Johtava asiantuntija Maria Hauptmann

Muistio
29.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

BUSINESS FINLAND –LAIN JA JULKISESTA TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN (HE 267/2022 VP)

1. Esityksen tausta ja valmistelu

Voimassa oleva Business Finland -laki tuli voimaan 1.1.2018, jolloin Business Finland -organisaatio aloitti toimintansa. Lain nojalla Business Finland -rahoituskeskus ja Business Finland -yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla. Business Finlandin edeltäjäorganisaatiot ovat Innovaatiorahoituskeskus Tekes ja Finpro Oy.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi kantelun johdosta päätöksen 19.3.2019 (EOAK/883/2018), jossa havaittiin tarve selkeyttää Business Finland -osakeyhtiön hoitamia julkisia hallintotehtäviä sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutuksen julkisten hallintotehtävien siirrosta muulle kuin viranomaiselle. Myös VTV kiinnitti vuonna 2019 laillisuustarkastuskertomuksessaan (11/2019) huomioita siihen, että Business Finland -yhtiölle annettuja julkisia hallintotehtäviä ei ole määritelty ja yksilöity riittävän täsmällisesti lain tasolla. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) teettämässä Business Finlandin ulkoisessa arvioinnissa vuonna 2021 havaittiin Business Finlandin organisaatiorakenteeseen liittyvät oikeudelliset haasteet ja suositeltiin täsmentämään organisaatiorakennetta, toimintaa ja/tai Business Finlandia koskevaa lainsäädäntöä.

TEM asetti vuonna 2020 työryhmän valmistelemaan muutoksia Business Finland -lainsäädäntöön, jolloin työryhmän valmistelemasta hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros. Lausuntopalaute oli osittain kriittistä; kritiikkiä kohdistui muun muassa siihen, että esitysluonnoksessa rakennettiin oikeudellinen ratkaisu Business Finlandin sen hetkisen toimintamallin sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtäväjaon pohjalle ilman, että toimintamallia olisi tarkasteltu kokonaisuutena uudelleen.

Lausuntokierroksen jälkeen TEM tunnisti tarpeen jatkaa hallituksen esitysluonnoksen valmistelua ja asetti vuoden 2021 lopulla uuden työryhmän valmistelemaan muutoksia Business Finland -lainsäädäntöön. Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot touko-heinäkuun 2022 aikana. Työryhmä on kuullut työssään myös edustajia esimerkiksi muista ministeriöistä, henkilöstöjärjestöistä ja elinkeinoelämän sidosryhmistä. Hallituksen esitys on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä, ja oikeuskanslerin virasto kommentoi hallituksen esitystä ennakkotarkastuksen yhteydessä.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Business Finland –yhtiön julkisten hallintotehtävien täsmentäminen. Esityksessä täsmennetään Business Finland -yhtiön julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Lain muutosten myötä yhtiö voisi hoitaa eräitä julkisen hallintotehtävän luonteisiksi katsottavia, Business Finland -rahoituskeskuksen toimintaa tukevia tehtäviä, joita yhtiö hoitaa jo nykytilassa. Yhtiön hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin liittyisi virka- ja vahingonkorvausvastuu.

Yhtiön tukevana tehtävänä olisi kerätä ja tuottaa rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyviä asiakas- ja markkinatietoja. Rahoituskeskus vastaisi aina rahoituspäätöksen valmistelusta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta. Myös hankkeen rahoitettavuuden arviointi olisi aina rahoituskeskuksen vastuulla. Rahoituskeskuksen olisi kuitenkin mahdollista hyödyntää yhtiön keräämää ja tuottamaa tietoa rahoituspäätöstensä pohjana. Yhtiön tiedonkeruu- ja tuottamistehtävät ovat perusteluja, koska yhtiö toimii lähellä Business Finlandin asiakasarajapintaa ja kerää oman toimintansa tarpeisiin laajasti asiakastietoa. Rahoituskeskuksen ei tulisi harjoittaa yhtiön toiminnan kanssa päällekkäistä toimintaa.

Yhtiö voisi myös rahoituskeskuksen toimintaa tukevana tehtävänä kartoittaa Business Finlandin asiakkaiden palvelutarpeita ja antaa tätä koskevaa neuvontaa asiakkaille. Tässä tehtävässä yhtiö voisi esimerkiksi kartoittaa asiakkaiden tarpeita Business Finlandin tai muiden Team Finland -toimijoiden palveluihin. Yhtiö voisi luokitella asiakkaita sisäisen luokittelutyökalun avulla, jotta asiakkaille olisi mahdollista tarjota heidän tarpeitaan vastaavia palveluita sekä käyttää Business Finlandin resursseja mahdollisimman tehokkaasti. Sisäisessä asiakkaiden luokittelussa ei olisi kuitenkaan kyse yhtiön toteuttamasta asiakkaiden valinnasta rahoituskeskuksen asiakkaiksi. Ilman ennakkoyhteydenottoa jätetty rahoitushakemus käsitellään samalla tavalla kuin sellaisen yrityksen hakemus, joka on ennakkoon ollut yhteydessä yhtiöön ja saanut yhtiön tarjoamaa neuvontaa. Rahoituskeskuksen tehtäviin kuuluisi aina antaa asiakkaille rahoitushakemusta koskevaa sisällöllistä ja yksityiskohtaista neuvontaa koskien hankkeen rahoituskelpoisuutta. Yhtiö voisi kuitenkin neuvontatehtävänsä yhteydessä antaa asiakkaille yleistä neuvontaa esimerkiksi yrityksen kansainvälistymisen ja kasvun tueksi.

Yhtiö voisi toteuttaa esivalmisteluun liittyviä tehtäviä rahoituskeskuksen lausuntoja varten kasvuyrittäjien oleskelulupa-asioissa. Ulkomaalaislain nojalla rahoituskeskuksen tehtäviin kuuluu antaa lausuntoja kasvuyrittäjien oleskelulupa-asioissa. Yhtiön tehtävät voisivat sisältää arvioita ja selvityksiä lupien hakijoista. Rahoituskeskuksen tehtävänä olisi kuitenkin aina päättää lausunnon antamisesta oleskelulupa-asioissa yhtiön esivalmistelutehtävistä huolimatta. Lisäksi yhtiön julkisiin hallintotehtäviin kuuluisi rahoituskeskuksen digitaalisia palveluita koskevan neuvonnan antaminen asiakkaille.

Voimassa olevan Business Finland -lain perusteella yhtiö tekee de minimis-rahoituksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä sekä valvoo myöntämänsä rahoituksen käyttöä. Nämä tehtävät olisivat edelleen katsottavissa yhtiön julkisiksi hallintotehtäviksi.

Yhtiön tehtävä edistää osaajien maahanmuuttoa Suomeen. Yhtiön julkisten hallintotehtävien täsmentämisen lisäksi Business Finland -lakiin tehtäisiin eräitä muita muutoksia, jotka ovat osoittautuneet tarpeelliseksi Business Finland -lainsäädännön oltua voimassa yli neljän vuoden ajan. Yhtiön yleiseksi edistämistehtäväksi esitettäisiin osaajien maahanmuuton edistäminen Suomeen. Kyseinen tehtävä ei olisi yhtiölle tosiasiallisesti uusi, vaan yhtiö on hoitanut kyseistä tehtävää perustuen jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Yhtiö hoitaisi osaltaan kyseisessä tehtävässä valtion Work in Finland -toimintoa. Yhtiön tehtävä yhteensovitettaisiin KEHA-keskuksen TE-palvelut 2024 -uudistuksen myötä muuttuvien kansainväliseen rekrytointiin liittyvien tehtävien kanssa.

Tiedonsaantioikeudet ja tiedonantovelvollisuudet. Business Finland -laissa säädettäisiin rahoituskeskuksen tiedonsaantioikeudesta Maahanmuuttovirastolta kasvuyrittäjien jatkolupa-asioissa, kun rahoituskeskuksen harkittavaksi tulee puoltavan lausunnon antaminen lupa-asiassa. Tiedonsaantioikeudesta säätäminen sujuvoittaisi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä edistäisi periaatetta pyytää tietoja hallinnon asiakkaalta vain kerran. Business Finland -laissa selkeytettäisiin ja vahvistettaisiin myös tietojen salassapitoa yhtiön toiminnassa.

Työnhakuprofiilin laatiminen ilman vahvaa sähköistä tunnistamista. Esityksellä muutettaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a lukua. Esitettyjen muutosten myötä luovuttaisiin palvelualustan käyttäjän vahvaa tunnistamista koskevasta erityissääntelystä ja käyttäjän tunnistamisessa noudatettaisiin jatkossa digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019, *digipalvelulaki*) tunnistamista koskevia säännöksiä. Muutosten myötä työnhakuprofiilin laatiminen olisi mahdollista nykyistä laajemmalle asiakaskunnalle. Muutoksilla olisi myönteisiä vaikutuksia muun muassa ulkomaisten työntekijöiden mahdollisuuksiin löytää työtä Suomesta.

3. Esityksen vaikutukset

Vaikutukset viranomaisten toimintaan. Esityksen myötä Business Finland -yhtiöstä siirrettäisiin tehtäviä Business Finland -rahoituskeskukseen. Siirrettäviä tehtäviä olisivat erityisesti rahoituskeskuksen rahoitustoimintaan liittyvien hankkeiden rahoitettavuuden arviointi sekä hankkeita koskevan sisällöllisen ja yksityiskohtaisen neuvonnan antaminen asiakkaille. Yhtiöstä rahoituskeskukseen siirrettäisiin myös Suomen kansainvälisiä edustamistehtäviä, joihin liittyy julkisen hallintotehtävän piirteitä. Mahdollisesti myös muita tehtäviä on tarpeen siirtää rahoituskeskukseen yhtiön tehtävien uudelleenjärjestelyn myötä.

Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset. Esityksen myötä on tarpeen siirtää henkilöstöä yhtiöstä rahoituskeskukseen, minkä vuoksi esitys vaikuttaa henkilöstön lukumäärään yhtiössä ja rahoituskeskuksessa. Yhtiön henkilöstö siirrettäisiin noudattaen liikkeenluovutuksen periaatteita, jolloin henkilöstö siirtyy rahoituskeskuksen palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä. Liikkeenluovutuksen tarkoituksena on turvata siirtyvien yhtiön työntekijöiden oikeuksien ja velvollisuuksien sekä niihin liittyvien työsuhde-etuuksien säilymistä luovutuksen yhteydessä. Arvio siirtyvän henkilöstön määrästä on 80 henkilöä. Yhtiöstä rahoituskeskukseen siirtyvien henkilöiden palvelussuhdelajiin ei lähtökohtaisesti tulisi muutoksia, minkä vuoksi yhtiöstä rahoituskeskukseen siirtyneet henkilöt toimisivat työsopimussuhteessa. Siirtojen yhteydessä kuitenkin on tarpeen arvioida, tulisiko siirtyneiden henkilöiden palvelussuhdelajiin tehdä muutoksia.

Taloudelliset vaikutukset. Tehtävä- ja henkilöstösiirroista aiheutuu kustannuksia. Siirroista aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset ovat Business Finlandin alustavan arvion mukaan suuruudeltaan noin 950 000 euroa, jotka koostuvat esimerkiksi muutosprosessin aikana tarvittavista lisäresursseista tukemaan liikkeenluovutuksen toteutumista ja muutoksen johtamista. Business Finlandin tietojärjestelmiin joudutaan mahdollisesti tekemään muutoksia, joista voisi aiheutua kustannuksia korkeintaan miljoona euroa Business Finlandin alustavan arvion mukaan. Siirroista aiheutuu myös pysyväisluonteisia muutoskustannuksia, joiden arvioidaan olevan alustavasti noin 500 000 – 900 000 euroa vuosittain. Esimerkiksi henkilöstöresurssien tarve voi kasvaa rahoituskeskuksessa, koska yhtiöstä rahoituskeskukseen siirtyvillä henkilöillä tulee olemaan pidempi loma-aika sekä lyhyempi työaika heidän nykyisten työsuhteiden ehtoihin nähden. Ensisijaisesti lisäkustannukset katetaan Business Finlandin toimintamenomäärärahasta tai tarvittaessa uudelleenkohdennuksin.

Yhteiskunnalliset vaikutukset. Business Finland -lain muuttamista koskeva esitys vahvistaisi virkamieshallintoperiaatetta, kun julkisen vallan käytön elementtejä sisältäviä

tehtäviä siirrettäisiin yhtiöstä rahoituskeskukseen. Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta esitys parantaisi välillisesti perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutoksen myötä työnhakuprofiilin laatiminen olisi mahdollista nykyistä laajemmalle asiakaskunnalle. Näin ollen ehdotetulla muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden sekä hallinnon palveluperiaatteen toteutumiseen.

Esityksen pääasialliset vaikutukset on kuvattu laajemmin hallituksen esityksessä (s. 14 – 20).

4. Voimaantulo ja siirtymäaika

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2023.

Osa Business Finland –yhtiön tehtävistä ja henkilöstöstä siirrettäisiin rahoituskeskukseen vuoden 2024 loppuun mennessä noudattaen liikkeenluovutuksen periaatteita.

Lain muutosten yhteydessä valmistellaan muutoksia Business Finland -asetukseen (1147/2017). Yksi valmisteltava asetuksen muutos koskisi muun muassa yhtiön keskeneräisten rahoitusasioiden siirtämistä koskevaa menettelyä rahoituskeskukseen.