Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Geologian tutkimuskeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 211/2020).

1. Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetun lainmuutoksen tarkoituksena on siirtää Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) toimialaan kuuluvien kansainväliseen toimintaan liittyvien kahdenvälisten asiantuntijapalveluiden hallinta perustettavalle yhtiölle. Perustettavan yhtiön osakkeet merkittäisiin valtion lukuun. Osakeyhtiö olisi valtion omistama ja sen omistajaohjauksesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että GTK on toiminut usean vuoden ajan kansainvälisten maksullisten vientihankkeiden toteuttajana Afrikassa, Lähi-Idässä ja Aasiassa, joko itsenäisesti tai yhteistyössä kansallisten ja kansainvälisten yritysten kanssa. Nämä hankkeet ovat olleet merkittävä osa GTK:n maksullista toimintaa kotimaisen toiminnan lisänä ja osaltaan tukeneet Suomen kestävän kehityksen tavoitteita. GTK:n toiminnan luonne kansainvälisissä vientihankkeissa on osittain muuttunut suoran sopimuskumppanuuden suuntaan. Suora sopimuskumppanuus kohdemaiden organisaatioiden kanssa eroaa muun muassa veromenettelyiden osalta esimerkiksi EU- rahoitteisesta tai kehitysyhteistyönä tehdystä toiminnasta. Rahoitukseen liittyvien ongelmien vuoksi tiettyjen kohdemaiden organisaatioiden kahdenvälisiin sopimuksiin perustuvien hankkeiden toteutus on arvioitu riskialttiiksi.

Hallituksen esityksessä erityisesti riskejä on arvioitu liittyvän kansainvälisen maksullisen toiminnan saamisiin ja veroihin liittyviin asioihin. Hankkeen vero-oikeudellinen luonne voi selvitä vasta tehdyn toimeksiannon jälkeen. Yhtiön toiminnaksi ajatelluissa hankkeissa sopimusmalli on pääsääntöisesti yhteisvastuuta edellyttävä, tämä ei ole mahdollista virastomuotoiselle toimijalle. Yhteisvastuu (joint liability) tarkoittaa sitä, että yleensä tilaajana toimiva taho voi vaatia koko korvausta tapahtuneesta vahingosta haluamaltaan taholta. Hallituksen esityksen mukaan kansainvälisissä valtion viranomaisten tekemissä isoissa asiantuntijatyötä koskevissa hankinnoissa tällainen ehto on pääsääntöisesti aina, eikä sen poistamiseen suostuta. Tämän saattaa kieltää tilaajan kansallinen hankintalainsäädäntö tai muut tilaajaa velvoittavat määräykset. Valtion viraston vastuu jää valtion kannettavaksi (rajaton vastuu) eikä konkurssilainsäädäntö sovellu. Mikäli yksityinen sopimuskumppani menisi konkurssiin tai ei pystyisi täyttämään sopimusvelvoitteittaan, vastuu koko projektin toteuttamisesta tulisi ensi vaiheessa GTK:n vastuupiiriin. Ja vaikka konsortio-osapuolilla on vakiintuneesti keskinäisen vastuun purkava ehto (several and not joint liability), niin yrityksen maksukyvyttömyystilanteessa velkaa ei saataisi perittyä tai se saataisiin perittyä osittain ja vaadittava työ olisi erittäin suuri (kustannukset). Edelleen konsortiosopimuskumppanin mahdollisten alihankkijoiden osalta vastuu saattaa samalla tavoin aktualisoitua sopimustoiminnassa yleisesti käytetyn ehdon mukaisesti (”vastaa alihankkijan toimista kuten omistaan”). Ilman tällaiseen ehtoon suostumista ei kansainvälisiin asiantuntijakonsultaatioihin olisi mahdollista osallistua tai mahdollisuudet geologian tutkimusalalla kutistuisivat hyvin pieniksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

2. Hallituksen esityksen arviointia

Tässä tapauksessa merkittävin peruste GTK:n toimintaan liittyvän kansainvälisen palveluliiketoiminnan yhtiöittämiseen on kansainväliseen palveluliiketoimintaan liittyvien riskien hallinta. GTK:n harjoittamaan liiketoimintaan liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä, jotka aktualisoituessaan voisivat aiheuttaa huomattavia kustannuksia Suomen valtiolle ja välillisesti veronmaksajille. Yhtiöittämisellä ainakin potentiaalisesti riskialtis liiketoiminta siirretään erilliseen juridisen kuoreen, osakeyhtiöön, johon sijoitettu pääoma rajaa valtio-omistajan taloudellista riskiä. Historiallisesti osakeyhtiö on yhtiömuotona syntynyt alun perin riskien hallintaan, kun osakkeenomistaja vastaa yhtiön myöhemmin syntyvistä veloista vain yhtiöön sijoittamallaan osakepääomalla. Luonnollisesti jatkossa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, mihin muuhun vastuuseen valtio saattaisi esimerkiksi erilaisten vakuusjärjestelyiden kautta sitoutua.

Kilpailuoikeuden näkökulmasta on hyvä periaate, että valtion harjoittamaa liiketoimintaa harjoitetaan joko liikelaitosmuodossa tai sitten liiketoiminta eriytetään omaan yhtiöön. Näin julkinen toiminta (mukaan lukien mahdollinen julkisen vallan käyttäminen) ja elinkeinotoiminta saadaan pidettyä erillään toisistaan.

Kaupallisten toimintojen yhtiöittämisellä pyritään osaltaan ehkäisemään myös kielletyn valtiontuen syntymistä. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (myöhemmin SEUT) säädetään kielletystä valtion tuesta 107–109 artiklassa. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. GTK:n liiketoiminnan osalta on tunnistettu mahdollinen valtiontukiongelma, mikäli liiketoimintaa jatketaan osana Geologian tutkimuslaitosta ja laitosta saisi markkinaehtoisempia piirteitä.

Samalla totean, ettei taloudellisen toiminnan yhtiöittäminen yksinään varmista valtiontukiriskin poistumista tai kilpailuneutraliteettia. Valtiontukioikeudellisesti yhtiöittäminen poistaa taloudelliseen toimintaan viranomaismuodossa liittyneet verotukselliset edut ja konkurssisuojan. Yhtiöittäminen poistaa siten toiminnan rakenteeseen liittyvät niin kutsutta organisatorista valtiontukea koskevat ongelmat. Yhtiöittäminen ei kuitenkaan poista muita mahdollisia valtiontukiongelmia, jotka voivat liittyä esimerkiksi yhtiön pääomittamiseen tai mahdollisesti saamien erityisetujen hyödyntämiseen.

Lausunnonantaja kiinnittää kilpailuneutraliteetin varmistamisen osalta huomiota perustettavan yhtiön taseen muodostamiseen. Yhtiön taseen rakenteella sekä taseeseen siirrettävien varojen ja velkojen arvostamisella voi olla valtiontukitunnusmerkistön laukaisevia vaikutuksia tai muutoin kilpailuneutraliteettia vääristäviä vaikutuksia. Asiassa tulee siten kiinnittää huomiota siihen, että markkinoilla toimiva perustettava yhtiö ei saa taseen rakenteen tai varojen ja velkojen arvostamisen kautta kilpailijoihinsa nähden sellaista etua, joka estää tai vääristää kilpailua.

Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi on lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, että yhtiön saamat suoritteet ja tukipalvelut, esim. henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut, hinnoitellaan markkinaperusteisesti ja kohdennetaan taloudelliseen toimintaan siten, että kaikki markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan toiminnan aiheuttamat kustannukset tulevat otetuksi huomioon ja kohdennetaan oikein.

Todettakoon vielä, että vaikka perustettavan yhtiön liiketoiminta tapahtuisi kokonaan Suomen ulkopuolella, EU:n valtiontukisäännöt saattavat soveltua, vaikka kotimaiset kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset eivät olisikaan sovellettavissa.

Viimein kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esitykseen liittyvä omaisuuden siirtoon liittyvää valtuutussäännöstä on syytä täsmentää siten, että ehdotettua 3 a §:ää rajataan siten, että osakeyhtiöön ei siirretä kansallisesti tärkeitä tutkimusaineistoja eikä yliopistojen ja GTK:n yhteisomistuksessa ja yhteiskäytössä olevia laitteistoja. Tällä varmistetaan, että arvokkaat tutkimusaineistot säilyvät tutkijoiden käytössä avointa tiedettä koskevien periaatteiden mukaisesti.

Espoossa 22. päivänä marraskuuta 2020

Petri Kuoppamäki
Professori, OTT