



Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle

30.8.2019

1/15
TEM/902/03.03.01/2018

Viite: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yritykselle, 19.3.2019, EOAK/883/2018

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN SELVITYS

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on julkisten hallintotehtävien siirtämistä yritykselle koskevassa, kantelun johdosta 19.3.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/883/2018; jäljempänä *päätös*) katsonut, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin menettelyä ohjaavana ja valvovana viranomaisena harkita, mihin lainvalmistelun tai muihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan 30.8.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on katsonut aiheelliseksi ryhtyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tämän selvityksen valmistelua varten pyytänyt selvityksen Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilta koskien tämänhetkistä toiminnan järjestämistä Business Finland -kokonaisuudessa sekä tehtäväjakoa rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä. Rahoituskeskuksen ministeriölle toimittamat selvitykset ovat tämän selvityksen liitteinä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää apulaisoikeusasiamiehelle asiassa selvityksensä seuraavaa:

1. Yleistä Business Finlandista

Business Finlandin toiminta perustuu 1.1.2018 voimaan tulleeseen lakiin Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017; jäljempänä *Business Finland -laki*). Business Finland -kokonaisuuteen kuuluvat Innovaatorahoituskeskus Business Finland (jäljempänä *rahoituskeskus*) ja Business Finland Oy (jäljempänä *yhtiö*). Rahoituskeskus kuuluu työ- ja

elinkeinoministeriön (jäljempänä *ministeriö*) hallinnonalaan, ja ministeriö ohjaa ja valvoo rahoituskeskuksen toimintaa. Yhtiö on valtion kokonaan omistama ja rahoituskeskuksen omistajaohjauksessa. Rahoituskeskus ohjaa lisäksi Business Finland Venture Capital Oy:tä.

Business Finland -lain 1 §:n mukaisesti rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, ja rahoituskeskusta ja yhtiötä johdetaan yhteisellä strategialla. Rahoituskeskuksen tehtävät on määriteltä lain 3 §:ssä. Kuten lakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 158/2017 vp jäljempänä *Business Finland -lain hallituksen esitys*) sisältyvissä 3 §:n perusteluissa on todettu, rahoituskeskuksen tehtäväluettelo kattaa aiempien Innovaatorahoituskeskus Tekesin ja Finpro Oy:n keskeisimmät tehtävät, ja "yhtiöön koottaisiin edellä mainittuihin [rahoituskeskuksen] tehtäviin liittyviä edistämistoimintoja" (s. 32). Yhtiön tehtävät on määriteltä Business Finland -lain 11 §:ssä. Yhtiön tehtäviä on kuvattu 11 §:n perustelujen lisäksi useissa hallituksen esityksen kohdissa (esimerkiksi yksityiskohtaisten perustelujen kappaleessa 4. 'Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys', s. 40-41). Business Finland -lain hallituksen esityksen (ks. esim. s. 21) mukaisesti yhtiön toiminta vastaa pääpiirteissään aiempaa Finpro Oy:n toimintaa ja uusia Business Finland -laissa säädettyjä tehtäviä.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostaessa Business Finland -lain mukaisesti toiminnallisen kokonaisuuden, jota johdetaan yhteisellä strategialla, on molempien organisaatioiden tehtävänä edistää yritysten innovaatioita ja TKI-toimintaa sekä vientiä ja kansainvälistymistä, sekä Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja matkailua. Business Finland -lain hallituksen esityksen mukaan "Yhtiön tehtävät johtuvat rahoituskeskuksen tehtävistä ja ovat luonteeltaan rahoituskeskuksen muiden kuin rahoituspäätöksiin liittyvien tehtävien käytännön toteuttamista ja täytäntöönpanoa" (s. 35).

Business Finland -lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1147/2017; jäljempänä *Business Finland -asetus*). Asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä muun muassa yhtiön tehtävistä.

Business Finland -lain yleisperusteluissa on todettu, että "rahoituskeskus teettäisi operatiivisia asiakaspalvelu- ja edistämistehtäviä yhtiöllä ja määrittäisi palvelusopimuksessa vuosittain yhtiön tavoitteet ja tehtävät sekä palvelusta maksettavan korvauksen" (s. 5). Tästä on kirjattu lain 13 §:ssä, jonka mukaan rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä rahoituskeskuksen yhtiölle vuosittain maksama korvaus. Business Finland -lain hallituksen esityksessä 13 §:n perusteluissa on yhtiön tehtävien luonteesta todettu, että "Yhtiön toiminnot liittyisivät rahoituskeskuksen tarvitsemien edistämisen ja muiden toimenpiteiden toteuttamiseen. Hallinnollisten tukipalvelujen lisäksi rahoituskeskus teettäisi Yhtiöllä lain 3 §:ssä määriteltujen rahoituskeskuksen ydintehtävien käytännön toteuttamiseen liittyviä tehtäviä, joista merkittävä osa kohdentuisi palvelusopimuksen mukaan yrityksiin ja tutkimusorganisaatioihin tai muihin osapuoliin kuin rahoituskeskukseen" (s. 36).

Business Finland -lain tavoitteiden mukaisesti Business Finland tarjoaa yrityksille kokonaispalvelua, joka sisältää tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen, viennin ja kansainvälistymisen edistämisen sekä ulkomaisten investointien ja matkailun edistämisen palveluita. Business Finlandin valtion talousarvion mukainen rahoitustoiminta on luonteeltaan harkinnanvaraista ja perustuu säädöspäätöksiltään kansalliseen lainsäädäntöön (kuten valtionavustuslaki ja asetustasoinen sääntely) ja EU:n valtiontukisääntelyyn.

Business Finland -kokonaisuudessa rahoituskeskukseen sijoittuu vuonna 2019 noin 130 henkilötyövuotta ja yhtiöön noin 480 henkilötyövuotta, yhteensä 610 henkilötyövuotta (Business Finlandin ministeriölle 8.5.2019 toimittama arvio).

2. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen rajaus

Business Finland -uudistus ja sen toimenpano on ollut laaja ja monitahoinen hanke erityisesti ottaen huomioon, että lailla muodostettiin uudenlainen kokonaisuus, joka sisältö tulisi tarkentumaan vasta Business Finland -lain vahvistamisen jälkeen. Business Finlandin tämänhetkisen toimintamallin sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen tehtäväjaon arviointi sekä sen perusteella toteutettavat eräät korjaavat toimenpiteet ovat ministeriön näkemyksen mukaan tarpeellisia ottaen huomioon apulaisoikeusasiamiehen päätöksen sisältö ja perustuslain 124 §:n säännökset sekä lain voimaantulon jälkeen tapahtunut toimenpano.

2.1. Keskeiset asiakokonaisuudet

Ministeriö keskittyy tässä selvityksessään niihin keskeisiin Business Finlandin toimintamallin asiakokonaisuuksiin, joita apulaisoikeusasiamies on päätöksessään käsitellyt, ja jotka ministeriö apulaisoikeusasiamiehen päätöksen perusteella arvioi olennaisiksi lainvalmistelu- tai muita toimenpiteitä edellyttäviksi asiakokonaisuuksiksi. Ministeriön arvion mukaan tällaisia keskeisiä kokonaisuuksia ovat apulaisoikeusasiamiehen päätöksen perusteella: 1) *rahoituskeskuksen rahoitustoimintaan liittyvien tehtävien jako rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä, mukaan lukien rahoitushakemusten vireille tuloa edeltävät yhtiön toteuttamat tehtävät*; 2) *rahoituskeskuksen rahoituspäätöksiin ja niiden valmisteluun liittyvät viestintä- ja neuvontatehtävät sekä niiden sijoittuminen rahoituskeskukseen ja yhtiöön, sekä 3) yhtiön rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen palvelusopimuksen nojalla tekemät alihankinnat*. Tarvittavien jatkotoimenpiteiden yhteydessä ministeriö selvittää kuitenkin myös muiden kuin edellä mainittuihin kokonaisuuksiin liittyvien yhtiön nykyisin hoitamien tehtävien osalta, onko kyse perustuslain tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä ja mihin tehtävän hoitaminen yhtiössä perustuu (esimerkiksi Business Finlandin hankintatoimi, joka Business Finlandin ministeriölle antaman selvityksen mukaan hoidetaan yhtiössä).

Ministeriö katsoo apulaisoikeusasiamiehen päätöksenkin perusteella, että tässä selvityksessä ei ole tarpeen käsitellä yhtiön päätöksentekotai valmistelutehtäviä liittyen yhtiön Business Finland -lain 14 § 2 momentin valtuutuksen nojalla tekemiin ns. *de minimis* -ehtoihin, enintään 100 000 euron arvoisiin valtionavustuspäätöksiin.

2.2. Toimenpidetasot

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään tutkinnan kohteen osalta todennut: "Kantelussa on kysymys siitä, miten on perustuslain 124 §:n valossa arvioitava rahoituskeskuksen menettelyä sen järjestellessä palvelusopimuksella lain 1146/2017 mukaisia tehtäviä yhtiön suoritettavaksi. Tässä yhteydessä on myös arvioitava valtioneuvoston asetuksen (1147/2017) yhtiön tehtäviä koskevaa sääntelyä ja sen merkitystä rahoituskeskuksen palvelusopimusten sisältöön" (s. 8). Edelleen päätöksessä todetaan: "Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu arvioida eduskunnan menettelyä sen säätäessä lakeja. Käsillä oleva laki on säädetty niin sanottuna budjettilakina ja hallituksen esityksestä on hankittu perustuslakivaliokunnan lausunto (HE 158/2017, PeVL 50/2017 vp)" (s.8).

Ministeriö esittää tässä selvityksessä alustavan arvionsa Business Finlandia koskevan lainsäädännön mahdollisista muutostarpeista sekä alustavan suunnitelman säädösmuutosten valmistelusta ottaen huomioon edellä todettu apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä todettu rajaus.

Ministeriö keskittyy tässä selvityksessään erityisesti niihin toimenpiteisiin, joita rahoituskeskus on Business Finland -lain voimaantulon jälkeen toteuttanut Business Finland -kokonaisuuden organisoinnissa sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön välisessä tehtäväjaossa. Ministeriön selvitettyä rahoituskeskuksen rahoituspäätöksiin liittyvän hallintoprosessin tämänhetkistä tosiasiallista kulkua Business Finlandin kokonaispalvelumallissa on havaittu, että toimintamallia sekä resursointia on tarpeen täsmentää niiltä osin kuin Business Finlandin nykyinen asiakkuusprosessi (ns. QDA-malli) ja rahoitustoimintaa koskevat lainsäädännölliset vaatimukset eriyvät toisistaan. Tällaiset seikat liittyvät erityisesti perustuslaissa ja hallintolaissa kuvattuun hallintopäätösten valmisteluun, esittelyyn ja päätöksentekoon rahoituskeskuksen ja yhtiön yhteistyönä palvelusopimuksen perusteella. Ministeriö huolehtii tämän osalta tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisen varmistamisesta osana lain mukaista ohjauksen ja valvonnan tehtäväänsä. Ministeriö toteaa tähän liittyen, että se on vuosien 2018 ja 2019 aikana vahvistanut Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tulosohtajasta ja valvontaa sekä tämän resursointia.

3. Rahoituskeskuksen rahoitustoimintaan liittyvät tehtävät rahoituskeskuksessa ja yhtiössä

3.1. Perustuslain lähtökohdat

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessäkin todetaan, että "Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla.

Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/l). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/l, PeVL 11/2002 vp, s. 5/l). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sopimuksella voidaan antaa lähinnä teknis-hallinnolliset, ruutiiniluontoiset ja välitöntä perusoikeuskytkentää vailla olevat viranomaistoimintaa avustavat ja täydentävät hallintotehtävät. Sopimuksen tekemiseen oikeuttavassa valtuutuksessa tulee riittävän täsmällisesti yksilöidä, missä asioissa ja missä laajuudessa viranomaisen toimivaltaa tai tehtäviä voidaan siirtää [...]” (s. 11).

Koskien rahoituskeskuksen rahoitustoimintaan liittyviä tehtäviä rahoituskeskuksessa ja yhtiössä apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä todettu keskeinen kysymys on ministeriön näkemyksen mukaan se, ” [...] onko rahoituspäätösten valmistelu siirtynyt tehtäväksi yhtiössä jo siinä määrin, ettei rahoituspäätösten esittelyssä ja päätöksenteossa voida enää käyttää viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti” (s. 22).

3.2. Business Finlandia koskeva lainsäädäntö ja siihen liittyvät toimenpiteet

Business Finland –kokonaisuuden toiminta perustuu Business Finland -lakiin, jonka esitöihin (HE 158/2017, TaVM 21/2017 vp) sisältyvät kuvaukset Business Finland -uudistuksen tavoitteista, uudistuksen tarkoituksena olleesta toimintamallista sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön välisestä tehtävien jaosta. Business Finland -uudistuksen tavoitteena on ollut luoda yhtenäisesti johdettu asiakaspalvelukokonaisuus, jossa yhdistyvät kansainvälinen liiketoimintaosaaminen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tuntemukseen. Business Finland -lain hallituksen esityksen mukaan uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut myös kohdentaa aiempaa enemmän henkilöresursseja asiakasrajapintaan sekä kotimaassa että erityisesti ulkomailla. Tavoitteiden mukaan toimintaa kehitetään siten, että operatiivinen asiakaspalvelutoiminta voidaan suurimmaksi osaksi tehdä yhtiössä (s. 19-20).

Business Finland -lain hallituksen esityksessä on kuvattu myös muun muassa uudistuksen yhtenä tavoitteena ollut innovaatio- ja viennedistämispalveluiden asiakasrajapinnan yhdistäminen, yhtiön vastuu esimerkiksi asiakashankinnasta ja ensivaiheen asiakaspalvelusta sekä asiakas- ja markkinatiedon tuottamisesta rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun. Yhtiön roolista rahoituspäätösten valmistelussa ja asiakasrajapinnan hoitamisessa on kirjattu hallituksen esitykseen esimerkiksi seuraavasti: ”Rahoituspäätösten valmistelussa ja rahoitukseen liittyvissä muissa päätöksissä Rahoituskeskus hyödyntäisi Yhtiön hankkimia tietoja asiakkaista ja hankkeista sekä markkina-analyysijä. Rahoituspäätösten teko määriteltäisiin yksityiskohtaisemmin työjärjestyksessä. Rahoituskeskus sopisi yhtiön kanssa palvelusopimuksella tarvitsemistaan tietopalveluista” (s. 21). Ja edelleen:

”Julkisen vallan tehtävät (rahoitukseen liittyvät päätökset) eriytetään pääsääntöisesti rahoituskeskukseen ja toimeenpanevat palvelutehtävät kuten asiakaspalvelu, neuvonta, aktivointi ja verkottumispalvelut toteutetaan yhtiössä. Arvio kokonaisuuden htv-jakaumasta on, että virastossa työskentelisi muutosten toteuttamisen jälkeen noin 200 ja yhtiössä noin 400 henkilöä. Yhtiölle siirtyisi organisoitumisen edetessä kokonaisvastuu Business Finlandin ensivaiheen asiakaspalvelusta, millä tarkoitetaan asiakkaiden tunnistamista, palvelutarpeen arviointia, neuvontaa sekä asiakkaan ohjaamista tämän tarvitsemiin palveluihin. Asiakastieto (asiakastietokanta, yrityksen profiili, tapahtumatiedot, kontaktitiedot) kerättäisiin rahoituskeskuksen kanssa operoitavaan asiakastietokantaan” (s. 25).

Ministeriön näkemyksen mukaan Business Finland –uudistuksen tavoitteet ja toimet Business Finlandille annettujen päämäärien toteuttamiseksi, kuten rahoituskeskuksen ja yhtiön välinen tehtävänjako ja tehtävien sisältö, ovat olleet asianmukaisesti tiedossa lainvalmistelun ja -säättämisen aikana ja käyvät ilmi lain esitöistä. Kuten Business Finland -lain hallituksen esityksessä on ennakoitu, Business Finlandin toimintamalli on käytännössä tarkentunut Business Finland -lain voimaantulon jälkeen (esim. s. 5), mistä syystä tarvittavien korjaavien toimenpiteiden arviointi on nyt tarpeen.

Suomen perustuslainsäädännön lähtökohtana on ns. ’virkamieshallintoperiaate’, ts. julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (HE 1/1998 vp, s. 178). Julkisia hallintotehtäviä voidaan kuitenkin siirtää perustuslain 124 §:n mukaisesti.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkista valtaa ei voida siirtää lainkaan yksityiselle. Business Finland -lain ja perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 50/2017 vp, s. 4) perusteella merkittävää julkista valtaa sisältävät julkiset hallintotehtävät ovat tässä tapauksessa yli 100 000 euron arvoiset rahoituspäätökset sekä koko rahoitustoiminnan osalta takaisinperintä, maksatuksen keskeytys, maksatuksen lopettaminen ja tuen saajiin kohdistuvat tarkastukset. Nämä julkiset hallintotehtävät toteutetaan Business Finland -lain mukaisesti rahoituskeskuksessa virkamiestyönä, koska ne sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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. Julkisten hallintotehtävien siirto viranomaisen ulkopuolelle tulee tapahtua perustuslain 124 §:n mukaisen valtuutuksen mukaisesti. Valtuutusta koskevan säännöksen sisällöstä on annettu useita perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Perustuslain esitöissä ’julkinen hallintotehtävä’ on määritelty seuraavasti: ”julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä” (HE 1/1998, s. 179).

Business Finland -lain osalta edellä todettua on tulkittu niin, että *de minimis* -rahoituspäätökset on valtuutettu myös yhtiön lakisääteiseksi

tehtäväksi (14 § 2 mom.) *lailla*. Lain rajanvedon mukaisesti *de minimis* -päättöksenteon ei siten katsota sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska toimivalta on voitu siirtää yksityiselle. Näiden rahoituspäätösten voidaan kuitenkin nähdä sisältävän 'julkisen vallan' käyttöä, jonka vuoksi on perusteltua, että niistä säädetään laintasoisesti, ja tehtävien hoitoon yhtiössä ulotetaan virkavastuu lain 14 § 5 momentin mukaisesti. Muita vastaavanlaisia, lain tasolla säädettäviä tehtäviä ei Business Finland -kokonaisuudessa ole lain säätämisen yhteydessä tunnistettu.

Yhtiön muista tehtävistä on kirjattu Business Finland -lain 11 §:ään, jossa on myös annettu asetuksenantovaltuutus "antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella". Lain 13 §:ssä on lisäksi todettu, että rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä solmitaan vuosittain palvelusopimus, jossa "määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille maksettava korvaus." Tätä on tarkennettu Business Finland -asetuksen 2 §:ssä, jossa todetaan, että rahoituskeskus voi palvelusopimuksen perusteella antaa yhtiön tehtäväksi rahoituskeskukselle lain 3 §:n mukaisia tehtäviin *liittyviä palveluita*.

Kuten edellä on apulaisoikeusasiamiehen päätöstä lainaten mainittu, koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla (PeVL 50/2017 vp, s. 2) — julkisten hallintotehtävien siirto on mahdollista toteuttaa *lain nojalla* tehtävällä sopimuksella (PeVL 50/2017 vp, s. 2; PeVL 26/2017 vp, s. 48; PeVL 11/2004 vp, s. 2/I; ja PeVL 11/2002 vp, s. 5/I). Näin on toimittu Business Finlandin osalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan toimivallan siirtoa tulee perustella myös siltä osin, miksi tehtävä siirretään yksityiselle. Yhtiön tehtäväkokonaisuuksien siirron tarkoituksenmukaisuus on ministeriön näkemyksen mukaan Business Finland -lain säätämisen yhteydessä yksityiskohtaisesti ja kattavasti esitetty. Tämä todetaan myös apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä (s. 26).

Business Finland -lain mukaan vastuu Business Finland kokonaisuuden toiminnasta on rahoituskeskuksella kaikkien yhtiölle siirrettävien tehtävien osalta, ja rahoituskeskus toimii valtionapuviranomaisena ja ohjaa sekä ohjaa valtion kokonaan omistaman yhtiön toimintaa (Business Finland -lain 1 §, 14 §). Rahoituspäätösten osalta niiden esittely ja päätöksenteko hoidetaan virkavastuulla rahoituskeskuksen rahoitusasiantuntijoiden toimesta. Yhtiön asema on alisteinen rahoituskeskukselle. Yhtiö toimittaa rahoituskeskukselle Business Finland -lain hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla palvelusopimuksen perusteella *tieto- ja neuvontapalveluita*. Yhtiö ei toimi yksityisoikeudellisesta yhtiömuodostaan huolimatta markkinaehtoisesti eikä sen tarkoituksena ole tuottaa voittoa, ja se saa kaiken rahoituksensa julkisista varoista. Valtion varat ohjataan yhtiölle rahoituskeskuksen kautta palvelusopimuksen perusteella (minkä vuoksi palvelusopimuksen kohdassa 7.3 on sovittu ns. *open books* – periaatteesta).

Ministeriö katsoo, että Business Finland -lain oltua voimassa vuoden 2018 alusta lähtien ja Business Finlandin käytännön toimintamallin tar-

kennuttua vuosien 2018 ja 2019 aikana on tarpeen tehdä arvio Business Finlandia koskevan lainsäädännön muutostarpeista sen varmistamiseksi, että yhtiön julkiset hallintotehtävät kaikilta osin perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen.

Kuten edellä on todettu, julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaisesti antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella, kuten Business Finlandin tapauksessa on säädetty. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sopimuksella voidaan antaa lähinnä teknis-hallinnolliset, rutiiniluontoiset ja välitöntä perusoikeuskytkentää vailla olevat viranomaistoimintaa avustavat ja täydentävät hallintotehtävät. Lisäksi sopimuksen tekemiseen oikeuttavassa valtuutuksessa tulee riittävän täsmällisesti yksilöidä, missä asioissa ja missä laajuudessa viranomaisen toimivaltaa tai tehtäviä voidaan siirtää. Edellä todetun perusteella ministeriö katsoo, että tarvittavat Business Finlandia koskevat säädösmuutokset voivat koskea esimerkiksi Business Finland -lakiin sisältyvien rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävien määrittelyjen täsmentämistä, rahoituskeskuksen ja yhtiön välisiä palvelusopimuksia koskevan sääntelyn täsmentämistä sekä yhtiön työntekijöiden virkavastuun säätämistä julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa. Valmistelussa on tarpeen muun muassa tunnistaa ne tehtävät, joiden siirto yhtiölle ei ole mahdollista palvelusopimukseen perustuen. Business Finland -lain muutostarpeiden lisäksi tulee samalla arvioida Business Finland -asetuksen muutostarpeet.

Business Finlandia koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arviointi ja mahdolliset säädösmuutokset edellyttävät perusteellista valmistelua, jonka ministeriö käynnistää loppuvuoden 2019 aikana.

3.3. Business Finlandia koskevan lainsäädännön toimeenpano ja tarvittavat toimenpiteet

Ministeriö on kesäkuussa 2018 apulaisoikeusasiamiehelle toimittamassaan, kanteluun liittyvässä lausunnossa esittänyt näkemyksensä siitä, että rahoituskeskukselta yhtiölle palvelusopimuksella siirretyt tehtävät ovat sillä tavoin avustavia ja teknisluontoisia, että ne on laissa annetuin valtuuksin sopimuksen nojalla voitu siirtää yhtiölle. Ministeriön näkemyksen mukaan tilanne on nykytilanteessa osittain sama. Kuten apulaisoikeusasiamieskin päätöksessään toteaa, vuoden 2018 aikana Business Finlandissa toteutetut järjestelyt ja QDA-mallin mukaisten toimintojen organisointi ovat kuitenkin täsmentäneet työnjakoa viranomaisen eli rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä (s. 22). Ministeriö perustaa seuraavassa esitettävän arvionsa tilanteesta ja tarvittavista toimenpiteistä Business Finlandin toiminnan nykytilanteeseen, jota on tarkemmin kuvattu liitteinä olevissa Business Finlandin ministeriölle antamissa selvityksissä.

Ministeriö katsoo, että Business Finland -uudistuksen toimeenpanossa on lähtökohtaisesti toimittu Business Finland -lain ja sen tavoitteiden mukaisesti. Ministeriön näkemyksen mukaan Business Finlandissa - ja sitä ennen Innovaatorahoituskeskus Tekesissä - sovellettava QDA-malli myös sinänsä soveltuu virasto-yhtiö -muotoisen toimintamallin pohjaksi. Ministeriö näkee kuitenkin tarpeelliseksi, että toimintamallia tarkennetaan hallintoprosessin näkökulmasta seura-

vassa kuvattavilla tavoilla. Ministeriö korostaa tässä yhteydessä Business Finland -lain tavoitteiden ja lain esitöiden mukaisesti sitä, että virasto-yhtiö -rakenteella sekä siinä sovellettavalla QDA-mallilla on mahdollista saavuttaa tehokkuus- ja kustannusetuja sekä mahdollistaa toimiva asiakaspalvelu ja tavoitteiden mukainen asiakastyytyvyisyys. Ministeriö jakaa kuitenkin apulaisoikeusasiamiehen päätöksessään esittämän käsityksen siitä, että tehokkuusetujen tavoittelu ei saa johtaa siihen, että yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävien organisoinnin johdosta eräät yhtiön tehtävät olisivat puutteellisen valtuutuksen vuoksi ongelmallisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

3.3.1. Rahoitustoiminnan johto ja päätöksenteko

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään kiinnittänyt *rahoituskeskuksen rahoitustoiminnan johdon* organisointiin huomiota muun muassa seuraavasti: ” [...] Rahoituskeskuksen virkamiesten välittömänä esimiehenä on yhtiössä toimiva henkilö, jonka työnjohtomääräyksiä virkamies toteuttaa, vaikka hänellä on muodollinen henkilöstöhallinnollinen esimies rahoituskeskuksessa. Tällöin julkisen hallintotehtävän johto ja ohjaus on henkilöllä, jonka tehtävää ei ole määritelty selkeästi esimerkiksi virkavastuun piiriin kuuluvaksi. Tätä on mielestäni pidettävä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena” (s. 24).

Ministeriö katsoo apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä todetun tavoin, että rahoituskeskuksen rahoitusasiantuntijoiden johdon (yksikönjohtajien) tehtävät tulisi luonteensa (rahoituskeskuksen rahoitustoiminnan johtaminen) vuoksi hoitaa rahoituskeskuksessa virkamies-työnä, eikä nykyisellä tavalla yhtiössä. Tätä koskeva muutos on jo voireillä Business Finlandissa, ja muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2019 (ks. rahoituskeskuksen vastaus 23.7.2019 ministeriön lisäselvityspyyntöön). Business Finlandin ministeriölle toimittamien lisätietojen mukaan rahoituskeskuksen pääjohtaja päätti 17.6.2019 kahden yksikön perustamisesta rahoituskeskuksen Funding Services and Finance -palvelualueelle. Yksiköihin sijoitetaan nykyisin Growth- ja Ecosystems -palvelualueilla työskentelevät viraston rahoituspäätöksiä esittelevät henkilöt ja tehtävät em. palvelualuejaon mukaisesti. Yksiköiden johtajien rekrytointi on Business Finlandissa käynnissä. Ministeriö katsoo, että Business Finlandin rahoitustoiminnan johtoa koskeva toimenpide on oikeansuuntainen ja seuraa asiaa tältä osin osana ohjaus- ja valvontatehtäväänsä.

Rahoituskeskuksen *rahoitushakemuksia koskeva päätöksenteko* tapahtuu Business Finlandin ministeriölle antamien selvitysten mukaan kokonaan rahoituskeskuksen toimesta ja vastuulla (ks. tarkemmin liitteinä olevat Business Finlandin selvitykset). Ministeriö ei tämän perusteella näe tältä osin tarvetta välittömiin toimenpiteisiin.

3.3.2. Rahoituspäätösten valmistelu ja esittely

Rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyviä palveluita, joita yhtiö tuottaa palvelusopimuksen perusteella, on erityisesti *asiakkaita koskevien tietojen toimittaminen*.¹ Osana asiakkuusprosessia yhtiö kerää ja tuottaa asiakkaista tietoja (mm. asiakasta koskevan palvelusuunnitelman, johon Business Finlandin mukaan kootaan yritystasoinen kuvaus yrityksen nykytilanteesta sen kasvu- ja kansainvälistymissuunnitelmien näkökulmasta ja joka ei sisällä yksityiskohtaista tietoa rahoitettavaksi esitetystä hankkeesta). Nämä tiedot yhtiö tallettaa sähköiseen asiakasjärjestelmään², josta ne ovat yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) mukaisesti paitsi rahoituskeskuksen myös muiden ko. lain piiriin kuuluvien toimijoiden (käytännössä muiden Team Finland -toimijoiden, kuten ELY-keskukset ja Finnvera Oy), saatavilla ja hyödynnettävissä rahoituspäätösten valmistelussa. Muiden Team Finland -toimijoiden järjestelmään tuottamat tiedot ovat vastaavasti yhtiön ja rahoituskeskuksen käytettävissä. Em. lain 7 §:n mukaisesti yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään voidaan tallettaa muun ohella esimerkiksi arviot yrityksen edellytyksistä kannattavaan toimintaan, tiedot yrityksen liiketoiminnan kehittämistä koskevista suunnitelmista sekä sellaiset yritystä koskevat muut kuin [7 §:n] 1–6 kohdassa tarkoitetut tiedot, jotka ovat tarpeen päätettäessä tuen tai rahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta yritykselle ja niiden käytön valvonnassa sekä yrityspalvelujen toteuttamiseksi. Tiedon jakaminen asiakastietojärjestelmässä toteuttaa hallinnon tehokkuusperiaatetta³ ja pohjautuu laintasoiseen sääntelyyn. Business Finland -lain yhtiön valvontaa ja tietojen luovuttamista koskevan 16 §:n 3 momentin mukaan ”Tietojen luovuttamisesta yrityspalvelujen toteuttamista varten säädetään yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017).”

Rahoitusasiantuntija (rahoituskeskuksen rahoituspäätöksen esittelijä-virkamies) hyödyntää asiakastietojärjestelmässä olevia tietoja tarpeelliseksi katsomallaan tavalla. Rahoitusasiantuntija voi tarvittaessa myös pyytää lisätietoja tai selvityksiä asiakastietojärjestelmässä oleviin tietoihin.

Ministeriö on lisäksi tarkastellut yhtiön osallistumista rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun siltä osin kuin yhtiön työntekijät *käsittelevät ja tuottavat tietoa rahoituskeskuksen päätösten valmisteluun*. Tässä tarkastelussa ministeriö on ottanut huomioon apulaisoi-

¹ Yhtiön palvelut ovat asiantuntijapalveluita. Palvelusopimuksen kohdan 4 mukaan yhtiö varaa riittävät resurssit palveluiden tuottamiseen. Yhtiön henkilöstöä koskevat vastaavanlaiset sidonnaisuuslinjaukset kuin rahoituskeskuksen henkilöstöä (yhtiön hallituksen päätös 1.11.2018).

² Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) 4 §:n mukaan yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä on työ- ja elinkeinoministeriön tietojärjestelmä, johon yrityspalveluja tarjoavat viranomaiset, valtion erityisrahoitusyhtiö, Business Finland Oy ja alueiden kehittämisen ja rakennerrahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain 2 §:n 13 kohdassa tarkoitetut välittävät toimielimet tallettavat asiakastietoja yhteistä käyttöä varten. Lisäksi muut viranomaiset voivat tallettaa julkisia asiakastietoja asiakastietojärjestelmään ja käsitellä niitä.

³ Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain 5 §:n mukaan yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän tarkoituksena on edistää asiakastietojen yhteiskäyttöä julkishallinnossa, parantaa yrityspalvelujen suuntaamista ja yritysten arviointia niille myönnettäviä yrityspalveluja harkittaessa sekä tehostaa myönnettujen tukien valvontaa.

keusasiamiehen päätöksessään toteaman kysymyksen siitä, onko rahoituspäätösten valmistelu siirtynyt tehtäväksi yhtiössä jo siinä määrin, ettei rahoituspäätösten esittelyssä ja päätöksenteossa voida enää käyttää viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti (s. 22). Edelleen ministeriö on tarkastellut kysymystä siitä, tapahtuuko tosiasiallinen päätöksiin liittyvä valmistelu ja täytäntöönpano palvelusopimusten nojalla joiltakin osin virkatoiminnan ja –vastuun ulkopuolella yhtiössä (vrt. apulaisoikeusasiamiehen päätös, s. 23).

Business Finlandin ministeriölle toimittamien selvitysten mukaan rahoituskeskuksen rahoitusasiantuntija tekee käytettävissä olevien tietojen perusteella johtopäätökset yrityksen hankkeen rahoitettavuudesta ja laatii rahoitusesityksen (esittelymuistio) rahoituskeskuksessa tapahtuvaa päätöksentekoa varten. Rahoitushakemuksille nimetään rahoitusryhmä, jossa ovat mukana rahoitusasiantuntijan lisäksi asiakasvastaava (yhtiö), mahdollisesti ekosysteemivastaava (yhtiö), yritystalousasiantuntija (rahoituskeskus), rahoitustarkastaja (rahoituskeskus) ja rahoituskoordinaattori (rahoituskeskus) sekä tarvittaessa muita henkilöitä, kuten ohjelmapäällikkö (yhtiö). Business Finlandin mukaan rahoitusesitysvalmistelun aikana (tai jo sitä edeltävän neuvonnan ja sparrauksen aikana) rahoitusryhmän jäsenet keräävät johtopäätösten tekemiseen tarvittavan tiedon, jonka perusteella esitysvalmistelutyötä johtava rahoitusasiantuntija muodostaa näkemyksensä siitä, esitetäänkö hankkeelle rahoitusta vai ei. Rahoitusasiantuntijan tehtävänä on tehdä johtopäätökset rahoitushakemuksen käsittelyä varten kerätystä tiedosta sekä laatia rahoitusesitys ja sen perustelut. Business Finlandin selvitysten mukaan rahoitusryhmässä mukana olevat yhtiön työntekijät eivät voi ottaa kantaa tai arvioida sitä, myönnetäänkö hankkeelle rahoitusta vai ei; heidän tehtävänä on tuottaa ajan tasalla olevaa asiakas- ja markkinatietoa.

Ministeriön näkemyksen mukaan edellä tiivistetysti kuvatun ja Business Finlandin ministeriölle toimittamien laajempien selvitysten perusteella voidaan todeta, että rahoituskeskukselle osoitettuja rahoitushakemuksia koskeva *esittely- ja päätöksentekovastuu* on rahoituskeskuksella ja sen virkavastuulla toimivilla työntekijöillä. Ministeriö ei siten katso tältä osin tarvittavan toimenpiteitä.

Ministeriö on kuitenkin tehtyjen selvitysten yhteydessä havainnut, että *rahoitusesitysten valmisteluun liittyvää tosiasiallista vastuuta* saattaa joiltakin osin olla myös yhtiöllä eli rahoitusryhmässä mukana olevilla yhtiön työntekijöillä, kuten asiakasvastaavalla. Ministeriö tulee valvonta- ja ohjaustehtävänsä kautta varmistamaan, että rahoituskeskuksen rahoituspäätösesitysten valmistelussa myös tosiasiallinen vastuu rahoitusesityksen valmistelusta on vain rahoituskeskuksessa siten, että rahoituskeskuksen työntekijät käyttävät viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti. Tämä koskee niin yhtiön tuottamien tietojen hyödyntämistä, tarvittavien lisätietojen hankkimista asiakkaasta ja hankkeesta, asiakkaan kuulemista kuin rahoitusesityksen sisällön linjaamista. Mahdollisten muutosten toteuttaminen edellyttää vielä tarkempia selvityksiä rahoituskeskukselta, ja jatkotoimenpiteet toteutetaan ilman aiheetonta viivästystä.

3.3.3. *Rahoitushakemusten vireille tuloa edeltävä vaihe – yhtiön toteuttama neuvonta ja sparraus*

Apulaisoikeusasiamies toteaa päätöksessään, että ” [...] kysymys näyttäisi olevan asiakkaiden ”esikarsinnasta” hallintopäätöksen valmisteluun osallistumisen lisäksi. Sikäli kuin tilanne on tämä, eivät hallituksen esityksen kuvaukset ”edistämistehtävän toteuttamisesta operatiivisella tasolla” tai toimintaympäristöanalyysin laatimisesta ole välttämättä antaneet lainsäätäjälle täsmällistä kuvaa toiminnan tosiasiallisesta luonteesta, tai mahdollisesti toiminnan luonne on lain hyväksymisen jälkeen kehittynyt suuntaan, jossa asiakkaiden karsintaa ja siten tosiasiallisesta päätösvaltaa on siirretty enemmän yhtiön suuntaan” (s. 23-24). Apulaisoikeusasiamies katsoo edelleen, että ”ne hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, joiden suorittaminen tapahtuu yhtiössä sen työntekijöiden suorittamana tai rahoituskeskuksen virkamiesten suorittamana mutta kuitenkin yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa” (s. 25).

Rahoitustoiminnan johtoa, johon apulaisoikeusasiamies edellä viittaa, koskeva muutos 1.9.2019 alkaen on todettu edellä. Siltä osin ministeriö ei pidä lisätoimenpiteitä tarpeellisina.

Yhtiön tekemän asiakasneuvonnan ja ns. sparrauksen merkitystä ministeriö arvioi apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä todetun ja Business Finlandin toimittamien selvitysten perusteella. Yhtiön roolia rahoitusasiakkaiden valinnassa on kuvattu Business Finlandin selvityksissä (ks. erityisesti 9.6.2019 päivätty selvitys, s. 1-3). Business Finland on todennut muun muassa, että yhtiön tarjoama neuvonta ja sparraus keskittyvät organisaation kansainvälistymiskyvykkyyksiin, ei rahoitushakemusten sparraukseen. Yhtiö vastaa koko Team Finland –verkoston ensivaiheen asiakasneuvonnasta ja palveluihin ohjaamisesta. Kansainvälistymisneuvonnan osana asiakkaille kerrotaan yhtiön, rahoituskeskuksen ja muiden Team Finland –toimijoiden palveluista ja niiden hakemisen edellytyksistä. Kun neuvonnassa havaitaan, että yritys voisi hyötyä rahoituskeskuksen tarjoamasta rahoituksesta, yritys ohjataan rahoituskeskuksen palvelujen piiriin – ja tarvittaessa samoin muiden Team Finland –toimijoiden tai yksityisten palveluiden piiriin. Business Finland on ministeriölle ilmoittanut, että yhtiö ei tee asiakkaiden valintaa tai esikarsintaa liittyen rahoituskeskuksen rahoitukseen. Yhtiön tekemän neuvonnan tarkoitus on ohjata asiakas oikeiden ja sopivien palveluiden pariin sekä tätä kautta vähentää asiakkaan hallinnollista työtä. Kaikki yhtiön neuvonta-asiakkaat eivät ole rahoituskeskuksen rahoitusasiakkaita, eivätkä kaikki rahoituskeskuksen rahoitusasiakkaat ole yhtiön neuvonta-asiakkaita. Business Finlandin mukaan rahoitushakemukset arvioidaan yhtenäisin ja syrjimättömin rahoituskeskuksen hyväksymis kriteerein riippumatta siitä, ovatko asiakkaat olleet aikaisemmin yhtiön (tai muiden Team Finland –toimijoiden) asiakkaina. Rahoituskeskus käyttää kaikkia hakemuksia arvioi-
dessaan samoja rahoituspalvelukohtaisia valintakriteereitä riippumatta siitä, onko yrityksen kasvuhaluukkuus selvitetty ennen rahoitus-
hakemuksen jättämistä vai vasta sen jälkeen.

Ministeriö toteaa tässä yhteydessä, että Business Finlandin, niin yhtiön kuin rahoituskeskuksen, myöntämä rahoitus on aina luonteeltaan harkinnanvaraista sekä perustuu valtion talousarvioon ja sääntelyn osalta kansalliseen lainsäädäntöön (kuten valtionavustuslaki ja tarkempi asetuksentasoinen sääntely) ja EU:n valtioneuvoston sääntelyyn. Rahoitustoiminnan kriteerit ja rahoitusasiakkaiden valinnan reunaehdot määrittyvät tältä pohjalta, ja Business Finlandin rahoituspalvelukohtaiset tarkemmat kriteerit ja ohjeet ovat rahoituskeskuksen päättämiä, vaikka yhtiö hyödyntää ohjeita ja kriteereitään neuvontatehtävässään. Yhtiön neuvontatehtävä perustuu Business Finland –lakiin, ja sitä on tarkemmin kuvattu lain esitöissä.

Rahoituskeskuksen rahoitustoiminnan ja siihen liittyvän harkintavallan itsenäisyyteen suhteessa yhtiön tehtäviin ministeriö kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota niin osana Business Finlandin ohjaustehtäväänsä kuin mahdollisten lainsäädäntömuutosten valmistelussa. Tähän liittyy myös rahoituskeskuksen rahoitusasiakkuutta koskevan tosiasiallisen harkintavallan tarkempi tarkastelu.

4. Viestinnän ja neuvonnan tehtävät sekä niiden sijoittuminen rahoituskeskukseen ja yhtiöön

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään todennut: ”Mitä tulee tiedotuksen siirtämiseen kokonaisuudessaan yhtiölle, totean olevan selvää, että viranomaisen on huolehdittava viranomaisen tehtävien julkisuudesta annetun lain ja hallintolain mukaisesta neuvonta- ja tiedonantovelvollisuudesta, kuten selvityksessä onkin todettu. Se, miten tiedotus käytännössä viranomaistehtävien osalta hoidetaan, jää selvityksen perusteella epäselväksi. Jos tiedotus perustuu rahoituskeskuksen ja yhtiön väliseen palvelusopimukseen, on mielestäni varsin kyseenalaista, voidaanko tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan katsoa perustuvan lakiin tai lain nojalla tehtävään sopimukseen siten kuin perustuslain 124 §:n osalta on edellytetty” (s. 25).

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt *tiedotuksen ja neuvonnan* järjestämistä Business Finland –kokonaisuudessa erityisesti viranomais-tehtävien osalta. Tiedotuksen ja neuvonnan järjestämistä kuvataan tämän selvityksen liitteenä olevassa rahoituskeskuksen selvityksessä 9.6.2019 (s. 26-28). Selvityksestä ilmenee muun muassa, että rahoituskeskus ostaa yhtiöltä palvelusopimuksen perusteella ennen rahoitusasiakkuuden alkamista eli ennen rahoitushakemuksen jättämistä tarjottavat asiakkaiden viestintä- ja neuvontapalvelut. Yhtiö vastaa rahoitusta koskevan neuvonnan toimeenpanosta ja ylläpidosta Business Finlandin verkkosivuilla ja muissa viestintäkanavissa. Asiakaskyselyt ja siten neuvonta koskevat laajasti Business Finlandin rahoitus- ja kansainvälistymispalveluita sekä muiden Team Finland –toimijoiden palveluita. Sisältövastuu rahoitustoimintaa koskevasta viestinnästä on rahoituskeskuksella. Lisäksi jokainen rahoituskeskuksen työntekijä neuvoo asiakasta rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä tarvittaessa.

Rahoitushakemuksen tultua vireille rahoituskeskuksessa yhtiö vastaa palvelusopimuksen perusteella sähköisten asiakasjärjestelmien teknisestä neuvonnasta ja asiakaspalvelusta (muun muassa asiakkaiden rekisteröityminen käyttäjäksi, päätösten hyväksyminen, projektimuutokset), hakemuksiin liittyvästä teknisestä neuvonnasta, projekteihin liittyvien käyttöä oikeuksien hallinnasta sekä projektien

raportointiin ja kustannustilityksiin liittyvästä teknisestä neuvonnasta. Rahoituskeskus vastaa teknisten järjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä, mutta rajoituskeskus ostaa yhtiöltä järjestelmiä koskevan teknisen työn sekä järjestelmien käyttöä koskevan teknisen asiakasneuvonnan. Rahoitettavan hankkeen eri vaiheissa (esitysvalmistelu, päätös, seuranta) asiakkaiden neuvonta on rahoituskeskuksen vastuulla. Yhtiö vastaa hankkeen seurantaa koskevan neuvonnan ja ohjeistuksen toimeenpanosta ja ylläpidosta Business Finlandin verkkosivuilla; sisältövastuu rahoituksen ohjeiden verkkosivuista on rahoituskeskuksella.

Ministeriö toteaa edellä todetun perusteella, että vastuu tiedotuksen ja neuvonnan hoitamisesta viranomaistehtävien eli rahoituskeskuksen rahoitustoiminnan osalta on rahoituskeskuksella, vaikka yhtiö vastaa-kin useista tähän liittyvistä teknisluonteisista ja operatiivisista palveluista rahoituskeskuksen ja viraston välisen palvelusopimuksen nojalla. Ministeriön näkemyksen mukaan viranomaisen tehtävien julkisuudesta annetun lain ja hallintolain mukaisen neuvonta- ja tiedonantovelvollisuuden hoitamisen osalta ei siten ole aihetta välittömiin toimenpiteisiin. Ministeriö tarkastelee asiaa kuitenkin yksityiskohtaisesti osana tässä selvityksessä kuvattuja jatkotoimenpiteitä.

5. Rahoituskeskuksen ja yhtiön palvelusopimus sekä yhtiön tekemät alihankinnat

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään kiinnittänyt huomiota rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen *palvelusopimuksen alihankkijoiden käyttöä koskeviin ehtoihin* (s. 24-25). Päätöksessä todetaan muun muassa, että ”Lain esitöissä termi alihankinta on mainittu asiayhteydessä, jossa rahoituskeskus hankkii palveluita yhtiöltä. Palvelusopimus näyttää kuitenkin menevän tätä pitemmälle mahdollistaen palveluiden hankinnan edelleen joltakin toiselta yhtiöltä. Sisällöllisesti alihankinnan piiriin kuuluvia tehtäviä ei myöskään ole määritelty tai rajattu millään lailla yhtiölle itsellensä kuuluvista tehtävistä” (s. 24). Päätöksessä todetaan edelleen, että ”Tällainen yhtiön alihankinnan mahdollistava sopimusjärjestely on oikeudellisesti nähdäkseni varsin ongelmallinen. Vallitseva tulkinta on, että jos jokin julkinen hallintotehtävä on sopimuksella siirretty yksityisen hoidettavaksi, ei tämä yksityinen taho voi siirtää näitä sille nimenomaisesti lailla osoitettuja julkisia hallintotehtäviä edelleen toiselle yksityiselle taholle (*subdelegoinnin kielto*) [...]” (s. 24).

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt rahoituskeskukselta selvityksen yhtiön vuosina 2018 ja 2019 tekemistä alihankinnoista. Yhtiö hoitaa sekä rahoituskeskuksen että yhtiön hankinnat palvelusopimuksen nojalla, sillä rahoituskeskus ei ole katsonut hankintatoimen sisältävän merkittäviä julkisia hallintotehtäviä.

Rahoituskeskuksen mukaan yhtiö ei ole ulkoistanut julkisia hallintotehtäviä alihankintojen kautta, vaan yhtiön tekemissä alihankinnoissa on ollut ja on kyse julkisia hallintotehtäviä tukevista, teknisluonteisista tehtävistä. Alihankinnat (60 000 euroa ylittävien hankintojen osalta) ovat rahoituskeskuksen selvityksen mukaan kohdistuneet esimerkiksi ICT-hankintoihin, konsultointiin, taloushallinnon teknisluonteisiin tehtäviin, viestinnässä esimerkiksi mediatoimiston palveluihin, messujen

ja tapahtumien järjestämiseen, tapahtumahallintajärjestelmään palveluna, matkailun edistämiseen liittyviin PR-toimistopalveluihin sekä Business Finlandin omaa toimintaa koskeviin hankintoihin (organisaatiokehittäminen, rekrytointipalvelut ja suorahaku, asiakaskokemuksen kartoitus ja mittaaminen).

Työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt huomiota rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen voimassa olevan palvelusopimuksen (päivätty 20.12.2018; liitteenä) yhtiön alihankkijoiden käyttöä koskevaan ehtoon (kohta 9 Alihankkijoiden käyttö). Ehdon mukaan ”Yhtiö voi teettää sopimukseen kuuluvia tehtäviään alihankkijalla. Yhtiö vastaa käyttämänsä alihankkijan osuudesta kuten omastaan. Yhtiö vastaa myös siitä, että alihankkija noudattaa omalta osaltaan palveluntuottajalle asetettuja velvoitteita.” Rahoituskeskus on 6.5.2019 päivättyllä palvelusopimuksen muutoksella (liitteenä) täsmentänyt ehtoa siten, että ”Yhtiöllä ei kuitenkaan ole oikeutta teettää alihankkijoilla tehtäviä, joita on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.” Tehdyn sopimusmuutoksen tarkoituksena on varmistaa edellä mainitun ns. subdelegoinnin kiellon noudattaminen yhtiön tekemien alihankintojen osalta. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yhtiön tekemien alihankintojen ja niitä koskevien palvelusopimuksen ehtojen osalta ei siten ole aihetta välittömiin toimenpiteisiin. Kuten edellä on todettu, mahdollisesti tarvittavien säädösmuutosten arvioinnin yhteydessä arvioidaan kuitenkin myös palvelusopimusta koskevan sääntelyn täsmentämistarpeet.

Ministeriö toimittaa tarvittaessa tämän selvityksen lisäksi apulaisoikeusasiamiehelle erikseen täydentävän selvityksen rahoituskeskuksen ja yhtiön organisaatorakenteiden muutoksista sekä siitä, miten järjestelmä ja päätöksentekoprosessi hallinnollisena kokonaisuutena toimivat korjaustoimenpiteiden jälkeen ottaen huomioon perustuslain normit. Samoin ministeriö toimittaa tarvittaessa lisätietoja tarvittavien säädösmuutosten arvioinnin ja valmistelun toteuttamisesta ja aikataulusta.



Ilona Lundström
Osastopäällikkö



Liisa Lundelin-Nuortio
Neuvotteleva virkamies

LIITTEET	Rahoituskeskuksen vastaus (9.6.2019) ministeriön selvityspyyntöön (22.5.2019)
	Rahoituskeskuksen vastaus (23.7.2019) ministeriön lisäselvityspyyntöön (18.6.2019)
	Rahoituskeskuksen ja yhtiön välinen palvelusopimus vuodelle 2019 (päivätty 20.12.2018), 1. muutos sopimukseen (päivätty 23.1.2019), 2. muutos sopimukseen (päivätty 6.5.2019)
TIEDOKSI	Innovaatorahoituskeskus Business Finland