

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (HE 266/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- toimitusjohtaja Esko Raunio, Business Finland Venture Capital Oy
- johtaja Riikka Heikinheimo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Suomen Teollisuussijoitus Oy
- Ilmastorahasto Oy
- Pääomasijoittajat ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Petri Kuoppamäki

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Lainsäädännön arviointineuvosto
- Finnvera Oyj

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettua lakia. Esityksen mukaan yhtiö voisi tehdä nykyisestä poiketen myös yksittäisiä valtiontukea sisältäviä pääomasijoituksia. Sijoituspäätökset tar-

Valiokunnan mietintö TaVM 27/2022 vp

vitsisivat EU:n komission hyväksynnän EU-lainsäädännön niin edellyttäessä. Yhtiön toiminnan painopisteenä olisi lakimuutoksen jälkeenkin alkuvaiheen riskirahoituksen edistäminen, mutta lainmuutoksella mahdollistettaisiin poikkeuksellisesti myös yhtiön elinkeino- tai teollisuuspoliittiset sijoitukset.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.12.2022.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lainmuutoksella lisättäisiin Business Finland Venture Capital Oy:n (BFVC) tehtäviin mahdollisuus valtiontukea sisältäviin, oman pääoman ehtoiisiin sijoituksiin. Tämä tapahtuisi työ- ja elinkeinoministeriön elinkeinopoliittisten toimeksiantojen pohjalta valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoleltua asiaa. Ehdotus vastaisi osaltaan myös hallitusohjelman tavoitettua yritysten rahoitusaseman ja oman pääoman vahvistamisesta. Ehdotus laajentaisi Business Finland Venture Capital Oy:n tehtävää tältä osin myös muihin kuin alkuvaiheen yrityksiin.

Ehdotus liittyy vuoden 2023 talousarvioon: talousarvioesityksen täydentävään esitykseen sisältyy tähän tarkoitukseen 90 miljoonan euron määrärahaehdotus momentille 23.40.89.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna ja puoltaa sen hyväksymistä yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitetyn vähäisin muutoksin.

Yhtiön tehtävä ja ehdotettu sääntely

Lakiehdotus laajentaisi Business Finland Venture Capitalin lakisääteistä tehtävää, muttei muuttaisi sen ensijaista tarkoitusta: yhtiön tarkoituksena on pääomasijoitusmarkkinan kehittäminen korjaamalla ensisijaisesti yritysten alkuvaiheen rahoituksen tarjonnassa esiintyviä puutteita.

Nyt ehdotettujen toimenpiteiden kautta voitaisiin vahvistaa tietyn strategisesti tärkeän yhtiön ja laajemmin tietyn elinkeino- tai teollisuuspoliittisesti tärkeän toimialan tai klusterin elinvoimaisuutta. Sääntelyn tarve liittyy erityisesti poikkeuksellisten olosuhteiden kuten koronapandemian tai Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan kaltaisten tapahtumien vaikutusten lievittämiseen. Sääntely parantaisi myös Suomen edellytyksiä vastata kilpailijamaissa toteutettuihin vastaaviin toimenpiteisiin.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 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 tukiopeeraatioihin ilman valtion talousarviosta tulevaa lisärahoitusta. Lakimuutokseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia on kuitenkin mahdollista arvioida vasta alustavasti. Tarkkaa tietoa ei

Valiokunnan mietintö TaVM 27/2022 vp

ole siitä, kuinka monta tukea sisältävää oman pääoman ehtoista lain kriteerit täyttävää sijoitushanketta tulisi arvioitavaksi ja tehtäväksi tulevana vuosina. Nyt käsiteltävä ehdotus liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen, jossa tähän tarkoitukseen on esitetty 90 miljoonan euron määrärahaehdotus.

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 ovat Finnvera Oyj, Suomen Teollisuussijoitus Oy ja Ilmastorahasto Oy.

Talousvaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä olisi ollut syytä nyt esitettyä kattavammin perustella sitä, miksi tukimuoto halutaan sijoittaa nyt ehdotettuun yhtiöön eikä esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöön. Hallituksen esityksen perusteluissa on tarkasteltu asiaa lähinnä sen osoittamiseksi, että oikeudelliset edellytykset viranomaistehtävän antamiselle muulle taholle kuin viranomaiselle täyttyvät, eikä niinkään siltä kannalta, miksi tehtävän hoitaminen yhtiössä on valtion kannalta parempi vaihtoehto kuin sen hoitaminen viranomaisessa.

Keskeisenä perusteena nyt ehdotetulle sääntelyratkaisulle voidaan pitää sitä, että kyseessä ovat oman pääoman ehtoiset suorat sijoitukset, jotka kuitenkin sisältävät valtiontukea. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella oman pääoman ehtoinen rahoitusinstrumentti on yksi teollisuuspolitiikan työvälineistä ja vahvistaa osaltaan valtion keinovalikoimaa vallitsevassa epävarmassa tilanteessa. Vastaavan kaltaisia järjestelyjä on käytössä myös kilpailijamaissa.

Talousvaliokunta yhtyy arvioon siitä, ettei tehtävän antaminen esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:lle (Tesi) olisi perusteltua sen vuoksi, että Tesin tulee tehdä sijoituksia markkinaehtoisesti, eikä olisi perustelua tältä osin muuttaa sen vakiintunutta asemaa pääomasijoitusmarkkinoilla. BFVC on puolestaan julkinen pääomasijoittaja, jonka keinovalikoimaan on jo yhtiön perustamisvuodesta 2014 lähtien sisällynyt myös tukea sisältäviä rahastosijoituksia. Ratkaisun voidaan siten arvioida turvaavan nykyisen hyväksi todetun työnjaon julkisten pääomasijoittajien välillä: Tesi toimii myös jatkossa markkinaehtoisena julkisena pääomasijoittajana, ja BFVC:n kautta voidaan hyödyntää EU:n valtiontukioikeuden mukaisia instrumentteja tarkoin harkituissa poikkeustilanteissa.

Valtiontukisääntely ja kilpailuneutraliteetti

Yksittäinen tukiohjelma tai tukipäätös voi EU-lainsäädännön perusteella edellyttää EU:n komissiolta saatavaa hyväksymistä. Business Finland Venture Capital Oy voisi tehdä uuden 2 §:n 2 momentin mukaisia valtiontukea sisältäviä sijoituksia vasta Euroopan komission hyväksyttyä tukiohjelman tai tukipäätöksen, mikäli Euroopan unionin lainsäädäntö sitä edellyttää. Talousvaliokunta korostaa, että asiassa on tehtävä yksityiskohtainen arvio tuen notifiointin tarpeesta siinä vaiheessa, kun tuen myöntämistarve tulee harkittavaksi.

Talousvaliokunta korostaa, että valtiontukea sisältävien pääomasijoitusten tarve liittyy erityisesti yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen poikkeuksellisissa tilanteissa. Keskeistä on myös,

Valiokunnan mietintö TaVM 27/2022 vp

että pääomasijoitusten tekeminen liittyisi tilanteisiin, joissa olisi kyse yksittäistä yritystä laajemman yritysryhmän tai toimialan elinvoimaisuudesta tai vaikutukseltaan erityisen merkittävistä hankkeista. Valtiontukiin liittyy kuitenkin aina riski kilpailun vääristymisestä. Tilanteissa, jossa tukea myönnettäisiin yrityksille taloudellisesti haastavista tilanteista suoriutumiseksi, on tärkeää varmistua siitä, että kyse on tilapäisistä ja ulkoisista tekijöistä johtuvista haasteista tai että tuki todella käytetään toiminnan tulevan kannattavuuden edellyttämään rakenneuudistukseen. Talousvaliokunta korostaa, että keskeistä on varmistaa tuen EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuus.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Osakeyhtiö on tässä perustuslain säännöksessä tarkoitettu muu kuin viranomainen, vaikka yhtiö on lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtion kokonaan omistama. Lakiehdotuksen mukaan uusi sijoitustehtävä annettaisiin yhtiölle ministeriön toimeksiannolla. Tehtävä sekä sen toimeksiannon perusteet ja edellytykset on määritelty täsmällisesti lakiehdotuksessa. Lakiehdotuksen perusteluissa esitettyjen tietojen ja arvioiden perusteella arvioituna kyseisten toimeksiantotehtävien antaminen yhtiölle on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Ehdotetulle sääntelylle ei talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusedellytykseen liittyvää estettä. Yhtiölle annettavaksi ehdotettuihin toimeksiantotehtäviin ei ole myöskään katsottu liittyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä; tällaisia ovat esimerkiksi takaisinperintään liittyvät tehtävät, jotka ehdotuksen mukaan kuuluisivat viranomaiselle, työ- ja elinkeinoministeriölle.

Lopuksi

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että nyt ehdotetun sääntelyn mahdollistamat sijoituspäätökset olisivat tosiasiaa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiantamia ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltamia. Tällöin yrityksen hallituksen ja toimitusjohtajan vastuun arvioinnissa samoin kuin kysymyksessä yhtiökokouksessa myönnettävästä vastuuvapaudesta tulee ottaa tämä tavanomaisesta poikkeava asetelma huomioon.

Talousvaliokunta korostaa, että valtiontukea sisältäviä pääomasijoituksia tulee käyttää vain poikkeuksellisissa tilanteissa: valtion vastuita ja riskejä nostaville toimille tulee olla korkea kynnyks. Esityksen mukaisen elinkeino- tai teollisuuspoliittisesti merkittävän tilanteen olemassaolo jää viime kädessä tapauskohtaisen harkinnan varaan.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

5 §. Suhde hallinnon yleislakeihin. Talousvaliokunta esittää säännöstä täydennettäväksi niin, että sen sisältämä viittaus hallinnon yleislakeihin olisi kattava. Talousvaliokunta esittää säännökseen lisättäväksi viittauksen tietosuojalakiin (1050/2018) ja lakiin julkisen tiedon tiedonhallinnasta (906/2019). Talousvaliokunta toteaa, että 5 § sanamuotonsa mukaan koskee pääomasijoi-

Valiokunnan mietintö TaVM 27/2022 vp

tuksia ja soveltuu siten myös nyt säädettävään uuteen tehtävään eli oman pääoman ehtoihin sijoituksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 266/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain (967/2013) 1 §, 4 §:n 2 momentti, 4 a §:n 4 momentti, 4 b §, 4 c §:n 3 momentti, 5 § ja 6 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 a §:n 4 momentti, 4 b § ja 4 c §:n 3 momentti laissa 869/2021, sekä

lisätään 2 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 767/2018, uusi 3 momentti ja 4 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 869/2021, uusi 5 momentti seuraavasti:

1 §

Yhtiön tarkoitus

Yhtiön tarkoituksena on pääomasijoitusmarkkinan kehittäminen korjaamalla ensisijaisesti yritysten alkuvaiheen rahoituksen tarjonnassa esiintyviä puutteita.

2 §

Tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö voi päättää antaa yhtiölle valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltamana erityisin perustein myös yksittäisiä valtiontukea sisältäviä oman pääoman ehtoisia sijoituksia koskevia teollisuus- tai elinkeinopoliittisia toimeksiantoja suomalaisen yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Valiokunnan mietintö TaVM 27/2022 vp

Edellä 2 momentissa tarkoitettu yhtiön toteuttama sijoitus voidaan toteuttaa vasta Euroopan Unionin komission hyväksyttyä päätöksen, jos Euroopan Unionin valtiontukea koskeva lainsäädäntö tätä edellyttää.

3 §

Organisointi

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun tehtävän osalta.

4 §

Taloudelliset toimintaperiaatteet

Yhtiö voi valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten puitteissa ottaa sijoituksissaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin yksityiset sijoittajat.

4 a §

Takaisinperintää koskeva päätös

Jos Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitukseen liittyvä valtiontuki perustuu johonkin muuhun kuin yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen tai EU:n komission hyväksymään yksittäiseen tukeen, keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätös tulee tehdä, jos valtiontuen saaja on menetellyt valtionavustuslain (688/2001) 21 tai 22 §:ssä kuvatulla tavalla.

Edellä 2 §:n 2 momentissa säädettyjen tukea sisältävien sijoitusten tuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä päättää työ- ja elinkeinoministeriö. Business Finland Venture Capital Oy:n tulee tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle ilmoitus tuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, jos sen tietoon tulee peruste keskeyttämiselle tai takaisinperinnälle. Business Finland Venture Capital Oy:n tulee toiminnallaan edistää tuen keskeyttämis- ja takaisinperintäpäätösten toimeenpanoa.

4 b §

Muutoksenhaku

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja työ- ja elinkeinoministeriön 4 a §:n nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Valiokunnan mietintö TaVM 27/2022 vp

4 c §

Takaisinperintäkorko ja viivästyskorko

Jos takaisinperittävää määrää ei makseta viimeistään Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin tai työ- ja elinkeinoministeriön asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

5 §

Suhde hallinnon yleislakeihin

Yhtiön pääomasijoituksiin ja takauksiin liittyvässä päätöksenteossa ja niiden valmistelussa sovelletaan hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), tietosuojalakia (1050/2018), lakia julkisen tiedon tiedonhallinnasta (906/2019) ja saamen kielilakia (1086/2003).

6 §

Vastuukysymykset

Yhtiön toimitusjohtajaan, hallituksen jäseniin ja henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän käsitellessään tässä laissa tarkoitettuja asioita. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö TaVM 27/2022 vp

Helsingissä 24.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäin sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen