

Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunnon kohde: HE 64/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta ("Vnk") asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa mainitusta hallituksen esityksestä. Lausunnon antaa Vnk:n puolesta omistajaohjausosasto. Omistajaohjausosaston tehtäviin kuuluu valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi. Tässä lausunnossa keskitytään näkökulmiin, jotka liittyvät valtionyhtiöiden omistajaohjaukseen ja valvontaan.

Yhtiömuoto ja omistajaohjauksen eriyttäminen

Organisaatorakenteen valinnalla on olennainen merkitys omistajaohjauksen ja valvonnan muotoon. Finnvera Oyj:n ("Finnvera") toiminnan todellinen luonne vastaa näkemyksemme mukaan virastomuotoista toimintaa, koska kyseessä on julkisen hallintotehtävän hoitaminen, ja toimintaa ohjataan elinkeinopoliittisesti työ- ja elinkeinoministeriöstä ("TEM"). Lakiesitys perustuu kuitenkin osakeyhtiömalliin, jolloin eduskunnan perustuslakivaliokunta lausuu siitä täytyvätkö Finnveran tapauksessa perustuslain edellytykset siihen, että julkista hallintotehtävää hoidetaan osakeyhtiömuodossa. Mikäli edellytykset täyttyvät ja valtion erityisrahoitus hoidetaan jatkossakin osakeyhtiömuodossa, tulevat sovellettavaksi OECD:n suositukset valtio-omisteisten yritysten hyvästä hallintotavasta (2024). Kiinnitämme huomiota erityisesti OECD-suositusten ohjeisiin II.B. ja III.A., joiden mukaan:

II.B. "Valtion olisi määritettävä selkeästi sen odotukset omistajana, sallittava valtio-omisteisten yritysten toimia täysin riippumattomasti tavoitteiden saavuttamiseksi ja pidättäydyttävä puuttumasta valtio-omisteisten yritysten johtamiseen". Osakeyhtiöitä ei tulisi ohjata poliittisesti ministeriöstä.

III.A. "Valtion omistajaohjaustoiminto ja muut valtion toiminnot, jotka voivat vaikuttaa valtio-omisteisten yritysten markkinaolosuhteisiin erityisesti markkinoiden sääntelyn ja toimintatapojen päätöksenteon osalta, olisi erotettava selkeästi toisistaan." Osakeyhtiöissä omistajaohjaus tulisi eriyttää poliittisesta ohjauksesta.

Lakiesityksessä eivät toteudu edellä mainitut OECD:n suositukset hyvästä hallintotavasta, koska esityksen mukaan Finnveraa ohjattaisiin TEM:stä elinkeinopoliittisesti eikä yhtiön omistajaohjausta ole eriytetty selkeästi. Useassa lakiesityksen tekstikohdassa todetaan omistajaohjauksen olevan elinkeinopoliittista (esim s.26 "omistajaohjauksella tapahtuva elinkeinopoliitiikan ohjaus", s.28 "omistajaohjauksen kautta ohjattava elinkeinopoliittikka", s.35 "elinkeinopoliittinen ohjaus, mukaan lukien toimintaan tarvittavat puskurivarat ja toiminnan riskienasetanta, ovat yhtiön omistajaohjauksen alaista toimintaa"). **Yhtiön omistajaohjaus tulee eriyttää organisatorisesti sääntelystä ja toimialapolitiikasta.** Eriyttäminen on mahdollista toteuttaa joko ministeriön sisällä tai keskittämällä yhtiön omistajaohjaus

VNK:n omistajaohjausosastolle, jolle kuuluu laaja-alaisesti ja ammattimaisesti usean valtio-omisteisen yhtiön omistajaohjaus.

Mikäli erityistehtäväyhtiön omistajaohjaus eriytettäisiin VNK:lle, voidaan erityistehtävän ohjaus säilyttää substanssiministeriöllä. Tällöin TEM osallistuisi yhteistyössä VNK:n kanssa erityistehtävän ja sen tavoitteiden määrittelyyn sekä tavoitteiden seurantaan. Keskittämisestä saataisiin kustannustehokkuutta omistajaohjaukseen, koska substanssiministeriöltä vapautuu ministeriön varsinaiseen hallintotyöhön resursseja, jotka on käytetty omistajaohjaukseen/jotka pitäisi organisatorisesti eriyttää sitä tehtävää varten. OECD-suositusten ohjeen II.D. mukaan "Omistusoikeuksien käyttö tulisi määrittää valtionhallinnossa selkeästi ja keskittää yhteen omistajaohjausyksikköön." Myös voimassa olevan valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen (Kestävää kasvua valtion omistuksella: valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 2024) tavoitteena on eriyttää omistajaohjausta entistä vahvemmin sääntelystä ja toimialapolitiikoista. Kustannustehokkuuden lisäksi omistajaohjauksen eriyttäminen VNK:lle eriyttäisi myös valvontaa siltä osin, että yhtiökokouksen päätösvalta ja hallituksen ja tilintarkastajan valinta tapahtuisi erillään toimialapolitiikasta vastaavasta ministeriöstä.

Rahoitusvalvonnan ja muun valvonnan rooli

On kannatettavaa, että rahoituksen valvonta halutaan eriyttää toimialaa sääntelevästä ministeriöstä. **Huomiota tulisi kiinnittää kuitenkin siihen onko kustannus-hyötymielessä tarkoituksenmukaista ottaa Finanssivalvonta ulkopuoliseksi valvojaksi ja onko tarkoituksenmukaista vapaaehtoisesti lisätä sovellettavan regulaation määrää.** Hyötyjä on analysoitu esityksessä melko rajatusti: tavoitteena on mainittu (s. 28) valvonnan vahvistaminen ja eriyttäminen Finnveran hallinnosta. Erityisesti huomattavaa on, että lakiesityksessä valvonnan eriyttäminen toteutuisi enää vain osittain, sillä Finanssivalvonnan valvonta kohdistuisi vain rajattuihin asioihin ja valvonnan yhteensovittaminen tapahtuisi edelleen ministeriössä. Kustannuspuolella rahoitusvalvonnan siirrosta Finanssivalvonnalle aiheutuu esityksen mukaan merkittäviä kustannuksia (s.28) eikä kaikkia vaikutuksia ole pystytty arvioimaan. Näin ollen Finanssivalvonnan lisääminen valvojaksi ei välttämättä tehosta toimintaa, vaan voi johtaa myös kustannusten nousuun ja hallinnon tehokkuuden laskuun. Sääntelyn ja valvonnan korostuminen toiminnassa voi nousevien kulujen lisäksi jäykistää toimintaa ja johtaa negatiivisiin asiakaskokemuksiin.

Valvontaa on mahdollista vahvistaa myös yhtiön sisäisesti, kuten lakiesityksessä on tehtykin. Osakeyhtiössä keskeinen valvontarooli on hallituksella, hallituksen valiokunnilla, sisäisellä tarkastuksella ja tilintarkastuksella. Yhtiön sisäinen tarkastus voidaan asemoida tarkastamaan erityisesti elinkeinopoliittisen strategian toteutumista ja tuottamaan päätöksenteon ja johtamisen tueksi objektiivista ja riippumatonta näkemystä ja faktoihin perustuvaa arviointitietoa organisaation toiminnasta. On erittäin hyvä, että lakiesityksen 2-3 §:ssä on laatuvaatimuksia hallituksen jäsenten sekä valiokuntien ja sisäisen tarkastuksen toiminnan osalta. Hallituksen osalta vaatimukset koskevat kokonaisuutta ja esityksestä puuttuu vielä luottolaitostoiminnan mukaiset kriteerit jokaiselle yksittäiselle jäsenille. **Lakiesityksen 2§:ään voisi lisätä samansisältöisen pätevyysvaatimuksen kuin luottolaitostoiminnan 4§ 4momentissa: "Hallituksen jäsenellä ja toimivaan johtoon kuuluvalla tulee olla**

yhtiön liiketoiminnasta, siihen liittyvistä keskeisistä riskeistä sekä johtamisesta sellainen osaaminen ja kokemus kuin henkilön tehtävään sekä yhtiön toiminnan laatuun, laajuuteen ja monimuotoisuuteen nähden on tarpeen.”

Esityksen 3 § 4 momentti on näkemyksemme mukaan tarpeeton. Siinä säädettäisiin, että ”valiokunnan jäsenenä toimiva hallituksen jäsen ei saa osallistua yhtiön päivittäiseen johtamiseen asioissa, jotka kuuluvat valiokunnan tehtäviin”. Hallituksen jäsen ei voi kuulua yhtiön operatiiviseen johtoon jo pelkästään osakeyhtiölain säätämän hallituksen valvontavastuun takia. Tämä on myös kaikissa valtio-omisteisissa yhtiössä vallitseva käytäntö.

Esityksen 3 § 6 momentissa säädettäisiin, että ”tarkempia säännöksiä valiokuntien ja liiketoiminnoista riippumattomien valvontatoimintojen keinoista tehtävien toteuttamiseksi voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella”. Tämä on näkemyksemme mukaan raskas toimintatapa, koska normaalisti tällaisista asioista määrätään yhtiön hallituksen päättämissä valiokuntatyöjärjestyksissä.

Esityksen 19 §:n viimeisen virkkeen mukaan ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset rahoitusvalvonnassa käytettävistä Finanssivalvonnan ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeista ja määräyksistä.” Tarkoitus ei ole kuitenkaan antaa lisää vielä tarkempia substanssisäännöksiä, vaan säätää ja rajata mitä olemassa olevia ohjeita sovelletaan. Näin ollen **19§ viimeisen virkkeen voisi tarkentaa lukemaan: ”Valtioneuvoston asetuksella säädetään mitä Finanssivalvonnan ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeita ja määräyksiä yhtiön rahoitusvalvonnassa käytetään.”** Rajaaminen on käytännössä tärkeää, jotta valvontavaatimukset pysyvät yhtiöön soveltuvalle tasolla. Sanamuodon tarkentaminen selkeyttäisi myös sen toimintaperiaatteen, että sovellettavan regulaation määrittelee valtioneuvosto eikä Finanssivalvonta. Rajaamalla sovellettavia ohjeita rajataan myös valvontaan liittyvää kustannusten nousua. Käytännössä rajaaminen voi osoittautua hankalaksi, koska yhtiöön ei sovellu luottolaitoslaki eikä sillä ole vakavaraisuus- tai pääomavaatimuksia ja yhtiön toiminta perustuu ylipäätään eri lähtökohtaan ja suurempaan riskinottohalukkuuteen kuin liikepankeilla.

Yksittäisiä huomioita

Lopuksi tuomme vielä esille seuraavia yksittäisiä lakiesityksestä esille nousseita huomioita:

Esityksen 2 § 1 momentin mukaan myös yhtiön tytäryhtiö kuuluisi TEM:n hallinnonalaan. Toteamme, että tämä poikkeaa omistajaohjauslain (1368/2007) normaalista soveltamisalasta, jonka 1 § 3 momentin mukaan omistajaohjauslakia ei sovelleta tytäryhteisöihin (lukuun ottamatta valtion kehitysyhtiön suorassa omistuksessa olevia yhtiöitä).

Esityksen 11 §:ssä säädettäisiin, missä tilanteissa rahoituksesta päättäminen voidaan saattaa yhtiökokouksen päätettäväksi. Itse valtuutus tulee jo osakeyhtiölaista, joten varsinaista erityissääntelyä tältä osin ei välttämättä tarvittaisi lainkaan.

Esityksen 14 §:ssä säädettäisiin yhtiön ja SVL:n itsekannattavuudesta. Siinä on todettu, että näiden yhtiöiden toiminnan menot voidaan ”pitkällä



aikavälillä” kattaa toiminnasta saatavilla tuloilla. Ehdotamme, että em. aikamäärettä jollakin tavoin avattaisiin vähintäänkin pykälän perusteluissa.

Esityksen 17 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että yhtiön vapaita omia pääomia voidaan siirtää valtioneuvoston rahastoon ja että yhtiön maksuista valtioneuvoston rahastoon päättää yhtiökokous työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä. Jos omistajaohjaus kuuluisi TEM:n vastuulle, johtaisi tämä siihen, että esityksen tekijä ja päätöksentekijä olisi sama ministeriö. Tältä osin viittaamme omistajaohjauksen eriyttämiseen parempana ratkaisuna.