



Arviomuistio: Finnfund-lain muutostarpeet

Ulkoministeriö on 24.2.2023 asettanut päätöksellään VN 5320/2023-UM-1 työryhmän arvioimaan ja valmistelemaan kehitysyhteistyön yksityisen sektorin yhteistyömuotoja sekä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevien säädösten mahdollisia muutostarpeita sekä selvittämään mahdollisia muita kehitysyhteistyön lainsäädännön muutostarpeita.¹

Työryhmä päätti ensimmäisessä kokouksessaan 10.3.2023 perustaa neljä alatyöryhmää selvittämään ja arvioimaan tarkemmin lainsäädännön muutostarpeita. Yksi alatyöryhmistä on Finnfund-lakiin (291/1979) liittyviä muutoksia arvioiva alatyöryhmä (Finnfund-alatyöryhmä). Finnfund-alatyöryhmässä on ollut edustajia ulkoministeriöstä, Finnfund Oy:stä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Finnvera Oyj:stä ja Business Finlandista.

Arviomuistio Finnfund-lain muutostarpeista on valmisteltu virkатыönä. Finnfund-alatyöryhmä kokousti vuoden 2023 aikana 16 kertaa ja valmisteli ja hyväksyi tämän arviomuistion luonnoksen. Arviomuistio on sen jälkeen käsitelty ja hyväksytty säädöshankkeen työryhmässä.

Arviomuistio lähetetään lausuntokierrokselle 5.2.-4.3.2024. Sen jälkeen asiakohdat jatkovalmistellaan säädöshankkeen perusvalmistelussa (hallituksen esityksen laadinta). Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle loppuvuodesta 2024.

Helsingissä 5.2.2024

Alivaltiosihteeri Pasi Hellman
Työryhmän puheenjohtaja

¹ Ks. Hankeikkuna: [Kehitysyhteistyön säädösmuutosten arviointi, UM004:00/2023](#) .

TIIVISTELMÄ

Tässä arviomuistiossa ulkoministeriön asettama työryhmä on arvioinut Finnfund-lain uudistamistarpeita. Työryhmä ehdottaa Finnfund-lain kokonaisuudistusta. Lakiuudistus on tarpeen, koska nykyinen Finnfund-laki on vanhentunut ja puutteellinen ja koska taustalla oleva toimintaympäristö on muuttunut (yksityisen sektorin kasvanut rooli kehitysyhteistyössä).

Arviomuistiossa esitetyt säädöstarpeet ja työryhmän ehdotukset voidaan tiivistää seuraavasti:

Finnfundin nykyistä toimialaa laajennettaisiin uudessa laissa siten, että Finnfund voisi jatkossa rahoittaa myös muualle kuin kehittyvään maahan perustettua yritystä siinä tapauksessa, että yritys käyttää rahoituksen kehittyvässä maassa toteutettavaan investointiin. Yritys voisi olla siten perustettu esimerkiksi Suomeen.

Lisäksi uudessa Finnfund-laissa säädettäisiin eräiden julkisten hallintotehtävien siirrosta ulkoministeriöstä Finnfundiin (perustuslain 124 §). Työryhmä esittää, että Finnfundille perustettaisiin tytäryhtiö hoitamaan näitä julkisia hallintotehtäviä. Finnfundin liiketaloudellinen sijoitustoiminta puolestaan jäisi Finnfundin emoyhtiöön. Tässä mallissa tarkoitus olisi, että hallinnon yleislait ja virkavastuu ulottuisivat tytäryhtiön toimintaan ja henkilöstöön (niiden suorittaessa laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä), mutta ei emoyhtiöön. Toimintamallin valinnassa on huomioitu Suomen Teollisuussijoitus Oy:n uudistus. Vaihtoehtoina arviomuistiossa tarkastellaan myös niin sanottua ”yhden yhtiön mallia” sekä ”yhtiö ja virasto” –mallia, mutta jatkovalmistelu esitetään tehtäväksi emo-tytäryhtiö –mallin pohjalta.

Lakiuudistuksessa on osittain kyse nykytilan korjaamisesta, eli jo ulkoistettujen julkisten hallintotehtävien siirrosta säädettäisiin jatkossa lailla (perustuslain 124 §). Osittain taas kyse olisi uusien julkisten hallintotehtävien siirrosta. Näistä merkittävin ehdotus on, että jatkossa Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää valtionavustuksia. Näin ollen Finnpartnership-ohjelmaan liittyvien valtionavustusten myöntäminen siirrettäisiin ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiöön. Lisäksi uutena avustusmuotona Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää valtionavustuksia tekniseen tukeen liittyen. Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää avustuksia yli *de minimis* –rajan (300 000 e), minkä osalta on huomioitava myös Euroopan unionin valtioneuvoston sääntely. Finnfundin tytäryhtiö tekisi myös päätökset avustuksiin mahdollisesti liittyvistä oikaisuvaatimuksista. Lisäksi Finnfundin tytäryhtiölle siirrettäisiin lailla myös eräitä muita julkisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät Finnpartnership-ohjelmaan, ”investointituki kehitysmaille” –rahoitusinstrumenttiin ja Business Finlandin ja ulkoministeriön yhteiseen ”Developing Markets Platform” –alustaan.

Merkittävät julkiset hallintotehtävät jäisivät hoidettavaksi ulkoministeriöön. Lisäksi lailla voitaisiin säätää ulkoministeriölle oikeus omistajaohjata tytäryhtiötä. Lailla säädettäisiin myös ulkoministeriölle oikeus ohjata ja valvoa Finnfundin tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Uudessa laissa tulisi säätää myös tietojenvaihdosta. Lisäksi uudessa laissa huomioitaisiin eräät teknisemmät muutokset, kuten Finnfund-nimen rekisteröiminen yhtiön viralliseksi toiminimeksi ja johtokunnan nimen muutos hallitukseksi. Nykyisen lain vanhentuneet määräajat kumottaisiin ja valtion sitoumusten antamisesta säädettäisiin ilman määräaika. Lakiuudistuksen jatkovalmistelun aikana tullaan tarkastelemaan myös hallintoneuvoston roolia.

Sisällys

1. Yleistä	6
1.1. Finnfund-lain uudistamisen tausta	6
1.2. Arviomuistion tarkoitus ja muistion rakenne	8
2. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	8
2.1. Finnfundin rakenne	12
2.1.1. Emo-tytäryhtiö –malli ja yhteys Tesi-selvityksiin	12
2.1.2. Saman organisaation sisällä tapahtuva eriyttäminen (ns. yhden yhtiön malli) 15	
2.1.3. Finnfund-virasto ja Finnfund-yhtiö (virastomalli).....	16
2.1.4. Työryhmän kanta.....	18
2.2. Finnpartnership-toimintojen mahdollinen siirtäminen Finnfundille.....	18
2.2.1. Finnpartnership.....	18
2.2.2. Finnpartnershipin säätämisvaihtoehdot	20
Vaihtoehto A. Nykytilanteesta säätäminen Finnfund-lailla.....	20
Vaihtoehto B. Finnfund-lakiin säädettäisiin Finnfundille oikeus myöntää valtionavustuksia.....	20
Vaihtoehto C. Finnpartnershipin täysi ulkoistaminen Finnfundille (ns. virastomalli)	22
2.2.3. Tarkoituksenmukaisuusarviointi	24
2.2.4. Perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset	25
2.2.5. Julkisen hallintotehtävän ennakkollinen ohjaus ulkoministeriössä.....	32
2.2.6. Valvonta ja tarkastusoikeudet	33
2.2.7. Työryhmän kanta	35
2.3. Teknisen tuen hallinnoinnin siirtäminen Finnfundille	36
2.3.1. Tekninen tuki.....	36
2.3.2. Toteutusvaihtoehdot	38
Vaihtoehto A. Yrityksille suunnattu valtionavustusohjelma Finnfundissa	38
Vaihtoehto B. Luontoisetuna tarjottava tekninen tuki yrityksille	40
Vaihtoehto C. Yrityksille suunnattu valtionavustusohjelma ulkoministeriössä (ulkoministeriö myöntäisi teknistä tukea suoraan yrityksille).....	41
Vaihtoehto D. Kehittyvän maan viraston toteuttama yritystukiohjelma, josta sopisi ulkoministeriö	42

Vaihtoehto E. Kehittyvän maan viraston toteuttama yritystukiohjelma, josta sopisi Finnfund	43
Vaihtoehto F. Luontoisetuna tarjottava tuki yrityksille, joka hankittaisiin Finnfundin ulkopuolelta	43
Vaihtoehto G. Osittain takaisinmaksettava tuki	44
2.3.3. Muusta teknisestä tuesta säättäminen	45
2.3.4. Tarkoituksenmukaisuusarviointi	45
2.3.5. Perusoikeudet, hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet	45
2.3.6. Ohjaus ja valvonta	46
2.3.7. Työryhmän kanta	47
2.4. DevPlatin siirtäminen Finnfundille	47
2.4.1. Developing Markets Platform	47
2.4.2. DevPlat-alustan nykyiset ulkoistukset Business Finland-rahoituskeskukselle ..	48
2.4.3. Toteutusvaihtoehdot	50
Vaihtoehto A Kehitysvaikutuksia koskeva lausunto Finnfundille	50
Vaihtoehto B DevPlat-valtionavustuspäätösten siirtäminen Finnfundille	51
2.4.4. Tarkoituksenmukaisuusarviointi	51
2.4.5. Perusoikeudet, hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet	51
2.4.6. Ohjaus ja valvonta	52
2.4.7. Perusvalmistelussa lisäselvitettäviä asioita	52
2.4.8. Työryhmän kanta	52
2.5. PIF-Investointituki kehitysmaille -tukitoimintojen siirtäminen Finnfundille	53
2.5.1. Investointituki kehitysmaille –rahoitusinstrumentti eli PIF	53
2.5.2. Kytkeä Euroopan unionin oikeuteen	54
2.5.3. Toteutusehdotus	54
2.5.4. Tarkoituksenmukaisuusarviointi	55
2.5.5. Perusoikeudet, hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet	55
2.5.6. Ohjaus ja valvonta	56
2.5.7. Ratkaistavia kysymyksiä	56
2.5.8. Työryhmän kanta	56
2.6. Muita mahdollisia Finnfundille ulkoistettavia julkisia hallintotehtäviä	57
2.7. Julkisen hallintotehtävän siirtämisen rahoitus	57
2.7.1 Ei-virastomallin rahoitus (emo-tytäryhtiö –malli tai yhden yhtiön malli)	57
2.7.2. Virastomallin rahoitus	59

2.8. Perusvalmistelussa ratkaistavia asioita.....	59
2.8.1. Julkisen hallintotehtävän käsitteen laajuus	59
2.8.2. Tietosuojaan liittyvät kysymykset.....	61
2.8.3. Finnfund-yhtiön liiketoiminnallisin perustein tekemä ”sparraus”	61
2.8.4. Sijoitusportfolion ja julkisen hallintotehtävän riittävä eriyttäminen	62
3. Valtiontukikysymykset ja ennakoilmoitus komissiolle	62
4. Tietojen vaihto	63
4.1. Julkisuuslain soveltuminen	63
4.2. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja ministeriön välillä.....	64
4.3. Tietojen vaihtaminen viranomaisten välillä	65
4.4. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja Business Finlandin välillä	66
4.5. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja Finnvera Oyj:n välillä	66
4.6. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja Valtiokonttorin välillä.....	66
4.7. Tietojen vaihtamisen muita tilanteita.....	67
5. Finnfundin rahoitusliiketoimintaa koskevat lainsäädäntömuutokset	67
5.1. Yhtiön toimiala.....	67
5.2. Rahoitusinstrumenteista säätäminen laissa.....	68
5.3. Rahoitusliiketoiminnan ohjaus	68
5.3.1. Omistajaohjaus.....	68
5.4. Itsekannattavuudesta säätäminen.....	71
6. Teknisiä muutoksia.....	71
6.1. Yhtiön toiminimen muuttaminen.....	71
6.2. Finnfund-lain 3 a ja 3 b §.....	72
6.3. Yhtiön johtokunnan nimen muuttaminen hallitukseksi.....	72
6.4. Yhtiön hallintoneuvosto.....	72
6.5. Finnfundia koskevat soveltamisalapoikkeukset lainsäädännössä.....	73
7. Vaikutusten arviointi.....	73
7.1. Taloudelliset vaikutukset	73
7.2. Yhteiskunnalliset vaikutukset	75
7.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan	76
7.4. Vaikutukset yritysten toimintaan	76
8. Lopuksi.....	77

1. Yleistä

Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund) on ulkoministeriön (UM) hallinnonalaan kuuluva valtion omistajaohjauksessa oleva² erityistehtäväyhtiö. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen³ mukaan Finnfund on valtion erityistehtäväyhtiö, jolla on valtion sille osoittama tehtävä. Periaatepäätöksen mukaan valtio on erityistehtäväyhtiössä aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön. Finnfund on perustettu vuonna 1979 annetulla lailla Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy – Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä (291/1979), jäljempänä *Finnfund-laki*.⁴

Finnfundin nykyiset osakkaat ovat Suomen valtio (96,4 % osakekannasta), Suomen vientitakuulaitos Finnvera Oyj (3,89 % osakekannasta) ja Elinkeinoelämän keskusliitto (0,7 %). Yhtiön tehtävä ja toiminnan tavoitteet määritellään Finnfund-laissa. Yhtiöön sovelletaan osakeyhtiölakia (642/2006), jollei Finnfund-laissa ole toisin säädetty. Yhtiön lakisääteisenä tehtävänä on edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehityksensä luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja taloudellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen. Finnfund toteuttaa tehtävänsä sijoittamalla omaa pääomaa sekä myöntämällä lainoja ja takauksia kehitysmaissa toimiviin yrityksiin, joihin liittyy suomalainen intressi. Samalla yhtiö rahoittajan asemassa osallistuu sijoituskohteidensa kehittämiseen.

Rahoitettavien hankkeiden osalta Finnfund edellyttää kannattavuutta, ympäristöä ja yhteiskuntaa koskevaa vastuullisuutta ja mitattavia kehitysvaikutuksia kohdemaassa sekä suomalaista intressiä. Finnfundiin ei sovelleta luottolaitostoinnasta annettua lakia (1607/1993), sillä sille on myönnetty pysyvä poikkeus (nk. *permanent exclusion* -status) luottolaitosdirektiivin (77/780/ETY) soveltamisesta.

Finnfund saa rahoituksensa Suomen valtiolta, yksityisiltä pääomamarkkinoilta ja sijoitustensa tuotosta. Finnfund sijoittaa tuotonsa kestävästä kehityksestä tukeviin hankkeisiin.

1.1. Finnfund-lain uudistamisen tausta

Finnfund-lain uudistamisen taustalla on ensinnäkin muuttunut toimintaympäristö, eli yksityisen sektorin kasvanut rooli maailmanlaajuisesti ja Suomen kehitysyhteistyössä. Toiseksi nykyinen Finnfund-laki on vanhentunut ja siinä on eräitä puutteita, jotka edellyttävät lainsäädäntömuutoksia.

Suomen kehityspolitiikassa yksityisen sektorin merkitys on ollut kasvussa. Julkisella rahoituksella voidaan rakentaa toimintaympäristöä, mutta pysyvän muutoksen aikaansaaminen vaatii yksityisiä toimijoita, investointeja ja pääomaa. Suomalaisilla yksityisen sektorin rahoitusinstrumenteilla voidaankin nähdä olevan päätavoitteina: edistää kehityspoliittisia tavoitteita, tarjota samalla suomalaisille yrityksille mahdollisuuksia päästä kehitysmaiden markkinoille toimimaan tavalla,

² Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) nojalla (omistajaohjauslaki).

³ Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

⁴ Lain nimike on sittemmin muuttunut ja nykyisen lain nimike on: Laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä.

joka edistää YK:n kestäväen kehityksen Agenda 2030-tavoitteiden (SDG) saavuttamista kohdemaissa sekä mobilisoida yksityisen sektorin osaamista ja pääomia. Kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettu Finnpartnership-ohjelma, jossa Finnfund on ollut mukana tukipalvelujen tuottajana ulkoministeriölle, on ollut yksi Suomen näkyvimmistä yksityisen sektorin rahoitusinstrumenteista.

Lainsäädäntömuutokset havaittiin välttämättömiksi ulkoministeriön ulkoistettua osan Finnpartnership-avustusten myöntämiseen liittyvistä tukitoiminnoista ostopalvelusopimuksella Finnfundille. Ulkoistaminen johtuu siitä, että vaatimukset yksityisen sektorin kehitysyhteistyön laajentamisesta ovat kasvaneet samalla kun ulkoministeriön kehityspolitiikalle kohdennetut henkilöstöresurssit ovat vähentyneet.

Ulkoministeriön sisäisistä kehitysyhteistyöhön kohdennetuista vähäisistä henkilöresursseista johtuen tehtävien ulkoistaminen Finnfundiin voidaan katsoa välttämättömäksi myös jatkossa. Ulkoistamisista on säädettävä perustuslain 124 §:n mukaan lailla siltä osin kuin ulkoistamisessa on kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta muulle kuin viranomaiselle. Näin ollen tässä arviomuistiossa esitetään, että julkisten hallintotehtävien siirrosta Finnfundille säädettäisiin jatkossa Finnfund-laissa. Arviomuistiossa selvitetään siirrettävien julkisten hallintotehtävien sisältöä, käydään läpi eri vaihtoehtoja ja esitetään työryhmän suositukset asiaan.

Arviomuistion valmistelun aikana on lisäksi selvinnyt, että Finnfund-laki on myös muilta osin vanhentunut, eikä se enää vastaa nykyllänsäädännön vaatimuksia. Työryhmä on tunnistanut tarpeen muuttaa yhtiön nimi (1 §) sekä laajentaa Finnfundin toimialaa (2 §). Lisäksi Finnfund-laista tulisi kumota eräitä vanhentuneita päivämääriä (3, 3a ja 3b §) ja lakiin tulisi säätää uudet pykälät tietojenvaihdosta. Lisäksi laissa tulisi korjata viittaus ”ulkoasianministeriö” muotoon ”ulkoministeriö” (4 §) ja muuttaa yhtiön johtokunnan nimi hallitukseksi (5 §). Työryhmä on myös katsonut tarpeelliseksi selvittää perusvalmisteluvaiheessa tarkemmin yhtiön hallintoneuvoston roolia (5 §). Samoin lakiin olisi säädettävä uusi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksia, koska nykyinen valtuus antaa ”valtioneuvoston määräyksiä” (6 §) ei vaikuta täyttävän perustuslain vaatimuksia. Käytännössä muutoksia olisi siten säädettävä jokaiseen Finnfund-lain nykyiseen pykälään (1-6 § ja voimaantuloa koskeva 7 §). Tästä syystä työryhmä katsoo, että vaadittavat pykälämuutokset ovat niin laajoja, että tarkoituksenmukaisinta on säätää Finnfundista kokonaan uusi laki ja kumota nykyinen laki.

Finnfund-lain muutos toimeenpanee perustuslain kannalta välttämättömien muutosten lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaa. Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia kehittyvissä maissa sekä yritysten edellytyksiä hakea rahoitusta YK:lta, EU:lta ja kehitysrahoituslaitoksilta. Hallitusohjelman mukaan hallitus myös lisää suomalaisten yritysten hyödyntämistä kehitysyhteistyössä ja kehityssijoituksissa. Uusi Finnfund-laki tukee näiden tavoitteiden ja kirjausten toteutumista Suomen kehityspolitiikassa osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja Suomen strategisia taloussuhteita.

Arviomuistion taustalla on Bird & Bird –asianajotoimiston tekemä esiselvitys ulkoministeriölle 21.12.2022 ([linkki Hankeikkunaan](#)).

1.2. Arviomuistion tarkoitus ja muistion rakenne

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata Finnfund-lain nykytilaan liittyviä haasteita ja esittää Finnfund-lakiin tarvittavia muutoksia.

Arviomuistiossa esitetään työryhmän alustavat suositukset ja kannat asiakohdittain. Lisäksi esitetään työryhmän näkemys, miten kyseistä asiakohtaa tulnaisiin valmistelemaan jatkossa perusvalmistelun aikana (hallituksen esityksen valmistelussa) ja mitä selvityksiä linjauksen toteuttaminen mahdollisesti jatkotyössä vaatisi. Perusvalmistelussa kunkin tunnistetun muutoskohteen osalta tullaan tekemään tarkemmat taustaselvitykset ja vaikutusten arvioinnit.

Arviomuistion rakenne on seuraava: Jaksossa 2 käydään läpi julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyviä kysymyksiä. Jaksossa 3 keskitytään arvioimaan yhtiön valtioneuvoston mukaisuutta. Jaksossa 4 arvioidaan julkisuuslakiin ja tietojenvaihtoon liittyviä kysymyksiä. Jaksossa 5 selvitetään Finnfundin rahoitusliiketoimintaan tehtäviä muutoksia ja Jaksossa 6 käydään läpi Finnfundia koskevat teknisemmät lainsäädäntömuutokset. Jaksossa 7 käydään läpi alustavia vaikutusten arviointia. Lopuksi jaksossa 8 esitetään johtopäätökset esivalmistelussa esiinnousseista Finnfundia koskevista lainsäädäntömuutostarpeista.

2. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Tässä arviomuistiossa tarkastellaan eräiden julkisten hallintotehtävien ulkoistamista Finnfundille. Kyseiset julkiset hallintotehtävät liittyvät Finnpartnership-valtionavustuksiin ja Finnpartnership-ohjelmaan, tekniseen tukeen, Developing Markets Platform (DevPlat) -alustaan sekä investointituki kehitysmaille –rahoitusinstrumenttiin (PIF-rahoitus). Näitä on selostettu tarkemmin jäljempänä jaksoissa 2.2 – 2.6. Aluksi on kuitenkin syytä tarkastella julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen valtiosääntöoikeudellisia perusteita.

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 voidaan antaa vain viranomaiselle. Säännös korostaa viranomaishallinnon ensisijaisuutta ja kieltää oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden vaarantamisen julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille annettaessa.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ”*verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä*”. Lisäksi esitöissä todetaan, että ”*julkiset hallintotehtävät on säännöksen yhteydessä ymmärrettävä verraten laajaksi tehtävien kokonaisuudeksi*”⁵, mikä viittaa

⁵ HE 1/1998.

siihen, että julkisen hallintotehtävän käsitettä on tarkoitettu tulkittavaksi suhteellisen laajasti.⁶ Kansainvälisesti julkisella hallintotehtävällä ei ole suoranaista vastinetta.⁷

Perustuslakivaliokunta on katsonut ratkaisukäytännössään lisäksi, että *julkiset hallintotehtävät voivat kuitenkin olla luonteeltaan myös teknisluonteisempia toimia taikka operatiivista toimintaa, jotka eivät sisällä itsenäiseen harkintaan perustuvaa julkisen vallan käyttöä tai pohjautu suoraan hallintopäätöksiin.*⁸ Perustuslain 124 §:n esitöissä ei myöskään sinällään edellytetä julkiselta hallintotehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä eli sen tulee kuulua laissa säännellyn toiminnan alaan.⁹ Lisäksi julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka täydentävät viranomaistoimintaa¹⁰ ja toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä. Ensin mainituissa voi olla kysymys esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisessa, rekistereiden ylläpitotehtävissä sekä erilaisissa viranomaisvalvontaa täydentävissä tehtävissä, kuten valvonnan suorittamista varten tarpeellisten selvitysten ja tietojen hankkimista.¹¹ Esimerkiksi päätöksenteon pohjaksi joudutaan usein pyytämään toisilta viranomaisilta tai ulkopuolisilta asiantuntijoilta selvityksiä ja asiantuntijalausuntoja. Näissä voi olla kysymys 1) joko viranomaisen vapaamuotoisesta tiedonhankinnasta lakisääteisen selvittämisvelvollisuutensa täyttämiseksi, jolloin päätöksentekijän harkintaan jää, millä tavoin lausunto otetaan huomioon ratkaisua tehtäessä tai 2) sitovamman luonteen omaavasta lausunnosta tai selvityksestä, jolloin lausunnon saaminen on säädetty päätöksentekijää sitovaksi tai päätöksenteon edellytykseksi.¹² Jälkimmäistä on pidetty ainakin julkisen vallan käyttämisenä.¹³ Myös kun kyseessä on päätösehdotus, joka käytännössä määrittää useimmissa tapauksissa lopullisen asiaratkaisun sisällön, on tätä voitu pitää julkisen vallan käyttämisenä.¹⁴

Hallintopäätökset, joilla päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, ovat julkisten hallintoasioiden ydinryhmää.¹⁵ Tähän julkisten hallintotehtävien ydinryhmään sisältyy myös hallintopäätösten muodossa olevat luvat, avustukset ja etuisuuksien myöntäminen,¹⁶ jollainen valtionavustuspäätös on. Täten valtionavustuksesta päättämisen eli sen myöntämisen ja sen tekemistä suoraan avustavien tai valmistelevien tehtävien voidaan katsoa olevan julkisia hallintotehtäviä.

⁶ Olli Mäenpään lausunto Finnfundin rahoitustehtävien oikeudellisesta luonteesta, 22.1.2014.

⁷ Keravuori-Rusanen, Marietta. 2008. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 163.

⁸ ks. esim. PeVL 16/2002 vp, PeVL 47/2005 vp.

⁹ Keravuori-Rusanen, 2008. s. 171.

¹⁰ PeVL 53/2001 vp.

¹¹ PeVL 23/2000 vp.

¹² Keravuori-Rusanen, 2008. s. 126.

¹³ PeVL 40/2000 vp.

¹⁴ HaVM 31/2002 vp.

¹⁵ Mäenpää, Olli., 2023. Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy. s. 196

¹⁶ Keravuori-Rusanen, 2008. s. 176.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on katsonut, että valtionavustusten myöntämistä valmistelevat tehtävät voivat olla julkisia hallintotehtäviä. VTV on katsonut esimerkiksi, että Liikenneviraston ostamat palvelut Motiva Oy:ltä olivat julkisia hallintotehtäviä. Palveluissa oli pääosin kyse teknisluonteisista ja viranomaisesta avustavista tehtävistä valtionavustusprosessissa. Motiva Oy oli osallistunut valtionavustusten valmisteluun laatimalla saapuneista hakemuksista lyhyen arvion ja luokittelemalla ne eri värikoodilla hankkeiden toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. Avustusten valmisteluprosessiin osallistumisen ohella Motiva Oy:lle oli työohjelman mukaan kuulunut eräitä viranomaiselle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, joita voitiin pitää julkisina hallintotehtävinä. Näitä olivat neuvonta (hallintolain (434/2003) 8 §), tiedottaminen (hallintolain 7.2 §) sekä vaikutusten arviointi (valtionavustuslain 36 §). Viitaten myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun¹⁷, VTV totesi, että ”vaikuttaa ilmeiseltä, että Motiva Oy:lle on siirretty julkisia hallintotehtäviä ostopalvelusopimuksella eli ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasaista tai muuta sääntelyä”. Näin ollen kyseinen järjestely (julkisten hallintotehtävien ulkoistus pelkällä ostopalvelusopimuksella) oli perustuslain 124 §:n vastainen.¹⁸

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.¹⁹ Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.²⁰ Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon.²¹

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyuden avulla.²²

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä

¹⁷ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu ”Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yritykselle”, EOAK/883/2018, 19.3.2019.

¹⁸ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, s. 8

¹⁹ Ks. esim. PeVL 53/2010 vp.

²⁰ PeVL 8/2014, s. 3// ja PeVL 16/2016 vp, s. 3 (kts. myös HE 1/1998).

²¹ HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I, PeVL 57/2010 vp, s. 5, PeVL 45/2006 vp.

²² PeVL 24/2001 vp.

toiminnassa.²³ Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.²⁴

Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.²⁵ Sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava.²⁶

Muutoksenhausta viranomaiskoneiston ulkopuolisen tekemään hallintopäätökseen tulee aina säätää erikseen. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.²⁷ Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltuminen edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä.²⁸ Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään lisäksi kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä.²⁹

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.³⁰ Perustelu on kuitenkin vain esimerkinomainen. Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä.³¹ Valtionavustusten takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista päättäminen voidaan katsoa hallinnollisesta seuraamuksesta päättämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että paitsi tarkastuksista päättämisessä myös tarkastusten toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.³² Perustuslakivaliokunta on nimittäin katsonut, että esimerkiksi kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa turvattuun kotirauhan suojaan.³³

²³ PeVM 10/1998 vp, s. 35/II.

²⁴ PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp.

²⁵ Ks. PeVL 37/2010 vp, PeVL 13/2010 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II.

²⁶ PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II.

²⁷ PeVL 3/2009 vp, s. 4/II, PeVL 20/2006 vp, s. 2

²⁸ PeVL 15/2019 vp, s. 4.

²⁹ PeVL 35/2014 vp, s. 4/I ja siinä viitatuut lausunnot, PeVL 44/2016 vp.

³⁰ HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II

³¹ Ks. esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp

³² kts. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 50/2017 vp

³³ PeVL 26/2017 vp

2.1. Finnfundin rakenne

Uuden lain myötä Finnfund hoitaisi yhtäältä julkisia hallintotehtäviä (PL 124 §) ja toisaalta jatkaisi yksityistä sijoitustoimintaansa. Näin ollen uuden Finnfund-lain perusvalmistelussa keskeinen ratkaistava kysymys on, kuinka estetään Finnfundin sijoitustoiminnan ja julkisten hallintotehtävien hallinnoinnin sekoittuminen. Tulee yhtäältä varmistaa, ettei rahoitusliiketoiminta saa vaarantaa lakisääteisten tehtävien hoitamista eikä julkisen hallintotehtävän hoitamisen puolueettomuutta, mutta toisaalta tulee myös varmistaa, ettei julkisen hallintotehtävän hoitaminen haittaa Finnfundin rahoitusliiketoiminnan hoitamista kehitysrahoitusmarkkinatoimijana.

Puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantavien sidonnaisuuksien ehkäisemiseksi olisi tarpeen varmistaa rahoitusliiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien hoitamisen täydellinen eriyttäminen toisistaan. Eriyttämisellä myös pidetään Finnfundin rahoitusliiketoiminta muiden kehitysrahoituslaitosten toiminnan kanssa yhteneväisessä asemassa, mikä on tärkeää erityisesti markkinaneutraaliteetin kannalta, vaikka julkisia hallintotehtäviä siirrettäisiin yhtiölle. Tässä tulee lisäksi huomioida oikeuskanslerin pidättyväinen kanta siihen, että sama yhtiö toimisi kaksoisroolissa yhtäältä yritysten sparraajana, mutta toisaalta ”viranomaisena”, jonka tulisi objektiivisena ja neutraalina päätöksentekijänä käsitellä samojakin yrityksiä koskevia tukipäätöksiä.³⁴ Eriyttämisen tulisi tapahtua taloudellisesti, henkilötasolla ja toiminnallisesti. Myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti Business Finland –lakia koskevassa lausunnossaan julkisen hallintotehtävän ja yhtiön yksityisoikeudellisesti hoitavien tehtävien sekoittumiseen, mikä puoltaa tehtävien tarkkarajaista ja täsmällistä eriyttämistä.³⁵ Kansallisesti vertailtuna Business Finland Venture Capital –laissa (967/2013) säädetään, että hallinnon yleislait virkavastuineen soveltuvat sekä yhtiön harjoittamaan liiketaloudellisiin tehtäviin että julkisiin hallintotehtäviin, kun taas ilmastorahastolaissa (173/2023) puolestaan säädetään, että hallinnon yleislait virkavastuineen soveltuvat yhtiön henkilöstöön ja toimielimiin ainoastaan niiden hoitaessa valtiontukiin liittyviä julkisia hallintotehtäviä.

Julkisten hallintotehtävien ja sijoitustoiminnan eriyttäminen Finnfundissa voitaisiin tehdä kolmella eri tavalla. Nämä ovat 1) Finnfund emo-tytäryhtiö –malli (2.1.1), 2) yhden yhtiön malli (2.1.2) ja 3) malli, jossa olisi erillinen Finnfund-virasto ja Finnfund-yhtiö (2.1.3).

2.1.1. Emo-tytäryhtiö –malli ja yhteys Tesi-selvityksiin

Yhtenä eriyttämisvaihtoehtona voidaan pitää mallia, jossa Finnfundin julkisia hallintotehtäviä suorittava liiketoimintaosuus siirrettäisiin Finnfundiin perustettavalle tytäryhtiölle (”tytär-Finnfund”). Emoyhtiöön jäisi Finnfundin liiketaloudellinen sijoitustoiminta (”emo-Finnfund”).

Siirto tehtäisiin Finnpartnership-tukitoimintojen siirron osalta liiketoimintasiirrolla. Liiketoimintasiirrossa kyse olisi käytännössä lähinnä nykyisten Finnpartnership-tukitoimintojen työsuhteiden siirtämisestä ja työvälineistä. Siirtyvä henkilöstö voitaisiin määritellä liiketoimintasiirtoa koskevissa asiakirjoissa. Suurilta osin kyse olisi kuitenkin valtion näkökulmasta julkisen hallintotehtävän hoitamisen eli viranomaistoiminnan yhtiöittämisestä, kun monia ulkoministeriön nyt hoitamia julkisia hallintotehtäviä tehtäviä (DevPlat-lausuntojen antaminen,

³⁴ OKV/939/70/2020.

³⁵ PeVL 93/2022 vp.

PIF-tukitoiminnot) siirrettäisiin jäljempänä tässä jaksossa ehdotetusti Finnfundin tytäryhtiöön. Siirrettävien tehtävien lisäksi Finnfundin tytäryhtiöön siirrettäisiin kokonaan uusi teknisen tuen instrumentti (ks. jakso 2.3.), joka sisältää julkisia hallintotehtäviä ja jota ulkoministeriö ei ole nyt ehdotetussa muodossa aikaisemmin hoitanut³⁶. Kaikista näistä julkisten hallintotehtävien siirroista olisi säädettävä lailla. Käytännössä tytäryhtiön perustaminen saattaisi tarkoittaa Finnpartnershipin osalta esimerkiksi Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitamista koskevan toiminnan osan yhtiöittämistä, joka toteutetaan elinkeinotuloverolain (360/1968) 52 d §:n mukaisella liiketoimintasiirrolla sekä nykyisen ulkoministeriön viranomaistoiminnan yhtiöittämisellä, eli siirtämisellä Finnfundiin. Nämä toimet eroavat jakautumisesta, jossa varat siirrettäisiin lähtökohtaisesti jakautuvan yhtiön osakkeenomistajille, jolloin syntyvät yhtiöt ovat enemmänkin toistensa ”sisaryhtiöitä” ja jolloin niillä olisi välittömästi jakautumisen jälkeen sama omistusrakenne. Liiketoimintasiirto ei ole siten ns. yleisseuraanto, mutta se on kuitenkin veroneutraali yritysjärjestely. Liiketoimintasiirron käytännön toteuttamista tulisi selvittää kuitenkin lisää, mikäli siihen päädyttäisiin. Finnfundin näkemyksen mukaan, mikäli kyseessä olisi Finnfundin täysin omistama tytäryhtiö (100%), niin tämä helpottaisi yhtiön perustamistoimien hoitamista.

Finnfundin tytäryhtiö suorittaisi tässä skenaariossa valtion sille lailla siirtämiä ja ostopalvelusopimuksessa tarkemmin sovittuja julkisia hallintotehtäviä, joita olisivat tässä jaksossa 2 tarkemmin kuvatut tehtävät liittyen muun muassa Finnpartnershiipiin, DevPlatiin, tekniseen tukeen ja PIF-rahoitukseen. Emoyhtiöön jäisi puolestaan yhtiön rahoitusliiketoiminta. Työryhmän arvion mukaan emo- ja tytäryhtiötason eriyttäminen voisi hyvin palvella valtiosääntöoikeudellista eriyttämisvelvoitetta (taloudellinen, toiminnallinen ja henkilötason eriyttäminen). Skenaariossa hallinnon yleislait ja virkavastuu soveltuisivat kaikkeen tytäryhtiön toimintaan sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Sen sijaan emoyhtiön liiketaloudellinen sijoitustoiminta jäisi hallinnon yleislakien ja virkavastuun ulkopuolelle.³⁷

Valtiontukisääntelyn kannalta järjestely, jossa julkisen hallintotehtävän hoitaminen on erotettuna omaan yhtiörakenteeseensa, jolle myös tehdään oma tilintarkastus, on asianmukainen tapa myös estää kiellettyä ristiinsubventointia. Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta saatava korvaus ei saa olla ylimitoitettu eikä hyödyttää markkinaneutraliteetin vaarantumisen riskillä yhtiön rahoitusliiketoimintaa. Sinänsä tämä ristiinsubventoinnin esto voidaan toteuttaa myös muuten kirjanpidon eriyttämisellä ja muilla järjestelyillä. Mutta myös Finnfund itse on pitänyt kahden yhtiön mallia selkeämpänä tapana.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) valmistelee parhaillaan hallituksen esitystä Tesi-konsernia koskevaksi lainsäädännöksi tarkoituksena toteuttaa Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan valtion kotimaista pääomasijoitus- ja yritysrahoitustoimintaa tehostetaan keskittämällä Business Finland Venture Capital Oy (BFVC), Oppiva Invest Oy ja Ilmastorahasto Oy osaksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:ta (Tesi). Meneillään olevassa ja keskeneräisessä Tesi-valmistelussa on vaihtoehtoina pohdittu yhtäältä ”yhden yhtiön mallia” ja toisaalta ”emo-tytäryhtiö –mallia”. Emoyhtiö –mallissa Tesi-konsernin emoyhtiö vastaisi uuden yhdistetyn Tesi:n markkinaehtoisesta toiminnasta. Nykyiset (Ilmastorahaston ja BFVC:n) tuki-instrumentit sekä tulevat tuki-instrumentit

³⁶ Ulkoministeriöllä on useita teknisen tuen instrumentteja, mutta jaksossa 2.3. tarkemmin kuvailtu instrumentti, ei ole aikaisemmin ollut ulkoministeriön kehitysyhteistyömuotona.

³⁷ Näin ainakin nykyisen julkisuuslain aikana. Julkisuuslakiin ollaan valmistelemassa muutoksia. Perusvalmistelun aikana tulee varmistaa, että uuden julkisuuslain ja Finnfund-lain muutosten myötä Finnfundin liiketoiminta säilyisi julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella.

keskitettäisiin tytäryhtiöön (”Tesi Tuki Oy”). Työ- ja elinkeinoministeriön alustavan arvion mukaan emo-tytäryhtiö -mallia puoltaisivat sekä valtiosääntöoikeudelliset että EU-oikeudelliset (kilpailuoikeus, valtiontukisääntely) seikat, mutta myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat.

Työ- ja elinkeinoministeriön alustavan oikeudellisen arvion mukaan Tesin yhden yhtiön mallissa hallinnon yleislait hallintokantelumahdollisuuksineen soveltuisivat osaan emoyhtiö Tesin toiminnasta ja osin (hankintalaki) kaikkeen Tesin toimintaan. Arvio on, että nämä saattavat jäykistää markkinaehtoisesti joustavasti toimimaan tottuneen organisaation toimintatapoja ja sijoitusprosesseja. Julkisten hallintotehtävien hoitamista koskeva virkavastuu ulottuisi läpi organisaation työntekijöistä yhtiön hallituksen jäseniin ja toimitusjohtajaan.

TEM:in arvion mukaan valtiontukioikeuden näkökulmasta kahden yhtiön malli on selkein, koska sillä suljetaan tehokkaasti pois ristisubvention mahdollisuus. Rajanveto konsernin yhtiöiden markkinaehtoisesta ja valtiontukitoiminnan välillä on selkeää ja yksinkertaista. Keskeisimmät argumentit yhden yhtiön mallin tai tytäryhtiömallin puolesta ja vastaan kiteytyvät käytännön kysymyksiin ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Näillä näkökohdilla on myös merkitystä arvioitaessa Finnfundin mahdollista emo-tytäryhtiö -mallia.

Omistajaohjauksen osalta TEM:n Tesi-valmistelussa on noussut esiin, että yhden yhtiön malli voisi olla selkeämpi, koska se pitäisi ministeriön omistajaohjaajana suoraan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) nojalla sekä markkinaehtoisesta toiminnasta ja julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta. Toisaalta on myös noussut esiin, että vaikka emo-tytäryhtiö -mallissa lähtökohtaisesti ministeriön omistajaohjaus kohdistuisi vain emoyhtiöön omistajaohjauslain nojalla, voidaan erityislainsäädännössä säätää ministeriölle oikeus omistajaohjata myös tytäryhtiön toimintaa. On mahdollista, että laissa säädettäisiin myös Tesi-tytäryhtiön omistajaohjauksesta.

Samat näkökohdat tulisivat arvioitavaksi myös Finnfundin emo-tytäryhtiö -mallissa. Mikäli tahtotilana on, että ulkoministeriö säilyisi Finnfundin tytäryhtiön omistajaohjaajana muutoinkin kuin välillisesti emoyhtiön omistajaohjauksen kautta, olisi tästä säädettävä nimenomaisesti Finnfund-laissa. Ilman erityislainsäädäntöä emoyhtiö ohjaisi tytäryhtiötä osakeyhtiölain (624/2006) nojalla.³⁸

Hallitusohjelmakirjauksessa on mainittu myös, että Tesiin liittyen ”selvitetään Finnfundin liittäminen osaksi kokonaisuutta tavoitteena vahvistaa sen vaikuttavuutta”. Tämän vuoksi Finnfundin osalta on käynnissä erilliselvitys Finnfundin mahdollisesta liittämisestä Tesiin. Erilliselvityksen alustava raportti käsiteltiin Tesi-ohjausryhmässä 20.12.2023. Tesi-ohjausryhmä suosittelee, että Finnfundia ei yhdistetä Tesiin, koska niiden toiminnan tavoitteet, asiakkaat, kanssarahoittajat, sidosryhmät ja lainsäädännölliset puitteet eroavat niin merkittävästi, ettei yhdistämisessä olisi saavutettavissa merkittävää synergiaa punnittaessa niitä asiaan liittyviin mahdollisiin haasteisiin ja epäkohtiin.

³⁸ Lisäksi Finnfund-lakiin olisi syytä ottaa säännös ulkoministeriön oikeudesta valvoa tytär-Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitoa (ks. mm. jaksossa 2.2.6. jäljempänä).

2.1.2. Saman organisaation sisällä tapahtuva eriyttäminen (ns. yhden yhtiön malli)

Eriyttäminen on mahdollista tehdä myös yhden yhtiön sisällä (ns. yhden yhtiön malli). Kuten edellä on selostettu, tätä mallia on pohdittu uuden Tesi-konsernin valmistelussa. Myös yhden yhtiön mallissa vaaditaan selvää eriyttämistä henkilötasolla, taloudellisella tasolla ja toiminnallisella tasolla. On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyväisesti Business Finland -mallin laajempaan omaksumiseen.³⁹ Business Finlandissa haasteena oli esimerkiksi se, että yhtiön hallinto ja sen tehtävät vaikuttivat osin päällekkäisiltä viranomaisen (Business Finland -rahoituskeskuksen) kanssa. Ratkaisulla on alun perin tavoiteltu sitä, että lopullinen työjako voidaan päättää tarkoituksenmukaisuusharkintaan nojaten. Työryhmä on kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanottojen johdosta nähnyt Finnfundin kohdalla haasteellisena yhden yhtiön mallin, jossa Finnfund hoitaisi sekä julkista hallintotehtävää että sijoitustoimintaa, erityisesti, mikäli molemmilla olisi yhteinen johto ja niitä johdettaisiin esimerkiksi yhteisellä strategialla. Kuitenkin, mikäli rajaukset onnistuttaisiin tekemään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti paitsi organisatorisesti myös tehtävien ja talouden osalta saman organisaation sisällä, voisi riski ristiinsubventiosta ja tehtävien sekoittumisesta madaltua. Tämä kuitenkin vaatisi toimintojen, prosessin ja organisaation eriyttämistä Finnfundin sisällä selvästi.

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja rahoitusliiketoiminta olisi eriytettävä saman yhtiön sisällä ensinnäkin henkilötasolla. Henkilötason eriyttämisellä tarkoitettaisiin sitä, että sama työntekijä ei voisi hoitaa sekä julkisiin hallintotehtäviin että rahoitusliiketoimintaan sisältyviä tehtäviä. Toimivallasta ja vastuista säädettäisiin myös erikseen. Esteellisyyssäännöksistä säädetään hallintolain 5 luvussa eli ne tulevat sovellettavaksi vain hallintoasian käsittelyssä ja hallintopäätösten tekemisessä. Yksittäiset työntekijät saattaisivat olla hallintolain 5 luvun tarkoittamissa tilanteissa esteellisiä esimerkiksi rahoituspäätöksiä koskevassa päätöksenteossa, mikäli he esimerkiksi ”sparraisivat” yksityisoikeudellisesti tiettyä yritystä ja myöhemmin osana julkisen hallintotehtävän suorittamista myöntäisivät samalle yhtiölle avustuksen. Yhtiön työntekijän puolueettomuutta voisi vaarantaa myös muu asian aiempi käsittely, joka saattaisi myös aiheuttaa esteellisyyden hallintoasiaa käsiteltäessä.

Taloudellinen eriyttäminen voisi tarkoittaa muun muassa julkisen hallintotehtävän kustannusten ja muun Finnfundin rahoitusliiketoiminnan kassavirran ja pääomien erottamista. Finnfundin julkisen hallintotehtävän hoitamiselle voitaisiin esim. erottaa oma tase ja varoille asetettaisiin muutoinkin erilläänpitovelvoite liiketoiminnan ja valtionavustustoiminnan välille. Säännösten tarkoituksena olisi julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan välisten ristiinsubventioiden estäminen. Komissio on hyväksynyt mm. Tanskan EIFO:n toiminnan,⁴⁰ vaikka sitä harjoitetaan samassa yhtiössä, koska komissio katsoi valtioneuvosto- ja markkinaliiketoiminnan tarpeeksi erotetuksi. Tanskan esimerkki ei ole kuitenkaan suoraan siirrettävissä Suomeen, sillä Tanskaa ei sido perustuslain 124 §:ä vastaava kirjaus.

Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen tarkoitettuja varoja ei saisi käyttää Finnfundin liiketoimintaan eikä muutenkaan niin, että toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuisi julkisten hallintotehtävien hoitamisessa.

³⁹ PeVL 93/2022 vp.

⁴⁰ SA.105087. Establishment of Denmark's Export and Investment Fund (EIFO), 12.05.2023

Toiminnallisella eriyttämisellä saman yhtiön sisällä tarkoitettaisiin rahoitusliiketoiminnan organisaation erottamista julkista hallintotehtävää hoitavasta organisaatiosta. Toiminnallinen erottaminen voisi tarkoittaa edellä kuvatun henkilötason työnjaon lisäksi toiminnan johtamisen sekä tukipalveluiden ja muiden rahoitusliiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien hoidon yhteisten resurssien erottamista. Tässä tilanteessa mallia voitaisiin hakea esimerkiksi Suomen metsäkeskuksen toiminnasta ja lainsäädännöstä (418/2011). Metsäkeskuksen mallin mukaisesti voitaisiin esimerkiksi ylimpänä päätöksentekuelimenä toimivaa johtokuntaa lukuun ottamatta liiketoiminta ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen organisoida omiksi toisistaan riippumattomiksi yksiköiksi. Samalla metsäkeskuksen mallilla voitaisiin eriyttää täysin julkista hallintotehtävää hoitavan osuuden johtajan toiminta ja rahoitusliiketoimintaa hoitavan toimitusjohtajatoiminta.

Metsäkeskuksella julkisen hallintotehtävien ja liiketoiminnan eriyttämisen toteuttamiseksi on perustettu metsäkeskuksen sisälle toisistaan täysin erillään olevat yksiköt, julkisen palvelun yksikkö ja liiketoimintayksikkö. Yksiköiden käytännön toiminta on organisoitu taloudellisen, henkilötason ja toiminnallisen eriyttämisen lisäksi siten, että metsäkeskuksen ulkopuoliset toimijat tietäisivät yksiselitteisesti tahon, jonka kanssa he ovat asioimassa. Tätä erillisyyttä on metsäkeskuksella vahvistettu viestinnän ja markkinoinnin avulla muassa brändinhallinnalla.

Koko organisaation kannalta tulee lisäksi huomioida oikeuskanslerin ottama pidättyväinen kanta siihen, että sama yhtiö toimisi kaksoisroolissa yhtäältä yritysten ”sparraajana”, mutta toisaalta ”viranomaisena”, jonka tulisi objektiivisena ja neutraalina päätöksentekijänä käsitellä samojakin yrityksiä koskevia tukipäätöksiä.⁴¹

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhden yhtiön mallissa eriyttäminen on haastavampaa kuin emon ja tytäryhtiön kohdalla, mutta kuitenkin mahdollista (Metsäkeskus-malli).

2.1.3. Finnfund-virasto ja Finnfund-yhtiö (virastomalli)

Eriyttäminen olisi mahdollista tehdä myös keskittämällä Finnfundille annettavat julkiset hallintotehtävät uuteen lailla perustettavaan ”Finnfund”-virastoon. Finnfundin rahoitusliiketoiminta jäisi Finnfund-yhtiöön. Tämä vaihtoehto vastaisi osittain Business Finland -mallia, jossa on yhtäältä viranomainen (Business Finland -rahoituskeskus) ja toisaalta yhtiö (Business Finland -yhtiö).⁴²

Virastomallin hyvä puoli olisi se, että ”virasto-Finnfundille” voitaisiin säätää hoidettavaksi myös ”merkittäviä julkisia hallintotehtäviä”, kuten valtionavustusten maksatusten keskeytys, takaisinperintä, maksatuksen lopettaminen sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista päättäminen.

Virastomalliin liittyy kuitenkin myös huomattavia haasteita. Ensinnäkin Finnfundin eriyttäminen viranomaiseksi ja yhtiöksi olisi organisatorisesti merkittävä muutos nykytilaan. Toiseksi on huomattava, että Business Finland -malli on saanut perustuslakivaliokunnalta kritiikkiä epäselvästä vastuun- ja tehtävänjaosta viranomaisen ja yhtiön välillä. Perustuslakivaliokunta

⁴¹ OKV/939/70/2020.

⁴² Laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017).

korosti lausunnossaan Business Finlandin tehtäväkokonaisuuksien organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta. Valiokunnan mielestä ”*edellä sanotusta johtuen vastaisuudessa syytä pidättäytyä tehtävien organisoinnista nyt käsillä olevan kaltaisesti*”.⁴³ Ongelmat liittyivät siihen että Business Finland -yhtiön tehtävät ja hallinto vaikuttivat olevan osin päällekkäisiä viranomaisen kanssa, esimerkiksi siitä syystä että valtionavustuksia myönsi Business Finlandissa sekä viranomainen että yhtiö. Talousvaliokunta kuitenkin totesi (TaVM 47/2022) perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, että lain 14 §:n 2 momentin perusteella tarkoitus on, että toimivalta de minimis -ehtoisten rahoituspäätösten tekemiseen on sekä rahoituskeskuksella että yhtiöllä.

Myös oikeusministeriön asiantuntija on työryhmän kokouksessa ollut alustavasti pidättyväinen Business Finland -malliin liittyen. Oikeusministeriön asiantuntija on nähnyt erityisen ongelmallisena viranomais- ja yhtiöroolien sekoittumisen, esimerkiksi mikäli molemmilla olisi yhteinen johto ja niitä johdettaisiin esimerkiksi yhteisellä strategialla. Toisaalta mahdollisessa Finnfund-viranomaismallissa ei välttämättä syntyisi Business Finlandia vastaavia ongelmia, jos kaikki julkiset hallintotehtävät (ml. valtionavustusten myöntö) keskitettäisiin ”viranomais-Finnfundiin”, eikä yhtiö-Finnfund hoitaisi lainkaan julkisia hallintotehtäviä. Kolmanneksi virastomalliin on liittynyt huoli siitä, että Finnfund-yhtiön toiminta pääomasijoittajana voisi muuttua, jos Finnfund eriyttäisiin viranomaiseksi ja yhtiöksi. Muut toimijat saattaisivat nähdä Finnfundin toiminnan markkinoilla eri valossa, mikäli raja yksityisen rahoitustoiminnan ja julkisten tehtävien välillä näyttäytyisi epäselvänä. Tämä voisi vaikuttaa kielteisesti Finnfundin toimintaedellytyksiin kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla

Neljäntenä haasteena on, että virastomalli ei välttämättä olisi valtionhallinnon suositusten mukainen. Mahdollista virastoa perustettaessa on nimittäin huomioitava valtiovarainministeriön suositus valtionhallinnon toimintojen järjestämisestä⁴⁴, jossa suositellaan, että uusia virastoja perustettaessa tai olemassa olevia virastoja yhdistettäessä tavoitteena olisi riittävän suuri kokonaisuus, jotta se voisi muodostaa oman kirjanpitoyksikön. Jos perustettava organisaatio on liian pieni kirjanpitoyksiköksi, sitä ei silloin tulisi lähtökohtaisesti perustaa itsenäisenä virastona. Näin ollen, mikäli siirrettävät julkiset hallintotehtävät eivät muodostaisi riittävän suurta kokonaisuutta, ei uutta virastoa ole suositeltavaa perustaa.

Viraston perustamisessa on huomioitava lisäksi, että viraston perustaminen ei ratkaisisi valtionhallinnon henkilötyövuosien ja ulkoministeriön toimintamenomäärärahojen vähydestä johtuvaa haastetta, sillä myös mahdollisessa Finnfund-virastossa julkisia hallintotehtäviä hoitavista henkilöistä tulisi valtionhallinnon virkahenkilöitä. Tytäryhtiömallissa työntekijöitä taas ei laskettaisi valtionhallinnon henkilötyövuosiksi. Lisäksi virastomallissa virkahenkilöihin tultaisiin soveltamaan virkasuhteisiin liittyvää lainsäädäntöä, toisin kuin tytäryhtiömallissa, jossa työntekijät olisivat työsuhteessa. Lisäksi myös valtion talouteen liittyvät laajemmat kysymykset tulee ottaa organisaatiomuotoa valittaessa huomioon.

Edellä mainittujen haasteiden vuoksi työryhmä ei lähtökohtaisesti suosita Finnfundin jakamista virastoon ja yhtiöön.

⁴³ PeVL 93/2022 vp– HE 267/2022 vp.

⁴⁴ VN/11537/2021 Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot.

2.1.4. Työryhmän kanta

Työryhmä suosittelee, että jatkovalmistelu (perusvalmistelu) tehtäisiin ns. emo-tytäryhtiö –mallin pohjalta (yllä jaksossa 2.1.1 mainituin perustein). Tässä arviomuistiossa on jäljempänä olevassa pohdinnassa kuitenkin huomioitu myös muut mallit (yhden yhtiön malli; virastomalli), koska lainvalmistelussa tulee huomioida eri toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset.

2.2. Finnpartnership-toimintojen mahdollinen siirtäminen Finnfundille

2.2.1. Finnpartnership

Ulkoministeriön myöntämä Finnpartnership- eli liikekumppanuustuki on suomalaisille yrityksille suunnattua taloudellista tukea kehittyviin maihin suuntautuvien hankkeiden suunnittelu-, koulutus- ja pilotointivaiheisiin sekä olemassa olevan liiketoiminnan kehittämiseen. Tukea voi hakea suomalainen yritys tai muu toimija pitkäaikaiseen, kaupalliseen yhteistyöhön tähtäävään ja liiketaloudellisesti kannattavaan toimintaan, mukaan lukien maahantuonnin selvitys- ja koulutusvaiheisiin. Hankkeiden tulee tähdätä pitkäaikaiseen liiketoimintaan ja -kumppanuuteen kohdemaassa. Käytännössä Finnpartnership-ohjelma tukee liiketoimintaa ja -kumppanuuksia, joilla pyritään tuottamaan myönteisiä kehitysvaihtokuvia kohdemaassa. Finnpartnership-rahoituksen tulee olla ODA-kelpoista ja näin ollen raportoitavissa Suomen viralliseksi kehitysyhteistyörahoitukseksi.⁴⁵ Finnpartnership- eli liikekumppanuustuki on lähtökohtaisesti vähämerkityksellistä eli ns. de minimis –tukea (komission asetus 1407/2013), jota myönnetään valtionavustuslain (688/2001) nojalla. Tukea voidaan myöntää kuitenkin de minimis -kynnyсарvoja suurempana tukena tietyn perustein, enintään 400 000 euroon asti. Liikekumppanuustukea haetaan määrämuotoisella hakulomakkeella ja sen liitteillä.

Tällä hetkellä ulkoministeriö on ulkoistanut vuodesta 2006 lähtien Finnpartnership-avustusten myöntämiseen liittyviä tukitoimintoja erillisellä ostopalvelusopimuksella Finnfundille. Tukitoimintojen ulkoistaminen on Finnpartnership-avustusten myöntämisen ajan kilpailutettu julkisena hankintana. Finnfund on joka kerta voittanut järjestetyn tarjouskilpailun.

Ostopalvelusopimuksen mukaan Finnfund vastaa muun muassa Finnpartnership-ohjelman tarjoamien palveluiden suunnittelusta, budjetoinnista, toteutuksesta sekä raportoinnista.⁴⁶

⁴⁵ ODA on määritelty OECD:n kehitysyhteistyökomitean, DAC:n (Development assistance committee), mukaan valtionhallinnon antamaksi avustukseksi, jonka pääasiallinen tarkoitus on edistää taloudellista kehitystä sekä hyvinvointia kehittyvissä maissa. Päätökset kriteereistä, joilla valtioille tai järjestöille annettava tuki voidaan tilastoida julkiseksi kehitysyhteistyöksi (jäljempänä ODA-kelpoisuus) määritetään OECD:n kehitysyhteistyökomiteassa (DAC, Development Assistance Committee). DAC-jäsenmaat raportoivat kehitysyhteistyön tilastot vuosittain OECD:lle, joka kerää, tarkastaa ja saattaa ne julkiseksi.

⁴⁶ Ostopalvelusopimuksen mukaan palveluntarjoaja [Finnfund] vastaa seuraavista kokonaisuuksista:

”-[Finnpartnership]-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*

Ulkoministeriö on vastannut valtionavustusten myöntämisestä sekä mahdollisista valtionavustuspäätösten oikaisemisesta, maksatuksen keskeyttämisistä ja takaisinperinnästä sekä ohjaamisesta. Asiaa on selvitetty tarkemmin ulkoministeriön teettämässä esiselvityksessä sivuilla 8-11.⁴⁷ Esiselvityksestä selviää, että ulkoministeriön Finnfundille ulkoistamat tukitoiminnot ovat osittain julkisia hallintotehtäviä. Esiselvityksen sivulla 18 viitataan VTV:n tarkastuskertomukseen Business Finlandista ja Motiva Oy:stä⁴⁸ ja todetaan seuraavaa:

”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 tausta-aineistona. Ulkoministeriö tekee päätöksen valtionavustusasiasta.

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

-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.”

Lisäksi ostopalvelusopimuksen mukaan Finnfund ”vastaa yrityksille tarjottavasta neuvonnasta. Ohjelma järjestää ns. hakemustyöpajoja, joiden ensisijaisena tarkoituksena on neuvoa liikekumppanuushakemuksen tekemisen prosessi.”

⁴⁷ Oikeudellinen esiselvitys: Finnfundin rooli kehitysyhteistyön yritysrahoituksessa, 21.12.2022

⁴⁸ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, s. 8 ja EOAK/883/2018, annettu 19.3.2019, s. 17-19.

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.”

Työryhmän alustavan arvion mukaan Finnfundin ostopalvelusopimuksen nojalla nykyisin suorittamista tehtävistä julkisia hallintotehtäviä saattaa liittyä seuraaviin asiakokonaisuuksiin: yritysten neuvonta, ”sparraus ja tuki”, hakemustyöpajat, ”matchmaking”-palvelut, lausuntojen ja selvitysten antaminen ministeriölle päätöksenteon tueksi, valtionavustuslain mukainen valtionavustuksen käytön seuranta, raportointi, monitorointi sekä mahdollisesti viestintä ja markkinointi, jos sillä pyritään hallinnonalaa koskevien merkittävien tavoitteiden viestimiseen.

2.2.2. Finnpartnershipin säätämisvaihtoehdot

Vaihtoehto A. Nykytilanteesta säätäminen Finnfund-lailla

Tässä vaihtoehdossa Finnfundin julkista hallintotehtävää suorittavalle tytäryhtiölle ulkoistettaisiin jatkossa lain nojalla ainoastaan Finnpartnershipiin liittyvät julkiset hallintotehtävät ja niihin liittyvät teknisluonteiset toimet, joita on selostettu yllä ja joita se on tähän mennessä hoitanut ostopalvelusopimuksen nojalla. Ulkoistuksesta säädettäisiin Finnfund-laissa.

Julkisen hallintotehtävän voi katsoa pitävän sisällään hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä valmisteleva luonne, sillä hallintoasian käsittelyn on katsottu muodostavan perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden. Näin ollen Finnpartnership-valtionavustuspäätösten käsittelyyn ja päätöksen valmisteluun suoraan liitännäiset tukitoimenpiteet, joita Finnfund tällä hetkellä tekee, voidaan tulkita julkisiksi hallintotehtäviksi, joiden siirrosta on säädettävä lailla. Finnfundin voidaan katsoa hoitavan ostopalvelusopimuksen kautta myös muita tehtäviä, joita voi pitää teknisluonteisina toimina.

Finnpartnership-valtioavustusten tukitoimintojen siirto ja siirtojen sisältämät toiminnot Finnfundille tulee joka tapauksessa säätää lailla tarkasti, asianmukaisesti ja täsmällisesti. Tulee myös kuvata, miksi tehtävien siirto yhtiölle on tarkoituksenmukaista, mitkä yhtiön tehtävät katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi ja mitkä yhtiön tehtävät sisältävät myös julkisen vallan käyttöä, miten hyvän hallinnon vaatimukset ja oikeusturva toteutuvat yhtiön hoitamissa julkisissa hallintotehtävissä ja puolestaan, mitkä tehtävät jäävät julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle. Hallinnon yleislait ja virkavastuu soveltuisivat Finnfundiin siltä osin, kun se käyttää julkista valtaa tai hoitaa julkista hallintotehtävää. Myös erillisistä salassapitosäännöksistä voisi olla paikallaan säätää.

Vaihtoehto B. Finnfund-lakiin säädettäisiin Finnfundille oikeus myöntää valtionavustuksia

Tässä vaihtoehdossa uuteen Finnfund-lakiin säädettäisiin (A-vaihtoehdon lisäksi) Finnfundin tytäryhtiölle oikeus myöntää valtionavustuksia (B-vaihtoehto). Avustusten myöntäminen on

julkinen hallintotehtävä, josta tulisi säätää lailla. Tällä hetkellä avustukset myöntää ulkoministeriö, joten kyseessä olisi muutos nykytilaan.

Muita valtionavustuksia myöntäviä tahoja, jotka eivät ole viranomaisia, ovat ainakin Business Finland -yhtiö, Suomen elokuvasäätiö ja Suomen metsäkeskus. Kaikkien niiden oikeudesta myöntää avustuksia on säädetty lailla. Näistä Business Finland -yhtiö on Finnfundin tavoin osakeyhtiö. Business Finland -yhtiölle on annettu oikeus Business Finland -laissa tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja de minimis-ehtoisia myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa.

Hallintopäätökset, joilla päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, ovat julkisten hallintoasioiden ydinryhmää.⁴⁹ Tähän julkisten hallintotehtävien ydinryhmään sisältyy myös hallintopäätösten muodossa olevat luvat, avustukset ja etuisuuksien myöntäminen.⁵⁰

Sekä valtionavustuspäätös että de minimis -tukipäätökset⁵¹ itsessäänkin ovat hallintopäätöksiä, joten valtionavustuksesta päättäminen (avustuksen myöntäminen) on julkinen hallintotehtävä. Näin ollen Finnpartnership-tuen myöntäminen on julkinen hallintotehtävä.

Valtionavustusten myöntämisen lisäksi myös avustuksen käytön seuranta, jota Finnfund voisi (Business Finland -yhtiömallin mukaisesti) harjoittaa, on julkinen hallintotehtävä, josta tulee säätää lailla.

Oikaisuvaatimuksien osalta hallintolain (434/2003) mukainen pääsääntö on, että oikaisua haetaan hallintopäätöksen tehneeltä taholta. Ilmastorahastosta annetussa laissa (173/2023), jäljempänä ”ilmastorahastolaki”, oikaisua hallintopäätökseen saa hakea suoraan yhtiöltä, mikä noudattaa hallintolain pääsääntöä. Erona tähän on valtionvarainministeriön yhtiöittämissuositus⁵² ja Business Finland-laki, joissa oikaisua haetaan toimintaa valvovalta viranomaiselta. On hyvä huomioida, että mikäli Finnfundin kohdalla oikaisuvaatimuksen osalta poikettaisiin hallintolain mukaisesta pääsäännöstä, ja ulkoministeriö ratkaisisi oikaisuvaatimuksen, vaatisi se oikeusturvan turvaamiseksi tiedonkulun varmistamista Finnfundin ja ulkoministeriön välillä. Hallintolain esityöt⁵³ kuitenkin tunnustavat tällaisen mahdollisuuden. Joissakin tilanteissa voi olla tarpeen turvata valvojan viranomaisen valvontavalta yksityisen suorittaman julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Työryhmän näkemyksen mukaan oikaisuvaatimukset olisi jatkossa järkevintä ratkaista Finnfundissa, koska valtionavustusasian alun perin ratkaissut taho (jatkossa Finnfund) tuntee asian syvällisesti ja sillä on siten parhaimmat edellytykset ratkaista myös samaa asiaa koskeva oikaisuvaatimus.

Tuen suuruusluokkaa tulisi perusvalmistelun aikana myös tarkastella. Business Finland -laissa myöntö-, muutos- ja maksatuspäätösten maksimiarvoksi asetettiin 100 000 euroa, joka oli aikaisempi de minimis -tuen yläraja. De minimis -tukia koskevat raja-arvot ovat olleet kuitenkin

⁴⁹ Mäenpää, 2023. s. 196

⁵⁰ Keravuori- Rusanen, 2008. s. 176

⁵¹ EU-oikeuden vastaavuusperiaate, eli jäsenvaltioiden velvollisuus käyttää EU:n asettamien velvoitteiden täytäntöönpanossa yhtä tehokkaita keinoja kuin kansallisten säädösten täytäntöönpanossa käytetään

⁵² VM/1064/00.00.01/2018.

⁵³ HE 230/2014.

viime vuosina jatkuvassa muutoksessa, joten ei liene perusteltua säätää tiettyä määrää koskevaa rajaa Finnpartnership-tukien ylärajaksi, vaan esimerkiksi sitoa määrä de minimis-tukea koskevaan lainsäädäntöön (vuoden 2024 alusta de minimis -raja on 300 000 euroa). Kuitenkin on hyvä huomioda, että esimerkiksi Elokuvasäätiön myöntämät tuet voivat olla de minimis-tukimääriä suurempia. Elokuvasäätiön tukien enimmäismäärät vaihtelevat. Valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen annetun lain esitöiden⁵⁴ mukaan Elokuvasäätiö voi myöntää tukea tukimuodosta riippuen jopa 1 miljoonaan euroon saakka. Finnpartnershipissä tällä hetkellä tuen enimmäismäärä, jonka ulkoministeriö voi myöntää, on 400 000 euroa, vaikka lähtökohtaisesti tukea myönnetään de minimis -tukena (komission asetus 1407/2013), jossa raja-arvot ovat toistaiseksi olleet tätä alempia.

Työryhmä esittää, että Finnfund-laissa säädettäisiin, että Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää muitakin kuin vähämerkityksellisiä tukia eli myös de minimis -raja-arvoja suurempia valtiontukia. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että tukiohjelmasta tulisi tehdä ennakoilmoitus (notifiointi) komissiolle tai tukia tulisi myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla ja mukaisina (komission asetus 651/2014), ks. tarkemmin jakso 3. Tuen ylärajasta voitaisiin säätää VN asetuksella, mikä rajoittaisi Finnfundin harkintavaltaa, eikä julkisen hallintotehtävän siirtoa voitaisi pitää liian merkittävänä julkisen vallan käytön siirtämisenä.⁵⁵

Kuten aiemmin todettiin, julkisen hallintotehtävän voi katsoa pitävän sisällään lisäksi myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä tukeva luonne, koska hallintoasian käsittelyn on katsottu muodostavan perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden, johon välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä.⁵⁶ Näin ollen myös Finnpartnership-valtionavustuspäätösten käsittelyyn ja päätöksen valmisteluun suoraan liitännäiset toimet ovat julkisia hallintotehtäviä, kuten lakiin perustuvien hakemusten vastaanottaminen, hakemuksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastaminen sekä hakemuksen tarkastaminen sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu tietoja.⁵⁷

Vaihtoehto C. Finnpartnershipin täysi ulkoistaminen Finnfundille (ns. virastomalli)

Tässä vaihtoehdossa Finnfundille siirrettäisiin nykyisten tehtävien (vaihtoehto A) ja valtionavustusten myöntämisen (vaihtoehto B) lisäksi oikeus valtionavustuksen takaisinperintään, maksatuksen keskeytykseen, maksatuksen lopetukseen ja tarkastuksista päättämiseen (vaihtoehto C). Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.⁵⁸ Valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista päättäminen on hallinnollisesta seuraamuksesta päättämistä. Näitä merkittäviä

⁵⁴ HE 56/2018 vp.

⁵⁵ Edellytyksenä on luonnollisesti myös, että tuki olisi Euroopan unionin lainsäädännön mukaista.

⁵⁶ Keravuori-Rusanen, 2008.

⁵⁷ PeVM 8/2002 vp, PeVL 71/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp.

⁵⁸ PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, ks. myös kurinpitorangaistuksen määräämisen ja uhkasakon osalta PeVL 18/2007 vp, s. 7/I, perintä PeVL 45/2006 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp.

julkisia hallintotehtäviä voitaisiin siten antaa Finnfundille vain tekemällä Finnfundista viranomaisen ja säätämällä siitä Finnfund-laissa. Finnfundin tytäryhtiölle näitä tehtäviä ei voitaisi antaa, koska tytäryhtiö ei ole viranomaisen.

Tosiasiassa tämä vaihtoehto saattaisi tarkoittaa Business Finland -tyyppistä mallia, jossa olisi säädetty yhtäältä ”viranomaisen-Finnfundista” ja toisaalta ”yhtiö-Finnfundista”, ks. edellä jakso 2.1.3. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti tällaiseen Business Finlandin hybridi-malliin.⁵⁹ On jäänyt kuitenkin epäselväksi, koskiko perustuslakivaliokunnan kielteinen kanta Business Finland –mallin laajempaan omaksumiseen tehtävien päällekkäisyyttä vai yleisemminkin koko hybridi–mallia (viranomaisen/yhtiö).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että paitsi tarkastuksista päättämässä myös tarkastusten toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.⁶⁰ Julkisen vallan käytön kannalta ratkaisevaa on, onko tarkastuksen suorittavalle säädetty tehtävässään itsenäisiä toimivaltuuksia. Tällaisia ovat muun muassa tarkastajan oikeus velvoittaa toiminnanharjoittaja luovuttamaan tarkastustehtävän suorittamista varten tarpeellisia asiakirjoja ja tietoja tai oikeus päästä tarkastuksen kohteena oleviin toimitiloihin. Määrämuotoisen julkisen vallan käytön piirteitä tarkastukseen sisältyy myös silloin, kun tarkastajalla on toimivaltuus antaa suoritettun tarkastuksen perusteella todistus, lausunto tai muu selvitys, jota käytetään asianosaisen oikeutta tai velvollisuutta koskevan päätöksenteon pohjana tai joka sellaisenaan ratkaisee kysymyksen mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä.⁶¹ Valtionavustusten osalta valtionavustuslain 16-17 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen oikeudesta suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Valtionavustuslain 16 §:n 2 mom. mukaisesti valtionapuviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia. Näin ollen Finnfund-virastomallissa valtionavustuslain mukaisen tarkastuksen suorittamisesta on säädetty jo erikseen lailla, eikä siitä olisi siten tarpeen säätää Finnfundia koskevassa erityislainsäädännössä erikseen.

Business Finlandin osalta rahoituskeskukselle, joka on viranomaisen, on annettu velvollisuus ohjata ja valvoa yhtiön rahoitustoimintaa, koska myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota voi käyttää vain viranomaisen.⁶² Näin ollen, Business Finland -lakiin lisättiin maininta siitä, että rahoituskeskuksella tai sen päätöksellään valtuuttamalla on tarkastusoikeus valtionavustuslain 16 §:n mukaan. Tarkastuksen suorittamisesta säädetään valtionavustuslain 17 §:ssä. Yhtiö kuitenkin valvoo itse myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä valtionavustuslain mukaisesti, vaikkei olekaan valtionapuviranomainen. Myös yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan julkisia hallintotehtäviä. Business Finland-laissa virkavastuu julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta on ulotettu yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, yhtiön

⁵⁹ PeVL 93/2022 vp

⁶⁰ ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 50/2017 vp, PeVL 93/2022 vp.

⁶¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 127.

⁶² PeVL 93/2022 vp ja PeVL 50/2017 vp.

hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajaan, koska näillä osakeyhtiölain mukainen yleistoimivalta yhtiön hallinnosta.⁶³

Virastomalliin liittyy kuitenkin aiemmin edellä mainittuja haasteita, mistä johtuen työryhmä ei lähtökohtaisesti suosittele virastomallia Finnfundin kohdalla (ks. edellä 2.1.3). Näin ollen merkittävien julkisten hallintotehtävien hoito jäisi ulkoministeriöön (muun muassa maksatuksen keskeytys, takaisinperintäpäätökset, maksatuksen lopetus sekä tarkastuksista päättäminen).

2.2.3. Tarkoituksenmukaisuusarviointi

Julkisen hallintotehtävän antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin,⁶⁴ palvelutarpeen lisääntymiseen,⁶⁵ palveluiden alueelliseen saatavuuteen⁶⁶ ja joustavuuteen⁶⁷ sekä toiminnan tehokkuuteen⁶⁸. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole siten kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota.⁶⁹ Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävydellä.⁷⁰ Merkitystä on siten voitu myös antaa viranomaisen henkilöstöresurssien riittävydelle. Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että julkisen hallintotehtävän siirtoon liittyvä tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi.⁷¹

Finnfund on hoitanut koko Finnpartnership-avustusten myöntämisen ajan erilaisia avustusten tukitoimintoja erillisillä ostopalvelusopimuksilla. Bird & Birdin tekemän 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. Finnfundilla on yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön liittyvää osaamista, jota muilla valtion erityistehtäväyhtiöillä ei voida katsoa olevan. Finnfundilla on myös kokemusta jo valtionhallinnon tukitoimintojen suorittamisesta yksityisiä toimijoita enemmän. Lisäksi esiselvityksessä todetaan, että ulkoministeriön Finnpartnership-ohjelmaa ei ole mielekästä hoitaa nykyisillä ulkoministeriön resursseilla laadukkaasti ja tarvittavassa laajuudessa ilman uusia henkilöstöresursseja ulkoministeriöön. Bird & Birdin esiselvityksessä todetaan lisäksi, että

⁶³ PeVL 93/2022 vp.

⁶⁴ PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I.

⁶⁵ PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3.

⁶⁶ PeVL 11/2004 vp, s. 2/I.

⁶⁷ PeVL 6/2013 vp, s. 2/II.

⁶⁸ PeVL 3/2009 vp, s. 4/II.

⁶⁹ PeVL 11/2006 vp, s. 2—3.

⁷⁰ PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II.

⁷¹ PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitattut lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II.

Finnfundilla on käytössään paremmat resurssit ja parempi asiantuntemus kehittyvissä maissa tehtävästä liiketoiminnasta ja sen edellytyksistä kuin ulkoministeriöllä.

On hyvä kuitenkin huomioida, että valtiovarainministeriön yhtiöittämissuosituksen mukaan, jos julkiseen palveluun liittyy asiakkaan osalta oikaisuvaatimus-, valitus- tai muu muutoksenhakumenettely, palvelutuotannon järjestäminen yksityisoikeudellisessa muodossa edellyttää erityisiä tarkoituksenmukaisuusperusteita.⁷²

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotettujen muiden julkisten hallintotehtävien kohdalla erikseen.⁷³

2.2.4. Perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.⁷⁴

Valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa Suomessa käyttävät virkahenkilöt⁷⁵ ja viranhaltijat. Tällä on pyritty varmistamaan julkisen vallan käyttöön liittyvä lainmukaisuus, puolueettomuus ja menettelyllinen johdonmukaisuus. Jos kuitenkin julkisia hallintotehtäviä ulkoistetaan, ulkoistaminen ei saa aiheuttaa vaaraa perusoikeuksille, oikeusturvalle tai muille hyvän hallinnon vaatimuksille.

2.2.4.1. Hallinnon yleislakien soveltuminen

Käytännössä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että julkisten hallintotehtävien hoitamisessa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla silloinkin, kun julkisia hallintotehtäviä on siirretty yksityiselle tai valtion erityistehtävayhtiölle.⁷⁶ Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia (434/2003), oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), tietosuojalakia (1050/2018) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Lisäksi yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön ohella julkisen hallinnon toimintaan sovelletaan useita muita lakeja, kuten mm.

⁷² Valtiovarainministeriön yhtiöittämissuositus, VM/1064/00.00.01/2018

⁷³ ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5.

⁷⁴ HE 1/1998 vp, s. 179/II.

⁷⁵ Tässä arviomuistiossa sukupuolisensitiivisemmällä sanalla virkahenkilö tarkoitetaan samaa kuin virkamiehellä.

⁷⁶ PeVL 20/2006 vp. 2. Ks. myös PeVL 46/2002 vp, s. 9–10, PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 11/2006 vp. Ks. myös PeVL 3/2009 vp. s. 4–5.

yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986).

Toisin sanoen, riippumatta siitä, valitaanko mahdollisten ulkoistusten toteuttamisvaihtoehdoksi Finnfundissa vaihtoehto A (nykytilasta säätäminen), vaihtoehto B (myös avustuspäätösten ulkoistus) tai vaihtoehto C (viranomaismalli), julkisten hallintotehtävien hoitamisessa tulee joka tapauksessa noudattaa hallinnon yleislakeja ja julkisia hallintotehtäviä hoitavat henkilöt toimivat virkavastuulla käyttäessään julkista valtaa.

Hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi myös yksityisissä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Julkisen hallintotehtävän käsitteellä tarkoitetaan säännöksessä samaa kuin perustuslain 124 §:ssä. Hallintolain esitöissä kuitenkin todetaan⁷⁷ että hallintolain 3-11 luvun säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuu 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen. Lakia ei sovelleta säännöksessä tarkoitetun yksityisen harjoittamassa liiketoiminnassa eikä muussakaan yksityisoikeudellisin perustein järjestetyssä toiminnassa. Hallintolaki ei siten soveltuisi siltä osin kuin Finnfund harjoittaisi yksityisoikeudellisin perustein järjestettyä sijoitustoimintaa.

Julkisuuslain (621/1999) 4 §:n mukaan julkisuuslain säännökset tulevat sovellettaviksi siltä osin kuin julkista tehtävää hoitava käyttää julkista valtaa. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (12/2003) 2 §:n mukaan puolestaan lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin myös silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä. Näin ollen myös nämä lait tulisivat Finnfundin noudatettaviksi niiltä osin, kun se suorittaisi sille ulkoistettuja julkisia hallintotehtäviä. Julkisuuslakia ollaan kuitenkin päivittämässä⁷⁸ ja julkisuuslain soveltamisalaan erityistehtävayhtiöitä koskien on jatkossa varauduttava muutoksiin, kuten jaksossa 4.1. tarkemmin kuvataan.

Myös kielilaki (423/2003) tulee sovellettavaksi siltä osin, kun Finnfund hoitaa viranomaistehtäviä (644/2021). Luonnollisesti tietosuojalaki (1050/2018) sekä EU:n tietosuojasetus soveltuvat Finnfundin kaikkeen toimintaan, mutta esimerkiksi roolitus ja siten velvollisuudet sekä käsittelyperusteet voivat olla erilaisia, riippuen käyttäkö Finnfund julkista valtaa ja mikä ulkoistusvaihtoehdoista valitaan.

Virkahenkilön vaitiolovelvollisuus tarkoittaa kieltoa ilmaista salassapidettävä asia tai asiakirjan salassa pidettävä sisältö. Velvollisuus koskee myös yksityistä siltä osin, kun yksityinen käyttää julkista valtaa. Näin ollen sellaisia salassapidettäviä asioita tai sisältöjä, joita yksityinen on saanut julkista valtaa käyttäessään, ei saa ilmaista tai hyödyntää muussa toiminnassa. Finnfund-lakiin voitaisiin ottaa Business Finland -lain (503/2023) 16 §:ää vastaava säädös yhtiön palveluksessa olevan henkilön salassapitovelvollisuudesta, kun tämä on saanut ministeriöltä salassapidettäviä tietoja hoitaessaan lain mukaisia tehtäviä. Säännöksen tarkoituksena on turvata tietojen salassapito yhtiössä silloin, kun yhtiön toimintaan ei sovelleta julkisuuslakia ja siinä säädettyjä salassapitosäännöksiä. Tietoja luovuttaessaan ministeriön tulisi ilmoittaa yhtiölle, mitkä tiedot

⁷⁷ HE 230/2014.

⁷⁸ Julkisuuslain ajantasaistaminen, Työryhmän mietintö, OM 2023:23.

ovat salassapidettäviä. Säännöksessä kiellettäisiin yhtiön palveluksessa olevaa henkilöä ilmaisemasta tai luovuttamasta sivulliselle salassapidettävää tietoa tai hyödyntämästä niitä omaksi taikka toisen hyödyksi tai vahingoksi. Lisäksi säännöksessä säädettäisiin salassapidettävien tietojen käsittelyyn oikeutetuista henkilöistä. Salassa pidettäviä tietoja saisivat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin kyseisten salassapidettävien tietojen käsittely kuuluu. Salassa pidettävien tietojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden luotettavuus ja nuhteettomuus tulee varmistaa lainsäädännön mahdollistamin keinoin, kuten henkilöturvallisuusselvitysten avulla. Henkilöt tulee myös kouluttaa tietojen asianmukaiseen käsittelyyn.⁷⁹

Yhtiön julkisten hallintotehtävien hoitamiseen sovellettaisiin julkisuuslakia siltä osin, kun ne sisältävät julkisen vallan käyttöä julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan. Julkista valtaa käytettäessä syntyneet tai sen käyttöön liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei julkisuuslaissa tai muussa erityislaissa toisin säädettäisi. Esimerkiksi liikesalaisuuksia koskevat salassapitosäännökset soveltuisivat yhtiön toimintaan siltä osin kuin yhtiö käyttää julkista valtaa toteuttaessaan julkisia hallintotehtäviä. Esimerkinomaisesti, jos yrityksen Finnfundille lähettämä valtioneuvoston hakemus sisältää Finnfundin arvion mukaan liikesalaisuuksia, olisi hakemus näiltä osin salassapidettävä, mutta muutoin lähtökohtaisesti julkinen. Samoin Finnfundin yksittäisiä yhtiöitä koskevat lausunnot olisivat julkisia niiltä osin, kun mikään julkisuuslain tai muun erityislainsäädännön mukainen salassapitoperuste ei täytyisi.

Tässä on hyvä huomata, että koko Finnfund-yhtiön tai konsernin toiminta ei jatkossakaan sisältäisi julkisen vallan käyttöä, eli kaikki yhtiön tai konsernin asiakirjat, esimerkiksi sijoituspäätöksiin liittyvät, eivät olisi julkisia.⁸⁰ Täten yhtiön sijoitustoiminta ja luottamus sijoitusmarkkinoilla ei vaarantuisi, eikä yhtiön sijoitussopimuksista tulisi lähtökohtaisesti julkisia. Erityisesti tätä julkisen vallan käytön ja yrityksen rahoitusliiketoiminnan välistä eroa organisatorisesti selkeyttäisi jaksossa 2.1.1. esitetty emo-tytäryhtiömalli, joka eriyttäisi henkilötasolla, toiminnallisesti ja taloudellisesti konsernin yhtiöiden toiminnan toisistaan ja siten lisäisi oikeusvarmuutta asiaan.

Luonnollisesti mikäli joitakin sijoitustoiminnan arvioinnin taustalla olevia selvityksiä, arviointeja ja lausuntoja käytettäisiin esimerkiksi valtioneuvoston päätöksen pakollisena arviointikriteerinä, josta olisi valtioneuvoston ehdossa asianmukaisesti ja avoimesti määrätty, olisi tällainen asiakirja julkisuuslain mukaisen arvioinnin piirissä niiltä osin, kun se ei sisältäisi julkisuuslain mukaan salassapidettäviä tietoja. Näin olisi kuitenkin vain, jos tällainen selvitys asetettaisiin pakolliseksi edellytykseksi valtioneuvoston myöntämiselle tai pakolliseksi arviointikriteeriksi.

2.2.4.2. Virkavastuun soveltuminen

Virkavastuun perusteet ovat perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu tarkoittaa tavallista laajempaa vastuuta tehtävien hoitamisesta. Virkavastuun katsotaan jakautuvan rikosoikeudelliseen, vahingonkorvausoikeudelliseen ja hallinto-

⁷⁹ HE 267/2022 vp.

⁸⁰ ”Julkisuuslaista tai muustakaan laista ei ilmene perustetta katsoa, että valtion kokonaan tai osittain omistamien yhtiöiden liikesalaisuuden ala olisi yhtiön tällaisen omistusrakenteen takia suppeampi kuin muunlaisessa omistuksessa olevien yhtiöiden” (KHO 2019:83).

oikeudelliseen virkavastuuseen.⁸¹ Julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla.

Business Finland -laissa virkavastuu julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta on ulotettu yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, yhtiön hallituksen jäseneseen ja toimitusjohtajaan näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, sillä perustuslakivaliokunta edellytti tätä, koska hallituksen jäsenellä ja toimitusjohtajalla on osakeyhtiölain mukainen yleistoimivalta yhtiön hallinnosta. Toisaalta lienee mahdollista myös rajata nimenomaisesti niin, ettei hallituksen jäsenellä tai toimitusjohtajalla ole päätösvaltaa yhtiön avustuspäätöksiin⁸² tai muuhun julkisen vallan käyttöön, mikäli päädytään siihen, että yhtiön toiminnot järjestetään yhden yhtiön mallin alla. Emo- ja tytäryhtiömallissa rahoitusliiketoimintaa harjoittavan emoyhtiön ja julkista hallintotehtävää hoitavan tytäryhtiön johdot olisivat jo muutenkin eriytettyinä toisistaan. Emo- ja tytäryhtiömallissa virkavastuu ulottuisi kokonaisuudessaan tytäryhtiön johtoon, hallituksen jäseneseen ja työntekijöihin näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Luvun säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n (604/2002) mukaan ensinnäkin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä toiseksi sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Vaikka pykälä kattaa monta tilannetta, jossa yksityiselle on annettu julkinen hallintotehtävä hoidettavaksi, voi viittaus virkarikossäännösten soveltamiseen olla tarpeen, jos rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuudesta on epäselvyyttä. Esimerkiksi rikoslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät automaattisesti kaikki ne tilanteet, joissa yksityinen hoitaa julkista hallintotehtävää, mutta ei käytä julkista valtaa. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta esimerkkinä voi olla virkasalaisuuden rikkominen (rikoslain 40 luvun 5 §:n), josta on tuomittava se, joka käyttää salassapidettävää tietoa omaksi tai toisen hyödyksi taikka vahingoksi.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Tästä huolimatta lakiin on tullut tavaksi sääntelykokonaisuuden kannalta loogisesti ja tyhjentävästi ottaa informatiivinen viittaus vahingonkorvauslain soveltamiseen. Lisäksi esimerkiksi Business Finland -laissa säädetään yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden vahingonkorvausvastuusta.

Jos viranomaiskoneiston ulkopuolelle annettuun tehtävään sisältyy valta tehdä hallintopäätöksiä, on muutoksenhausta säädettävä erikseen. Näin olisi tilanne myös Finnfundin osalta, jos sille

⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008.

⁸² PeVL 93/2022 vp.

annetaan toimivalta tehdä hallintopäätöksiä. Lisäksi, mikäli ulkoistettu tehtävä sisältää valvontatyypisiä tarkastustehtäviä, on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä.

Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta ulottuu viranomaisten toiminnan valvonnan lisäksi myös niihin yksityisiin, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu laajasti yksityiseen toimintaan, vaikka kyseessä ei olisi virkavastuulla harjoitettavasta toiminnasta eikä edes julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

2.2.4.3. Valtionavustuksia koskeva päätöksentekomenettely Finnfundissa

Valtionavustustoiminnan päätöksentekomenettely tarkoittaa sitä tapaa, jolla asia ratkaistaan viranomaisessa. Valtionavustuslaki (688/2001) ja hallintolaki (434/2003) eivät kuitenkaan säätele päätöksentekomenettelyä. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että hallintolain mukainen yleinen päätöksenteon edellytys on, että asia on hallintolain 31 §:n mukaisesti selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti. On siten mahdollista, että valtionavustusasian valmistelusta ja ratkaisemisesta säädetään siten, että toinen viranomainen valmistele ja toinen ratkaisee asian. Myös monijäsenisten toimielinten olemassaolosta on mahdollista säätää. Tällaisella toimielimellä voi olla päätöksenteossa esimerkiksi lausunnon antamista tai päätösesityksen laatimista koskeva tehtävä taikka toimielin voi ratkaista asian.

Valtionavustusasiat ratkaistaan yleensä esittelymenettelyllä ja näin voitaisiin toimia myös Finnfundin kohdalla, mikäli Finnpartnership-valtionavustusten myöntämistä koskeva päätöksenteko päädyttäisiin ulkoistamaan Finnfundille lailla. Esittely tarkoittaa päätösehdotuksen tekemistä päätösvaltaa käyttävälle henkilölle tai toimielimelle. Esittelymenettelyllä pyritään varmistamaan asioiden huolellinen ja perusteellinen valmistelu sekä turvaamaan asian lainmukainen ratkaiseminen. Esittelijän tehtävänä on huolehtia tarvittavan selvityksen hankkimisesta, valmistella asia ja tehdä siinä ratkaisuehdotus ratkaisijalle. Virkahenkilöiden esittelijän vastuusta säädetään perustuslain 118.2 §:ssä. Esittelijä on vastuussa siitä, että hänen esittelynsä on lainmukainen ja että se perustuu riittävään ja oikeaan tietoon.

Käytännössä esittelymenettelyn toteuttaminen vaihtelee. Esimerkiksi ulkoministeriössä käytäntönä on, että esittelijä toimittaa päätösehdotuksen asiakirjoineen (mm. esittelymuistio) asian ratkaisevalle virkahenkilölle tai ministerille. Tällaisissa tilanteissa voidaan myös ennakolta neuvotella päätösehdotuksesta, ja esittelijällä on päätöksenteon jälkeen mahdollisuus esittää kirjallisesti eriävä mielipiteensä. Monijäsenisissä toimielimissä esittelymenettely saattaisi korostua esimerkiksi siten, että esittelijän on esiteltävä asia suullisesti kirjallisen päätösehdotuksen ja sitä mahdollisesti täydentävän muistion pohjalta.

Virkavastuulla toimivan esittelijän harkintavallan käyttöön voidaan vaikuttaa yleisluonteisella ohjauksella. Koska hallinnon lainalaisuus edellyttää, että päätöksenteko perustuu lakiin ja että päätöksenteossa noudatetaan tarkoin lakia (PL 2.3 §), tällaisella hallinnollisella ohjauksella ei voida velvoittaa esittelijää esittelemään tai ratkaisemaan esimerkiksi yksittäistä valtionavustushakemusta tietyllä tavalla.

2.2.4.3.1. Hallitus, toimitusjohtaja tai nimitetty työntekijä valtiovastusten päätöksentekijänä

Finnfund-laissa voitaisiin säätää erillisestä päätöksentekuelimestä, joka voisi tehdä Finnfund-laissa säädetyt valtiovastuksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökset esittelystä. Päätöksentekijöihin ja esittelijään sovellettaisiin tällöin hallintolain esteellisyysäännöksiä. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin päätöksentekijään, esittelijään sekä muihin työntekijöihin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Osa elimen jäsenistä voisi olla ulkoministeriön työntekijöitä, jotta ulkoministeriön vaikutusvalta avustusten myöntöön säilyisi paremmin. Tämän tarkoituksenmukaisuutta puoltaisi se, että ulkoministeriö voisi harjoittaa valvonta- ja ohjausfunktiota tätä kautta.

Toisaalta myös yksittäinen asiaan nimitetty työntekijä voisi tehdä päätökset virkavastuulla esittelystä, mutta tällöin ulkoministeriön vaikutusmahdollisuudet olisivat heikommat. Yksittäisten nimitettyjen työntekijöiden tekemää esittely- ja päätöksentekomenettelyä puoltaa kuitenkin henkilöstöresurssien riittävyys. Tällöin ulkoministeriön valvonta- ja ohjausvaikutus tulee turvata jaksossa 2.2.5. ja 2.2.6. kuvatuilla tavoilla riittävästi.

Erityisesti siinä tilanteessa, että julkiset hallintotehtävät päädytään siirtämään ulkoministeriöltä Finnfundin tytäryhtiöön, työryhmä näkee hyvänä säätää, että edellä mainittu päätöksentekuelin olisi tytäryhtiön hallitus. Näin ollen tytäryhtiön hallitus tekisi valtiovastuksia koskevat päätökset esittelystä. Työryhmässä on myös pohdittu, että tytäryhtiön hallituksen sijaan toimitusjohtaja voisi tehdä joitakin pienempiä hallintopäätöksiä esittelystä.

Hallituksen olisi hyvä koostua ainakin osin virkahenkilötaustaisista henkilöistä, jolloin virkavastuukysymykset ja kelpoisuus on jo täytetty. Finnfundin omistajaohjauksesta vastaavat virkahenkilöt ja valvovat virkahenkilöt, olivat ne sitten tytäryhtiön hallituksessa tai ulkoministeriössä virkatehtävissä, eivät kuitenkaan voisi olla lähtökohtaisesti samoja henkilöitä. Tytäryhtiön hallituksessa olevat virkahenkilöt voisivat olla joko ulkoministeriön virkahenkilöitä tai muita virkahenkilötaustaisia henkilöitä. Esimerkiksi Suomen Erillisverkot Oy:stä annetussa laissa (53/2019) säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettujen tytäryhtiöiden hallituksissa on oltava riittävä edustus ohjaavista viranomaisista siten, että yhtiöiden hallinto ja tehtävien hoito olisi kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi (16 § 2 mom). Vastaavantyyppistä muotoilua olisi mahdollista hyödyntää myös Finnfundin tytäryhtiön hallituksen osalta. Myös TEM:n Tesi-lainsäädännön valmistelun yhteydessä on selvitetty mahdollisuutta, että Tesi-konsernin alainen ”Tuki Oy:n” hallitus olisi 2/3 erillinen emoyhtiöstä, minkä lisäksi sen hallituksessa tulee olla esityksen mukaan virkahenkilöitä. Tämä rakenne mukailee nykyisen Ilmatorahasto Oy:n hallitusrakennetta. ”Tuki Oy” olisi Ilmatorahasto Oy:n tavoin työ- ja elinkeinoministeriön suorassa valtioneuvostojohdoksessa.

Lailta voidaan joka tapauksessa säätää, että valtiovastusasioita esittelevällä ja päätöksentekevällä henkilöllä tulee olla tehtävään soveltuva koulutus tai muuten hankittu pätevyys. Julkista hallintotehtävää hoitavalle voitaisiin säätää myös hyödyntämiskielto koskien sellaisia tietoja, jotka henkilö on saanut hoitaessaan laissa tarkemmin määriteltyä julkista hallintotehtävää.

Toinen vaihtoehto olisi säätää vain yhtiölle annetuista tehtävistä ja ohjauksesta laissa, mutta säätää itse päätöksentekijöistä, päätöksentekuelimestä ja valtiovastuksia koskevasta

päätöksenteosta asetuksenantovaltuuden nojalla asetuksessa, kuten Business Finlandin osalta on toimittu.

Ulkoministeriölle voitaisiin myös säätää lailla valtionavustuksen päätöksenteko-, maksatus- ja muutospäätöksiä koskeva valvontavelvollisuus- ja oikeus, kuten alemmassa jaksossa 2.2.6. on kuvattu. Tähän liittyy myös mahdollinen tietojensaantioikeus yhtiön tietojen osalta (jakso 4.2).

Joka tapauksessa mahdollisen erillisen päätöksentekoelimen tai julkista hallintotehtävää suorittavan yksittäisen työntekijän työn osalta tulisi varmistaa, että työ on jaksossa 2.1.2. kuvatuin tavoin tarpeeksi eriytetty yhtiön muista sijoitustoiminnoista, joita yhtiö tekee liiketaloudellisin perustein. Mahdollinen roolien sekoittaminen voisi muutoin aiheuttaa haasteita mm. julkisuuslain soveltumisen ja esteellisyysskysymysten osalta. Lisäksi mikäli riittävästä eriyttämistoimista ei huolehdita, yksittäisistä työntekijöistä saattaisi tulla hallintolain 5 luvun tarkoittamissa tilanteissa esteellisiä esimerkiksi rahoituspäätöksiä koskevat päätöksenteossa, mikäli he esimerkiksi ”sparrisivat” yksityisoikeudellisesti tiettyä yritystä ja myöhemmin osana julkisen hallintotehtävän suorittamista myöntäisivät samalle yhtiölle avustuksen. Parhaiten eriyttäminen onnistunee emotytyrhytiö –mallissa, jossa julkisuuslain ja esteellisyysskysymysten soveltumisen osalta eriyttämistä voidaan pitää selkeämpänä.

2.2.4.4. Julkista hallintotehtävää hoitavien henkilöiden kelpoisuus ja siitä säätäminen

Perustuslain esitöissä kiinnitetään erityistä huomiota julkisia hallintotehtäviä hoitavien sopivuuteen ja pätevytyteen.⁸³ Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä⁸⁴ sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.⁸⁵ Vähimmäisvaatimuksina voidaan usein pitää tehtävän hoitamiseen liittyvien toimivaltanormien ja niiden soveltamiseen liittyvän lainsäädännön sekä soveltamiskäytäntöjen perusteellista tuntemusta.⁸⁶

Mitä enemmän yksityisen oikeusasemaan vaikuttavan hallintotehtävän hoitamiseen liittyy ammatilliseen tai muuhun asiantuntemukseen nojautuvaa harkintavaltaa, sitä perustellumpaa on säännösperusteisesti varmistua tehtävää hoitavan pätevydestä. Tämän lisäksi tehtävää hoitavat ovat myös tehostetun virkavastuun ja rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.

Lisäksi laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003) soveltuisi ja siitä olisi erikseen säädettävä, jos päädyttäisiin siihen vaihtoehtoon (c), että Finnfundille annettaisiin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, kuten valtionavustusten takaisinperintään liittyviä tehtäviä. Tämä vaihtoehto tarkoittaisi myös sitä, että Finnfundista tulisi tehdä ainakin osittain viranomaisen.

Paitsi pätevydestä, myös valvonnasta voisi siten olla erillistä sääntelyä myös Finnfund-laissa verrokkilakien⁸⁷ tapaan. Lisäksi julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja rahoitusliiketoiminta olisi eriytettävä myös henkilötasolla. Henkilötason eriyttämisellä tarkoitettaisiin sitä, että sama

⁸³ HE 1/1998, s. 179.

⁸⁴ ks. myös PeVL 27/2014 vp, s. 2–3.

⁸⁵ HE 1/1998 vp, s. 179/II.

⁸⁶ Keravuori-Rusanen, 2008.

⁸⁷ ks. esim. laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011).

työntekijä ei voisi hoitaa sekä julkisiin hallintotehtäviin että rahoitusliiketoimintaan sisältyviä tehtäviä. Emo-tytäryhtiömallissa riittävä eriyttäminen olisi helpompi taata.

Näin ollen myös Finnfundin julkista hallintotehtävää hoitavilta työntekijöiltä voitaisiin näiden esimerkkien perusteella esimerkiksi edellyttää tehtävään soveltuvaa koulutusta tai muuten hankittua pätevyyttä sekä mahdollisesti perehtyneisyyttä kehitysyhteistyöhön ja sitä koskevaan lainsäädäntöön sekä julkishallinnon tuntemusta.

2.2.5. Julkisen hallintotehtävän ennakollinen ohjaus ulkoministeriössä

Finnfundin valtionavustusten myöntämiseen voi liittyä ulkopoliittisia näkökohtia ja siten tarvetta sille, että ulkoministeriö ennakollisesti ohjaisi Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitamista. Ulkoministeriön antamasta ohjauksesta voitaisiin siten säätää jatkossa tarkemmin Finnfund-laissa ja lisäksi ohjausta voisi tapahtua myös budjettiteknisin keinoin. Ulkoministeriö voisi antaa ohjaavia asiakirjoja ja ohjeita sekä osallistua valtionavustusten ehtojen laadintaan. Ehtoihin saattaa lisäksi liittyä valtioneuvoston asetuksen tarve (ks. alla jakso 2.2.5.1).

Nykyään ulkoministeriön asettama ohjausryhmä käsittelee Finnpartnershiipiin liittyviä asioita. Ohjausryhmässä ovat tällä hetkellä edustettuina ulkoministeriön kehityspoliittinen osasto, kansainvälisen kaupan osasto sekä kolme alueosastoa (Afrikan ja Lähi-idän osasto, Amerikan ja Aasian osasto ja Itäosasto). Ohjausryhmä on nykymuodossaan ulkoministeriön Finnpartnership-vastuuyksikköä (KEO-50) tukeva neuvoa-antava elin, eikä tee päätöksiä tai harjoita valvontafunktiota. Ohjausryhmän tehtäviä ovat ohjelman toteutuksen seuranta, toiminnan ohjaaminen sekä suositusten antaminen koskien ohjelman tavoitteita, mukaan lukien kehityspoliittiset tavoitteet ja ohjelman kehittäminen.

Ulkoministeriön ohjauksen järjestämistä on syytä tarkastella tarkemmin perusvalmisteluvaiheessa. Tuleva ohjausryhmä voitaisiin rakentaa nykyisen Finnpartnership-ohjausryhmän pohjalta. Tämä ohjausryhmä voisi myös samalla mahdollisesti toimia Finnfundin julkista hallintotehtävää valvovana tahona (julkisen hallintotehtävän suorittamisen valvonta ks. valvonnasta jakso 2.2.6.)

Omistajaohjaukseen liittyvä ohjaus on tällä hetkellä kehityspoliittisen osastolla vastuuyksikössä, eikä asiantilaa ole syytä muuttaa.

2.2.5.1. Valtioneuvoston asetus Finnpartnership-tukiohjelmasta

Valtionavustuslaissa on säädetty mahdollisuus antaa tarvittaessa tarkempaa valtionavustuksia ohjaavaa sääntelyä valtioneuvoston asetuksella. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan *”tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella”*. Valtionavustuslain 8 §:n ohella valtionavustuksia koskevia asetuksenantovaltuuksia voi olla myös erityislainsäädännössä. Näin ollen myös Finnfund-laissa olisi mahdollista säätää asetuksenantovaltuudesta. VN asetus samalla etukäteen ohjaisi ja rajaisi Finnfundin harkintavaltaa avustusten myöntämisessä eli toimisi ennakollisena ohjauskeinona.

Ulkoministeriön on harkittava, onko valtionavustuksen talousarvion mukainen käyttäminen ja siihen liittyvät ehdot riittävän täsmällisesti määritelty eduskunnan talousarviopäätöksessä vai onko

tarpeen ohjata valtionavustuksen myöntävän tahon harkintavallan käyttöä valtionavustuksen myöntämisessä sekä valtionavustuksen saajaa valtionavustuksen käytössä tarkemmilla oikeusnormeilla.⁸⁸ Jos tarkempaa sääntelyä tarvitaan, on ulkoministeriön valmisteltava ja esiteltävä tarvittavat säännökset sisältävä valtioneuvoston asetus.

Asetukseen voidaan ottaa esimerkiksi säännöksiä valtionavustuksen mahdollisista saajista, myöntämisen yksityiskohtaisemmista perusteista, hyväksyttävistä kustannuksista, saajan tulojen vaikutuksesta ja valtionavustuksen käyttöä sekä valtionavustuksella tuettavan toiminnan tai omaisuuden käyttöä koskevista ehdoista ja rajoituksista. Asetukseen voidaan ottaa myös tarpeelliset tarkemmat säännökset niistä selvityksistä ja tiedoista, jotka valtionapuviranomaisen on edellytettävä annettavaksi valtionavustuksen hakemisen ja käytön yhteydessä.

Asetuksenantovaltuus voisi olla hyvä tapa ohjata Finnfundin harkintavallan käyttöä avustuksen myöntämisessä. Kuitenkin on muistettava, että perustuslain 80.1 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tämä lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Finnpartnership-tuen taustalla on valtionavustuslain säännökset, joista ei asetuksella voida poiketa tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista. Lailla tulee säätää esimerkiksi oikeudesta tiettyyn tukeen ja tuen myöntämisen perusteista, tarkastustoiminnasta ja muutoksenhausta. Asetuksella voidaan puolestaan antaa esimerkiksi tarkemmat säännökset tuen myöntämisen edellytyksistä, tuen määrästä sekä määräytymisperusteista.

2.2.6. Valvonta ja tarkastusoikeudet

Perusvalmistelun aikana on pohdittava tarkemmin valvonta- ja tarkastusoikeuksista säätäminen. Tähän liittyy kaksi kokonaisuutta. Yhtäältä on säädettävä Finnfundin myöntämien valtionavustusten valvonnasta (mikä taho valvoo) ja tarkastuksista (mikä taho päättää tarkastuksista, mikä taho voi suorittaa tarkastuksia tai avustaa niissä). Toisaalta on säädettävä ulkoministeriön oikeudesta valvoa Finnfundia, kun se suorittaa julkisia hallintotehtäviä. Näitä kahta näkökulmaa käsitellään seuraavaksi.

2.2.6.1. Finnfundin myöntäminen valtionavustusten valvonta ja tarkastukset

Edellä on käyty läpi vaihtoehtoa, että Finnfund toimisi tulevaisuudessa emo-tytäryhtiö –mallin pohjalta ja että Finnfundin tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus myöntää Finnpartnership-valtionavustuksia. Valtionavustuksiin liittyy olennaisesti tarve valvoa avustusten käyttöä. Näin ollen uudessa laissa Finnfundin tytäryhtiölle voitaisiin säätää valtionavustuslain 15 §:n mukainen oikeus valvoa myöntämiensä valtionavustusten käyttöä. Avustuksen käytön valtionavustuslain 15 §:n mukainen valvonta on julkinen hallintotehtävä, josta tulee säätää lailla. Käytännössä valvonta tarkoittaisi sitä, että Finnfundin tytäryhtiö hankkisi valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja.

⁸⁸ Ks. VM:n opas valtionavustusten hallinnoinnista s. 32.

Valvontavastuu voisi olla asianmukaista säätää Finnfundin tytäryhtiön hallituksen tehtäväksi. Mahdollinen hallitus voisi koostua ainakin osin virkahenkilötaustaisista henkilöistä, jolloin virkavastuukysymykset ja kelpoisuus olisivat jo täytetty. Virkahenkilöt voisivat olla joko ulkoministeriön virkahenkilöitä tai muita virkahenkilötaustaisia henkilöitä. Esimerkiksi Suomen Erillisverkot Oy:n laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettujen tytäryhtiöiden hallituksissa on oltava riittävä edustus ohjaavista viranomaisista siten, että yhtiöiden hallinto ja tehtävien hoito olisi kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Vastaavatyypistä muotoilua olisi mahdollista hyödyntää myös Finnfundin tytäryhtiön hallituksen osalta.

Valtionavustuksiin liittyy myös valtionapuviranomaisen oikeus tehdä valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia (valtionavustuslain 16 §). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan vaikuttaa siltä, että tarkastuksesta päättäminen on merkittävä julkinen hallintotehtävä, josta voi päättää vain viranomainen. Näin ollen Finnfund emo-tytäryhtiö -mallissa tämä tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että *tarkastuksista päättäminen* jäisi ulkoministeriön tehtäväksi. *Tarkastusten suorittamisen* osalta Finnfund-laissa olisi mahdollista viitata valtionavustuslain 16 ja 17 §:än. Näin ollen UM voisi jatkossakin käyttää tarkastuksissa apuna esimerkiksi tilintarkastajaa tai ulkopuolista asiantuntijaa (valtionavustuslain 16-17 §). Perusvalmistelussa tulee kuitenkin selvittää, missä menee yhtäältä ”seurannan ja valvonnan” ja toisaalta ”tarkastuksesta päättämisen” tai ”tarkastuksen suorittamisen” väliset rajat sekä selvittää, mitä tehtäviä voidaan siirtää lailla Finnfundille tai sen tytäryhtiölle, riippuen valittavasta yhtiörakenteesta. Selvitettävä on esimerkiksi Finnfundin (tytäryhtiön) rooli tarkastuksissa ja niiden suorittamisessa. Juridisen mahdollisuuden lisäksi olisi selvitettävä, olisiko edes tarkoituksenmukaista ja käytännön kannalta toivottavaa säätää Finnfundille (tytäryhtiölle) oikeutta toimittaa tarkastuksia, vai olisiko esteellisyys minimoimiseksi tarkoituksenmukaisinta jatkossakin jättää kaikki tarkastusten toimittamiset ulkopuoliselle tilintarkastajalle valtionavustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti.

2.2.6.2. Ulkoministeriö valvoisi Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitamista

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta.⁸⁹ Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen.⁹⁰

Uudessa laissa on näin ollen tärkeää säätää ulkoministeriölle oikeus valvoa Finnfundin (tytäryhtiön) suorittamien julkisten hallintotehtävien hoitamista.

Nimittäin usein asianomaisen hallinnonalan ministeriölle on säädetty lakiin perustuva vastuu hallintotehtävän hoitamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen ja valvonnan

⁸⁹ ks. esim. PeVL 62/2014 vp, s. 3/I.

⁹⁰ PeVL 8/2014 vp, s. 4/II.

ylimmästä johdosta ja ohjauksesta.⁹¹ Esimerkiksi, koska Finnpartnership-valtionavustusten myöntäminen siirretään Finnfundille, on ulkoministeriön tarpeen valvovana sekä ohjaavana viranomaisena säilyttää valvonta- ja ohjausfunktio yhtiön valtionavustusten myöntämiseen, mitä myös hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen osana julkisten hallintotehtävien siirtoa edellyttää perustuslain 124 §:n mukaisesti.⁹²

Yleisen valvonnan lisäksi ulkoministeriölle voitaisiin säätää oikeus valvoa Finnfundin (tytäryhtiön) valtionavustusten myöntö-, maksatus- ja muutospäätöksiä sekä Finnpartnership-ohjelmaan liittyvien muiden julkisten hallintotehtävien suorittamista.

Tavallista onkin, että valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi valvontaa suorittavalle viranomaiselle säädetään toimivallasta suorittaa valvonnan kannalta tarpeellisia hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä tarkastuksia. Tämän lisäksi valvottavalle on saatettu asettaa tässä tarkoituksessa velvollisuus antaa valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja.⁹³ Myös valtioneuvoston virastosta annetun lain (676/2000) mukaisesta tarkastusoikeudesta säätämistä tulee perusvalmistelussa selvittää.

Tämä valvova taho ulkoministeriössä voisi olla sama taho, joka antaisi myös ennakkollista ohjausta (jakso 2.2.5.). Näin ollen ”ohjausryhmä” voisi olla samalla myös valvontaryhmä (”ohjaus- ja valvontaryhmä”). Ohjaus- ja valvontaryhmä voisi koostua ulkoministeriön virkahenkilöistä. Ohjaus- ja valvontaryhmälle voitaisiin säätää lailla myös mahdollisten maksatuksen keskeytysten ja takaisinperintöjen käsittely sekä niitä koskevien oikaisuvaatimusten käsittely, jotka ovat kaikki merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä. Ohjaus- ja valvontaryhmän kokoonpanoa voidaan jatkoselvittää perusvalmistelun aikana, ottaen huomioon että merkittävää julkista valtaa voidaan antaa vain viranomaiselle.

2.2.7. Työryhmän kanta

Työryhmä on päättänyt edistää Finnpartnershipin osalta vaihtoehtojen A ja B toteutumista. Näin ollen työryhmä esittää, että jatkossa Finnfund-laissa säädettäisiin nykyisten julkisten hallintotehtävien siirron (vaihtoehto A) lisäksi myös Finnfundille oikeus myöntää jatkossa Finnpartnership-valtionavustuksia (vaihtoehto B).

Työryhmä perustelee kantaansa sillä, että Finnfundille voidaan ostopalvelusopimuksen kautta hankkia paremmat henkilöresurssit hoitaa julkista hallintotehtävää, kuin mitä ulkoministeriössä olisi mahdollista tällä hetkellä resursoida. Finnfund saattaa myös hyötyä sen yksityisen sektorin rahoituksessa hankkimasta osaamisesta ja synergioista. Siirto voisi myös tarkoituksenmukaistaa ulkoministeriön henkilöstön työtä, sillä siirron myötä ulkoministeriön henkilöstö voisi paremmin keskittyä ydintoimintoihinsa. Lisäksi Finnfundilla on jo osaamista Finnpartnership-ohjelmasta. Näin ollen siirto vaihtoehdon B mukaisesti, eli Finnpartnership-valtionavustusten myöntäminen

⁹¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 402.

⁹² Keravuori-Rusanen 2008, s. 398.

⁹³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 403.

Finnfundille, nähdään kokonaisvaltaisena ja tehokkaampana ratkaisuna, joka edistää sekä resurssien että synergian optimaalista hyödyntämistä.

Nykyisen kaltainen ostopalvelusopimuksella tehty tehtävien siirto (vaihtoehto A) ei yksistään riittävällä tavalla ratkaisisi ulkoministeriön henkilöstöresurssivajetta. Vaihtoehto C (virastomalli) puolestaan ei ole työryhmän mielestä suositeltava vaihtoehto johtuen haasteista, joita on selostettu yllä (ks. jakso 2.1.3).

Työryhmä suosittaa, että Finnfundin tytäryhtiö voisi tehdä yli de minimis –rajan (komission asetus 1407/2013) olevia tukipäätöksiä, mutta tuen enimmäissuuruudesta voitaisiin säätää VN asetuksilla.

Työryhmä suosittaa, että Finnfundin tytäryhtiö tekisi itse oikaisuvaatimuspäätökset hallintolain pääsäännön mukaisesti. Tätä voidaan perustella sillä, että Finnfundilla itsellään on paremmat taustatiedot tehdä asiasta oikaisupäätös. Ulkoministeriöllä on myös heikommat henkilöresurssit käsitellä oikaisuja.

Yllä jaksossa 2.1.4 mainitulla tavalla työryhmä suosittaa, että kaikki julkiset hallintotehtävät siirretään ”tytär-Finnfundiin”. Näin ollen myös valtionavustusten myöntämiseen liittyvät julkiset hallintotehtävät (avustusten myöntö, maksatus ja oikaisuvaatimusten käsittely jne.) siirrettäisiin ”tytär-Finnfundille”. Ulkoministeriöllä säilyisi ohjaus- ja valvontavastuu Finnfundin tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta tytäryhtiön hallituksella olisi ainakin valtionavustuslain 15 §:n mukainen seuranta- ja valvontavastuu valtionavustusten käyttämisestä koskien.

2.3. Teknisen tuen hallinnoinnin siirtäminen Finnfundille

2.3.1. Tekninen tuki

Kehitysrahoituslaitosten kontekstissa teknisellä tuella (*technical assistance*, TA) tarkoitetaan rahallista tai luontoisetua, joka annetaan 1. rahoituskelpoisten yrityshankkeiden kehittämiseksi, 2. rahoitusta jo saaneiden yritysten kehittämiseksi tai 3. kehittyvien maiden liiketoimintaympäristön vahvistamiseksi. Teknisellä tuella voidaan puuttua osaamisvajeesiin, jotka estävät erityisesti kehittyvissä maissa toimivia pieniä ja keskisuuria yrityksiä saamasta yksityistä rahoitusta kasvaakseen ja kehittyäkseen. Tekninen tuki sekä pienentää rahoittajan riskiä, että lisää sijoituksen vastuullisuutta ja vaikuttavuutta. Samalla voidaan houkuttaa yksityistä pääomaa kehittyville markkinoille, kun luottokelpoisten ja rahoittajien kriteerit täyttävien yritysten määrä kasvaa.

Teknisen tuen turvin yritykset voivat tehdä valmistelevia toimivia, kuten toteuttavuusselvityksiä, sekä parantaa hyvää hallintoaan ja vastuullisuuttaan kattavammin kuin ne voisivat tehdä ilman teknistä tukea. Tekniselle tuelle on tarvetta erityisesti esimerkiksi riskialttiissa toimintaympäristöissä ja uusia teknologioita käyttöönottaessa. Teknisellä tuella voidaan myös ohjata yrityksiä edistämään toiminnassaan sitä myöntävälle kehitysrahoituslaitokselle asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita, mitä ne eivät ilman tukea tekisi. Ilman teknisen tuen instrumenttia kehitysrahoituslaitos voi vain rajatusti kehittää sijoituskohteidensa toimintaa.

Kehittyvän maan hallinnolle myönnetty tekninen tuki osoitetaan vahvistamaan kehitysrahoituslaitokselle olennaisen toimialaan (esim. metsä) liittyviä politiikkalinjauksia,

lainsäädäntöä ja hallintoa, jotta liiketoimintaympäristö parantuisi ja liiketoiminnalla olisi paremmat toimintaedellytykset ja kehittymismahdollisuudet. Ulkoministeriö on toteuttanut tällaista teknistä tukea aiemmin valtioiden välisinä hankkeina (ns. kahdenvälinen kehitysyhteistyö) valtiosopimusten nojalla.

Moni Finnfundin kaltainen kehitysrahoituslaitos, kuten Ruotsin Swedfund ja Norjan Norfund, parantaa sijoitustensa vaikuttavuutta tarjoamalla niiden tueksi teknistä tukea. Teknisen tuen kustannukset ylittävät usein kehitysrahoituslaitoksen sijoituksesta saatavat tuotot. Esimerkiksi Swedfund ja Norfund saavatkin rahoituksen tekniseen tukeen kotimaansa kehitysyhteistyöministeriöltä tai -virastolta rahasiirtoina, jolloin niiden ei tarvitse kattaa sen kustannuksia omasta taseestaan eli käytännössä sijoitustensa tuotoista. Teknistä tukea sijoituskohteille on mahdollista rahoittaa myös kehitysrahoituslaitoksen omista varoista tai voitoista, mutta tällöin kehitysrahoituslaitoksen on haasteellista toimia itsekannattavasti eli ilman esimerkiksi tappioiden kattamiseksi tehtyjä pääomankorotuksia. Finnfund toimii itsekannattavasti.

Investointihankkeen valmistelun osittainen kattaminen kehitysrahoituslaitoksen teknisellä tuella, jota ei rahoitettaisi laitoksen omista varoista, mahdollistaisi myös pienempien sijoitusten rahoittamisen. Pienten kohteiden rahoittaminen olisi muutoin kehitysrahoituslaitokselle vaikeata johtuen korkeista valmistelukustannuksista suhteessa sijoituksesta tai lainasta saatavaan tuottoon. Finnfundin hankekohtainen rahoitus on tällä hetkellä 1-25 miljoonan euron välillä. Mikäli Finnfund voisi rahoittaa nykyistä pienempiä hankkeita, tämä helpottaisi etenkin pienten ja keski suurten sekä uusia toimintatapoja taikka uutta teknologiaa soveltavien yritysten rahoitusta. Toimintakonsepteja olisi mahdollista pilotoida pienemmässä mittakaavassa ennen suuremman kokoluokan investointipäätöstä. Tällaisen valmisteleavan rahoituksen puute on identifioitu haasteeksi ulkoministeriön nykyisessä rahoitusinstrumenttivalikoimassa.

Finnfundilla ei ole tällä hetkellä käytössä ulkoministeriön asettamaa teknisen tuen instrumenttia. Joissain tapauksissa Finnfund on kuitenkin teettänyt ulkopuolisilla konsulteilla vaikuttavuusarviointeja sijoituskohteistaan liiketaloudellisin perustein, ja kattanut kulut omasta taseestaan. Finnfund tulee myös jatkossa hallinnoimaan Euroopan komission rahoittamaa teknisen tuen ohjelmaa. Komissio ja Finnfund ovat 26.10.2023 tehneet sopimuksen Euroopan Euroopan kestävän kehityksen rahasto plussan (EFSD+) alaisesta *Africa Connected* -ohjelman teknisen tuen toimeenpanosta. Komission rahoituksen myötä Finnfund on rakentamassa sisäisiä prosessejaan ja osaamistaan hallinnoidakseen teknistä tukea yhtiön sisällä. Näin ollen sen edellytykset hallinnoida teknistä tukea paranevat.

Työryhmän näkemyksen mukaan teknisen tuen käyttöönotto parantaisi Finnfundin sijoitustoiminnan lisäisyyttä ja vaikuttavuutta sekä yhtiön riskienhallintaa. Tästä syystä työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että Suomessa olisi mahdollista myös kansallisesti luoda Finnfundin sijoitustoimintaan kytkeytyvä teknisen tuen ohjelma. Työryhmän näkemyksen mukaan tällaisesta ohjelmasta olisi syytä säätää lailla.

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

Teknistä tukea voidaan myöntää valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti kahdella eri tavalla: joko niin, että Euroopan unionin valtiontukisääntely soveltuu, tai niin, että valtiontukisääntelyä ei sovelleta, koska esimerkiksi jokin SEUT 107 artiklan 1 kohdan kumulatiivisista kriteereistä ei täyty. Teknisen tuen hankkiminen on mahdollista myös hankintalainsäädännön puitteissa teknisen tuen kohteen eduksi. Lisäksi Finnfund on teettänyt ulkopuolisilla konsulteilla vaikuttavuusarviointeja sijoituskohteistaan liiketaloudellisin perustein⁹⁴. Tässä tapauksessa toimenpiteen on kuitenkin oltava joko markkinaehtojen mukainen tai jonkin SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytyksistä olisi jätävä täyttymättä. Vaikuttavuusarviointien suorittaminen osoittaa kuitenkin Finnfundin valmiuden teknistä tukea vastaavaan toimintaan.

Teknistä tukea voidaan myös antaa kehittyvien maiden hallinnolle liiketoimintaympäristön vahvistamiseksi. Finnfundin kontekstissa kyseinen tuki voisi kohdistua maahan ja toimialaan, jossa Finnfund on kehittämässä sijoituskohdetta. Käytännössä tuella vahvistettaisiin toimialaan liittyviä politiikkalinjauksia, lainsäädäntöä ja hallintoa liiketoiminnan mahdollistamiseksi ja kehittämiseksi. Aikaisemmin tukea kehittyvien maiden hallinnolle on annettu ulkoministeriöstä osana kahdenvälistä yhteistyötä.

Teknisen tuen instrumentti parantaisi Finnfundin sijoitustoiminnan lisäisyyttä ja vaikuttavuutta. Tekninen tuki helpottaisi siten Finnfundin erityistehtävän suorittamista. Tästä syystä olisi tarkoituksenmukaista luoda Finnfundille mahdollisuus kehittää teknisen tuen instrumentti.

2.3.2. Toteutusvaihtoehdot

Tekninen tuki voidaan Suomen lainsäädännön puitteissa myöntää joko valtionavustuksena tai yrityksen hyväksi hankittuna palveluna (julkinen hankinta). Lisäksi tekninen tuki voi olla luonteeltaan luontoisetu (in kind), jos kehitysrahoituslaitos tarjoaa tuensaajan käyttöön omaa osaamistaan. Kaikissa tukimuodoissa tulee ottaa huomioon Euroopan unionin valtiontukisääntely. Tuen muotoihin ja niiden järjestämiseen on useita erilaisia toteutusvaihtoehtoja, ja niitä on selostettu tarkemmin alempana (vaihtoehdot A-G).

Toteutettiin teknisen tuen myöntäminen millä vain alla kuvatulla tavalla, on julkisen hallintotehtävän siirtämisestä säädettävä lailla. Tarkempi menettely voidaan jättää lain tasolla auki, mutta yksityisten osalta oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden on tultava laista. Myös eri vaihtoehtojen edellyttämä mahdollinen eriyttämismuoto on hyvä huomioida, vaikka lainsäädäntö jätettäisiin enemmän auki.

Vaihtoehto A. Yrityksille suunnattu valtionavustusohjelma Finnfundissa

Finnfundille voitaisiin säätää perustuslain 124 §:n mukaisesti lailla julkinen hallintotehtävä myöntää valtionavustuslain nojalla harkinnanvaraista valtionavustusta yrityksille, eli siirtää tulevan teknisen tuen valtionavustusohjelmaan liittyviä julkisia hallintotehtäviä Finnpartnership-ohjelman tavoin mahdollista Finnfundin hoidettavaksi lailla perustuslain 124 §:n mukaisesti. Valtionavustuksen osalta on myös huomioitava valtiontukikysymykset.

⁹⁴ Finnfundin aiemmin suorittamissa vaikuttavuusarvioinneissa on ollut Finnfundin mukaan kyse sen sijoitusliiketoimintaan liittyvästä toiminnasta, mikä ei ole liittynyt julkisen hallintotehtävän suorittamiseen, eikä sitä ole pidettävä teknisenä tukena.

Finnfundin myöntämä ”tekninen tuki” -valtionavustus eroaisi kuitenkin edellä käsitellystä Finnpartnership-liikekumppanuudesta paitsi kohdentumisensa osalta myös ainakin määrällisesti. Tekninen tuki voisi Finnpartnershipistä poiketen vaihdella merkittävästi, ja voisi myös olla huomattavasti suurempaa kuin de minimis –raja (komission asetus 1407/2013). Ulkoministeriön tulisi tällöin varmistaa, että niissä tapauksissa, kun Finnfundin myöntämää teknistä tukea voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisena valtiontukena, noudatetaan joko ryhmäpoikkeusasetusta tai tuki notifioidaan muilta osin komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Siirtoa Finnfundille voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska se on jo muutenkin kehittämässä teknisen tuen kyvykkyyttään Euroopan komission kanssa tekemänsä sopimuksen puitteissa, minkä lisäksi valtionavustusten myöntäminen vaatii samanlaista hallinnollisjuridista osaamista, jota Finnfundille tulee hankkia joka tapauksessa muiden sille siirrettävien hallintotehtävien myötä. Tämä vaihtoehto olisi myös resurssitehokkain vaihtoehto ulkoministeriön kannalta, sillä valtionavustusten myöntämisen ohjaus- ja valvonta voitaisiin integroida yhtiön muun julkisen hallintotehtävän hoitamisen seurantaan. Valtionavustusten myöntäminen toisi myös kehityspoliittista lisäisyyttä Finnfundin rahoitukseen.

Jotta valtionavustusohjelma lisäisi Finnfundin rahoitusliiketoiminnan kehityspoliittista lisäisyyttä ja saattaisi Finnfundin rahoitusliiketoiminnan muiden kehitysrahoituslaitosten toiminnan kanssa markkinaneutraliteetin mukaiseen yhteneväiseen asemaan, olisi valtionavustusohjelman tarkoituksenmukaista kohdistua erityisesti Finnfundin harkitsemiin sijoituskohteisiin tai sen sijoitusportfoliossa jo oleviin yrityksiin. Teknistä tukea koskevan valtionavustuspäätös perustuisi tällöin ainakin osittain Finnfundin yksityisoikeudellisesti tekemälle sijoituspäätökselle. Tällöin on riskinä, että Finnfundille siirrettyyn julkiseen hallintotehtävään liittyvä julkisen vallan käyttö sekoittuisi yksityisoikeudellisiin markkinatoimiin ja mahdollisesti vaarantaisi puolueettomuuden julkisen hallintotehtävän hoidossa.

Lähtökohtaisesti rahoitusliiketoiminta ei saa vaarantaa lakisäätteisten tehtävien hoitamista eikä julkisen hallintotehtävän hoitamisen puolueettomuutta. Riskinä siinä, että teknistä tukea koskeva valtionavustuspäätös perustuisi Finnfundin yksityisoikeudellisesti tekemälle sijoituspäätökselle, on julkisen vallan käytön sekoittuminen yksityisoikeudellisiin markkinatoimiin.

Finnfundin sijoitustoiminnan ja mahdollisen julkisen hallintotehtävän eli teknisen tuen instrumentin hallinnoinnin sekoittuminen on siten perusvalmistelussa tarkemmin varmistettava kysymys. Puolueettomuuden varmistamiseksi jaksossa 2.1. esitettyjä eriyttämistoimia on pidettävä ainakin tärkeänä. Nimittäin ilman eriyttämistoimia, saattaisi olla riski, että mikäli myönnetty tekninen tuki kohdistuisi Finnfundin sijoitusportfoliossa jo oleviin yrityksiin, eli Finnfund myöntäisi teknistä tukea samalle sijoituskohteelle, johon se on investoinut tai aikoo lähiaikoina investoida, saattaisi Finnfundin rahoitusliiketoimintaan liittyvä toiminta ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen sekoittua keskenään vaarantaen mahdollisesti puolueettomuuden julkista hallintotehtävää hoitaessa.

Puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantavien sidonnaisuuksien ehkäisemiseksi olisi siten tarpeen ainakin varmistaa rahoitusliiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien täydellinen

eriyttäminen toisistaan. Tämä on lainsäädäntöhankkeen lähtökohta ja voitaisiin toteuttaa jaksossa 2.1.2. kuvatuin eriyttämistoimin tai parhaiten kokonaan erillisen tytäryhtiön perustamisella, mikä onkin työryhmän suositus. Eriyttämällä saatettaisiin Finnfundin rahoitusliiketoiminta muiden kehitysrahoituslaitosten toiminnan kanssa yhteneväiseen asemaan, mikä on tärkeää erityisesti markkinaneutraliteetin kannalta.

Eriyttämisen lisäksi perusvalmistelussa on varmistettava, miltä osin julkisena hallintotehtävänä hoidetun teknisen tuen valtionavustuksen myöntämistä koskevat ehdot voisivat olla sidoksissa yksityisoikeudellisesti tehtyyn sijoituspäätökseen eli siihen, että yritys on Finnfundin sijoitusportfoliossa ilman että tämä vaarantaisi puolueettomuuden julkista hallintotehtävää hoitaessa ja aiheuttaisi Finnfundille etua suhteessa muihin kehitysrahoituslaitoksiin tai samoilla markkinoilla toimiviin tahoihin, jotka voisivat myös hoitaa julkista hallintotehtävää.⁹⁵ Varmistettava kysymys perusvalmistelussa siten on, yllä kuvatuista eriyttämistoimista huolimatta, voisiko Finnfundin tytäryhtiö myöntää valtionavustusta samalle yritykselle, joka on jo Finnfundin sijoitusportfoliossa. Toisena vaihtoehtona voisi olla valtionavustuksen myönnön kohdentuminen toiselle saman hankkeen hyväksi toimivalle yritykselle, joka ei olisi Finnfundin sijoitusportfoliossa.

On huomattava, että Finnfundin rahoitusliiketoimintaan liittyy sellaisia yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ei voida sivuttaa yksin kilpailun tasapuolisuuden vaatimuksen perusteella, ja joista voiton maksimointiin tähtäävän yksityisen elinkeinotoiminnan ei tarvitse huolehtia. Lisäksi on hyvä huomioida, että muut EU:n sisämarkkinoilla toimivat kehitysrahoituslaitokset myöntävät teknistä tukea myös omille sijoituskohteilleen.

Työryhmä pitää vaihtoehtoa A toteutuskelpoisimpana, sillä se turvaa teknisellä tuella tavoiteltaviin hyötyihin. Teknisen tuen ohjelmaa on helpointa seurata muiden Finnfundille siirrettyjen tehtävien rinnalla. Samoin tässä vaihtoehdossa rahoitus sekä tehtävä Finnfundin tytäryhtiölle on läpinäkyvästi turvattu.

Kuitenkin perusvalmistelussa on tarpeen varmistaa ennen A vaihtoehdon lopullista valintaa, voivatko teknisen tuen saajat määräytyä samoin kriteerein kuin Finnfundin sijoitusportfolioon valikoituneet yritykset. Olisi lisäksi hyvä selvittää, onko markkinaneutraliteetin toteutumisen kannalta toivottavampaa, että valtionavustuspäätös ei olisi millään lailla sidoksissa Finnfundin sijoitusportfolion kanssa ja tämä huomioitaisiin teknisen tuen avustusehdoissa. Ratkaisuna voisi olla myös jaksossa 2.2.5. ehdotettu tapa, jossa ulkoministeriö päättäisi valtionavustuksen ehdoista Finnfundin tytäryhtiön sijasta.

Vaihtoehto B. Luontoisetuna tarjottava tekninen tuki yrityksille

Finnfund on vähäisessä määrin antanut omaa henkilöstöään ja osaamistaan välillisesti sijoituskohteidensa hyväksi tehdessään vaikuttavuusarvioiteja sijoitustoimintansa tueksi. Arvioinnit ovat kuitenkin palvelleet ensisijaisesti yhtiön omia tietotarpeita, jotta yhtiö on voinut hallita sijoituksiinsa liittyviä riskejä sekä vastata valtion omistajaohjausmuistiossa asettamiin toiveisiin (”kehittää ja vahvistaa sijoitusten toteutuneiden kehitystulosten seuranta”). Vaikuttavuusarviointien tekemistä ei voida erottaa yhtiön rahoitusliiketoiminnasta. Finnfund on katsonut, että tämä palvelee ensisijaisesti yhtiön omia tietotarpeita, vaikka etu onkin välillisesti siirtynyt myös kohdeyritykselle. Finnfund ei ole myöskään suorittanut vaikuttavuusarvioiteja

⁹⁵ Aikaisempiin Finnpartnershipin hallinnointia koskeviin hakuihin on osallistunut useampi tarjoaja.

ulkoministeriön nimenomaisesta toimeksiannosta tai sille lakisääteisesti asetetun tehtävän johdosta, vaan kyse on ollut itsenäisestä Finnfundin sijoitustoimintaa tukevasta toiminnasta, jolla on parannettu Finnfundin tietopohjaa sijoitustoiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi ja sille laissa sekä osana omistajaohjausta asetettujen tehtävien paremmaksi suorittamiseksi. Vaikuttavuusselvityksiä tehdään Finnfundin tarpeesta vastaten Suomen valtion toiveeseen ”kehittää ja vahvistaa sijoitusten toteutuneiden kehitystulosten seuranta”.⁹⁶ Ulkoministeriön asettaman omistajaohjausmuistion kirjauksen olisi voinut myös toteuttaa muun tavoin, mikä myöskin osoittaa, ettei kyse ole ulkoministeriön Finnfundille antamasta julkisesta hallintotehtävästä.

Tällaista nykyisen kaltaista vaikutustenarviointeihin liittyvää tehtävää, jossa Finnfund tekee liiketaloudellisin perustein ilman ulkoministeriön sille suoraan asettamaa tehtävää, ei siten todennäköisesti voitaisi pitää julkisena hallintotehtävänä.

Teknisen tuen toteuttamiseksi valtio voisi kuitenkin asettaa Finnfundille nimenomaisen tehtävän myöntää teknistä tukea vaikuttavuusarviointien tai muuna niiden kaltaisena luontoisetuna (*in-kind*). Käytännössä se tarkoittaisi sitä, että Finnfund tarjoaisi omaa henkilöstöään ja osaamistaan asiakasyritystensä hyväksi ilman liiketaloudellista perustetta edistääkseen valtion sille asettamaa yhteiskunnallista tavoitetta. Yhtiön taseesta tällaista tukea voitaisiin tarjota vain hyvin rajatussa määrin ilman että yhtiön toiminta kääntyisi tappiolliseksi. Jos tuki kuitenkin määrättäisiin katettavaksi vain yhtiön taseesta, tulisi arvioida, että onko annetussa tehtävässä kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta yhtiölle.

Käytännössä valtion tulisi luultavasti kattaa ohjelman kustannukset yhtiön taseen ulkopuolelta, aivan kuten rahalliseen tukeen perustuvassa valtionavustusohjelmassa. Rahoitus voitaisiin järjestää palvelusopimuksella, jolloin teknistä tukea annettaisiin ulkoministeriön nimenomaisesta toimeksiannosta. Sitä, että siirtyisikö tässä järjestelyssä yhtiölle julkista hallintotehtävää, tulee perusvalmisteluvaiheessa arvioida. Jos toimeksiantoa pidettäisiin julkisena hallintotehtävänä, tulisi tehtävien siirrosta säätää julkisena hallintotehtävänä lailla, ja toiminta olisi mahdollisesti siirrettävä tytäryhtiöön. Lisäksi tulisi arvioida sitä, täyttääkö luontoisetuna myönnettävä tuki valtiontuen määritelmän.

Työryhmä pitää vaihtoehtoa B mahdollisena täydentävänä toimen vaihtoehdolle A.

Vaihtoehto C. Yrityksille suunnattu valtionavustusohjelma ulkoministeriössä (ulkoministeriö myöntäisi teknistä tukea suoraan yrityksille)

Suoraviivainen tapa järjestää tekninen tuki olisi perustaa valtionavustusohjelma, jonka puitteissa yrityksille myönnettäisiin rahallista tukea ulkoministeriöstä. Tällaisen ohjelman perustaminen onnistuisi ilman säädösmuutoksia, sillä ulkoministeriö voisi järjestää yrityksille valtionavustushaun valtionavustuslain nojalla. Tukien myöntäminen olisi irrallaan Finnfundin liiketoiminnasta, jolloin ei kohdattaisi välittömiä haasteita yksityis- ja julkisoikeudellisten oikeustoimien sekoittumisesta tai markkinaneutraliteetin vaarantumisesta. Jos haku haluttaisiin kuitenkin rajata vain Finnfundin sijoitusportfoliossa oleviin yrityksiin, tulisi asiaa markkinaneutraliteetin kannalta selvittää tarkemmin.

⁹⁶ Finnfundin omistajaohjausmuistio (Finnfundin kehityspoliittinen erityistehtävä sekä omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet vuosille 2024-2027)

Teknisenä tukena myönnettävä valtionavustus eroaisi edellä käsitellystä Finnpartnership-liikekumppanuustuesta sekä kohdentumisen että määrän osalta. Teknisen tuen koko ja käyttötarkoitus voisi vaihdella merkittävästi, ja se voisi myös olla huomattavasti suurempaa kuin *de minimis* -raja (komission asetus 1407/2013). Ulkoministeriön tulisi tällöin varmistaa, että niissä tapauksissa, joissa tekniseen tukeen myönnettävää valtionavustusta pidettäisiin SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisena valtiontukena, noudatettaisiin joko ryhmäpoikkeusasetusta tai tuki notifioitaisiin muilta osin komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Vaihtoehto ei ole linjassa työryhmän tavoitteen kanssa hakea synergiaa ja helpotusta ulkoministeriön resurssipulaan yksityisen sektorin valtionavustusten myöntämisen osalta, minkä vuoksi sitä ei suositella.

Vaihtoehto D. Kehittyvän maan viraston toteuttama yritystukiohjelma, josta sopisi ulkoministeriö

Ulkoministeriö voisi myös sopia kehittyvän maan kanssa valtioiden välisestä ohjelmasta, josta laadittavan valtiosopimuksen (ulkoasiainhallintolaki 204/2000 3a §) tai valtionavustuslain (valtionavustuslaki 1 § 3 momentti) nojalla ulkoministeriö myöntäisi valtionavustuksen kehittyvän maan viranomaiselle. Tällaisessa tapauksessa valtionavustuslaki ei soveltuisi valtionavustuslain 1 §:n 4 momentin mukaisesti. Kehittyvän maan virasto voisi oman kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa myöntää teknistä tukea yritykselle. Tällöin ulkoministeriön tarvitsisi tehdä ainoastaan yksi sopimus tai tukipäätös, ja kehittyvän maan viranomainen vastaisi yksittäisistä tukipäätöksistä yrityksille. Mikäli valtiosopimusta kehittyvän maan kanssa ei ole, eikä sitä haluta tehdä ulkoasiainhallintolain 3 a §:n nojalla, voisi ulkoministeriö myöntää valtionavustuksen toisen valtion toimielimelle (viranomaiselle) valtionavustuslain 1 §:n 3 momentin mukaisesti. Tällöinkin kehittyvän maan viranomainen voisi oman kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa myöntää teknistä tukea yritykselle.

Vaihtoehtoa ei voida kuitenkaan työryhmän arvion mukaan pitää tarkoituksenmukaisena keinona tarjota nimenomaan Finnfundin käyttöön teknisen tuen instrumentti. Tuki olisi hyvin vaikeaa ja tehotonta kohdentaa yhtiön sijoituskohteille, kun otetaan huomioon, että yhtiö toimii kymmenissä kehittyvissä maissa. Valtiosopimukseen liittyviä tehtäviä ei voida ulkoistaa, ja muutenkin ulkoistamisen resurssihyötyjä ei saavutettaisi samalla tavalla.

Lisäksi tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on kysymys siitä, millä perusteella ulkoministeriön olisi tarkoituksenmukaisempaa myöntää avustus ensisijaisesti kehittyvän maan virastolle eikä suoraan yritykselle. Voidaan tietysti katsoa, että omistajuus olisi silloin paremmin kehittyvässä maassa. Ohjelmalla voitaisiin mahdollisesti kehittää tarkoituksenmukaisesti kehittyvän maan liiketoimintaympäristöä.

Kuitenkin mahdolliset synergiaedut saattavat jäädä tässä vaihtoehdossa saamatta, jos teknisen tuen antaminen jää ulkoministeriön vastuulle. Myöskään ulkoistamisen resurssihyötyjä ei saavutettaisi samalla tavalla.

Vaihtoehto E. Kehittyvän maan viraston toteuttama yritystukiohjelma, josta sopisi Finnfund

Finnfundille voitaisiin säätää oikeus myöntää avustuksia kehittyvien maiden virastoille joko valtiosopimuksen nojalla, jonka ulkoministeriö voisi tehdä ulkoasiainhallintolain 3 a §:n nojalla tai jo olemassa olevan valtiosopimuksen nojalla. Tämä vaatisi joka tapauksessa ulkoministeriön osallistumista prosessiin eikä täysin tarkoittaisi tehtävien siirtämistä Finnfundille. Toinen vaihtoehto olisi, että Finnfund myöntäisi valtionavustuksen toisen valtion virastolle (suoraan ilman hakukierrosta) valtionavustuslain 1 §:n 3 mom. nojalla. Finnfundilla ei ole kuitenkaan tällä hetkellä osaamista tällaisen ohjelman neuvotteluun ja toteutukseen.

Kehittyvän maan viraston kanssa sovittava tukiohjelma voisi varmistaa paremmin markkinaneutraliteetin sekä julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja rahoitusliiketoiminnan puolueettoman toteuttamisen. Siihen liittyisi kuitenkin vastaavat haasteet kuin vaihtoehtoon D, minkä lisäksi vakavana esteenä tälle vaihtoehdolle olisi huomioitava subdelegoinnin kieltä, sillä mikäli Finnfundille siirrettäisiin julkinen hallintotehtävä, jonka se siirtäisi edelleen kehittyvän maan virastolle, joka puolestaan myöntäisi avustuksen, saatettaisiin tätä pitää kiellettynä julkisen hallintotehtävän subdelegointina Finnfundilta jälleen kehittyvän maan virastolle. Pienenä etuna vaihtoehtoon E voidaan pitää, että ulkoministeriö tarvitsisi sen toteuttamiseen hieman vähemmän resursseja.

Työryhmä ei pidä vaihtoehtoa realistisena tai tarkoituksenmukaisena paitsi kehittyvien maiden julkisen sektorin kanssa mahdollisesti toteutettavien PIF-hankkeiden osalta.

Vaihtoehto F. Luontoisetuna tarjottava tuki yrityksille, joka hankittaisiin Finnfundin ulkopuolelta

Vaihtoehtoon B kaltaista luontoisedun tyyppistä teknistä tukea voitaisiin tarjota yrityksille myös muualta kuin Finnfundista hankittuna asiantuntijapalveluna. Tällöin tekninen tuki voitaisiin toteuttaa asiantuntijahankintana. Hankkijana voisi olla ulkoministeriö, Finnfund tai kehittyvän maan viranomaisena.

Jos ulkoministeriö toimisi hankkijana, tulisi palveluhankinta kilpailuttaa. Palvelut tulisi luultavasti kohdentaa tietyille toimialoille ja/tai maantieteellisille alueille, jotta luontoisetuna annettavat palvelut yrityksille olisivat tarkoituksenmukaisia. Tässä vaihtoehdossa tulisi arvioida sitä, muodostuu luontoisetuna saatavasta palvelusta valtionavustusta tai valtiontukea sitä saavalle yritykselle, ja täyttäisikö se valtioneuvoston määrätelmän. Tämä vaihtoehto työllistäisi ulkoministeriöstä merkittävästi, ja siksi sitä ei pidetä tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon säädöshankkeen tavoitteet.

Jos hankkijana olisi Finnfund, tulisi arvioida samoja seikkoja kuin ulkoministeriön hallinnoidessa hankintaa, mutta myös sitä, muodostuisiko hankinnan hallinnoimisesta ja kohdentamisesta julkista hallintotehtävää, ja myös sitä, olisiko hankittavissa palveluissa julkista hallintotehtävää. Jos julkista hallintotehtävää olisi vain Finnfundin tehtävissä, voitaisiin tehtävät siirtää sille lailla. Jos julkista hallintotehtävää olisi myös hankittavissa palveluissa, voisi tästä järjestelystä syntyä kiellettyä subdelegointia. Finnfund ei myöskään ole kokemusta valtion hankintayksikkönä toimimisesta ja näiden tehtävien toteuttaminen vaatisi siltä osaamista ja resursseja, joita sillä ei tällä hetkellä ole.

Teknisen tuen ohjelman toteutuksesta tietyllä maantieteellisellä alueella tai toimialalla voitaisiin sopia kehittyvän maan hallintojen kanssa, jolloin ulkoministeriö sopisi kehittyvän maan viraston kanssa valtiosopimuksella teknistä tukea koskevan hankinnan tekemisestä. Hankinta voitaisiin tehdä Suomen hankintalainsäädännön nojalla, jos hankkijana olisi ulkoministeriö, tai kehittyvän maan lainsäädännön nojalla, jos hankkijana olisi kehittyvän maan virasto. Jos hankinta tehtäisiin kehittyvän maan kansallisen lainsäädännön nojalla, siinä ei välttämättä voitaisi huomioida suomalaisuusedellytystä. Vaihtoehtoa ei voida ulkoministeriön mukaan pitää kuitenkaan pitää realistisena, sillä kehittyvän maan viranomaisten kapasiteetti tehdä hankintoja saattaa olla lähtökohtaisesti hyvin rajoitettu. Ulkoministeriön valtiosopimukseen perustuva hankinta voitaisiin tehdä hankinnan arvosta riippumatta kansallisena hankintana (hankintalain 99 §).

Myös siinä tapauksessa, että Finnfund tekisi hankinnan valtion hankintayksikkönä Suomessa voimassaolevaa hankintalainsäädäntöä noudattaen, olisi suomalaisuusedellytyksen huomioon ottaminen haastavaa, paitsi jos kyse olisi pienhankinnasta (arvo alle 60 000 euroa). Hankinnan arvo todennäköisesti ylittäisi kansallisen kynnyksarvon (60 000 euroa). Ulkoasiainhallinnon valtioiden välisiin kehitysyhteistyösopimuksiin perustuvat hankinnat voidaan kuitenkin tehdä hankinnan arvosta riippumatta kansallisena hankintana (hankintalain 99 §). Edellytyksenä on, että taustalla on voimassa oleva valtiosopimus maiden hallitusten välillä. Hankinnan kilpailuttaminen kansallisena hankinta ei kuitenkaan poissulje Suomessa sijaitsevien ulkomaisten tarjoajien mahdollisuutta osallistua kansalliseen hankintakilpailuun. Hankintalain periaatteiden mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia sekä muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Markkinaneutraliteettiin liittyvät haasteet tulisi myös huomioida.

Toteutettiin teknisen tuen myöntäminen millä vain edellä mainituilla tavoilla, on julkisen hallintotehtävän mahdollisesta siirtämisestä säädettävä lailla. Tarkempi menettely voidaan jättää lain tasolla auki, mutta yksityisten osalta oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden on tultava laista. Myös eri vaihtoehtojen edellyttämä mahdollinen eriyttämisvelvoite on hyvä huomioida, vaikka lainsäädäntö jätettäisiin enemmän auki.

Työryhmä ei pidä vaihtoehtoa tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona teknisen tuen järjestämiselle.

Vaihtoehto G. Osittain takaisinmaksettava tuki

Bird & Birdin tekemässä esiselvityksessä esiin on noussut myös vaihtoehdoksi vaihtoehdossa A tarkoitettua puhtaan valtionavustuslain nojalla myönnettävän avustusmuotoisen tuen lisäksi mahdollisuus myöntää teknistä tukea osittain yritysten takaisinmaksamana tukena. Tällöin kyseessä ei olisi kuitenkaan valtionavustuslain nojalla myönnettävä valtionavustus tuen vastikkeellisuuden vuoksi, vaan todennäköisesti jonkin tyyppinen ehdollisesti takaisin maksettava laina, jonka oikeusperustasta olisi säädettävä tarkemmin erikseen, sillä laki valtion lainanannosta (449/1988), ”valtion lainanantolaki”, ei suoraan soveltuisi tämän tyyppiseen toimintaan, ellei kyseessä olisi valtion talousarviossa osoitetusta määrärahasta myönnettävä laina. Koska teknistä tukea ei olisi tarkoitus myöntää kertaluontoisesti vain yhdelle yritykselle, olisi säädöspohjaa tarkoituksenmukaista päivittää ottamaan huomioon tällaiset ehdollisesti takaisinmaksettavat lainat. Lisäksi tulisi säätää siitä, jos Finnfundille annettaisiin tehtäväksi myöntää tällaisia ehdollisesti takaisinmaksettavia tukia.

Myös tällainen tuki voisi muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea yritykselle.

Ehdollisesti takaisinmaksettavat lainat voivat olla tarkoituksenmukainen kehitysrahoituksen väline, ja tätä vaihtoehtoa on syytä selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa.

2.3.3. Muusta teknisestä tuesta säättäminen

Esiselvitysvaiheessa on noussut esiin myös, että mikäli päädyttäisiin johonkin muuhun vaihtoehtoon kuin B, voisi Finnfundin emoyhtiö joka tapauksessa tarjota mahdollisen valtionavustusmuotoisen tuen lisäksi muuta kuin valtionavustuslain nojalla annettavaa tukea, kuten omaa henkilöstöään tai osaamistaan hankkeiden käyttöön jatkaen suorittamiaan vaikuttavuusarviointeja. Tässä tapauksessa tämäkin saattaisi lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten nimissä olla hyvä huomioida tulevassa Finnfundia koskevassa lainsäädännössä riittävästi.

2.3.4. Tarkoituksenmukaisuusarviointi

Komission rahoituksen myötä Finnfund on rakentamassa kykyä hallinnoida teknistä tukea yhtiön sisällä, mikä vuoksi sen edellytykset hallinnoida myös kansallista teknistä tukea paranevat.

Työryhmän näkemyksen mukaan teknisen tuen välineen käyttöönotto myös kansallisesti vähentäisi Finnfundin riippuvuutta muiden rahoittajien tunnistamista ja kehittämistä rahoitusmahdollisuuksista. Samalla se vahvistaisi Finnfundin sijoitustoiminnan lisäisyyttä ja vaikuttavuutta. Mahdollisuus teknisen tuen tarjoamiseen Finnfundille tukisi yhtiön erityistehtävän ja omistajaohjauksen tavoitteiden saavuttamista. Tämä olisi linjassa yhtiön lakisäateisten velvoitteiden kanssa ja olisi siten tarkoituksenmukaista. Teknisen tuen välineen kehittäminen olisi myös linjassa kestävä kehityksen ja Orpon hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, joiden mukaan suomalaisten yritysten toimintaa kehittyvillä markkinoilla pyritään tukemaan.

Työryhmä arvioi, että Finnfundilla on vahvaa osaamista kehityshankkeiden hallinnoinnista ja rahoituksesta kehittyvissä maissa. Tämä osaaminen voisi tuoda lisäarvoa teknisen avun hallintaan.

Finnfund voi työryhmän arvion mukaan myös tarjota laajemmat resurssit ja vahvemmat verkostot teknisen tuen tarjoamiseen kuin ulkoministeriö tai kehittyvien maiden viranomaiset. Tämä voi mahdollistaa tehokkaamman teknisen tuen tarjoamisen hankkeille. Finnfundilla voi lisäksi olla vahvempi kyky koordinoita erilaisia kehityshankkeita ja siten maksimoida niiden vaikutus kehitysmaissa.

Työryhmä arvioi siten, että teknisen tuen siirtäminen Finnfundille voi yhdistää asiantuntemusta, resursseja ja verkostoja teknisen tuen tarjoamiseen kehittyvien maiden hankkeille. Tämä voi vahvistaa kehityshankkeiden vaikutusta ja tehokkuutta.

2.3.5. Perusoikeudet, hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet

Hallinnon yleislakien säännökset tulevat sovellettaviksi myös yksityisissä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Kuten ylempänä on todettu, julkisena hallintotehtävänä voidaan pitää teknisen

tuen myöntämiseen liittyvää valtionavustuksen myöntämistä, joka mahdollisesti voitaisiin ulkoistaa Finnfundille lailla. Kielto ilmaista salassapidettävä asia tai asiakirjan salassa pidettävä sisältö koskee myös yksityistä siltä osin, kun yksityinen käyttää julkista valtaa. Näin ollen sellaisia salassapidettäviä asioita tai sisältöjä, joita yksityinen on saanut julkista valtaa käyttäessään, ei saa ilmaista tai hyödyntää muussa toiminnassa. Lisäksi julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla ja näin olisi myös teknisen tuen myöntämisen suhteen, vastaavasti kuin jaksossa 2.2.4.4. on kuvattu.

Kuten yllä on selostettu, Finnfundin sijoitustoiminnan ja mahdollisen julkisen hallintotehtävän eli teknisen tuen hallinnoinnin sekoittuminen on perusvalmistelussa ratkaistava kysymys. Perusvalmistelussa on esimerkiksi ratkaistava sivulla 37 esitetyt haasteet, eli voidaanko teknistä tukea myöntää samalle yritykselle, joka on jo Finnfundin sijoitusportfoliossa; ja voisiko Finnfund myöhemmin sijoittaa yritykseen jolle Finnfund on aiemmin myöntänyt teknistä tukea valtionavustuksena. Kysymyksen kannalta myös jaksossa 2.1. kuvattuja eriyttämistoimia voidaan pitää välttämättöminä.

Lisäksi julkisten hallintotehtävien ulkoistamisessa tulee varmistaa, että toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että julkisia hallintotehtäviä hoitavat henkilöt toimivat virkavastuulla käyttäessään julkista valtaa.

2.3.6. Ohjaus ja valvonta

Julkisen hallintotehtävän siirtämisen asianmukaisesta ohjauksesta ja valvonnasta tulee myös huolehtia myös teknisen tuen osalta. Mikäli teknisen tuen osalta päädyttäisiin vastaavaan ratkaisuun kuin Finnpartnershipin osalta, eli teknisen tuki annettaisiin Finnfundin myöntämänä valtionavustuksena, mikä olisi julkinen hallintotehtävä, voitaisiin Finnpartnershipiä varten luotuja rakenteita hyödyntää myös teknisen tuen myöntämisen ohjauksessa ja valvonnassa. Finnpartnershipiä ja muita ulkoistuksia varten luotu (edellä jaksoissa 2.2.5. ja 2.2.6. kuvattu) ohjaus- ja valvontaryhmä voisi ohjata ja valvoa julkisen hallintotehtävän suorittamista myös teknisen tuen osalta.

Myös teknisestä tuesta voitaisiin antaa jaksossa 2.2.5.1. kuvatuksi VN asetuksia. Ohjausta koskevaan toimivaltaan voisi kuulua muiden ohjaavien asiakirjojen ja ohjeiden lisäksi myös oikeus valmistella valtionavustusehtoja Finnpartnership-tuen tavoin.

Vastaavasti kuin jaksossa 2.2.6. Finnpartnership-valtionavustuksen ulkoistamisen valvonnan osalta on todettu, ulkoministeriölle tulisi säätää toimivalta suorittaa valvonnan kannalta tarpeellisia hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä tarkastuksia. Lisäksi valvottavalla tulisi olla velvollisuus antaa valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja myös teknisen tuen myöntämisen osalta jaksossa 4 kuvatuin tavoin.

Ulkoministeriö tulisi jatkossa harjoittamaan valtionavustuslain 16 §:n mukaista tarkastusvastuuta ja päättämään tarkastuksista, minkä lisäksi se voisi valvoa yleisesti myös teknisen tuen myöntämistä lailla säädetysti. Yhtiöllä olisi kuitenkin, huolimatta siitä, ettei se olisi valtionavustuslain tarkoittama valtionapuviranomainen, velvollisuus valvoa myöntämiensä

valtionavustusten myöntämistä valtionavustuslain 15 §:n mukaisesti. Tätä tehtävää voidaan tarpeen mukaan tarkentaa myös Finnfund-laissa. Valtionavustusten tarkastustehtävät voitaisiin jatkossakin ulkoistaa valtionavustuslain 16 §:n nojalla yksityisille tilintarkastajien tehtäväksi esteellisyyksymykset huomioiden.

Tarkastuksen lisäksi ulkoministeriölle jäisi teknisen tuen –instrumentin valvonta ja sille säädettäisiin oikeus saada Finnfundin valtionavustustoimintaa koskevia tietoja jäljempänä jaksossa 4 tarkemmin kuvaillusti. Vastaavasti mikäli ohjaus- ja valvontaryhmälle päätettäisiin jättää myös merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä jaksossa 2.2.2. kuvattua vastaavasti, kuten takaisinperintää ja maksatusten keskeyttämistä koskettavia tehtäviä, vaikuttaisi tämä ohjaus- ja valvontaryhmän mahdolliseen kokoonpanoon.

2.3.7. Työryhmän kanta

Työryhmä suosittaa, että jatkossa Finnfundin tytäryhtiö voisi uuden Finnfund-lain nojalla myöntää teknistä tukea valtionavustuksena (vaihtoehto A), sillä tämä toisi kaivattua lisäisyyttä Finnfundin sijoitustoimintaan. Työryhmä esittää, että teknisen tuen antaminen valtionavustuksena keskitettäisiin ”tytär-Finnfundiin”. Myös vaihtoehdon B hyödyntämistä voitaisiin harkita tarkemmin.

Tämän lisäksi Finnfundin emoyhtiö voisi jatkaa vaikuttavuusarviointien tekemistä liiketoiminnallisista perusteista, hyödyntäen omaa henkilöstöään ja osaamistaan. Perusvalmistelussa huomioidaan myös muut vaihtoehdot (C-G).

Työryhmä suosittaa, että Finnfundin tytäryhtiö voisi tehdä yli de minimis –rajan (komission asetus 1407/2013) olevia teknisen tuen tukipäätöksiä, mutta tuen enimmäissuuruudesta voitaisiin säätää VN asetuksilla.

Työryhmä suosittaa, että Finnfundin tytäryhtiö tekisi itse oikaisuvaatuspäätökset hallintolain pääsäännön mukaisesti. Tätä voidaan perustella sillä, että Finnfundilla on paremmat taustatiedot tehdä itse asiasta oikaisu päätös. Ulkoministeriöllä on myös heikommat henkilöresurssit käsitellä oikaisuja.

Myös muut valtionavustusten myöntämiseen liittyvät julkiset hallintotehtävät (avustusten myöntö, maksatus ja oikaisuvaatimusten käsittely jne.) siirrettäisiin ”tytär-Finnfundille”. Ulkoministeriöllä säilyisi ohjaus- ja valvontavastuu Finnfundin tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta tytäryhtiön hallituksella olisi ainakin valtionavustuslain 15 §:n mukainen seuranta- ja valvontavastuu valtionavustusten käyttämisestä koskien.

2.4. DevPlatin siirtäminen Finnfundille

2.4.1. Developing Markets Platform

Developing Markets Platform –alusta (myöhemmin DevPlat) on Business Finlandin ja ulkoministeriön vuonna 2020 aloittanut yhteistyöalusta. DevPlatin tavoitteena on auttaa suomalaisia yrityksiä ja niiden kumppaneita pääsemään kehittyville markkinoille ja ottamaan YK:n kestävän kehityksen tavoitteet osaksi liiketoimintaansa. DevPlat tarjoaa kehittyviin markkinoihin

liittyvää tietoa, neuvontaa, kontakteja ja innovaatorahoitusta. Olennaista alustassa on kuitenkin myös sillä saavutetut kehitysvaikutukset. Kehitysvaikutusarvioinnilla on vaikutusta myös siihen, pidetäänkö rahoitusta julkisena kehitysyhteistyörahoituksena (ODA-kelpoisuus).⁹⁷

Keskeinen osa yhteistyöalustaa on valtionavustuslain nojalla yrityksille myönnettävät valtionavustukset, joita Business Finland myöntää ulkoministeriön puolesta. Niillä rahoitetaan YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia kehitysinnovaatioita. Käytännössä Business Finland -rahoituskeskus myöntää valtionavustuksia käyttö- ja kirjausoikeudella ulkoministeriön talousarviomomentilta 24.30.66.

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 vuoden aikana yli 150 hanketta, joiden kokonaisvolyyymi oli noin 60 miljoonaa euroa.

Perusmuodossaan DevPlatin tarjoama rahoitus on de minimis -ehtoista ja avustusmuotoista lisärahoitusta suomalaisille yrityksille Business Finlandin rahoittamaan TKI-hankkeeseen. Lisärahoitus on tarkoitettu innovaatioiden yhteiskehittämiseen paikallisen kumppanin kanssa kehittyvillä markkinoilla. DevPlat lisärahoituksen saamisen perusvaatimuksia ovat muun muassa tunnistettu markkinamahdollisuus ja paikalliskumppani, mahdollisuus kehittää innovatiivisia ratkaisuja kestävän kehityksen haasteisiin, Business Finlandin hyväksymä TKI-hanke ja se, että yrityksellä on jäljellä olevaa de minimis -asetuksen mukaista de minimis -kiintiötä (komission asetus 1407/2013). Lisäksi DevPlat on rahoittanut erillisiä kehittyville markkinoille kohdentuvia rahoitushakua tutkimuslaitoksille, jotka ovat noudattaneet Business Finlandin Co-creation rahoituksen ehtoja. Vähemmän hyödynnetty, mutta olemassa oleva mahdollisuus on ollut Finnpartnershipin kansalaisjärjestöille, tutkimus- sekä oppilaitoksille tarjoaman tukitoimintohankerahoituksen yhdistäminen suomalaisen yrityksen DevPlat-hankkeeseen.

DevPlat-toteuttaa myös Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan hallitus edistää suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia kehitysmaissa sekä yritysten edellytyksiä hakea rahoitusta YK:lta, EU:lta ja kehitysrahoituslaitoksilta. Osana DevPlat-yhteistyöalustaa Business Finland ja ulkoministeriö tarjoavat tietoa, kontakteja ja verkottumista YK:n hankinnoista sekä kansainvälisten rahoituslaitosten tarjoamista mahdollisuuksista.

2.4.2. DevPlat-alustan nykyiset ulkoistukset Business Finland-rahoituskeskukselle

DevPlat-alusta sisältää monta instrumenttia, kuten edellä on todettu. Niistä nyt lainsäädäntöhankeessa käsitellyssä Business Finland -rahoituskeskus myöntää enimmillään de minimis -suuruisia (komission asetus 1407/2013) valtionavustuksia valtionavustuslain nojalla ulkoministeriön puolesta eduskunnan ulkoministeriölle osoittamista kehitysyhteistyön

⁹⁷ Julkista kehitysyhteistyötä (ODA, Official Development Assistance) seurataan kansainvälisellä tasolla Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysyhteistyökomitean (DAC, Development Assistance Committee) jäsenmaiden raportoinnin avulla. Jotta Suomi voi jäsenmaana raportoida rahoituksen julkiseksi kehitysyhteistyöksi, sen tulee täyttää ODA-kelpoisuuden määritelmät.

määrärahoista ja hoitaa siten osittain myös ulkoministeriölle kuuluvia tehtäviä⁹⁸. Varat luokitellaan siten lähtökohtaisesti ODA-määrärahoiksi. Developing Markets Platform -alustan tapauksessa Business Finland-rahoituskeskuksella eli julkisen hallintotehtävän menojen maksajalla on oikeus kirjata menot suoraan UM:n momentille (käyttö- ja kirjausoikeus). Siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä ei ole säädetty toistaiseksi nimenomaisesti lailla, mutta valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön on annettu laki (382/1989). Ulkoministeriöllä ja Business Finlandilla on DevPlatia koskeva yhteistyösopimus, jossa on sovittu, että Business Finland hallinnoi DevPlatin ohjelmallista yhteistyötä. Business Finland valitsee kehitysyhteistyömäärärahoista myönnettävillä valtionavustuksilla rahoitettavat hankkeet yhdessä ulkoministeriön kanssa. Ulkoministeriö antaa kehitysvaikutuksia koskevan lausunnon, joka on Business Finland -rahoituskeskuksen tekemän valtionavustuspäätöksen edellytys.

Perustuslakivaliokunta on useasti katsonut, että yksityiseen kohdistuvan julkisen toimivallan siirtäminen sopimus pohjaisesti viranomaiselta toiselle ei ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista.⁹⁹ Vaikka DevPlatin tilanteessa Business Finland itsessään myöntää valtionavustuksia valtionavustuslain nojalla, ovat määrärahat eduskunnan ulkoministeriölle osoittamista määrärahoista ja tehtävät osittain ulkoministeriölle kuuluvia tehtäviä, sillä kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö, mukaan lukien niiden valmistelu ja toimeenpano, kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, 13 §:n 4 mom.) ja ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005, 1 §) nojalla ulkoministeriön tehtäviin. Näin ollen pelkästään se, että Business Finland jatkossa suostuisi hoitamaan ulkoministeriön tehtäviä ja tästä säädetäisiin lailla ei välttämättä riittäisi, jos tehtävien siirtäminen olisi muutoin rajoituksetonta,¹⁰⁰ joten tehtävät tulisi todennäköisesti lainsäädännössä myös jotenkin rajata. Näin ollen, Business Finlandille talousarviolainsäädännön nojalla annetun käyttö- ja kirjausoikeuden lisäksi on paikallaan selvittää, tulisiko toiselle virastolle annetuista tehtävistä säätää myös tarkemmin uudessa Finnfund-laissa.¹⁰¹

Ulkoministeriö ei todennäköisesti voisi siirtää myöskään Finnfundille DevPlatia koskevan sopimuksen tekemistä, sillä kuten aiemmin todettiin, yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, vaikkakaan ehdotonta kieltoa tälle ei ole asetettu. Toisin sanoen, DevPlat-mallin rakentaminen ei todennäköisesti onnistuisi niin, että ulkoministeriö laisakaan säädetyllä palvelusopimuksella ostaisi Finnfundilta palveluja, jos tämä puolestaan ostaisi DevPlatia koskevat palvelut Business Finlandilta omalla sopimuksellaan ilman, että tästä subdelegoinnista olisi säädetty lailla. DevPlatin rahoituksen osalta ulkoministeriö voisi jatkossakin myöntää Business Finlandille käyttö- ja kirjausoikeuden ulkoministeriön hallinnon alan momenttiin (tällä hetkellä varsinaisen kehitysyhteistyön momentti 24.30.66), minkä lisäksi tehtävien siirrosta

⁹⁸ Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö, ml. niiden valmistelu ja toimeenpano, kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003 13 §:n 4) ja ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005 1 §) ulkoministeriön tehtäviin.

⁹⁹ ks. esim. PeVL 23/1994 vp, s. 2/I ja PeVL 11/1994 vp, s. 1/II ja PeVL 35/2008 vp.

¹⁰⁰ PeVL 52/2001 vp

¹⁰¹ Selvitettävä on, pitääkö DevPlat-tehtävien siirrosta ulkoministeriöstä Business Finland -rahoituskeskukseen säätää tarkemmin lailla vai riittääkö nykyinen laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (382/1989), ns. IKI-laki. Toisaalta myös IKI-laki on vanha (vuodelta 1989) ja ulkoministeriö suunnittelee siihen lakimuutoksia. Nämä on huomioitava jatkovalmistelussa DevPlatin osalta.

tulisi todennäköisesti säätää lailla. Ulkoministeriö voisi kuitenkin jatkossa tästä huolimatta ainakin ostaa ostopalvelusopimuksella Finnfundilta julkisena hallintotehtävänä DevPlatiin liittyviä tehtäviä, kuten esimerkiksi kehitysvaikutusten arvioinnin, kunhan tästä tullaan säätämään uudessa Finnfund-laissa. Toisaalta on myös mahdollista, että jatkossa Finnfund tekisi Business Finlandin sijasta ulkoistetut DevPlat-valtionavustuspäätökset sille lailla ulkoistetun tehtävän nojalla. Valtionavustuspäätösten edellytyksenä olisi Business Finlandin myönteinen TKI-päätös ja Business Finlandin myönteinen lausunto jäljellä olevan de minimis –kiintiön lisäksi. Ulkoministeriö tekisi muiden Finnfundille ulkoistettujen valtionavustuspäätösten tavoin ostopalvelusopimuksen DevPlatin ulkoistuksesta ja yhteistyösopimuksen lausunnon antamisesta Business Finlandin kanssa. Näitä toteutusvaihtoehtoja tarkastellaan seuraavaksi.

2.4.3. Toteutusvaihtoehdot

Vaihtoehto A Kehitysvaikutuksia koskeva lausunto Finnfundille

Finnfund voisi antaa jatkossa lausunnon kehitysvaikutuksista Business Finlandin valtionapupäätöksen tueksi. Tähän asti lausunnon on antanut ulkoministeriö. Näin ollen jatkossa Finnfund suorittaisi ulkoministeriön tällä hetkellä suorittamaa kehitysvaikutusten arviointitehtävää.

Kuten aiemmissa jaksoissa on todettu, perustuslain 124 §:n esitöissä ei sinällään edellytetä julkiselta hallintotehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä eli sen tulee kuulua laissa säännellyn toiminnan alaan¹⁰². Lisäksi julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka täydentävät viranomaistoimintaa¹⁰³ ja toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä. Ensin mainituissa voi olla kysymys esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisesta, rekistereiden ylläpitotehtävissä sekä erilaisissa viranomaisvalvontaa täydentävissä tehtävissä, kuten valvonnan suorittamista varten tarpeellisten selvitysten ja tietojen hankkimista.¹⁰⁴ Esimerkiksi päätöksenteon pohjaksi joudutaan usein pyytämään toisilta viranomaisilta tai ulkopuolisilta asiantuntijoilta selvityksiä ja asiantuntijalausuntoja. Tämän vuoksi, mikäli Finnfundille asetettaisiin velvoite antaa lausunto, saatettaisiin tätä pitää julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla ja lausunnon antamisveloitteesta olisi hyvä säätää Finnfund-laissa. Finnfundille voitaisiin säätää myös velvollisuudesta toteuttaa muita DevPlatiin liittyviä tukitoimintoja, kuten kehitysvaikutuslomakkeen (SDG-lomakkeen) arviointi.

Jos Finnfundista ei tehdä virastoa, työryhmän käsityksen mukaan sille ei voitaisi siirtää käyttö- ja kirjausoikeutta DevPlatin osalta, kuten edellisessä jaksossa 2.4.2. todettiin. Myöskään alatyöryhmässä esillä ollut Business Finlandin ja ulkoministeriön välisen DevPlat-sopimuksen neuvotteluvaltuuden siirtoa Finnfundille ei voitaisi toteuttaa ilman riskiä kielletystä julkisen hallintotehtävän subdelegoinnista.

¹⁰² Keravuori-Rusanen, 2008. s. 171

¹⁰³ PeVL 53/2001 vp

¹⁰⁴ PeVL 11/2001 vp, PeVL 23/2000 vp

Vaihtoehto B DevPlat-valtionavustuspäätösten siirtäminen Finnfundille

Finnfund voisi jatkossa tehdä Business Finlandin sijasta DevPlat-valtionavustuspäätökset sille lailla ulkoistetun tehtävän nojalla. Tässä tapauksessa Finnfundin myönteisen lausunnon sijasta valtionavustuspäätöksen edellytyksenä olisi Business Finlandin vastaava myönteinen lausunto sekä Business Finlandin myönteinen TKI-päätös, jäljellä olevan de minimis –kiintiön lisäksi.

Ulkoministeriö tekisi muiden Finnfundille ulkoistettujen valtionavustuspäätösten tavoin ostopalvelusopimuksen DevPlatin ulkoistuksesta ja puolestaan yhteistyösopimuksen lausunnon antamisesta Business Finlandin kanssa. Näin ei syntyisi tehtävien kiellettyä subdelegointia, eikä Business Finlandille olisi tarpeellista antaa käyttö- ja kirjausoikeutta valtion talousarvion ulkoministeriön varsinaisen kehitysyhteistyön momenttiin.

2.4.4. Tarkoituksenmukaisuusarviointi

Työryhmä katsoo, että Business Finlandilla on paras erityisosaaminen innovaatorahoituksesta, mikä on ratkaisevan tärkeää varmistettaessa hankkeiden menestyksekkäs käynnistäminen ja kehittäminen. Finnfundilla arvioidaan olevan tarvittavaa osaamista kehitysvaikutusten arvioinnissa. Kehitysvaikutusten arviointi on välttämätön osa DevPlat-hankkeita, ja Finnfundin osaaminen arvioida hankkeiden kehitysvaikutuksia voi tuoda lisäarvoa kokonaisprosessiin. Finnfundin vahva tausta kestävässä kehityksessä ja vastuullisessa sijoittamisessa tekee siitä luontevan toimijan, kun tavoitteena on varmistaa hankkeiden myönteiset vaikutukset kehitysmaissa.

Lisäksi, siirtämällä kehitysvaikutusten arviointi Finnfundille, voidaan saavuttaa synergioita ja tehokkuutta ja mahdollistaa paremman resurssien kohdentamisen ja asiantuntemuksen hyödyntämisen sekä ulkoministeriön, että Finnfundin osalta. Finnfundilla on myös osaamista täydentää kehitysvaikutuslomake (SDG-lomake) ulkoministeriön puolesta sen vahvan kestävässä kehityksen tavoitteita koskevan osaamisen (SDG-osaaminen) kautta. Lisäksi Finnfundin vahva yritys- ja markkinatuntemus perustelee siirron tarkoituksenmukaisuutta.

2.4.5. Perusoikeudet, hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet

Hallinnon yleislait tulisivat soveltuvin osin Finnfundin tai sen tulevan tytäryhtiön henkilökuntaa sitoviksi myös niiden hoitaessa DevPlatiin liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Näitä tehtäviä olisivat DevPlatin osalta Business Finlandin valtionavustuspäätöksen edellytyksenä olevan puoltavan lausunnon antaminen. Asiantuntijalausunnon antaminen on muiden julkisten hallintotehtävien tavoin joko eriytettävä Finnfundin sisällä henkilötasolla, toiminnallisesti ja taloudellisesti riittävän puolueettomuuden sekä markkinaneutraliteetin takaamiseksi tai se on siirrettävä Finnfundin tytäryhtiöön, jolloin eriyttäminen toteutuu rakenteiden tasolla.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla.

2.4.6. Ohjaus ja valvonta

Julkisen hallintotehtävän siirtämisen asianmukaisesta ohjauksesta ja valvonnasta tulisi myös huolehtia. Ulkoministeriölle tulisi jatkossa vastuu valvoa myös DevPlatia koskevan julkisen hallintotehtävän suorittamista. Tätä voitaisiin lähtökohtaisesti tehdä virkатыönä. Esimerkiksi mikäli ulkoministeriöön päädyttäisiin jaksojen 2.2.5. ja 2.2.6. mukaisesti luomaan ryhmä, jolla olisi toimivalta ohjata ohjelman tavoitteita ja valvoa valtionavustusten myöntämisen ja julkisen hallintotehtävän siirron toteutumista, tämä sama ryhmä voisi valvoa myös Finnfundille annettujen DevPlatiin liittyvien julkisten hallintotehtävien suorittamista, kuten kehitysvaikutusten arvioinnin suorittamista. Mikäli ohjaus- ja valvontaryhmää ei päätetä luoda, ulkoministeriön on joka tapauksessa välttämätöntä valvoa julkisen hallintotehtävän suorittamista, esimerkiksi kehitysvaikutusten arviointia.

Nykyisellään DevPlatin ohjaus tapahtuu ohjausryhmässä, johon kuuluu jäseniä ulkoministeriöstä (KEO-50), työ- ja elinkeinoministeriöstä ja Business Finlandista. Ulkoministeriön määrärahan käytön valvonta tehdään tällä hetkellä virkатыönä, jossa tukena on ulkopuolinen konsultti. Ohjaukseen liittyy jo tälläkin hetkellä valvonnallisia аспектеja kuten määrärahan käytön seuranta, raportointia tuloksellisuudesta ja prosessien toimivuuden arviointia, mutta jatkossa valvontafunktio korostuisi, kun julkinen hallintotehtävä siirrettäisiin yksityiselle eli Finnfundille.

Jatkossa ohjaus- ja valvontaryhmä voisi koostua lähtökohtaisesti virkahenkilöistä, ainakin jos sille annettaisiin merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä. Ohjaus- ja valvontaryhmän kokoonpanoa selvitetään jatkovalmistelussa, mutta voisi olla perusteltua harkita, että DevPlatia valvovat ministeriöt ulkoministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö olisivat siinä edustettuina.

2.4.7. Perusvalmistelussa lisäselvitettäviä asioita

Mikäli DevPlatin liittyvän julkisen hallintotehtävän siirtämiseen päädytään, on riittävästä tietojen siirtoveloitteesta Business Finlandin, Finnfundin ja ulkoministeriön välillä säädettävä.

Lisäksi on selvitettävä perustuslakivaliokunnan PeVL 35/2008 vp¹⁰⁵ lausunnon valossa, onko tarpeen säätää tarkemmin siitä, että Business Finlandin rahoituskeskus (virasto) hoitaa ulkoministeriön puolesta julkista hallintotehtävää.

2.4.8. Työryhmän kanta

DevPlatin osalta työryhmä suosittaa, että valitaan vaihtoehto A, eli jatkossa Finnfund voisi tehdä DevPlatiin liittyviä julkisia hallintotehtäviä (tukitoimintoja) ulkoministeriön puolesta, mutta valtionavustuspäätökset tekisi edelleen Business Finland. Finnfund antaisi jatkossa lausunnon kehitysvaikutuksista Business Finlandin valtionapupäätöksen tueksi, ja suorittaisi siten ulkoministeriön tällä hetkellä suorittamaa kehitysvaikutusten arviointitehtävää.

Työryhmä suosittaa, että avustusten myöntäminen jäisi jatkossakin Business Finlandille, jolle jäisi käyttö- ja kirjausoikeus UM:n momenttiin.

¹⁰⁵ ks. myös PeVL 23/1994 vp, s. 2/I, PeVL 11/1994 vp, s. 1/II ja PeVL 52/2001 vp, s. 5/I

Työryhmä kuitenkin huomioi, että jatkovalmistelussa on hyvä huomioida mahdolliset tulevat instrumentit ja uudenlaiset yhteistyömuodot kehitys- ja innovaatiopolitiikan yhdistämisen osalta, mitä esimerkiksi vaihtoehto B edustaisi. Tärkeää on huomioida uusien instrumenttien ja yhteistyömuotojen kehittämisen osalta yritysten näkökulmasta toimiva prosessi, mutta jossa kehitysvaikutuksia koskevat tavoitteet toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla, sillä kyse on ODA- eli kehitysyhteistyörahoituksesta. Tämän vuoksi kehitysvaikutusten toteutuminen on perustavanlaatuisen tärkeää. Lisäksi jatkotyössä on tärkeä huomata, että DevPlatin jatkosta on määrä päättää kuluvan vuoden 2024 aikana, sillä nykyinen DevPlatin kausi on päättymässä vuoden 2024 lopussa.

2.5. PIF-Investointituki kehitysmaille -tukitoimintojen siirtäminen Finnfundille

2.5.1. Investointituki kehitysmaille –rahoitusinstrumentti eli PIF

Investointituki kehitysmaille -rahoitusinstrumentti (Public Sector Investment Facility, PIF) on yksi Suomen kehityspoliittisista rahoitusinstrumenteista. Instrumentin tavoitteena on tukea kehittyvien maiden julkisen sektorin investointeja, jotka ovat YK:ssa hyväksytyjen kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia ja joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa. PIF-rahoitus edellyttää, että hanketoteuttaja on Suomessa rekisteröity yritys ja hankkeessa on Finnveran hyväksymä riittävä suomalainen sisältö. Investointien on tarkoitus tukea kohdemaiden toimia kohti Agenda 2030- ja Pariisin sopimuksen tavoitteita. Tukea voidaan myöntää investointeihin, jotka kohdistuvat esimerkiksi sosiaali-, vesihuolto-, energia-, cleantech-, tai muille kehitysyhteistyökelpoisille sektoreille. Hankkeiden tulee olla linjassa Suomen kehityspoliittisten linjausten (ml. ihmisoikeus- ja tulosperustaisuutta koskevien ohjeiden) kanssa. PIF-rahoituksen myöntämisestä, käytöstä ja sen valvonnasta säädetään laissa kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista (1114/2000), ”korkotukiluottolaki” ja sen nojalla annetussa asetuksessa (1253/2000). Valtion vientitakuutoimintaa sovellettavista ehdoista ja periaatteista puolestaan säädetään laissa valtion vientitakuista (422/2001) sekä OECD:n vientiluottokonsensuksessa. PIF-rahoitukseen liittyy myös kehittyvän maan kanssa tehtävä valtiosopimus, joka voimaansaatetaan ulkoministeriön asetuksella ulkoasiainhallintolain (204/2000) 3 a §:n nojalla.

Nyt voimassa olevaan korkotukiluottolakiin perustuvassa PIF-rahoituksessa on kyse rahoituslaitoksen kohdemaalle myöntämästä korkotuetusta investointiluotosta, johon kuuluu korkotuen lisäksi muuta Suomen valtion kehitysyhteistyövaroista kohdemaalle myönnettävää OECD:n vientiluottokonsensuksen mukaista tukea. Kehittyvä maa ottaa instrumentin puitteissa Finnveran takaaman lainan investointia varten, ja ulkoministeriön talousarviomomentilta maksetaan lainan korot ja korkojen ollessa alhaisia osan kauppasummasta niin, että OECD:n vaatima 35–50 prosentin lahjaosuus julkisesti tuetulle vientiluotolle täyttyy. Valtiokonttori hallinnoi maksatusta korkotukiluottolain 9 §:n nojalla ja maksaa ulkoministeriön ja kaupallisen yksityisen luottolaitoksen kanssa tehdyn erillisen sopimuksen nojalla korkotuen ja mahdollisen lahjaosuuden korkotukiluoton kehittyvän maan hallinnolle myöntäneelle yksityiselle luottolaitokselle. Kehittyvän maan omistajuuden kasvattamiseksi, PIF-instrumentilla tuettujen investointihankkeiden ja siihen liittyvien kapasiteetin kehittämisen kustannusten tulee perustua kohdemaan omiin kansallisiin kehitystarpeisiin ja investointien hankintaprosessi puolestaan

tapahtuu kohdemaan hankintalainsäädännön mukaisesti. Kehittyvällä maalla on päävastuu hankkeen kokonaiskustannuksista ja rahoituksen järjestämisestä.

Kehitysyhteistyö kuuluu ulkoministeriön toimialalle, mistä syystä ulkoministeriö vastaa rahoitustuen myöntämisestä kehitysyhteistyövarainvarain. Suomen virallisena vientitakuulaitoksena toimiva Finnvera puolestaan vastaa ostajaluottotakuun myöntämisestä investointiluotolle, mikä asettaa tuelle tietyn suomalaisuusasteen vaatimuksen. Kun ulkoministeriö on hyväksynyt hankkeen, Finnvera ilmoittaa alustavasti investointi- tai kapasiteetinrakentamishankkeelle myöntämänsä vientitakuun OECD:n vientiluottotyöryhmälle, joka valvoo ja ohjaa toimintaa. Tällöin muilla OECD:n jäsenvaltioilla on mahdollisuus pyytää hankkeesta lisäselvityksiä 30 arkipäivän kuluessa, mikäli ne katsovat sen rikkovan vientiluottokonsensuksen ehtoja. Valtiokonttori maksaa korkotuen ja mahdollisen lahjaosuuden kehittyvälle maalle luoton myöntäneelle yksityiselle luottolaitokselle, ulkoministeriön puolesta. Asiasta ei ole tehty ulkoministeriön ja Valtiokonttorin välillä toimeksiantosopimusta, vaan hallinnointi perustuu tällä hetkellä täysin korkotukiluottolain 9 §:ään sekä Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) Valtiokonttorille antamaan toimivaltaan.

2.5.2. Kytkeä Euroopan unionin oikeuteen

PIF-investointiluotot kuuluvat kansainvälisesti niin sanottuihin sekaluottoihin, joissa on yhdistetty kehitysyhteistyörahoitusta ja vientiluottoja. Järjestelmä perustuu OECD:n vientiluottokonsensusukseen, joka on otettu osaksi EU:n lainsäädäntöä EU-asetuksella (EU) N:o 1233/2011. Vientiluottokonsensusus on alun perin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön eli OECD:n järjestely, joka pyrkii edistämään viejien välistä kilpailua tavaroiden ja palvelujen laadun ja hinnan perusteella pikemminkin kuin niiden hallituksiltaan saamien mahdollisimman edullisten rahoitusehtojen perusteella. Ehdot on määritelty julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevassa järjestelyssä eli ”järjestelyssä”, jonka viimeisin versio on astunut voimaan heinäkuussa 2023, mutta jonka päivitysprosessi on edelleen käynnissä). On tärkeä varmistaa, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia EU-säädöksen kanssa ja ettei uusia ristiriitoja synny, eikä asetuksia tai sen nojalla annettuja delegoituja säännöksiä selitetä auki.

2.5.3. Toteutusehdotus

Kaikkia PIF:iin liittyviä julkisia hallintotehtäviä ei todennäköisesti ole mahdollista siirtää Finnfundille, sillä perustuslain 93-95 §:n ja perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön mukaan valtiosopimuksia voi tehdä vain tasavallan presidentti tai laissa säädetyin valtuuden nojalla ministeriö. Vaikka Finnfundista luotaisiin virasto, esimerkiksi valtiosopimusten tekoa ei silti voitaisi siirtää Finnfundille, koska lähtökohtaisesti valtiosopimusten tekovaltaa ei ulkoministeriön käsityksen mukaan tulisi delegoida virastolle (perustuslain 93 §), vaan ministeriölle.¹⁰⁶

Työryhmä on arvioinut mahdollisia Finnfundille siirrettäviä PIF-rahoitukseen liittyviä julkisia hallintotehtäviä ja päätenyt arvioimaan, että seuraavien tehtävien siirto Finnfundille olisi

¹⁰⁶ Esim. ulkoministeriölle on UH-lain 3 a §:ssä säädetty lailla toimivalta tehdä eräitä kehitysyhteistyön täytäntöönpanoon liittyviä valtiosopimuksia. Näihin lukeutuvat myös PIF-valtiosopimukset.

tarkoituksenmukaista niiden hoitamisen kannalta huomioiden Finnfundin paremmat henkilöresurssit jatkossa: hankekoordinaatio ja neuvottelut PIF-korkotukea hoitavien yritysten, luoton myöntävän tahon kanssa käytävät neuvottelut korkotukiluotoista ja lahjarahasta¹⁰⁷, yrityksille ja muille sidosryhmille suunnattujen ohjeiden laadinta ja päivittäminen, hankkeiden laatuarviointi (tekninen ja kehityspoliittinen), hankkeiden hankintaprosessin tuki ja valvonta, rahoituspäätösten esittely ulkoministeriölle ja hankeseuranta sekä evaluointi. Lisäksi Finnfund voisi osallistua yhdessä ulkoministeriön kanssa hankevalmisteluun ja siihen liittyviin neuvotteluihin.

Näitä siirrettäviä tehtäviä voidaan mahdollisesti pitää ainakin osittain julkisina hallintotehtävinä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla, jonka vuoksi niiden siirrosta olisi säädettävä lailla.

Uusien tilien avaaminen yksityisiin luottolaitoksiin on koettu ulkoministeriön PIF-instrumenttia hoitavien virkhenkilöiden mielestä työllistävänä ja haastavana. Tilin avaamisoikeuden siirtäminen Finnfundille edellyttäisi työryhmän tämän hetkisen käsityksen mukaan kuitenkin sitä, että Finnfundista tehtäisiin jaksossa valtion kirjanpitoyksikkö. Yksikään valtion erityistehtäväyhtiö ei ole tällä hetkellä valtion kirjanpitoyksikkö, vaan todennäköisesti Finnfundista tulisi tässä vaihtoehdossa tehdä osittain viranomaisen jakson 2.1.3. mukaisesti.

Valtiokonttorin kanssa käytyjen keskusteluiden pohjalta ja rahoituksen rakenne huomioiden, työryhmä katsoo, että tarkoituksenmukaisimpana, että Valtiokonttori hallinnoi jatkossakin maksatuksia. Kauppasopimukseen liittyvä rahaliikenne katsotaan puolestaan tarkoituksenmukaisimmaksi pitää luoton myöntävällä taholla, kuten myös lainan takaisinmaksuun liittyvä maksuliikenne. Valtion maksuliikenne koostuu siten ainoastaan lainakoron maksamisesta kaksi kertaa vuodessa sekä lahjaosuuden siirrosta pankille kerran vuodessa.

2.5.4. Tarkoituksenmukaisuusarviointi

Työryhmä katsoo, että PIF-rahoituksen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi jaksossa 2.5.3. mainittujen tehtävien siirto Finnfundille olisi tarkoituksenmukaista huomioiden Finnfundin paremmat henkilöresurssit hoitaa kyseisiä julkisia hallintotehtäviä. Ulkoministeriöllä PIF-henkilöresurssien on nähty olevan riittämättömiä hankkeiden tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi. Työryhmä tunnistaa siten mahdollisuuden hankkia Finnfundille uusia henkilöresursseja hoitamaan PIF-rahoitukseen liittyvää hallinnointia, jotka mahdollistaisivat tehokkaamman hoitamisen mainittujen tehtävien osalta. Tämä puolestaan parantaisi PIF-rahoituksen hallinnointia ja varmistaisi, että hankkeet etenevät tehokkaasti ja kestäväällä tavalla. Hallintotehtävän siirron kustannuksia arvioidaan jaksossa 7.

2.5.5. Perusoikeudet, hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet

Hallinnon yleislait tulisivat soveltuvin osin Finnfundin tulevan tytäryhtiön henkilökuntaa sitoviksi niiden hoitaessa PIF-rahoitukseen liittyviä julkisia hallintotehtäviä, tai mikäli päädyttäisiin jakson

¹⁰⁷ Finnfundin oikeutta mahdollisesti oikeus neuvotella korkotuen ja lahjaosuuden maksamista koskeva sopimus luotonmyöntävän tahon puolesta ulkoministeriön nimissä tulee selvittää lisää jatkovalmistelun aikana.

2.1.2. mukaiseen ratkaisuun eli niin sanottuun yhden yhtiön malliin, hallinnon yleislakeja sovellettaisiin soveltuvin osin Finnfund-yhtiön työntekijöihin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tehtävät olisi muiden julkisten hallintotehtävien tavoin joko eriytettävä Finnfundin sisällä henkilötasolla, toiminnallisesti ja taloudellisesti riittävän puolueettomuuden sekä markkinaneutraliteetin takaamiseksi tai ne on siirrettävä Finnfundin tytäryhtiöön, jolloin eriyttäminen toteutuu rakenteiden tasolla selkeämmin.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla.

2.5.6. Ohjaus ja valvonta

Julkisen hallintotehtävän siirtämisen asianmukaisesta ohjauksesta ja valvonnasta tulisi myös huolehtia. Mikäli ulkoministeriöön päädyttäisiin jaksoissa 2.2.5. ja 2.2.6. kuvatusti luomaan ohjaus- ja valvontaryhmä, jolla olisi toimivalta ohjata muun muassa Finnpartnership-ohjelman tavoitteita sekä seurata valtionavustusten myöntämisen ja julkisen hallintotehtävän siirron toteutumista, tämä sama ryhmä voisi ohjata ja valvoa myös Finnfundille annettujen PIF-rahoitukseen liittyvien julkisten hallintotehtävien suorittamista. Tästä voitaisiin säätää myös lailla. Mikäli elintä ei päätetä luoda, ulkoministeriön on joka tapauksessa välttämätöntä valvoa julkisen hallintotehtävän suorittamista asianmukaisesti ja riittävästä valvonnasta on huolehdittava.

2.5.7. Ratkaistavia kysymyksiä

Se, että voidaanko maksatusten koordinointi siirtää Finnfundille, tulee selvittää maksatusten hallinnoinnin hoitavan Valtiokonttorin kanssa. Kysymyksenä on, pystyisikö Valtiokonttori edelleen hoitamaan nykyistä tehtäväänsä oman lainsäädäntönsä puitteissa yhteistyössä Finnfundin tai sen mahdollisen tytäryhtiön kanssa yhtä lailla kuin se on voinut toimia ulkoministeriön kanssa yhteistyössä maksatusten koordinoinnin osalta. Valtiokonttoria koskeva lainsäädäntöä ollaan saman aikaisesti uudistamassa.

Jatkovalmistelussa tulee huomioida myös ulkoministeriön tulevien PIF-rahoitusta mukailevien instrumenttien (kuten UIF) lainsäädäntötarpeet ja tarvittaessa huomioida uusi instrumentti Finnfundia ja korkotukiluottolakia koskevan lainsäädännön uudistamisessa.

2.5.8. Työryhmän kanta

Työryhmä suosittaa, että jatkossa Finnfund voisi tehdä PIF:iin liittyviä julkisia hallintotehtäviä (tukitoimintoja) ulkoministeriölle, kuten jaksossa 2.5.3. on esitetty. Työryhmä suosittaa, että myös nämä julkiset hallintotehtävät keskitettäisiin ”tytär-Finnfundiin”.

Työryhmä katsoo, että PIF-valtiosopimusten teko jäisi kuitenkin ulkoministeriölle (ulkoasiainhallintolain 3 a §). Samoin PIF-rahoituspäätökset tulisi edelleen tehdä ulkoministeriössä. Lisäksi ulkoministeriö edelleen antaisi ohjeistusta ja valvoisi Finnfundin toimintaa myös PIF-rahoituksen osalta.

2.6. Muita mahdollisia Finnfundille ulkoistettavia julkisia hallintotehtäviä

Perusvalmistelun (hallituksen esityksen valmistelu) aikana tulee varmistaa, onko edellä mainitut Finnfundille säädettävät julkiset hallintotehtävät tunnistettu ja lueteltu riittävällä tarkkuudella (muun muassa liittyen Finnpartnershiipiin, tekniseen tukeen, DevPlatiin ja PIF:iin). Mikäli tunnistetaan myös muita mahdollisia julkisia hallintotehtäviä, joita Finnfundille on ostopalvelusopimuksella siirretty, tai joita sille haluttaisiin tulevaisuudessa siirtää, tulee ne huomioida jatkovalmistelussa.

2.7. Julkisen hallintotehtävän siirtämisen rahoitus

2.7.1 Ei-virastomallin rahoitus (emo-tytäryhtiö –malli tai yhden yhtiön malli)

Finnfundin julkisen hallintotehtävän rahoitus voitaisiin järjestää ei-virastomallissa¹⁰⁸ eri tavoin, mutta tällä hetkellä Business Finland –mallin mukaisesti lainsäädäntöön perustuva palvelusopimuksella tehtävä siirto vaikuttaisi ensisijaisesti selvitettävältä tavalta. Itse tehtävien siirtoa ei voida jättää palvelusopimuksen varaan, vaan julkisten hallintotehtävien siirrosta on säädettävä lailla. Muutoin selvitettäviä perusvalmisteluvaiheessa selvitettäviä kysymyksiä ovat julkisen hallintotehtävän korvausmekanismi tilanteessa, jossa kilpailua ei ole, julkisen hallintotehtävän ja liiketaloudellisen toiminnan erottaminen yhtiön taloudessa sekä talousarviolainsäädännön nojalla tehtävien käyttö- ja kirjausoikeuksien lisäksi julkisten hallintotehtävien toiselle virastolle siirtämisen kirjaaminen lainsäädäntöön erityisesti DevPlatin tapauksessa.

2.7.1.1. Palvelusopimus

Yhtiön julkisten hallintotehtävien rahoittaminen voitaisiin järjestää Business Finland –mallin mukaisesti, jossa yhtiö tuottaa viranomaistehtäviin liittyviä palveluita viranomaisen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti ja saa rahoituksensa palvelusopimuksen perusteella valtion talousarviosta. Palvelusopimuksella rahoitettavat palvelut tulee yksilöidä laissa. Business Finland -mallissa palvelusopimus rahoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön talousarvion momentilta 31.01.05, jossa todetaan, että määrärahaa voidaan suorittaa myös ennakkomaksuja Business Finland -yhtiölle siltä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille (virasto) ostettavien palvelujen osalta.

2.7.1.2. Valtionavustusperusteinen rahoitus

Vertailun vuoksi myös erillislain nojalla valtionavustuksia myöntävän metsäkeskuksen toimintaa puolestaan rahoitetaan vuosittain valtionavustuslain nojalla. Maa- ja metsätalousministeriö myöntää talousarvion momentilta 30.60.42 (Valtionapu metsätalouden edistämisen ja valvontaorganisaatioille) valtionavustusta metsäkeskuksille ja kehittämiskeskukselle valtionavustusta niille säädetyistä tai määrättyistä tehtävistä aiheutuviin toimintamenoihin sekä ministeriön hyväksymiin sijoitusmenoihin. Määrärahaa voidaan käyttää ainoastaan metsäkeskuksille ja kehittämiskeskukselle niiden toimintaan myönnettävään valtionavustukseen.

¹⁰⁸ Vertailun vuoksi: Valtion virastot kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin, ja niiden toiminnan rahoitus budjetoidaan valtion talousarviossa. kts. tästä lisäksi VM:n suositus: VN/11537/2021

Valtionavustuslain nojalla rahoittamista (Metsäkeskuksen tapaan) olisi kuitenkin vähintään selvitettävä enemmän ennen kuin sitä voitaisiin pitää suoraan hyödynnettävänä vertaisiesimerkkinä, sillä työryhmä katsoo, että toiminta saattaa muodostaa pääsääntöisesti kielletyn subdelegoinnin. Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltä tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan.¹⁰⁹

Kuitenkin palvelusopimus vaikuttaisi muodostavan käyttökelpoisemman rinnasteisen esimerkin rahoituksen mahdolliseksi pohjaksi.

2.7.1.3. Julkisten hallintotehtävän korvausperuste

Business Finland –laissa todetaan, että korvauksesta sovitaan vuosittain palvelusopimuksessa, mikä jättää pelivaraa lain soveltajalle. Lain tasolla tämä voitaisiin jättää myös Finnfundin tapauksessa mahdollisesti auki, vaikkakin korvauksesta on sovittava markkinaneutraliteettia ja valtiontukisääntelyä kunnioittaen objektiivisesti ja oikeasuhtaisesti.

On huomioitava, että mikäli hallintopalkkio ylimitoitetaan, on riskinä notifioimaton valtiontuki Finnfundille. Aikaisemmin esimerkiksi Finnpartnership-valtionavustukseen liittyvien tehtävien korvausperuste on perustunut kilpailutukseen muiden markkinoilla olevien mahdollisten palveluntuottajien välillä. Jatkossa, jos tehtävät siirretään Finnfundille suoraan lain nojalla, tulee korvausperuste arvioida objektiivisesti, jotta valtiontukea ei muodostu.

Teknisen tuen osalta vastaavasti tuen osalta oikeasuhtaista määrää olisi selvitettävä tarkasti, koska ministeriö ei ole aikaisemmin rahoittanut täysin tämän tyyppistä toimintaa. Myös senkin osalta jo olemassa olevan valtiontukinotifikaation riittävyttä olisi tällöin välttämätöntä myös tarkastella uudestaan, sillä määrällisesti tekninen tuki voisi Finnpartnershipistä poiketen vaihdella merkittävästi, ja voisi myös ylittää de minimis -rajan. Myös PIF-rahoitusta koskettavien tehtävien sekä DevPlat-alustan kehitysvaikutusten arviointitehtävien siirron kustannukset tulevat arvioitavaksi.

2.7.1.4. Julkisen hallintotehtävän taloudellinen eriyttäminen

Osana tehtävien siirtoa on varmistettava jaksossa 2.1.2. kuvatusti, miten Finnfundin rahoitusliiketoiminta eriytetään aidosti julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Taloudellinen eriyttäminen voidaan tehdä toiminnan eriyttämisellä emo- ja tytäryhtiöön tai joka tapauksessa julkisen hallintotehtävän kustannusten ja muun Finnfundin rahoitusliiketoiminnan kassavirran ja pääomien eriyttämisellä. Tämä tarkoittaa sitä, että Finnfundin julkisen hallintotehtävän hoitamiselle tulee erottaa oma tase ja varoille asetettaiisiin erilläänpitovelvoite liiketoiminnan ja valtionavustustoiminnan välille. Erilläänpidon tarkoituksena olisi julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan välisten ristiinsubventioiden estäminen markkinaneutraliteetin säilyttämiseksi.

¹⁰⁹ PeVL 6/2013 vp, s. 4

Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen tarkoitettuja varoja ei saisi käyttää liiketoimintaan eikä muutenkaan niin, että toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuisi julkisten hallintotehtävien hoitamisessa.

Julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi eriyttäminen on tärkeää myös valvontatehtävän suorittamiseksi, sillä tavallisesti eduskunta päättää budjettivaltansa rajoissa valtion talousarviossa viraston rahoituksesta ja sen käyttötarkoituksista. Osana prosessia käyvät myös alustavat vaikuttavuustavoitteet sekä toiminnalliset tulostavoitteet käyvät ilmi. Tämä toimii lähtökohtana tulossopimukselle, jossa talousarviossa osoitettujen resurssien puitteisiin sovitetuista tavoitteista sovitaan ministeriön ja tulosohjatun viraston välillä.¹¹⁰ Kun julkinen hallintotehtävä siirretään yksityiselle näin ei kuitenkaan ole. Muun muassa valtionalouden tarkastusvirasto onkin kiinnittänyt asiaan huomiota, sillä kun valtion varoja ja toimintaa siirretään talousarviotaloudesta valtioneuvostolle, eduskunnan budjettivalta kaventuu ja sen ohjaus- ja valvontavaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiöiden omille toimielimille¹¹¹, mikä edellyttää valvontaa enemmän ministeriöltä.

2.7.2. Virastomallin rahoitus

Koska työryhmä ei suosita virastomallia vaan emo-tytäryhtiö -mallia, ei tässä arviomuistiossa ole arvioitu virastomallin rahoitusta yksityiskohtaisesti. Kuitenkin, koska arviomuistion tehtävänä on arvioida eri vaihtoehtoja, tulee myös virastomallin rahoitusta arvioida jossain määrin. Jos Finnfundin toiminta järjestettäisiin jatkossa siten, että Finnfund-yhtiön rinnalle perustettaisiin uusi ”Finnfund-virasto”, voisi ”Finnfund-virasto” saada jatkossa suoraan rahoitusta valtion budjetista UM:n pääluokasta. Rahoitukselle voitaisiin perustaa oma momentti muiden ministeriöiden virastojen tapaan. Se perustettaisiin UM:n pääluokan alle. Kaikki Finnfund-viraston julkiset hallintotehtävät rahoitettaisiin siten suoraan valtion budjetista. Finnfund-yhtiön rahoitus taas säilyisi nykyisenkaltaisena.

2.8. Perusvalmistelussa ratkaistavia asioita

2.8.1. Julkisen hallintotehtävän käsitteen laajuus

Ulkoministeriö on pitänyt Finnfundin rahoitusliiketoimintaa julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolisena valtion erityistehtävayhtiön tehtävänä riippumatta siitä, muodostaako se mahdollisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtioneuvon tukea. Professori Olli Mäenpää on lausunut vuonna 2014¹¹², että vaikka Finnfundin erityisriskirahoituksen antaminen on mahdollista vain valtion antaman tappiokorvaussitoumuksen perusteella, ei tämä merkitsisi suoraan, että erityisen riskialttiiden kohteiden rahoittaminen olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Mäenpää näyttääkin antavan valtioneuvon tukiarviota suurempaa painoarviota päätöksentekomenettelylle todeten, että Finnfundin rahoitustoiminnan oikeudellisen luonteen arvioinnin kannalta keskeisenä kriteerinä voitaneen pitää sitä, miten keskeisesti rahoitustehtävien

¹¹⁰ ks. mm. VN/11537/2021: Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot

¹¹¹ VTV tuloksellisuustarkastus 13/2020 - Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona

¹¹² Professori Olli Mäenpään lausunto 22.1.2014.

hoitaminen perustuu rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon, minkä vuoksi Mäenpää ei katso Finnfundin hoitavan julkista hallintotehtävää rahoitusliiketoimintaansa harjoittaessa. Finnfundin rahoitusinstrumenttien käyttämiseen ei myöskään näyttäisi liittyvän tai sisältyvän varsinaisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia taloudellisen toimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä.

Osana työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelua¹¹³ on kuitenkin omaksuttu kanta, että valtiontukien myöntämisessä on kyse julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kaikista valtiontukien myöntämisistä olisi säädettävä lailla, mikäli niitä ulkoistettaisiin toimijalle, joka ei ole viranomainen. Toisin sanoen riippumatta siitä, onko valtiontuen myöntämismenettely itsessään rinnastettavissa hallintopäätöksentekoon vai muodostuuko SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittama valtiontuki ennemminkin yksityisoikeudelliseen päätöksentekoon rinnastuvan päätöksentekomenettelyn seurauksena, kuten Finnfundin sijoituspäätökset, vai ei, kyse on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ollut valtiontuen myöntämisestä ja siten PL 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä.

Ulkoministeriö on katsonut perinteisesti, että perustuslain 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän käsite pitää sisällään hallintopäätökseen rinnastuvassa päätöksentekomenettelyssä, kuten valtionavustuspäätösmenettelyssä annetut valtiontuet perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti. Tästä poiketen ulkoministeriö, Mäenpään lausuntoon tukeutuen, ei ole välttämättä katsonut kaikkea ei-markkinaehtoista valtiontuen SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla muodostavia toimenpiteitä julkisen hallintotehtävän käsitteeseen (PL 124 §) kuuluviksi tehtäviksi, vaan on katsonut, että kyse on yksityisoikeudelliseen sijoitustoimintaan rinnastuvasta toiminnasta, joka kehitysrahoituksen kontekstissa saattaa sen tukevan luonteen vuoksi muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea.

Ulkoministeriö katsoo siten asianmukaiseksi selvittää arviomuistion lausuntokierroksen yhteydessä, voidaanko edelleen katsoa, että Finnfundin rahoitusliiketoiminta nykyisessä laajuudessaan ei ole perustuslain 124 §:n tarkoittama julkinen hallintotehtävä, vaikka se joissain tilanteissa saattaisikin muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtiontukea. Näkemystä siitä, että kyse ei ole julkisesta hallintotehtävästä, puoltaa edellä mainittu tosiasia, että Finnfundin rahoitusliiketoiminta ei rinnastu menettelyltään hallintopäätöksentekoon, vaan sen luonne on enemmän pankkien ja rahoituslaitosten toimintaan rinnastuva. Sen luonnetta voi siten pitää enemmän yksityisoikeudellisena. Lisäksi erotuksena esimerkiksi julkisena hallintotehtävänä pidetyistä vientitakuiden myöntämisestä liittyvästä toiminnasta, siinä ei käsitellä takuuhakemuksia ja tehdä niiden joukosta hakijan asemaan kohdistuvia päätöksiä.

Finnfundin rahoitusliiketoiminnassa mahdollisesti muodostuvasta SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea käsitellään jaksossa 3.

¹¹³ Ilmastorahasto HE (116/2022 vp) s. 4; Tesi-HE-luonnos s. 37; Tesi-selvitys 8.11.2023. s. 1-2.

2.8.2. Tietosuojaan liittyvät kysymykset

Tietosuojan osalta tulee selvittää tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) ja tietosuojalain (1050/2018) mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn ja siirtämiseen liittyvät seikat. Tietosuojalainsäädännön mukaisista rooleista sekä vastuista voidaan eri skenaarioista riippuen joutua säätämään lailla tai vähintäänkin sopia selkeästi ja läpinäkyvästi ulkoministeriön ja Finnfundin välillä. Nyt olemassa olevasta Finnpartnership-tukitoimintojen ulkoistuksesta on tehty henkilötietojen käsittelysopimus ja turvallisuussopimus ulkoministeriön ja Finnfundin välille.

Työryhmä tunnistaa, että säänneltävänä olevassa toiminnassa saattaa osittain olla kyse myös henkilötietojen käsittelystä, sillä hallintopäätösten tekeminen saattaa edellyttää esimerkiksi yhteyshenkilöiden nimeämistä. Myös mahdollisissa väärinkäyttöepäilytilanteissa on turvattava henkilötietojen riittävä suojaaminen ja henkilötietojen vaihtaminen esimerkiksi rikosten selvittämiseksi tai hallinnollisten seuraamusten määräämiseksi.

2.8.3. Finnfund-yhtiön liiketoiminnallisin perustein tekemä ”sparraus”

Finnfundin emoyhtiön yrityksille antama ”sparraus” ja tulevan tytäryhtiön hallintotoiminnassa annettava neuvonta on tarkasti erotettava toisistaan. Tytäryhtiön mahdolliseen valtiovastuu- tai valtiontukitoiminnassa tehtävään ”sparraukseen” tai neuvontaan on lisäksi suhtauduttava kielteisesti, jos se pyrkisi parantelemaan hakijoiden hakemuksia. Emoyhtiön tekemää ”sparrausta” on kuitenkin tarkasteltava perusvalmistelussa tarkemmin, sillä omistajaohjaajana toimivan ulkoministeriön näkemyksen mukaan neuvonta ja tuki ovat Finnfundin ydintoimintoja. Emoyhtiön ”sparrauksen” tulee kuitenkin keskittyä kansainväliseen rahoitusliiketoimintaan ja siihen liittyviin kysymyksiin, missä emoyhtiön osaaminen on. Tämä on tärkeä erottaa muusta neuvonnasta, sillä sparrauksen luonnetta selvittäessä on huomioitava, että VTV on todennut laillisuuskertomuksessaan erityisesti, että avustustoiminnan asiakkaiden ns. ”sparraukseen” tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiseen ”sparraukseen” voi sisältyä myös perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisiä käytänteitä, joten sääntelyn on syytä olla täsmällistä. Tilanne ei olisi kuitenkaan Business Finland –esimerkin mukaisesti välttämättä sama, jos ”sparrauksella” pyrittäisiin vain ikään kuin markkinoimaan kaikille potentiaalisille hakijoille hakemuspolkua. ”Sparrauksen” luonnetta on siten syytä tarkastella perusvalmisteluvaiheessa tarkemmin samoin kuin sitä, mikä merkitys sillä on, että ”sparrausta” tekee rahoitusliiketoimintaa harjoittava emoyhtiö julkista hallintotehtävää harjoittavan tytäryhtiön sijasta. Näiden edellä mainittujen lausuntojen vuoksi jatkovalmistelussa on siten varmistuttava, vaarantuuko yhdenvertainen kohtelu silloinkin, jos Finnfundin emoyhtiö sparraisi liiketaloudellisin perustein asiakasyrityksiään niin, että sen sparrauksen tavoitteena on saada yritykset hakeutumaan tytäryhtiön valtiovastuushakemusmenettelyn piiriin. Sparraus ei tällöin kuitenkin keskittyisi niin sanotusti yksittäisten hakemusten paranteluun, mitä voidaan pitää yhdenvertaisuuden nimissä kiellettyä. Samalla Finnfundin tytäryhtiö keskittyisi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja osana sitä mahdollisen hallintolain mukaisen neuvontatehtävän hoitamiseen.

2.8.4. Sijoitusportfolion ja julkisen hallintotehtävän riittävä eriyttäminen

Edellä mainittujen kysymysten lisäksi perusvalmistelussa on selvitettävä, miltä osin esimerkiksi teknisen tuen valtionavustuksen myöntämistä koskevat ehdot voisivat olla sidoksissa saman yhteisön yksityisoikeudellisesti tekemään sijoituspäätökseen. Toisin sanoen, voiko yritys olla Finnfundin sijoitusportfoliossa samalla kun sille myönnetään julkisoikeudellisesti valtionavustusta ilman, että nämä toimet vaarantaisi puolueettomuuden julkista hallintotehtävää hoitaessa ja aiheuttaisivat Finnfundille etua suhteessa muihin kehitysrahoituslaitoksiin tai samoilla markkinoilla toimiviin tahoihin, jotka voisivat teoriassa myös hoitaa julkista hallintotehtävää. Selvitettäviä kysymyksiä ovat siten, riittävätkö jaksossa 2.1. kuvatut eriyttämistoimet turvaamaan puolueettomuuden ja markkinaneutraliteetin riittävästi siten, että samalle yritykselle, joka on jo Finnfundin sijoitusportfoliossa, voitaisiin myöntää valtionavustusta. Tarpeen on tehdä esimerkiksi vertailua muihin Pohjoismaihin.

3. Valtiontukikysymykset ja ennakoilmoitus komissiolle

Kokonaisuuteen liittyy valtiontukikysymyksiä, jotka tulee huomioida perusvalmistelussa. Nämä liittyvät mahdolliseen SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaan valtiontukeen ensinnäkin ulkoministeriön ja Finnfundin välillä (I taso, ensimmäisen vaiheen tuki) ja toiseksi Finnfundin ja kohdeyritysten välillä (II taso, toisen vaiheen tuki).

Suomen valtio on ennakoilmoittanut eli notifioinut komissiolle Finnfundin tukiohjelman notifikaatiollaan 1.3.1994 Euroopan unionin liittymisen yhteydessä (nykyinen SEUT 108 artiklan 3 kohta). Notifikaatio sisältää Suomen valtion suorittaman Finnfundin pääomittamisen, takuut ja muita tukimuotoja, kuten konsultoinnin, juridisen neuvonnan, tietopalvelut ja yritysytseyspalvelut. Tukiohjelmalle ei ole ilmoitettu kesto.

Ulkoministeriö on pääomittanut Finnfundia noin 10 miljoonalla eurolla vuodessa, paitsi vuonna 2020, jolloin tehtiin 50 miljoonan euron ylimääräinen pääomakorotus. Lisäksi ulkoministeriö on myöntänyt Finnfundille 130 miljoonan euron pehmeäehtoisen lainan vuonna 2016 ja 210 miljoonan euron pehmeäehtoisen lainan vuonna 2020. Ministeriö on myös myöntänyt erityisriskitakuuta valtioneuvoston hyväksynnällä vuosina 1987, 2012, 2018 ja 2020.

Jatkossa mikäli ulkoministeriön tuen Finnfundille ei voitaisi katsoa menevän jo notifioitujen tukitoimenpiteiden alla, uuden notifioinnin tekemistä komissiolle joudutaan harkitsemaan. Ulkoministeriö katsoo, että Finnfundin tukemisella on SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukainen tavoite, sillä se kohdistuu kehityspoliittisten tavoitteiden mukaiseen ja julkisen kehitysyhteistyön kriteerit täyttäviin kohteisiin, jotka asettaa OECD:n kehitysyhteistyökomitea. Yksityisen sektorin tukemisella on merkittävä merkitys kestävässä kehityksessä ja köyhyyden vähentämisessä ja YK:n kestäväen kehityksen Agenda 2030:ssa asetettujen kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) nojalla tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Orpon hallitusohjelmassa on todettu, että pysyvän muutoksen aikaansaaminen vaatii yksityisiä toimijoita, investointeja ja pääomaa, mihin Finnfund toiminnallaan pyrkii. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallitus lisää suomalaisten yritysten hyödyntämistä kehitysyhteistyössä ja kehityssijoituksissa.

Ensimmäisen vaiheen tuen arvioinnissa on huomioitava lisäksi, ettei julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettuja varoja voida lähtökohtaisesti katsoa valtiontueksi, sillä SEUT 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Oikeasuhtaisen julkisen hallintotehtävän kustannuksen mitoittaminen on kuitenkin tärkeää, sillä ylimitoitettua tukea julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi, voitaisiin pitää valtiontueksi. Lisäksi on välttämätöntä huomioda, mikäli Finnfundille aiotaan siirtää oikeus myöntää tukia yli de minimis –kynnysarvojen (komission asetus 1407/2013), on niiltä osin, kun SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät, tukitoimenpiteet joko myönnettävä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014) nojalla tai ennakoilmoitettava Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

On huomioitava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea kuitenkin muodostuu ainakin ensimmäisessä vaiheessa silloin kun kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset täyttyvät ulkoministeriön pääomittaessa Finnfundia.

Ensimmäisen vaiheen tuen lisäksi on tarpeen selvittää tarkemmin Finnfundin toisen vaiheen tukea, eli mahdollista tukea, jota Finnfund myöntää kohdeyrityksille. Vaikka sinällään pelkästään se, että toimenpide on julkisen yrityksen toteuttama, ei ole itsessään riittävä peruste katsoa se valtion toteuttamaksi, on Finnfundin otettava toiminnassaan huomioon ulkoministeriön sille antamat toimintaohjeet, minkä lisäksi ei ole täysin poissuljettua, että ulkoministeriön Finnfundille antamaa tukea saattaisi valua myös kohdeyrityksille. Finnfundin toimii kehitysrahoittajien markkinoilla kuitenkin itsenäisesti ja tekee sen sijoituspäätökset liiketaloudellisin perustein. Mikäli kuitenkin katsottaisiin, että tukea valuu ensimmäisestä vaiheesta myös toiseen vaiheeseen siten, että myös muut SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät, eikä kyse siten ole esimerkiksi vain de minimis –asetuksen (komission asetus 1407/2013) nojalla annettavasta vähämerkityksellisestä tuesta on välttämätöntä selvittää, voidaanko tukea myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla (komission asetus 651/2014) vai tuleeko siitäkin tehdä ennakoilmoitus eli notifiointi Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Perusvalmistelussa sijoituspäätösten markkinaehtoisuuden määrittämismenettelyä on siten välttämätöntä tarkentaa vielä lisää.

4. Tietojen vaihto

4.1. Julkisuuslain soveltuminen

Nykyisen julkisuuslain (621/1999) mukaan Finnfundin julkisten hallintotehtävien hoitamiseen sovellettaisiin jatkossa julkisuuslakia siltä osin kuin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan. Julkista valtaa käytettäessä syntyneet tai sen käyttöön liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei julkisuuslaissa tai muussa erityislaissa toisin säädetäisi. Esimerkiksi liikesalaisuuksia koskevat salassapitosäädökset soveltuisivat yhtiön toimintaan siltä osin kuin yhtiö käyttää julkista valtaa toteuttaessaan julkisia hallintotehtäviä. Esimerkinomaisesti, jos yrityksen Finnfundille lähettämä valtionavustushakemus sisältäisi Finnfundin arvion mukaan liikesalaisuuksia, olisi hakemus näiltä osin salassapidettävä, mutta muutoin lähtökohtaisesti julkinen. Samoin Finnfundin yksittäistä yhtiötä koskevat lausunnot, jotka olisivat valtionavustuspäätöksen edellytys, olisivat julkisia niiltä osin, kun mikään julkisuuslain tai muun erityislainsäädännön mukainen salassapitoperuste ei täytyisi.

Tässä on hyvä huomata, että koko yhtiön toiminta ei jatkossakaan sisältäisi julkisen vallan käyttöä, eli kaikki yrityksen asiakirjat, esimerkiksi sijoituspäätöksiin liittyvät, eivät olisi nykyisen julkisuuslain nojalla kuitenkaan julkisia.¹¹⁴ Täten yhtiön sijoitustoiminta ja luottamus sijoitusmarkkinoilla ei vaarantuisi nykyisen lain mukaan, eikä yhtiön yksityisoikeudellisista sijoitussopimuksista tulisi lähtökohtaisesti julkisia. Luonnollisesti mikäli joitakin sijoitustoiminnan arvioinnin taustalla olevia selvityksiä, arviointeja ja lausuntoja käytettäisiin esimerkiksi valtionavustuspäätöksen pakollisena arviointikriteerinä, josta olisi valtionavustushaun ehdoissa asianmukaisesti ja avoimesti määrätty, olisi tällainen asiakirja julkisuuslain mukaisen arvioinnin piirissä niiltä osin, kun se ei sisältäisi julkisuuslain mukaan salassapidettäviä tietoja. Näin olisi kuitenkin vain, jos tällainen selvitys asetettaisiin pakolliseksi edellytykseksi valtionavustuksen myöntämiselle tai pakolliseksi arviointikriteeriksi.

Arviomuistion kirjoitushetkellä julkisuuslakia ollaan uudistamassa. Julkisuuslain ajantasaistamista koskevassa työryhmän mietinnössä 2023:32 esitetään, että julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa tultaisiin jatkossa laajentamaan. Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltaminen kohdistuisi ainoastaan julkisen vallan käyttöön. Lisäksi lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytäräätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Kilpailutilanteessa harjoitettavalla taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan samaa kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:ssä. Finnfund-lakia uudistettaessa olisi tarpeen varmistaa, miltä osin lain tulkitaan soveltuvan Finnfundin toimintaan. Ulkoministeriö on tällä hetkellä siinä käsityksessä, että lain soveltamisala koskettaisi Finnfundin toimintaa vain siltä osin, kun se harjoittaa julkista hallintotehtävää. Siltä osin kuin Finnfund harjoittaisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, julkisuuslaki ei jatkossakaan soveltuisi. Mikäli ylempänä jaksossa 2.1.1. kuvattu rahoitusliiketoiminnan ja julkisen hallintotehtävän eriyttäminen toteutettaisiin, soveltuisi uusi julkisuuslakikin vain julkista hallintotehtävää hoitavan tytäryhtiön hoitamiin tehtäviin. Tulkinta on syytä kuitenkin perusvalmisteluvaiheessa varmistaa tarvittaessa hankkimalla esimerkiksi lausunto kilpailu- ja kuluttajavirastolla. Ulkoministeriö vaikuttaa julkisuuslain kehittämistyöhön antamalla sitä koskevasta muistiosta lausunnon.

Joka tapauksessa sekä ulkoministeriön että Finnfundin puolelta on huomioitu, että asiantilan selkeyttäminen on toivottavaa ja tämä tullaan huomioimaan perusvalmistelussa.

4.2. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja ministeriön välillä

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta on säädettävä lailla, jos tietojen luovuttaminen ei ole jo mahdollista julkisuuslain poikkeusten nojalla. Viranomaisen ratkaisutoiminnassaan tarvitsemien, toisen viranomaisen hallussa olevien salassa pidettävien tietojen saamisesta on säännönmukaisesti otettava säännökset erityislakiin, kuten Finnfund-lakiin. Finnfund-lakiin

¹¹⁴ Julkisuuslaista tai muustakaan laista ei ilmene perustetta katsoa, että valtion kokonaan tai osittain omistamien yhtiöiden liikesalaisuuden ala olisi yhtiön tällaisen omistusrakenteen takia suppeampi kuin muunlaisessa omistuksessa olevien yhtiöiden (KHO 2019:83).

voitaisiin säätää Finnfundille velvollisuus antaa salassapitosäännösten estämättä ministeriölle sen pyynnöstä kaikki tiedot, jotka ovat välttämättömiä yhtiön ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Finnfundille voitaisiin myös säätää oikeus saada ulkoministeriöltä salassapitosäännösten estämättä ulkoministeriöltä tietoja, jotka ovat välttämättä sen harjoittaman julkisen hallintotehtävän suorittamiseksi. Lisäksi voitaisiin säätää, että Finnfundin tulee antaa ulkoministeriölle sen pyytämia tietoja, jotka ovat tarpeen käsiteltäessä yhtiön tehtäväksi annettuja, julkisesti tuettuja rahoitustehtäviä sekä muita yhtiön toimialaan kuuluvia tietoja ja selvityksiä.

Myös oma-aloitteisesta salassapidettävien tietojen vaihdosta, esimerkiksi mahdollisia väärinkäyttötapauksia koskien, on säädettävä tarkkarajaisesti ja tarpeellisuuteen rajaten niin, että säädöksestä käy ilmi mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu.

Finnfund-lakiin voitaisiin ottaa säädökset yhtiön palveluksessa olevan henkilön salassapitovelvollisuudesta, kun tämä on saanut ministeriöltä salassapidettäviä tietoja hoitaessaan lain mukaisia tehtäviä. Säännöksen tarkoituksena on turvata tietojen salassapito yhtiössä silloinkin, kun yhtiön toimintaan ei sovelleta julkisuuslakia ja siinä säädettyjä salassapitosäännöksiä. Tietoja luovuttaessaan ministeriön tulee ilmoittaa yhtiölle, mitkä tiedot ovat salassapidettäviä. Säännöksessä kielletään yhtiön palveluksessa olevaa henkilöä ilmaisemasta tai luovuttamasta sivulliselle salassapidettävää tietoa tai hyödyntämästä niitä omaksi taikka toisen hyödyksi tai vahingoksi. Lisäksi säännöksessä säädetään salassapidettävien tietojen käsittelyyn oikeutetuista henkilöistä. Salassa pidettäviä tietoja saisivat yhtiössä käsitellä vain ne henkilöt, joiden työtehtäviin kyseisten salassapidettävien tietojen käsittely kuuluu. Salassa pidettävien tietojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden luotettavuus ja nuhteettomuus tulee varmistaa lainsäädännön mahdollistamin keinoin, kuten henkilöturvallisuusselvitysten avulla. Henkilöt tulee myös kouluttaa tietojen asianmukaiseen käsittelyyn.¹¹⁵

4.3. Tietojen vaihtaminen viranomaisten välillä

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sääntelee viranomaisten välistä tietojen vaihtoa. Jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty, viranomaisen voi antaa salassa pidettävän tiedon toiselle viranomaiselle tai julkista hallintotehtävää hoitavalle. Edellytyksenä on se, että säännöksen on oltava laissa, sen on määriteltävä tiedon antamista tai viranomaisen oikeutta saada tieto ja sen on erikseen nimenomaisesti oikeutettava poikkeamaan salassapidosta viranomaisten välisissä suhteissa.

Käytännön tasolla osana DevPlatin hallinnointia on käynyt ilmi haasteita tiedonvaihdossa ulkoministeriön ja Business Finland –yhtiön ja rahoituskeskuksen välillä, eikä ulkoministeriö ole voinut saada Business Finland-rahoituskeskukselta kaikkia sen tarvitsemia tietoja talousarvionsa käyttö- ja kirjausoikeuden käytön valvomiseksi ja kehitysvaikutusten raportoimiseksi, koska tietojen vaihdosta ei ole riittävällä tavalla säädetty. Näin ollen ulkoministeriö katsoo tarpeelliseksi säätää oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien säännösten estämättä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille ja tarpeen vaatiessa myös Business Finland Oy:lle niiden yhdessä suorittamia kehitysyhteistyön ja innovaatorahoituksen tehtäviä varten. Säännökset voitaisiin ottaa esimerkiksi ulkoasianhallintolakiin ja

¹¹⁵ HE 267/2022 vp

jatkovalmistelussa tulee selvittää myös, millaisia tiedonvaihtotarpeita esimerkiksi ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston lisäksi ulkoministeriön alaisen kauppapoliittisen osaston ja Business Finlandin välillä on. Ulkoministeriö toivoo vastaavasti, että työ- ja elinkeinoministeriön kanssa käydyn keskustelun jälkeen ulkoministeriölle säädettäisiin oikeus saada tietoja Business Finland rahoituskeskukselta ja Business Finland -yhtiöltä kehitysyhteistyön ja innovaatorahoituksen tehtäviä varten sekä käyttö- ja kirjausoikeutensa valvomiseksi.

4.4. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja Business Finlandin välillä

Jatkossa DevPlatin asianmukaiseksi hallinnoimiseksi ulkoministeriö katsoo tarpeelliseksi, että Finnfundilla tai sen tytäryhtiöllä olisi oikeus luovuttaa tietoja salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien säännösten estämättä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille ja Business Finland Oy:lle. Tästä tulisi säätää nimenomaisesti lailla ja tietojen vaihto tulisi rajoittaa niiden kehitysyhteistyön ja innovaatorahoitustehtävien kannalta välttämättömiin ja tarpeellisiin tietoihin. Ulkoministeriö toivoo vastaavasti, että työ- ja elinkeinoministeriön kanssa käydyn keskustelun jälkeen Finnfundille tai sen tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus saada tietoja Business Finland rahoituskeskukselta ja yhtiöltä kehitysyhteistyön ja innovaatorahoituksen tehtäviä varten.

4.5. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja Finnvera Oyj:n välillä

Jatkossa PIF-rahoituksen hallinnoimiseksi ulkoministeriö katsoo tarpeelliseksi, että Finnfundilla tai sen tytäryhtiöllä on oikeus luovuttaa tietoja salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien säännösten estämättä Finnvera Oyj:lle tai sen tytäryhtiölle. Tästä tulisi säätää nimenomaisesti lailla ja tietojen vaihto tulisi rajoittaa niiden PIF-rahoituksen hallinnoinnin kannalta välttämättömiin ja tarpeellisiin tietoihin. Ulkoministeriö toivoo vastaavasti, että työ- ja elinkeinoministeriön kanssa käydyn keskustelun jälkeen Finnfundille tai sen tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus saada tietoja Finnvera Oyj:lta tai sen tytäryhtiöltä PIF-rahoituksen hallinnoinnin kannalta välttämättömiä ja tarpeellisia tietoja.

4.6. Tietojen vaihtaminen Finnfundin ja Valtiokonttorin välillä

Jatkossa PIF-rahoituksen hallinnoimiseksi ulkoministeriö katsoo tarpeelliseksi, että Finnfundilla tai sen tytäryhtiöllä on oikeus luovuttaa tietoja salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien säännösten estämättä luovuttaa Valtiokonttorille. Tästä tulisi säätää nimenomaisesti lailla ja tietojen vaihto tulisi rajoittaa niiden PIF-rahoituksen hallinnoinnin kannalta välttämättömiin ja tarpeellisiin tietoihin, kuten korkotuen tai -hyvityksen maksatukseen sekä suojaustoimenpiteiden tekemiseen tarpeellisia tietoja ja selvityksiä. Ulkoministeriö toivoo vastaavasti, että valtiovarainministeriön kanssa käydyn keskustelun jälkeen Finnfundille tai sen tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus saada tietoja Valtiokonttorilta PIF-rahoituksen hallinnoinnin kannalta välttämättömiä ja tarpeellisia tietoja.

4.7. Tietojen vaihtamisen muita tilanteita

Lisäksi perusvalmistelussa tulee selvittää, onko tarpeen säätää ulkoministeriön ja Finnfundin oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitosäädösten estämättä niissä tilanteissa, kun sen on välttämätöntä hyödyntää julkisten hallintotehtäviensä suorittamisen tukitoimintoina esimerkiksi konsulttiyrityksiä. Perusvalmistelussa on myös hyvä selvittää, voiko Business Finlandilla olla osana ulkoministeriön kanssa tehtävää yhteistyötä, tarvetta luovuttaa joitakin salassapidettäviä tietoja tukitoimintoja suorittaville tahoille, ja onko tästä jo säädetty riittävästi.

Lisäksi mahdollisen emo- ja tytäryhtiön välisen julkisia hallintotehtäviä koskevasta tiedon vaihdosta tulee tarpeen mukaan säätää. Tytäryhtiölle voi olla tarpeen säätää kielto ilmaista julkisuuslain mukaan salassapidettävä tieto emoyhtiön palveluksessa olevalle. Säännöksen tarkoitus olisi vain täsmentää julkisuuslain salassapitoa koskevia säännöksiä, jottei ristiriitatilanteita nousisi esiin siitä seikasta, että emo- ja tytäryhtiön välillä tietojen vaihto voi olla yleisesti sallittua. Tämän lisäksi on hyvä huomioida, että emo- ja tytäryhtiön välistä tietojen vaihtoa voivat rajoittaa myös mm. tietosuojaan liittyvät säädökset tai sopimusperusteiset velvoitteet.

5. Finnfundin rahoitusliiketoimintaa koskevat lainsäädäntömuutokset

5.1. Yhtiön toimiala

Finnfund-lain 2 §:ssä säädetään Finnfundin toiminnan tarkoituksiksi ”*edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD:n) kehitysapukomiteassa (DAC) kehitysmaiksi luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen.*” Taloudellisten toimintaperiaatteiden osalta säädetään myös, että ”*Yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille*”. Lisäksi 2 §:ssä säädetään myös yhtiön tehtävien osalta, että ”*yhtiö rahoittaa kehitysmaihin 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.*”

Toimialapykälän muotoilu on esitetty päivitettäväksi. Finnfundin toimintakentässä on käytännössä esiintynyt viime vuosina tilanteita, joissa lain toimialaa koskeva muotoilu on katsottu liian kapeaksi. Esimerkiksi voi syntyä tilanteita, jossa kehittyviin maihin suuntautuneen investoinnin (nk. kehitysmaainvestoinnin) rahoitus haluttaisiin kanavoida esimerkiksi investointisuojojasiasta, rahoituksen saatavuussyistä tai jostakin muutoin hyvin perustellusta syystä jonkin muun yrityksen kuin kehittyvään maahan rekisteröidyn yrityksen kautta, kuitenkin niin, että rahoitus käytettäisiin kehittyvässä maassa sijaitsevan investoinnin rahoittamiseen. Tällä hetkellä laki edellyttää, että Finnfund rahoittaa vain ”kehitysmaihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä”. Näin ollen on tulkittu, että Finnfund ei voi rahoittaa esimerkiksi Suomeen rekisteröitynyttä yhtiötä suoraan. Finnfundissa on kuitenkin katsottu, että nykyisen lain mukaan rahoitus voidaan kanavoida liiketoimintaa harjoittamattoman holding-yhtiön kautta. Finnfund toivoo lakiin väljempää ja sallivampaa kirjausta sen suhteen, että rahoitus voitaisiin kanavoida

esimerkiksi suomalaisen emoyhtiön kautta kehittyvässä maassa sijaitsevan investoinnin rahoittamiseen. Toimialapykälän lauantamisen voisi katsoa palvelevan myös Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia, jossa Finnfundilta edellytetään entistä aktiivisempaa roolia suomalaisyritysten hankkeitten rahoittajana. Lisäksi perusvalmistelussa tulisi tarkastella muutoinkin Finnfundin tehtävistä säätämisen tarvetta, esimerkiksi kestäväan kehitykseen liittyen.

5.1.1. Työryhmän kanta

Työryhmä kannattaa Finnfundin toimialan laajentamista.

5.2. Rahoitusinstrumenteista säätäminen laissa

Finnfund on esittänyt toiveen, että uudessa Finnfund-laissa vältettäisiin rahoitusvälineiden nimeämistä siten, että se mahdollisesti sitoisi ja rajoittaisi käytettävissä olevien rahoitusinstrumenttien valikoimaa. Finnfund on katsonut, että laajempi muotoilu tukee lakiuudistuksen taustalla olevaa tahtotilaa saada aikaan myönteisiä kehitysvaikutuksia ja tehdä toimivia rahoitustoimia ja sijoituksia. Laki kestäisi näin myös paremmin aikaa. Rahoitusmarkkinainstrumentit kehittyvät nopeasti ja lakien säätäminen samassa tahdissa on vaikeaa.

Työryhmä on suhtautunut ymmärtäväisesti Finnfundin ehdotukseen, mutta toteaa, että oikeusvarmuuden ja valtion erityistehtävayhtiön riittävän ohjaamisen sekä lainsoveltajan kannalta voi olla tarpeen määrittää laissa joiltakin osin Finnfundin nykyisiä rahoitusmuotoja, mutta lista voidaan jättää dynaamisuu den turvaamiseksi auki. Myös Tesin ja Finnveran lainsäädäntöä ollaan uudistamassa ja niiden yhteydessä ilmeisesti joudutaan pohtimaan osittain samoja asioita (missä määrin laissa tulee säätää eri rahoitusmuodoista vai voidaanko rahoitusmuotojen sisältö jättää laissa avoimeksi). Työryhmä seuraa perusvalmistelun aikana näiden kysymysten ratkaisemista myös Tesin ja Finnveran lainvalmisteluhankkeessa.

5.3. Rahoitusliiketoiminnan ohjaus

Lainsäädännöllä on tarpeen säätää puhtaan omistajaohjauksen lisäksi erityistehtävayhtiön toiminnasta. Finnfundia koskevan sääntelyn tarkentaminen muunkin kuin sijoitustoiminnan osalta voi olla erityisesti tarpeen, mikäli Finnfundille säädetään jatkossa myös muita julkisia hallintotehtäviä sen nykyisin ostopalvelusopimuksella hoitamien tehtävien lisäksi.

5.3.1. Omistajaohjaus

Substanssiministeriöt vastaavat niiden yhtiöiden omistajaohjauksesta, joiden ydinliiketoiminta on keskeistä ministeriön oman substanssipolitiikan toimeenpanolle. Vastaavasti valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vastuulla on kaupallisilla markkinoilla toimivien ja valtiolle strategisesti tärkeiden yhtiöiden ohjaus.

Ministeriöistä voidaan katsoa löytyvän erityistehtävayhtiöiden ”omaan politiikka-alaan” kuuluvaa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvää substanssiosaamista.¹¹⁶

Käytännössä tärkein omistajaohjauksen käytäntöjen määrittäjä on omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. Se on omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen keskeinen linjaus, jonka mukaisesti kaikki valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallinnosta vastaavat ministeriöt toimivat hallituskauden ajan.

Periaatepäätöksessä on yksilöity neljä omistajapoliittista yleisperiaatetta. Niihin on kiteytetty sellaiset yleiset lähtökohdat, jotka on otettava huomioon kaikessa omistajapoliittisessa päätöksenteossa, myös periaatepäätöksen sekä sitä täydentävien ohjeiden soveltamisessa.

Omistajapolitiikan ensimmäinen ja keskeisin yleisperiaate on sääntelyn ja omistajaohjauksen tehokas eriyttäminen.

Toinen yleisperiaate liittyy tilanteisiin, joissa yhtiöllä on muitakin omistajia kuin valtio. Tällöin on otettava huomioon osakeyhtiölain keskeisiin yleisperiaatteisiin kuuluva ja osakeyhtiölain 1:7:ssä täsmennetty omistajien yhdenvertaisuus. Tämä tarkoittaa, että valtio toimii omistajana osakeyhtiölain ja arvopaperimarkkinalain mukaisesti, käyttää omistajavaltaansa yhtiökokouksissa eikä edellytä tai vaadi erivapauksia tai muista omistajista poikkeavia oikeuksia.

Kun tavoitteena on, että valtio ei omistajana käyttäydy muista omistajista poikkeavasti, vertailukohtana ei voida pitää enempää piensijoittajia kuin tyypillisiä instituutiosijoittajia, sillä niillä ei ole määräysvaltaintressiä eikä siihen liittyvää pysyvän omistajan riskiä, eli niin kutsuttua yrittäjäriskiä. Vertailukohtana tulisi sen vuoksi pitää yksityisoikeudellisia määräysvaltaintressin haltijoita ja näiden toimintaa. Tässä vertailussa esimerkiksi merkittävän omistajan tosiasiallinen tiedonsaanti ja vaikutusvalta yhtiökokousten välillä näyttäytyvät varsin toisenlaisina kuin vertailussa piensijoittajiin.

Kolmas omistajapoliittinen yleisperiaate on eduskunnan ja valtioneuvoston välinen sekä valtionyhtiölain mukainen selkeä työnjako, jossa eduskunta päättää valtionomistuksesta osakeyhtiölain kannalta relevanttien rajojen puitteissa ja valtioneuvosto sekä toteuttaa mahdolliset omistajajärjestelyt kussakin tilanteessa taloudellisesti parhaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla että hoitaa käytännön omistajaohjausta.

Samalla on korostettu käytännön työnjakoa, ja neljäs omistajapoliittinen yleisperiaate onkin, että omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu valtiolle ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden toimielimille.

5.3.1.1. Omistajaohjausmuistio

Omistajastrategiaa ei ole määrätty erityistehtävayhtiöiden osalta pakolliseksi. Kuitenkin Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan omistajaohjaus perustuu itsenäiseen omistajastrategiseen seurantaan ja valmisteluun, ja sen perusteella valtio ottaa tarvittaessa kantaa yrityksen strategiaan ja taloudellisiin kysymyksiin. Omistajastrategisen työn täydellinen

¹¹⁶ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:54, s. 35

puuttuminen olisi siten periaatepäätöksen mukaisen ohjeistuksen vastaista, mutta muuten omistajastrategisen työn toteuttamistapaa ja sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia ei ole määritetty.

Finnfundin osalta ulkoministeriö laatii säännöllisesti omistajaohjausmuistion, jolla se määrittelee Finnfundin kehityspoliittiset ja toiminnalliset tavoitteet. Finnfundin tuorein omistajaohjausmuistio koko nykyiselle hallituskaudelle hyväksyttiin ulkomaankauppa- ja kehitysministerin päätöksellä 21.12.2023. Finnfundin johtokunta keskustelee tavoitteiden toteuttamisesta. Finnfundin toimintaa valvova hallintoneuvosto antaa myös lausunnon omistajaohjausmuistiosta.

5.3.1.2. Yhtiökokous

Ulkoministeriö valmistelee valtio-omistajan yhtiökokousten päätöksentekoon liittyvät asiat, joiden voidaan katsoa olevan omistajaohjauksen perustehtäviä, sillä omistajaohjauslain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- 1) valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille;
- 2) valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä;
- 3) yhtiöiden muuta omistajaohjausta; sekä
- 4) valtion myötävaikutusta sellaiseen järjestelyyn, jonka seurauksena valtion osuus muun kuin valtion täysin omistaman yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttuu muulla kuin 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

5.3.1.3. Yhtiöjärjestys

Yhtiön yhtiöjärjestyksessä (2 §) määrätään yhtiön toimialaksi Finnfund-lain 2 §:n mukainen tarkoitus. Yhtiöjärjestyksessä todetaan myös, lain tavoin, että toiminnan tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille.

Yhtiöjärjestyksessä (2 §) tätä määrätään lisäksi, että yhtiö ei jaa varojaan osinkona tai vapaan oman pääoman rahastosta eikä myöskään hanki tai lunasta omia osakkeitaan. Yhtiön toiminnassa mahdollisesti syntyvä voitto on varattava myöhempien vuosien mahdollisten tappioiden kattamiseen tai asetettava johtokunnan käytettäväksi nimettyyn, yhtiön toimintaa palvelemaan tarkoitukseen taikka jaettava näiden käyttötarkoitusten kesken. Muutoin osakeyhtiölain 13 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa menetellään osakeyhtiölain määräysten mukaisesti.

5.3.1.4. Riittävä edustus ja riittäviä vaikutusmahdollisuuksia yhtiön hallintoelimissä

Omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti valtion omistamien yhtiöiden hallitusvalinnoissa varmistetaan, että valittavat henkilöt ymmärtävät sekä valtio-omistajan yhtiöiden toimintaa koskevat yleiset periaatteet, että yhtiökohtaiset strategiset tavoitteet ja sitoutuvat niihin. Ulkoministeriö vastaa valtion nimeämien hallitusjäsenien valintaprosessista. Finnfundin johtokunnassa on lähtökohtaisesti aina yksi ulkoministeriön virkahenkilö ulko- ja kehityspoliittikan

asiantuntijana. Ulkoministeriöltä tuleva henkilö ei työskentele kehityspoliittisella osastolla, jonne Finnfundia koskevat omistajaohjaustehtävät on ministeriön työjärjestyksessä määrätty.

5.3.1.5. Muu omistajaohjauksen seuranta ja yhteydenpito

Yhtiön johdon ja omistajaohjauksen virkahenkilöiden säännöllinen yhteydenpito on keskeinen omistajaohjauksen väline. Ulkoministeriön edustaja on myös kutsuttuna Finnfundin hallintoneuvoston kokouksiin, ja saa myös tätä kautta tietoa periaatteellisesti tärkeistä, laajakantoisista asioista.

Yhtiö toimittaa taloudellista suoriutumistaan koskevat tiedot kvartaaleittain valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikölle ja ulkoministeriölle, jossa yhtiön johto kommentoi taloudellisen tilanteen lisäksi myös merkittäviä riskihavaintoja.

5.4. Itsekannattavuudesta säättäminen

Nykyisen Finnfund-lain 2 §:ssä on säädetty siitä, ettei Finnfund jaa omistajilleen voittoa. Finnfund yhtiönä tavoittelee voittoa, mutta ei jaa sitä ulos osakkeenomistajille. Voittoa ei jaeta ulos, vaan voitto voidaan käyttää esimerkiksi riskien realisoitumiseen tai mahdollisesti muutoin kestävä kehityksen tukemiseen. Työryhmä kuitenkin katsoo, että itsekannattavuuden perusteita saattaa olla tarpeen selventää myös lakitasolla.

6. Teknisiä muutoksia

6.1. Yhtiön toiminimen muuttaminen

Finnfundin nykyinen virallinen toiminimi on Teollisen yhteistyön rahasto Oy. Yhtiön alkuperäinen toiminimi oli aiemmin Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy. Vuosien myötä yhtiön kaupparekisteriin kirjattu aputoiminimi ja lakiin kirjattu toissijainen tunnus Finnfund on vakiintunut kansainvälisillä markkinoilla Finnfundin nimeksi. Tämän vuoksi työryhmä esittää, että Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n toiminimi muutettaisiin muotoon Finnfund Oy (Ab, Ltd.). Teollisen yhteistyön rahasto Oy on koettu eri kieliversioineenkin kansainvälisissä yhteyksissä haastavaksi nimeksi. Tällä hetkellä Finnfund on kirjattu lakiin FINNFUND-muodossa toissijaisena tunnuksena ja lisäksi Finnfund on suojannut nimen FINNFUND kaupparekisterissä aputoiminimenä.

Nimen muutoksesta aiheutuu Finnfundille hallinnollisia seurauksia. Lisäksi mahdolliset muutokset olemassaoleviin sopimuksiin tulee huomioida. Työryhmä puoltaa nimen muutosta, sillä Finnfund-nimen voi katsoa vakiintuneen paitsi kansainvälisille myös kansallisilla markkinoilla Finnfundin vakiintuneeksi toiminimeksi.

Nimenmuutokseen liittyen on syytä huomioida, että eräissä valtiosopimuksissa on viitattu ”Teollisen yhteistyön rahastoon”. Näitä valtiosopimusten muuttaminen voi olla haastava prosessi. Eräs mahdollisuus olisi lähettää UM:n nootti tai kirje, jossa todettaisiin nimimuutos. Juridisesti tällainen nootti tai kirje ei olisi sitova, mutta olisi kuitenkin oikeusvarmuutta lisäävä toimi. Toinen vaihtoehto olisi muuttaa kyseiset valtiosopimukset niiden loppumääräysten mukaisesti, eli Suomessa perustuslain 93-95 §:n mukaisesti, mikä edellyttäisi todennäköisesti esittelyä tasavallan

presidentille sekä voimaansaattamislakien taikka -asetusten muuttamista. Myös joissakin kansallisissa laeissa, kuten tuloverolaissa (1535/1992) ja maksulaitoslaissa (297/2010) on viitattu Finnfundiin ”Teollisen yhteistyön rahastona”. Oikeusvarmuuden lisäämiseksi, Finnfund on myös harkinnut nykyisen toiminimen rekisteröimistä jatkossa aputoiminimeksi, jolloin myös nykyinen toiminimi pysyisi nimen muutoksesta huolimatta suojattuna ja olisi selvyuden vuoksi kaupparekisteriotteella näkyvissä.

6.2. Finnfund-lain 3 a ja 3 b §

Finnfund-lain 3 a ja 3 b § voidaan ulkoministeriön ja Finnfundin näkemysten mukaan kumota vanhentuneina, sillä pykälissä säädetty määrääjat sitoumusten antamisesta ovat umpeutuneet. Niiden nojalla annetut sitoumukset kuitenkin pysyisivät edelleen voimassa. Työryhmä katsoo, että sitoumuskysymystä tulee tarkastella kokonaisuutena ja tavoitella sellaista lopputulosta, jossa valtiolla on mahdollisuus ilman lakiin kirjattuja aika- tai rahamääräisiä rajoituksia antaa yhtiölle sitoumuksia, esimerkiksi valtion takauksia ja jakaa riskiä esimerkiksi erityisriskirahoitusinstrumentin tai muiden vastuusitoumusten avulla, kuten nyt on toimittukin Finnfund-lain 3 §:n yleissitoumuksen nojalla. Valtioneuvoston yleisistunto on hyväksynyt pykälän nojalla Finnfundin vastuusitoumuksia vuosina 1987, 2012, 2018 ja 2020. Tätä puoltaa se, että tarkemmat rajaukset sitoumuksiin tehdään tyypillisesti itse sitoumusta annettaessa, kuten esimerkiksi nyt voimassa olevan erityisriskirahoitusinstrumentin kohdalla, joten niiden kirjaamiselle lakiin ei ole tarvetta. Rajausten puute antaisi joustavuutta. Samalla kuitenkin valtion velvollisuudet eivät kasva lähtökohtaisesti, mutta mahdollisuus riskinjakoon yhtiön ja valtion välillä säilyisi auki. Työryhmä huomioi, että mahdollisia muutoksia tehtäessä on tärkeä pitää huoli siitä, ettei lakimuutoksella rauteta mitään nykyisen lain nojalla voimassa olevaa sitoumusta, sillä ne kaikki ovat Finnfundille sen varainhankinnassa arvokkaita. Työryhmä katsoo lisäksi, että kansainvälisillä toimijoilla voi olla vaikea ymmärtää sitoumusta koskevaa mahdollisuutta, jos sitä ei ole lainkaan kirjattu lakiin. Työryhmä kannattaa valtion sitoumusten uudelleen muotoilua yleisemmäksi ja vanhentuneiden määräaikaisten poistoa.

6.3. Yhtiön johtokunnan nimen muuttaminen hallitukseksi

Finnfund on toivonut Finnfund-lain 5 §:ssä säädetyn ”johtokunnan” korvaamista ”hallituksella” osakeyhtiölain mukaisesti. Johtokunnalla on vakiintuneesti tarkoitettu yhtiön osakeyhtiölain mukaista hallitusta, mutta tämä on aiheuttanut sekaannusta erityistehtäväyhtiön sidosryhmissä.¹¹⁷ Työryhmä puoltaa ehdotettua muutosta.

6.4. Yhtiön hallintoneuvosto

Finnfundin hallintoneuvostosta on säädetty Finnfund-lain 5 §:ssä. Finnfundin hallintoneuvosto koostuu tällä hetkellä eri eduskuntapuolueiden kansanedustajista sekä sidosryhmien eli MTK:n, Fingon, SAK:n ja EK:n edustajista. Monissa muissa valtion erityistehtäväyhtiöissä on luovuttu

¹¹⁷ Finnfundin yhtiöjärjestyksen 4 §:ssä todetaan, että ”Yhtiöllä on hallituksena toimiva johtokunta, johon kuuluu vähintään kuusi (6) ja enintään kahdeksan (8) jäsentä”.

hallintoneuvostoista ja ne on korvattu neuvottelukunnilla. Finnfund-lain perusvalmistelun aikana tarkastellaan Finnfundin hallintoneuvoston roolia ja merkitystä sidosryhmille ja eduskunnan tiedonsaantiin. Hallintoneuvosto voitaisiin jatkossa joko jättää ennalleen tai korvata esimerkiksi neuvottelukunnalla, kuten monen muun valtion erityistehtävayhtiöiden kohdalla on tehty. Neuvottelukunnasta voitaisiin myös säätää lailla. Tässä yhteydessä on huomioitava, että neuvottelukunnalla ei olisi hallintoneuvostolle osakeyhtiölaissa asetettuja oikeuksia, eli esimerkiksi oikeutta vaatia ylimääräistä yhtiökokousta (osakeyhtiölain 624/2006, 3 §). Neuvottelukunnallekin voitaisiin säätää vastaavia oikeuksia, mutta ilman sääntelyä oikeuksia ei olisi.

6.5. Finnfundia koskevat soveltamisalapoikkeukset lainsäädännössä

Perusvalmistelun aikana on selvitettävä tarkemmin myös, missä määrin on tarpeen ottaa tulevaan Finnfund-lakiin nimenomaisia säännöksiä siitä, että tiettyjä kansallisia tai Euroopan unionin säädöksiä ei sovelleta Finnfundiin, silloin kun jäsenvaltiopoikkeus tämän mahdollistaa. Tällä hetkellä Finnfund-laissa on säädetty poikkeus luottolaitossääntelyn osalta (1 §:n 4 mom.). Vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 4 §:n 3 momentin 4 kohdassa Euroopan kehitysrahoituslaitokset rajataan soveltamisalan ulkopuolelle¹¹⁸. Myös kansallisessa CSRD-direktiivin toimeenpanossa (HE 20/2023) Finnfundia esitetään rajattavaksi soveltamisalan ulkopuolelle. Olemassa olevien poikkeusten lisäksi on selvitettävä, onko tulevassa Finnfund-laissa mahdollista tai tarpeen säätää Finnfundille poikkeuksia muuhun lainsäädäntöön, kuten EU:n DORA-asetukseen ((EU)2022/2554) ja maksulaitoslakiin (297/2010).

7. Vaikutusten arviointi

Vaikutuksia arvioidaan syvällisemmin osana perusvalmistelua (HE-vaihe). Tässä jaksossa käydään kuitenkin läpi alustavaa vaikutusten arviointia.

7.1. Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen keskeiset taloudelliset vaikutukset syntyisivät suorasti ja epäsuorasti. Suoria taloudellisia vaikutuksia uudistuksella voisi olla siirrettävien viranomaistehtävien hoitoon allokoituihin budjettiresursseihin ja työaikaan. Epäsuorasti myönteisiä vaikutuksia syntyisi todennäköisesti Finnfundin kehitysmaaliiketoiminnan asiantuntijuuden hyödyntämisestä ja pitkäjänteisestä kehittämisestä siten, että toiminnan tuloksellisuus kasvaa.

Siirrettävien viranomaistehtävien hoitoon liittyy tällä hetkellä UM:n sisällä tehtävää virkatyötä sekä hankintoina ulkoistettuja erityisasiantuntemusta vaativia tukitoimintoja. Mahdollisen siirron kohteena oleviin rahoitusmuotoihin (Finnpartnership, DevPlat, PIF ja Finnfund) liittyvää virkatyötä tekee ulkoministeriössä tällä hetkellä 5 virkahenkilöä. Virkahenkilötason rahoitusinstrumenttien prosessien ja toiminnan ohjaukseen sekä kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyvää työtä on tästä n. 1,5 henkilötyövuotta (htv) ja yritysrajapinnassa olevaa työtä, esimerkiksi hankevalmistelua yhdessä yritysten kanssa ja hakemusten käsittelyä, on noin 3,5 htv. Tämän lisäksi

¹¹⁸ ks. AIF-direktiivin (2011/61/EU) 2 artiklan 3 kohdan c alakohta

kokonaisuuksien hoitaminen vaatii juridisia ja hallinnollisia resursseja ministeriön sisällä (noin 0,5 htv). Hallinnolliset ja juridiset resurssit eivät kuitenkaan vähenisi suoraan samassa suhteessa yritysrajoitusten olevan työn kanssa, vaikka yritysrajoitusten olevia tehtäviä siirrettäisiin Finnfundille, sillä iso osa työstä on laajempien kokonaisuuksien, kuten säädösten¹¹⁹ ja ehtojen muotoilua, jota ei voi ulkoistaa Finnfundille. Se vähentäisi kuitenkin niin sanotusti yksittäistapauksellista neuvontaa. Yksityistapauksellisen neuvonnan osittain siirtyessä Finnfundiin, tulisi Finnfundille kuitenkin riittävällä tavalla varmistaa riittävän pätevyyden ja julkisoikeudellisen tuntemuksen omaavat työntekijät hoitamaan julkisia hallintotehtäviä.

Tehtävien siirtämisestä olisi oletettavaa, että suurin osa yritysrajoitusten tehtävistä virkatyöstä siirtyisi Finnfundille. PIF-rahoituksen osalta puitesopimusten neuvottelemisen kehittyvien maiden kanssa, rahoituspäätösten tekeminen ja määrärahan hallinnoimiseen ja maksatuksiin liittyvät työtehtävät tulisivat myös tulevaisuudessa todennäköisesti vaatimaan ulkoministeriössä noin 0,5 htv:n verran henkilöstöresursseja, minkä lisäksi tarvittaisiin myös ministeriön juristien neuvontatyötä. Lisäksi myös jo olemassaolevien korkotuki- ja PIF-päätösten seuranta ja valvonta tulisivat jatkossakin työllistämään ulkoministeriön virkahenkilöitä. Valtionavustuspäätöksistä mahdollisesti syntyvät takaisinperintätilanteet (maksatuksen keskeytykset, takaisinperintäpäätökset, tarkastuksista päättäminen, väärinkäyttöepäilyt, valitukset hallinto-oikeuksiin jne.), jotka jäisivät ministeriön hoidettavaksi, tulevat myös vaatimaan jonkin verran työaika. Tähän liittyvä resurssitarve on nykytilanteessa kuitenkin hyvin vähäinen. Finnfundin vanhan ja uuden toiminnan ohjaus sekä siihen liittyvä kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö tulisi todennäköisesti pysymään suunnilleen ennallaan.

Ulkoministeriö on myös edellisissä jaksoissa kuvailulla tavalla ulkoistanut osan hallintopäätösten valmistelusta ulkoisille konsulteille kilpailutusten kautta ja näistä on ulkoministeriölle syntynyt kulutusmenoja. Nämä ovat; liikekumppanuusohjelma Finnpartnershipin tukipalvelusopimus n. 1,7 miljoonaa euroa vuodessa, PIF-tukikonsulttipalveluiden puitesopimus n. 1,2 miljoonaa euroa vuodessa ja DevPlat-tukikonsulttipalvelu n. 50-100 000 euroa vuodessa, ja pienempiä summia juridisten ja hallinnollisten tukipalvelujen ostosta. Jatkossa ulkoministeriölle syntyisi kuluja näitä vastaavien ostopalveluiden hankkimisesta Finnfundilta.

Siirrettävien julkisten hallintotehtävien hoito tulisi todennäköisesti vaatimaan uusia henkilöstöresursseja Finnfundissa (tytäryhtiössä). Käytännössä ulkoministeriön ja Finnfundin välisessä ostopalvelusopimuksessa määriteltäisiin palvelut, joita ulkoministeriö Finnfundilta ostaisi, mukaan lukien tarvittavat henkilöstö/asiantuntijapalvelut julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi ja palveluiden hinta.

Tällä hetkellä Finnfundissa Finnpartnershiin liittyviä tehtäviä hoitaa 11 henkilöä (11 htv, edellä mainittu tukipalvelusopimus). Finnfund on kertonut näiden henkilöstöresurssien olevan täysimääräisesti käytössä nykyisten tukitoimintojen hoitamisessa. Tulevaisuudessa, kun uusia julkisia hallintotehtäviä siirretään Finnfundin tytäryhtiöön, henkilöstötarve kasvaisi tytäryhtiön puolella. Tarkkaa htv-arviota on tässä vaiheessa haastavaa antaa, mutta alustavasti voidaan arvioida, että Finnfundin tytäryhtiön lisähtv-tarve olisi useampia henkilötyövuosia.

¹¹⁹ Jatkossa Finnfundin myöntämistä valtionavustuksista (Finnpartnership, tekninen tuki), tulisi säätää todennäköisesti valtioneuvoston asetuksella (valtionavustuslain 8 §:n mukaisesti).

Henkilöstöresurssien huomioiminen korostuu jatkossa, sillä julkisten hallintotehtävien hoito on eriytettävä täysin Finnfundin yksityisestä rahoitustoiminnasta. Näin ollen Finnfundilla tulee olla eri henkilöt hoitamassa uusia julkisia hallintotehtäviä kuin ne, jotka tällä hetkellä hoitavat yksityiseen rahoitustoimintaamme liittyviä tehtäviä.

Finnfundille tulisi varmistaa riittävän pätevyyden ja julkisoikeudellisen tuntemuksen omaavat työntekijät hoitamaan julkisia hallintotehtäviä. Finnfund itse katsoo, ettei sillä vielä tällä hetkellä ole riittävää julkisoikeudellista osaamista, joten tällaista työvoimaa tulisi hankkia ulkoapäin, mikä tulee huomioida myös kustannuslaskelmissa. Pätevyysvaatimuksista olisi hyvä myös säätää uudessa Finnfund-laissa tarkemmin. Lisäksi henkilöstökustannuksiin tulee vaikuttamaan työtehtävien siirtyminen yhden työehtosopimuksen piiristä toiseen. Yksityisellä sektorilla henkilökunnan palkkataso on tällä hetkellä huomattavasti ulkoministeriön palkkatasoa korkeampi. Myös muussa kulurakenteessa on eroja pohjautuen toimialojen välisiin eroihin.

Ostopalvelusopimusten väheneminen tulee kuitenkin luomaan säästöä siltä osin kuin niiden piirissä olevat palvelut voidaan tuottaa Finnfundin sisällä, jolloin todellisten kustannusten päälle ei makseta kaupallista katetta.

Prosessien virtaviivaistaminen voisi mahdollisesti jossain määrin tuoda resurssisäästöjä, kun tehtävien päällekkäisyyttä poistuisi. Nykytilanteessa Finnpartnership-liikekumppanuustukipäätöksiin liittyvä päätöksenteko jakautuu ulkoministeriön ja Finnfundin välille siten, että molemmissa organisaatioissa muodostetaan itsenäinen kanta jokaiseen tukihakemukseen. Kokonaisuuden ulkoistaminen (vaihtoehto B) Finnfundille tulisi poistamaan nykyisiä ongelmallisia hallinnollisia päällekkäisyyksiä, mikä vähentäisi päätösvalmisteluun käytettävää aikaa. Tämä säästäisi kustannuksissa ja hyödyttäisi yrityksiä. Yritysten näkökulmasta muutos olisi erityisen tärkeä, sillä niiden liiketoiminta voi muuttua nopeasti markkinatilanteen mukana.

Epäsuorana taloudellisena vaikutuksena, lakimuutos saattaisi mahdollistaa Finnfundin kehitysmaaliiketoimintaan liittyvän osaamisen laajemman käytön Finnpartnershipissa ja muissa siirrettävissä toiminnoissa, kuitenkin huomioiden julkisen hallintotehtävän ja rahoitusliiketoiminnan eriyttämisvelvoite. Ottaen huomioon kehitysmaaliiketoiminnalle ominaiset toimintaympäristöön liittyvät riskit, tällä on edellytykset parantaa päätöksenteon ja siten rahoituksen laatua ja vaikuttavuutta. Prosessien virtaviivaistaminen tulisi myös todennäköisesti nopeuttamaan niitä. Tämäkin parantaisi rahoituksen vaikuttavuutta huomioiden, että liiketoiminta usein on riippuvainen markkinoilla tapahtuvista nopeista muutoksista. Nopeammalla päätöksenteolla saattaa olla myönteisiä vaikutuksia yritysten liiketoimintaan ja sitä kautta taloudelliseen toimintaan kehittyvissä maissa sekä Suomessa edistäen niiden yhteiskuntakehitystä.

7.2. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Rahoituspäätösten nopeampi aikataulu vaikuttaisi oletettavasti myös myönteisesti rahoitettavien yrityshankkeiden laatuun sekä yritysten mielenkiintoon rahoitusta kohtaan. Tällä on muun muassa myönteisiä suoria ja epäsuoria työllistymisvaikutuksia, ja tämä voi vaikuttaa kehittyviin maihin tehtäviin sijoituksiin, työvoiman koulutustasoon, kansainväliseen teknologia- ja osaamissiirtoon,

vienti- ja valuuttatuloihin sekä maiden infrastruktuuriin ja erinäisten tuotteiden ja palveluiden saatavuuteen, laatuun ja hintaan. Tämän lisäksi sillä saattaa olla myös myönteisiä vaikutuksia kehittyvien maiden ja Suomen verotuloihin.

Tekninen tuki kehittyvien maiden viranomaisille politiikkalinjausten ja lainsäädännön parantamiseksi liiketoimintaympäristön vahvistamiseksi voi myös yleisellä tasolla vaikuttaa myönteisesti kehittyvien maiden talous- ja yhteiskuntakehitykseen.

7.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kehitysmalliiketoiminnan keskittäminen yhteen asiantuntijaorganisaatioon tulisi vähentämään koordinaatiotarpeita ja vahvistamaan mahdollisuuksia luoda kokonaisvaltainen rahoituspalvelukokonaisuus yrityksille. Palveluiden laatu ja päätöksenteon nopeus tulisivat todennäköisesti kasvamaan.

Siirrettävän toiminnan jatkuvuus saman organisaation sisällä ilman ohjelmakausiin tai tarjouskilpailuihin liittyviä katkoksia tulisi mahdollistamaan siihen liittyvän osaamisen pitkäjänteisen kehittämisen Finnfundin sisällä.

Kuten aiemmin jaksossa 7.1. on todettu, julkisen hallintotehtävien mukaan lukien hallintopäätösten tekemisen osittainen siirtäminen Finnfundiin vähentäisi osittain ulkoministeriössä olevien tehtävien tarvetta. Kuitenkin on huomioitava jatkossakin, että osa tehtävistä ja osaamisesta jäisi edelleen ulkoministeriöön. Lisäksi on tärkeää painottaa, että julkisten hallintotehtävien valvonta, poliittinen ohjaus ja suuremmat juridiset sekä hallinnolliset linjaukset säilyvät edelleen ministeriön vastuulla ministeriöön jääneiden tehtävien lisäksi.

7.4. Vaikutukset yritysten toimintaan

Muutos tulisi hallitusohjelman mukaisesti edesauttamaan vahvempaa roolia suomalaisyrityksille Suomen kehitysyhteistyössä. Finnfundin mahdollisuus antaa teknistä tukea tulee täydentämään nykyistä palvelupolkua yrityksille siten, että voivat saada tukea toimintansa saamiseksi investointirahoituskelpoiseksi. Puuttuva rahoitus alkupään valmistelukustannusten ja varsinaisen investointirahoituksen välillä identifioidiin Sanna Marinin hallituksen Viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelmassa (VKKO) merkittäväksi katvealueeksi nykyisissä rahoituspalveluissa. Nopeampi päätöksenteko voisi myös auttaa yrityksiä reagoimaan nopeammin markkinamahdollisuuksiin. Jatkovalmistelussa tehtävien siirtoa edelleen selvitetäessä, yritysten rahoituspalvelujen selkeys on yksi huomioitavista seikoista.

7.5. Ympäristövaikutukset

Finnfundilla on kattava asiantuntemus ympäristö- ja yhteiskuntavaikutusarviointien suorittamisessa sekä yritysten tukemisessa tähän liittyen. Yhtiöön siirtyvät uudet toiminnot antavat lisää resursseja kehittämään tätä osaamista pitkäjänteisesti sekä hyödyntämään sitä investointihankkeiden lisäksi myös muissa rahoitetuissa yrityshankkeissa.

Kattavampi rahoituskokonaisuus saattaa edistää uusien ratkaisujen kehittämistä ja toteuttamista myös ympäristönäkökulmasta tärkeissä kokonaisuuksissa esimerkiksi puhtaaseen siirtymään liittyen.

8. Lopuksi

Finnfundia koskevan lainsäädännön uudistaminen on olennaista, mikäli yritysten osallistumista kehitysyhteistyöhön halutaan kehittää. Lakiuudistus tulisi mahdollistamaan kattavan tukipalvelukokonaisuuden luomisen suomalaisille yrityksille kumppanin löytämisestä yritystoiminnan käynnistämiseen asti. Samalla Finnfundia koskevaa lainsäädäntöä on välttämätöntä tuoda ajan tasalle ja varmistaa siten toiminnan riittävän täsmällinen ohjaus lain tasolla sekä lainsäädännön perustuslainmukaisuus. Koska pykälämuutokset ovat laajoja, työryhmä esittää kokonaan uuden Finnfund-lain säätämistä ja nykyisen lain kumoamista.

Tässä arviomuistiossa esitetyt Finnfund-lakia koskevat uudistukset voidaan tiivistää seuraavasti: Uudessa laissa Finnfundille siirrettäisiin hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä. Finnfundille perustettaisiin tytäryhtiö hoitamaan näitä julkisia hallintotehtäviä. Finnfundin liiketaloudellinen sijoitustoiminta jäisi Finnfundin emoyhtiöön. Uudessa laissa säädettäisiin, että Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää valtionavustuksia (esimerkiksi Finnpartnership-ohjelmaan ja tekniseen tukeen liittyen). Finnfundin tytäryhtiö voisi myöntää näitä avustuksia myös yli de minimis -rajan, minkä osalta on huomioitava jatkossa myös unionin valtioneuvoston sääntely. Finnfundin tytäryhtiö tekisi myös päätökset avustuksiin mahdollisesti liittyvistä oikaisuvaatimuksista. Finnfundin tytäryhtiö hoitaisi myös PIF-rahoituksen ja DevPlat-alustan tukitoimintoihin liittyviä tässä muistiossa tarkemmin kuvattuja julkisia hallintotehtäviä. Uudessa laissa tulisi säätää myös tietojenvaihdosta. Lisäksi uudessa laissa huomioitaisiin eräät teknisemmät muutokset, kuten Finnfund-nimen rekisteröiminen viralliseksi toiminimeksi ja johtokunnan nimen muutos hallitukseksi. Nykyisen lain vanhentuneet määräajat kumottaisiin ja valtion sitoumusten antamisesta säädettäisiin ilman määräaikaa. Lakiuudistuksen jatkovalmistelun aikana tullaan tarkastelemaan myös hallintoneuvoston lakkauttamista ja mahdollista korvaamista neuvottelukunnalla. Merkittävät julkiset hallintotehtävät jäisivät hoidettavaksi ulkoministeriöön. Lisäksi lailla voitaisiin säätää ulkoministeriölle oikeus omistajaohjata tytäryhtiötä. Lailla säädettäisiin myös ulkoministeriölle oikeus ohjata ja valvoa Finnfundin tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Esitetyillä muutoksilla pyritään luomaan joustava rakenne, joka mahdollistaisi nykyisten tukimuotojen kehittämisen, uusien tukimuotojen luomisen ja vanhojen lakkauttamisen Suomen ja kehittyvien maiden yhteiskunnissa ja politiikkalinjauksissa ajan myötä tapahtuvien muutosten pohjalta. Laki tulisi myös helpottamaan yritysyritys yhteistyön poliittista ohjausta hallituksen tahtotilan mukaisesti siten, että muutokset voidaan saada aikaan nopeasti. Tämä vahvistaisi kehitysyhteistyötä koskevaa demokraattista päätöksentekoa.

Lakimuutoksen myötä hallinto virtaviivaistettaisiin, mikä poistaisi päällekkäistä työtä, säästäisi aikaa sekä parantaisi päätöksenteon laatua. Tällä olisi todennäköisesti myönteisiä kehitysvaikutuksia kehittyvissä maissa ja muutos hyödyttäisi myös suomalaisia yrityksiä kaupallisesta näkökulmasta.

Hallitusohjelmassa yksityinen sektori nähdään vahvana positiivisen muutoksen ajurina kehittyvien maiden yhteiskunnissa. Tämä on osa kansainvälistä trendiä, jossa yritysysteistyö on korostunut. Uusi ja vahvempi Finnfund mahdollistaisi tämän yhteistyön vahvistamista suomalaista osaamista hyödyntäen. Samalla luotaisiin tasaisempi kaupallinen pelikenttä suomalaisyrityksille kansainvälisillä markkinoilla Suomen verrokkimaiden tapaan. Lakimuutos tulisi myös parantamaan entisestään Finnfundin yhteistyötä muiden kehitysrahoituslaitosten ja rahoitusmarkkinoiden toimijoiden kanssa.