


Muistio

26.1.2022

 VN/27347/2021
 VN/27347/2021-VM-10

TEM lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ilmasto-rahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa koskien luonnosta hallituksen esitykseksi Ilmasto-rahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Esityksen tarkoituksena on säätää lailla Ilmasto-rahasto Oy -nimisen valtionyhtiön toiminnasta, hallinnosta ja mahdollisuudesta käyttää valtiontukea rahoitusinstrumenteissaan.

Ilmasto-rahasto Oy on Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n pohjalle 21.12.2020 perustettu valtion erityistehtäväyhtiö, jonka tarkoituksena on edistää ilmastonmuutoksen torjumista, teollisuuden vähähiilisuuden vauhdittamista ja digitalisaatiota Suomessa.

Ilmasto-rahaston toiminta liittyy Marinin hallitusohjelman hiilineutraalisuutta koskevaan tavoitteeseen. Esityksen tavoitteena on edesauttaa Marinin hallituksen hiilineutraalisuus tavoitteen saavuttamista vuoteen 2035 mennessä. Tavoitteen saavuttamisen vauhdittamiseksi Ilmasto-rahastolle esitetään mahdollisuutta hyödyntää valtiontukea sen sijoituksissa ja rahoituksessa. Valtiontuen myöntäminen edellyttää lailla säätämistä johtuen siihen sisältyvästä julkisen vallan käytöstä. Esityksen mukaan valtiontukien hyödyntäminen mahdollistaa sellaisten hankkeiden tukemisen, jotka ilman Ilmasto-rahaston mukanaoloa eivät toteutuisi lainkaan, toteutuisivat pienemmässä mittakaavassa tai myöhäisemmässä vaiheessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2022.

Valtiovarainministeriön näkemykset

Yleistä

Postiosoite
 Postadress
 Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
 Besöksadress
 Office

Puhelin
 Telefon
 Telephone

Faksi
 Fax
 Fax

s-posti, internet
 e-post, internet
 e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Ilmastorahaston toimintaa määrittävän lain säätämistä on pidettävä perusteltuna.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä esitysluonnoksen perusteluissa olevaa mainintaa siitä, että Ilmastorahaston osallistumisella on oltava todennettu lisäarvo eikä rahaston tule osallistua sellaiseen hankkeeseen, joka toteutuisi markkinatoimijoiden tai muiden julkisten tahojen rahoittamana samanlaisena myös ilman rahaston mukanaoloa. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan myös, että valtiontukien myöntämiseen liittyy velvollisuus kiinnittää erityistä huomiota siihen, että markkinoilla säilyy tasapuolinen kilpailuasetelma eivätkä mahdollisesti käyttöön otettavat epäsymmetriset rahoitusehdot tai muut valtiontuet vääristä markkinoita.

Tehtävät

Esitysluonnoksen 2 §:ssä mainitaan, että yhtiö voisi tarkoituksensa toteuttamiseksi ostaa, myydä, omistaa ja hallita osakkeita, yhtiö-osuuksia ja niitä vastaavia osuuksia sekä arvopapereita ja kiinteää omaisuutta. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluista ei ilmene minkälaisissa tilanteissa kiinteän omaisuuden omistaminen voisi olla perusteltua yhtiön tavoitteiden edistämiseksi.

Valtiontukien myöntäminen

Lakiluonnoksen 7 §:n mukaan *"Yhtiö voi valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten puitteissa päätöksellään ottaa sijoitustoiminnassaan ja muussa rahoitustoiminnassaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin mitä yksityiset sijoittajat ovat tai olisivat valmiita hyväksymään"*. Perusteluteksteissä todetaan, että yhtiö voisi sijoituksiaan koskevat kynnysehdot ylittävän hankkeen osalta esimerkiksi hyväksyä, että sillä on huonompi etusija suhteessa yksityisiin velkoihin kohdeyrityksen konkurssissa. Yhtiö voisi myös hyväksyä, että sen sijoitukselta edellyttämä tuotto olisi alhaisempi kuin yksityisten sijoittajien sijoitukseltaan edellyttämä tuotto. Valtiovarainministeriö korostaa, että rahoitusratkaisuisissa olisi ensi sijassa pyrittävä turvaamaan valtion asema niin hyvin kuin se on mahdollista. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että suuremman riskinoton vastineena tulisi pyrkiä saamaan sijoitukselle riittävä tuotto. Tärkeää on, että esitettävät joustot ovat pykäläehdotuksen mukaisesti vaihtoehtoisia eivätkä tule kyseeseen samassa tapauksessa yhtäaikaisesti.

Koska mahdollisuus myöntää valtiontukia on muotoiltu kuten yllä todettu lakiluonnoksen 7 §:n mukaan, ei yhtiö voisi esim. myöntää

suoria avustuksia, mikä ei yhtiömuodossa tapahtuvalle toiminnalle sopisikaan.

Organisaatio.

Esitetyn lain mukaan yhtiöllä olisi sijoitusneuvosto poikkihallinnollisen näkökulman varmistamiseksi yhtiön toiminnassa. Sijoitusneuvosto ei ole osakeyhtiölain (624/2006) mukainen muodollinen toimielin, vaan esityksen perustelujen mukaan erityinen omistajalle yhtiön toiminnasta raportoiva taho. Yhtiön sijoitusneuvoston tehtävänä on muodostaa näkymä valtioneuvoston yhteisistä strategisista tavoitteista yhtiön toimintaan. Sijoitusneuvosto antaa kirjallisen arvion vuosittain työ- ja elinkeinoministeriölle siitä, miten Ilmastorahaston tulisi kehittää toimintaansa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Esityksen perustelujen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ottaa huomioon arvion osana omistajaohjaus-prosessia. On yhtiön ohjauksen ja johtamisen selkeyden vuoksi perusteltua, että neuvosto osoittaa näkemyksensä ohjaavalle ministeriölle, eikä suoraan yhtiölle.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana, että Ilmastorahaston sijoitusneuvostossa on myös valtiovarainministeriön edustus. Valtiovarainministeriön osallistumista talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan menevien esitysten valmisteluun pidetään myös perusteltuna.

Yhtiön tiedonantovelvollisuus

Ohjaamisen näkökulmasta on hyvä, että lakiluonnoksessa selkeästi säädetään, että yhtiön on salassapitosäännösten estämättä annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön toiminnan ohjaamisen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Esityksessä laissa myös säädetään, että yhtiön koko osakekannan on oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa.

Taloudelliset toimintaperiaatteet

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä perusteluissa mainittuja linjauksia, joiden mukaan yksittäisiltä sijoitus- ja rahoituspäätöksiltä edellytetään sekä yhtiön tekemän sijoituksen että rahoituksen kohteen toiminnan liiketaloudellista kannattavuutta pitkällä aikavälillä, vaikka sijoitustoiminnan luonteeseen kuuluu, että kaikki sijoitukset eivät

taloudellisesta ennakko-arvioinnista huolimatta välttämättä ole lopulta yhtiön kannalta tuottoisia.

Erytystehtävä on säädetty esitetystä laissa. Yhtiö ei esitetyn lain mukaan pyri toiminnallaan maksimoimaan tuottoa, vaan toimii erityistehäväyhtiönä sille laissa säädetyn tarkoituksen edistämiseksi. Esitysluonnoksen mukaan yhtiö toimisi lähtökohtaisesti pääomiensa tuotoilla, mukaan lukien sijoituksista ja rahoituksesta palautuvat varat. Näiden tuottojen tulisi pääsääntöisesti kattaa Ilmastorahaston rahoitustoiminta sekä hallinnolliset menot. Siten pitkällä aikavälillä yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulisi olla kokonaisuutena arvioiden itsekannattavaa. Valtiovarainministeriön suosituksen (valtiorahaston toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä) mukaan julkista palvelua, jollaiseksi Ilmastorahaston valtiontukitehtävä voitaneen myös katsoa, ei tulisi tuottaa yhtiömuotoisena, jos liiketoiminnan tuotot eivät kestäväällä tavalla kata toiminnan kustannuksia. Valtiotukia jakava yhtiö voi olla tässä mielessä haasteellinen toimija ja toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta on voitava yhtiön itsensä lisäksi myös ohjaavassa ministeriössä seurata ja arvioida. Valtiovarainministeriö pitää myönteisenä, että perusteluissakin on tunnustettu se, ettei valtiontukimahdollisuudesta tule koitumaan yhtiön pääomitarvetta valtion talousarviosta.

Yhtiöllä on markkinaehtoista ja ei-markkinaehtoista sijoitustoimintaa. Yhtiö voisi esityksen mukaan yhdistellä markkinaehtoista ja tukimuotoista rahoitus-toimintaa. Esitetyn lain mukaan yhtiön tekemiltä sijoituksilta kuitenkin edellytetään, myös ei-markkinaehtoisten sijoitusten osalta, liiketaloudellista kannattavuutta pitkällä aikavälillä. Näillä perusteilla esityksen mukaan yhtiömuoto katsotaan PL 124 § näkökulmasta mutta myös muutoin tarkoituksenmukaiseksi.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana perusteluissa todettua tavoitetta, että Ilmastorahaston on keskityttävä rahoituksessaan alueille, joihin muiden (esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n, Finnvera Oyj:n tai Business Finlandin) toimijoiden toimet eivät yllä tai joissa eri toimijoiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan. On hyvä, että työnjaosta valtion eri toimijoiden välillä on esityksessä pyritty linjaamaan. Tästä eri rahoitustoimijoiden kokonaisuudesta olisi kuitenkin hyvä tehdä muutaman vuoden jälkeen kokonaisarvio.

Takaisinperintää koskeva päätös.

Valtiontukien maksatuksen keskeyttämiseen ja takaisinperimiseen liittyvät merkittävää julkisen vallan käyttöä sisällään pitävät valtion tukien takaisinperintään liittyvät tehtävät kuuluvat esityksen mukaan viranomaisen eli työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan. Tämä on perustuslain ja sen tulkintakäytännön valossa perusteltu järjestely. On hyvä, että lakiesityksessä kiinnitetään huomiota ministeriön tiedonsaantiin. Lakiesityksen mukaan yhtiön on ilmoitettava ministeriölle asioista, joista se saa tiedon ja jotka voivat johtaa valtiontuen maksatuksen keskeyttämiseen tai takaisinperimiseen. Yhtiön tulee toiminnallaan edistää tuen keskeyttämisspätöksen ja takaisinperintäpätöksen toimeenpanoa.

Vastuukysymykset.

Esitetyssä laissa säädettäisiin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta julkisia hallintotehtävää hoidettaessa. Tämä ei ole oikeudellisessa mielessä välttämätöntä, sillä hallinnon yleislait ja virkavastuu velvoittavat julkista hallintotehtävää hoitavia myös ilman nimenomaisia erityislain säännöksi. Selkeyttä esityksessä valittu sääntelytapa tämän yksittäisen lain osalta lisää. Lainsäädäntötavan yhtenäisyyteen liittyvä problematiikka kuuluu kuitenkin ensisijassa oikeusministeriön linjattavaksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Annika Klimenko

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM OHJY Ohjausyksikkö, Oskari Räikkönen

Tiedoksi Lehtiö/RMO, Öberg/VKO, Eckstein/BO

VN/27347/2021-VM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: