

Julkisen sektorin innovaatiokentän osakeyhtiö- ja säätiömuotoiset toimijat

12.11.2021 Mikko Huuskonen

N.B.: tämä yhteenveto ei koske yliopistoja ja korkeakouluja.

Juridinen tausta: julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö (Perustuslain 124 §)

Perustuslain 124§:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. 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 on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu seuraavasti:

”Rajoitus merkitsee, että vain viranomainen voi päättää esimerkiksi hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta tai uhkasakon määräämisestä. Varsinaista poliisin toimintaa ei myöskään ole mahdollista ulkoistaa. Koska vain virkamies voi käyttää itsenäiseen harkintaan perustuvia voimakeinoja, yksityishenkilön – esimerkiksi järjestyksenvalvojan tai vartijan – oikeus voimakeinojen käyttöön on mahdollista vain poikkeuksellisesti ja tarkoin ajallisesti tai paikallisesti rajattuna. Sen sijaan lievempää julkista valtaa voidaan antaa myös muulle kuin viranomaiselle. (Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus, s. 220).

Julkisen hallintotehtävän määritelmä on saanut sisältönsä perustuslain esitöistä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998, yksityiskohtaiset perustelut) luonnehditaan julkista hallintotehtävää seuraavasti: julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi *lakien toimeenpanoon* sekä *yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon* liittyviä tehtäviä. Sääntelyn lähtökohtana on niin sanottu valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan *julkista valtaa* voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. HE 1/1998:n mukaan siirtämisen *tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin* kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

Tuoreessa lausunnossaan koskien lakia Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista (PeVL 50/2017) on *perustuslakivaliokunta* mm. todennut, että koska etenkin *julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti* eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta *tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla*, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös *lain nojalla*. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Lain nojalla Business Finland Oy voi myöntää tki-kehittämistukia 100.000 euroon asti.

Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös *lain nojalla tehtävällä sopimuksella*. – Perustuslakivaliokunta on antanut myös lausunnon Finnvera Oy:n osalta (PeVL 2:2001).

Toisin kuin pääomaehtoisissa sijoituksissa tai lainainstrumenteissa, suorissa avustuksissa luovutetaan valtion varallisuutta vastikkeetta, mikä myös vaikuttaa asian oikeudelliseen arviointiin. Pääomaehtoisissa ja lainainstrumenteissa valtion omaisuutta ei luovuteta lopullisesti.

Teollisuussijoitus Oy

Tesi – Suomen Teollisuussijoitus Oy (laki Suomen Teollisuussijoitus Oy –nimisestä valtionyhtiöstä 1352/1999) – on vuonna 1995 perustettu valtion pääomasijoitusyhtiö, josta valtio omistaa 100 prosenttia. Yhtiö sijoittaa pääomasijoitusrahastoihin ja suoraan kasvuyrityksiin markkinaehtoisesti, samoin ehdoin ja tuotto-odotuksin yhdessä yksityisten sijoittajien kanssa. Hallinnoitavat sijoitukset ovat yhteensä noin 2.1 mrd euroa. Sijoituskohteet suoraan ja rahastojen kautta uudistavat talouden rakenteita ja työllistävät Suomessa noin 40 000 henkilöä.

Valtion pääomasijoitusyhtiön tavoitteena on taloudellisen tuloksellisuuden rinnalla suomalaisen pääomasijoitusmarkkinan kehittäminen sekä uudistuvan yritystoiminnan ja talouden kasvun edistäminen. Suomalaiset yritykset ovat keskeisessä asemassa, kun globaaleja haasteita ratkotaan kestäväällä tavalla. Näitä ratkaisuja Tesi on omistajana kehittämässä ja rahoittamassa. Tesi jakaa taloudellista riskiä, tukee yritystemme kasvua ja kansainvälistymistä sekä edistää osaavaa omistamista.

H1 avainlukuja: uusia sijoituksia ja sitoumuksia 83 milj euroa, kansainvälistä pääomaa Suomeen sijoituskumppaneilta 165 milj euroa, hallinnoitavia pääomasijoituksia 2,1 mrd euroa, 212 milj euroa taloudellinen tulos. Teollisuussijoitus ei kuitenkaan ole suoranainen tutkimusrahoittaja.

Business Finland Venture Capital Oy

Business Finland Venture Capital Oy (BFVC) toimii alkuvaiheen tutkimuslähtöisten yritysten (spin-off) rahoittajana rahastojen kautta. BFVC on valtion 100 prosenttisesti omistama pääomarahastoihin sijoittaja yhtiö. BFVC edistää yhteistyössä venture capital –pääomarahastojen ja businessenkeleiden kanssa alkavan vaiheen yritysten liiketoimintaa ja venture capital –markkinan kehittämistä Suomessa. BFVC tukee uusien venture capital –rahastojen ja niiden hallinnointiyhtiöiden tuloa markkinoille. Businessenkelit voivat hyödyntää BFVC:n ja Euroopan investointirahaston yhteistä EAF Finland –rahastoa sijoituksissaan suomalaisiin innovatiivisiin alkaviin yrityksiin.

BFVC valitsee sijoituskohteikseen venture capital –rahastoja, joita hallinnoivien pääomasijoitusyhtiöiden avainhenkilöillä on näyttöjä menestyksestä yritys- tai sijoitustoiminnasta sekä tarkoitus toimia pääomarahastojen hallinnoijina pitkäjänteisesti. Rahastot tekevät sijoituksensa kasvuhakuisiin startup-yrityksiin.

Ilmastorahasto Oy

Ilmastorahasto Oy on erityistehtäväyhtiö, jonka toiminta keskittyy ilmastonmuutoksen torjumiseen, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen. Ilmastorahaston tehtävänä on hiilijalanjäljen vähentäminen sekä innovatiivisten ilmasto- ja digiratkaisuiden edistäminen tavoitteena kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen, luonnonvarojen käytön tehostaminen ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen.

Lisäksi Ilmastorahasto voi rahoittaa digitalisaatiohankkeita edellyttäen, että ne ovat ympäristövaikutuksiltaan vähintään neutraaleja ja että niillä voidaan saavuttaa muuta merkittävää yhteiskunnallista hyötyä. Erityistehtävayhtiön luonteeseen kuuluu, ettei yhtiö pyri maksimoimaan oman toimintansa tuottoa vaan pyrkii toteuttamaan yhteiskunnalliset tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti ja maksimoimaan yhteiskunnallisen tuloksen. Pitkällä aikavälillä yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulee kuitenkin olla kokonaisuutena arvioiden itsekannattava.

Rahoitettavista kohteista n. 65 % pitää ohjeellisesti liittyä ilmastonmuutokseen ja n. 35 % digitalisaatioon siten, että sijoitustoiminnan pääpaino on ilmastomuutoksen torjumisessa ja teollisuuden vähähiilisyysvauhdittamisessa. Prosentuaalinen jako (65%/35%) on suuntaa-antava ja sitä tarkastellaan pitkällä aikavälillä. Jako voi toteutua joko euro- tai kappalemääräisesti riippuen muun muassa tulevasta hankevirrasta sekä rahoitustarjonnasta. – Yhtiön varat koostuvat lähinnä 8,3 prosentin omistuksesta Neste Oyj:ssä. Yhtiössä on töissä 14 henkilöä.

Ilmastorahasto voi käyttää rahoitusinstrumenteissaan valtiontukea. Rahoitusinstrumenteissa valtiontuen käyttö tulee suunnitella huolellisesti, jotta niillä saavutettaisiin vaikuttavuutta, mutta ei aiheuteta markkinoita vääristäviä häiriöitä. Tukien käyttö on erityisesti perusteltua silloin, kun tukien avulla saadaan toteutettua hankkeita, jotka ilman tukea eivät muuten toteutuisi tai jotka toteutessaan tuottavat välillisiä hyötyjä.

Ilmastorahasto valmistele ensimmäisen toimintavuotensa jälkeen työ- ja elinkeinoministerille analyysin ja ehdotuksensa, onko tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen käynnistää myös suorien avustusten myöntäminen, josta tulisi säätää lailla. Lain valmistelu on käynnissä.

Päätökset Ilmastorahaston tekemistä sijoituksista ja hankkeisiin osallistumisista tuodaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoleltavaksi, kun ne ovat yli 20 miljoonaa euroa. Esittelijänä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa toimii työ- ja elinkeinoministeriö. Ilmastorahaston hallitus valmistele päätökset työ- ja elinkeinoministeriölle. Ilmastorahaston hallituksen tekemät 5-20 milj. euron sijoitukset ja hankkeet tuodaan tiedoksi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle kaksi kertaa vuodessa.

Ilmastorahaston tulevaisuuden käyttöpääoma perustuu osakeomistusten osinkotuottoihin, budjettirahoitukseen ja toiminnan tuottoihin. Yhtiön saamia osinkotuottoja ei tulouteta valtion budjettitalouteen.

Business Finland Oy

Business Finland Oy on organisatorisesti osa Business Finland rahoituskeskus –nimistä virastoa. Business Finlandia koskevan lain (1146/2017) mukaan yhtiön tehtävänä on edistää:

- 1) yritysten kykyä kehittää ja kaupallisesti hyödyntää innovaatioita ja uutta teknologiaa sekä uusien innovatiivisten yritysten ja liiketoimintojen syntymistä;
- 2) *elinkeinoelämän uudistumista tukevaa tutkimus- ja kehitystoimintaa;*
- 3) *yritysten keskinäistä sekä niiden ja julkisyhteisöjen ja tutkimusorganisaatioiden välistä yhteistyötä;*

- 4) suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja viennin kasvua ja yritysten kansainväliseen liiketoimintaan liittyvää osaamista;
- 5) ulkomaisten investointien ja pääomasijoitusten kohdistamista Suomeen;
- 6) ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua ja kehittämistä.

Yhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen. Yhtiön mahdollinen voitto käytetään kokonaisuudessaan yhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan. Rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Palvelusopimukseen liitetään suunnitelma rahoituskeskuksen ja yhtiön tulevan nelivuotiskauden toiminnasta.

Rahoituskeskus toimii valtionapuviranomaisena ja tekee valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, sekä valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetussa laissa (449/1988) tarkoitettuja lainapäätöksiä. Päätöksistä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

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.

VTT Oy:n yhteydessä toimiva Voima Ventures

VTT Oy yhteydessä toimiva Voima Ventures on 45 miljoonan euron rahasto, joka sijoittaa erilaisiin yhtiöihin alkaen startupeista aina isompiin kasvuyhtiöihin Suomessa, pohjoismaissa ja Baltiassa. Rahasto hallinnoi VTT Venturesin sijoituksia, joihin kuuluu 20 VTT:stä syntynyttä deep tech -yhtiötä. VTT Oy on Voima Venturesin pääasiallinen rahoittaja.

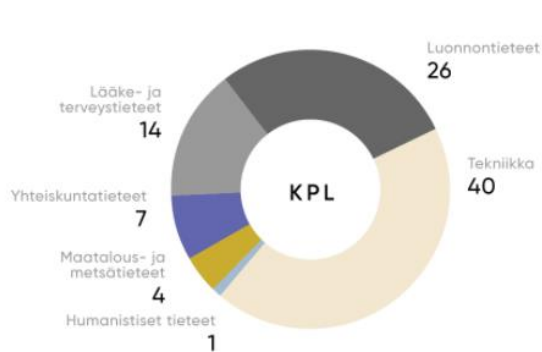
Vaikuttavuussäätiö

Suomen valtio perusti vuonna 2019 tutkimuksen vaikuttavuuden tukisäätiön, jonka tarkoituksena on tukea yliopistojen ja tutkimuslaitosten tutkimuksen lippulaivatoimintaa ja huippututkimuksen public-private -yhteyksien vahvistamista. Edellä mainittuja tehtäviä toteuttaessaan säätiön tavoitteena on vahvistaa korkeakoulutuksen ja tutkimuksen yhteyksiä elinkeinoelämään.

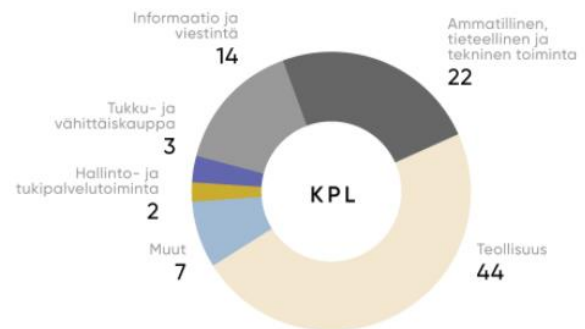
Suomen valtio luovutti säätiön peruspääomaksi 60 miljoonan euron arvosta pörssiosakkeita. Lisäksi Suomen valtio luovutti säätiön muuksi pääomaksi 150 000 euroa säätiön toiminnan käynnistämiseksi.

Säätiö tukee ja harjoittaa tarkoitustaan edistävää toimintaa. Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö myöntää vastikkeetonta rahoitusta tutkimustoimintaan ja sen vaikuttavuuden vahvistamiseen säätiön hallituksen päätöksellä. Rahoitus on kohdistettava yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. Rahoitettava toiminta on tutkimuksen lippulaivatoimintaa ja muuta huippututkimuksen public-private -yhteyksien vahvistamista. Rahoitettavan toiminnan ja sen tulosten on oltava avoimesti hyödynnettävissä.

Säätiön historian ensimmäisellä hakukierroksella vuonna 2020 rahoitettiin 2 miljoonalla eurolla yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa. Säätiön kehittämässä Tandem Industry Academia -haussa rahoitettiin huippututkimushankkeita, jotka tähtäävät merkittävään vaikutavuuden kasvattamiseen elinkeinoelämän yhteistyön kautta. Vuoden 2021 Tandem Industry Academia -haussa rahoitusta myönnettiin hieman yli 2 miljoonaa euroa.



Tandem Industry Academia, tieteenala (kaikki hakemukset).



Tandem Industry Academia, toimiala (kaikki hakemukset).

Yksityissektorin Oy-muotoisia rahastotoimijoita, ppp-rahasto Butterfly

Vuosina 2012 – 2020 yksityiset venture rahastot ovat sijoittaneet yliopistolähtöisiin spin-offeihin yli 200 milj. € (joka vastaa neljännestä kaikesta seed- ja start-up rahoituksesta). Näitä yksityisiä seed-vaiheen rahoittajia ovat Gorilla, Superhero, Icebreaked, Vendep, Nordic Foodtech, Lifeline, Sparmind, Maki.vc, jotka sijoittavat myös tki-lähtöisiin spin-off -aihioihin.

Oululainen Butterfly rahasto toimii julkis- ja yksityissektorin yhteistyömallilla. Oulun kaupunki on sijoittanut alkuvaiheessa puolet Northern Startup –rahaston pääomasta (yhteensä 10 miljoonaa euroa), puolet tulee yksityisiltä sijoittajilta. Butterfly manageroi rahastoa. Tällä hetkellä rahaston suuruus on 30 miljoonaa euroa. Rahasto on sijoittanut 84 yhtiöön jotka ovat saaneet yhteensä 180 miljoonaa euroa rahoitusta eri lähteistä. Rahasto toimii pääasiassa Oulussa mutta myös muualla pohjoismaissa ja Baltiassa.