Työ- ja elinkeinoministeriö
Tuula Manelius

VASTINE
26.11.2020

Eduskunta, talousvaliokunta

Hallituksen esitys 211/2020 eduskunnalle laiksi Geologian tutkimuskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi vp.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Geologian tutkimuskeskuksesta (*GTK*) annettua lakia niin, että sen toimialaan kuuluvien kansainvälisten kahdenvälisten asiantuntijapalveluiden hallinta siirrettäisiin perustettavalle yhtiölle.
GTK on työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa toimiva tutkimuskeskus, josta säädetään Geologian tutkimuskeskuksesta annetussa laissa (167/2011). Lain mukaan GTK on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, joka on puolueeton ja voittoa tavoittelematon asiantuntijaorganisaatio. GTK:lla ei ole tehtäviä, jotka sisältäisivät julkista valtaa tai merkittävää julkista valtaa.

GTK tuottaa yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tarvitsemaa geologista tietoa, jolla edistetään maankamaran ja sen luonnonvarojen hallittua ja kestävää käyttöä. GTK on kansallinen geotietokeskus. GTK tuottaa tietoa sekä yhteiskunnan että elinkeinoelämän tarpeisiin, oma-aloitteisesti, yhteishankkeina ja toimeksiantojen perusteella. Se toimii budjettitaloudessa, mutta voi tuottaa myös maksullisia asiantuntijapalveluita.

GTK on pitkään ollut mukana tutkimushankkeissa, joita osarahoitetaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan (t&K) julkisella rahoituksella. GTK:n toiminta tulee olemaan entistä haastavampaa uudistuneessa toimintaympäristössä, jossa se toisaalta valtion tilivirastona on sidottu sitä koskevaan lainsäädäntöön ja hallinnollisiin määräyksiin ja toisaalta sillä on tarve laajentaa yhteistyöverkostoja ja vahvistaa rahoitusrakennetta maksullisen toiminnan avulla. Liiketaloudellisesti hinnoiteltavia markkinasuoritteita tuottaessaan virastot toimivat kilpailluilla hyödykemarkkinoilla yhdessä muiden palveluntuottajien kanssa.

Esityksen tarkoituksena on muuttaa GTK:ta koskevaa lakia huomioimalla toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset niin, että GTK:n kahdenvälisiä kansainvälisiä asiantuntijapalveluja kehitetään markkinaehtoisena toimintana kilpailukykyisen yhtiön avulla.

Esityksessä Geologian tutkimuskeskuksesta annetun lain 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi ja lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a §.

Lausunnot:

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että periaatteessa on hyvä, että GTK seuraa ja ennakoi toimintaympäristönsä muutoksia. Se myös huomauttaa, että valtiovarainministeriön suosituksen mukaan valtion virastot ja laitokset ovat valtion toiminnan pääasiallinen toimintamuoto. Valtion varoja ja toimintaa siirrettäessä talousarviotaloudesta valtionyhtiöihin kaventuu eduskunnan budjettivalta ja eduskunnan ohjausvaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiön toimielimille.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksen mukaan siirrettäisiin vain kansainväliset, kahdenväliset asiantuntijapalvelut. Näissä ei muutoinkaan osallistuvalla organisaatiolla ole merkittävää ohjausvaltaa hankkeen sisältöön, vaan hanke toteutetaan tilaajan hankkeelle asettamien reunaehtojen mukaisesti. Yhtiön valtaan jää valita millaisiin hankkeita koskeviin hakuihin ja tarjouskilpiluihin

se osallistuu, valinnanvapautta rajaa kuitenkin yhtiön toimiala, joka on kytketty GTK- viraston toimialaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto huomauttaa, että suunnitellun toiminnan nykyiset taloudelliset tunnusluvut puuttuvat samoin kuin arvioidut tunnusluvut yhtiömuodossa harjoitettavasta liiketoiminnasta, mikä estää yhtiön toiminnan merkityksellisyyden ja elinkelpoisuuden arvioinnin taloudellisesta näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että yhtiön toiminnan taloudellisia tunnuslukuja on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Esitystä valmisteltaessa on valmisteltu alustavia tausta-aineistoja. Nämä laskelmat perustuvat arvioihin, koska yhtiön puolesta ei ole voitu toimia konkreettisesti esimerkiksi antamalla tarjouksia. Tarjolla on kuitenkin runsaasti yhtiön toimialaan liittyviä kansainvälisiä hankkeita, joihin yhtiömuodossa olisi helpompaa ja vähemmän riskialtista osallistua.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa lisäksi, että suunnitellun yhtiön ja viraston välinen työnjako sekä resurssien käyttäminen on ongelmallista, koska yhtiön liiketoiminta on viraston henkilöstön varassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että yhtiön toiminnan alkuvaiheessa on tarkoitus käyttää viraston henkilöstön asiantuntemusta. Asiantuntijapalvelut ostetaan, kuten esityksessä on mainittu, markkinahintaan. Myöhemmin hankkeisiin saadaan palkattua enemmän henkilöitä myös muualta. Todennäköisesti hankemäärä tulee yhtiön toimintaympäristössä kasvamaan, ja muusta hanketoiminnasta saadun kokemuksen perusteella tarjolla olevien asiantuntijoiden määrä lisääntyy toiminnan laajentuessa. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee omistajaohjauksessa kiinnittämään asiaan huomiota. Ministeriö pitää tärkeänä seurata myös sitä, ettei GTK –viraston toiminta häiriinny yhtiön toiminnasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että perustelut toiminnaltaan kapea-alaisen valtionyhtiön perustamisesta saatavista valtiontaloudellisista hyödyistä ovat niukat, eikä osakeyhtiömuoto sinänsä takaa tuloksellisempaa toimintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esityksessä esitetyt hyödyt ovat erittäin oleellisia, kun arvioidaan tarvetta perustaa yhtiö. Välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia syntyy siitä, että näiden kahdenvälisten kansainvälisten hankkeiden vaikeasti ennakkovalmistelussa arvioitavat riskit eivät jää valtion vastuulle. Välillisiä, myös taloudellisia hyötyjä syntyy siitä, että suomalainen geo-osaaminen saa lisää tunnettuisuutta ja auttaa kehittyviä maita parantamaan osaamistaan kestävän kehityksen keinoin. Se parantaa laajemminkin Suomen tunnettuisuutta luotettavana ja asiantuntevana toimijana maissa, joissa on paljon tarpeita osaamisen parantamiselle ja mahdollisuuksia kaupalliselle toiminnalle laajemminkin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että osakeyhtiömuodossa toimiminen voi itsessään olla riskienhallintaa, mutta lähtökohtaisesti riskienhallinnan pitäisi toteutua jo hankkeiden suunnittelussa ja harkittaessa hankkeisiin osallistumista, riippumatta siitä harjoitetaanko toimintaa virastomuodossa vai yhtiömuodossa.

Kansainvälisessä hanketoiminnassa riskit ovat pääosin luonteeltaan sellaisia, joihin ei voi varmuudella varautua. Usein kohdemaan verotus- ja hallintojärjestelmät ovat vielä kehittyviä, ja ne voivat muuttua hankkeen aikana. Kuten Suomessakin yhteishankkeissa, korvauksia voidaan hakea keltä osapuolelta tahansa, näin on esimerkiksi Maailmanpankin hankkeissa. Jos riskit katsotaan suuriksi, se vähentää kiinnostusta osallistua hankkeisiin, vaikka niistä saatava hyöty sekä GTK:lle että kohdemaille olisi merkittäväkin.

Professori Kuoppamäki katsoo, että kilpailuoikeuden näkökulmasta on hyvä periaate, että valtion harjoittamaa liiketoimintaa harjoitetaan joko liiketoimintamuodossa, tai liiketoiminta eriytetään

omaan yhtiöön. Hän toteaa, että GTK:n liiketoiminnan osalta on tunnistettu mahdollinen valtiontukiongelma, mikäli liiketoimintaa jatketaan osana GTK:n tutkimuslaitosta, mutta huomauttaa, että ettei taloudellisen toiminnan yhtiöittäminen yksinään varmista valtiontukiriskin poistumista tai kilpailuneutraliteettia.
Lisäksi Kuoppamäen mielestä 3 a §:ää on syytä täsmentää niin, että osakeyhtiöön ei siirretä kansallisesti tärkeitä tutkimusaineistoja eikä yliopistojen ja GTK: n yhdessä omistamia tai yhteiskäytössä olevia laitteistoja.

Myös Helsingin yliopisto esittää vastaavaa muutosta lakiesityksen 3 a §:ään.

Työ- ja elinkeinoministeriö on huomioinut valtiontukiin liittyvät seikat. Ehdotettu muutos 3 a §: ään vastaa GTK:n ja ministeriön tarkoitusta sijoitettavasta omaisuudesta.
Esityksen perusteluissa on todettu, että esitetty muutos ei muuta GTK:n perustehtävää eikä siihen käytettäviä resursseja. Tarkoituksena ei siis ole ollut siirtää kansallisen geotietovarannon aineistojen omistajuutta tai hallintaa yhtiölle.

Sen sijaan liiketaloudelliseen vientitoimintaan liittyvät asiakkaiden tiedot eivät kuulu tähän avoimen tiedon piiriin. Hankkeissa on omat määrittelynsä sen toiminnan yhteydessä saaduista tiedoista ja niiden omistusoikeudesta.

3 a §. Ehdotus:
Tutkimuskeskus voi sijoittaa omistamiaan aineettomia oikeuksia, laitteita ja muuta käyttöomaisuutta osakeyhtiöön. Sijoittaa ei kuitenkaan voi sellaisia tutkimusaineistoja, jotka ovat kansallisesti merkittäviä tai sellaisia laitteita, joka ovat yliopistojen ja tutkimuskeskuksen yhdessä omistamia tai niiden yhteiskäytössä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että yhtiötä perustettaessa pääomittaminen on tehtävä ja aloittava tase laadittava siten kuin yksityinen tekisi vastaavassa tilanteessa. Ja ylipääomittamista tulee välttää. Yhtiön toiminnalle on asetettava tuottovaatimus. Lisäksi se huomauttaa, että esityksessä ei ole huomioitu pääomitustason vaikutusta potentiaaliseen kilpailuun. KKV toteaa myös, että ostettavien palveluiden markkinaperusteisuus vaatii GTK:lta erityisen huomion kiinnittämistä työajan seurantaan ja hinnoittelun sitomista toteutuneeseen työaikaan.

KKV huomauttaa myös, että yhtiö voisi saada kilpailua vääristävää etua niin, että se voisi liiketoiminnassaan käyttää GTK:lta saatua julkisesti rahoitetusta toiminnasta peräisin olevaa tietoa, joka ei ole vastaavin ehdoin myös yksityisten markkinatoimijoiden saatavilla.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on arvioitu pääoman tarve GTK:n esittämien laskelmien pohjalta ja katsottu esitetyn määrän olevan kohtuullinen.
Työ- ja elinkeinoministeriö tulee esittämään yhtiölle tuottovaatimuksen omistajaohjauksen yhteydessä.
GTK:lta saatava tieto tulee olemaan yhtiölle maksullista samoin ehdoin kuin muillekin toimijoille. Julkisesti kaikkien saatavissa tiedot ovat tietysti myös yhtiön saatavissa.

Professori Mäenpää huomauttaa, että perusteluista välittyy kuva, jonka mukaan yhtiön tehtävät eivät rajoittuisi asiantuntijapalvelujen hallinnointiin, vaan ne olisivat laajemmat. Yhtiön tarkoituksena olisi muun muassa vahvistaa rahoitusrakennetta maksullisen toiminnan avulla ja tuottaa liiketaloudellisesti hinnoiteltavia markkinasuoritteita (s. 3). Perusteluissa mainitaan myös kansainvälisten maksullisten vientihankkeiden toteuttaminen ja laajamittaiset vientitoimeksiannot (s. 4).

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena esityksessä on ollut tähdentää, että yhtiön hoitaa vain kahdenvälisiä kansainvälisiä asiantuntijapalveluja liiketoimintana. Nämä ovat maksullisia vientihankkeita.

Prof. Mäenpää käsittelee lausunnossaan myös kysymystä hallintotehtävän antamisesta perustettavalle yhtiölle ja ehdottaa, että lakiin lisätään maininta rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Mäenpää painottaa ulkoministeriön antaman lausunnon huomiota siitä, että kansainvälistä tutkimustoimintaa yhtiöitettäessä on huomioitava myös muuttunut kansainvälinen tilanne ja sen vaikutus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kansalliset intressit. Perustettavan yhtiön toiminnassa tulee siksi varmistaa, että sen kansainvälisissä tutkimushankkeissa, innovaatiotoiminnassa ja asiantuntijapalveluissa on huomioitu Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaukset ja kansalliset intressit. Näiden näkökohtien huomioon ottamista voidaan pitää varsin tärkeinä yhtiön hallinnoidessa GTK:n kansainvälisiä asiantuntijapalveluja. Suomen turvallisuusintressien vastaista asiantuntijapalvelujen hallinnointia yhtiössä ei myöskään voitaisi harjoittaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Geologian tutkimuskeskuksesta annetun lain valmisteluasiakirjassa HE 249/2010 todetaan, *että tutkimuskeskuksen tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, mutta alan johtavana laitoksena se on laaja-alaisesti yhteiskuntaan ja sen kehitykseen vaikuttava laitos ja merkittävä osa suomalaista innovaatiojärjestelmää. Tämän yhteiskunnallisesti merkittävän painoarvon takia on perusteltua säätää tutkimuskeskuksen tehtävistä lain tasolla. Ministeriö katsoo, että yhtiö on verrattavissa Säteilyturvakeskuksen yhteyteen perustettavaan yhtiöön, ja säännökset ovat vastaavia.*

Yhtiö tulee osallistumaan muun muassa Maailmanpankin ja Euroopan unionin hallinnoimien ohjelmien hankkeisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee omistajaohjauksessa sopimaan menettelystä, jolla varmistetaan se, että yhtiö osallistuu hankkeisiin ulko- ja turvallisuuspolitiikan sallimissa rajoissa.

Prof. Mäenpää huomauttaa, että yhtiö osallistuisi perustelujen mukaan myös erilaisiin kansainvälisiin konsortioihin, jotka määritelmänmukaisesti aina perustuvat useamman osapuolen välillä tehtyyn sopimukseen. Perusteluissa mainitaan myös tarve laajentaa yhteistyöverkostoja, jotka nekin ovat luonteeltaan monenkeskisiä järjestelyjä. Tältä kannalta voidaan pitää ongelmallisena 3 a §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan yhtiö hallinnoisi vain tutkimuskeskuksen *kahdenvälisiä* kansainvälisiä asiantuntijapalveluita. Säännös ei näyttäisi mahdollistavan yhtiön osallistumista kansainvälisiin konsortioihin tai yhteistyöverkostoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö pahoittelee esitykseen jäänyttä vanhaa perustelua, yhtiön tehtäviä tarkennettiin lausuntokierroksen jälkeen. Yhtiö ei osallistu kansainvälisiin konsortioihin, sen sijaan vapaamuotoisia yhteistyöverkostoja on tarve laajentaa. Ne laajenevat hankkeiden myötä.

Professori Mäenpää ehdottaa 3 §:n 3 momentin poistamista koska ehdotetun uuden 3 §:n 3 momentin mukaan GTK voisi huolehtia osasta sille määrättyjä kansainvälisiä tehtäviä tutkimuskeskuksen yhteyteen perustettavassa osakeyhtiössä. Säännöksen soveltamiskohde on ongelmallisella tavalla tulkinnanvarainen, sillä voimassa olevan lainsäädännön mukaan GTK:lle ei voida määrätä kansainvälisiä tehtäviä. Tällainen määräysvalta voisi myös olla ongelmallinen lain 1 §:ssä säädetyn tutkimuskeskuksen riippumattoman aseman kannalta. Säännösehdotuksen ei myöskään voida katsoa perustavan tällaista määräysvaltaa millekään taholle. Toisaalta 3 §:n 3 momentin säännöksen suhde myös lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momenttiin on epäselvä ja tulkinnanvarainen, sillä perustettavan yhtiön tehtävänä olisi jälkimmäisen säännöksen mukaan hallinnoida tutkimuskeskuksen kahdenvälisiä kansainvälisiä asiantuntijapalveluita. Tarkoituksena lienee, että tämä 3 a §:n 1 momentti myös määrittelisi kattavasti yhtiön tehtävät. Tutkimuskeskuksen perustehtäviä ei myöskään ole perusteltua hoitaa yhtiössä. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotettu 3 §:n 3 momentti vaikuttaa tarpeettomalta ja epäselvyyttä aiheuttavalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkoittanut ”määrätyillä kansainvälisillä tehtävillä” hallituksen esityksen 249/2010 tehtävien määrittelyssä olevaa perustelua:

”*Tutkimuskeskus hyödyntää toiminnassaan eurooppalaisia ja muita kansainvälisiä tutkimusyhteistyön rakenteita. Tutkimuskeskus suorittaa maksullisia palveluja myös ulkomaisille asiakkaille”.*

Ministeriö on tarkoittanut kuvata 3 §:n 3 momentissa, että vain osa kansainvälisiä tehtäviä voidaan hoitaa yhtiössä, ja tämä maininta on informatiivisuuden vuoksi hyvä olla tutkimuskeskuksen tehtäviä koskevassa pykälässä, ja 3 a §:ssä tämä ”osa” määritellään tarkemmin.