Johtaja Jaakko Eskola
Johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 266/2022 vp laiksi Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Lausunto hallituksen esityksestä HE 266/2022 vp laiksi Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä tarkastusvirasto, asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 266/2022 vp laiksi Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta, jäljempänä hallituksen esitys, valiokunnan kokousta 18.11.2022 varten. Tarkastusvirasto kiittää tilaisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Ehdotettu uusi tuki-instrumentti ja sen käytön kontrollimekanismit

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on uusi yrityksille tarkoitettu tuki-instrumentti, jossa olisi kyse valtiontukea sisältävistä pääomasijoituksista muihin kuin valtion omistuksessa oleviin yhtiöihin elinkeino- ja teollisuuspoliittisista syistä. Instrumentti olisi tarkoitettu poikkeuksellisiin ja vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin, joita voi aiheutua muun muassa toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneiden muutosten vuoksi. Hallituksen esityksessä todetaan, että valtiontukea sisältävillä pääomasijoituksilla voidaan vastata esimerkiksi koronapandemian tai Venäjän hyökkäyssodan kaltaisten tapahtumien aiheuttamiin taloudellisiin haasteisiin. Siinä ei viitata mihinkään lähitulevaisuudessa odotettavissa olevaan käyttökohteeseen, jonka vuoksi uudesta tukimuodosta olisi välttämätöntä säätää juuri nyt, ja katsotaan, että tällaiselle tukimuodolle mahdollisesti kyseeseen tulevien käyttökohteiden kattava tunnistaminen etukäteen ei ole mahdollista.

Ehdotetun uuden tuki-instrumentin luonnetta harvinaisiin ja poikkeuksellisiin tilanteisiin tarkoitettuna välineenä on omiaan korostamaan sen käytölle lain Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä 2 §:ään säädettäväksi ehdotetut edellytykset. Tukimuodon käyttö edellyttäisi työ- ja elinkeinoministeriön aloitetta sekä tämän lisäksi valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltoa. Lisäksi tukimuodon käyttö edellyttäisi vielä Euroopan Unionin komission hyväksyntää niissä tapauksissa, joissa Euroopan Unionin valtiontukea koskeva lainsäädäntö tätä edellyttäisi.

Edelleen luonnoksessa uudelle tukimuodon hallinnoijaksi ehdotetulla Business Finland Venture Capital Oy:llä ei ole omassa taseessa sellaista varallisuutta, jonka avulla se voisi toteuttaa itsenäisesti kovin laajamittaisesti ehdotuksessa viitatun kaltaisia tukia. Näin ollen Business Finland Venture Capital Oy:llä taseen kulloinkin mahdollistamaa suuremmat tukiluonteiset sijoitukset edellyttäisivät käytännössä lisärahoituksen myöntämistä yhtiölle valtion talousarviomenettelyssä, mikä muodostaisi tukimuodon käytölle vielä yhden tärkeän kontrollimekanismin. Uuden tukimuodon käyttöön liittyisi siis poikkeuksellisen vahva etukäteiskontrolli, jota tarkastusvirasto pitää lähtökohtaisesti riittävänä.

2. Ehdotetun uuden tehtävän sijoittaminen Business Finland Venture Capital yhtiöön ja sen vaihtoehdot

Hallituksen esityksessä uusi tukitehtävä ehdotetaan sijoitettavaksi Business Finland Venture Capital Oy -nimiseen valtion kokonaan omistamaan osakeyhtiöön huolimatta siitä, että sen taseessa olevat varat eivät riitä ainakaan kovin suuriin tukioperaatioihin ilman valtion talousarviosta tulevaa lisärahoitusta.

Hallituksen esityksessä on esitelty jo olemassa olevia lähinnä ehdotettua uutta tukimuotoa vastaavia yritysten tukemisen ja rahoittamisen muotoja valtion taholta sekä niitä valtion erityistehtäväyhtiöitä, jotka niistä vastaavat. Siinä on myös perusteltu sitä, miksi uusi tehtävä sopii paremmin sijoitettavaksi juuri Business Finland Venture Capital -yhtiöön kuin muihin mainittuihin erityistehtäväyhtiöihin, joita olivat Finnvera Oyj, Suomen teollisuussijoitus oy ja Ilmastorahasto Oy.

Tarkastusvirasto olisi kuitenkin pitänyt toivottavana, että luonnoksessa olisi perusteltu laajemmin sitä, miksi tukimuoto halutaan sijoittaa Business Finland Venture Capital -yhtiöön eikä johonkin viranomaiseen, esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöön. Nyt asiaa käsitellään hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevassa luvussa, jossa perusteluina on lähinnä aiemmin eri rahoitusyhtiöihin siirrettyjä viranomaistehtäviä koskeneita perustuslakivaliokunnan kannanottoja sekä näiden viranomaistehtävien siirrolle yhtiöihin aikanaan esitettyihin perusteita, joiden katsotaan soveltuvan myös nyt käsillä olevaan tilanteeseen. Näkökulmana on pikemminkin sen osoittaminen, että oikeudelliset edellytykset viranomaistehtävän antamiselle muulle taholle kuin viranomaiselle täyttyvät, eikä niinkään sen osoittaminen, miksi tehtävän hoitaminen yhtiössä on valtion kannalta parempi vaihtoehto kuin sen hoitaminen viranomaisessa.

3. Ehdotuksen vaikutukset valtiontalouteen ja niiden arvioiminen

Hallituksen esityksen kappaleessa 4.3 Vaikutukset yrityksiin ja talouteen on todettu, että lakimuutokseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida luotettavasti ennakkoon useiden tekijöiden takia. Esimerkiksi tiedossa ei ole, kuinka monta taloudellista tukea sisältävää oman pääoman ehtoista lain kriteerit täyttävää sijoitushanketta tulisi arvioitavaksi ja tehtäväksi tulevina vuosina tai minkälaisia tukielementtejä niihin sisältyy. Tarkastusvirasto pitää valtiontalouden hoidon näkökulmasta valitettavana sitä, että ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei pystytä käytännössä arvioimaan, vaikka ymmärtääkin siihen johtaneita asian luonteesta johtuvia syitä. Tarkastusvirasto haluaa kuitenkin korostaa sitä, että nyt luotavan uuden tuki-instrumentin kautta joskus tulevaisuudessa kanavoitava rahoitus ja siihen sisältyvä tuki voivat osoittautua hyvin suuriksikin. Tämä toki edellyttäisi silloin eri päätöksiä ainakin valtioneuvoston talouspoliittiselta ministerivaliokunnalta ja mahdollisesti talousarviokytkennän kautta myös eduskunnalta ja lisäksi liittyisi poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa olisi kyse merkittävistä talouspoliittisista intresseistä.

Tarkastusvirasto kiinnittää myös huomiota siihen, että hallituksen esityksen luvussa 4.4 vaikutukset valtion talouteen on todettu vuoden 2023 talousarvioesityksen täydentävään esitykseen sisältyvän tähän tarkoitukseen 90 miljoonan euron määrärahaehdotus momentille 32.40.89 (Pääomasijoitus Business Finland Venture Capital Oy:lle), joten ainakin tämän suuruinen vaikutus hallituksen esityksellä on hyväksytyksi tullessaan valtiontalouteen lähes välittömästi. Hallituksen esityksessä esitettyä määrärahatarvetta ei perustella tarkemmin. Siten siitä ei käy ilmi, onko jo tulossa jokin sellainen käyttökohde tukea sisältävälle valtion pääomasijoitukselle, johon tämän kokoinen pääomasijoitus Business Finland Venture Capital Oy:lle riittäisi, vai halutaanko vain yleisesti vahvistaa yhtiön tasetta tulevaa uutta tehtävää ajatellen.

Lisätietoja antavat:

Johtaja Jaakko Eskola, jaakko.eskola@vtv.fi, 040 731 5403

Johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, kaj.vonhertzen@vtv.fi, 050 502 1062