.

10.3 Korkotukilain päivittämisestä

Esiselvityksen kohdassa 3.3 kuvatulla tavalla lainvalmistelussa tulee yleisesti huomioida se, että viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirrettävän tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä tulisi antaa riittävän yksityiskohtaiset ja täsmälliset säännökset. Koska laissa ei ole säädetty PIF:iin liittyvän lahjarahan myöntämisen yleisistä edellytyksistä, menettelyistä, ehdoista eikä valvonnasta, voidaan tältä osin katsoa, että Korkotukilakea on tältä osin tarvetta päivittää. Lisäksi Esiselvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan siihen voi myös liittyä teknisiä tukia, joista mahdollisesti avustusmuotoisena tulee myös säätää lailla.

TEM:in vireillä olevassa lainsäädäntöuudistuksessa on nostettu esille, että Finnvera on omissa selvityksissään havainnut tarpeen reagoida joustavasti ja nopeasti toimintaympäristön muutoksiin. Lain esitöiden mukaan muutoksiin vastaaminen edellyttäisi sitä, että Finnveralla olisi käytössään erilaisia rahoituskeinoja viennin tukemiseksi, kuten tehokas suora luotonanto, luottoinstrumenttien ja saatavien rahoittaminen tai joukkovelkakirjalainoihin sijoittaminen.¹¹⁷

Lainsäädäntöuudistuksessa julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain (1543/2011, ”**Vientiluottolaki**”) 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa soveltamisalaan otetaan nimenomainen säännös siitä, että Vientiluotto hallinnoi korontasaustoimintaa valtion lukuun. Lain esitöihin kirjattujen tavoitteiden mukaan suoralla luotonannolla voitaisiin tarjota pankeista riippumaton

¹¹⁶ [HE 169/2000](#)

¹¹⁷ [HE 119/2022 vp \(eduskunta.fi\)](#)

rahoitustarjonta tilanteessa, jossa pankit eivät järjestä rahoitusta vientikauppaan tai jossa pankkien mukanaolo nostaa rahoituksen kokonaiskustannuksia heikentäen vientihankkeen ja rahoitusjärjestelyn kilpailukykyä. Suoralla luotonannolla helpotetaan myös Finnvera-konsernin mahdollisuuksia riskin siirtoon, kun luotto tai joukkovelkakirjalaina voidaan myydä eteenpäin. Suoran luotonannon kannalta nyt tehtävät lainsäädäntömuutokset parantavat nykyistä järjestelmän käytännön toteutettavuutta erityisesti liittyen korko- ja luottoriskien hallintaan.¹¹⁸

Vastaavaa säännöstä ei ole Korkotukiluottolaissa PIF-luottoja koskien. Mikäli katsotaan, että myös PIF-luotoihin liittyen tarvitaan vastaava mahdollisuus, Korkotukiluottolakia pitäisi päivittää.

11. BUSINESS FINLAND

11.1 Business Finlandia koskeva lainsäädäntö

Business Finlandin (jäljempänä myös ”BF”) toiminnasta on säädetty BF-laissa. Kyse on Business Finland –kokonaisuudesta, jossa Innovaatorahoituskeskus Business Finland (rahoituskeskus) ja Business Finland – niminen valtion täysin omistama osakeyhtiö (yhtiö) toteuttavat keskitetysti johdettua yhteistä strategiaa. Rahoituskeskuksella ja yhtiöllä on yhteinen johtamismalli.

BF-laissa on säädetty BF-kokonaisuudesta, joka muodostuu valtion viranomaisesta ja asiakastoimintoja toteuttavasta yhtiöstä. Rahoituskeskuksen tehtävänä on strateginen johtaminen, yhtiön omistajaohjaus sekä julkisen hallinnon hoitaminen eli viranomaistehtävät. Viranomaistehtäviä ovat erityisesti rahoituspäätökset sekä rahoitusasioihin liittyvä muu julkisen vallan käyttö kuten esimerkiksi maksatus- ja takaisinperintäpäätökset.¹¹⁹

Yhtiö hoitaa asiakasprosessien toimeenpanoa sekä edistämistehtäviä ja tuottaa operatiivisesti muun muassa TKI-toimintaan (tutkimus, kehitys ja innovaatiot) liittyviä palveluita rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen palvelusopimuksen perusteella.¹²⁰

11.2 Business Finlandin päätöksenteosta

BF-lain 14 §:n mukaan rahoituskeskus toimii valtionapuviranomaisena ja tekee Valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä. Yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa. Yhtiö puolestaan valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä.

¹¹⁸ [HE 119/2022 vp \(eduskunta.fi\)](https://eduskunta.fi/HE119/2022/vp)

¹¹⁹ HE 158/2017 vp, s. 4.

¹²⁰ HE 158/2017 vp, s. 4.

Rahoituskeskus päättää rahoituskeskuksen ja yhtiön myöntämän valtioneuvoston takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista.

BF-lain esitöiden mukaan rahoituspäätösten valmistelussa ja rahoitukseen liittyvissä muissa päätöksissä rahoituskeskus hyödyntää yhtiön hankkimia tietoja asiakkaista ja hankkeista sekä tehtyjä markkina-analyyssejä. Rahoituspäätösten teko määritellään yksityiskohtaisemmin työjärjestyksessä. Rahoituskeskus sopii yhtiön kanssa palvelusopimuksella tarvitsemistaan tietopalveluista.¹²¹

Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa pidetty maksetun tuen takaisinperintää, maksatuksen keskeytystä, maksatuksen lopettamisesta ja tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Siten rahoituskeskus tekee sekä rahoituskeskuksen että yhtiön myöntämää valtiontukea koskevat takaisinperintä- ja maksatuksen keskeyttämis- ja lopettamispäätökset sekä päättää tuensaajiin kohdistuvista tarkastuksista Valtionavustuslain ja Lainanantolain¹²²) mukaisesti.¹²²

11.3 Taustaa valitulle Business Finland -mallille

Lain esitöiden mukaan lainvalmistelussa yhtenä vaihtoehtona oli ollut, että koko Business Finland -kokonaisuus olisi yhtiöitetty. Esitöiden mukaan rahoitustoiminnan siirtoa osakeyhtiöön ei kuitenkaan voitu kokonaisuudessaan toteuttaa Perustuslaista johtuvien rajoitusten vuoksi. Yhtiöittämisellä olisi ollut saavutettavissa monia niistä eduista, joita nyt valittu toteuttamismalli myös tarjoaa kuten nopeampi reagointi markkinoiden muutoksiin ja asiakkaiden tarpeisiin nähden sekä rekrytointitoiminta. Koko toiminnan muuttaminen yhtiömuotoiseksi ei kuitenkaan edellä mainituista syistä ollut tarkoituksenmukaista harjoittaa operatiivista toimintaa laajemmin, joten tätä mallia ei valittu.

Toisena vaihtoehtona lainvalmistelussa oli ollut, että kaikki toiminta olisi muutettu virastomuotoiseksi. Tällä ratkaisulla olisi kuitenkin menetetty monia etuja, joita yhtiömuotoinen toimintamalli tarjoaa. Lain esitöiden mukaan yrityksille tarjottavat palvelut on syytä järjestää operatiivisella tasolla yhtiömuotoisena kevyesti säädeltynä ja tarvittaessa nopeasti muutettavana ja uudelleen suunnattavana toimintana. On tarkoituksenmukaista järjestää toiminnot, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä hoidettavaksi yhtiömuotoisesti. Yhtiömuoto mahdollistaa myös nopeuden ja joustavuuden mahdollisissa tulevisissa yritysjärjestelyissä.¹²³

Valitun mallin (rahoituskeskus ja yhtiö) hyötynä on nähty erityisesti se, että

nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä yhtiömuotoinen erityisesti asiakaspalveluun keskittynyt toimija voi vastata vaikeasti ennakoitaviin asiakkaiden palvelutarpeiden muutoksiin ketterämmin

¹²¹ (HE 158/2017 vp, s. 21).

¹²² (HE 158/2017 vp, s. 22).

¹²³ (HE 158/2017 vp, s. 22–23).

kuin virastomuotoinen toimija. Mahdollinen merkittävän julkisen vallan käyttö (Perustuslaki 124 §) säilyisi kuitenkin rahoituskeskuksessa. Tämä on yksi tärkeä syy siihen, miksi uuden toimijan rakenteeksi ja johtamismalliksi ehdotetaan viraston (rahoituskeskus) ja yhtiön muodostamaa kokonaisuutta.

Viraston ja yhtiön yhteistyömallin suurimpana etuna voidaan kuitenkin pitää sitä, että Business Finland -kokonaisuuden käytännön toiminnassa voidaan toteuttaa julkisen vallan käyttöä perustuslain sallimalla tavalla silloin kun se on tarpeellista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhtiömuodossa on helpompi toimia operatiivisissa asiakaspalvelukysymyksissä kuten esimerkiksi kansainvälisen liiketoiminnan asiantuntijoiden rekrytoinnissa, toiminnan painopistealueiden nopeassa muuttamisessa laissa säädetyn tehtäväkentän puitteissa ja resurssien uudelleenkohdentamisessa. Yhtiössä tehtävä työ poikkeaa merkittävästi tavanomaisesta virastotyöskentelystä, koska yhtiöllä ei lähtökohtaisesti olisi julkisen vallan tehtäviä lukuun ottamatta eräitä kokonaisuuden kannalta pienempiä rahoitus-, muutos- ja maksatuspäätöksiä. Yhtiö toimisi elinkeino- ja innovaatiopolitiikan suunnittelussa luotettuna tiedon ja näkemyksen välittäjänä elinkeinoelämän ja viranomaisten välillä. Yritysmäisellä palveluasenteella ja tiiviissä vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän kanssa toimiva yhtiö olisi myös vahva operatiivinen väline valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toimeenpanossa ja myös mahdollinen väline toteutettaessa tulevia yrityspalveluiden järjestelyjä valtiokonsernissa. Yhtiötä voitaisiin hyödyntää myös puitteena Business Finland -kokonaisuuden sisäisten palvelujen tehokkaalle organisoinnille.¹²⁴

Lain esitöiden perusteella valitun BF-mallin (rahoituskeskus ja yhtiö) hyötynä on näin ollen nähty erityisesti se, että yhtiömuotoinen asiakaspalveluun keskittynyt toimija pystyy vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin nopeammin ja paremmin kuin virastomuotoinen toimija. Merkittävän julkisen vallan käyttö (Perustuslaki 124 §) on säilytetty rahoituskeskuksessa, eli viranomaisella. Tämä on ollut yksi tärkeä syy siihen, miksi Business Finlandin rakenteeksi ja johtamismalliksi valittiin viraston ja yhtiön muodostama kokonaisuus.

11.4 Perustuslakivaliokunnan havaintoja Business Finland-lain säätämisen yhteydessä

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota BF-lakia koskevan hallituksen esityksen sääntelyn täsmällisyysvaatimukseen ja siihen mikä taho voi toimia valtionapuviranomaisena.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan talousvaliokunnalle (PeVL 50/2017 vp, s. 3 ja 4) muun muassa seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti. Sääntelyä tulee perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista

¹²⁴ (HE 158/2017 vp, s. 23–24).

selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle (ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I).¹²⁵

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).¹²⁶

Rahoituskeskus päättää lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Sääntelystä ei tältä osin ole huomauttamista. Laissa säänneltäisiin kuitenkin vain tarkastuksista päättämistä, ei tarkastusten toimittamista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).¹²⁷

Yhtiö voi 14 §:n 2 momentin mukaan toimia valtionapuviranomaisena. Säännösehdotuksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, ettei yhtiölle ole tarkoitus osoittaa muita valtiontukipäätöksiin liittyviä tehtäviä kuin ne, joista erikseen säädetään 14 §:ssä. Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena, että yhtiö lain sanamuodon mukaan toimisi viranomaisena (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 2/II). Maininta valtionapuviranomaisena toimimisesta on syytä poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi.¹²⁸

Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena ehdotetun pykälän sanamuotoa, jonka mukaan yhtiö toimisi viranomaisena. Tämän vuoksi toteamus viranomaisena toimimisesta oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan syytä poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita Perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti laista ainoastaan poistettiin viittaus yhtiön toimimisesta viranomaisena. Asian jatkovalmistelussa ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, onko yhtiöllä sellaisia perustuslakivaliokunnan viittamia valtiontukiin liittyviä tehtäviä, joista tulisi säätää nimenomaisesti lakitasolla.¹²⁹

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan ja talousvaliokunnan kannanotot BF-lain säätämisen yhteydessä tulee huomioida uudistettavien säännösten osalta. Perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt sitä, että Business Finland yhtiöstä voitaisiin käyttää nimitystä viranomaisen ja että se voisi toimia valtionapuviranomaisena. Toisaalta aiemmin kuvatulla tavalla Suomen metsäkeskuksesta ja Suomen elokuvasäätiöstä on voitu käyttää termiä

¹²⁵ EOAK/883/2018.

¹²⁶ EOAK/883/2018.

¹²⁷ EOAK/883/2018.

¹²⁸ EOAK/883/2018.

¹²⁹ EOAK/883/2018.

valtionapuviranomainen. Hankkeen edetessä tulee selvittää mikä olisi hyväksyttävä muotoilu Finnfundin osalta, etenkin jos Finnfund-lakiin tehtäisiin uusia säännöksiä julkisista hallintotehtävistä valtionavustuksiin liittyen.

11.5 Laillisuusvalvojan esittämät havainnot Business Finlandin toiminnasta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on ratkaisussaan EOAK/883/2018 (annettu 19.3.2019) käsitellyt Business Finlandin toimintaa ja kiinnittänyt huomiota moniin ongelma-kohtiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota BF-asetuksen 1147/2017 yhtiön tehtäviä koskevan 2 §:n 2 momentin säännökseen ja sen suhteeseen lain 13 §:n säännökseen Rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen palvelusopimuksen sisällöstä. Lain mukaan palvelusopimuksessa määritellään ”yhtiön lakisäateisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet”. Asetuksessa todetaan: ”Yhtiö voi tuottaa [...] lain 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen ohjauksessa rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti.” Ratkaisussa kyseistä sääntelyä on pidetty tulkinnanvaraisena.¹³⁰

Ratkaisun mukaan palvelusopimuksessa yhtiölle uskottavien tehtävien sääntelyn jäädessä varsin ylimalkaiseksi on ongelmallista, jos viranomaistoiminnan ohjauksessa ja valvonnassa ei kiinnitetä riittävää huomiota siihen, että tosiasiallinen päätöksiin liittyvä valmistelu ja täytäntöönpano tapahtuu palvelusopimusten nojalla virkatoiminnan ja -vastuun ulkopuolella.¹³¹

Ratkaisussa on arvioitu BF-lain 14 §:n 5 momenttia, jonka mukaan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Ratkaisun mukaan virkavastuusta koskeva säännös on lakia säädettäessä tarkoitettu soveltumaan vain de minimis -päätöksiin.¹³²

Ratkaisussa on käsitelty myös yhtiön ja viraston välistä palvelusopimusta, jonka mukaan yhtiö voi käyttää alihankkijoita. Sopimuksen mukaan ”Yhtiö voi teettää sopimukseen kuuluvia tehtäviään alihankkijalla. Yhtiö vastaa käyttämänsä alihankkijan osuudesta kuten omastaan. Yhtiö vastaa myös siitä, että alihankkija noudattaa omalta osaltaan palveluntuottajalle asetettuja velvoitteita.” Alihankinnan mahdollistavaa sopimusjärjestelyä on pidetty oikeudellisesti varsin ongelmallisena. Vallitseva tulkinta on, että jos jokin julkinen hallintotehtävä on sopimuksella siirretty yksityisen hoidettavaksi, ei tämä yksityinen taho voi siirtää näitä sille nimenomaisesti lailla osoitettuja julkisia hallintotehtäviä edelleen toiselle yksityiselle taholle (subdelegoinnin kielto, ks. Keravuori-Rusanen emt., s. 264–266: ”Muussa tapauksessa perustuslain 124 §:n konstruktio menettäisi merkityksensä”).¹³³

¹³⁰ EOAK/883/2018, s. 17.

¹³¹ Ibid.

¹³² EOAK/883/2018, s. 18.

¹³³ EOAK/883/2018, s. 18-19.

Lisäksi ratkaisussa on kiinnitetty huomiota erityisesti rahoituskeskuksen ja yhtiön väliseen työnjakoon:

Rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjaossa ja toiminnan organisoinnissa olevat yhteydet ovat nähdäkseni hyvin poikkeuksellisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta tarkasteltuina. Nähdäkseni rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjako, sellaisena kuin se selvityksen mukaan on otettu käyttöön lain hyväksymisen jälkeen vuonna 2018, ei kaikin osin ilmene lainvalmisteluasiakirjoista. Edellä toimintaohjeista ja QDA-mallin käyttöön otosta saadun selvityksen perusteella katson, että ne hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, joiden suorittaminen tapahtuu yhtiössä sen työntekijöiden suorittamana tai rahoituskeskuksen virkamiesten suorittamana mutta kuitenkin yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa.¹³⁴

11.6 Uusi Business Finlandia koskeva luonnos hallituksen esitykseksi

Esiselvitystä tehtäessä on ollut käytössä keskeneräinen luonnos (versio 16.9.2022) hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 13 a luvun muuttamisesta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antama päätös 19.3.2019 (EOAK/883/2018), valtionalouden tarkastusviraston laillisuuskertomus (11/2019) sekä Business Finlandin arviointi (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:46) ovat johtaneet tarpeeseen täsmentää yhtiön julkisia hallintotehtäviä sekä vastuita ja velvollisuuksia lainsäädännössä. Uuden hallituksen esityksen tavoitteena on yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien täsmentäminen sen varmistamiseksi, että yhtiön hoitamat julkiset hallintotehtävät perustuvat Perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen.

Uuden hallituksen esityksen keskeisiä ehdotuksia ovat, että yhtiön Business Finland -laissa määriteltyjä tehtäviä ja näiden hoitamiseen liittyviä edellytyksiä tarkennettaisiin. Tarkennuksilla pyritään varmistamaan, että yhtiön julkisista hallintotehtävien hoitamisesta ja näihin liittyvistä edellytyksistä säädettäisiin lain tasolla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti Perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Yhtiön täsmennetyt julkiset hallintotehtävät koskisivat muun muassa rahoituskeskuksen toimintaa tukevia tehtäviä. Lakiin lisättäisiin säännös yhtiön työntekijän valtuuttamisesta kansainvälisiin edustamistehtäviin. Laissa myös tarkennettaisiin julkista hallintotehtävää hoitavien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä. Lakiin lisättäisiin yhtiön tehtävien ja henkilöstön siirtoa koskevat siirtymäsäännökset.¹³⁵

¹³⁴ EOAK/883/2018, s. 19.

¹³⁵ Luonnos hallituksen esitykseksi (versio 16.9.2022): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 13 a luvun muuttamisesta, s. 7.

Esityksessä ei puututtaisi voimassa olevan BF-lain 1 §:n 3 momentin mukaiseen tavoitteeseen, jonka mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, jota johdetaan yhdellä strategialla. BF-lain tavoitteena oli myös keskittää johtoon, strategiaan ja viranomaistehtäviin keskittyvät tehtävät rahoituskeskukseen ja operatiiviseen asiakaspalvelutoimintaan liittyvät tehtävät yhtiöön, eikä esityksellä puututtaisi tähän lähtökohtaan. Esitettävien lain muutosten tavoitteena on täsmentää yhtiön toteuttamia julkisia hallintotehtäviä. Yhtiön tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käytön elementtejä, siirrettäisiin viranomaisena toimivalle rahoituskeskukselle lain muutosten myötä toiminnan uudelleenorganisoinnin keinoin.¹³⁶

Lain muutosten jälkeen yhtiö ei antaisi yksityiskohtaista neuvontaa tai arvioisi hankkeen rahoitettavuutta ja vaikuttavuutta koskien yksittäisen yrityksen rahoitushakemusta rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvan rahoituksen osalta. Esityksessä ei muutettaisi voimassa olevan lain säännöksiä yhtiön toimivallasta tehdä de minimis -ehtoisia rahoituspäätöksiä. Kuitenkin tulevaisuudessa yhtiön tekemiä de minimis -rahoituspäätöksiä vähennettäisiin ja lisättäisiin rahoituskeskuksessa työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamalla Business Finlandin ohjauksella.¹³⁷

Luonnoksessa 11 §:n uudessa 3 momentissa täsmennettäisiin yhtiön julkisia hallintotehtäviä silloin, kun nämä tehtävät ovat rahoituskeskuksen toimintaa tukevia tehtäviä. Myös nämä tehtävät perustuvat siihen, mitä tehtäviä yhtiö voimassa olevan BF -lain perusteella hoitaa.

Esitetyn 11 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisesti yhtiö tuottaa ja kerää markkinoita sekä Business Finlandin asiakkaita ja näiden hankkeita koskevia tietoja sekä tekee edellä tarkoitettuihin tietoihin liittyviä selvityksiä. Hankkeet voivat olla yksittäisen yrityksen hankkeita tai tutkimusorganisaatioiden hankkeita. Tuottaessaan tietoja tai selvityksiä liittyen 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen päätösten valmisteluun, yhtiö suorittaa tehtävää, jonka voidaan arvioida olevan luonteeltaan julkinen hallintotehtävä.¹³⁸

VTV on 5.7.2022 antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunnon mukaan esitysluonnoksessa toteutettavaksi ehdotettu malli ei poista oleellisilta osin nykyiseen organisaatiomalliin liittyvää riskiä ja ongelmia, jotka johtuvat epäselvästä vastuun- ja tehtävänjaosta rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä. VTV:n lausunnossa on erityisesti viitattu siihen, että rahoituspäätösten valmisteluvastuu tulisi siirtää kokonaisuudessaan yhtiöstä rahoituskeskukseen.

Oikeusministeriö on 1.7.2022 antamassaan lausumassa arvioinut kattavasti ehdotettuja säännöksiä. Kriittisiä huomioita on esitetty erityisesti 14 §:ään rahoituspäätösten osalta. Lausuman mukaan sääntelyssä säilyisi voimassaolevan lain tapaan peruslähtökohtana tehtävien päällekkäisyys: 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä tiettyjä valtionavustuspäätöksiä. Lausunnon mukaan täysin epäselvää on myös se,

¹³⁶ Uusi HE-luonnos, s. 8.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Uusi HE-luonnos, s. 18.

miten yksittäistapauksissa määrittyy, kumpi toimivaltaisista toimijoista tekee rahoituspäätöksen.

Oikeuskansleri on arvioinut 28.11.2022 antamassaan päätöksessä Business Finlandia koskevaa säädösvalmistelua ja uutta hallituksen esitystä (HE 267/2022 vp).¹³⁹ Päätöksessä on kiinnitetty huomiota Oikeusministeriön lausuntoihin, joissa ongelmallisena on pidetty riippumattomuuden ja objektiivisuuden näkökulmasta, että ehdotettu ja voimassa oleva sääntely mahdollistaisivat sen, että sama henkilö voi ensin tehdä edistämistehtäviä ja tämän jälkeen tehdä päätöksen tuen myöntämisestä. Toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi olisi syytä pohtia esimerkiksi rahoituspäätöksen ja hallintopäätösten valmistelun tekemisen eriyttämistä yhtiössä sen muista tehtävistä.¹⁴⁰

Oikeuskanslerin päätöksessä on arvioitu erityisesti Business Finland yhtiön ja viranomaisen välistä tehtäväjakoja liittyen uuteen hallituksen esitykseen:

Ennakkotarkastuksessa edellytettyjen välttämättömien muutosten ja tarkennusten jälkeen esityksessä todetaan, että ”yhtiöllä on toimivalta tehdä de minimis -ehtoisia rahoituspäätöksiä voimassa olevan Business Finland -lain 14 §:n 2 momentin nojalla. Yhtiön toiminnassa on erotettu rahoituspäätöksiin liittyvä päätöksenteko ja neuvonta toisistaan hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseksi. Business Finland -asetuksen nojalla yhtiö tekee voimassa olevan Business Finland -lain 14 §:n 2 momentissa tarkoitetut valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökset esittelystä. Päätösten tekemiseen osallistuvat toimihenkilöt ja esittelijät määrää yhtiön hallitus.”

Esityksestä ei kuitenkaan edelleenkään käy ilmi, miten yhtiön toiminnassa de minimis -ehtoihin rahoituspäätöksiin liittyvä päätöksenteko ja neuvonta on yhtiössä erotettu toisistaan hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseksi.¹⁴¹

Yhtiön tarjoamia de minimis -ehtoisia rahoituspalveluita on tarkoitus siirtää yhtiöstä rahoituskeskukseen työ- ja elinkeinoministeriön toteuttaman ohjauksen keinoin kuitenkin niin, etteivät kyseiset palvelut kokonaisuudessaan siirtyisi rahoituskeskukseen. De minimis -rahoituspalveluiden painopisteen suuntaaminen rahoituskeskukseen on mahdollista toteuttaa ilman Business Finland -lain muutoksia.¹⁴²

Business Finlandia koskevan lain vireillä olevan uudistuksen yhteydessä ei olla puuttumassa nykyisen lain ongelmalliseksi osoittautuneisiin kysymyksiin julkisten hallintotehtävien hoitamisesta yhtiön toimesta, mm. neuvontaa ja riippumatonta päätöksentekoa koskeviin viranomaistehtäviin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamiseen de minimis -ehtoisten tukien osalta. Lakiesityksen yhtenä toteuttamisvaihtoehtona on esityksen perusteluissa kuitenkin mainittu virastomuotoinen toiminta, kuten edeltä ilmenee (HE 267/2022 vp., s. 20-22). Sitä olisi perusteltua vakavasti harkita

¹³⁹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 28.11.2022 OKV/939/70/2020.

¹⁴⁰ Oikeuskanslerin päätös 28.11.2022, s. 31-32.

¹⁴¹ Ibid, s. 32.

¹⁴² Ibid, s. 33.

jatkokehittämisessä ja EU:n valtiontukien uudistuksen yhteydessä vuonna 2023 arvioida myös de minimis -tukien osalta ja yleisemmin.¹⁴³

Yhteenvetona oikeuskanslerin päätöksestä on todettavissa, että Business Finland yhtiön toiminnassa selkeän haasteen näyttää muodostavan sen kaksoisrooli yhtäältä yritysten ”sparraajana” ja toisaalta viranomaisena, jonka tulisi objektiivisena ja neutraalina päätöksentekijänä käsitellä samojakin yrityksiä koskevia de minimis -ehtoisia tukipäätöksiä. Päätöksen mukaan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona on esityksen perusteluissa kuitenkin mainittu virastomuotoinen toiminta (HE 267/2022 vp., s. 20-22), jota tulisi harkita jatkokehittämisen yhteydessä.

11.7 Finnfundin muuttaminen Business Finland-mallin mukaisesti

BF-lain esitöiden mukaan valitun mallin (rahoituskeskus ja yhtiö) hyötynä on nähty erityisesti se, että nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä yhtiömuotoinen erityisesti asiakaspalveluun keskittynyt toimija pystyy vastaamaan vaikeasti ennakoitaviin asiakkaiden palvelutarpeiden muutoksiin ketterämmin kuin virastomuotoinen toimija. Mahdollinen merkittävän julkisen vallan käyttö (Perustuslaki 124 §) on kuitenkin pidetty rahoituskeskuksessa. Tämä on ollut yksi tärkeä syy siihen, miksi Business Finlandin rakenteeksi ja johtamismalliksi on päädytty esittämään viraston (rahoituskeskus) ja yhtiön muodostamaa kokonaisuutta. Viraston ja yhtiön yhteistyömallin suurimpana etuna on pidetty sitä, että Business Finland -kokonaisuuden käytännön toiminnassa voidaan toteuttaa julkisen vallan käyttöä perustuslain sallimalla tavalla silloin, kun se on tarpeellista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Business Finland -mallin sovelluksessa Finnfundin kohdalla merkittävin julkinen hallintotehtävä Finnfund-viranomaiselle tulisi todennäköisesti olemaan Finnpartnership-ohjelman hallinnointi. Tähän liittyen haastatteluista nousi kaksi (2) merkittävää ongelma-kohtaa. Ensinnäkin hallinnoinnin mahdollistamiseksi Finnfund tarvitsisi lisäresursseja hallinnoidakseen sekä Finnfundin nykyistä noin yhden (1) miljardin lainasalkkua että tulevaa yksityisen sektorin lainasalkkua. Näiden hallinta nykyisillä resursseilla ei olisi mahdollista. Toinen olennainen kysymys on viranomaisen ja yhtiön työntekijöiden tasapuolinen kohtelu. Nykyisellään Finnpartnershipin työntekijät ovat työsuhteessa Finnfundiin ja saavat työssään nauttia kaikista yksityisen rahoitussektorin työsuhte-eduista sekä rahoitusalan TES-palkasta. Tulevaksi kysymykseksi nousisi, joudutaanko Finnfund-viranomaisen työntekijöihin jatkossa soveltamaan valtion palkkatasoa – ja karkoittaisiko tämä nykyiset Finnfundilla työskentelevät rahoitusalan osaajat.

Oleennaista Finnfundin osalta on arvioida sitä, onko esimerkiksi Finnpartnership-liikeyumppanuusohjelman tukitoiminnot tai koko Finnpartnership-liikeyumppanuusohjelman hallinnointi ja päätöksenteko niin merkittävää julkisen vallan käyttöä, että sitä voisi tehdä vain

¹⁴³ Ibid, s. 34.

viranomainen. Tällä hetkellä käytettävien tietojen ja käytössä olleen rajallisen aikataulun perusteella asiaa ei ole pystytty täydellä laajuudella selvittämään.

Mikäli katsottaisiin, että Finnpartnership-ohjelmaan liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä tai että valtionavustusten tukitoimintoihin tai päätöksentekoon osallistuminen olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, tällöin vaihtoehtona olisi jakaa Finnfund viranomaiseen ja yhtiöön. Työn jakona Finnfund viranomainen tekisi valtionavustuksiin liittyvän valmistelun ja päätöksenteon, ja pääomasijoittajamainen yhtiö puolestaan tarjoaisi edelleen sellaista rahoitusta ja lainoitusta toimijoille, mikä ei olisi valtionavustukseksi katsottavaa.

Ottaen kuitenkin huomioon tässä Esiselvityksessä saadun tiedon, ei Finnpartnership-ohjelman tukitoimintojen ja rahoituspäätösten tekeminen välttämättä olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten sitä voisi tehdä muukin kuin vain viranomainen edellyttäen, että siirto on tehty lailla tai lain nojalla ja siirron muutkin edellytykset täyttyvät.

Keskusteluissa tuli lisäksi ilmi, että Finnfundin eriyttäminen viranomaiseksi ja yhtiöksi olisi organisatorisesti merkittävä muutos. Haastatteluiden perusteella kävi ilmi, että muutoksen ydin liittyy siihen, että Finnfund näkee itsensä ennen kaikkea pääomasijoittajana. Jos Finnfund eriyttäisiin viranomaiseksi ja yhtiöksi, Finnfund-yhtiön toiminta pääomasijoittajan tavoin voisi muuttua, mikäli sille tulisi julkiseen hallintotehtävään sovellettavat velvoitteet noudatettaviksi. Suurena huolena kuvattiin se, että viranomaisen ja yhtiön välisiä tehtäviä ei tarpeeksi selkeästi rajattaisi ja määriteltäisi lainsäädännössä. Finnfundin yhtiötoiminnalle tärkeä kysymys on projekteihin sovellettavat, Luottolaitoslain velvoitteita mukailevat Finnfundin sopimusehdot. Kysymys siitä, tulisiko lainsäädännöllisten, selvärajaisten tehtäväjakojen ja määritelmien puuttuessa soveltaa Julkisuuslakia, nousi esille haastatteluissa, sekä pohdinnat siitä, vaikuttaisiko tällaisten julkisuusvelvoitteiden soveltaminen Finnfundiin niin, että sillä olisi vähemmän toimivapautta, mikä voisi haitata sen toimintaa pääomasijoitusmarkkinatoimijana. Näitä esille nostettuja näkökulmia on syytä arvioida erikseen. Finnfundin pääomasijoittajatoimintojen kestäväällä pohjalla olevan jatkon kannalta toiminnot pitäisi voida säilyttää erillään toiminnallisesti, organisatorisesti ja prosessuaalisesti. Myös tämän vuoksi yhtiön tehtävät tulisi määritellä laissa tarkasti.

12. YHTEENVETO

Huomioitavia näkökohtia, mikäli Finnpartnership-tukitoiminnot (Ostopalvelusopimuksen mukaiset toimet) siirrettäisiin Finnfundille ja lisäksi mikäli Finnpartnership-valtionavustustusten hallinnointi, myöntäminen ja päätöksenteko siirrettäisiin kokonaan Finnfundille.

A) vaihtoehto, jossa Finnfund säilyy nykyisellään.

Ostopalvelusopimuksen mukaisesti Finnfundille kuuluu Finnpartnership-ohjelmassa vastaavia neuvontatehtäviä ennen tuen hakemista ja myös tukihakemusprosessin aikana, kuin on kuulunut kritiikkiä saaneille Business Finland Oy:lle ja Motiva Oy:lle. Tästä syystä on todennäköistä, että

Finnfundin toiminnassa on tältä osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jolloin siitä tulisi säätää lailla.

Edellä lausuttu huomioiden, vähimmäisvaatimuksena olisi nykytilan korjaaminen siten, että näiden Finnfundin ostopalveluna hoitamien tukitoimintojen siirrosta eli delegoinnista säädettäisiin esimerkiksi Finnfund-laissa.

Oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella on lähtökohtaisesti mahdollista antaa Finnfundille julkinen hallintotehtävä Finnpartnership-ohjelman osalta, jos siitä säädetään lailla. Tällöin tulee huomioida täsmällisyysvaatimus siirrettävien tehtävien määrittelyssä ja vaatimus julkisen hallintotehtävän antamista koskevan sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta.

Johtoa Finnfundille mahdollisesti säädettävistä julkisista hallintotehtävistä voitaisiin saada vastaavalla tavalla kuin on tehty Suomen metsäkeskuksen, Suomen elokuvasaatiön, Veikkaus Oy:n, Finnvera Oyj:n osalta ja Business Finlandin osalta.

Yksi vaihtoehto on säätää Finnfund-laissa myös Finnpartnership-valtionavustusten hallinnoinnista, myöntämisestä ja päätöksenteosta, mikäli kaikki nämä tehtävät siirrettäisiin Finnfundille. Tällöin tulee huomioida, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa pidetty maksetun tuen takaisinperintää, maksatuksen keskeytystä sekä maksatuksen lopettamista ja tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Nämä tehtävät tulisi säilyttää kaikissa tapauksissa viranomaisella.

Julkinen hallintotehtävä voidaan Perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaisen ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämä koskee sekä ostopalveluina hoidettavien tukitoimintojen siirtämistä että koko Finnpartnership-valtionavustusten hallinnoinnin siirtämistä Finnfundille. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaiskoneiston ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalta erikseen.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Finnfundin ostopalveluna hoitaman Finnpartnership-tukitoimintojen siirron delegoimisen ja koko Finnpartnership-valtionavustusten hallinnoinnin siirtämisen tarkoituksenmukaisuus Finnfundille tulee arvioida Perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Mikäli Finnfund suorittaisi Finnpartnership-valtionavustuksiin liittyviä toimia, näihin henkilöihin sovellettaisiin siltä osin kuin suorittavat kyseistä tehtävää Hallintolakia, Kielilakia, Julkisuuslakia sekä Virkamieslain 14 ja 15 §:ää. Lisäksi sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Tämä rajaus olisi tehtävä

tarkoin, jotta Finnfundin muu toiminta rajattaisiin näiden velvoitteiden ulkopuolelle.

B) vaihtoehto, jossa Finnfund jaetaan viranomaiseksi ja yhtiöksi Business Finland -mallin mukaisesti.

Mahdollisen Business Finland -mallin osalta tulisi tehdä kattavia lisäselvityksiä. Finnfundin eriyttäminen viranomaiseksi ja yhtiöksi olisi organisatorisesti merkittävä muutos.

BF-laissa on säädetty BF-kokonaisuudesta, joka muodostuu valtion viranomaisesta ja asiakastoimintoja toteuttavasta yhtiöstä. Rahoituskeskuksen tehtävänä on strateginen johtaminen, yhtiön omistajaohjaus sekä julkisen hallinnon hoitaminen eli viranomaistehtävät. Viranomaistehtäviä ovat erityisesti rahoituspäätökset sekä rahoitusasioihin liittyvä muu julkisen vallan käyttö kuten esimerkiksi maksatus- ja takaisinperintäpäätökset. Yhtiö hoitaa asiakasprosessien toimeenpanoa sekä edistämistehtäviä ja tuottaa operatiivisia palveluita rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen palvelusopimuksen perusteella.

Mikäli Business Finland -malli valittaisiin, voitaisiin Business Finland -mallin mukaista tehtäväjakoja hyödyntää. Esimerkiksi Finnpartnership-tukitoiminnot, avustuksen myöntäminen, maksatus säädettäisiin Finnfund-viranomaiselle. Myös merkittävät julkiset hallintotehtävät kuten avustusten takaisinperintä, maksatuksen keskeytys ja tarkastukset voitaisiin lailla säätää Finnfund-viranomaisen tehtäväksi

Tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota viranomaisen ja yhtiön väliseen tehtäväjakoon, että se olisi tarpeeksi tarkkarajainen. Business Finlandin malli on saanut kritiikkiä tästä asiasta.

Jos Finnfund eriytettäisiin viranomaiseksi ja yhtiöksi, Finnfund-yhtiön toiminta pääomasijoittajan tavoin voisi muuttua, mikäli sille tulisi julkiseen hallintotehtävään sovellettavat velvoitteet noudatettaviksi. Finnfundin yhtiötoiminnalle tärkeä kysymys on projekteihin sovellettavat, Luottolaitoslain velvoitteita mukailevat Finnfundin sopimusehdot. Kysymys siitä, tulisiko lainsäädännöllisten, selvärajaisten tehtäväjakojen ja määritelmien puuttuessa soveltaa Julkisuuslakia, nousi esille haastatteluissa, sekä pohdinnat siitä, vaikuttaisiko tällaisten julkisuusvelvoitteiden soveltaminen Finnfundiin niin, että sillä olisi vähemmän toimintavapautta mikä voisi haitata sen toimintaa pääomasijoitusmarkkinatoimijana. Näitä esille nostettuja näkökulmia on syytä arvioida erikseen.

Finnfundin pääomasijoittajatoimintojen kestäväällä pohjalla olevan jatkon kannalta toiminnot pitäisi voida säilyttää erillään toiminnallisesti, organisatorisesti ja prosessuaalisesti. Myös tämän vuoksi yhtiön tehtävät tulisi määritellä laissa tarkasti. Mikäli tarkkojen rajojen ylläpitäminen käytännössä osoittautuisi haastavaksi, on yksi vaihtoehto pohtia mahdollisia ulkoistamisvaihtoehtoja esimerkiksi neuvontatehtäviin, jotka eivät ole katsottavissa varsinaiseksi sparraukseksi liittyen rahoituksen hakemiseen.

C) Muita huomioita tarkastelun kohteisiin liittyen

Esiselvityksessä on tunnistettu teknisen tuen muodoista ainakin 1) yritykselle myönnettävä Rahoitustuki ja 2) Muu tuki, jota voisi olla esimerkiksi Finnfundiin palkatun asiantuntijan ammattitaidon hyödyntämismahdollisuus yritykselle. Näyttää siltä, että avustusmuotoinen Rahoitustuki teknisenä tukena voidaan ollen katsoa valtionavustukseksi. Mikäli Finnfundin toimintaan sisällytettäisiin valtionavustusten myöntämistä avustusmuotoisen teknisen tuen muodossa, voidaan katsoa, että tästä tulisi säätää lailla. Muun tuen osalta voidaan katsoa, että on mahdollista, että Muu tuki katsotaan muuksi kuin valtionavustukseksi.

Tanskalaisen Danidan kehitysyhteistyön sekaluottoinstrumentti, Sustainable Infrastructure Finance -ohjelma vaikuttaa Suomen PIF-instrumenttia vastaavalta rahoitusohjelmalta. DSIR:n hallinnointi on osittain ulkoistettu IFU:lle. Esiselvityksen yhteydessä on ilmennyt, että Tanskan DSIF-malli voisi olla jatkotarkastelun kohteena PIF-instrumentin mahdollista ulkoistusmallia selvitettyä.

Kehityspoliittisiin finanssisijoituksiin liittyen Esiselvityksessä saadun tiedon mukaan kehityspankeille ja YK-järjestöille annettavia kumppanuuslainoja ei voida käytännössä hoitaa Ulkoministeriön ulkopuolella, sillä ne ovat osa Suomen valtion niille antamaa yleisrahoitusta. Samoin Finnfundille mahdollisesti jatkossa annettavat finanssisijoituslainat on annettava Ulkoministeriöstä. Sen sijaan muihin yhtiöihin tai rahastoihin kohdistuvia sijoituksia Ulkoministeriö voisi harkita siirrettäväksi ammattimaisen sijoittajan, kuten Finnfundin, hoidettavaksi. Mikäli kehityspoliittisten finanssisijoitusten katsottaisiin sisältävän valtionavustusta, toimivallan myöntäminen osakeyhtiömuotoiselle Finnfundille identifioida ja/tai tehdä UM:n puolesta kehityspoliittisia finanssisijoituksia olisi julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, mikä Perustuslain 124 §:n mukaan on mahdollista vain lailla tai lain nojalla. Lisäedellytyksinä on, että siirto on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Esiselvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan näyttää siltä, että DevPlatin kohdalla voidaan katsoa kyseessä olevan valtionavustus vastaavalla tavalla kuin Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman puitteissa myönnettävä valtionavustus. Mikäli Finnfundin toimintaan sisällytettäisiin DevPlatin valtionavustusten myöntämistä, tulisi tästä säätää lailla.

Esiselvityksessä yksilöidyllä tavalla vaikuttaa siltä, että PIF-instrumentin hallinnointiin prosessiin liittyy muun muassa neuvontaa ja hakijoiden karsintaa eli tehtäviä, joita voidaan aiemmin tässä Esiselvityksessä kuvatulla tavalla pitää julkisen hallintotehtävän suorittamisena. Jos PIF-instrumentin tukitehtäviä haluttaisiin ulkoistaa, tulisi sitä arvioida samoin julkisen hallintotehtävän näkökulmasta kuin edellä kohdassa 3 Finnpartnershipin osalta. Lailla säätämisen mahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin Perustuslain 94 ja 95 §, joista seuraa, että valtiosopimuksia voi tehdä vain valtion viranomaisena. Tästä syystä PIF-valtiosopimusten tekoa ei ole mahdollista nykymuotoiselle Finnfundille, vaan valtiosopimuksen teon siirtäminen olisi mahdollista vain viranomaiselle.

Esiselvityksen yhteydessä on havaittu, että Korkotukiluottolakiin voisi sisällyä päivittämistarpeita.

13. MAHDOLLISISTA MUISTA JATKOTARKASTELUN KOHTEISTA

Esiselvityksen yhteydessä on noussut esille joitain kohteita, joihin lainsäädäntöhankkeen myöhemmissä vaiheissa jatkotarkastelua voi harkita suunnattavaksi.

Esiselvityksen yhteydessä on havaittu, että tekniseen tukeen liittyvä yhteys osakeyhtiölainsäädäntöön ja mahdolliseen muuhun relevanttiin lainsäädäntöön voi sisältää laajoja olennaisia kysymyksiä, ja tämän takia suositellaan, että tätä kokonaisuutta selvitetään tarkemmin erikseen. Kehityspoliittisten finanssisijoitusten osalta mahdollisessa pykälämuotoiluissa voinee vertailla, miten Finnveran ja BF:n osalta on säädetty lainojen antamisesta tai sijoitusten tekemisestä. Huomioitava on kuitenkin, että säätämisen täsmällisyysvaatimuksen ja muiden edellytysten tulee täytyä.

Esiselvityksessä on noussut ilmi huoli siitä, että mikäli Finnfundin oikeudellinen luonne muuttuu sen ottaessa hoitaakseen aiempaa laajemmin tehtäviä, seuraako tästä Finnfundin sijoittuminen rahoituslaitoksia koskevan sääntelyn alle siten, että Finnfundin nykyinen status luottolaitosvalvonnan ulkopuolella muuttuu.

Esiselvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan teknistä tukea annetaan maailmalla muullakin tavalla kuin lahjarahana. Näissä tapauksissa tuki ei jäisi yritykselle kokonaan. Esimerkkejä muista vaihtoehdoista mainittiin osittain takaisinmaksettava tai konvertoitava malli.

Esiselvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan Ruotsi (Svedfund) on useamman vuoden ajan työstänyt Tanskan IFU-mallin sovellusta. Ruotsin kokemuksia ja menetelmiä tarkemmin tarkastelemassa voitaneen saada hyödyllistä tietoa Suomen toimintojen kehittämistä silmällä pitäen.

Mahdollinen rahoituksen valtiontuki-luonne sisältyy myös asiakokonaisuuksiin, joiden näkökulma on suositeltavaa huomioida jatkotarkastelussa.

14. MUISTA ESILLE NOUSSEISTA LAINSÄÄDÄNTÖTARPEISTA

Haastatteluissa saadun tiedon mukaan Finnfund-lakiin liittyen on useampiakin lisäpäivitystarpeita. Saadun tiedon mukaan näistä on aiemmissa vaiheissa käyty keskustelun, mutta aiemman lainsäädäntökartoituksen jäätyä etenemättä, ei näitäkään viety Finnfund-lakiin asti. Finnfund-lakiin on Finnfundin toimesta kaivattu seuraavia lisäpäivityksiä:

1. Toiminimen Teollisen yhteistyön rahasto Oy / Fonden för industirellt samarbete Ab / Finnish Fund for Industrial Cooperation Ltd muuttaminen muotoon Finnfund Oy / Ab / Ltd. Virallinen toiminimemme on kansainvälisissä yhteyksissä hankala ja käytämmekin vakiintuneesti aina, missä mahdollista, rekisteröityä aputoiminimeämme Finnfund. Toivommeekin, että Finnfund voitaisiin säätää ja rekisteröidä varsinaiseksi toiminimeksemme. Koska Finnfund nimenä on meille jo aputoiminimenä rekisteröity ja käytämme

sitä vakiintuneesti, ei nimen muuttamiselle pitäisi olla estettä. Asialla on kuitenkin vaikutusta esim. verosopimuksiin ja investointisuojaopimuksiin, joissa meidät mainitaan nimeltä.

2. Toivomme, että johtokuntamme nimitys muutettaisiin hallitukseksi. Johtokunta tarkoittaa meidän tapauksessamme osakeyhtiölain tarkoittamaa hallitusta ja toivomme, että jo kovin vanhahtava johtokunta-nimitys voitaisiin päivittää hallitukseksi.

3. Laissa on eräitä valtion sitoumuksiin liittyviä, jo umpeutuneita, määräaikoja, jotka on syytä käydä tässä yhteydessä läpi ja harkita niiden poistamista laista siten, että mahdollisuus sitoumusten antamiselle jäisi kuitenkin edelleen voimaan.

-----//-----

Oikeudellisessa esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää seuraavat asiat:

i. UM tekee nykyisin Finnpartnership-valtionavustuksia koskevat valtionavustuspäätökset, mutta ministeriö on ulkoistanut Finnpartnership-valtionavustuksiin liittyviä tukitoimintoja Finnfundille ostopalvelusopimuksella. Valtion tarkastusviraston (11/2019)¹⁴⁴ mukaan tällaisten julkisten hallintotehtävien siirrosta ostopalvelusopimuksella ulkopuoliselle asiantuntijalle pitäisi säätää lailla (perustuslain 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän siirto). Näin ollen vähimmäisvaatimuksena olisi asian korjaaminen siten, että näiden tukitoimintojen siirrosta eli delegoinnista säädettäisiin laissa. Yksi vaihtoehto olisi säätää toimivallan delegoinnin perusteista ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) – tämä auttaisi myös UM:n muita yksiköitä jolla myös on vastaavia muita valtionavustuksiin liittyviä ulkoistuksia. Toinen vaihtoehto olisi säätää delegoinnista Finnfund-laissa. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää ja esittää suosituksia, miten tästä asiasta pitäisi säätää laissa ja esittää mahdollisia pykäläehdotuksia.

ii. Edellä mainitun i-kohdan lisäksi on tarpeen myös selvittää, onko mahdollista siirtää Finnpartnership-valtionavustuksen hallinnointi, myöntäminen ja päätöksenteko kokonaan Finnfundille. Tämä olisi vielä laajempi julkisen hallintotehtävän siirto perustuslain 124 §:n nojalla (kuin i-kohdassa mainittu tukitoimien siirto) ja siitä tulisi säätää laissa. Selvityksessä tulisi selvittää, muodostuuko haasteeksi se, että Finnfund yksityisenä osakeyhtiönä ei välttämättä voi myöntää valtionavustuksia, mikäli se on osakeyhtiölain (624/2006) vastaista, vai olisiko asiasta mahdollista säätää Finnfund-laissa erityislakina ohi osakeyhtiölain. Lisähaasteena on myös, että esimerkiksi valtionavustusten takaisinperintöjä ei voida edes lailla siirtää Finnfund osakeyhtiölle tehtäväksi (perustuslain 124 §:n mukaan tällaista *merkittävää julkisen vallan käyttöä* ei voi lainkaan siirtää yksityiselle tehtäväksi.). Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää ja esittää suosituksia, miten tästä asiasta pitäisi säätää laissa ja esittää mahdollisia pykäläehdotuksia.

iii. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää, voidaanko Finnfundille antaa toimivaltaa myöntää jatkossa myös teknistä tukea (technical assistance) lahjarahan muodossa investointihankkeiden valmisteluun ja vaatisiko tämä muutoksia Finnfund-lakiin (vai mahdollistaako nykyinsäädäntö myös teknisen tuen antamisen). Myös tässä tulee huomioida yhteys osakeyhtiölainsäädäntöön ja mahdolliseen muuhun relevanttiin lainsäädäntöön. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää, miten tästä asiasta pitäisi säätää laissa ja esittää mahdollisia pykäläehdotuksia.

iv. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää verrokkimaiden Tanskan ja Hollannin vastaavien kehitysrahoitustoimijoiden¹⁴⁵ rahoituksen toimivallat. Lisäksi tulee selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista ja voitaisiinko Finnfundille myöntää toimivaltaa toimia jatkossa vastaavalla tavalla kuin Tanskan IFU ja Hollannin FMO, ja mitä lakimuutoksia se edellyttäisi Suomessa. Tässä kohtaa tulee huomioida myös maiden valtiosääntöoikeudelliset erot (Suomessa on lähtökohtaisesti tiukempi käsitys lainsäädännön alasta sekä siitä millä tarkkuudella toimivalloista on säädettävä laissa). (Lisäksi on huomioitava mahdollinen julkisen hallintotehtävän siirto perustuslain 124 §.)

¹⁴⁴ VTV 11/2019 s. 31-43, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/09/VTV-Tarkastuskertomus-11-2019-Voittoa-tavoittelemattomien-yhteisöjen-tukeminen.pdf>

¹⁴⁵ Tanskan kehitysrahoituslaitos on nimeltään ”Investment Fund for Developing Countries (IFU)” ja Hollannin ”Dutch Entrepreneurial Development Bank (FMO)”.

v. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää myös, voidaanko Finnfundille myöntää toimivaltaa identifioida ja/tai tehdä (UM:n puolesta) kehityspoliittisia finanssisijoituksia¹⁴⁶. Myös tältä osin kyse on toimivallan siirrosta yksityiselle (julkisen hallintotehtävän siirto, perustuslain 124 §). Finanssisijoitusten osalta yhtenä vaihtoehtona olisi rahaston perustaminen tätä tarkoitusta varten Finnfundin yhteyteen. Selvityksessä tulee selvittää, mitä muutoksia tämä vaatisi Finnfund-lakiin. Lisäksi samassa yhteydessä tulee tarkastella, onko nykyinen Lainanantolaki riittävä oikeusperusta UM:n tai Finnfundin tekemille finanssisijoituksille, vai tulisiko Lainanantolakiin tai muuhun lainsäädäntöön lisätä erilliset säännökset kehityspoliittisista finanssisijoituksista (ainakin siltä osin kuin kyse ei ole lainoista vaan sijoituksista).

vi. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää myös, voidaanko Finnfundille siirtää DevPlatin UM-rahoitus ja mitä lakimuutoksia se vaatisi.

vii. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää lisäksi, voidaanko Finnfundille siirtää PIF-instrumentin hallinnointiin liittyviä tehtäviä ja mitä lakimuutoksia se vaatisi, esim. korkotukiluottolakiin ja Finnfund-lakiin. Lisäksi on huomioitava, että PIF-valtiosopimusten tekoa ei voida siirtää Finnfund osakeyhtiölle (perustuslain 94 ja 95 §:stä johtuu, että valtiosopimuksia voi tehdä vain valtion viranomainen).

viii. Korkotukiluottolain päivittäminen mahdollista PIF hallintoratkaisua laajemmin: Korkotukiluottojen muuttuminen sekaluotoiksi vuonna 2011 ja PIF-luottojen käyttöönotto vuonna 2016 aiheuttavat muutostarvetta korkotukiluottolakiin. Aiemmin korkotukiluottolain nojalla myönnettiin vain korkotukea, vuodesta 2011 alkaen myös lahjaosuutta. Korkotukiluottoissa on vain hyvin lyhyt maininta (1 §:ssä) että ”luottoihin voi liittyä myös muunlaista valtion antamaa tukea”. Mutta laissa ei ole säädetty PIFIin liittyvän lahjarahan myöntämisen yleisistä edellytyksistä, menettelyistä, ehdoista eikä valvonnasta. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää, tulisiko korkotukiluottolakia muuttaa näiltä osin. Lisäksi TEM on tekemässä lainsäädäntöuudistusta, jonka perusteella suora luotonanto vientihankkeiden ulkomaisille ostajille ilman agenttipankkia mahdollistuisi Suomen vientiluotto Oy:n toimesta. Jotta tätä mahdollisuutta voidaan hyödyntää PIF-luotoissa, korkotukiluottolain 2 §:ää tulee päivittää. Esiselvityksessä toimittajan tulee selvittää, mitä muutoksia lainsäädäntöön tarvittaisiin tältä osin ja esittää mahdollisia pykäläehdotuksia.

Esiselvityksen rakenteena tulee olla ainakin kolmen eri ulkoistusasteen selvittäminen (myös huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunnot ja valtion tarkastusviraston kannanotot perustuslain 124 §:stä): 1) Ovatko jotkin näistä tehtävien siirroista eli ulkoistuksista mahdollisia jo nykyisen lainsäädännön puitteissa? 2) Missä määrin laajempi ulkoistaminen on mahdollista muuttamalla yllä mainittuja lakeja ja säätämällä niissä uusista toimivaltuuksista Finnfundille, mutta kuitenkin niin että Finnfundin luonne osakeyhtiönä ei muuttuisi eikä uusia instituutioita tai viranomaisia perustettaisi. 3) Vaatisiko laajempi ulkoistaminen ja päätöksenteon siirtäminen Ulkoministeriöstä Finnfundille mahdollisesti Business Finland -mallin mukaisen ratkaisun? Business Finlandin organisaatiossa on kaksi osaa: 1. Business Finland *viranomainen* ja 2. Business Finland *osakeyhtiö*.¹⁴⁷ Olisiko osa edellä mainituista tehtävien siirroista (toimivallan delegoinneista) Ulkoministeriöstä Finnfundille sellaisia, jotka vaatisivat Finnfundin eriyttämistä kahteen osaan virastoksi ja osakeyhtiöksi, jolloin viranomaisen tehtävistä voisi vastata Finnfund-virasto ja muusta toiminnasta edelleen Finnfund-osakeyhtiö. Onko muita vastaavia malleja olemassa? Eri ratkaisumalleilla olisi todennäköisesti omat hyvät ja huonot puolensa mm. liittyen yritystukipalveluiden ja -

¹⁴⁶ <https://um.fi/kehityspoliittiset-finanssisijoitukset>

¹⁴⁷ Ks. laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017)

rahoituksen sujuvuuteen, Finnfundin mandaatin ja toiminnan selkeyteen, uudistusten toteutuskelpoisuuteen ja -aikatauluun sekä hallintokustannusten tasoon.

LIITE 2

Esiselvitykseen liittyen on 6.9.2022 pidetty aloituspalaveri Ulkoministeriössä, johon ovat osallistuneet Ulkoministeriöstä tiiminvetäjä Oskar Kass ja lainsäädäntöneuvos Johanna Lahti.

Esiselvitystä varten on keskusteltu seuraavien henkilöiden kanssa:

- Oskar Kass, tiiminvetäjä, UM, 29.9.2022
- Johanna Lahti, lainsäädäntöneuvos, UM, 29.9.2022
- Irene Leino, tiiminvetäjä, UM, 26.9.2022
- Venla Voutilainen, ylitarkastaja, UM, 26.9.2022
- Pasi Hellman, kehityspolitiikan alivaltiosihteeri, UM, 4.10.2022
- Tapio Wallenius, konsultti, Condes Oy, 26.9.2022
- Minna-Mari Marttila, hallintojohtaja, Finnfund, 6.10.2022