

20.10.2016

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta**Tiivistelmä**

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksen perustella jää epäselväksi perustetun valtion kehitysyhtiön tarpeellisuus. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi nykyisen oikeustilan ongelmat tai konkreettinen tarve, joihin nykyiset omistajaohjauksen työkalut eivät riitä. Kehitysyhtiön tarpeellisuutta ei myöskään perustella nykyiseen toimintaan liittyvillä epäkohdilla. Asiaa tulisi perustella huolellisesti, koska kehitysyhtiön perustamisen myötä valtion omaisuutta siirtyy huomattava määrä talousarviotalouden ulkopuolelle ja kapeamman päätöksenteon piiriin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset on kuvattu puutteellisesti. Esitysluonnoksen yritysvaikutuksista ei käy ilmi, mitä taloudellisia vaikutuksia lakiesityksellä on kehitysyhtiöön siirrettäville yrityksille. Luonnoksessa ei myöskään käsitellä sitä, millaisia laajempia kokonaistaloudellisia hyötyjä tai kustannuksia seuraa kehitysyhtiön perustamisesta. Luonnoksen perusteella ei saa käsitystä, miten laki vaikuttaa viranomaisten toimintaan. Luonnosesityksessä kuvataan sen sijaan asianmukaisesti esityksen taloudelliset vaikutukset valtion talousarvioletouteen. Talousarvioletalouden ulkopuolelle siirtyvistä varoista on myös määrälliset arviot.

Arviointineuvosto katsoo, että on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esitystä antaa eduskunnalla ilman, että puutteet korjataan. Esitysluonnoksen vaikutusarvioita voidaan pitää niin puutteellisina, etteivät kansanedustajat todennäköisesti pysty niiden pohjalta muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.

1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä¹ ehdotetaan muutettavaksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan lain soveltamisalaa muutettavaksi siten, että laki koskisi myös valtion kehitysyhtiöiden suorassa omistuksessa olevia yhtiöitä. Esitykseen sisältyy eduskunnan suostumusta ja valtioneuvoston toimivaltaa koskevan päätöksenteon tarkentaminen. Jatkossa eduskunnan suostumusta edellytettäisiin myös omistus- tai yritysjärjestelyssä, jonka toteuttamisen seurauksena valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisivat myös valtion kehitysyhtiön suorassa omistuksessa olevia yhtiöitä koskevat osakkeiden luovutukset ja hankinnat.

¹ Tässä luvussa esitetty kuvaus on suora lainaus hallituksen esityksestä.

2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esityksestä ja vaikutusarvioinneista

Yleiset huomiot

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi kuvataan yleisesti lain tavoitteet ja ehdotetut toimenpiteet. Esitysluonnoksen mukaan lain tarkoituksena on panna täytäntöön valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös,² jossa on kuvattu laueammin asian taustaa ja tavoitteita.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikka esitysluonnoksen taustalla on valtioneuvoston tekemä periaatepäätös, olisi säädösehdotusta laadittaessa pitänyt noudattaa kansainvälisestikin vakiintuneita hyvän lainvalmistelukäytännön periaatteita. Näitä periaatteita on kiteytetty muun muassa lainvalmistelun prosessioppaassa.³

Esitysluonnoksen nykytilan arvioinnin perusteella jää epäselväksi, onko periaatepäätöksessä linjattu kehitysyhtiön perustaminen tosiasiaa tarpeen. Luonnoksesta eivät käy ilmi nykyisen oikeustilan ongelmat esitysluonnoksen tavoitteiden saavuttamiseksi tai nykyisen omistajaohjauksen työkalujen riittämättömyys. Eri vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi ei myöskään käsitellä.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan kehitysyhtiön tarve tulee perustella tarkemmin. Kehitysyhtiön perustamisen myötä valtion omaisuutta siirtyy huomattava määrä talousarviotalouden ulkopuolelle ja kapeamman päätöksenteon piiriin. Näin ollen hallituksen esityksessä tulisi perustella, miksi valtion kehitysyhtiön perustaminen on paras tapa saavuttaa hallituksen esityksen tavoitteet.

Esitysluonnoksessa käsitellään melko ohuesti Suomessa saatuja kokemuksia muutoksista valtion omistajaohjauksesta. Ulkomaisia kokemuksia tai tutkimuksia ei käsitellä lainkaan.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioissa tulisi hyödyntää kokemuksia ja tutkimustietoa Suomesta⁴ tai muissa maissa toteutetuista vastaavanlaisista hankkeista (oikeusministeriö 2007).⁵ Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa on jo nykyisin useita julkisia tahoja ja toimijoita, jotka eri tavoin tukevat yrityssektoria ja uuden yritystoiminnan synnyttämistä. Esitysluonnoksessa tulisi selvittää, mitä puutteita nykyisessä järjestelmässä on tai mitä lisäarvoa kehitysyhtiö tuo suhteessa jo olemassa oleviin toimijoihin.

Esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia käsitellään yhtenä kokonaisuutena, eikä vaikutuksia eritellä vaikutusalueittain (kotitaloudet, yritykset, julkinen talous).

Arviointineuvosto katsoo, että taloudelliset vaikutukset⁶ tulisi esittää ensin vaikutuksina yrityksille ja valtion kehitysyhtiölle. Tämän jälkeen tulisi kuvata vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen sekä viranomaisille.

² Tase töihin – Kasvua luova omistajapolitiikka. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016.

³ Lainvalmistelun prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

⁴ Esimerkiksi valtionalouden tarkastusvirasto (Solidium Oy, 6/2015) on arvioinut, miten Solidium Oy on täyttänyt valtion toimiohjeessa sille asetetut tehtävät ja tavoitteet.

⁵ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

⁶ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

Vaikutukset yrityksille ja valtion kehitysyhtiölle

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi käy ilmi, että valtion kehitysyhtiöön siirtyy yhdeksän valtio-omisteisen yhtiön osakkeita. Lisäksi selostetaan yleisesti kehitysyhtiön tavoitteet sekä päätöksentekoa kehitysyhtiössä. Kehitysyhtiön tavoitteiksi on asetettu yritysjärjestelyjen joustava toteuttaminen, uuden yritystoiminnan synnyttäminen ja yhtiöiden pääomarakenteen vahvistaminen. Muutoin hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty yritysvaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty yritysvaikutuksia puutteellisesti. Yritysvaikutusten kuvaaminen on olennaista, koska yritykset ovat tämän esitysluonnoksen keskeinen kohderyhmä. Taloustieteellistä kirjallisuutta⁷ tulisi hyödyntää yritysvaikutusten hahmottamiseksi.

Vaikutukset julkiselle taloudelle

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi käy ilmi, että kehitysyhtiön osakehankintojen ja –luovutusten kassavirrat ovat valtion talousarvionalouden ulkopuolella. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kehitysyhtiöön siirrettävistä yhtiöstä ei suoraan tuloudu mahdollisia myynti- eikä osinkotuloja talousarvionalouteen. Esitysluonnoksessa on euromääräinen arvio kehitysyhtiöön siirtyvien osakkeiden käyvästä arvosta sekä yhtiöiden osinkotuotoista, mitä voidaan pitää hyvänä.

Esitysluonnoksessa selvitetään, että valtion talousarviossa päätetään vuosittain myyntitulojen palautuksesta valtiolle pääomanpalautuksina, osinkoina tai muussa muodossa sekä kehitysyhtiölle jäävästä osuudesta. Luonnoksessa mainitaan, että laki kaventaa eduskunnan budjettivaltaa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on selostettu, mitä yhtiöiden siirtyminen talousarvionalouden ulkopuolelle käytännössä tarkoittaa.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mitä muita mahdollisia taloudellisia vaikutuksia kehitysyhtiön perustamisella on valtiolle tai julkiselle taloudelle laajemmin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset julkiseen talouteen tulisi lisätä esitysluonnokseen oikeusministeriön (2007) ohjeen mukaisesti.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisvaikutuksina hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty valtioneuvoston, eduskunnan sekä virastojen ja laitosten välistä päätösvaltaa. Esityksessä ei ole tuotu esiin, millainen asioita valmisteleva organisaatio kehitysyhtiöllä tulee olemaan. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, millaisia hyötyjä tai kustannuksia kehitysyhtiön perustaminen aiheuttaa viranomaisille.

⁷ Ulkomaisissa tutkimuksissa on käsitelty mm. yritysten kannattavuutta ja tehokkuutta erilaisissa omistus pohjissa sekä yksityistämisen vaikutuksia valtio-omisteisten yritysten tehokkuuteen. Tutkimukset viittaavat siihen, että valtio-omisteiset yritykset ovat tehottomampia ja vähemmän kannattavampia kuin muut yritykset. Tutkimustulokset eivät ole välttämättä suoraan rinnastettavissa suomalaisiin valtio-omisteisiin yrityksiin, sillä valtio-omisteisten yritysten tavoitteet vaikuttavat mm. tehokkuuteen. Yritysvaikutuksia tulisi kuitenkin pohtia esitysluonnoksessa. Esimerkiksi seuraavissa tutkimuksissa on käsitelty yritysvaikutuksia: State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity Kathryn L. Dewenter and Paul H. Malatesta. *The American Economic Review* Vol. 91, No. 1 (Mar., 2001), pp. 320-334. Large shareholders and firm performance—An empirical examination of founding-family ownership. *Christian Andres Journal of Corporate Finance* 2008, Vol. 14, 431-445. Boycko, Maxim; Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W. "A Theory of Privatization." *Economic Journal*, March 1996, 106(435), pp. 309-19.

Esitysluonnoksesta syntyy kuva, että valtion omistajapolitiikkaa koskevan kokonaisuuden hallinnointi hajaantuu valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen, valtion kehitysyhtiön, Solidium Oy:n ja erityistehtävayhtiöiden välille.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella ei saa käsitystä viranomaisvaikutuksista. Tämä olisi olennaista, etenkin kun omistajapolitiikkaa koskeva hallinto näyttää sirpaloituvan.

Vaikutukset kansantalouteen

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole käsitelty vaikutuksia kansantalouteen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole kuvattu tai analysoitu, mitä hyötyä valtion osallistumisesta on kehitysyhtiön kautta esimerkiksi uuden yritystoiminnan kehittämiseen. Esitysluonnoksesta eivät myöskään käy ilmi mekanismit, joilla hyötyjä oletetaan saavutettavan. Tutkimuskirjallisuutta⁸ tulisi käyttää hyötyjen ja kustannusten hahmottamiseksi.

Arviointineuvosto katsoo, että kansantaloutta koskevissa vaikutuksissa tulisi käydä ilmi esitysluonnoksen kokonaishyödyt ja -kustannukset.

Arviointineuvosto toteaa, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja vaikutusarvioiden tekemiseen. Arviointien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden avustuksella tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta, jonka valtioneuvoston kanslia toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 13.10.2016. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnosta on korjattava 2. luvussa esitetyn mukaisesti. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. Esitysluonnoksen vaikutusarvioita voidaan pitää niin puutteellisina, etteivät kansanedustajat todennäköisesti pysty niiden pohjalta muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.

⁸ Julkisen tahon osallistumista esimerkiksi investointitoimintaan puoltaa se, että institutionaaliset omistajat ovat kärsivällisiä ja jaksavat odottaa uusia innovaatioita. Tämä saattaa olla hyödyllistä etenkin uuden toiminnan alkuvaiheessa. Ilman julkisen tahoa tukea innovaatiopolitiikkaan investoitaisiin vähemmän kuin olisi yhteiskunnan kannalta suotavaa. Julkinen sektori voi myös korjata markkinapuutteita. Toisaalta julkisen tahon pyrkimykset valita vaikkapa innovaatiopolitiikan painopisteitä eivät yleensä onnistu ja tuki olemassa oleville yrityksille ja teollisuudelle voi olla jopa haitallista kasvulle ja hyvinvoinnille. Valtion tulisi pikemminkin luoda puitteita yritystoiminnalle ja innovoinnille. Institutionaalisten omistajien osallistumista käsitellään mm. seuraavissa tutkimuksissa: Aghion, P., Van Reenen, J. Zingales, L. (2013). Innovation and institutional ownership. *American Economic Review*, 103(1), 277-304. Acemoglu, D., Akcigit, U., Kerr, W. R. (2013) Innovation, reallocation and growth. NBER, Working Paper No. 18993. Takalo, T. Innovatiopolitiikan haasteet. *Kansantaloustieteen aikakauskirja* 3/2014.

Helsingissä 20. lokakuuta 2016,

Kalle Määttä
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri